

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلم السياسية

مطبوعة بعنوان:

محاضرات في مقياس شبكة صنع السياسة العامة

موجهة لطلبة العلوم السياسية تخصص سياسات عامة السداسي

الثاني

من إعداد الدكتور مبروك ساحلي

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي

سنتناول في هذا المبحث تحديد الإطار النظري لمفهوم صنع السياسة العامة وتحديد أهميتها وتطورها.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة: لقد تعددت تعريفات صنع السياسة العامة لدى الباحثين كل حسب اتجاهاته الفكرية، فقد عرفها:

- جيمس أندرسون: "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع" (1).

- فلقد عرف مارك ليند نبرك، وبنيامين كرسوبي بأنها: "عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية للمبادلة والمساومة وللتعبير عن من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟" (2)

هذا الاتجاه (هارولد لاسويل ومارك ليند نبرك) عالج صنع السياسة العامة على منظور القوة في تعريفها، وإمكانية النخبة في حصولها على مكاسبها عبر التأثير على قوة الآخرين في المجتمع، وبالتالي فإن السياسة العامة ماهي إلا إنعكاس لإرادة أصحاب النفوذ، الذين يسيطرون على محاور المنتظم السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة. (3)

إلا أن هذا المنظور، قد وجهت له انتقادات من مجموعة كبيرة من المفكرين والعلماء المهتمين، الذين لا يؤمنون بأن القوة وحدها غير كافية لتفسير كل

(1)- عامر الكبيسي، مترجماً، صنع السياسات العامة (عمان: دار المسيرة، 1999)، ص.15.

(2)- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط.1. (الأردن: دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة، 2001)، ص.32.

(3)- المرجع نفسه، ص.32.

التفاعلات والعلاقات التي تحدث في المجتمع، كما أن القوة ليست العامل الوحيد الذي يتحكم في النشاطات والتفاعلات المعبرة عن جوهر السياسة العامة(4).

- توماس داي: " صنع السياسة العامة هي ما تختار الحكومة عمله أو عدم عمله في مجال ما"(5).

هذا التعريف فيه بعض الصحة ولكنه لا يتناول الاختلاف بين ما تقرره الحكومة وما تفعله فعلا، بل إنه قد ينصرف إلى أعمال لا تدخل ضمن السياسة العامة كتعيين شخص أو منح شهادة(6).

كما عرف المعهد العالي للدراسات العمومية في فرنسا صنع السياسة العامة على أنها: "هي مجموع القرارات والأعمال والتدخلات المتخذة من قبل الفاعلين المؤسساتيين الاجتماعيين لأجل إيجاد الحلول لمشكل جماعي ما"(7).

- ويعرفها ديونيك وباردز: "بأنها التطلعات أو الرغبات التي يعلنها المسؤولون الحكوميون بشأن مشكلة مجتمعية، والأعمال التي يقومون بها وصولا لهذه الرغبات"(8).

- ويعرفها محمد قاسم القريوتي: "بأنها كل عمل، أو تعهد بالقيام بعمل، أو امتناع مقصود عن القيام بعمل أو تعبير عن موقف تقوم بها الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر، يهدف إلى معالجة مشكلة عامة متوخية بذلك الوصول لحلول يقدر

(4)- المرجع نفسه، ص.32.

(5)- Thomas R.Day, Understanding Public Policy.7Ed. (New Jersey, Prentice-Hall Inc1992), p.10.

(6)- عامر الكبيسي، مرجع سبق ذكره، ص.15.

(7)- رضا الهماذي، السياسات العمومية بالمغرب، مميزاتها، وطرق صياغتها، المرصد المغربي للسياسات العمومية.

(8) - حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات.(مصر:الدار الثقافية للنشر، 2000)، ص.33.

أنها في مصلحة المجموع، ومعتمدة في هذا السبيل الطرق العلمية وأفضل الوسائل ضمن الظروف البيئية المحيطة"⁽⁹⁾.

- وعرفها الفهداوي: "بأنها تلك المنظومة الفاعلة التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا وفعلا)، بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة، في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية، والتحسب لكل ما ينعكس عنها وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها، كمنظمات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية، ومتابعتها ورقابتها وتطويرها وتقويمها كما يجسم أو يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة"⁽¹⁰⁾.

ثانيا- خصائص صنع السياسة العامة: إن عرض هذا الجزء هو توضيح بعض الجوانب لصنع السياسات العامة التي لم نتمكن من توضيحها من خلال التعريفات السابقة وبالتالي فإن عرض بعض خصائص السياسة سيتمكن من فهمها، والتعرف على معالمها ومدلولاتها الأساسية:

1- صنع السياسة العامة أفعال مباشرة تقوم بها المؤسسات الحكومية، أي أن صنع السياسة العامة تمثل التوجهات العامة التي تتبناها الحكومة، إزاء مشكلة أو قضية عامة وتصدر بشأنها قانونا أو مرسوما أو نظاما أو قرارا أو تعليمات نظامية، يحدد أهدافها وينظم مسارات ونشاطات المؤسسات الحكومية المعنية بشأن السياسة العامة، ومثال ذلك السياسات التي تتخذها الحكومة في القضاء على البطالة، ندرة

(9)- محمد قاسم القربوتي، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة، ط1. (عمان: المكتبة الوطنية، 2006)، ص 30-31.

(10)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 38.

المياه، أو إقامة برامج الضمان الاجتماعي، فالسياسة العامة هي ما تفعله الحكومة وليس ما تنوي فعله(11).

2- صنع السياسة العامة ذات سلطة شرعية: فعند إقرارها من قبل المؤسسات المختصة يصدر بشأنها قانونا أو مرسوما. ولهذا تتميز السياسة العامة بوجود بعد إجباري تسلطي فيها وهذا ما يميزها عن سياسات القطاع الخاص(12).

3- صنع السياسة العامة منطقية وعقلانية، تمثل البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتوفرة، وعملية الاختيار هذه قد تكون عقلانية فنية تأخذ في الاعتبار تكاليف السياسة وعوائدها، كما أنها تكون قابلة للتنفيذ، والقياس والتقويم والتحليل(13).

4- صنع السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية، وتأتي السياسة العامة غالبا إستجابة كعرض لطلب عام عليها، وتظهر هذه القضية خاصة في الأنظمة التي لها حساسية معينة لأراء المواطنين، وبذلك تعبر السياسة العامة عن استجابة فاعلة من قبل الحكومة(14).

5- صنع السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي: مخرجات السياسة العامة يتم تطبيقها بشكل شامل على كل الأفراد الذين تخدمهم دون تمييز، فالحكومة تصنع عدة سياسات عامة لتحقيق وحماية الصالح العام، ومهما تنوعت مجالات هذه السياسات فإنها تقع ضمن فئتين: فئة السياسات العامة ذات الطبيعة المادية التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة لغرض معالجة القضايا القائمة

(11)- ناجي عبد النور، تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر:مدخل إلى علم تحليل السياسات العامة.(الجزائر: منشورات جامعة باجي مختار، 2009)، ص.24.

(12)- كمال محمد المغربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة.(عمان: دار الثقافة، 2001)، ص.46.

(13)- أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، ط1.(عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002) ص.24.

(14)- حسن أبشر الطيب، مرجع سبق ذكره، ص. 37.

والملحة، وفئة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، التي تشمل توجهات الحكومة وأعمالها، وكلا الفئتين تتسم بالشمولية مما يجعل السياسة العامة تمثل عملية ذات علاقات وظيفية مع بيئتها أو مجتمعتها⁽¹⁵⁾.

6- صنع السياسة العامة تعبير عن توازن بين الجماعات المصلحية: حيث تمثل السياسة العامة خلاصة لتفاعل العديد من الأحزاب أو الجماعات داخل كل حزب وجماعات المصالح ومؤسسات الحكومة الرسمية وغير الرسمية حسب طبيعة السياسة المعنية والسياسة بهذا المعنى تتم من خلال التفاوض والمساومة، غير أن بعض هذه الجماعات المصلحية قد يكون لها الأثر الأكبر في تشكيل السياسة العامة المعنية وفقا لقوة نفوذها النسبي، وفي بعض الأحيان يكون الجهاز الرسمي وسيلة لإعطاء الشرعية للسياسات التي تم تطويرها في إطار النظام غير الرسمي⁽¹⁶⁾.

7- صنع السياسة العامة هي ما تختار الحكومة عمله أو عدم عمله في مجال ما، فالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة يمكن أن تكون في واحدة من ثلاث حالات⁽¹⁷⁾:

أ- أن تتخذ الحكومة موقفا حياديا إزاء المشكلة المجتمعية المثارة، غير مستجيبة لكل الضغوط، فعدم اتخاذ الحكومة لموقف محدد يمثل في حد ذاته موقفا أو سياسة عامة إزاء القضية المجتمعية موضع الجدل.

ب- أن تلجأ الحكومة إلى استخدام أسلوب الإشارة، هادفة إلى إحداث رد الفعل المطلوب الذي يساعد في حل المشكلة دون تدخل مباشر منها.

(15)-Robert L.Cord and James A.Medriros, **Political science :An Introduction**.(New York: Mapleton Century crofts,1974),p.61.

(16)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص.49.

(17)- أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص.34.

ج- التدخل المباشر من قبل الحكومة، بهدف دراسة المشكلة وتحديد أبعادها وأثارها والتأثير الفعال في مرحلة وضع السياسة العامة، وإصدار القانون أو المرسوم الذي يحدد أهدافها وأساليب تنفيذها، ثم الإشراف الفعلي والمباشر على كل المراحل.

إن امتناع الحكومة عن القيام بفعل أو اتخاذ قرار يصبح سياسة عندما يمتد الامتناع لفترة من الزمن ويثبت على الموقف بمواجهة الضغوط لاتخاذ موقف معاكس⁽¹⁸⁾.

8- صنع السياسة العامة (كالتخطيط مثلا) تصمم بغرض إحداث أهداف مستقبلية، بمعنى أن لها بداية في الماضي ولها تأثير على مسار السياسة في الحاضر والمستقبل⁽¹⁹⁾.

المطلب الثاني: تعريف صنع القرار:

المعنى اللغوي لكلمة قرار: جاء في مختار الصحاح لمحمد بن أبي بكر الرازي أن القَرار: المستقر من الأرض ويوم القَرِّ بالفتح هو اليوم الذي بعد يوم النحر، لأن الناس يقرون في منازلهم، والقَرارُ في المكان الاستقرار فيه، تقول قَرَرْتُ بالمكان بالكسر أقر قرارا، وقَرَرْتُ أيضا بالفتح أقر قرارا، وقاره مُقارة أي قر معه وسكن واستقر⁽²⁰⁾.

(18)- أمال شرقي، مترجما، السياسات العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان، ط1 (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 1999). ص.25.

