

جامعة الجزائر -03-

كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي و الإداري

**مطبوعة مقياس:**

**نظريات و أساليب صنع السياسات و اتخاذ القرار**

**إعداد الدكتورة :**

**قصدي فريدة**

السنة الجامعية : 2019/2018

# مقدمة

تهدف هذه المطبوعة لتحسين معلومات الطلبة المعنيين بهذا المقياس ، وهذا بتقديم أهم المحاور العلمية المتعلقة بالسياسات العامة لطلبة العلوم السياسية لاسيما تخصص التنظيم السياسي و الإداري ، فمن خلال هذه المطبوعة يمكن الإحاطة بمختلف الجوانب الضرورية بما يسمح للدارس من فهم و استيعاب هذه المادة و إمكانية توظيفها للتحليل العلمي و التحكم بصفة دقيقة في أدبيات العلوم السياسية و العلوم الإدارية ، و تمت الاستعانة فيها بقواعد التهميش و الاقتباس و إعداد قائمة المراجع .

و أشير في البداية في اتساع مجال هذا المقياس ، حيث حظيت متغيرات السياسات العامة باهتمام المنظرين و الباحثين في العلوم السياسية و علم الاقتصاد و علم القانون و علم الاجتماع و علم الإدارة ، وهذا نظرا لأهميتها القصوى و أثرها على حياة الأفراد و المجتمعات و المنظمات و الدول مهما كانت قوتها العسكرية و الاقتصادية و السياسية .

و على الرغم من أن النقاشات النظرية في العلوم الاجتماعية تولي العناية أكثر بالأزمة الاقتصادية العالمية و تداعياتها ، وكذا قضايا النزاعات الداخلية و الدولية و موجة التحول و التغيير للأنظمة السياسية ، و التي حولت المواضيع المحلية في مراتب متأخرة في سلم الأولويات ، إلا أن الأخطار التي تحدق بالدول نتيجة الفساد و سوء التسيير تجعل المواضيع السابقة الذكر تفرض نفسها من جديد على المنظرين و الدارسين من جهة و على الممارسين و صناع القرار من جهة أخرى.

يمكن من خلال هذا المقياس إعطاء تصور موجز للطلبة عن السياسات العامة بهدف الوصول لضبط أكبر للتخصص وفق منهجية علمية دقيقة ، مع الاقتصار على العناصر ذات الأهمية و التي سيستعين بها الطلبة لاحقا عند القيام بعملية الإسقاط على الواقع الجزائري ، لذلك سأحاول التركيز على خصائص السياسات العامة و أهدافها و تتبع مراحل صنعها لكي يتخذ القرار الصائب لحل المشكلة و منهجية تحليلها و ذكر المداخل النظرية المهمة بعملية تحليلها وصولا للفواعل الرسمية و غير الرسمية المساهمة في صنعها .

# المحور الأول : مفاهيم السياسة العامة وصنع واتخاذ القرار

## ماهية السياسة العامة

**تعريفها:** هي برنامج عمل هادف تضعه هيئة أو مؤسسة معينة في ميدان ما من أجل التصدي لمواجهة المشاكل المجتمعية الماثلة و المتوقعة .

عرفه هارولد لازويل HAROLD LASSWEL من يحوز على ماذا؟ من؟ كيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد و المكاسب و القيم و المزايا المادية و المعنوية وتقاسم الوظائف و المكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ و التأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة.<sup>1</sup>

- أما روبرت ايستون REBERT EYSTON يرى أنها تتجسد في العلاقة بين الوحدة الحكومية و بيئتها.<sup>2</sup>  
- أما دافيد ايستون فيرى أن السياسة العامة هي توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات و الأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات و المخرجات و التغذية العكسية<sup>3</sup> و ضمن نفس الإتجاه يرى جايرال ألموند بأن السياسة العامة تمثل محصلة عملية منتظمة من تفاعل المدخلات (مطالب و دعم) مع المخرجات (فدرات، قرارات و سياسات) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية، و التنظيمية و التوزيعية و الرمزية و الاستجابة الدولية من خلال القرارات و السياسات المتخذة<sup>4</sup>، و تتفق مع هذا الطرح بريارة مكلينان BARBARA MACLINNAN تعرفها بأنها النشاطات و التوجيهات الناجمة عن العمليات الحكومية استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي.<sup>5</sup>

