مشروع إعداد كتاب علمي بعنوان:

مدخل الى صنع السياسة العامة

الدكتور: خوجة أسامة

الطبعة الأولى 2026

تمهيد.

المبحث الأول: الإطار المعرفي للسياسة العامة.

المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة.

المطلب الثاني: مفهوم السياسة العامة وعناصرها.

المطلب الثالث: السياسة العامة خصائصها، تصنيفاتها ومستوياتها.

المبحث الثاني: التأصيل النظري للسياسة العامة.

المطلب الأول: إقترابات دراسة السياسة العامة.

المطلب الثاني: البيئة والقوى الفاعلة في صنع السياسة العامة.

المطلب الثالث: مراحل صنع وإعداد الساسة العامة.

خلاصة

تمهيد:

تعبر السياسات العامة عن فعل جهاز الدولة، وكيفما تدخل الفاعل في إقرار السياسات العامة فإن هذه الأخيرة تتخذ وتتحدد على أنها صادرة عن جهاز قوي وسام، وهو جهاز الدولة .

والسياسات العامة من الاختصاصات التي تهتم بها الأجهزة العلمية الرسمية وشبه الرسمية المرتبطة بالدولة الحديثة، وحيث إن تطور العقلنة الذي مس أجهزة الدولة في القرن الواحد والعشرين حمل طموحا مشروعا يطرح نفسه، والمتمثل في البحث عن السبل الكفيلة بتحقيق خدمة الدولة، وبالتالي خدمة الإنسان وتوفير الظروف المادية والمعنوية لعيشه، ولذلك فإن الكثير من التغيرات والتطورات ذات الطبيعة الدستورية والاقتصادية والاجتماعية التي مست جهاز الدولة كانت تسعى ومما سعت إليه، منح الدولة الإمكانيات الكفيلة والفعالة لتحقيق أهدافها، ومن هنا نشأ طموح علمي أدى إلى تشجيع دراسة السياسات العامة وتقييمها كمرحلة هامة من مراحل الوعي بخطورة وتعقيد فعل الدولة .

وقد أعتبر البعض أن الدولة عبارة عن آلة عملاقة يجب تحسين أدائها للحصول على مردود جيد وبالتالي أصبح رهان السياسات العمومية هو تقليص ذلك التباعد الذي يمكن أن يظهر بين الأهداف المحددة من طرف أصحاب القرار و تطبيق السياسة العامة من طرف البيروقراطية الإدارية .

وقد عرف هذا التخصص تطورا ملحوظا منذ بداية عقد الخمسينات، وبالخصوص بالولايات المتحدة الأمريكية والبلدان الأنجلوساكسونية، أما في البلدان النامية فرغم بعض المحاولات الجريئة ببعض بلدان أمريكا اللاتينية وآسيا، فإن دراسة السياسات العامة لازالت محتكرة من طرف الخبراء في الغرب، وغالبا ما يقوم خبراء المؤسسات المالية الدولية بإعداد دراسات حول السياسات العامة لهذه البلدان في غياب مراكز بحوث جدية تستطيع أن تحقق تراكما محترما لدراسات حول السياسات العامة.

ولعل من بين أهم مجالات السياسة العامة تلك السياسة المتعلقة بالجانب السكني والتي غالبا ما طرحت إشكالات كبيرة ومعقدة في الدول وذلك نتيجة لما تنطوي عليه من أهمية بالغة لدى فئات المجتمع وتأثيرها الجامح في الحياة اليومية لهم، وهو ما يشكل في الغالب ضغطا على صناع القرار ومنفذي السياسة العامة في هذا المجال وخاصة في الدول النامية.

وعليه سنركز في هذا الفصل على الإطار النظري المفاهيمي للدراسة انطلاقا من التعرف على السياسة العامة وتطورها التاريخي وكذا خصائصها وأنواعها، مرورا بأهم الاقترابات المهتمة بها، وكذا مجموع الفاعلين فيها ثم مراحل صياغة السياسة العامة وتنفيذها، وصولا في الأخير إلى السياسة السكنية كمجال من بين مجالات السياسة العامة وهذا من خلال معرفة السياسة السكنية وأهم أدواتها وأهدافها بالإضافة إلى مجموعة المشاكل التي تعانيها.

المبحث الأول: الإطار المعرفي للسياسة العامة.

تشكل السياسة العامة احد الموضوعات الهامة في الدراسات الإدارية والسياسية والتي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع واعقدها، حيث لقيت اهتماما بالغا وتداولا واسعا لدى الباحثين المتخصصين في علم الإدارة وعلماء السياسة، كثيرون الذين أسهموا في دراستها وتحليلها وتحديد مجالاتها كتصميمها أيضا. إذ أن السياسة العامة تجلب أكثر من المعاني كالحكومة، الإدارة العامة، والمصالح الوطنية...الخ، فهي بهذا لمعنى وصفها البعض بأنها: "ذلك الأمر

الحلزوني المؤطر واللامؤطر أحيانا الذي سيجد المارون أنفسهم مجبرين على المرور عليه، صناعا ومستفيدين وناقدين"[1]

وفي هذا سنتطرق ضمن هذا المبحث وفقا لثلاث مطالب إلى: مفهوم ونشأة السياسة العامة وكذا مكوناتها وخصائصها وتصنيفاتها المتنوعة.

المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة.

إن الحديث عن السياسة العامة كمفهوم وموضوع حديث برز كحقل علمي شغل السياسيين والإداريين والقادة والخبراء والأكاديميين، عرفت تطورا مرحليا وسيتم التعرض إلى هذا التطور وفق مرحلتين هما:

أولا-التطور القديم للسياسة العامة:

لقد انخرط الإنسان على مدى الحضارات في تنظيم شؤون المجتمع بأشكال مختلفة خاصة في أمور الإدارة وفنون الحكم والقيادة والرياسة والتدبير وغيرها، مع العلم أن الظاهرة الإدارية كانت أولى اهتماما من الظاهرة السياسية لأن هذه الأخيرة كانت تنحصر في أيدي الطبقات الحاكمة والتي تنصهر في شكل من أشكال المجتمع آنذاك، فالإدارة العامة مثلا كانت من أقدم ممارسات الظاهرة الاجتماعية التي تقتضيها ضرورة المجتمع والقيام بشؤون الأمة، لكن حقل السياسات العامة أيضا حقل قديم الممارسة ويأتي هذا القدم من الارتباط بالمشكلات المجتمعية التي هي محاور علم السياسات ومحاور تحليلاته وإلا كيف نقدم تفسيرا لكل الممارسات الاجتماعية والسياسية التي عرفها الإنسان منذ فجر التاريخ[2]

فالفراعنة مثلا شهدوا تطورا إداريا وتنظيما حكوميا بصورة منسقة وكفاءة في النظر في شؤون العامة من خلال الأراضي والشوارع... الخ، وكذلك كل ما يتعلق بشؤون الحكم والسلطة، أما عن الحضارة الصينية فقد بلغت تقدما كبيرا في التنظيم السياسي وفي هذا يقول: "علي الشريف" "تعتبر الحضارة الصينية القديمة أول من اشترط التعيين في الوظائف الحكومية الذي يراعى فيه التجارب العملية والمؤهلات العلمية...." [3] كما نصح " كونفوشيوس" بضرورة توفي المعرفة القيادية ونصح رجل السياسة بإتباع الأسلوب القائم على الحكمة والقدوة الحسنة في الإدراك الواعي لعادات وسلوك التابعين والأخذ بآرائهم فهذا يعد تعبيرا صادقا عن السياسة العامة وإدارة المشاكل الاجتماعية مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف البيئية من التنشئة الاجتماعية والسياسية وهذه هي السياسة، أما الإغريق فقد عرفوا أشكالا مختلفة للسياسات، فدرجة الممارسة لشؤون الحكم جعلت علماء وفقهاء اليونان يولون اهتماما بالغا لهذا الجانب حيث يقول " أفلاطون" " إن النظام السياسي السليم هو الذي يعتمد على التفكير ولا يترك أمره للظروف" كما عبر أيضا في قوله " **... وظيفة الدولة في**

1 - أحمد طيلب، "دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر- دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي-"(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر3، 2007)، ص 01.

2 - فاطمة الربابعة، "تحليل السياسة العامة، نظرة في الممارسة"، في علي الدين هلال وآخرون، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستثمارات الإدارة العامة، 2004، ص 13.

3 - محمد نصر مهنا، علم السياسة بين التنظير والمعاصرة، القاهرة: دار المعارف،(د س ن) ص 71.

هذا النظام هو إيجاد أوفق الطرق لإشباع الحاجات وتنظيم الخدمات..." [1]

بناءا على هذين القولين اللذين يؤكدان على أن وصف السياسة العامة ولو من زاوية محددة إلا أن التفكير في مواجهة المشكلات الاجتماعية والقيام بالمصلحة العامة يعبر عن السياسة العامة التي تعد نتاج أي نظام سياسي موجهه لخدمة الصالح العام، ولعل الطابع القانوني الذي اتسمت به الحضارة الرومانية كذلك والتقسيم الجغرافي لأقاليمها، وكيفية صياغة الحكم بها وعلاقتها بالإمبراطورية كنموذج عن الممارسة الواقعية للسياسة العامة آنذاك وذلك لحماية المواطنين وممتلكاتهم وتنظيم مختلف الرعايا بها.[2]

إن الممارسات السياسية لمواجهة المشكلات المجتمعية ظلت مرتبطة ارتباطا جوهريا بحياة المجتمعات كما قطعت أشواطا كبيرة في سبيل التعارف والتعامل مع المعطيات الجديدة وتعقد الحياة الاجتماعية والسياسية، فبعدما كانت تشع من جدران الكنائس في العصور الوسطى وما تلهمه الكنائس للحكام والملوك من تعاليم يقوم عليها تدبير شؤون المجتمعات، جاء الإسلام من جهة أخرى ليعطي نهجا قويا واهتماما جديا بقضايا المجتمع البشري وما يخص السياسة والحكم وفق ما أقره الكتاب والسنة في الدولة والحكومة والخلافة، حيث أتى بأروع القيم والدعامات التي ينادي بها المتحضرون اليوم، والتي تقوم عليها أسس السياسة العامة المتمثلة في الشورى والعدل والمساواة والإخاء وإعطاء كل ذي حق حقه ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب والوقت المناسب...الخ، وغيرها من القيم والإسهابات الفذة التي أتى بها الإسلام في مجال تطوير الفكر الإداري والسياسي وإرساء العديد من القواعد العامة كالشورى والقيادة والسلطة وهذا سواء في دولة الرسول صلى الله عليه وسلم أو عهد الصحابة والتابعين إلى يومنا هذا والسياسة العامة لم تكن آنذاك إلا مجرد تدبير لشؤون الأمة وإقامة أمورها بما يصلحها.[3]

ثانيا-التطور الحديث للسياسات العامة:

إن بداية ظهور وتشكل معالم الدولة في بداية عصر النهضة كان له الأثر البالغ في تطوير مفهوم السياسة العامة، حيث بدأ الاهتمام بالمؤسسات التي أصبحت فيما بعد كأحد مقومات السياسة العامة حيث أجمع علماء السياسة أن نشأة الدولة أسس شعورا إنسانيا يحتم نوعا من التعاون الإنساني ضمن الجماعة، ولابد أن يكون ذلك ضمن نظام معين له قدر من السلطة إلى أن ظهرت الدولة الحديثة بمقوماتها وممارستها وأعبائها وبدأ أيضا[4]من جهة أخرى علم السياسة يتبلور والذي يعد فرعا من فروع العلوم الاجتماعية عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية فقد حظي بالدعم العلمي والمعرفي اللازم،وباعتبار أن السياسة صارت تمثل جزءا لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي والنفسي وللظاهرة الاجتماعية.[5]

لقد تبلور مفهوم السياسة العامة من حيث كيفية تحليلها ووضعها والتبصر في أهدافها ومضمونها والتحديد البين لأساليب تنفيذها في إطار الإمكانيات المتاحة، وكان هذا نتاجا للدور المتزايد والمتعاظم

1 - نقلا عن: مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص 55.

2 - محمد نصر مهنا، نفس المرجع السابق، ص 72.

3 - عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، ط1، عمان: الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2000، ص 54.

4 - محمد علي مهنا، مرجع سبق ذكره، ص 146.

5 - جان ماري دانكان، علم السياسة، ترجمة: محمد حرب صاصيلا، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص ص 42-46.

للدولة في مختلف شؤون المجتمع. فقد شهدت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية وانحسارا لفلسفة النظام الاقتصادي الحر، من أبرز دعاتها المفكر الاقتصادي **آدم سميث** ومبادئها القائمة على حرية الملكية والتجارة وتحقيق المصالح الخاصة، كما اتسمت هذه الفترة بالأطروحات المنادية بأهمية تدخل الدولة كمحرك رئيسي للنشاط الاقتصادي، فقد تعاظم دور الدولة في المجتمع بالقدر الذي جعلها في حالات السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة.[1]

وبقد ما أسهمت الأسباب السابقة في تزايد الاهتمام بالسياسات العامة في إطار يتميز بالطابع الفكري والتجريبي، فإن علم السياسة العامة لم يكتب معناه الاصطلاحي علميا إلا في مطلع الخمسينيات من القرن السابق على يد عالم الاقتصاد السياسي **" هارولد لازويل"** الذي تناول بالدراسة في كتابه "من؟ يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم السياسة العامة وتنفيذها" وكتابه مع **" دانيال ليرنر"** ***D.lirner*** عام 1951المعنون بـ " علوم السياسات، التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب" الذي تطرق فيه إلى الإطار التحليلي للسياسات العامة وهنا يقول**" لازويل"** " إن هناك اتجاها واضحا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان، ففي الوجه الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات،وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية" من الحديث السابق **للازويل** نجد أنه يحاول بناء إطار منهجي يقوم بمهمة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلوم صنع السياسات، ويعتبر هدفه وصفيا ذلك لأن إطاره المنهجي يركز على اصطلاح وسائل صنع وتنفيذ السياسات العامة باستخدام أدوات البحث الاجتماعي. لكنه لم يحدد الإطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة وقد قام بهذه المهمة بعد خمسة عشرة عاما الكاتب **"يكزيل دورور"** الذي يعتبر هو المؤسس الحقيقي والفعلي لهذا الحقل، ولقد بدأ **دورور** ببناء إطاره المنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسة العامة.[2]

وفي نهاية الستينيات تطور هذا الحقل مع ظهور المدرسة السلوكية* التي وجهت الاهتمام إلى ضرورة دراسة مخرجات النظام السياسي ولاسيما السياسة العامة، ومع السبعينيات بدأ الاهتمام بدراسة السياسة العامة نتيجة إدارة الولايات المتحدة وحل المشكلات المتفاقمة آنذاك في المجتمع الأمريكي من التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشكلات الشرق الأوسط والتجارة الدولية وفي محاولة الخروج من مأزق المشكلات المتفاقمة كان الاهتمام بهذا الحقل.[3]

1 - حسن الأبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000، ص 18.