(19)- حسن أبشر الطيب، المرجع السابق الذكر ص.39.

(20)- بهاء الدين مكاي، القرار السياسي: ماهيته، صناعته، اتخاذه، تحدياته. معهد البحرين للتنمية السياسية، 2017، ص.10.

المعنى الاصطلاحي للقرار: أما إصطلاحاً فيشير مفهوم القرار بشكل عام الى اختيار البدائل الارجح أو الامثل. كما يعني ما يستقر عليه من موقف واع لمن له حق البت في أمر ما بعد التأمل الذهني في الخيارات المتاحة.(21)

أما عملية صنع القرار بصفة عامة يقصد به التوصل إلى صيغة عمل معقولة بين البدائل عدة متناسقة، وكل القرارات ترمي إلى تحقيق أهداف بعينها أو تفادي حدوث نتائج غير مرغوب بها.(22)

كما انه الكيفية التي يمكن من خلالها التوصل إلى صيغة عمل معقولة من بين البدائل متنافسة، وكل القرارات ترمي إلى تحقيق أهداف معينة، أو تستهدف تجنب حدوث نتائج غير مرغوب فيها، كما أن اختيار القرار يرتبط في أساسه بوجود معايير ترشيدية يمكن الاستناد إليها وتحكيمها في عمليات التقييم والموازنة والترجيح والمفاضلة النهائية بين مختلف البدائل التي يطرحها الموقف.(23)

وفي ضوء هذا التعريف، يتضح أن عملية صنع القرار بمفهومها العام، عدة عناصر وأبعاد أساسية يمكن أن نوردها فيما يلي:(24)

- إن عملية صنع القرار هي عملية جماعية متكاملة، وان الانتهاء منها إلى قرار معين يمثل ذروة التفاعل والتشاور الذي يتم على عدد من المستويات التنظيمية ذات الصلة بهذه العملية المعقدة.

- إن المجهود الرئيسي الذي يبذله صانعو القرارات يتركز في تجميع الحقائق المرتبطة بموضوع القرارات، ثم تحليلها، ومناقشتها وتقييمها وربط عناصرها المختلفة

(21) - المرجع نفسه، ص10.

(22)- سرى هاشم محمد، الاطار التحليلي لعملية صنع القرار السياسي، مجلة التقني، المجلد الثلاثون، العدد 05، 2007، ص.99.

(23)- جمال علي زهران، الاطار النظري لصنع القرار السياسي، ص3.

<http://www.pidegypt.org/download/Decision-conf/gamal%20zahran.pdf>

(24)- جمال علي زهران، المرجع نفسه، ص4.

في إطار صورة محددة ومعبرة بدقة عن رؤية جهاز اتخاذ القرارات للموقف الذي يتعامل معه.

- إن الاستقرار على أي بديل معين، لا يمكن أن يتم عشوائياً ولكن يأتي ذلك بعد فترة من التقدير الكامل أو بعد محاولة من التنبؤ الدقيق بمختلف الاحتمالات المترتبة على تنفيذ هذا القرار أو ذلك من القرارات المطروحة للاختيار.

- صعوبة المهمة التي يحاول صانعوا القرار القيام بها في حصر وتقييم كافة العوامل والمتغيرات ذات الصلة بموضوع القرار في الواقع العملي، ويضاف إلى تلك الصعوبة تعذر تحديد درجة معينة من الأهمية النسبية لكل متغير أو لكل هدف من الأهداف التي يسعون إلى بلوغها وذلك نظراً لتعدد أنواع الأهداف الإستراتيجية، وأخرى تكتيكية، وثالثة انتقالية وسيطة.

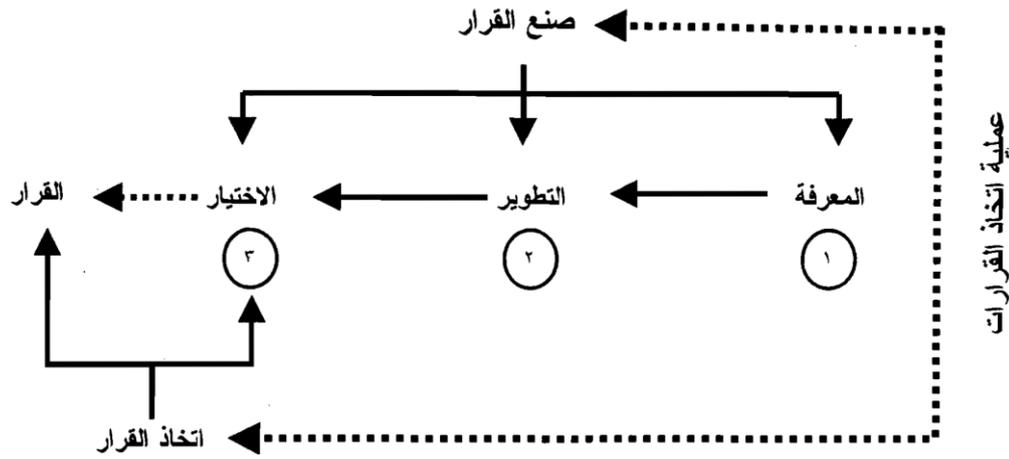
- صعوبة التنبؤ في عملية صنع القرار، وهذا يرجع إلى عدة أسباب منها على سبيل المثال: تشابك المصالح، تعدد الفواعل، عدم توفر المعلومات، تأثير الضغوط العاطفية على صانع القرار.

الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار: من خلال التعاريف السابقة يجدر بنا التفريق بين صنع القرار واتخاذ القرار، حيث أنه من الخطأ الشائع إضطلاع المدراء أو القادة بأنفسهم في صنع القرار إضافة إلى اضطلاعهم بمهمة إتخاذ القرار، ويرى الأستاذ فهمي أن اتخاذ القرارات كعملية يشتمل على مهمتين أساسيتين هما: مهمة الصنع ومهمة الاتخاذ، وإن القرار الجيدة يجب ان تصنع أولاً من خلال جهد جماعي يضم أصحاب الخبرة والاستشارة والتحليل وعددا من المساعدين لأولئك المدراء أو القادة (متخذي القرار) مما يجعلنا نتفادى ذلك الخطأ الشائع من خلال التفريق بين صنع القرار واتخاذ القرار. وتقوم عملية صنع القرار على عدة مراحل متتالية تسبق

المرحلة الاخيرة التي تتمثل بغتخاذ القرار، بالشكل الذي يجعل من صنع القرار عملية كلية واسعة تشمل على تحديد الهدف أو تشخيص المشكلة، وتحديد الوسائل ، وتحليل البدائل ومقارنتها، والاستدلال على أفضلها في ضوء المعايير المحددة ضمن كافة وظائف الادارة ، في حين يكون اتخاذ القرار مرحلة جزئية وخطوة لا حقة تاتي عقب مراحل الصنع.(25)

كما ان صنع القرار يمثل مهمة مشتركة لأعضاء المنظمة بحسب مستوياتهم ومراكزهم الادارية، ويشتمل على توظيف للمعلومات وانساب انسياب للسلطة عبر خطوطها وصلاحياتها ضمن الاتصالات الرسمية، في حين ان مهمة اتخاذ القرار تتركز بالاساس في شخص المدير أو القائد، بوصفه صانع السلطة والامر، وله احقية معروفة رسميا في اتخاذ القرار دون غيره ممن اسهموا في صنع القرار، حيث ان معهمة صانعي القرار تقف عند المرحلة النهائية، التي تسبق مرحلة اتخاذ القرار التي يتولاها المسؤول. وبذلك فإن عملية اتخاذ القرارات تعتمد اولا وتشتمل ضمنيا على مهمة الصنع كنشاط للتعامل مع المعلومات، وقد اوضح luthans بان اتخاذ القرارات كعملية واسعة هي صنع واتخاذ القرار، وهي عملية ديناميكية مترابطة في الجهد والأبعاد والأداء، ومتكاملة في حالي الصنع والاتخاذ ، وتقوم بحسب الاختصاص على ثلاثة قواعد أساسية(26)، تتضح من خلال النموذج الآتي:

25 - فهي خليفة الفهداوي، فلسفة اتخاذ القرارات في السياسة العامة: دراسة تحليلية في المضمون والسلوك، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد 17، أكتوبر 2003، ص44.
(26) - المرجع نفسه، ص 44-45.



المصدر: المرجع نفسه، ص 45.

المبحث الثاني: رسم السياسات العامة:

المطلب الأول: عناصر السياسة العامة: تتكون السياسة العامة من

العناصر الأساسية التالية:(27)

أ. **المطالب السياسية:** تشمل المطالب حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم المتنوعة، توجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب "مدخلات" تستدعي استجابة السلطات لها بصورة أو بأخرى، وتعمل الأبنية والتنظيمات الموجودة على تنظيم وترتيب أولوية هذه المطالب، فهي تشمل كل ما يُطرح على المسؤولين سواء من الأهالي أو من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي.

ب. **قرارات السياسة:** وهي ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا من الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات السياسة العامة، وتشمل الأطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين، أو إصدار

(27)- ناجي عبد النور، السياسة العامة البينية في الجزائر، (الجزائر: ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، 2014)

الأوامر، أو وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.

ج. مضمون السياسات: وتشمل التفسيرات القانونية والأوامر التنفيذية والتحليل الشفوية والعبارات الموحية وأقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به، وقد يكون وصف السياسة ومضمونها غامض، كما قد يحصل التناقض عند شرحها أو شرح مضمونها في المستويات المختلفة أو في السلطات أو الوحدات الإدارية.

د. مخرجات السياسة: هي مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة والسياسات والدعاية التي يخرجها النظام السياسي، فهي ردود أفعال النظام أو استجابته للمطالب الفعلية أو المتوقعة التي ترد إلى النظام من بيئته، أي أنها الإنعكاسات المحسومة الناتجة عن السياسة العامة، في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلتمسها المواطنون عن الأعمال الحكومية.

هـ. العوائد أو أثار السياسة: وتمثل العوائد المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسة العامة، سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، حيث أن لكل سياسة تم تنفيذها أثارا معينة.

المطلب الثالث: قواعد و فواعل صنع السياسة العامة: إذا كان مفهوم السياسة العامة نعني به توجهات الحكومات عبر اتخاذ القرارات ورسم السياسات، في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية وممارسة أعمالها، لأجل حفظ النظام والأمن لبيئتها ومجتمعها داخليا وخارجيا، فإن عملية الصنع هي المرحلة الديناميكية التي تعطي للسياسة العامة معينة الحياة، من خلال تفاعل مختلف شبكات السياسة العامة. لذلك سيتم في هذا المحور التطرق إلى مؤسسات صنع السياسة العامة، إعداد السياسة العامة، مستويات صنع السياسة العامة، بيئة السياسة العامة.