و من ثم فالسياسة العامة هي مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم أو الصحة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع فمثلا لو كان للدولة سياسة معينة في التعليم هدفها إيجاد قاعدة فنية و تكنولوجية يمكن إصدار عدة قرارات تحقق الهدف مثل إنشاء المدارس و المعاهد... السياسة العامة إذا هي بمثابة مرشد للقرارات الخاصة بمشكلة أو مجال أو ميدان معين، و تظهر السياسة العامة للدولة في عدة أشكال إما في شكل قرارات منفردة كالقرار المتعلق بتنظيم أحد المرافق العامة أو قرار الميزانية و إما في شكل قواعد قانونية

<sup>1</sup> - Harold. D.Lasswel . Politics : Who Gets . Wats .When . How . 2ed .New York . Meridien Books :INC .1958.  
p 13- p 27.

<sup>2</sup> - جيمس أندرسون ، صنع السياسات العامة ، الأردن : دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان . 1999. ص 14.

<sup>3</sup> - Sapru r k . public Policy :Art and craft Policy Analysis . New Delhi . 2010. p 24

<sup>4</sup> - نصر محمد مهنا ، علم السياسة بين التنظير و المعاصرة ، الإسكندرية : دار المعارف : د ت ، ص 71.

<sup>5</sup> -Barbara . N Mclennan . Comparative politics and Public Policy .california Duxbury . pressa division of Wadsworth .INC .1980 . PP 28-29

صادرة عن الهيئة التشريعية (كالقوانين التي تصنع البرامج الصحية أو عن هيئته التنفيذية باستعمالها للسلطة اللائحية كلوائح الضبط و اللوائح التنظيمية).

فالسياسة العامة هي ما تقوله و تفعله الحكومة بشأن المشكلات و القضايا (العامة) المائلة و المتوقعة و تمثل مرشدا لأنواع القرارات المتعددة).

### - خصائص السياسة العامة:

من خلال ما سبق من تحديد لمفهوم السياسة العامة يمكن التعمق فيها و تحليل مفهومها من خلال الكشف عن الخصائص المميزة للسياسة العامة التي يمكن حصرها في الآتي:

#### 1- السلطة الشرعية للسياسة العامة : هذه السلطة الشرعية تقودنا للعناصر التالية :

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

-إن السياسة العامة ترتبط بالسمة الغالبة الرسمية المستمدة من الشرعية الدستورية في أداء مهامها اتجاه المجتمع.

-طابعها الإلزامي الحكومي القانوني إذ أن مخالفتها تعرض صاحبها للعقوبة بكل أشكالها.<sup>1</sup>

2- السياسة العامة أفعال تقوم بها مؤسسات الحكومة : إن التوجهات العامة بشأن المشكلات و القضايا المجتمعة لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة و تصدر بشأنها قانونا أو قرارا يحدد أهدافها و ينظم مسارات و نشاطات المؤسسات الحكومية بشأن سياسة ما ، و بذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الفكرية و العملية<sup>2</sup> ، كما يجب عليه إظهار الاستجابة الشرعية للمطلب السياسي أو الاجتماعي و توجيه جهودها نحو إجراءات عمل معينة حيال تلك المطالب.<sup>3</sup>

بمعنى أن السياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلا بتطبيقه مثل القضاء على مشكل السكن أو البطالة أو التضخم و ليس ما تنوي الحكومات القيام به.

<sup>1</sup>- كمال محمد المغربي ، الإدارة و البيئة و السياسة العامة ، عمان : دار الثقافة ، 2001 ، ص 46.  
<sup>2</sup>- حسن أبشر الطيب ، "المحاور النظرية و التجريبية لعلم السياسة العامة" ، مجلة الإداري ، العدد 52 ، معهد الإدارة العامة ، مسقط ، 05 مارس 1993 ، ص 37.

3 - William Lasser , American Politics : The Enduring Constitution ,2Ed , Boston , Houghton Mifflin Company , 1999 , p 451.