2 - سلمى الإمام، "صنع السياسة العامة في الجزائر، دراسة السياسة التعليمية 1997-2007"،(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007-2008)، ص 16.

3 - أماني مسعود، "السياسات العامة –تطور المفهوم واقترابات الدراسة"، مجلة سياسات، العدد الثامن، رام الله -فلسطين: معهد السياسات العامة، ربيع 2009، ص 139.

وهكذا انتقل حقل السياسات العامة من الوصف إلى التحليل عبر الفترات الزمنية إلى أن صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينيات بين مختلف الدول والنظم السياسية وأصبح حقلا فرعيا متناميا في إطار السياسة العامة المقارنة، ويمكن إرجاع هذا الاهتمام المتزايد بهذا الفرع إلى مجموعة من العوامل: [1]

1-الاعتماد على الجانب الآلي في تحليل البيانات مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي.

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

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

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

ومع تغير مفهوم الدور التقليدي للدولة وسيادة الدولة، بدأ التركيز على دور الفاعلين الجدد من أمثال الشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في رسم وتحديد أولويات السياسات العامة.

ولقد تطور مفهوم السياسات العامة في ظل العولمة، إذ اعترى مفهوم السياسة العديد من التغيرات وبدأ الاهتمام بقضايا جديدة ذات صبغة عالمية تحتل أجندة السياسة العامة مثل: قضايا البيئة والخصخصة والإدارة المالية والميزانية، وقضايا حقوق الإنسان وقضايا تتعلق بأسلوب إدارة شؤون الدولة وأضحى هناك ما يسمى بالسياسات العامة العالمية.

كما تطورت منهجية تحليل السياسات العامة، بحيث أصبحت تجمع بين التحليل الكمي والكيفي وتأخذ بالأسلوب المقارن، كما أصبح تحليل وتقييم السياسات العامة يعتمد على إتباع الأسلوب الوقائي وليس فقط الأسلوب العلاجي، حيث عادة ما يتم التفكير في المشكلات وأساليب علاجها قبل أن يتفاقم كما تطورت منهجية تحليل السياسات العامة فيما يتعلق بتقييم البدائل، وأصبح هناك تأكيد على مفاهيم مثل الرضا العام والمشاركة وعدالة الإجراءات. وبهذا أصبحت السياسة العامة محصلة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدة من الفاعلين على المستوى المحلي والدولي غير الدولة.[2]

وقد توافرت العديد من الأسباب التي أدت إلى الاهتمام المتزايد بموضوع السياسة العامة في ظل تطورها المرحلي، أين تعاظم هذا الاهتمام بعد الحرب العالمية الثانية بفعل تنامي الاحتواءات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي والاجتماعي، لتظهر فيها بعد دراسات مرتبطة بالسياسات العامة وتعنى بموضوعات تدرس بوصفها محاور مستقلة تهتم بها العلوم السياسية كسياسة التمدن، سياسة

1 - زاهي بشير المغيربي، قراءات في السياسة المقارنة، ليبيا: منشورات جامعة قار يونس،(د س ن) ص 242.

2 - أماني مسعود، مرجع سبق ذكره،ص ص 140، 141.

الرفاه سياسة حماية البيئة، سياسة الحريات العامة وغيرها، كما ظهرت كتابات تركز على دور الفاعلين في السياسة العامة.[1]

وفي ظل العولمة وتكنولوجيات المعلومات والاتصالات ظهر ما يعرف بالسياسات العامة العالمية والتي تعنى بالقضايا العالمية كالبيئة، وحقوق الإنسان وغيرها.

ويورد **" توماس داي"** أسباب الاهتمام بتحليل السياسة العامة إلى ثلاث مجموعات:

-أسباب علمية محضة: بمعنى أن هدف الدراسة يمكن أن يتحقق عن طريق الفهم المعمق للمجتمع من خلال معرفة مصادر ونتائج قرارات السياسة العامة، أي أن هذه الأخيرة يمكن تناولها كمتغير تابع عندما يثور التساؤل حول ماهية القوى، البيئة، والخصائص المؤسسية التي تسهم في تشكيل السياسة وتحديد مضمونها،وفضلا عن ذلك قد ينظر إليها كمتغير أصيل فيتعلق السؤال بالنتائج التي تطرحها السياسة العامة على البيئة والنظام السياسي ومثل هذه التساؤلات وغيرها تثري المعرفة بالروابط بين البيئة والتفاعلات السياسية و الساسة العامة، وهو ما يساعد على التطور النظري للعلم الاجتماعي بصفة عامة.[2]

- أسباب مهنية: بمعنى دراسة السياسة العامة تهيئ للباحث السياسي إمكانية توظيف معارفه وخبراته في كل المشكلات العلمية، فغالبا ما تنتهي هذه الدراسات بتوجيهات ملائمة لتحقيق الأهداف المرجوة.[3]

- أسباب سياسية: و هنا ينصرف عرض الدراسة إلى التأكد من أن الدولة تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة، وكثيرا ما يتردد أن علماء السياسة ملزمون أدبيا بالعمل على تطوير السياسة العامة وإثراء النقاش السياسي عن طريق دراسة الأداء الحكومي في الميادين المختلفة.[4]

المطلب الثاني: مفهوم السياسة العامة وعناصرها.

أولا/ مفهوم السياسة العامة:

تتعدد تعريفات هذا المصطلح شأنه شأن غيره من المصطلحات في نطاق العلوم الاجتماعية.

فالسياسة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع وهي أيضا مجموعة من قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق عرض عام.

وهناك من يؤكد أن الصراع والقوة والسياسة و السياسة العامة هي العناصر التحليلية في تعريف السياسة.[5]

1-تعريف المفكرين الأجانب للسياسة العامة:

فقد عرف **"هارولد لاسويل"** السياسة العامة بأنها: " من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة".[6]

---

1 - نادية بونوة، "دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة -دراسة حالة الجزائر-"، (مذكرة ماجستير ي العلوم السياسية، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة باتنة، 2009-2010)، ص 75.

2 - ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص 30.

3 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 21.

4 - نادية بونوة، مرجع سبق ذكره، ص 76.

5 - وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2003، ص 14.

6 - فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، الأردن: دار المسيرة للنشر و التوزيع، 2001، ص 32.

كما عرفها **"شارلز كوشران"و " والويس مالون"** بأنها: "تتمثل في قرارات سياسية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهدافها اجتماعية".

وعرفها **"توماس داي"** بأنها: " اختيار الحكومة للقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به".[1]

وقد عرفها **" كارل فريديريك"** على أنها: "برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود".[2]

ويعرفها**" جاي بيترز"** على أنها: " أسلوب محدد من الأفعال التي يتخذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلوا ذلك المجتمع وتنصب على مشكلة معينة تهم المجتمع وتعكس مصلحة ذلك المجتمع أو جزء منه"[3]

كما يعرفها **"جبرائيل ألموند"** بأنها:" تمثل محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات، مطالب+ دعم+ المخرجات قرارات وسياسات للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستراتيجية والتنظيمية والرمزية والاستجابة الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة".[4]

في حين يعرف **" روبرت كاتر"** على أنها:" مجموعة المبادئ المرشدة او التي ينبغي أن تكون مرشدة عند اتخاذ القرار في شتى مجالات النشاط القومي مثل الشؤون الخارجية، علاقات العمل، فالسياسة العامة هي محصلة عدة سياسات فرعية للعديد من جماعات المصالح، وفي اللحظة التي يتم عندها تراضي وتوافق هذه السياسات ومصالح الرعية تنشأ سياسة عامة بصدد موضوع ما".[5]

هذا بعض ما كتبه الفكر الغربي فيما يخص السياسة العامة، كما أن هناك كتابات من الفكر العربي في هذا لمجال نذكر منها:

2- تعريف مفكري العرب للسياسة العامة:

يعرفها **"نجوى إبراهيم محمود"** بأنها: "وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي وغاياته، وهي تعكس توازنات القوى السياسية الفاعلة والمؤثرة في النظام السياسي، ومن هنا كان ارتباطها بالقيم والإيديولوجية والأهداف السياسية التي تتبناها النخبة الحاكمة، والقيم والأهداف البديلة التي تتبناها أحزاب أو قوى المعارضة".[6]

كما عرفها **"خيري عبد القوي"** بأنها:" تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، وتمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على محل عرض للمشكلة".[7]

---

1 - أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، الأردن، مطبعة الجامعة الأردنية، 2002، ص 09.

2 - تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 27.

3 - كمال محمد المغيربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، عمان: دار الثقافة، 2001، ص 85.

4 - جابرئيل آلموند إيه، وآخرون، السياسة المقارنة إطار نظري، تر: محمد زاهي بشير المغيربي، بنغازي: منشورات قار يونس 1996 ص 252.

5 - نصر محمد مهنا، الإدارة العامة الحديثة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000، ص 45.

6 - نجوى إبراهيم محمود،"مفهوم السياسة العامة"، مجلة الديمقراطية، العدد الأول، 2001، ص 12.

7 - خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الكويت: ذات السلاسل، 1989، ص 97.

أما **"فهمي خليفة الفهداوي"** فيرى أن السياسة العامة هي تلك المنظومة الفاعلة المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والنابعة، التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتيها الحيوية بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية والتحسب لكل مريض ما ينعكس عنها وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة النظيفة ومتابعتها ورقابتها وتطورها وتقويمها لا تجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة في المجتمع.[1]

يعرفها **" أحمد سعيفان"** بقوله:" هي تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والإنجازات يمكن إسنادها لسلطة عامة محلية، وطنية أو فوق وطنية وبذلك فهي تضم أربعة عناصر: الهدف، اختيار الأفعال التي تحققه، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة".[2]

أما **"منصور بن لرنب"** فيرى أن السياسة العامة هي:" جزء لا يتجزأ من التدبير السياسي على غرار العقل والجود والحزم والتعمير والتقدير لإصلاح الحال وتدبير الخلل لصالح أفراد الأمة جمعاء،وهي بمثابة صياغة أو هندسة الأهداف والغايات في شكل برنامج محدد وهادف وإنساني من جهة، وفي مفهومها العام في اتجاه يوضح أسلوب منهاج التفكير في التحليل السلوكي أساسه استبصار الأزمات والإعداد للمستقبل من جهة ثانية." [3]

كما عرفها **"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، اللوائح، القرارات الإدارية، والأحكام القضائية".[4]

ومما سبق من مجموع التعاريف المقدمة للسياسة العامة من أجنبية وعربية وباختلاف وتنوع التوجهات والأفكار لكل تعريف نجد الدكتور **فهمي خليفة الفهداوي** قد أعطى كذلك تصنيفا لطبيعة مفهوم السياسة العامة على النحو الآتي:

أ- السياسة العامة من منظور القوة:

تمثل القوة تلك القدرة التي يحظى بها شخص ما للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات ومجريات الأمور بشكل تميزه عن غيره نتيجة امتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة المعروفة مثل: الإكراه، المال، المنصب، الخبرة، الشخصية.[5]

وفي هذا نجد **"ماكس فيبر"** يعرفها من باب التأثير على الآخرين على أنها أي القوة " احتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين بغض النظر على الأساس الذي يقوم

1 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 38.
2 - أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية الدولية، بيروت: مكتبة لبنان، 2004، ص 213.
3 - منصور بن لرنب، "محاضرات في نظام الحكم في الإسلام، لطلبة الدراسات العليا"، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسة والإعلام، 2000، ص 120.
4 - علي الدين هلال، معجم المصطلحات السياسية، مصر: مطبعة أطلس، 1994، ص 212.
5 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 32.

عليه هذا الاحتمال". ومن بين التعاريف كذلك ما قدمه " دال" حيث يقول:" القوة هي القدرة على جعل شخص آخر يقوم بعمل لم يكن يقوم به بغير ذلك".[1]

وفي هذا نجد تعريف كل من **"مارك ليند بينرك" و "بنيامين كروسبي"** للسياسة العامة من هذا المنظور من منطلق براغماتي عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومة والتوفيق من أنها: "عملية نظامية تحظى بمميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عن من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟".[2]

غير أن هذا الاتجاه وجهت له انتقادات من عدة باحثين لا يؤمنون بأن القوة وحدها كفيلة بتفسير كل التفاعلات والعلاقات التي تتضمنها السياسة العامة، فضلا عن تداخل المضامين السياسية وغير السياسية للقوة دون التمييز بينها حين التعامل مع السياسة العامة.

ب- السياسة العامة من منظور تحليل النظام:

يمثل النظام مجموعة مترابطة من الوحدات الوظيفية المتفاعلة فيما بينها بموجب مجموعة من القيود لأداء وظيفة معينة وتحقيق هدف محدد، وقد يكون النظام نظاما رئيسيا في ذاته أو قد يشترك كعنصر في تكوين نظام آخر.[3] وقد شكل هذا المفهوم اهتماما عند **دفيد ايستون** الذي كان يرى أن النظام يتألف من مجموعة متغيرات تتصف بدرجة من العلاقة المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها وبالتالي فإنه ينظر إلى السياسة العامة كنتيجة متحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح الشامل، التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات وصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي وعليه فهو يعرفها[4] على أنها: "عملية التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع وذلك من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعل بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية."[5]

كما يراها من زاوية فنية إجرائية على أنها: "تعبيرات عن النوايا يتم سنها وإقرارها من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وانجاز هذه الأهداف.[6]

ج- السياسة العامة من منظور الحكومة:

الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا فضلا عن كونها بنية تنظيمية تمثل بالأجهزة والمؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها إلى جانب كونها ممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية، إلى كيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والتقييم، فإن السياسة العامة يمكن النظر إليها من خلال ممارسة اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في سبيل صيانة

1 - محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: مركز دلتا للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 120،121.

2 - فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع السابق، ص 32.

3 - جمال سلامة علي، النظام السياسي والبناء الاجتماعي، القاهرة: دار النهضة العربية، 2005، ص 39.

4 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 33.

5 - *David iston, **the analysis of. Political system**. 5edition. Edition by ray macridis end Bernard brown irw in Dorsey (George toum the Dorsey press homewoo.1977),p94.*

6 - جبرائيل آلموند، وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 272، 273.

بنيتها التنظيمية وممارسة أعمالها لأجل حفظ النظام والأمن لمجتمعها داخليا وخارجيا.

فمن هذا المنظور نجد من التعريفات تعريف **"هنري توني"** مبرزا الأطر الفنية بأنها تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغيرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة.[1]

كما عرفها **" توماس داي"** على أنها: "اختيار الحكومة للقيام بعمل أو الامتناع عن القيام به.[2]

وعرفها "جيمس أندرسون" بأنها: "طريقة عمل هادفة يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع."[3]

ثانيا/عناصر السياسة العامة:

يمكن فهم مصطلح السياسة العامة بصورة أدق حينما يجزأ إلى عناصره الأساسية التي تتمثل في مطالب السياسة العامة، القرارات التصريحات، المخرجات، العوائد وليس من الضروري أن تظهر هذه العناصر بنفس التسلسل في الواقع العملي وفيما يلي عرض موجز لهذه العناصر:[4]

1- مطالب السياسة العامة: وهي كل ما يطرح على المسؤولين في الحكومة من قبل الأفراد سواء كانوا موظفين أو رسميين فاعلين في النظام السياسي، والتي تمثل الاحتياجات الاجتماعية وتفضيلاتها المتنوعة وذلك للتحرك والتدخل إزاء قضية معينة وتختلف هذه المطالب بأن تكون رغبة المواطنين أو المشرعين من الحكومة بعمل شيء معين.