أولاً: قواعد صنع السياسة العامة: تعكس هذه العملية جملة من الخصائص
نتناولها في النقاط التالية: (28)

- عملية صنع السياسة بمثابة برنامج متصل يشمل عملية التخطيط وإعداد
القرار والبرمجة، تلك التي تشارك فيها عناصر كثيرة تتمتع بدرجة متفاوتة من السلطة
والصلاحية داخل النظام السياسي.

- تتفاوت درجة اشتراك المؤسسات السياسية في رسم السياسة العامة من نظام
إلى آخر، ومن حقبة إلى أخرى داخل النظام السياسي، بل ومن حقبة إلى أخرى
داخل نفس النظام.

- تنتسب أي سياسة عامة إلى جهة معينة أو مسؤول معين غير، أنه من
الصعب في أغلب الأحيان تحديد الجهة أو الشخص أو المسؤول عن سياسة ما
بشكل قاطع.

- تخاطب أية سياسة عامة طرفاً ما: شخص، جماعة، هيئة، موضوع، دولة
أجنبية، هذا القول يظل صحيحاً حتى لو كان جوهر السياسة هو تجاهل المشكلة أو
الموقف موضوع الاهتمام أن هذا المخاطب هو الذي يخلع على السياسة اسمها كان
يقال سياسة التعليم أو السياسة الصحية، أو السياسة الخارجية... الخ.

- عملية صنع السياسة العامة ذات طابع ديناميكي متحرك، إذ هي نتاج أو
محصلة تفاعل بين أفراد وجماعات ومصالح ومؤسسات حكومية، وعوامل خارجية
بكل ما يتضمنه ذلك من مشاورات واتصالات وضغوطات تمارسها الأطراف المعنية.

- تنطوي عملية إعداد السياسة العامة على الكثير من الحسابات والخيارات
التي تستتبع طرح تساؤلات منها: ما هي المصالح القومية؟ كيف يتعامل النظام

(28)- كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مرجع سبق ذكره، ص ص. 21- 22.

السياسي مع المطالب؟ على أي أساس يتصرف صانعوا القرار الرشيد؟ ما هي
الضرورات السياسية؟ الجدوى الاقتصادية؟ العدالة الاجتماعية؟

ثانياً: فواعل صنع السياسة العامة: صنع السياسة العامة لحل مشاكل المجتمع
هي عملية سياسية في المقام الأول، وتتميز بالصعوبة والتعقيد وتختلف طبيعة
وإجراءات صنع السياسة العامة من دولة إلى أخرى تبعا للنظام السياسي ودور
الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها، وبمعنى أقرب للوضوح يمكن القول
إن السياسة العامة تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي
محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي وأهم
هذه العناصر هي: دستور الحكم في الدولة الإيديولوجية أو الفلسفة السياسية للسلطة
الحاكمة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية،
جماعات الضغط، الصحافة والرأي العام، منظمات الأبحاث، وطبيعة ظروف العامة
للبلد⁽²⁹⁾.

الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسة العامة: وتضم الجماعات الذين يتمتعون
بالصلاحيات الدستورية مباشرة للتصرف والفعل واتخاذ القرارات.⁽³⁰⁾

1- السلطة التشريعية (Législative): يعتبر المجلس التشريعي هو الطرف
المنوط بتحمل مسؤولية تمرير التشريعات والميزانيات اللازمة لتنفيذ السياسات العامة
بجانب مراقبة ومتابعة تنفيذ الحكومة، وتوفير البيانات للمشرعين وزيادة قدرتهم

(29)- ثامر كامل، محمد الخزرجي. **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة** ط.1. (الأردن: دار مجدلاوي
للنشر والتوزيع 2004) ص.159.

(30)- فهمي خليفة الفهداوي، **مرجع سبق ذكره**، ص.216.

النقاشية مع ضمان تضمين البعد الاقتصادي والثقافي والاجتماعي في أي سياسة⁽³¹⁾.

تعتبر السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية صانع السياسات العامة، ومحلا لتداول السلطة ومنبر للرقابة العامة على أعمال الحكومة، فحين ذهبت بعض الأدبيات المتخصصة التي تناولت المؤسسة البرلمانية في الدول النامية، على أنها مؤسسة لا تزال تلعب دورا هامشيا في الحياة السياسية يتراجع بين إضفاء الشرعية على تصرفات الحاكم أو السياسات العامة وبأنها تناقش القضايا العامة دون التأثير في صنع القرار بشكل واضح، وقد تكون المؤسسة البرلمانية مجرد تعبير عن التوازنات التقليدية في المجتمع (القبليّة والعشائرية) دون كونها هياكل نيابية أو تمثيلية بالمعنى الديمقراطي⁽³²⁾.

2- السلطة التنفيذية: إننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، هكذا أطلق عليها جيمس أندرسون، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة⁽³³⁾.

إن هذا الدور الرائد والأساسي للسلطة التنفيذية في وضع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، حسب الأستاذ حسن أبشر الطيب يدعمه جانبين:⁽³⁴⁾

- **الجانب الأول:** ما تتمتع به الحكومة من تفرد في بعض الأحيان ومن مشاركة في معظم الأحيان في سلطة التشريع، حيث نجد في النظم الرئاسية أن

(31)- عبد النور زوامبية، دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة في الجزائر، (ورقة بحثية قدمت في الملتقى الوطني حول السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، جامعة مولاي الطاهر- سعيدة 2009، 26-27 أبريل 2009)، ص. 10.

(32)- نجوى إبراهيم، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي، في: سلوى شعراوي جمعة، مرجع سبق ذكره، ص. 223.

(33)- جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص. 58.

(34)- حسن أبشر الطيب، المرجع سبق ذكره، ص. 125-126.

رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة تستندان لنفس الشخص، وتكون له صلاحيات في وضع تنفيذ وتقييم السياسات العامة، سواء من جانب التشريع أو تحديد ومتابعة مراحل التنفيذ. أما في النظم البرلمانية، فإننا نجد الوضع الذي يتمتع فيه الوزير الأول بصلاحيات تشريعية وتنفيذية. وفي كلتا الحالتين (النظام الرئاسي أو البرلماني) تتمتع الحكومة بالدور الرائد والأساسي في وضع وتنفيذ السياسات العامة.

- **الجانب الثاني:** بحكم ما تتمتع به الحكومة من قدرات وخبرات مقارنة بما هو متوفر للمؤسسات الأخرى، وما تستطيع توظيفه من إمكانات مادية وفنية بحكم إشرافها المباشر على الوزارات والمؤسسات المهنية والفنية. وما تملكه من معلومات قل ما يتوفر مثله للمؤسسات الدستورية والسياسية الأخرى.

3-السلطة القضائية: تؤدي المحاكم دورا كبيرا في تفسير السياسات العامة من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها فالمراجعة القضائية عادة هي من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها مدى دستورية و شرعية النصوص، وعدم تعارضها مع القوانين النافذة⁽³⁵⁾.

تمثل الرقابة القضائية في جوهرها سلطة المحاكم في تحديد دستورية أعمال الجهازين التشريعي والتنفيذي، وإعلان التصرفات الحكومية التي تتعرض مع الدستور بأنها باطلة. وتعتمد فعالية الرقابة القضائية في هذا الخصوص على درجة استقلالية القضاء ومهنيته. ففي الدول النامية، على الرغم من أن دساتيرها تنص على استقلالية القضاء، إلا أنها تقع مباشرة تحت سيطرة الجهاز التنفيذي⁽³⁶⁾.

(35)- جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص.61.

(36)- نور الدين دخان، تحليل السياسة التعليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، غير منشورة (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية، 2007)، ص.63.

كما أن المحاكم العليا لها دور في وضع السياسة العامة من خلال استخدام سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من القانون الجديد أو السياسة العامة الجديدة(37).

ثانياً: دور الفواعل غير الرسمية في عملية صنع السياسات العامة: وسميت هذه المجموعة بغير الرسمية، بالرغم من الدور الأساسي الذي تقوم به في بعض الدول لأنها لا تملك سلطة قانونية رسمية لصنع السياسات والقرارات الملزمة، وإنما تقوم بتوفير المعلومات حول القضية التي تهمها، أو تمارس الضغط على صناع السياسات في اتجاه سياسة معينة و لكنها لا تتخذ هي نفسها قرارات بشأنها، وتشمل هذه المجموعة غير الرسمية: جماعات المصالح، الأحزاب السياسية والمواطنين وغيرهم.(38)

1- الأحزاب السياسية: لا يوجد ثمة اتفاق بين الكتاب والباحثين حول الدلالة المفاهيمية الموحدة للأحزاب السياسية حالها حال المفاهيم الاجتماعية الأخرى في العلوم الإنسانية. ومرد ذلك يعود إلى الغموض الذي اكتنف المفهوم منذ النشأة الأولى(*)، كما يرد ذلك إلى اختلاف منحي الدراسات المتخصصة في هذا المجال، فبعض منها اتجه إلى دراسة الأحزاب من خلال بنياتها وعلى الأخص فيما يتعلق

(37)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص.217.

(38)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص.221.

(*)- يرى موريس دوفرجهيه أن الأحزاب السياسية ولدت وتطورت مع الانتخابات والتمثيل، حيث ظهرت في البداية بشكل لجان انتخابية، مكلفة بتوفير رعاية وجاه المرشح وجمع الأموال الضرورية للحملة الانتخابية في إطار الجمعيات، كما ساهم نمو مجموعات برلمانية، التي تضم نواباً من نفس الاتجاه بهدف القيام بعمل مشترك. لقد أدى هذا التقارب النيابي في القمة، بصورة طبيعية و إلى اتحاد لجانهم الانتخابية القاعدية، وبذلك تشكلت الأحزاب السياسية. جورج سعد، مترجماً، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ط1 (لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992). ص. 70.

بتنظيمها، وبعضها الآخر ركز على المنهج الوظيفي ليدرس الأحزاب السياسية من خلال وظائفها ونشاطاتها⁽³⁹⁾.

فعرف أسامة الغزالي حرب الحزب السياسي على أنه: "اتحاد أو تجمع من الأفراد، ذي بناء تنظيمي على المستويين القومي والمحلي، يعبر (في جوهره) عن مصالح قوى اجتماعية محددة، ويستهدف الوصول إلى السلطة السياسية أو التأثير عليها، بواسطة أنشطة متعددة خصوصا من خلال تولي ممثليه المناصب العامة، سواء عن طريق العملية الانتخابية أو بدونها"⁽⁴⁰⁾.