- 3- **السياسة العامة قصديه و ذات نشاط هادف** : إن السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة و لا تشمل التصرفات العشوائية و العفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين<sup>1</sup> فهي تعكس ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم المجتمع و تحقيق المصلحة العامة.
- 4- **السياسة العامة منطقية و عقلانية** : أي أن السياسة العامة هي بمثابة البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتوفرة و ليست حلما أو طموحا عاما لهذا فإن وضع السياسة العامة لا بد أن ينتهج منها رشيدا بتخصيص المواد و الإمكانيات اللازمة لتنفيذ البرامج.<sup>2</sup>
- 5- **السياسة العامة استجابة واقعية و نتيجة فعلية** : تعبر السياسة العامة عن المشكلات الواقعية ذات الأثر الملموس و هذا يحتم أن تكون نتائجها مدركة و ومحسوسة أيضا لا أن تكون مجرد نوايا تود الحكومة القيام بها دون وجود أي مؤشر فعلي لذلك ، فالسياسة العامة قول و فعل يؤدي لتحقيق مطالب المجتمع ، و إن أحد المفاتيح الأساسية للحكومة في اتخاذ السياسة العامة السليمة يعتمد على درجة اهتمامها بالمشكلات التي يريد المجتمع أن تلتفت إليها الحكومة و تهتم بها و تعمل على حلها.<sup>3</sup>
- 6- **السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي**: إن السياسة العامة عند إقرارها يتم تطبيقها بشكل شامل و متماثل على كل الأفراد الذين تضمهم دون تمييز ، فالحكومة تصنع عدة سياسات عامة لتحقيق و حماية الصالح العام و مهما تنوعت مجالات هذه السياسات فإنها تقع ضمن فئتين (سياسة عامة ذات الطبيعة المادية و فئة السياسة العامة ذات الطبيعة الرمزية التي تشمل توجهات الحكومة و أعمالها )<sup>4</sup> و كلا الفئتين تتسمان بالشمولية لعموم المجتمع بكل شرائحه و فئاته.
- 7- **السياسة العامة تعبر عن التوازن بين الجماعات المحلية** : إذا كانت السياسة العامة هي بلورة للإدارة المجتمعية فهي بوتقة تتفاعل و تتمازج فيه توجهات و رغبات الجماعات ذات المصلحة المباشرة في السياسة العامة المعينة ، وبالتالي يمكن وصفها بأنها تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية ، ومن البديهي أن تكون بعض هذه الجماعات تمتلك القوة و التأثير أكثر من غيرها في صنع السياسة العامة ، كما أن الحكومة من جانب آخر ذات تأثير كبير في تشكيل هذه السياسات ، لأنها بالدرجة الأولى تعبر عن برنامج حكمها و خططها التنموية إذ يمكن وصف السياسة العامة ، كعملية سياسية تتشكل عن طريق الصراع بين الجماعات و الحكومة تصنع إدارة الصراع و قواعد اللعبة.

<sup>1</sup>- جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 16.

<sup>2</sup>- حسن أبشر الطيب ، مرجع سابق ، ص 37

<sup>3</sup>- أحمد مصطفى الحسين ، مدخل إلى تحليل السياسات العامة ، الطبعة الأولى الأردن : عمان ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2002 ، ص 24.

<sup>4</sup>- فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة ( منظور كلي في البنية و التحليل ) ، مرجع سابق ، ص ص 48-49.

8- الاستمرارية و التجدد في السياسة العامة : إن السياسة العامة هي أسلوب لإحداث التغيير الهادف أو منعه أو تقييده لهذا فهي مطالبة بعنصرين:

أ- الاستمرارية بالقدر الذي يمكن من تحقيق و تأصيل التغيير المطلوب.

ب- التجديد بمعنى التكيف و استيعاب المتغيرات الظرفية و القدرة على الاستفادة من التغذية العكسية لإجراء التغييرات الضرورية التي لا تغير من جوهر الأهداف و إنما تزيد من كفاءة و فعالية التنفيذ.