2- قرارات السياسة العامة: والتي تتخذها الجماعات الرسمية أي ما يصدره صانعي القرارات والموظفون العموميون المخولون بإصدار المراسيم والأوامر والتوجيهات المحركة للفعل الحكومي،وتشمل القرارات والأطر الشرعية واللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة للقيام بالعمليات الإجرائية لتنفيذ السياسة العامة.[5]

3-تصريحات السياسة: وهي التغيرات الرسمية الخاصة بسياسة عامة ما،وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية إلى جانب الضوابط المحددة لسلوك الحكام والقضاة،وكذا خطب المسؤولين وشعاراتهم المعبرة عن الأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها وقد تكون هذه التوجهات غامضة أحيانا الأمر الذي يقود إلى اختلاف وجهات النظر أثناء تفسيرها وكذلك يحدث حول ما تصدره مستويات حكومية مختلفة من تصريحات.[6]

4- مخرجات السياسة العامة: وهي الانعكاسات المحسومة الناجمة عن السياسة العامة تشمل الأشياء المنجزة نتيجة القرارات المتخذة والبيانات الموضوعة من طرف الحكومة وما يمكن تنفيذه عمليا.بالإضافة إلى مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة التي تعبر عن

1 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 34.
2 - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص 10.
3 - جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، تر: عامر الكبيسي، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999، ص 15.
4 - نفس المرجع، ص 17.
5 - محمد موفق حديد، مرجع سبق ذكره ،ص118.
6 - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره ،ص30.

ردود أفعال الحكومة إزاء قضية معينة المزمع تنفيذها،وتحقيقها بدلا من أن تبقى القرارات أو البيانات مجرد وعود أو نوايا تنتظر التطبيق.[1]

5- أثار السياسة العامة: تمثل العوائد المحصلة والنتائج المقاسة المقصودة أو غير المقصودة جراء السياسة العامة التي تحسم موقف الحكومة إزاء القضايا أو المشكلات،حيث لكل سياسة عامة جدوى تنفيذها أثار معينة قد تكون إيجابية لكنها مصحوبة بمضاعفات وأثار سلبية تحتاج هي الأخرى إلى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقة بسابقاتها.

المطلب الثالث: السياسة العامة خصائصها، تصنيفاتها ومستوياتها.

سنحاول من خلال مجموع التعاريف بالسياسة العامة السابقة التطرق لأهم خصائص هذه الأخيرة وتصنيفاتها ومحاولة التفرقة بينها وبين القرارات الحكومية المختلفة ثم نعرج على أهم مستوياتها كما يلي:

أولا/ خصائص السياسة العامة:

1-إن السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية أي أنها تمثل خيارات الحكومة والنشاطات الرسمية المستمرة والمتطورة التي تؤديها المؤسسات،فالحكومة هي التي تتبنى سياسات عامة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية،وتصدر بشأنها قانونا أو مرسوما أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية.

2- السياسة العامة ذات سلطة شرعية:فهي تمثل بعدا هاما من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية وبمجرد إقرارها من طرف صانعيها لابد أن تصدر على شكل قانون أو مرسوم بشأنها أو نظام يمنع أو يجيز تصرفا أو سلوكا معينا،أو بعبارة أخرى السياسة العامة هي ملزمة وترتبط هذه الخاصية أو الميزة بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيقها كنشاط عملي وممارسة فعلية، فعلى ضوء ذلك يمكن إيجاز الحقائق التالية حول شرعية السياسات العامة:

أ- السياسة العامة تمثل التزامات قانونية تتطلب الوفاء لها من طرف المواطنين.

ب- ترتبط السياسات العامة بالسمة الغالبة للمؤسسات الحكومية التي تتمثل بالشرعية المرتبطة بدورها بالسلطة الرسمية وبالدستور في أداء المهام التي تنوي الحكومة القيام بها في المجتمع.

3-السياسة العامة نشاط هادف ومقصود، فهي بذلك مجموعة من البرامج والخطط والإستراتجيات التي تأتي على شكل قوانين أو تعليمات أو قرارات تصنعها الجهات الرسمية، فهي بالتالي تسعى إلى تحقيق غايات معينة، أي إيجاد حلول للمشكلات العامة فهي إذا سلوك موضوعي وعقلاني بعيد عن العشوائية والآنية.[2]

4- السياسة العامة استجابة للواقع: فهي تعبر عن احتياجات ومطالب ومواقف ومشاكل المجتمع في فترة معينة ومن ثم فهي بلورة لإرادة مجتمعية متضمنة إيجاد حاجة أو مشكلة أو موقف قائم يستوجب التحقيق فيه.[3]

5- السياسة العامة شاملة: حيث أنه عند إقرارها يتم تطبيقها بشكل شامل ومتماثل على كل الأفراد الذين تخدمهم دون تمييز.[4]

1 - جهيدة ركاش، "ماهية السياسة العامة وكيفية صنعها"، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول "السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع" ،جامعة الشلف، يومي 26و27 أفريل، 2009، ص 10.

2 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 16.

3 - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص 24.

4 - حسين أبشر الطيب، مرجع سبق ذكره، ص 35.

6- السياسة العامة تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية: وهذا التوازن بين الجماعات يحدد بالنفوذ النسبي للجماعات، ويؤدي تغيير هذا النفوذ إلى تغيير في السياسة العامة، إذ تصبح أكثر تعبيرا عن إرادة الجماعات التي يزداد نفوذها وأقل تعبيرا عن الجماعات التي يتقلص نفوذها.[1]

7- السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام: بإمكان صانعي السياسة العامة وضع سياسة عامة معينة من خلال عدم الفعل أي شيء وكأنهم يؤدون شيئا وهذا ما رآه **" دي توماس"** حينما عرف السياسة العامة بأنها" اختيار الحكومات بما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين، فما لا تفعله الحكومة يعني بصورة واضحة لسياسة كف الأيادي وبما فيه إندارج ضمني في إطار السياسة العامة بما فيه من قصدية في الفعل والسلوك تؤثر في الميدان الاجتماعي والسكاني أو القطاعي، وما يمكن أن توصف به سلبية كانت أم ايجابية ولها تأثيراتها على المعنيين بها.[2]

8-السياسة العامة تعكس ما يسمى بالجدوى السياسية، أي لا بد أن يكون تقويما قبليا للآثار المتوقعة من السياسة العامة قبل الشروع في تنفيذها، حيث تمثل الجدوى مؤشرا هاما من مؤشرات نجاح السياسة العامة وهذا يتطلب طرح عدة تساؤلات، مثلا: إلى أي مدى تؤدي هذه السياسة إلى تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها؟ هذا يؤدي إلى قدرة السياسة العامة على مواكبة محددات المشكلة محل النقاش وكيفية التعامل معها حتى تتمكن السياسة العامة من مواجهة وتخطي النتائج السلبية المحتملة، وتجنب وقوعها من التأثر بمخاطرها هذا ما يجعل سياسة عامة ما، تحضى بجدوى سياسة فعلية.[3]

ثانيا/ تصنيفات السياسة العامة:

من خلال تحديدنا جملة من التعاريف وخصائص حقل السياسات العامة وجدنا أن هناك جوانب مختلفة لها ساهمت في تنوعها، وتعددها، ونذكر من بين أهم أشكالها:

1-السياسات التخطيطية: التخطيط يمثل أحد صور وأشكال السياسات العامة، فهو يخضع بدوره إلى جملة من العوامل، كتوجهات الدولة الإيديولوجية وطبيعة نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما يتفاوت مفهوم التخطيط بتفاوت عوامل وظروف الزمان والمكان، حيث يعرفه **"هنري فايول":** إذا لم يكن التنبؤ هو كل الإدارة فهو على الأقل جزء أساسي منها، وأن التنبؤ في هذا المجال يعني أن تقييم المستقبل وتستعد له.[4]

ويعرفه البعض على أنه: "نشاط ذهني يتعلق بمواجهة المستقبل، قريبا كان أم بعيدا ولعل هذه الفكرة الجوهرية له[5]. فهو يمثل جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال اللازمة لتحقيق النتائج المرغوبة أو هو تحديد الاحتياجات والأهداف والإجراءات التي تسعى إلى تحقيق أهداف منشودة.[6]

1 - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 136.
2 - خليفة فهمي الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 49،50.
3 - جهيدة ركاش، مرجع سبق ذكره، ص 05.
4 - عبد الله طلبة، الإدارة العامة، ط5، دمشق: منشورات الجامعة، 1994، ص 65.
5 - مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة: الإطار العام لدراسة الإدارة العامة في الحكم والإدارة في السياسة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص 301.
6 - عمار بوحوش، نظرية الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون، ط1، بيروت: دار المغرب الإسلامي، 2006، ص 13.

باختصار فإن التخطيط يساعدنا على :[1]

- تحديد الأهداف المراد بلوغها .
- يساعد على الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة ويعتبر وسيلة فعالة لتحقيق الرقابة .
- ينقلنا التخطيط من معالجة المشاكل إلى التنبؤ بها وتفاديها.

2- السياسات الإجرائية والفعلية: تتعلق السياسات الإجرائية والفعلية بكيفية قيام الحكومة وأجهزتها بتنظيم شؤونها وإدارة أعمالها، وينظر لها من زاويتين : الفعلية والإجرائية، فالفعلية تشير إلى ما تريد الحكومة إنجازه مثل: إيقاف استيراد سلع معينة، أما الإجرائية وتتعلق بالكيفية التي يشرع بها العمل، إدراج هذا النوع ضمن المسائل التنظيمية للحكومة، ومثال ذلك تحديد الإجراءات التي لا بد من أتباعها من قبل أجهزة معينة والخطوات الواجب تناولها، ولكن في بعض الأحيان قد توحي السياسات الإجرائية بأنها سياسات جوهرية من خلال إجابتها على كيف يتم ثني السياسة والأفعال، وكذا تحديد الفاعل في اتخاذها ومنه توضيح ما ينبغي فعله، أي أن السياسات العقلية تهتم بتوزيع المنافع، أما الإجرائية فإنها تتعلق بطرق تنفيذ القوانين.[2]

3- السياسات التوزيع (إعادة التوزيع): تهدف سياسات التوزيع إلى تخصيص الثروة والخدمات على الأفراد والجماعات، ويعتمد مدى كفاءة وفعالية الأداء التوزيعي لنظام الحكم على اعتبارين: أولهما بكمية القيم الموزعة وثانيها نطاق المستفيدين من التوزيع، وتعني سياسات التوزيع في المكان الأول بالخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والأمن والدفاع، والإسكان، وما يماثلها، أما سياسات إعادة التوزيع فهي تعني تفضيلا لتحقيق مزايا عادية لإحدى الجماعات دون غيرها، حتى هذه السياسات: الإصلاح الزراعي والتأميم، ورفع ضريبة الدخل على الأفراد أصحاب الدخل العالي تحقيقا لتوافر مزيد من الإمكانيات لزيادة الخدمات لصالح الجماعات الفقيرة.[3]

4- السياسات الاستخراجية: يطلق عليها سياسات تعبئة الموارد، وهي مرتبطة أساسا بتجنيد الموارد المادية والبشرية من خلال استخراجها، وتكوينها وتوظيفها لخدمة المجتمع، ويتم قياس الأداء الاستخراجي من خلال تقرير الحجم المطلق من الموارد التي يحوزها النظام، وحساب متوسط نصيب كل فرد منها والشرائح الاجتماعية التي تتأثر بها، ومعدل الناتج القومي الإجمالي، وتعد هذه السياسات أكثر شيوعا في الدول الحديثة المتقدمة منها، تعتمد فيها الدول على فرض الضريبة، حيث أن غياب مثل هذه السياسات لا يقتصر فقط على توزيع الدخل بل توجيه النمو الاقتصادي نحو قطاعات معينة والحد من الاستهلاك، كما تساهم في زيادة التنافسية بين المؤسسات من خلال إعطاء اعتبارات ضريبية.[4]

5- السياسات الرمزية: وهي سياسات هادفة لإذكاء الوجدان الوطني وتأهيل الوعي بالهوية الحضارية وتنمية شعور الأفراد والجماعات والانتماء والمواطنة المسؤولة، ومن هذه السياسات: الاحتفاء بالرموز الوطنية، والعناية بالتراث، كما يتمثل في الاهتمام بالآثار وإنشاء

1 - عبد الغفار حنفي، ورسمية قرياقص، أساسيات الإدارة وبيئة الأعمال، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2000، ص، ص 588، 589.

2 - حسن أبشر الطيب، مرجع سبق ذكره، ص 52.

3 - محمد الزاهي المغيربي، التنمية السياسية والسياسة المقارنة: قراءات مختارة، بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1998، ص 136.

4 - عمار معمر، "إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر-دراسة وصفية تحليلية-"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسة والإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008-2009)، ص 29.

المتاحف، والإشادة بالأعمال الرائدة والمتميزة في الدفاع عن الوطن، وأعمال المفكرين والمبدعين من أبناء المجتمع في مختلف المجالات.[1]

6- السياسات التنظيمية: ويطلق عليها أيضا اسم السياسات الضابطة أو القانونية، وتعني بها إصدار النظام السياسي اللوائح والقوانين التي يتم تطبيقها على أفراد المجتمع، قصد تنظيم الحياة العامة، وإجبار الأفراد والجماعات على الامتثال للأوامر وقوانين الدولة، وبالمقابل هناك سياسات تحفيزية، وإجراءات تنظيمية تتخذها الحكومات لتشجيع سلوك معين للمواطنين[2].فمثلا هذه السياسات تهدف الدولة من ورائها إلى التحكم في سلوك الأفراد وتوجيههم وفرض عقوبات على من يخالفها، فيطلق **"منصف السلمي"** على مثل هذه السياسات بالقدرة التنظيمية للدولة والتي تتعلق بصناعة السياسة العامة واتخاذ القرارات فيها.[3]

ثالثا/ مستويات السياسة العامة:

قدم" جيمس أندرسون ثلاث مستويات للسياسة العامة، تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها، وتبعا لنطاقها وطبيعة موضوعها وهي كالآتي:[4]

1- السياسة العامة الكلية:

هي تلك السياسات التي تحظى باهتمام أكبر من المواطنين، ذلك لأن بعض القضايا تبدأ على المستوى الجزئي ثم تتسع وتتعقد لتصبح من موضوعات المستوى الكلي، فتصبح بذلك قضايا كلية تستقطب الأحزاب السياسية، أعضاء البرلمان، الإدارات الحكومية، وسائل الاتصال وجماعات المصالح ... يعبر كل واحد عن رأيه إزاء القضايا التي تمثل السياسة العامة.