كما عرف المعهد الديمقراطي الحزب السياسي هو مجموعة من الأشخاص منظمة حول إيديولوجية ومصالح سياسية. وترتبط قوة واستقرار الحزب سياسي ارتباطا وثيقا باستقرار التنظيم الداخلي والتكامل بين الآراء المختلفة، بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون الهيكل الداخلي للحزب السياسي شامل وديمقراطي، يأخذ برأي الأغلبية مع احترام الآراء الفردية والأقلية.⁽⁴¹⁾

كما انتهج لابلومبارا وواينر منهجا جديدا في تعريف الحزب السياسي على انه تنظيم دائم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة.⁽⁴²⁾

(39)- نصر محمد علي الحسيني، النظام الحزبي وأثره في أداء النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية (دراسة حالة الحرب على العراق 2003)، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه فلسفة في العلوم السياسية، (جامعة النهدين كلية العلوم السياسية، 2010). ص.2.

(40)- أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث (الكويت: عالم المعرفة، 1987). ص.20.

L'Organisation Interne des Partis Politiques, Port-au-Prince- Avril 2003, P.1.

https://www.ndi.org/files/2279_ht_manual_PoliticalParties_fr_040308.pdf

(42)- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، (مصر: دار النهضة العربية، 2007). ص.200.

وفقا لهذا التعريف أنه يتوجب اجتماع أربعة شروط في المؤسسة لكي يطلق عليها حزبا سياسيا وهي: استمرارية التنظيم، تنظيم على المستوى المحلي وعلى المستوى القومي، الرغبة في ممارسة السلطة، البحث عن مساندة شعبية.(43)

الأحزاب السياسية هي عبارة عن تنظيمات لها برامج تهدف إلى الوصول إلى السلطة، وتقوم الأحزاب على وجه العموم و أيا كانت طبيعتها بعدد من الوظائف من أهمها: تجميع المصالح، والتعبير عنها، كما تقوم بوظيفة اتصالية بين الحاكم و المحكوم، إلا أنه وإن كانت هذه الوظائف لها صفة العمومية فهي تختلف في واقع الأمر من نظام إلى آخر، وهو ما يعكس في النهاية طبيعة علاقتها بالسياسات العامة وفي هذا الإطار فإن ما يثير الأهمية الخاصة للأحزاب هو هدفها الذي تعكسه كل التعريفات؛ أي الوصول إلى السلطة السياسية أو التأثير عليها والسياسة العامة هي المجال الحقيقي الذي تبرز فيه محاولة الوصول إلى السلطة السياسية من خلال طرح البديل أو محاولة التأثير على السلطة للتعبير عن مصالح ومطالب قوى اجتماعية محددة(44)، فقد أثارت الأدبيات الغربية بعض القضايا الأساسية أهمها:

- مدى تمثيل الأحزاب لمطالب المواطنين، والاختلاف بين النظم السياسية التي يضمونها نظام حزبي تنافسي.

- مدى تأثير الأحزاب على عملية صنع السياسات في النظم الديمقراطية والاختلاف بين نظام الحزبين و نظام الأحزاب المتعددة.

- الأحزاب كمنظمات للرقابة على تنفيذ السياسات.

(43)- المرجع نفسه، ص.200-201

(44)- علي الدين هلال ،محررا، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية.(القاهرة:دار النهضة المصرية،1988) ص. 134.

أما عن دور الأحزاب في النظم السلطوية فهو يتمثل في تحديد توجهات السياسات و طرح البدائل يختزل إلى دائرة محدودة جدا يشغلها القائد أو النخبة، فهي تأخذ بالأساس شكل التعبئة للجماهير و تحفيزهم على المشاركة في تنفيذ هذه السياسات(45).

2- **جماعات المصالح/ الجماعات الضاغطة:** نذكر بعض تعاريف جماعة الضغط فيما يلي: (46)

- يعرف W.J.M.Mackenzie جماعة الضغط بأنها: "المجال الذي تمارس فيه جماعات منظمة نشاطها من أجل تحقيق مصالح مشتركة عن طريق التأثير بنفوذها في الهيئات العامة".

- يعرف David Iruan جماعة الضغط بأنها: "عبارة عن مجموعات من الناس يشتركون في سمة عامة، ويتفاعلون على أساس هذه السمة. وليس من الضروري أن يكون في هذه السمة شئ عادي، وإنما قد تكون في اتجاه مختلف Attitude".

إذن، فجماعات الضغط منظمة من الأفراد ذات مصالح مشتركة والأعضاء فيها لهم وجهات نظر وأهداف مشتركة، ويحاول التأثير في المسؤولين في الحكومة لتوجيه السياسات بشكل مباشر أو غير مباشر وفي المسائل التي تؤثر في مصالح أعضائها. وتختلف هذه الجماعات فيما بينها في الحجم والثروة والأهداف، ولكن وسائلها تتشابه بما في ذلك التأثير في أعضاء المجلس التشريعية وتوجيه الناخبين،

(45)- المرجع نفسه، ص. 147.

(46)- كريم كشاكش، "جماعات الضغط وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، 05، (1992)، 414.

ونشر الدعاية المؤثرة في الرأي العام. وتحاول هذه الجماعات الضغط التأثير في قرارات السلطتين التنفيذية والتشريعية، والقضائية(47).

وفي محاولة جماعات المصالح التأثير على العملية السياسية، من خلال صنع السياسة، تستخدم في النظم الديمقراطية مجموعة من الأدوات والوسائل الهامة. ومن أبرزها التأثير على الجهاز البيروقراطي، ويتحقق ذلك من خلال تمثيلها في المجالس الاستشارية ولجان تتفاعل مع المجالات المتعددة للسياسات(48).

ويبرز ذلك على وجه الخصوص في السياسة الاقتصادية، إذ تضم هذه المجالس في هذا القطاع ممثلي المصالح المتنوعة، بالإضافة إلى أعضاء الجهاز الإداري ويصدر عنها توصيات يصعب تجاهلها.

القضية الأخيرة التي يثيرها الحديث عن جماعات المصالح والسياسات العامة، تتعلق بتأثير هذه الجماعات على تنفيذ السياسات ورقابتها. وتخصصات من داخل الجهاز البيروقراطي وخارجه(49).

3- منظمات الأبحاث: لقد ظلت مسألة تعريف المؤسسات البحثية تثير المعضلات منذ وقت طويل لأولئك الذين يبحثون عن وصف دقيق لما أصبح مجموعة متزايدة التنوع من المنظمات. وكما أقر كنت ويفر Kent Weaver وجيمس ماكجان James Mcgann فإنه على الرغم من أن عبارة Think Tank كانت تستخدم في الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية للإشارة إلى قاعة أمانة أو بيئة ملائمة يلتقي فيها علماء الشؤون الدفاعية والمخططون العسكريون لمناقشة المسائل الإستراتيجية، فإن مصطلح نفسه ظل

(47)- المرجع نفسه، ص 145.

(48)- علي الدين هلال، المرجع سبق ذكره، ص.163.

(49)- المرجع نفسه، ص.163-164.

يستخدم منذ ذلك الحين لوصف أنواع مختلفة من المؤسسات المنخرطة في نشاط تحليل السياسة، وتبعاً لذلك، وضعت تصنيفات عديدة للمؤسسات البحثية⁽⁵⁰⁾.

يعرف برنامج الإنمائي للأمم المتحدة المنظمات البحثية على أنها: " منظمات ملتزمة، وبصورة دورية، بإجراء الأبحاث والدفاع عن أي موضوع يتعلق بالسياسات العامة. تشكل هذه المنظمات جسراً يربط بين المعرفة والسلطة الديمقراطية الحديثة⁽⁵¹⁾."

عرفتها الموسوعة البريطانية على أنها: معهد أو شركة أو مجموعة منظمة لغرض البحث في مجالات الدراسة المختلفة ذات الصلة عادة بالقضايا الحكومية والتجارية. فهي فيما يخص القضايا التابعة للحكومة تتدخل أحياناً في تخطيط السياسات الاجتماعية والدفاع الوطني. وفيما يخص القضايا التابعة للمواضيع التجارية تتدخل في التطويرات والتجارب التكنولوجية والبضائع و المنتجات الجديدة. تعتمد مصادر تمويلها على المنح والهبات النمطية والمشاريع الخيرية وكذلك العقود بالإضافة إلى التبرعات الفردية والشخصية والعوائد من إنجازها للتقارير والبحوث لصالح جهات محددة مقابل مبالغ مالية⁽⁵²⁾.

وعلى الرغم من غياب الإجماع على تحديد مفهوم مراكز الأبحاث والدراسات، فإن هذه الدراسة تستخدم مصطلح مراكز الأبحاث والدراسات باعتباره مرادفاً لمصطلح مراكز الفكر، وتعني بهذا المصطلح: مؤسسات بحثية، دورها الرئيس هو

(50)- دونالد أبلسون، هل هناك أهمية للمؤسسات البحثية؟ تقويم تأثير معاهد السياسة العامة، (مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2007)، ص. 14.

(51)- UNDP.2003. Thinking the Unthinkable. Bratislava : UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.

(52)- راجع في هذا الشأن موقع الموسوعة على شبكة الإنترنت

<http://www.britannica.com/ebc/article-9380620>

إنتاج الأبحاث والدراسات في مجالات متعددة، بما يخدم السياسات العامة للدولة وتقديم رؤى مستقبلية تهم الفرد والمجتمع وصانعي القرار.

هناك مجموعة من التساؤلات التي يجب التوقف عندها حين دراسة دور مراكز الأبحاث في عملية صنع السياسة العامة بشكل عام، فهل دورها محصور في مرحلة معينة من مراحل صنع القرار؟ وهل لمراكز البحوث دور في مرحلة ما بعد اتخاذ القرار في التنفيذ والتقييم؟

يعتقد الأستاذ وليد عبد الحي أن تساهم مراكز البحوث في عملية صنع السياسة العامة في ثلاثة مستويات: (53)

- مرحلة الإعداد: التي تتمثل في مساهمة المراكز في صنع البدائل المختلفة، وتوفير المعلومات وتبويبها وتفسيرها، وهو دور تشارك فيه المراكز إلى جانب الفواعل الأخرى الرسمية وغير الرسمية.

- مرحلة تقييم القرار: أي التركيز على مخرجات النظام وأثرها من خلال تلقي التقارير وردود الأفعال والنتائج، ومن خلال قياس آثار القرار على الجماعات المستهدفة وغير المستهدفة.

- مرحلة تعديل القرار: أي تقديم دراسة حول النقائص التي يمكن اكتشافها، فيما بعد من أجل تعديلها.

إلا أننا نلاحظ أن دور مراكز الأبحاث يرافق جميع مراحل صنع السياسة العامة سواء في تحديد المشكلة أو جمع المعلومات وتنقيحها، والمفاضلة بين البدائل، واتخاذ القرار المناسب وتنفيذه وتقييمه.

(53)- وليد عبد الحي، دور مراكز الأبحاث في صنع القرار السياسي الأردني 1989-2010. (بيروت: معهد عصام فارس للسياسة العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأمريكية في بيروت، أكتوبر 2010) ص.15.

