

## I- ضبط مفهوم رسم السياسة العامة ؛

ليس من السهل ضبط المفاهيم المتعلقة بدراسة حقل السياسة العامة و من ذلك مفاهيم "السياسة العامة" و "صنع السياسة العامة" و "رسم السياسة العامة" وسنحاول في البداية توضيح وضبط هذه المفاهيم و التمييز بينها بغرض التوصل إلى مفهوم إجرائي لمفهوم رسم السياسة العامة.

فبخصوص مفهوم السياسة العامة فإن جيمس أندرسون يشير إلى أن أدبيات العلوم السياسية مليئة بتعريف هذا المصطلح إلا أنه توجد قلة من التعاريف التي رأى أنها تخدم هدفه في وضع تعريف علمي و إجرائي للمفهوم<sup>1</sup>، و من بين هذه التعريفات المقدمة للسياسة العامة تعريف (Eysestone 1971) أن "السياسة العامة هي العلاقة بين الوحدة الحكومية و بيئتها"؛ وكذا تعريف (Dye 1987) الذي يرى أن السياسة العامة هي "كل ما تختار الحكومة أن تفعله أو ألا تفعله". أو تعريف (Wilson 2006) الذي يرى فيها "الأفعال و الأهداف و التصريحات الصادرة عن الحكومة بخصوص مسألة معينة و الخطوات التي تتخذها أو تفشل في اتخاذها في سبيل تنفيذها، و التفسيرات التي تعطيها لما حدث (أو ما لم يحدث)"<sup>2</sup>. و يعد التعريف الذي يستخدمه جيمس أندرسون من بين أكثر التعاريف شيوعاً في الأدبيات الجامعية المتخصصة بدراسة السياسة العامة حيث يرى أن السياسة policy هي "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع معين" وهذا التعريف يتضمن أن السياسة العامة هي السياسة التي تضعها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علماً أن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم في رسم أو التأثير في رسم بعض السياسات العامة، و تستمد خصوصيتها من كونها مستمدة من قبل السلطات الخولة وهؤلاء عادة المشرعون و القياديون و الحكام و الملوك و الرؤساء و المجالس و الهيئات العليا<sup>3</sup>.

و يتضمن هذا التعريف أن السياسة العامة تتسم بالخصائص التالية :

- السياسة العامة ليست عشوائية لكنها هادفة و ذات غاية.
- السياسة العامة من صنع السلطات العامة.
- تتكون السياسة العامة من الأفعال التي تتخذ عبر الزمن.
- السياسة العامة هي منتج مقابل للطلب عليها، و استجابة حكومية تجاه الضغط الناجم عن المشكلة المطروحة.
- يمكن أن تكون السياسة العامة إيجابية أو سلبية بشكل مقصود<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة . ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، ط1، (عمان، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 1999). ص. 14.

<sup>2</sup> - Kevin B. Smith and Christopher W. Larimer, **the Public Policy Theory Primer**. ( USA: West view Press, 2009), p.3

<sup>3</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص. 15.

<sup>4</sup> Kevin B. Smith, op.cit,p.4.

وفي الواقع وإن كانت محاولة تعريف السياسة العامة من خلال استخلاص الخصائص العامة لها تعد مقارنة مفيدة إلا أنه لا يوجد في الواقع إجماع بين الباحثين حول هذه الخصائص وهو ما جعل حقل السياسة العامة حقلًا دراسيًا مفتتًا مثلما يؤكدُه (Bobrow and Dryzek)<sup>5</sup>.

ومن المهم أيضًا وخدمة لغرض البحث أن نشير إلى أن السياسة العامة تجد تعبيرها في دستور الدولة والتشريعات التي تصدرها والقواعد و التعليمات الإدارية وهي الموصوفة في الوثائق الرسمية و الخطوط الموجهة و الأوامر الصادرة عن المستويات الحكومية المختلفة المركزية و المحلية<sup>6</sup>.

أما بخصوص مفهوم **صنع السياسة العامة** فهو يتضمن مقارنة عقلانية للسياسة العامة باعتبارها "عملية استجابة نحو حل لمشاكل المجتمع الكبرى"<sup>7</sup> وهذه العملية تمر من الناحية التحليلية حسب أندرسون عبر مجموعة من المراحل هي :