2- السياسة العامة الجزئية:

تمتاز السياسة الجزئية بالخصوصية والمحدودية، أي قضايا ليست عامة، فهي تشمل إما فرد معين أو شركة أو منطقة صغيرة، المطلوب هو قرار ينتفع به قلة من الأفراد أو المتأثرين مثل حصول مجموعة من الأفراد على قرض لإقامة بعض المشاريع تعود عليهم بالفائدة.لكن يمكن لهذه السياسات العامة الجزئية أن تتسع وتتحول إلى سياسات عامة كلية، إذ كلما تنوعت برامج الحكومة وازدادت نشاطاتها في المجتمع أدت إلى تزايد المنافع التي تحدثها الواجبات التي تفرضها على الأفراد والجماعات والمناطق.

3- السياسة العامة الفرعية:

تسمى أيضا الوحدات الحكومية الفرعية أو السياسات التحالفية، وهي سياسات ذات طابع تنظيمي وظيفي، تركز على القطاعات التخصصية، كالموانئ، الطيران ... الخ. وتتضمن هذه السياسة علاقات فردية وجانبية بين لجان البرلمان وجماعات المصالح أو بين دائرتين. فحول الطيران المدني مثلا: هناك لجنة برلمانية وأخرى فرعية حول لتخصصات، وهناك الإتحاد القومي للطيران المدني، إضافة إلى الجماعات المصلحية المعتمدة بالنقل الجوي... الخ

وهذه السياسات تعبر عن الواقع في كيفية حدوث الأشياء وبلورتها، كما تعبر على أن موضوعات السياسة العامة ليست

1 - حسن أبشر طيب، مرجع سبق ذكره، ص 52.
2 - جبرائيل آلموند، وجي بنجهام باول، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، تر: هشام عبد الله، ط1، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997، ص 196.
3 - منصف السليمي، صناعة القرار السياسي الأمريكي، ط1، واشنطن: مركز الدراسات العربي الأوروبي، 1997، ص 136.
4 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 18.

بالضرورة على الدوام تثير جميع أفراد المجتمع، لأن التنوع في الاهتمامات والتخصصات هو المحور الأساسي لوجود السياسات الفرعية.

بالإضافة إلى هذه المستويات الثلاثة، ونظرا لتقصينا الواقع العالمي والدولي. وما يجير على صعيد السياسة والعلاقة بين الدول وحلول الأزمات والمشكلات الكبرى هذا يجعلنا أمام طرح مستوى جديد" لفهمي خليفة الفهداوي "وهو **المستوى العقيم للسياسة العامة،** هذا المستوى لا يتوافق مع المستويات الثلاثة التي تم عرضها، لأنها تشمل مستويات داخلية أي السياسة الداخلية للدولة. في حين أن هذا المستوى هو مستوى خارجي أملته المتغيرات الدولية الراهنة .لأن الهيمنة والقيادة اليوم أصبحت بيد الولايات المتحدة الأمريكية، ما زاد القوي قوة والضعيف ضعفا .وهذا يؤكد وجود مستوى عقيم للسياسة العامة، الذي أصبح مرجعيا تستند إليه كل المنظمات الدولية في أغلب سياساتها العامة المتخذة، أدى إلى انتشار ما يسمى القائمة على اللاتوازن وحالة *International Public Policy* بالسياسات العامة العالمية* التبعية التي يفرضها المستوى العقيم،[1] والتالي فإن السياسات العامة العالمية، تفقد جدواها وتخرج عن كونها تسعى لإيجاد فرص للتعايش والتعاون لأن قراراتها وسياساتها غير منطقية إزاء الدول أفغانستان، فلسطين، العراق، ليبيا والسودان.

---

*- **السياسة العامة العالمية:** قد ساعد على ظهور هذا المفهوم عدة عناصر منها :1- الدور المتزايد الذي لعبته في هذه الدول مؤتمرات الأمم المتحدة المتعددة على مدار السنوات 2- توفير الدول والمنظمات المانحة للدعم المادي الموجه إلى برامج محددة، بحيث أصبحت هذه الهيئات تحدد أولويات السياسات العامة للعديد من الدول يمكن الإطلاع على موقع معهد السياسة العامة العالمية

1- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 153.

المبحث الثاني: التأصيل النظري للسياسة العامة.

تتم عملية صنع السياسة العامة وفق مداخل متعددة أفرزتها مراحل تطورها من المرحلة التقليدية وصولا إلى ما بعد السلوكية، كما تتأثر عملية صياغة السياسة العامة بمجموع الفاعلين في النظام السياسي سواء كانت رسمية أو غير رسمية، وتمر أيضا السياسة العامة بمجموعة من المراحل المتسلسلة والمتباينة التي تدخل في أعدادها وسنحاول التطرق إلى كل ذلك وفقا لمطالب ثلاث هي كالآتي:

المطلب الأول: إقترابات دراسة السياسة العامة.

أسهم بعض علماء السياسة في تطوير مداخل واقترابات تساعد في دراسة النظم السياسية من زاوية مركزية معينة، رغم أن أغلبها لم يوضع خصيصا للتحليل بذاته إلا أنها يمكن أن توظف فعليا لهذا الغرض حيث أنها تطرح أساليب متعددة ومتنوعة للتفكير في أساليب السياسة العامة أو آثارها.

وتتم عملية تحليل وصنع السياسة العامة وفق إقترابات متعددة، لكن قبل الخوض فيها لابد من التطرق إلى جانب مهم يعكس أهم القيم والمعايير التي تفرض نفسها على محللي وصانعي السياسات العامة وتؤثر عليهم من خلال تحديد اتجاهاتهم في الاختيار بين البدائل والتي يمكن تلخيصها في:[1]

1- القيم السياسية: وهي تمثل القيم التي يأخذ بها متخذ القرار على ضوء المعطيات السياسية كما تتوقعها الجماعات السياسية كالأحزاب وجماعات المصالح وتصب في أغراضها.

2- القيم التنظيمية: حيث يتأثر متخذي القرارات وخاصة البيروقراطيين ببعض القيم التنظيمية عند صنعهم للسياسة، فالمنظمات الإدارية تعمل جاهدة من أجل تحقيق قيمها وأهدافها لذلك فهي تفرض عدة عقوبات وحوافز، وذلك من أجل إخضاع الموظفين لها، ويلتزم الموظفون غالبا بقيم المنظمة حفاظا على بقائها وحرصا على سمعتها في البيئة المحيطة.

3- القيم الفردية: وهي تشمل مجموع الدوافع الذاتية والشخصية عند متخذي القرار والتي تعتبر أساسا عند اتخاذ قراراتهم من أجل الحفاظ على مكانتهم أو لزيادة عوائدهم المالية المعنوية.

4- قيم السياسات: وهي تلك القيم التي يخضع لها متخذي القرار تجسيدا للصالح العام، لذلك يوجد من السياسيين الذين يصوتون على التشريعات واللوائح القانونية التي يعتقدون أنها فعلا تخدم المصلحة العامة.

5- القيم الإيديولوجية: تتحكم الأيديولوجية في صناع السياسة والقرار كونها تعبر عن مجموع القيم والمعتقدات المترابطة التي تسهم في تصور المحيط العام، فالماركسية أيديولوجية واللبرالية أيديولوجية كذلك وهي تقود معتنقيها إلى جعلها إطارا لقراراتهم من أجل تجسيد مقومات وأفكار تلك الأيديولوجية.

6-القيم الموقفية: وهي تمثل القيم المعبرة عن القوى العديدة والمؤثرة في عملية صنع القرار واتخاذه في السياسة العامة، حيث تؤثر هذه القوى بشكل أو بآخر على متخذ القرار، فهي تفرض نفسها على الموقف القائم وهذا يلزم على متخذ القرار أن يقوم بعملية التوافق والاحتواء لتلك القوى القائمة أثناء توجيه متخذي القرار، وتبرز هذه القيم أثناء التعامل مع المشكلات الأزموية.[2]

1 - سليمان أعراج، "دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000 -2010"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2010-2011)، ص ص 35، 36.

2 - سلمى الإمام، مرجع سبق ذكره، ص 50.

وتعد القيم التي أسلفنا ذكرها عاملا مؤثرا على صناع القرار والسياسة العامة لأن تأثيرها يظهر بوضوح على طريقة فهم القضايا والمشكلات ومن ثم على عملية صنع السياسات العامة كما يؤثر على العلاقات الشخصية التي تربط بين متخذي القرارات أو مع المتعاملين معهم، وبهذا يمكن القول أن موضوع القيم يشكل حلقة مهمة في عملية تحليل السياسة العامة، تجدر بمحلل وصانع السياسات العامة أن يأخذها بعين الاعتبار.[1]

ومن أهم الاقترابات التي تعنى بدراسة و تحليل موضوع السياسة العامة نجد:

أولا/ الاقتراب المؤسسي: لقد عرف علم السياسة لفترة طويلة على أنه دراسة المؤسسات الحكومية، فإنه سياسة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة ما لم تتبناها وتنفذها وتفرضها المؤسسات الحكومية[2] الثلاث وهي المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية والمؤسسة القضائية.

فالعلاقة ما بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية علاقة وطيدة مما يدل على هذا على أن المؤسسات الحكومية تملك ثلاث ميزات هامة للغاية تمنحها السياسة العامة لكي تثبت وجودها في المحيط العملي والاجتماعي وهي:[3]

1-الشرعية: إن اكتساب الشرعية للمؤسسات يعد شرطا أساسي لاستمرارية النظام كما يعزز من فعالية وكفاءة هذه المؤسسات في الدولة بما فيها المؤسسات الإكراهية[4] ويعزز مهمتها في دعم النظام والمؤسسات السياسية ذاتها وهذا يعني أن السياسة العامة التي يترتب عنها وجود والتزامات قانونية عامة حيالها هي تلك السياسة الحكومية العامة.

2- الشمولية أو العمومية: أي أن السياسة العامة تتصف بالشمولية وبطابعها العام الذي يمتد ليشمل كافة الناس في المجتمع على خلاف سياسات الجماعات أو المنظمات الأخرى التي تقتصر على شريحة ضيقة في المجتمع.[5] وهي بذلك عامة تشمل قراراتها وتلزم كل المجتمع.

3- الفرض أو الإجبار: تحتكر وسائل الإكراه الرئيسية في المجتمع كالجيش والشرطة. أي أن الحكومة وحدها التي تستطيع معاقبة المخالفين لسياساتها العامة وهي وحدها تمتلك هذه السلطة التي تمكنها من التحكم بولاء مواطنيها، وبالتالي تجعلها على يقين من أن السياسة العامة ملتزم بها كافة أعضاء المجتمع والتأكد من أن المجتمع بكامل أعضائه أفرادا وجماعات يعملون ضمن إطار هذه السياسة العامة.[6]

فدراسة المؤسسات كانت من خلال المدخل التقليدي ترتكز على الجوانب الرسمية وعلى القواعد والصلاحيات والنظم التي تستوردها بينها. ولم يكن الاهتمام بالسلوك العملي الفعلي لهذه المستويات ولكن سرعان ما تحول اهتمام علماء السياسة من المنهج التقليدي في دراسة المؤسسات إلى التوجه الجديد الذي يهتم بدراسة

1 - سليمان أعراج، مرجع سبق ذكره، ص 36.

2 - مبروك ساحلي، عبد النور ناجي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص 108.

3 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 181

4 - عبد الغفار رشاد القصبي، المؤسسية وبناء المؤسسات، ط1، مملكة البحرين: سلسلة إصدارات التنمية السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2008، ص 15

5 - فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع السابق، ص 181.

6 - صدفة يحي فاضل، مبادئ علم السياسة: مدخل موجز لدراسة العلوم السياسية، ط3، جدة: دار العلم، 2003، ص 153.

وبحث العملية الأساسية في إطار المؤسسات الحكومية مع التركيز على السلوك الصادر من المشاركين. [1]

فالمؤسسة هنا لها تكوينها وبنيتها الداخلية وعملياتها ومعاييرها الخاصة بها. وهي تنمو وتتطور وتدخل في علاقات جديدة وتضم أدوات أو وحدات ليست جامدة وإنما هي آخذة في التفاعل والحركة.[2]

إن المدخل المؤسسي من خلال أنماطه الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي يؤثر في مضمون السياسة العامة، ذلك أن تكوين بعض المؤسسات قد تكون من أجل تفعيل مخرجات السياسة العامة أو الحد منها إلى مخرجات أخرى وأن أي تغيير مؤسسي مرتبط بتغيير في السياسة العامة.[3] يعني ذلك وجود علاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة العامة وهما يتصلان بدرجة كبيرة بالقوى الاجتماعية والاقتصادية.[4]

ثانيا/ اقتراب الجماعة: يدور مقترب الجماعة حول مفاهيم ثلاثة هي: جماعة المصلحة، القوة، والصراع وهي ضمن سياق الديمقراطية والتعددية ومن ثم فهي تركز على دراسة وتحليل علاقة الجماعات بعضها ببعض وأثر ذلك على الاتجاهات والمصالح المشتركة وكذلك تحليل التفاعلات سواء بين الأفراد داخل الجماعة أو بين الجماعات المختلفة[5]، والسياسة وفق هذا الاقتراب هي حصيلة كفاح الجماعات[6]،فالأفراد مهمون في السياسة عندما يتصرفون كجزء أو باسم جماعات المصلحة ومهمة النظام السياسي هي إدارة الصراع بين الجماعات عن طريق وضع قواعد اللعبة لهذا الصراع، فهي تعكس مصالح الأقوى والأكثر دوما في المجتمع وتنظم المصالح المتوافقة والمتوازنة وتصدر الحلول التوفيقية في شكل سياسة عامة، كما تفرض هذه الحلول التوفيقية على المجتمع ككل.[7] في حين يقوم هذا الاقتراب على مجموعة من الافتراضات:

-أن الجماعة هي وحدة التحلي التي يمكن أن ينطلق منها الباحث في دراسة الظواهر السياسية، فهي محور العملية السياسية.

- يتم النظر إلى المجتمع أو مفهوم المجتمع على أنه شكل فسيفسائي من الجماعات المتعددة في حالة من التعاون والصراع.

- النظام السياسي مركب ومعقد من الجماعات المتفاعلة فيما بينها باستمرار، حيث يتضمن هذا التفاعل أشكالا من التدافع بين الجماعات أو الضغط و الضغط المضاد الذي يحدد حالة النظام السياسي في وقت معين.

- يتوقف تأثير الجماعة في السياسة العامة على مكونات القوة بالنسبة لها، وطبيعة النظام السياسي والعلاقة بين النظام والجماعة.[8]

ويعتقد الدكتور **حامد ربيع** أن الجماعة تصبح حقيقية مستقلة على الأفراد والمكونين لها. فهي ليست مجرد حاصل جمع عدد

1 - مبروك ساحلي، عبد النور ناجي، مرجع سبق ذكره، ص 108

2 - صدفة يحي فاضل، نفس المرجع السابق، ص 155.