فمراكز التفكير Tank Think تكون بمنزلة جسور بين المجتمع والدولة والعلم، وأن تخدم المصلحة العامة والفرد وصانع القرار. وبشكل عام، فإن الدور الأساس الذي تقوم به مراكز الأبحاث، يعد مؤشرا على درجة نضج مؤسسات الحكم والإدارة في المجتمع، وعلى تطور الجماعة العلمية والبحثية⁽⁵⁴⁾. ومن الأدوار التي تضطلع بها مراكز الأبحاث ما يلي:

- تجسير العلاقة بين أطراف متعددة تمثل بمجملها أقطاب إدارة السياسة العامة وتنفيذها والتفاعل معها، فهي تتوسط العلاقة بين الحكومة والمؤسسات الأكاديمية، من خلال تحويل السياسة من عملية إجرائية وممارسة إلى مادة علمية تنتظم في أطروحات ونظريات وأفكار، يمكن تداولها من قبل الأكاديميات في مجال البحث والدرس، وبذلك تخدم (المراكز) المؤسسة الأكاديمية في تحويل التجربة العملية إلى مادة نظرية تدعم البناء العقلي والعلمي وتقدم له أرضية التطور، ومن جهة أخرى تمكن الحكومة من تلافي أخطائها أو تحسين وسائلها، من خلال ما تتم ملاحظته عبر الرؤية الأكاديمية وما تتمخض عنه عملية التطوير الفكري والمناقشات النقدية لتلك الأفكار⁽⁵⁵⁾.

- تقوم مراكز البحث والتفكير بإمداد الإدارة بالموظفين اللائقين علميا وعمليا لتطبيق السياسة، ويعد هذا من قبيل التأثير المباشر لها، فالعاملون بها يقومون بالعمل التطبيقي للسياسة الخارجية في الإدارات المنتخبة. لذلك نجد أن كثيرا من موظفي الإدارة في البيت الأبيض ووزارتي الدفاع والخارجية هم بالأساس باحثون في المراكز البحثية مثل: ريتشارد بيرل، مساعد وزير الدفاع السابق ودينيس روس

(54)-خالد وليد محمود، مراكز البحث العلمي في الوطن العربي: الإطار المفاهيمي- الأدوار - التحديات- المستقبل، المرجع السابق، ص65.

(55)- نعمة العبادي، مراكز الأبحاث في العراق نظرة مستقبلية، موقع معهد الإمام الشيرازي الدولي للدراسات، <http://siironline.org/alabwab/derasat%2801%29/689.htm>

مبعوث الإدارة الأمريكية في الشرق الأوسط⁽⁵⁶⁾. كذلك في الديمقراطيات المتقدمة الأخرى، مثل فرنسا أو اليابان أين تعتمد الحكومات الجديدة في استمرارية تقدمها على مراكز الأبحاث في تقديم رؤى حول الخدمات المدنية⁽⁵⁷⁾.

- تتدخل المراكز البحثية تدخلا مباشرا في بعض القضايا الدولية كمؤسسة فاعلة تهدف إلى تحقيق بعض النتائج بالتنسيق مع الإدارة، ولعل من أبرز الأمثلة على هذا الدور قيام المركز الأمريكي للسلام، بإجراء مفاوضات غير رسمية بين الإسرائيليين والفلسطينيين، وقيامه بتدريب موظفي الإدارة الأمريكية على كيفية إدارة المفاوضات بين كلا الطرفين⁽⁵⁸⁾.

- يمكن لمراكز الفكر المتخصصة في السياسات الاقتصادية أن تصبح ذات تأثير خاص في تشكيل الحوكمة في الاقتصاديات النامية، إذ أن مراكز البحوث الاقتصادية في كثير من البلدان قد أرست وضعيتها كمراكز استشارية محترمة فيما يتعلق بأطر عمل السياسات الخاصة بخلق اقتصاد السوق. وقد ساعد مركز المشروعات الدولية الخاصة بمراكز الفكر التي تقوم على الابتكار والمهنية، التي لم يتوقف دورها عند إعادة تشكيل الفكر بشأن حلول السوق، وإنما أيضا على قيادة الإصلاح إلى الأمام⁽⁵⁹⁾.

ولقد قادت مراكز الفكر الشريكة لمراكز المشروعات الدولية الخاصة بعملية التغيير إزاء أحداث القضايا الاقتصادية التي كان لها نتائجها على الحوكمة

(56)- منى مكرم عبيد، نحو دور مؤثر لمراكز البحث والتفكير في صنع السياسات في مصر، مصر: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، 21 ديسمبر 2004، ص16.

(57)- Richard N. Haass, The Role of Think Tanks, U.S. Foreign Policy Agenda, Volume 07, Number 03. November 2002.P.17.

(58)- منى مكرم عبيد، المرجع السابق، ص.17.

(59)- كيم إريك بيتشر، قضايا الإصلاح الاقتصادي: الأدوار التي تضطلع بها مراكز الفكر الاقتصادية في صنع السياسات ديمقراطيا ومقومات نجاح تلك المراكز، (مصر: مركز المشروعات الدولية الخاصة، 31 يناير 2010) ص.2.

الديمقراطية. فعلي سبيل المثال ، ابتكر مركز دراسات الديمقراطية في بلغاريا منهجية لرصد الفساد، وقاد ائتلافا لدفع الحكومة للعمل ضد صور الفساد الإداري المختلفة. وفي كوسوفو، نسق معهد رينفست (the Riinvest Institute) أول إسهام للقطاع الخاص المحلي في عملية صنع السياسات، ووضع خطة خوصصة ثلاثة من أكبر المشروعات المملوكة للدولة. أما معهد هرناندو دي سوتو للحرية والديمقراطية في البيرو، فقد أسهم في تغيير الفهم العالمي لحقوق الملكية، وساعد أكثر من ثمانية ملايين مواطن فقير في الحصول على الملكية القانونية للعقارات، وساعد في إضفاء الطابع الرسمي على مئات الآلاف من المشروعات الصغيرة. (60)

- تقديم خدمة الاستشارات، فيما يخص مختلف المجالات، فقد اضطلع معهد الشؤون الاقتصادية (IEA) منذ العام 1992 في غانا بخدمة الاستشارات التشريعية، مستلهما برامج مراكز المشروعات الدولية الخاصة في أمريكا اللاتينية. وأثمرت نجاحات المعهد في مجال الاستشارات التشريعية عن تعديل مشروع قانون أعمال الاحتيال الكبيرة، وإلغاء قانون جنایات التشهير، وزيادة حرية وسائل الإعلام، وإصدار أول قانون من نوعه في غانا لحرية المعلومات، بالإضافة إلى عدد آخر لا يمكن حصره من التدخلات التشريعية التي وسعت نطاق الشفافية عمل الحكومة، وحماية حق إقامة المشروعات الحرة. (61)

- إشاعة روح البحث العلمي، والتعامل مع القضايا بموضوعية، وتعميم ثقافة البحث والتحري والاستدلال، ورعاية المبدعين واكتشافهم، وتوفير الفرصة للراغبين في البحث والكتابة والتأليف، وإقامة جسور التعاون بينهم وبين الجمهور (62).

(60)- المرجع نفسه، ص. 2.

(61)- المرجع نفسه، ص. 3.

(62)- خالد وليد محمود، دور مراكز الأبحاث في الوطن العربي: الواقع الراهن وشروط الانتقال إلى فاعلية أكثر، المرجع السابق، ص. 21.

ويلخص بعض الباحثين وظائف ومهام مراكز الأبحاث بما يلي⁽⁶³⁾:

- إجراء البحوث حول تحليل المشكلات التي تواجه السياسات العامة.
- تقديم الارشادات أو الاستشارات حول الاهتمامات أو المستجدات العاجلة والفورية للسياسات.
- تقييم البرامج الحكومية.
- تقديم التفسير حول المبادرات والسياسات العامة لوسائل الإعلام، وتسهيل فهم استيعاب الجمهور.

أنماط السياسات العامة: تميز الأدبيات السياسية، لدى تناولها أداء النظام السياسي سواء داخليا أو خارجيا بين مجموعات أربع من السياسات أو المخرجات العامة:

- السياسات الإستخراجية.
- السياسات التوزيعية.
- السياسات التنظيمية.
- السياسات الرمزية.

وقبل المضي في مناقشة هذه السياسات يجب الإشارة إلى ما يطبعها من تشابك وتداخل فيما بينها، فالسياسة الضريبية مثلا هي أساسا سياسة إستخراجية حيث تهدف الدولة من خلالها الحصول على إيرادات عامة، إلا أنها تتضمن قدرا من التنظيم والرمزية. ذلك أن النظام الضريبي الفعال يتطلب معاقبة من يماطل أو يتهرب من دفع الضريبة وحث المواطنين على الوفاء بالمستحقات الضريبية من

(63)-سامي خزندار وطارق الأسعد، المرجع السابق، ص13.

خلال إثارة وإبراز مفاهيم الأمانة والمواطنة والمسؤولية والمصلحة العامة.... الخ. (64)

أولاً: السياسات الاستخراجية (سياسة تعبئة الموارد): وتدور حول قدرة النظام السياسي علي تعبئة الموارد المادية والبشرية من البيئة الداخلية او الخارجية وتشمل الضرائب, الخدمة العسكرية المعونات الاجنبية والعمل التطوعي(65). ومن أكثر السياسات الاستخراجية شيوعاً الضرائب والمعونة والخدمة العسكرية:

ا- الضرائب: تعرف الضريبة على أنها اقتطاع مالي تقوم بهد الدولة عن طريق الجبر من ثروة الأشخاص الآخرين، ودون مقابل خاص بدافعها وذلك بغرض نفع عام(66).

تمثل أحد المصادر الهامة للدخل القومي في معظم بلدان العالم المتقدم والمتخلف، وترتبط حصيلة الإيرادات الضريبية بدرجة تقدم المجتمع ومدى كفاءة الجهاز الضريبي، وتعتبر الضريبة أداة هامة في تعبئة الموارد التي يستلزمها الإنفاق العام ووسيلة لإعادة توزيع الدخل، وأداة مالية لكبح التضخم وزيادة فرص النمو والعمالة. والمشاهد أن مختلف الدول أيا كانت درجة تقدمها الاقتصادي أو طبيعة نظامها السياسي أو الفلسفة التي تتبناها، تستخدم نظاماً ضريبياً متعددة تمس جميع أوجه النشاط الاقتصادي(67).

ب- المعونة: تمثل القروض والمنح التي تحصل عليها الدولة من الخارج مصدراً هاماً لتمويل خططها وبرامجها الإنمائية، هذه المعونات قد تتلقاها الدولة

(64)-علي الدين هلال وآخرون، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية. (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية 1988)، ص.27.

(65)- محمد سعد ابو عامود، المفاهيم والمجالات الجديدة، ملفات الأهرام، 18 من ذى القعدة 1421 12 فبراير 2001، السنة 125، العدد 41703. <http://www.ahram.org.eg/Archive/2001/2/12/FILE1.HTM>

(66)- محمود جمام، النظام الضريبي واثاره على التنمية الاقتصادية دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، (جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية 2009-2010). ص.15.