- (1) - صياغة المشكلة ووضع الأجندة : ما هي مشكلة السياسة؟- و ما الذي يجعلها مشكلة عامة؟- وما تسلسلها في ترتيب أجندة الحكومة.
  - (2) - الصياغة و البلورة: كيف تصاغ أو تطرح البدائل للتعامل مع المشكلة التي صيغت؟- و من هم المشاركون في صياغة السياسة العامة؟
  - (3) - التبني: كيف ينتقى البديل المفضل ويصاغ كمشروع للسياسة العامة، وكيف يشرع وما مستلزمات ذلك؟- و ما هي الخطوات التي تتبع في ذلك وما هو المضمون الذي يدخل فيها
  - (4) - التطبيق أو التنفيذ: - من هم المعنيون بالتنفيذ ؟ و ما الذي يفعلونه لذلك ؟ وما هي انعكاسات التنفيذ على مضمون السياسة؟
  - (5) - التقويم: من هم الذين يقومون ؟ - و أين تذهب نتائج التقويم؟- وكيف توظف وهل ستؤدي إلى تغيير أو تعديل السياسات؟
- و يتميز هذا التحليل للخطوات بالمرونة إذ بالإمكان إضافة مراحل أخرى كما أن هذا الإطار يعد إطارًا عالميًا كما يصلح لدراسة وتحليل السياسات الداخلية و الخارجية.

من خلال هذا التحليل للمراحل يعتبر جيمس أندرسون أن عملية صنع السياسة تنقسم بطابع سياسي (Political) قوي، لأنها تتضمن صراعًا على السلطة و الموارد<sup>8</sup>.

وعليه يمكن اعتبار **صنع السياسة العامة** مفهومًا تحليليًا لدراسة السياسة العامة على أنها مجموعة مراحل متعاقبة هادفة إلى حل المشكلات الاجتماعية. و أن التمييز اليوم بين عمليات أو مراحل 1- تعريف المشكلة و وضع الأجندة(-agenda)

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Anil Shah, Challenges in influencing public policy: an NGO perspective , in : <http://www.iied.org/pubs/pdfs/G01658.pdf>

<sup>7</sup> Ibid.p.75.

<sup>8</sup> - جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص ص.41،42.

(setting) و2- صياغة السياسة (policy formulation) و3- اتخاذ القرار (decision making) و4- التنفيذ (implementation) و5- التقييم (evaluation). قد أصبح طريقة تقليدية لوصف كرونولوجيا عملية السياسة العامة، وقد أصبح هذا المفهوم الإطار التحليلي الأكثر انتشارا و تطبيقا لتنظيم و تنسيق البحث في مجال السياسة العامة<sup>9</sup>.

أما رسم السياسة العامة فهو جزء من مرحلة ما قبل اتخاذ القرار في هذا النموذج التقليدي لمراحل صنع السياسة العامة. و هي تتضمن تعريف وتفصيل مجموعة من البدائل للتعامل مع مشكلة معينة حيث يتم تقليص عدد تلك البدائل مع تقدم عملية التحضير للقرار النهائي. و حسب (Cochrane and Malone) فإن رسم السياسة يتعامل مع الأسئلة ذات صيغة ما هو/ أو ما هي؟ مثل: - ما هي خطة التعامل مع المشكلة؟ ما هي الأهداف و الأولويات؟ - ما هي الخيارات المتاحة لتحقيق تلك الأهداف؟ - ما هي منافع وتكاليف كل خيار؟ ما هي التأثيرات الخارجية (Externalities) التي يمكن أن ترافق كل بديل من البدائل؟ وتتبنى هذه المقاربة مقولة أن المشاركين في عملية صنع السياسة العامة لديهم مشكلة معروفة ومعتزف بها موضوعة على أجندة السياسة، و أن راسمي السياسة يقومون بوضع وتحديد الأدوات السياسية(اللغة التشريعية القانونية و التنظيمية) و الآجال الزمنية لبدأ العمل بها، وتحديد فئات الأشخاص الذين تنطبق عليهم تلك الأدوات. ويخضع الاختيار بين تلك البدائل إلى عدة اعتبارات ومعايير، منها القبول السياسي و إمكانية الإنجاز. و التكاليف و المنافع المرجوة من وراء كل بديل. أما عن عدد الفاعلين المتدخلين في عملية صياغة السياسة العامة فهو أقل من عدد المتدخلين في مرحلة وضع الأجندة. و بالنسبة لشفافية العملية فإن النصوص الكلاسيكية للسياسة العامة ترى أن العملية تتم بعيدا عن أعين الجمهور وفي الغرفة الخلفية، و المقصود بها بيروقراطية الحكومة، وغرف اللجان البرلمانية، واجتماعات اللجان الخاصة.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Werner Jann and Kai Wegrich, "Theories of the Policy Cycle", in: Frank Fischer and Gerald J. Miller and Mara S. Sidney(editors), Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. (USA, Taylor & Francis Group, 2007) pp.43-45.

<sup>10</sup> Mara S. Sidney, "Policy Formulation:Design and Tools", in: Frank Fischer, op.cit,p.79