3 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 182.

4 - مبروك ساحلي، عبد النور ناجي، نفس المرجع السابق، ص 109.

5 - محمد نصر عارف، ابستومولوجيا السياسة المقارنة، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 98.

6 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 34.

7 - غانم السيد عبد المطلب، تنفيذ إملاء السياسة العامة، برنامج تدريبي حول قدرات أعضاء فروع المجلس القومي للمرأة، القاهرة: مركز دراسات استشارات الإدارة العامة، 2002، ص 05.

8 - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي- المفاهيم، المناهج، الاقترابات، والأدوات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997، ص ص 201، 202.

من الأفراد، فالجماعة تملك في العادة صفات مستقلة ووعي أو عقل جماعي خاص بها ولا يمكن بحال من الأحوال أن تظل الجماعة قاصرة على تجميع للصفات الفردية ويدلل على ذلك بالظاهرة الجماهيرية.

ومع أن الجماعات تختلف باختلاف المهن والمصالح والتيارات العقائدية فإن الشيء الأكيد هو أن السلطة الفعلية توجد في حوزة المجموعات المتنافسة والمتجانسة، وعن طريق وجود سلطة والنفوذ في يد مجموعات قوية تستطيع العناصر البارزة أن تؤثر في مجرى الأمور وتعزز عمل الأفراد وتشجعهم على الالتفاف حولها مقابل الحصول على مكاسب ومناصب ومكافآت مادية.[1]

ومنه فإن هذا المقترب يعتبر أن السياسة العامة هي بمثابة توازن داخل الجماعة التي تتشكل من تنظيمات شبكية تظم أفرادا وأحزابا وجمعيات ونقابات، تعمل بالتفاعل والتصارع للتأثير على السياسة العامة ومهمة النظام السياسي هنا هي إدارة صراع الجماعة وذلك بإرساء قواعد اللعبة في الصراع وتدبير حلول وسط وتوازنات في المصالح وتنفيذ هذه الحلول في شكل سياسة عامة تم تطبيقها.[2]

إن هذا الطرح سيجعل من السياسة العامة المتخذة تعكس رؤية الجماعة، التي تزداد درجة تأثيرها وضغطها من خلال عدة مقومات كالقيادة القوية، الثروة والقيادة التنظيمية، التي تجعل من صناع السياسة يأخذونها بالحسبان.[3]

1 - عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ط2، الجزائر: دار البصائر، 2008، ص 95.

2 - سلمي الإمام ، مرجع سبق ذكره، ص 48

3 - سليمان أعراج، مرجع سبق ذكره، ص 39.

وقد تجمع أفراد الجماعة قواسم مشتركة إضافية تفوق ما تجمع بين أبناء المجتمع القومي الأوسع كالقيم والمعايير والنماذج السلوكية فالأفراد قد ينتمون لنفس الحزب أو الإقليم أو الطائفة ويخضعون لظروف وعمليات متشابهة في التنشئة والتعبير والاتصال والتمثيل، إلا أن ارتباط الفرد في المجتمع بالجماعة يتوقف على عوامل عديدة منها درجة تعاظمه مع الجماعة ومفهومه لها و موقف الجماعة إزاء الفرد ودوره ومكانته بها.[4]

ثالثا/ اقتراب النخبة*: السياسة العامة من وجهة نظر هذه الفئة تعتبر بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة.[5] وتقترح النخبة رؤيتها في أن الناس غير مشمولين ولا عارفين بالسياسة العامة، وأنها كنخبة متميزة هي التي تشكل رأي الجمهور حول السياسة العامة،وهي التي تؤثر فيه بأكثر مما تتأثر هي به، وهذا يعني أن السياسة العامة تأخذ حالة الانسياب الرأسي أو الهرمي الذي ينزل من النخبة إلى الجمهور وبالتالي فالمجتمع مقسم إلى قسمين هما:

4 - عبد الغفار رشاد القصبي،مناهج البحث في علم السياسة، الكتاب الأول، مرجع سبق ذكره، ص 216.

*- استخدمت كلمة **النخبة** في القرن 17 م، لوضع السلع ذات النوعية ثم انتشرت استخدامها لتسيير الجماعات العليا، وطبقا لقاموس **"أكسفورد"** فإن أقدم استخدام في اللغة الإنجليزية هذه الكلمة في عام 1823، حينما كانت تنطبق بالفعل على الجماعات الاجتماعية، لكن المصطلح لم يستخدم بالفعل في العلوم الاجتماعية والسياسية بوجه عام إلا في الثلاثينيات من القرن 19م، في بريطانيا وأمريكا بوجه خاص ولقد اجتهد المفكرون في إثراء مضامينها ابتداءً من أفلاطون وأرسطو، مرورا بماركس وباريتو، وصولا إلى مليز للمزيد من المعلومات راجع: ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط1ن الأردن، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص47.

5 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 35.

-قسم مع من يمتلك القوة. – قسم مع من لا يمتلك القوة.[1]

ولقد لخص **"داي و ريجليز"** في كتابهما**" تجاهل الديمقراطية"** المقترب على النحو التالي: [2]

-إن المجتمعات تنقسم إلى قلة تملك بيدها القوة وأغلبية مستضعفة وعدد صغير فقط من الأشخاص يحفظون الأشياء ذات القيمة للمجتمع، أي يصنعون السياسات العامة و لا تصنعها الجماهير.

- انضمام الأفراد من الأكثرية إلى النخبة يقيد بضوابط شديدة للحفاظ على الاستقرار ولتجنب الثورة، ولا ينظمون إلى النخبة إلا الذين يؤمنون حقا بمعايير ويقتنعون ويخلصون لها.

- يتفق أفراد النخبة على القيم والقواعد الأساسية للنظام الاجتماعي.

- السياسة العامة لا تعكس مطالب الجماهير وإنما تحمي مصالح النخبة والتغيير في السياسات العامة يكون تدريجيا وتصاعديا وليس ثوريا.

- الفئة الحاكمة لا تأتي من نفس الجذور الاقتصادية والاجتماعية للغالبية، حيث تمثل الشريحة العليا من الطبقة الاقتصادية والاجتماعية.[3]

وهكذا تصبح السياسة وفق هذا المقترب استفزازية أو مهيجة للجماهير لكونها موجهة نحو مصالح القلة ومعبرة عن قيمهم وقد تكون في بعض الأحيان موجهة نحو تحقيق الرفاهية للجماهير وفق منطق القلة.[4]

والإسهام الحقيقي لهذا المقترب هو أنه يلفت النظر إلى الفاعلين الحقيقيين في المجتمع بالنسبة لأي سياسة عامة، وكذا إلى ضرورة رصيد كل فاعل من القوة والنفوذ والإقناع إضافة إلى فحص تصرفاتهم عن السياسة العامة موضع الدراسة وكيفية توزيع عوائد هذه السياسة بين هؤلاء الفاعلين والمواطنين العاديين.[5]

رابعا/ اقتراب النظم: ينظر هذا الاقتراب إلى السياسة العامة على أنها مخرج للنظام السياسي*، فهي تعبر عن استجابة النظام السياسي للقوى البيئية التي تؤثر عليه، ويعبر عن هذه القوى بالمدخلات والمخرجات وهي التخصيصات السلطوية للأشياء ذات القيمة وهي التي تكون عادة محور اهتمام السياسة العامة، اقتراب النظم ينظر إلى البيئة ولا يكشف عما يحدث في داخلها.[6] ويرى **إيستون** أن التفاعلات السياسية في المجتمع تشكل نظام سلوك يمكن فصله تحليليا عن بقية الأنظمة، ومن ثم يكون من السهل الفصل بين المتغيرات الأساسية داخل النظام ومتغيرات البيئة المحيطة به التي تؤثر فيه، حيث ينظر إيستون للنظام في التحليل السياسي على أنه نسقا أو مجموعة من المتغيرات المعتمدة على بعضها البعض والمتفاعلة فيما بينها والتي يتم من خلالها التخصيص السلطوي للقيم في المجتمع.[7] وتمثل المطالب والدعم والمدخلات المقدمة إلى النظام من البيئة، وبيئة النظام تشمل كل الظروف والأحداث الواقعة خارج حدود النظام السياسي، والمطالب هي كل ما يطرحه الأفراد والجماعات على النظام السياسي للتصرف

1 - خليفة فهمي الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 172.
2 - مبروك ساحلي، ناجي عبد النور، مرجع سبق ذكره، ص 110.
3 - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص 112.
4 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 36.
5 - مبروك ساحلي،عبد النور ناجي، نفس المرجع السابق، ص 11.
* - يعني **النظام السياسي** مجموعة من الأجهزة والمؤسسات المتناسقة والمرتبطة فيما بينها، تقوم بأداء وظائف وأدوات تلزم لبقاء هذا النظام ويخضع فيه نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة بأهدافها وطبيعتها، ودور الفرد ومركزها فيها، كما تتحدد فيه ؟أيضا عناصر القوى المختلفة التي تتصارع أو تتعاون داخل النظام من أجل الحصول على السلطة والسلطان، وكيف تتم عملية التفاعل في هذا النظام .
6 - غانم السيد عبد المطلب، مرجع سبق ذكره، ص 05.
7 - محمد نصر عارف، مرجع سبق ذكره، ص 262، 263.

من أجل إشباع مصالحهم، والدعم يتمثل في استسلام الأفراد والجماعات للنتائج الواردة من النظام وهو يستجيب للمطالب، وهذا التوزيع والإحلال للقيم يكون السياسة العامة، ومصطلح التغذية العكسية يشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة في البيئة وفي المطالب المطروحة من قبلها وكذلك في خصائص النظام السياسي ذاته، والسياسة العامة قد تولد مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى محركات أخرى وهكذا تستمر العملية التي قد لا تنتهي في استمرارية السياسات العامة.[1]

خامسا/ اقتراب الاختيار الرشيد: السياسة العامة وفقا لهذا الاقتراب هي محصلة سلسلة متتالية من قرارات الاختيار في ظل معرفة كاملة ومجموعة معروفة تضم كل الاختيارات البديلة، أي دالة العائد التي توضح المنفعة المحتملة لكل بديل، أي احتمالات تحقيق البدائل.

والسياسة العامة الرشيدة هي التي تحقق أعظم ناتج (عائد) اجتماعي، ومعنى هذا أنه ينبغي على الحكومات أن تختار السياسات التي تنتج مكاسب للمجتمع أكثر مما تكلفه عن أعباء بأكبر قدر ممكن.

إن الخاصية المميزة لهذا المدخل هو أنه يحاول تقديم حلول شاملة للمشاكل الاجتماعية وخاصة الإدارية، وذلك من خلال تقسيم مراحل السياسة العامة إلى مراحل متسلسلة، ومحاولة إيجاد حل عقلاني بأقل التكاليف وأعظم النتائج وذلك باستخدام عدة أساليب فنية.[2]

وهناك العديد من المحاولات لتطبيق نظرية الاختيار الرشيد في تحليل السلوك السياسي والأبنية والمؤسسات السياسية وهذه المحاولات كانت ناجعة إلى حد كبير وساهمت في تطوير ما عرف بالاقتصاد السياسي الجديد.[3]

ويقوم هذا الاقتراب على ثلاثة فروض أساسية: الرشادة والكفاءة الاقتصاد، وتتأسس الرشادة على مفهوم الرجل الاقتصادي وهو رجل يسعى لتعظيم الفائدة في ظل ظروف افتراضية في المعرفة الكاملة، فلا توجد عوامل مؤسسة أو سيكولوجية تجعل ترجمة الاختيار الرشيد إلى حركة مستحيلا أو مكلفا أو بطيئا فالحركة نتيجة الاختيار الفردي لا اختيار الجماعة. والعناصر الأساسية لهذا النموذج:[4]

-مجموعة من البدائل السلوكية للاختيار، وهي مجموعة كاملة تضم كل الاختيارات البديلة.

- مجموعة فرعية من البدائل السلوكية يدركها الإنسان أو يأخذ بعين الاعتبار الأوضاع أو النتائج الممكنة في المستقبل لكل بديل.

- دالة العائد التي توضح المنفعة لكل من تم اختياره (البديل).

- معلومات عن حدوث النتائج المستقبلية إذا تم اختيار بديل معين.

وتتحكم الكفاءة والاقتصاد في ترتيب البدائل طبقا للعائد المتوقع منها، التكلفة المحتملة لتبني هذا الاختيار ومقتضى الكفاءة، واختيار البديل الأقدر على تحقيق الهدف ومقتضى الاقتصاد أن تكون النتائج أكبر من التكاليف.

المطلب الثاني: البيئة والقوى الفاعلة في صنع السياسة العامة.

من خلال ما تم عرضه حول الاقترابات ذات الإسهام الكبير في فهم ودراسة السياسة العامة سنحاول التطرق في مضمون هذا المطلب

1 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 33.

2 - علي محمد بيومي، دور الصفوة في اتخاذ القرار السياسي، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2004، ص 50.

3 - سليمان أعراج، مرجع سبق ذكره، ص43.

4 - مبروك ساحلي،عبد النور ناجي، مرجع سبق ذكره، ص 117.

إلى بيئة القوى الفاعلة والمؤثرة في رسم السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها.

أولا/بيئة السياسة العامة:

إن السياسة العامة تتفاعل وتتعامل مع بيئة واسعة محيطة بها، تتمثل بمجموعة العوامل والمتغيرات إضافة إلى القيم والثقافات، وما يمكن أن يكون عليه المجتمع داخليا وخارجيا مثل:

- العوامل الاجتماعية، الثقافية الحضارية.- العوامل الاقتصادية- العوامل التعليمية- العوامل السياسية والإدارة العامة- العوامل الدولية العالمية. وليست تلك العوامل حصرية أو متوقعة وإنما ثمة عوامل أخرى.[1] تتشكل وتكون في كليتها، البيئة التي تتفاعل معها عملية صنع السياسة العامة، حيث أنها لا تكون كفء وفعالة ما لم تراع الظروف البيئية التي تحيط بها. فالحاجة إلى سياسة عامة تولد في البيئة وتنتقل إلى النظام السياسي عبر قنواته إضافة إلى دور البيئة في وضع بعض القيود والمحددات على متخذي القرارات وتحد من خوضهم في بعض الموضوعات أحيانا. كما أن للخصائص الجغرافية والمناخية وحجم ونوع الموارد الطبيعية المتاحة للنظام السياسي وغيرها من المتغيرات المتعلقة بعدد السكان وتركيبتهم ونمط العيش وأساليبه الثقافية وما يرتبط بها من نظم فرعية اقتصادية واجتماعية، تعد جميعها خصائص بيئية ومهمة لدى متخذي السياسات، وقد تكون بعض المواقع الجغرافية والطبيعية مؤثرة جدا على السياسات الخارجية للدولة أيضا.[2]

فالسياسات العامة تتأثر بعوامل عددية قائمة في البيئة والمجتمع، منها ما هو اقتصادي ومنها ما هو ديني ومنها ما هو مرتبط بالعادات والتقاليد، قد استرسل **(آلموند وزملاءه)** في تفصيل بيئة السياسة العامة أو النظام السياسي مؤكدين أن البيئة الداخلية والخارجية يعملان على تشكيل طبيعة القضايا والمشكلات السياسية في الدولة، وهاتان البيئتان تضعان النظام السياسي في مواجهة القضايا والمشكلات، وسيتم التركيز على أهم المتغيرات المتمثلة في: الثقافة السياسية، الظروف الاقتصادية، الظروف الاجتماعية ثم الظروف العالمية[3]

1-الثقافة السياسية:

تحظى المتغيرات الثقافية بأهمية كبيرة لما لها من تأثير واضح على الأجهزة الحكومية خاصة النظام الإداري، فكلما ارتفع مستوى التعليم والثقافة والخبرات فإن مهمة السياسة العامة توكل لأفراد يتميزون بالخبرة والكفاءة، وهذا ينتج سياسة عامة تمتاز بالخبرة والمعرفة العلمية.[4]وتعد الثقافة السياسية عامل من بين العوامل ذات التأثير الواسع وتلعب دورا متزايدا في المجتمع المعاصر و يختلف نمط هذه الثقافة من مجتمع لآخر، كما تختلف في المجتمع نفسه في حدود معينة من مرحلة إلى أخرى من مراحل تطوره [5]

والثقافة السياسية كما يعرفها آلموند وزملاءه 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. [6]

1 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 199.
2 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 45.
3 - فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع السابق، ص 200.
4 - سليمان أعراج، مرجع سبق ذكره، ص 47.
5 - عبد الغفار رشاد القصبي، مرجع سبق ذكره، ص 12
6 - جبرائيل آلموند وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 193.