(67)- رياض الشيخ، المالية العامة: دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي. (القاهرة: دار النهضة العربية، 1969)، ص 147-148.

الفقيرة من الغنية بموجب ترتيبات ثنائية تحدد حجم المعونة ومداهما الزمني، وكيفية الاستفادة منها ومعدل الفائدة المتحصل عليها وكيفية سدادها.(68)

ج-الخدمة العسكرية: تعتبر من أبرز مظاهر تعبئة للموارد البشرية في المجتمع المعاصر في هذا الصدد تختلف النظم من حيث طبيعة التجنيد العسكري ومدته ونطاقه البشري، فهو اختياري في بعض الدول وإجباري في دول أخرى.(69)

د-السخرة أو العمل التطوعي: يجتهد برنامج متطوعي الامم المتحدة أن يقدم تعريفا للعمل التطوعي، بإعتباره: جهدا إنسانيا، يبذل من أفراد المجتمع بصورة فردية أو جماعية، ويقوم بصفة أساسية على الرغبة والدافع الذاتي سواء كان هذا الدافع شعوريا أو لا شعوري، ولا يهدف المتطوع منه تحقيق مقابل مادي أو ربح خاص، بل اكتساب شعور الانتماء إلى المجتمع وتحمل بعض المسؤوليات التي تسهم في تلبية احتياجات إجتماعية ملحة أو خدمة قضية من القضايا التي يعاني منها المجتمع(70).

أما كلمة السخرة فتعني توفر عنصر الإكراه أو القسر و تنفي التطوع، يقدر ما تفيد الاستغلال الفاحش القائم على السطو بمختلف تجلياتها، سياسية كانت أم عسكرية أم اجتماعية أم ثقافية، وتزول السخرة بزوال الباعث لها وهي قوة الإكراه أو القسر.

ثانيا: سياسات التوزيع وإعادة التوزيع: يقاس الأداء التوزيعي من خلال مقارنة كمية التوزيع للقيم مع المنافع التي حصلت عليها القطاعات البشرية في المجتمع وشرائحه التي تلقت من تلك المنافع ثم تجديد العلاقة بين الاحتياجات المجتمعية للأفراد في المجتمع، وبين التوزيعات الحكومية الرامية إلى تلبية تلك الاحتياجات، خاصة فيما يتعلق بحاجة المجتمع للمجال التعليمي والأمني والدفاع

(68)- رفعت المجذوب، المالية العامة: النفقات والإرادات العامة. (القاهرة: دار النهضة العربية، 1975)، ص.236.
(69)- إسماعيل صبري مفاد، العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الأصول في النظريات. (الكويت: جامعة الكويت، 1971) ص.481.

(70)-The United Nations Volunteers, <http://www.unv.org/>

والصحة والرفاهية الاجتماعية، حيث كلما كان الأداء التوزيعي للحكومة يشمل ازديادا القيمة التوزيعية كلما دل على اتساع نطاق المستفيدين من التوزيع⁽⁷¹⁾.

ترتبط هذه الوظيفة بتوزيع الدخل والثروة، طالما أن توزيع الدخل الذي يحدده السوق سوف يكون فقط طبقا لمشاركة كل فرد في العملية الإنتاجية من خلال تقديمه لأحد أو لكل عناصر الإنتاج المعروفة، ومن الطبيعي أن يكون هناك اختلافات في دخول الأفراد بسبب الاختلافات في مساهمة كل فرد في العملية الإنتاجية وبسبب الاختلافات في ملكية الأفراد لعناصر الإنتاج المختلفة، إن بقاء الأوضاع بهذا الشكل يسبب مشاكل اقتصادية وسياسية واجتماعية.

ثالثا: سياسات التنظيم والضبط: وهو قيام النظام السياسي بممارسة السيطرة على سلوك الأفراد والجماعات في المجتمع، وإيجاد الحلول لأوجه الصراع والنزاع وفق نظم وقواعد نابعة من القيم والمعتقدات والثوابت الحضارية للمجتمع، وعلى الرغم من أنه عادة ما يرتبط مفهوم التنظيم بالقسر القانوني أو التهديد به، فإن النظم السياسية غالبا ما تسيطر على السلوك من خلال الحث والإغراءات المادية والمالية كذلك .

ولقد تزايدت النشاطات التنظيمية للنظم السياسية الحديثة بشكل كبير، فلقد أدى التصنيع والتحضر إلى الاعتماد المتبادل والى وجود مشاكل في المرور والصحة والنظام العام، وأدى نمو الصناعة إلى خلق مشاكل متعلقة بالاحتكارات والأمن

(71)- هشام عبد الله، مترجما، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، ط5، (عمان: دار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997)، ص.192. للمزيد من المعلومات يرجى الإطلاع:

- عاطف حسن النقلي، مبادئ الاقتصاد المالي، (الزقازيق: مكتبة النصر، 2002)، ص ص.116-127.

- عادل أحمد حشيش، مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1990)، ص ص.139-141.

- Heba Handoussa, **The role Of The State: The Case of Egypte, In The New Institutional Econo- mics and Third World Development**, (London: Edited By. John Harris, Jamet Hunter and Colin M. lewiss, 1995),P.39.

الصناعي واستغلال العمال والتلوث وغيرها من العوامل أدت إلى خلق سياسات تنظيمية في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والأمنية والثقافية، ومنها على سبيل المثال: حماية الأفراد والممتلكات، تحديد الأجور والأسعار والمواصفات، ضبط انتقال الأفراد، ويتعلق ذلك بجوازات السفر وضوابط الإقامة وشروط تولي الوظائف العامة، والنظم التي تحكم نشاطات الأحزاب، والنقابات الجمعيات الثقافية والخيرية.(1)

رابعاً: السياسات الرمزية: يقصد بذلك خلق واستخدام الرموز السياسية التي تدعم الشعور بالمواطنة والمسؤولية، وتغذي الإحساس بالولاء الوطني وتدفع المواطنين إلى تقبل التضحيات والمصاعب وبذل كل ما هو نفيس في سبيل رفعة الوطن، فالدول تهتم بالآثار وتنشئ لها المتاحف وتضع بعضاً منها في العواصم والمدن الرئيسية لتذكر الناس بأمجاد تاريخهم، كما تشغل القيادة السياسة البطولات التي يتضمنها تاريخ الأمة لاستنهاض العزائم والتغلب على مشاعر الإحباط التي تتولد في ركاب الأزمات، كذلك لكل دولة أعياد وطنية يحتفل بها على المستويين الرسمي والشعبي.(2)

وتتضح نتائج الأداء السياسي في الاستخراج والتوزيع والتنظيم والترميز ونجاح السياسات العامة من خلال طبيعة العلاقات القائمة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية وغير الرسمية وكيفية أداء كل مؤسسه داخل النظام السياسي باعتباره كل يضم مجموعة من الأجزاء، ويبدو أن هناك ترابط بين أداء النظام السياسي في سياساته الأربع و بين المؤسسات التي تسهم في ذلك الأداء، فالأداء المتوازن لتلك السياسات وشمولها على نحو إيجابي لكل فئات المجتمع يعني استقلالية كل مؤسسه من مؤسسات النظام السياسي وأداء كل مؤسسة لدورها مع وجود حالة توازن في الأدوار التي تخدم بالمحصلة المصلحة العامة. أما عدم

(1)- زاهي بشير المغربي، مرجع سبق ذكره، ص. 298.

(2) - كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مرجع سبق ذكره، ص. 39.

التوازن في أداء الأدوار لتلك المؤسسات وتدهور العلاقة بينها وبين المجتمع فان هذا يعني فشل النظام السياسي في أداءه والذي يعني فشل السياسات العامة في تحقيق المصلحة العامة.(72)

مستويات السياسة العامة: تحظى بعض الموضوعات باهتمام واسع من لدن الجماهير وتستقطب فئات عديدة بينما لا تجد سياسات أخرى أي اهتمام يذكر مقارنة بسابقتها. وانسجاما مع المصطلح الذي طرحه ايمت ريد فورد يمكن ان نميز بين مستويات من السياسات تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها ولنطاقها وطبيعة موضوعها(73)، وذلك على النحو التالي:

- المستوى الجزئي (micro policy)

- المستوى الوسيط (intermediate policy)

- المستوى الكلي (macro policy)

1- المستوى الجزئي: يشمل هذا المستوى نشاطات الفرد للحصول على قرار في موضوع يخصه من مؤسسة إدارية حكومية، مثلا قرار بإستثنائه من قوانين الضرائب أو شركة أن تحصل على إستثناءات لها في مجال قوانين الترخيص، مما يجعل مثل هذا المستوى محدود من حيث درجات المشاركة فيها، ومن حيث نطاقها، ومن حيث طبيعة موضوعه. وعلى المدى القصير نجد أن سياسات المستوى الجزئي تظهر كسياسات توزيعية ويمكن اتخاذ قرار بشأنها بصرف النظر عن ندرة الموارد(74).

و بهذا فإن القرارات في هذا المستوى تمس بصورة مباشرة المستفيدين منها، و لا تؤثر على مطالب الآخرين بأنواع أخرى من القرارات.و بسبب تعدد البرامج و

(72)- مها عبد اللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة: دراسة في دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية، (مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، سلسلة الدراسات 07)، ص 4-5.

(73)- عامر الكبيسي، مرجع سيق ذكره، ص 70.

(74)- أحمد مصطفى الحسين، مرجع سيق ذكره، ص 242.

الخدمات الحكومية و توفيرها لمجموعة من المنافع المتعددة، فإن هناك اتساعا متواصلا لنشاطات المستوى الجزئي لصنع السياسات العامة(75).

2- **المستوى الوسيط:** ويشمل هذا المستوى السياسات والأنشطة المترابطة بها والتي تركز على نشاطات وظيفية ذات طبيعة متخصصة وترتكز على قضايا بعينها، وقد تتم عملية صنع السياسات في هذا المستوى من خلال علاقة متداخلة تضم المؤسسات الإدارية المتخصصة في هذه القضية، بالإضافة إلى جماعات المصالح المهمة بها وربما أيضا اللجان التشريعية على حسب طبيعة النظام السياسي الموجود و درجة المركزية و اللامركزية الموجودة فيه(76).

3- **المستوى الكلي:** ويشمل النشاطات التي تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق و تكون القضايا التي تناقش هذا المستوى مؤثرة في قطاعات عريضة من المواطنين كتلك القضايا المتعلقة مثلا بإعلان الحرب، أو برامج التنمية الاقتصادية، التلوث، البطالة و قد تنتقل بعض القضايا من المستوى الجزئي أو الوسيط للمستوى الكلي(77).