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

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

- إما أن تلجأ الحكومة إلى استخدام نظام الإشارة بالإيماءات من قبل مسئوليتها لمعالجة المشكلة محل الجدل .  
- إما التدخل المباشر من قبل الحكومة وهو الطابع الغالب بهدف دراسة المشكلة و تحديد أبعادها و آثارها و كذا التأثير الفعال في وضع السياسة العامة أو إصدار قانون أو مرسوم يحدد أهدافها أو أساليب تنفيذها ثم إشرافها الفعلي و المباشر على كل مراحل التنفيذ و ما تستجبه من متابعة و تقويم أو إعادة صياغة للسياسة العامة و فق المستجدات.

10- السياسة العامة تعكس ما يسمى الجدوى السياسية : حيث تمثل الجدوى مؤشرا هاما من مؤشرات نجاح السياسة العامة و هذا يتطلب طرح عدة تساؤلات مثل : إلى أي مدى تؤدي هذه السياسة العامة إلى تحقيق النتائج و الأهداف المرجوة منها <sup>1</sup>، هذا الاتجاه سوف يوضح قدرة السياسة العامة في مواجهة المشكلة محل النقاش و كيفية التعامل مع السمات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لتلك المحددات و كذا التعامل مع محدودية المواد التي تعرقل حرية السياسة العامة و خياراتهم و تفصيلاتهم ، فضلا عن التعامل إزاء محدودية توزيع القيم و المكاسب و النفقات التي تقتضيها السياسة العامة محل التنفيذ و من ثم إذا كان بمقدور السياسة العامة مواجهة و تخطي النتائج السلبية المحتملة و تجنب وقوعها يمكن القول بأنها سياسة عامة تحظر بجدوى سياسة فعلية. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> - سلوى الشعراوي جمعة ، الإتجاهات الحديثة في تحليل السياسات العامة ، جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، 2000 ص ص 111-112.

<sup>2</sup> - علي الدين هلال و آخرون ، تقويم السياسات العامة ، القاهرة : مركز البحوث و الدراسات السياسية، 1989، ص 106.

## نشأة و تطور علم السياسة العامة :

يمكن تقسيم التطور الذي مرت به السياسة العامة منذ بروزها كحقل علمي شغل السياسيين و الإداريين و القادة و الخبراء الأكاديميين إلى ثلاث مراحل متتالية هي :

### - المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى أو المرحلة التقليدية:

اهتمت أدبيات الفلاسفة و المفكرين السياسيين الأوائل بنظم الحكم ، وعلى البناء المؤسسي للحكومة و التبرير الفلسفي لوجودها ،ومن ثم كان الانشغال بدراسة الدستور و شكل الدولة و مهام المؤسسات الدستورية الثلاث : التشريعية ، التنفيذية و القضائية من حيث التكوين و الصلاحيات ، بالتالي اقتصرت هذه الجهود التقليدية على المؤسسات الرسمية فقط دون الاهتمام بالفواعل الأخرى و اعتبار الدولة الوحدة الأساسية للتحليل ،كما أهملت العلاقة بين الإطار الدستوري المؤسسي ،و مضمون السياسة العامة للدولة (اهتمام بالإطار الدستوري للدولة و مهام المؤسسات الدستورية ) و من ثم فإن الفكر السياسي التقليدي كان وصفيًا ظاهريًا لم يتعمق في تناول المؤسسات و القطاعات الحكومية غوصًا تحليليًا ،كما لم يعمد إلى فهم و تحليل السلوك السياسي و العمليات المصاحبة لصنع السياسة العامة و ما ترتب عنه إبقاء محتوى السياسة العامة بعيدًا عن البحث و التمحيص .

### - المرحلة الثانية : مرحلة ما بين الحربين الأولى و الثانية (مرحلة المدرسة السلوكية) :

شهدت هذه المرحلة تطورًا نسبيًا في مفهوم السياسات العامة نتيجة لأطروحات المدرسة السلوكية (1957-1963) التي أدت إلى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية و ما يتصل بها من صلاحيات إلى التركيز بم يتم في هذه المؤسسات من عمليات و أنماط للسلوك .