وفي تعريف آخر فالثقافة السياسية تعد ثقافة فرعية في إطار الثقافة العامة للمجتمع، فهي الشق المتعلق بظاهرة السلطة من هذه الثقافة العامة.

وعلى ذلك فإن الثقافة السياسية تشير من ناحية إلى القيم والمعتقدات والاتجاهات نحو السلطة والحكم وتشير من ناحية ثانية إلى الغايات والوسائل التي تتعلق بالنظام السياسي وحركته وتطور الحركة السياسية والقيم والمعايير التي تحكمها، كما تشير من ناحية ثالثة إلى شرعية القواعد والإجراءات والتنظيمات السياسية.[1]

ولأجل ترسيخ دور الثقافة السياسية في عملية صنع السياسة العامة، لابد من استيعاب حالات التمايز والمفارقات التي تتجلى عن الثقافة السياسية كمؤثر نسبي وليس قطعيا وهذا من خلال الملاحظات الآتية:

-إن المجتمع الواحد قد يكون إطار تتخلله ثقافات سياسية فرعية من جراء التباين والاختلاف الحاصل بين شرائحه ومناطقه وبنائه الطبقي والسكاني مثل أمريكا يتميز شمالها عن جنوبها والبيض عن السود.

- القيم المعروفة كالمساواة، الحرية الفردية والديمقراطية تؤثر على وضع السياسة العامة، فالحرية الفردية في الدول الرأسمالية أدت إلى توسيع دائرة النشاط الخاص بقدر الإمكان.

- تباين الثقافات يؤدي إلى اختلافات في صنع السياسة العامة في مختلف أنحاء العالم، ففي بريطانيا هناك قلة من المواطنين الذين يعارضون الملكية الحكومية عكس أمريكا التي فيها قلة من المواطنين الذين يؤيدون الملكية الحكومية.

- إن التوجه السكاني ورؤية المواطنين للزمن والوقت من خلال الماضي والحاضر والمستقبل يؤثر على تعاملهم مع صنع السياسة العام، فالنظرة إلى الماضي تعني الميل إلى المحافظة وليس الإبداع ولا التجديد وبالتالي هذه النظرة ستسمح لتشريع سياسة عامة لخدمة كبار السن، أكثر من تشريع سياسة عامة تهتم بالتعليم العالي القائم على أسس تقنية متطورة.[2]

والثقافة السياسية ستتعلق بتلك القيم والمعتقدات التي تحدد كيفية يفسر بها الشعب الدور الصحيح للحكومة وكيف أن الحكومة ذاتها يتم تنظيمها وإدراك الشعب لدورها ولعلاقاتها الصحيحة بين الحاكم والمحكومين له تأثيره المعترف به على النظام السياسي.[3]

2- الظروف الاقتصادية:

لقد مثل العامل الاقتصادي في البيئة الأساسية لرسم سياسة عامة تخدم المصالح الاقتصادية لأي دولة تفي العالم لان قوة النظام اقتصاديا تحدد قوته سياسيا[4]، فالأسس الاقتصادية للمجتمع تؤثر على نوعية السياسة العامة، فالنظام الاقتصادي في الدولة هو الذي يوجه السياسة العامة.

وأهمية هذه البيئة جعلت العديد من الباحثين يؤكدون في تحليل السياسات العامة على المداخل الاقتصادية.[5]إذا النظرية الاقتصادية الكلاسيكية تنتج سياسات محايدة والنظرية الكنزية تعتمد على

1 - عبد الغفار رشاد القصبي، مرجع سبق ذكره، ص 07.

2- إبتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر1989-199"، (مذكرة ماجستير في السياسات العامة والحكومات المقارنة، قسم العلوم السياسية والعلاقات لدولية، جامعة باتنة، 2010-2011)، ص 57.

3 - عبد الغفار رشاد القصبي، الثقافة السياسية،ط1، مملكة البحرين:معهد البحرين للتنمية السياسية، 2008 ،ص 07.

4 - ابتسام بدري، "تأثير المحددات الداخلية والخارجية في رسم السياسة العامة"، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول "السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع"، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، ص 04.

5 - أحمد المصطفى الحسين ، مرجع سبق ذكره، ص 163.

السياسات التدخلية والنظرية الماركسية تعتمد على السياسات الشمولية، والكلاسيكية الجديدة وما أفرزته من سياسات الخصخصة والعولمة وسياسات الإصلاح الحكومي، ومن ثم فإن طبيعة النظام والنظرية الاقتصادية المعتمدة في الدولة تؤثر على نوعية السياسات العامة المتخذة.

3- الظروف الاجتماعية:

تضم تركيب المجتمع والطبقات وإمكانيات الصعود الطبقي وتعريف الأدوار الاجتماعية وطبيعة التنظيم الاجتماعي وتطوير المؤسسات الاجتماعية، وهي تشمل أيضا العادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع التي تنعكس على كيفية صياغة ورسم وتنفيذ السياسة العامة. وتتركب البيئة الاجتماعية من سمات الشخصية. فبرامج السياسة العامة لابد أن تراعي عادات وقيم المجتمع، فالقيم الاجتماعية والدينية والعقائدية تحدد في كثير من الأحيان الإطار الذي تتم فيه عملية تخطيط السياسيات فمثلا لا يستطيع أن يقدم المخطط برنامجا أمثل من ناحية عقلانية وفنية إذا كان هذا البرنامج يصطدم بالعقائد الاجتماعية والدينية السائدة في المجتمع وبالتالي فإن أنظمة القيم السائدة في أي مجتمع تضع حدا للاختيارات التي يمكن قبولها.

وبصفة عامة فإن السياسة العامة بل إن فلسفتها وثقافتها في تفاعل مع فلسفة المجتمع وثقافته، فبينما يتأثر المجتمع بالأنشطة والبرامج المتضمنة في السياسة العامة، فهو كذلك يؤثر عليها ويوجهها.[1]

4- البيئة الدولية:

تزداد أهمية البيئة الدولية نتيجة للتغيرات السريعة التي طرأت مؤخرا في السياسة الدولية، مما يجعل ذلك قضية مهمة تواجه جميع صناع السياسة ولقادة السياسيين والموظفين العموميين في مختلف الأجهزة والمنضمات وبالتالي فإن صنع السياسة العامة في الدول في أي مجال قد يستجيب للمتغيرات البيئية الدولية بشكل طوعي أو إلزامي.[2]

كما أن دخول العالم الحالي القرن 21 قد حتم ولا زال يحتم على دوله مزيدا من الاستعدادات إزاء المشكلات المتضاعفة والمتفاقمة الجديدة، يمكن لها أن تحدث وبمقدورها تخريب المنجزات السابقة، إن لم يتوصل إلى معالجات حاسمة لتلك المشكلات اللاحقة، مثل الانفجار السكاني، الشركات المتعددة الجنسيات، التلوث البيئي...الخ، هذه الظروف تفوق قدرة الدولة الواحدة، نتيجة تشعب تأثيراتها على مختلف العالم، مما يجعل هذه السياسات عالمية، ولأجل التغيير من جراء ظهور العولمة فالتحولات في أنظمة الدولة أدى ذلك إلى تنامي الشعور السياسي والمجتمعي المتزايد نحو الاعتمادية الدولية.[3]

ثانيا/ القوى الفاعلة في صنع السياسة العامة:

تشكل السياسة العامة ذات طبيعة عملية حركية حيوية ومستمرة تتغير بتغير الظروف المحيطة بها،وعلى هذا الأساس فإن هناك مجموعة فواعل ذات العلاقة في تأسيس سياسة عامة معينة وهذا من خلال نقطة المشاركة ذات النمط القانوني الذي يكفل لها حق صنع سياسة عامة حكومية أو من خلال عمليات الضغط بمختلف الأساليب السانحة لصنع ولتوجيه سياسة عامة ذات نمط معين، ومن بين مجموع الفواعل المشاركة في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة نجد منها:

1 - سلمى الإمام، مرجع سبق ذكره، ص 88.

2 - موفق حديد موفق، الإدارة العامة هيكلة الأجهزة وصنع السياسات العامة وتنفيذ المشاريع، ط1، عمان: دار الشروق 2000، ص 50.

3 - ابتسام قرقاح، مرجع سبق ذكره، ص 59.

- ذات الجهة الرسمية ممثلة في: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية والجهاز الإداري البيروقراطي، في حين تتمثل الجهة غير الرسمية في المجتمع المدني السياسي، جماعات الضغط، الرأي العام الإعلام.

1- الفواعل الرسمية:

يختلف دور المؤسسات الحكومية في رسم السياسات العامة للحكومة وتنفيذها بحسب تركيز السلطة في أيدي متخذي القرار، كما تتعدد مستويات رسم السياسات العامة بتعدد المؤسسات الحكومية التي تتولى هذه العملية.

أ- السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية، وتعرف عموما بالبرلمان، هي مؤسسة سياسية تهدف بصفة كلية للتعبير عن التوجهات الفكرية العملية للمصالح المختلفة في المجتمع والإسهام وفقا لما يقرره الدستور والإيديولوجية السياسية للدولة في التشريع وفي رقابة أداء السلطة التنفيذية، وتظل دائما قدرة البرلمان وهيئة في النهوض بهذه المهام بما يتوافر فيه من تمثيل متوازن للمصالح المختلفة وفق حجمها وتأثيرها وعلى التواصل للمعلومات التفصيلية الدقيقة عن أداء الأجهزة والمؤسسات التنفيذية، وبمقدار ما يتاح لهم من أجهزة فنية مساعدة للبحث والدراسة والتقصي.[1] وتعمل الهيئات التشريعية على تنظيم طرق وسير عملها في إطار الصلاحيات المخولة لها دستوريا ويتم ذلك من خلال سن ووضع نظام داخلي يعمل على تحديد هيكل تنظيمي خاص بها، يتم فيه توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين مختلف المستويات، وتحديد المسؤوليات وطبيعة العلاقة بين الأجهزة الفرعية والتي من ضمنها نسجد لجان هذه الأخيرة تقوم بتنوع في تقسيم العمل الذي يسمح لجماعات متخصصة من المشرعين بتداول أنواع معينة من القضايا وتقديم توصيات حول ما يجب أن تقوم به الهيئة التشريعية بكاملها.[2]

حيث يتولى المشرعون في هذه الهيئة وانطلاقا من الصلاحيات المخولة لهم والمنصوص عليها في الدستور و إصدار التشريعات ورسم السياسة العامة. إن دور المشرعين في صنع السياسة العامة مهم وأساسي في الأنظمة الديمقراطية على خلاف الأنظمة الفردية التسلطية، وقد أكد جيمس أندرسون أن دور المشرعين في الأنظمة الرئاسية أكبر منه في الأنظمة البرلمانية.[3]

ويمثل الجهاز التشريعي النموذج المثالي الذي يعبر عن الإرادة الكلية للمصالح المتعددة والمتنوعة والمختلفة في المجتمع من الأثر الكبير الذي يلعبه في تشكيل ووضع وتنفيذ السياسات العامة للدولة في مختلف وظائفها وقطاعاتها لأنه:[4]

-صاحب دور في سن التشريعات سواء امتلك هذا الحق منفردا أو مشاركة مع رئيس الجمهورية.

- مداولات البرلمان حول بيان الحكومة وما يتضمنه من توجهاتها وسياستها العامة التي تعمل على وضعها وتنفيذها، حيث يتم فيها مناقشتها وتقديرها وتعديلها ونقدها.

- سلطة الجهاز التشريعي في أخذه زمام المبادرة باقتراحه على السلطة التشريعية بعض التدابير التي يراها ضرورية لمعالجة ظروف طارئة أو متوقعة.

1 - حسن أبشر الطيب، مرجع سبق ذكره، ص 110.

2 - جبرائيل آلموند وآخرون، السياسة المقارنة إطار نظري، مرجع سبق ذكره، ص 261.

3 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 56، 57.

4 - موفق حديد موفق، مرجع سبق ذكره، ص 62.

- سلطة الجهاز التشريعي في التداول حول مشروع الميزانية العامة للدولة واتخاذ القرار بالموافقة عليها كما قدمتها الحكومة أو بعد إجراء بعض التعديلات فيها أو الاعتراض عليها. والدور الرقابي للجهاز التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية .[1]

ب- السلطة التنفيذية:

يستخدم مصطلح الجهاز التنفيذي أحيانا ليشمل كل المنظمات السياسية والإدارية في الدولة بما فيها مجلس الوزراء والجهات التنفيذية ذات الصبغة السياسية، كما يستخدم أحيانا ليعني فقط الجهات التنفيذية العليا في الدولة، إن دور هذا الجهاز يختلف في الدول المختلفة من الناحية الدستورية والقانونية، فو في غالب الأحيان من صناع السياسات المعاونين، وتقع سلطاته تحت مراقبة الجهاز التشريعي وفي أحيان أخرى يكون من صناع السياسات الأساسيين الذين يمنحهم دستور البلاد الحق في التشريع وصنع السياسات العامة دون الرجوع للسلطة التشريعية وفي أحيان أخرى يعطي الدستور عملية التشريع شكلا تشاركيا مقسما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.[2]وتضم هذه الأخيرة الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات واللجان والأجهزة الإدارية الحكومية المتنوعة، وهم المسؤولون السياسيون الذين يسمون بأسماء شتى وتتباين واجباتهم وسلطاتهم بقدر واضح وكبير، وهم المعنيون بأداء الحكومة والنهوض بأعبائها في المجتمع بدءا من الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء، فالوزير وممن لديهم سلطات حقيقة في سن القوانين والنظم وتنفيذها.[3]

وينجز المسؤولون التنفيذيون عادة وظائف هامة خاصة بالنظام، والجهاز التنفيذي هو موضع القيادة في النظام السياسي.