و تعالج القضايا في هذا المستوى من قبل الرئاسة العليا للدولة، وقيادات الأحزاب السياسية والأجهزة الإدارية والتنفيذية، وتكون القرارات التي تتخذ هذا المستوى مختلفة من المستويات الأخرى، وذلك لأن تحول المشكلة من المستويات الدنيا إلى المستويات العليا يوسع نطاقها ويجذب إليها عدد أكبر من المشاركين مما يؤدي إلى تغير نوعية القرار النهائي.

إعداد السياسة العامة: يتناول هذا المطلب عملية صنع السياسة العامة للدولة من زاويتين، خصائصها أو ملامحها العامة ثم المراحل التي تمر بها:

(75)- المرجع نفسه، ص.242.

(76)- نور الدين دخان، مرجع سبق ذكره، ص.69.

(77)- المرجع نفسه، ص. 70.

أولاً: -خصائص إعداد السياسة العامة: تعكس هذه العملية جملة من الخصائص نتناولها في النقاط التالية:(78)

- عملية صنع السياسة بمثابة برنامج متصل يشمل عملية التخطيط وإعداد القرار والبرمجة، تلك التي تشارك فيها عناصر كثيرة تتمتع بدرجة متفاوتة من السلطة والصلاحيات داخل النظام السياسي.

- تتفاوت درجة اشتراك المؤسسات السياسية في رسم السياسة العامة من نظام إلى آخر، ومن حقبة إلى أخرى داخل النظام السياسي، بل ومن حقبة إلى أخرى داخل نفس النظام.

- تنتسب أي سياسة عامة إلى جهة معينة أو مسؤول معين غير، أنه من الصعب في أغلب الأحيان تحديد الجهة أو الشخص أو المسؤول عن سياسة ما بشكل قاطع.

- تخاطب أية سياسة عامة طرفاً ما: شخص، جماعة، هيئة، موضوع، دولة أجنبية، هذا القول يظل صحيحاً حتى لو كان جوهر السياسة هو تجاهل المشكلة أو الموقف موضوع الاهتمام أن هذا المخاطب هو الذي يخلع على السياسة اسمها كان يقال سياسة التعليم أو السياسة الصحية، أو السياسة الخارجية... الخ.

- عملية صنع السياسة العامة ذات طابع ديناميكي متحرك، إذ هي نتاج أو محصلة تفاعل بين أفراد وجماعات ومصالح ومؤسسات حكومية، وعوامل خارجية بكل ما يتضمنه ذلك من مشاورات واتصالات وضغوطات تمارسها الأطراف المعنية.

- تنطوي عملية إعداد السياسة العامة على الكثير من الحسابات والخيارات التي تستتبع طرح تساؤلات منها: ما هي المصالح القومية؟ كيف يتعامل النظام

(78)- كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مرجع سبق ذكره، ص ص 21- 22.

السياسي مع المطالب؟ على أي أساس يتصرف صانعوا القرار الرشيد؟ ما هي
الضرورات السياسية؟ الجدوى الاقتصادية؟ العدالة الاجتماعية؟

ثانياً: خطوات إعداد السياسة العامة: من المفترض أن يشتمل صنع السياسة
العامة على عدة خطوات كما تحتوي كل خطوة من هذه الخطوات على عملية
التحليل:

- المعرفة بالمشكلة.

- جمع المعلومات والحقائق.

- صياغة السياسات البديلة.

- اتخاذ القرار.

- تنفيذ السياسة.

- تقييم السياسة.

1- المعرفة بالمشكلة: تعرف المشكلة بأنها ظرف أو موقف يثير الحاجات
وعدم الرضا لدى الأفراد، أو حالة غير طبيعية تنجم عنها أضرار أو أضرار،
تتطلب المبادرة للبحث عن الحلول المناسبة⁽⁷⁹⁾.

إن التعرف على المشكلة يتم بإحدى الطرق التالية:⁽⁸⁰⁾

- حدوث وظهور المشكلة بصورة مباشرة وواضحة ومؤكدة أمام متخذ القرار
أو صانع السياسة، فيلجأ إلى مواجهتها بشكل مباشر.

(79)- عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة:مدخل لتطوير أداء الحكومات. (مصر: المنظمة العربية للتنمية
الإدارية، 2008) ص59.

(80)- سلمى الامام، صنع السياسة العامة في الجزائر - دراسة حالة السياسة التعليمية الجامعية 2007/1999م. مذكرة
لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري بكلية العلوم السياسية
والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة -الجزائر، 2007-2008. ص.43

- اكتشاف المشكلة والتعرف عليها من خلال تحسس ودراسة الظواهر والوقائع والحقائق والمؤشرات.

- اكتشاف المشكلة بواسطة وسائل الاستخبارات والتبليغ.

- اكتشاف المشكلة بواسطة التغذية العكسية أو قياس الرضا العام للمواطنين.

يبدأ إعداد السياسة العامة، اثر إحاطة الحكومة أو صناع القرار بموقف أو مسألة أو مشكلة معينة، عن طريق أحد صناع القرار في البرلمان أو الجهاز التنفيذي أو عن طرق إحدى إدارات الحكومة أو جماعة المصلحة أو الصحافة أو الشعب بوجه عام. وقد تتطلب مراجعة لقوانين أو سياسات مطبقة بالفعل. أو اتخاذ ترتيبات بشأن موضوع أو مجال جديد تماما ما لم يسبق للحكومة إن اقتربت منه. (81)

ويمكن تصنيف المشاكل أو القضايا المجتمعية وفقا لدرجة تأثيرها، أو نوعيتها، أو الظرف الزمني الذي برزت أو يتوقع بروزها فيه (82)، ولتحديد وتصور المشكلة ينبغي أن يخلص إلى إجابات عن الأسئلة التالية:

ما هي طبيعة المشكلة؟ ما هي القوى الفاعلة والدافعة التي قادت أو ستقود إلى بروز المشكلة؟ ما هي العناصر المؤثرة بشكل مباشر أو غير مباشر في تكوين المشكلة؟ ما هي الحدود التي تفصل المشكلة عن الأعراض المترتبة عليها (83)؟ وحتى يتم فهم وتمييز مشاكل السياسات العامة عن سواها من المشاكل فإنها تتميز بما يلي (84):

- التبادلية: فمشاكل السياسات العامة تؤثر وتتأثر ببعضها البعض، فهي متشابكة وذات أجزاء مترابطة من نظام متكامل وليست منفصلة عن بعضها .

(81)- كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مرجع سبق ذكره، ص.23.

(82)- سلمى الامام، مرجع سبق ذكره، ص.44.

(83)- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات مرجع سبق ذكره، ص.211.

(84)- عبد النور ناجي، تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر: مدخل إلى علم تحليل السياسات العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص.55-56.

- الذاتية: بمعنى أن تصنيفها وتشخيصها يتم وفق الخبرات الذاتية أو الشخصية للقائمين بتحليل وصياغة السياسات العامة.

- الوضعية: أي أن مشاكل السياسات العامة في الغالب تكون من صنع الأفراد أو الجماعات، فهي توجد أينما وجدت التجمعات البشرية.

- الديناميكية: ويقصد بها أن لمشاكل السياسات العامة حلولاً بقدر التعريف المحتمل لها.

2- جمع المعلومات والحقائق: إن المعلومات هي القدرة على زيادة المعرفة بطبيعة المشكلة ومن مختلف جوانبها وتأثيراتها وتوضيح العلاقات السببية المتبادلة التأثير ضمن أبعاد المشكلة، لتعظيم كفاءة البدائل المتاحة، وهناك ثلاثة أسس يجب أن يلتزم بها محلل السياسة العامة في سبيل تمكنه من تجميع المعلومات التي يحتاج إليها(85):

- التفكير الدقيق المستمر بالمشكلة، لضمان دقة تحديد مصادر المعلومات المرتبطة بتلك المشكلة، وبأبعادها المؤثرة.

- تفعيل دور الاستشارة والمشاورة مع المختصين وذوي الخبرات، من أجل الحصول على معلومات إضافية تعزز من فهم حدود المشكلة وظواهرتها كمتعكسة مع الظرف الطبيعي والاعتيادي.

- توظيف المعلومات ذات الدلالات الواضحة، باستخدام المعالجات الإحصائية، بالاستناد إلى مقاييس الموضوعية والصدق والثبات. بما يضمن فاعليتها في إعطاء القرارات والتقنيات الجيدة للخيارات والتفضيلات.

إن توفر المعلومات المتكاملة، يعتبر الركيزة الهامة، في استمرارية المنهجية التحليلية للسياسة العامة ولمشكلاتها، ضمن مراحل الاستدلال والاستنتاج والتحليل

(85)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص.101.

والتقويم والاختيار للبديل الأحسن، ومن أجل تحقيق الفائدة من المعلومات(86)، ومن أجل تحقيق الفائدة من المعلومات يجب أن تتوفر فيها الخصائص التالية: (87)

- الموضوعية والدقة.

- الشمولية

- الملائمة

3- صياغة السياسات البديلة: تتطلب هذه المرحلة درجة عالية من الفهم والتصور والخيال والمرونة في استقراء المعلومات واستكشاف كل البدائل المتاحة لحل المشكلة وبالتالي يجب في هذه المرحلة رصد كافة البدائل القابلة للتنفيذ مع تحديد تكلفة وعائد كل منها والعائد المتوقع منها، وهذا يرجع إلى قدرة المحلل على إيجاد بديل أو بديل الإبقاء على الوضع الراهن، أو بديل عدم التدخل في مجريات الأحداث، بما يعزز من احتواء الموقف لضمان عدم معارضة الحلول المتوصل إليها بالمستقبل. (88)

في هذه المرحلة تقوم الأطراف صاحبة المصلحة والمؤسسات العامة والإداريون الذين لهم اتصال معرفة بالمشكلة أو الذين تقع المشكلة في نطاق اختصاصهم، والأغلب أن تشهد هذه المرحلة بروز المؤيدين والمعارضين وتحديد نقاط الخلاف والاتفاق(89).

وتمثل هذه الخطوة، اتجاها فاعلا، لوضع المشكلة طي الاختبار الموضوعي، من خلال معرفة قدرتها على الاستجابة والتحول والتأثير. لهذا البديل أو ذلك، على امتصاص تأثيرات المشكلة، وهذا يرجع إلى قدرة المحلل على إيجاد بديل أو بديل الإبقاء على الوضع الراهن، أو بديل عدم التدخل في مجريات الأحداث،

(86)- المرجع نفسه، ص.101.

(87)- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات، مرجع سبق ذكره، ص.168.

(88)-سلمى الامام، مرجع سبق ذكره، ص.45.

(89)- نورالدين دخان، مرجع سبق ذكره، ص.26.