و هنا يبرز مصطلح علم السياسة العامة بفضل الجهود الفكرية لعالم الاقتصاد السياسي

هارولد لاسويل LASSUL حيث تمثل مجهوداته البداية الأكاديمية الحقيقية لحقل السياسة العامة، فقد برز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث الذي صب اهتمامه أولاً على سلوكيات الحكومة و تصرفاتها و تحليلها و دراسة القواعد النفسية و الاجتماعية لسلوك الأفراد و الجماعات ،و دراسة محددات التصويت في الانتخابات و النشاطات السياسية الأخرى ووظائف الجماعات المصلحية و الأحزاب السياسية و السلوك التصارعي من السلطات الثلاث ،وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف العمليات السياسية العامة و التركيز على وصف واضح لمضمون السياسات العامة من خلال تحليل أثر القوى السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ،فضلا عن تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع و من ثم فالتحليل السياسي في هذه الفترة قد زاد من تعميق الفهم لكيفية تشكيل و وضع السياسات العامة و ما يتصل بذلك من توازن بين الجماعات المصلحية ،و من توجهات هادفة لبلورة الإرادة المجتمعية .

## -مرحلة ما بعد السلوكية :

مع بداية السبعينات زاد الاهتمام أكثر بمخرجات النظام السياسي بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الأمريكية بيض البيض و السود (العنف العنصري ،البطالة ،حركة الحقوق المدنية و التورط الأمريكي في الفيتنام ) حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية إلى تحليل هذه المشكلات و محاولة صياغة السياسات التي تعالجها ،لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات و الاستخبارات و مراكز البحوث بدءا من مؤسسة Rand Corporation مرورا بمعهد بروكيتز Brokitz و مركز دراسات الشرق الأدنى و حتى وزارتي الخارجية و الدفاع و لجان الكونغرس المختلفة، و كثيرا ما قام محللو السياسات في هذه المراكز بصيانة سياسات و مواقف الولايات المتحدة الأمريكية اتجاه العديد من القضايا في الثمانينات ،حيث كان التركيز على مشكلات التضخم و البطالة و الإنفاق الحكومي و مشاكل التجارة الدولية و الشرق الأوسط.<sup>1</sup>

مرحلة ما بعد السلوكية وجهت الباحثين نحو الإسهام في حل مشاكل المجتمع عن طريق البحوث العلمية و إعداد و تنفيذ و تقييم السياسات في ضوء آثارها المتوقعة و غير المتوقعة على المجتمع و النظام السياسي ،ثم انتقل إلى السياسة العامة المقارنة.

## -أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة :

-الإحساس الذي ساد بين العديد من العلماء بأن علم السياسة لم يحقق إحدى أهم وظائفه التقليدية ، و بالتحديد التعامل مع القضايا الرئيسية التي تواجه العالم ، و أن علم السياسة يجب أن يكون على صلة وثيقة بما يجري في أرض الواقع السياسي ، و أن يساهم في حل المشكلات و القضايا السياسية ،وهذا ما عبر عنه " دافيد ايستون" في حديثه عن الثورة ما بعد السلوكية.

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

الاتجاهات الحديثة ترى أن السياسة العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية و غير الرسمية بين عدد من المؤثرين و الفاعلين على المستوى المحلي و المركزي ، و أن السياسات العامة في ضوء ذلك تعبر عن

<sup>1</sup> - سلوى الشعراوي جمعة و آخرون ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، 2004 ، ص 29

إرادة الفاعلين و المؤشرين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة تدعى حاليا باسم " شبكة السياسة " .

### - مكونات السياسة العامة :

بعد تعاضم الاهتمام بموضوع السياسات العامة بعد الحرب العالمية الثانية ،حيث بدأ التركيز على مفهوم السياسة العامة باعتبارها استجابة حيوية للمشكلات القائمة و المستقبلية عبر أهداف و برامج و سلوكيات محددة.

إن هيكله السياسة العامة ترتبط و تتشكل عبر منظومة من المكونات و العناصر و هي :

أ- **المطالب السياسية** : تشمل المطالب حاجات الأفراد و الجماعات و المجتمع و تفضيلاتهم المتنوعة حيث تتوجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها بصورة أو بأخرى. و تعمل الأبنية و التنظيمات الموجودة على تنظيم حجم و تعدد هذه المطالب و من هذه البنى الجماعات الضاغطة و الأحزاب السياسية و قادة الرأي ووسائل الإعلام<sup>1</sup> ،فهي بذلك تشمل كل ما سيطر على المسؤولين، أو هي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية ما ، وتختلف هذه المطالب في طبيعتها فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شيء ما أو قد تكون اقتراحا لإجراء معين بخصوص قضية ما.