وللسلطة التنفيذية الأهمية الأولى في إنجاز العملية السياسية وهي تعد أهم بنية في صنع السياسة العامة فالتنفيذية تباشر سياسات جديدة واعتمادا على تقسيم السلطات بين التنفيذية والتشريعية، يكون جزء هام تتبناه وتشرف السلطة السياسية التنفيذية أيضا على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها.[4]

ج- السلطة القضائية:

هي السلطة التي لها الحق الأساسي في تفسير القانون وتطبيقه، والحكم على مدى الالتزام به والمقصود هنا هو القضاء السياسي[5]، والمحاكم هي تلك الأجهزة والمؤسسات القضائية والقانونية المعنية بوضع السياسات العامة القضائية، وعلى الرغم من كون القضاة ليسوا سياسيون إلا أنهم يشاركون مع المشرعين والمنفذين ومع رؤساء الدوائر الإدارية في ممارسة القوة السياسية، والتي يتمخض عنها مسؤولية تكوين أو وضع السياسات العامة، فالمحاكم العليا لها دور في صنع السياسة العامة من خلال استخدام سلطاتها في تفسير ما هو مطلوب من القانون الجديد أو السياسة العامة الجديدة ومعرفة ما هو المطلوب من الناس إزاء سلوكياتهم وتصرفاتهم نحو الأولويات القضائية، كما وأن المحاكم ضمن عملية تنفيذ الساسة العامة تمثل ميدانا لمناقشة الآراء المختلفة التي تمثل الناس والمطبقين لتلك السياسة وهذا كله يدل على أن المحاكم تلعب دورا في التشريعات السياسية مثل: [6]

1 - جبرائيل آلموند، السياسة المقارنة إطار نظري، مرجع سبق ذكره، ص 262.
2 - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص 235.
3 - حسن أبشر الطيب، مرجع سبق ذكره، ص 153.
4 - وصال نجيب العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 48.
5 - صدفة يحي فاضل، مرجع سبق ذكره، ص 177.
6 - فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق الذكر، ص 217.

- تقرير ما إذا كانت السياسة العامة تتماشى مع الدستور أم لا؟
- لعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة وبين مطبقيها،من خلال التوضيح والتفسير السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة.
- التأكيد من تطبيق الأوامر والقرارات الشرعية.

د- الجهاز الإداري:

نقصد بجهاز الدولة الإداري مجموعة أنماط سلوكية للأفراد العاملين في جهاز الدولة وللجماعات الوحدات التنظيمية المختلفة في الجهاز الإداري مترابطة فيما بينها بموجب ضوابط سلوكية رسمية (القوانين واللوائح والأوامر والتعليمات الرسمية ذات العلاقة، و غير الرسمية مثل العادات والتقاليد والأعراف...الخ) ذات الأثر في هذا المجال معينة وموجهة لتحقيق أهداف محددة متعلقة بتنفيذ سياسات الدولة ضمن الإمكانات المادية والبشرية المتاحة في حين لا يعني عدم وجود مشاركة فعلية واقعية من قبل الجهاز الإداري في تحديد الأهداف وذلك من خلال ثلاث طرق أساسية تتمثل فيما يلي: [1]

- يقوم جهاز الدولة الإداري بمشاركة السلطة السياسية في تحديد الأهداف عن طريق تزويدها بالمعلومات الفنية الأولية.
- تزويد السلطة بالمعلومات الفنية عن ردود الفعل الإيجابية أو السلبية التي تبرز أثناء العمل من أجل تحقيق الأهداف ضمن البيئتين الداخلية والخارجية.
- تحديد وصياغة أهداف الدولة الرسمية عن طريق ترجمة هذه الأهداف المحددة ابتداء بإجراءات وواجبات أثناء العمل من أجل تنفيذها.

2- الفواعل غير الرسمية:

لقد تعاضم دور المؤسسات غير الرسمية مثل الأحزاب ومجموعات المصالح في المشاركة في صنع السياسات العامة، خاصة في المجتمعات الحديثة الديمقراطية وأصبحت تؤدي دورا هاما في النظام السياسي وفي عملية صنع السياسة العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

أ- الأحزاب السياسية:

تشكل الأحزاب السياسية عادة أهدافا عامة تجمع بين أعضاءها وفق برنامج أو إيديولوجية كإطار عام تتحد فيه توجهات الحزب[2].

والحزب السياسي هو مجموعة من الأشخاص مهتمة جدا بالسياسة ويكو هدفها الأول والأساسي هو أن تشارك رسميا في المؤسسات العليا لصناعة القرار.[3]

والأحزاب السياسية لها دور في السياسة العامة، فهي تمثل إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن وكذا أحد قنوات الاتصال السياسي، فهي التي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة، وتعمل على تحقيقها من قبل الحكومة وفعل الضغط الذي تمارسه على صناع السياسة العامة الرسميين هذا من جهة وكذلك نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين من جهة أخرى،كما تعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها إما دعما أو تأييدا وإما رفضا ومواجهة.[4]

ومن أبرز وظائف الأحزاب في النظم الحديثة نجد وظيفة التجميع والتكتل، حيث أنها تنقل مطالب وحاجات الأفراد إلى صناع القرار

1 - وصال نجيب العزاوي، المرجع السابق الذكر،ص ص 68، 69.

2 - عبد الغفار رشاد القصبي، الاتصال السياسي والتحول الديمقراطي، ط1، القاهرة: مكتبة الأدب، 2008، ص 28.

3 - وصال نجيب العزاوي، المرجع السابق الذكر، ص 51.

4 - جبرائيل آلموند، وجي بنجهام باول، مرجع سبق ذكره، ص 136.

لتمكينهم من تشكيل نظرة شاملة حول البيئة الاجتماعية وتدفعهم إلى ترتيب أولويات ومتطلبات السياسات العامة المراد اتخاذها، وهكذا يضاعف النظام السياسي من فعاليته وقدرته الإستراتجية والتوزيعية، أو الاستجابة للمتغيرات البيئية بشكل عام[1].

وتتنوع أدوار الأحزاب السياسية ودرجة تأثيرها وفعاليتها في صنع السياسة العامة حسب نوعية الأنظمة السياسية التي تعكس البنية التشكيلية للنظام الحزبي القائم في المجتمع، ففي بريطانيا وأمريكا يهيمن حزبان سياسيان ويحاول كل منهما أن يستقطب أكبر عدد ممكن من الأفراد والجماهير للحصول على دعم انتخابي كبير، لذا فان برامجها تحرص على أن تتسع وتستجيب لمطالب القاعدة الجماهيرية.

أما المجتمعات التي تأخذ بنظام التعددية مثل فرنسا وألمانيا، فإن الأحزاب السياسية تهتم بقضايا وسياسات تمتاز بالعمومية والشمولية، أما فيما يخص البلدان التي تمتاز بالحزب الواحد كالاتحاد السوفييتي، فان دور الحزب السياسي يمثل الهيمنة الكاملة على صنع السياسات العامة[2].

الرأي العام: يمكن النظر إلى الرأي العام باعتباره عملية معقدة ومتغيرة وهي عملية تتسع لتشمل أفرادا غير منظمين، وجماعات منظمة، ومؤسسات وعمليات للإدارة والتشريع والقضاء والإدارة ... والبرلمان وهياكل صنع القرار والمراحل و العمليات التحضيرية والنهائية لاتخاذ السياسات وإصدار القرارات ومسائل الإقناع والدعاية والإعلام وغيرها.

علاقة الرأي العام بالقرار العام أو السياسة العامة علاقة تحمل تعقيدات كثيرة تمثل في مجملها شكل النظام وطبيعته الممارسة السياسية وعمل الأطراف الفاعلة فيها، وكيف تؤدي الأدوار من قبل القيادة والمؤسسات والجماعات، والقوى والتيارات المختلفة وما الذي يشكله الرأي العام في هذا الإطار، ويؤثر الرأي العام في السياسة عن طريق دفع صانعيها نحو الاهتمام بقضية معينة والتأثير في مدى إدراكه لأهمية هذه القضية لأنه توجد العديد من القضايا يجهلها صناع السياسة العامة، وبالتالي فإن الرأي العام يحدد الأجندة السياسية كما يؤثر على نوعية الخيارات التي يتبناها صانعوا السياسة العامة أو ما يسمى بتحديد السياسات، إلا أن هذا النمط من التأثير نادر الحدوث لأن الرأي العام يؤثر في منع القائد السياسي من تبني سياسة معينة أكثر من دفعه إلى سياسة بديلة.[3]

إن علاقة الرأي العام بالسياسة أو القرار العام ليست مباشرة أو مبسطة، إنها علاقة متشابكة الأبعاد، ولا يمكن اختزال طبيعتها أو أبعادها في بعد واحد، وإن كانت الاعتبارات الديمقراطية تلعب دورها، فإن ما يتعلق بالمصالح وعمليات توزيع القيم والموارد وتقديرات القيادة وغيرها من اعتبارات لاختيار قرارات قد تكون لها أولوياتها وأهميتها والتي قد تتداخل فيها أجهزة ومؤسسات سياسية ومخابراتية وأمنية[4].

إن أهمية الرأي العام تشتمل عموما في أن الرأي العام يسبغ الشرعية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على النظام السياسي

1 - إسماعيل مرازقة، "الاتصال السياسي في الجزائر في ظل التعددية"، (مذكرة ماجستير غير منشورة، قسم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر، 1997) ، ص 157.
2 - جيمس أندرسون، المرجع السابق الذكر، ص 66.
3 - جمال مجاهد، الرأي العام وطرق قياسه، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2006، ص ص 180، 181.
4 - عبد الغفار رشاد القصبي، الرأي العام والتحول الديمقراطي في عصر المعلومات، ط1، القاهرة: مكتبة الأدب، 2008، ص 286

وقراراته المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، وإن إسباغ تلك الشرعية يمثل صورة من الرضاء العام على القرارات المتخذة، ومما لاشك فيه أن الرضا الشعبي مطلب هام للاستقرار السياسي مع مراعاة أن الرأي العام يختلف في مسألة معينه عنه في مسألة أخرى، عليه فإن الرأي العام من أفضل الوسائل في ممارسة السلطة السياسية.[1]

ب- جماعات الضغط: يقصد بجماعات الضغط ذلك التجمع الذي يضم مجموعة من الأفراد الذين يشاركون في خصائص عامة تجمعهم بهدف التأثير في السلوك السياسي لصناع القرار بما يخدم مصالح هذا التجمع وأهدافه التي تسعى إلى تحقيقها جماعات المصالح.

حيث يرتبط أفراد هذه الجماعات مع بعضهم البعض من خلال مواقف مشتركة تجمعهم وقد يقومون بالمشاركة في الحملات بهدف بلورة بدائل معينة بشأن قضايا مثارة، أو التأثير على دوائر صنع القرار ورفع مطالب محددة تلبي ما يرونه وقد يصل الأمر إلى حد ممارسة الضغط ليس فقط من خلال الحملات والإعلانات والحوار والنقاش بمستوياته وأشكاله المختلفة بل من خلال الاتصال بصانعي القرار أو تتحكم مظاهر الاحتجاج كتنظيم المظاهرات والإضرابات وغيرها من أعمال وأدوات قد تطفو على السطح في الحياة السياسية الداخلية.[2]

ولعل أبرز طريقة تؤثر بها جماعات المصالح أو الضغط في وضع السياسة العامة نجد:[3]

أ/ الضغط على الجهاز التنفيذي في تلك المراكز والقطاعات التي من شأنها أن تحدث ردود فعل مباشرة وقوية على تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة، وكما تستطيع هذه الجماعات بأسلوب التهديد أن تدفع الحكومة إلى الرضوخ لمطالبها والعمل على إرضاءها بكيفية أو بأخرى.

ب/ إن الضغط قد يمتد إلى الجهاز التشريعي من خلال النواب الذين يتولون تمثيل هذه المصالح، ومن خلال المساومات التي يجريها المجلس في هذا الشأن، سواء كانت المساومة بطرق صريح أو ضمني.

وتتباين قوة وضغط كل منظمة أو جماعة طبقا لقوتها، ومن ثم درجة تأثيرها في صنع وتوجيه القرارات وطبقا لمساحة الديمقراطية في المجتمع تعبر دائما جماعات الضغط والمصالح عن حاجاتهم ولطلباتهم ومصالحهم فهي دائما تبحث عن المصالح وتستخدم أدوات ووسائل شتى للضغط وتوجيه القرارات لصالحها.[4]

المطلب الثالث: مراحل صنع وإعداد الساسة العامة.

إن رسم وصنع السياسة العامة عملية هامة وجماعية يشارك فيها الشعبيون والتنفيذيون والخبراء والفنيون وجميع المنظمات الحكومية والأهلية في المجتمع، وتبدأ دائما بالشعور العام لدى المواطنين بوجود قضايا ومشكلات وحاجات ملحة، وتحتاج لتعبئة الرأي العام تجاهها، ثم تبدأ المؤسسات الرسمية في الاهتمام بتلك القضايا، وتتصاعد

1 - عبد الرزاق خيري، "الرأي العام والمشاركة السياسية ودورهما في تعزيز الديمقراطية"، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، عدد 35، 2007، ص 15.

2 - عبد الغفار رشاد القصبي، الاتصال السياسي والتحول الديمقراطي، المرجع السابق الذكر، ص 30، 31.

3 - محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحف، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، ط1، القاهرة: الدار الجامعية، 2003، ص 154، 155.

4 - طلعت مصطفى السروجي، السياسات الاجتماعية في إطار التغيرات العالمية الجديدة، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 2004، ص 160.

عمليات وديناميات صنع السياسة العامة بمشاركة جماعات المصالح ولضغط مع المؤسسات الحكومية لتحديد الأهداف واستصدار القرارات وهذا بما يخدم توجهاتهم ومصالحهم داخل النظام السياسي.

وسنتعرض ضمن هذا المطلب إلى دراسة المراحل التي تمر بها عملية إعداد السياسة العامة.