بما يعزز من احتواء الموقف لضمان عدم معارضة الحلول المتوصل إليها في المستقبل، وبما يبعد الآثار الجانبية التي تعيق التوصل إلى الحل السليم للمشكلة، وهذا يستدعي بالمحلل التحري لمعرفة مصادر كل بديل من خلال طرق الاستبصار بالأشياء، وطرق البحث العلمي وتوظيف النظريات العلمية وبحوث السلطة والقوة وقيم المنظومة الأخلاقية القائمة في المجتمع محل الدراسة والاهتمام بمشكلاته القائمة. وهذه المرحلة تحتاج من محلل السياسات أن يختار الأساليب المناسبة التي تؤمن الدقة في تحليل البدائل وتحديد نتائجها ومن أهم هذه الأساليب: أسلوب الحدس، أسلوب دلفي أسلوب بناء السيناريو، وبحوث العمليات وأسلوب النماذج الرياضية⁽⁹⁰⁾.

4- اختيار البديل الأفضل: إن البديل الأفضل هو البديل الذي يستبطن القيم القصوى (أكثر البدائل نجاعة في حل المشكلة) مع إمكانية تطبيقه وفق الطاقات والإمكانات المادية والفنية المتوافرة، ووفق الظروف البيئية ومستويات الزمان⁽⁹¹⁾. ومن أهم المعايير في المفاضلة بين البدائل:

- تكلفة البديل المترتبة عنه حينما يتم تنفيذه.
- قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة.
- نوعية المعالجة (كلية أو جزئية) التي يقدمها إزاء المشكلة.
- مدى انسجام البديل مع أهداف السياسة العامة.
- مدى السرعة والتوقيت المطلوب في تحقيق الحل ونتائجه.
- درجة المخاطرة المتوقعة عن كل بديل في حالة عدم تحقيقه للهدف المرجو منه.

(90)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص.102.

(91)- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات، مرجع سبق ذكره، ص.169.

كما تستخدم في هذه المرحلة عدة وسائل وأساليب تساعد على اختيار البديل الأفضل أهمها: نظرية المباراة، شجرة القرارات، نظرية الاحتمالات وغيرها.

5- تنفيذ السياسة العامة: هو مجموعة النشاطات والإجراءات الهادفة لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي، وتقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة. (92)

- الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة: مثلما تتأثر نتائج وعوائد التنفيذ بمحتوى السياسة العامة ونوعها وبالجهات التي صنعتها، فإنها تتأثر أيضا بالجهات المكلفة بتنفيذها ولذلك ينبغي الوقوف عند التساؤل القائل: من ينفذ السياسات العامة؟

إن الدارس لبعض السياسات العامة التي صدرت يمكنه الإجابة عن ذلك بالقول: إنه لا يمكن تحديد الجهات المنفذة لعموم السياسات العامة التي تختلف في طبيعتها ومجالها ونطاقها. ولكن يمكن القول أن هناك عددا من الجهات المنفذة والتي تشارك في التنفيذ بطريقة أو بأخرى ووفقا للمجالات التي ينص عليها في قرارات السياسات العامة ذاتها وعندها سنجد الحالات التالية: (93)

- قد تنص السياسة العامة على إنشاء هيئة أو إدارة جديدة يكون موضوعها مستجدا ولم يسبق معالجته.

- وقد تناط مسؤولية تنفيذ هذه السياسة إلى الأجهزة القضائية أو الأمنية أو الاقتصادية القائمة حاليا لتولى تنفيذها على أن تخولها مهام وصلاحيات إضافية للقيام بذلك وعندها يمكن لهذه الجهات أن تستحدث أقساما أو وحدات فرعية تتبع لها لتتفرع لهذه المهام.

(92)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص.273.

(93)- عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة: مدخل لتطوير أداء الحكومات، مرجع سبق ذكره، ص.145-146.

- ويمكن أن تنص السياسة العامة على تحميل مسؤولية التنفيذ لكل الوزارات ولكل الأجهزة المركزية والمحلية، وعندها يكتفي بالنص "على جميع الجهات الرسمية المختصة تنفيذ هذه السياسة".

- لا ينتهي دور البرلمان الذي تابع السياسة العامة منذ أن كانت فكرة، ثم تحولت إلى مشكلة عامة، ثم دخلت أجندته وأخضعها للنقاش ثم البحث والتحليل وبعدها للتصويت لتصبح قانونا أو نظاما أو سياسة، بل يتواصل ليتابع خطوات التنفيذ ونتائج التأثير ويتم ذلك عبر التقارير الدورية التي ترفعها الأجهزة الرقابية المركزية، أو عن طريق استدعاء رؤساء هذه الأجهزة بما فيهم الوزراء فيتم مساءلتهم عن أسباب الفشل، أو عن أوجه الفساد التي رافقت التنفيذ.

- ولل قضاء وللمحاكم دور بمتابعة تنفيذ السياسة العامة من خلال وحدات ودوائر إدارية تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات، والاستماع إلى الشهادات، وتطبيق اللوائح القانونية، ويبرز دور المحاكم من خلال تفسير الأحكام والنصوص القانونية والضوابط ومراجعتها للقرارات الإدارية المرفوعة إليها من قبل جهات المعنية.

- ويظل لمنظمات المجتمع المدني وللجماعات الضاغطة والناخبون ووسائل الإعلام والوسطاء و النقابات والاتحادات والجمعيات من القوى ذات المقدرة على ممارسة فاعلية هائلة إزاء عملية تنفيذ السياسة العامة والتأثير عليها.

• عناصر التنفيذ: يطلق عليها أيضا مرحلة تحويل السياسة العامة إلى التطبيق الفعلي وتتشرك في هذه المرحلة العديد من العناصر تشتمل: الموارد البشرية والمادية ومتطلبات الوقت والخبرة والمهارات وقد أوضح كل من "سوزان باركت" و"كولن فودكي" بأن عملية تنفيذ السياسة العامة تعتمد أساسا على المرتكزات الآتية(94):

- المعرفة الحقيقية بما يراد فعله.

- توفير الإمكانيات والمصادر المطلوبة.

(94)- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص.279.

- القدرة على السيطرة وتنظيم الموارد في سبيل الأهداف المنشودة.
- التحقق من القدرة الإنجازية للمهام وللاتصالات بالشكل الذي يدعو نحو ضبط الأداء بشكل محكم.
- البناء التنظيمي للإدارات التنفيذية: تختلف هياكل التنظيمات للإدارات التنفيذية المعنية بتنفيذ السياسة العامة، وقد حدد "ريتشارد ألمور" أربعة نماذج رئيسية مختلفة، كل نموذج يتصف بطريقة معينة خاصة لتنفيذ السياسة العامة، وهذه النماذج هي (95):
- أنموذج إدارة النظم: يتم عملية تنفيذ السياسة العامة عن طريق نشاط موجه ومنظم وذوي أهداف مقصودة.
- أنموذج العملية البيروقراطية: يرى هذا الأنموذج أن عملية تنفيذ السياسة العامة، هي عملية قائمة على أساس عملية روتينية واسعة للسيطرة والتحكم المستمر على حرية التصرف.
- أنموذج التطوير التنظيمي: يرى أن عملية تنفيذ السياسة العامة، تتصف بكونها عملية تشاركية، حيث يسهم المنفذون في تشكيل السياسات، ويدعون بأنها من اختصاصهم وعائدة إليهم.
- نموذج الصراع: إن عملية التنفيذ السياسة العامة، تتم من خلال محصلة الصراع والمساومات الحاصلة داخل الأجهزة التنفيذية وخارجها.
- 7- تقييم السياسة العامة: بدأت جهود تقييم البرامج والسياسات بمفهومها العلمي بعد الحرب العالمية الثانية للوقوف على نتائج مخرجات البرامج الاجتماعية والاقتصادية التي أعقبت الحرب، والتي كانت تمول عن طريق القروض أو المنح

(95)- المرجع نفسه، ص.280.

والمساعدات، وكانت الدول والمنظمات تحرص على معرفة مدى تحقيقها لأهدافها المرسومة لها(96).

لقد تعدد تعريفات تقييم السياسة العامة، فقد عرفت بمايلي:(97)

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

- العملية التي تطبق فيها مناهج البحث والقياس للتأكد من فعالية وكفاءة السياسة العامة.

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

- هو توظيف للمعايير والمؤشرات الكمية والنوعية على تطبيقات ومخرجات السياسة العامة.

فالتقويم إذن هو الرقابة والمتابعة وجمع المعلومات التي تركز على الاجتهادات المتعلقة بقيمة السياسات العامة والبرامج المنبثقة عنها، وعمق ونطاق المنافع التي تنجم عن تنفيذها. وليس مجرد الوقوف على المخرجات المتحققة من عدمه. بل ان التقويم يشمل جدية الأهداف والمقاصد التي تتبناها السياسات العامة، والجدوى الاقتصادية والاجتماعية التي تحدثها لدى الجهات المستهدفة والمنفعة(98).

ولدى تقدير أثر السياسة العامة لابد من التعرض إلى جملة من الاعتبارات وهي(99):

- أثر السياسة على مواقف الجماعة المستهدفة.

(96)-عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة: مدخل لتطوير أداء الحكومات. المرجع سبق ذكره، ص.169.

(97)- المرجع نفسه، ص ص 169-170.

(98)- المرجع نفسه، ص.172

(99)- كمال المنوفي، مرجع سبق ذكره، ص. 40.

- أثر السياسة على مواقف الجماعات غير تلك المستهدفة.

- أثر السياسة على الأوضاع الحالية والمستقبلية.

- التكاليف المباشرة للسياسة معبرا عنها بالموارد المخصصة للبرنامج

الموضوع.

- التكاليف غير المباشرة التي يدخل فيها نفقة الفرص البديلة، ويقصد

بالجماعة المستهدفة ذلك الجزء من السكان الذين وضعت السياسة من أجلهم.

تعتبر عملية التقويم ذات طابع شمولي كميا ونوعيا، وهي ملازمة لجميع

المراحل التي تمر بها السياسة العامة، لكن في ظل ذلك من هي الجهة المسؤولة عن

هذه العملية؟ هنا عادة ما يلتزم مسؤولو كل مرحلة بذلك وهم:

أ- صناع السياسة العامة،

ب- منفذي السياسة العامة،

ج- المقومون المختصون،

ويمثل التقييم طريقة نظامية للتعليم واستخدام الدروس المستفادة من النشاط

الجاري في المستقبل، وينطوي ذلك على تحليل لمختلف مراحل برامج السياسات

العامة من حيث ملاءمتها، كفاءتها، صياغتها، فعاليتها، وقبولها لدى جميع الأطراف

المعنية وهناك وسيلتان لتقييم السياسة العامة، تتلخص الوسيلة الأولى في مراقبة

تطبيق السياسات العامة، وتعتبر هذه الحالة أن أي خطأ يكمن في طريقة أداء النظام

وليس في صورة النظام ككل، أما الوسيلة الثانية فهي وسيلة التغيير حيث يكون

النظام ككل محل تساؤل(100).

(100)- علي الدين هلال، مرجع سبق ذكره، ص.181.