1-معرفة وتحديد المشكلة: بدأ عملية إعداد السياسة العامة بمبادرة من الحكومة إثر إحاطتها علما بموقف أو مشكلة أو مسألة معينة عن طريق المؤسسة التشريعية أو أحزاب المعارضة أو جماعات المصالح أو أجهزة الرأي العام، وقد يتطلب ذلك مراجعة القوانين أو السياسات المطبقة[1]، كما يتطلب صنع سياسة حكومية لعلاج مشكلة عامة تحديدا وتعريفا واضحين ودقيقين لطبيعة المشكلة التي يعاني منها المجتمع ويسعى لإيجاد حل لها، ويعد تحديد وتعريف المشكلة العامة من أهم خطوات رسم السياسة العامة.[2]

وتعرف المشكلة بأنها ظرف أو موقف يثير الحاجات عدم الرضا لدى الأفراد وربما يجعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما يعانون منه، وهذا يقع عادة من جانب الذين يهمهم الوقف أو المتأثرين به أو جانب الممثلين معهم.[3]

ويحدد لنا **"بيتر داركر"** ثلاث إجراءات أساسية لكيفية تعامل المحلل في السياسة العامة مع المشكلة العامة في سبيل التعرف عليها ودراسة أبعادها من خلال ما يأتي:

- **تصنيف المشكلة:** هي عامة متكررة يمكن مواجهتها أو حلها بطرق معهودة بناءا على بعض القواعد أو المبادئ والأساليب السابقة المعمول بها؟ أم أنها استثنائية فريدة من نوعها أو جديدة المظهر تشكل نوعا جديدا من المشاكل، ولا يمكن معالجتها بالطرق التقليدية المعمول بها.وإنما يتوجب تطوير أو بناء برنامج أو نظام جديد مخصص لها.
- **التعرف على المشكلة:** أي تحديدها ومنها التفسيرات المناسبة لها والمعبرة عن جميع حقائقها حول ما الذي يحدث بالضبط؟ وما الذي له علاقة فعلية بما يحدث؟ وما هو جوهر أو مفتاح المشكلة؟ وهذه الأسئلة تتماثل مع قوانين التشخيص الطبي في تعريف المشكلة جيدا.
- **تحديد الجواب على المشكلة:** أي تحديد المعايير الواضحة والخاصة بما يجب على الإجراء المتخذ أو القرار أن ينجزه؟ وما هو الهدف الذي يجب على هذا القرار أن يصل إليه؟ ما هي الظروف الحديثة للمشكلة؟ وما هي الشروط المحددة والواجب على القرار أو الإجراء أن يلبيها.

2- تجميع المعلومات المتكاملة: حيث ينبغي أن تسند الحلول اللازمة للمشكلة في السياسة العامة إلى محصلة وافية من المعلومات المساعدة على الإحاطة التامة بالمشكلة. أو من مختلف جوانبها وتأثيراتها وانعكاساتها وتوضيح العلاقات السببية المتبادلة التأثير ضمن أبعاد المشكلة في سبيل التوصل إلى البديل السليم الذي يمكنه ترشيحه لعلاج المشكلة .

من هنا فإن عملية بلورت سياسة عامة جديدة أو لاحقة، تكفل حلا بعيدا للمشكلة القائمة تعتمد بالدرجة الأولى على طبيعة المعلومات الوافية والحقيقية بالكم والنوع، والتي يتمكن محلل السياسة العامة من الرجوع إليها في تحليلاته و اختياراته. وهناك أسس ثلاث يجب أن

1 - مبروك ساحلي، ناجي عبد النور، مرجع سبق ذكره، ص 65.
2 - ثامر كمال محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص ص 162، 163.
3 - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص ص 77، 78.

يلتزم بها محلل السياسة العامة في سبيل تمكنه، من تجميع المعلومات المتكاملة التي يحتاج إليها وهي: [1]

أ-التفكير الدقيق والمستمر بالمشكلة لضمان دقة تحديد مصادر المعلومات المرتبطة بتلك المشكلة وبأبعادها المؤثرة.

ب- تفعيل دور الاستشارة والمشاورة مع الاختصاص وذوي الخبرات، من أجل الحصول على معلومات إضافية تعزز من فهم حدود المشكلة وظاهرتها المتعاكسة مع الظروف الطبيعية والاعتيادية.

ج- حسن استخدام المعالجات الإحصائية لتوظيف المعلومات ذات الدلالة الواضحة، بالاستناد إلى المقاييس الموضوعية والصدق والثبات، بما يضمن فاعليتها في إعطاء القرارات والتقييمات الجيدة للخيارات والتفضيلات.

إن توفر المعلومات المتكاملة يعتبر الركيزة الهامة في استمرارية المنهجية التحليلية للسياسة العامة ومشكلاتها، ضمن مراحل الاستدلال والاستنتاج والتحليل والتقويم والاختيار للبديل الأحسن، ومن أجل تحقيق الفائدة من المعلومات يجب أن تتوافر فيها الخصائص الآتية:

-الموضوعية والدقة.

- الشمولية: أي القدرة المعلوماتية على إعطاء الدلالات والآثار التي تسهم في الإحاطة بأبعاد المشكلة وتحديد أفضلية البدائل المكنة على الحلول.

3-ترشيح بدائل الحلول: في هذه المرحلة تكون المشكلة قد تم الاتفاق على تعريفها بصورة واضحة، كما أن الحاجة لتتحرك لتقديم حل لها أصبح مقبولا من قبل صانعي السياسات، ولذا فإن مرحلة صياغة السياسات تتعلق بمسألة التوصل إلى بدائل لحل المشكلة وقد يكون أول البدائل المقترحة والتي يفكر فيها صانع السياسات العامة هو الامتناع عن القيام بأي عمل (سياسة سلبية). فغالبية إن لم يكن كل مقترحات السياسة العامة تكلف نقودا فإذا كانت الحالة الاقتصادية العامة تدعو إلى التقشف فمن المحتمل أن يكون القرار أو السياسة السلبية الأمر الأكثر احتمالا، أو قد يكون الخيار هو تحميل تكلفة السياسة سمن ناحيتها المالية ووضعها على كاهل المستفيدين منها بحيث تطلبه الحكومة أم تغطي تكاليف هذه السياسة سمن الرسوم التي تأخذ من المستفيدين.[2]

و هذه الخطوة الأساسية تحتاج من محلل السياسة العامة إلى اختيار الأساليب* التي تؤمن له المقدرة الدقيقة في تحليل البدائل وتقص نتائجها ومميزاتها.[1]

---

1 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 101.

2 - أحمد مصطفى الحسن، مرجع سبق ذكره، ص 258.

* **الأساليب هي**: (1) **أسلوب الحدس**: هي عملية ناجمة عن فاعلية الخبرات المتراكمة حينما تتسم ظروف المشكلة بعدم التأكد وبقلة السوابق والحقائق حولها، وأن البدائل متداخلة وهناك ضيق في الوقت، ودعوة لحوحة نحوى حسم المشكلة. (2) **أسلوب دالفي**: كعملية جماعية تعبر عن آراء مجموعة المختصين وعن تفضيلاتهم إزاء القضايا المستقبلية وحلولهم الإبداعية للمشكلات المتوقع قيامها ضمن المجالات العامة.(3) **أسلوب السيناريو:** كعملية افتراضية لمجموعة أحداث مستقبلية تدفع نحو استثثار الأفكار للتصرف حيالها، وتحديد الإجراءات العلاجية في ضوء معطياتها وبما يعزز من القيمة التحسبية للسياسة العامة وقدرتها في التصدي للمشكلات التي قد تظهر مستقبلا. (4) **أسلوب بحوث العمليات:** كعملية منتظمة لتطبيق الوسائل العلمية في معالجة المشكلات المعقدة بإدارة النظم الكبرى وتوجيه قواها البشرية ومعداتها ومواردها الحكومية والعسكرية فضلا عن توظيف فروع هذا الأسلوب مثل البرمجة الخطية والمصفوفة وتحليل السلاسل الزمنية والمسار الحرج. (5) **أسلوب النماذج الرياضية:** كعملية في تطبيق أساليب تجريبية لتحليل ومعالجة المتغيرات الكمية التابعة والمستقلة في عمليات اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة من خلال تفعيل استخدام نماذج التنبؤات بمتغيرات البيئة أو تلك النماذج المختصة بآلية عمل النظام ومعدلات أداءه فضلا عن النماذج البحثية عن الحلول المثلى في توظيف بدائل السياسة العامة.

4- اختيار البديل الأفضل: إذا كانت مرحلة صنع السياسة العامة تتميز بتعدد المشروعات والمقترحات والبدائل فإن مرحلة اعتماد السياسة وإقرارها تتميز باختيار الحكومة أو الوحدة القرارية المختصة لاقتراح أي بديل واحد باعتباره أفضل البدائل لحل المشكلة المطروحة وأكثر انسجاما مع توجهات النظام السياسي السياسية ويضمن تحقيق قدر من التوفيق بين الآراء وأعلى درجة من الرضا العام والقبول، ويتضمن اعتماد السياسة العامة إصدارها في الشكل القانوني الذي يكسبها الشرعية ويضفي عليها قوة الإلزام، حيث يتم اعتماد البديل الأفضل وفق مجموعة من المعايير أهمها:[2]

-تكلفة البديل المترتبة عنه: حينما يتم تنفيذه.

-قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة التي سيتم تسخيرها في حل المشكلة .

-نوعية المعالجة التي يقدمها إزاء المشكلة، هل هي جزئية أم كلية .

-مدى انسجام البديل الأفضل مع السياسة العامة على صعيد الفلسفة والنظام والمجتمع والعوامل البيئية .

-مدى السرعة والتوقيت المطلوب في إنفاذ الحل وإظهار نتائجها المحتملة .

-درجة المخاطرة المتوقعة من البديل في حال عدم تحقيقه للهدف المرجو منه.

ويبقى مهما الإشارة إلى أن النظام السياسي في سعيه لإيجاد حل مناسب للمشكلة يعتد ليس فقط على الحكمة السياسية لصانع القار في التوفيق بين وجهات نظر متعارضة ولكنه يعتمد بنفس الدرجة من الأهمية على إتباع أساليب ونظريات* علمية موضوعية للوصول إلى استخلاص أفضل أسلوب بديل يحقق حلا للمشكلة.

5- تنفيذ السياسة العامة: ترتبط هذه المرحلة بنقل السياسات من مرحلة التخطيط على الورق إلى التنفيذ على أرض الواقع، وفق مهام محددة التوازن بين الاختصاصات والمسؤوليات على مستوى الوزارات والهيئات المعنية باستخدام الموارد المتاحة المادية والبشرية والتنظيمية.[3]

إن قرار السياسة العامة عمل سياسي بالدرجة الأولى يتسم في نطاق السلطة التشريعية حتى لو ساهمت وضعه وصياغته السلطة

---

1 - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 102.

2 - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 169.

* -**النظريات وهي:** (1)-**نظرية المباراة:** والتي تعبر عن الاختيار الرشيد للبديل في ظل الأجواء والحالات التنافسية، التي بموجبها يقوم المحلل في تحليل مجموعة اختيارات متمازجة ومترابطة بين معطيات البديل وبين معطيات البدائل الأخرى التي يتوقعها محلل السياسة العامة وصولا إلى البديل أفضل كفاءة وفعالية مقارنة بغيره في البدائل المتنافسة. (2)- **شجرة القرارات:** التي تشير إلى تتبع التأثيرات الناجمة عن اختيار المحلل في السياسة العامة لهذا البديل أو لغيره بحيث تمثل هذه الشجرة طريقة بيانية لعرض نتائج الاحتمالات التأثيرية للبديل في صورة تفرعات تمكن محلل السياسة من التقويم الجيد للبديل الأفضل.(3)- **نظرية الإحتمالات:** التي تدعو إلى توثيق عدد مرات حدوث أو تحقق حدث معين مماثل للبديل المرشح لاتخاذه في سبيل التوصل إلى توقعات سليمة للمستقبل، مما يسهم بمساعدة محلل السياسة العامة على العامل مع المواقف والمشكلات والقضايا الغامضة وغير المتأكدة من ظروفها والتي قد تؤثر بدورها على تنفيذ البدائل وعلى نتائجه المطلوبة. (4)- **دراسة حالة:** التي تمثل أسلوبا تحليليا للمشكلة محطة الاهتمام من قبل المحلل بمختلف جوانبها وعلاقتها وأسبابها وبالتالي وضع التقويم الجيد لتلك المشكلة وصياغة الحل الأمثل لها عبر محاولة الإجابة عن الأسئلة المحسمة لحالة المشكلة التي تتطلب المعالجة الموضوعية وتحديد نوع المنهج العلمي والتحليلي الذي يتبناه المحلل في دراسته للحالة والمشكلة.

3 - كمال المنوفي، أصول تحليل السياسة العامة، ط1، القاهرة: دار الجلال، 2009، ص 54.

التنفيذية بدور كبير أو صغير، فدور السلطة التنفيذية في هكذا نشاط يعد من قبيل العمل السياسي. وبصدور القرار وانتقاله من نطاق السلطة التشريعية تصبح السلطة التنفيذية هي المسؤول الأول عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف وتوجهات صانع القرار مع الالتزام الدقيق بالمبادئ والقواعد التي وضعها المشرع.[1]

وتبدأ عملية تنفيذ السياسات العامة مع توزيع المهام الخاصة بانجاز أهدافها على واحدة أو أكثر من المؤسسات المعنية، مع منحها الاعتمادات المالية اللازمة وسلطة تعيين الموارد البشرية الملائمة اللازمة والحصول على المصادر و الموارد الأخرى اللازمة والضرورية. وتقوم تلك المؤسسات بتحديد إجراءات وقواعد العمل المهمة لضمان التنفيذ الكفء والفعال للمهام الموكلة إليها في إطار تنفيذ السياسات العامة.[2]

6- متابعة وتقييم السياسة العامة: يعتبر التقييم آخر مراحل عملية صنع وتحليل السياسة العامة، وذلك لأن هذه الأخيرة ما هي إلا محاولة إحداث تغيير ايجابي في واقع معين، ولذلك يجب أن تتضمن السياسة نفسها المقاييس التي سوف تستخدم للتأكد من درجة نجاح السياسة في مرحلة التنفيذ لتحقيق أهدافها[3]،ويؤكد البعض أن عملية التقييم لا تقتصر على تقدير آثار السياسات العامة، بل وإنما تعطي مراحل عملية السياسات. ومنها: فضلا عن تقدير العوائد. عمليات التنفيذ، ومن ثم فإن التقييم يعني في جانب منه المتابعة المستمرة(القبلية والمتواكبة والبعدية) لكل مراحل دورة السياسات العامة بهدف تقدير الفجوة بين ما هو قائم وبين ما هو مقصود من جانب آخر.

ويلاحظ في تقييم عملية تنفيذ السياسات العامة، أن التنفيذ يتأثر بالصراع أو الإجماع على أهداف السياسة وغاياتها. فالسياسات التي تتطلب تغيرات درامية وضخمة تثير الصراع على الأهداف بين الإطراف والسياسات التي تتطلب تغيرات طفيفة تثير الإجماع.[4]

كما أن التقييم يمكن أن يستخدم كأداة تهتم بعمليات تشغيل البرنامج لتقديم معلومات راجعة (تغذية عكسية) للمشاركين في عمليات صنع السياسات العامة في المراحل السابقة. وتساعد هذه التغذية العكسية في تعديل محتوى السياسة حتى في مرحلة التنفيذ إذا اقتضى الأمر، وذلك لتحسين فاعليتها وكفاءتها.[5]

1 - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 170.
2 - كمال المنوفي، مرجع سبق ذكره، ص 55.
3 - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص 260
4 - كمال المنوفي، نفس المرجع السابق، ص ص 58، 59.
5 - أحمد مصفى الحسين، نفس المرجع السابق، ص 261.