ب- **قرارات السياسة العامة**: القرار مفهوم يدل على وجود عملية يتم فيها انتقاء بديل واحد أو عدد من البدائل من بين مجموعة من البدائل، و القرارات السياسية تمثل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا لإصدار الأوامر و التوجيهات المعبرة عن محتويات السياسة العامة<sup>2</sup> و تشمل تلك القرارات على الأطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ أو التطبيق أو وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارية أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.

ج- **إعلان محتويات و مضمون السياسة العامة**: و هو التغيير الرسمي لمضمون السياسة العامة و الذي يشمل على القوانين التشريعية و الأوامر التنفيذية و الدساتير و القواعد و التنظيمات الإدارية ، أقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة و ما تنوي القيام به ، وقد يكون وصف السياسة و

<sup>1</sup> - محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي : المفاهيم ، المناهج ، الاقتراعات و الأدوات ، الجزائر ، 1997، ص 135.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 41.

مضمونها غامضا ،كما قد يحصل التناقض عند شرحها أو شرح مضمونها في المستويات المختلفة أو في السلطات أو الوحدات الإدارية.

د- **مخرجات السياسة العامة** : هي مجموعة الأفعال و القرارات الملزمة و السياسات و الدعاية التي يخرجها النظام السياسي ،فهي ردود أفعال النظام أو استجابته للمطالب الفعلية و المتوقعة التي ترد إلى النظام من بيئته أي أنها الأعمال الحكومية .

هـ- **العوائد أو آثار السياسة العامة** : و تمثل العوائد المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة ،حيث لكل سياسة عامة تم تنفيذها أثارا معينة ،و الناتجة عن اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة.

#### ❖ **مستويات و مجالات السياسة العامة :**

##### 1- **مستويات السياسة العامة :**

ميز جيمس أندرسون بين ثلاثة مستويات للسياسة العامة تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها و نطاقها و طبيعة موضوعها و ذلك بسبب ما يلي :

أ- **المستوى الجزئي للسياسة العامة Micro politics** : تحدث عندما يحاول فرد مع جهة إدارية استصدار أمر إداري لصالحه أو إعفائه من متطلبات قانون ما ،فمثلا تبحث شركة ما عن تغيير حسابات الضرائب عليها أو تحاول منطقة ما الحصول على منحة لبناء مطار ،هذه الأمثلة يجمع بينها الخصوصية و المحدودية و عدم العمومية فهي إما لفرد أو لشركة أو لمنطقة صغيرة ،و مهما كانت فائدتها عظيمة فإن المنتفعين منها أو المشاركين فيها هم قلة مقابل الكل الذي لم يتأثر<sup>1</sup> ، فكثير من القرارات التي تصدر من هذا النوع لصالح جهة معينة أو أشخاص معدودين بتأثير شخصي من قبل المستفيدين أو أحد الموظفين في الجهاز الحكومي أو نواب ،فهي غالبا لا تتطلب تهيئة موارد و إمكانات كبيرة لتنفيذها و لا تلفت اهتمام أجهزة الإعلام و الرأي العام (مثال سياسة المصالحة الوطنية).

ب- **المستوى الكلي للسياسة العامة Macro politics** هي سياسات تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق ،حيث تتجذب إليها شرائح و قطاعات كبيرة من أبناء المجتمع و تتميز بالتشابك و التعقيد ،وتدخل كل الفاعلين السياسيين الرسميين و غير الرسميين فيها من أحزاب سياسية و جماعات ضاغطة ووسائل الرأي العام و منظمات المجتمع المدني<sup>2</sup> مثال ذلك حيثيات قضية لإضراب الموسم الدراسي 2004/2003

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 70.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 59.

الذي يعد قضية عامة تدخلت فيها عدة أطراف و أخذت اهتمام كافة الشرائح الاجتماعية ليتقرر في الأخير تدخل رئيس الحكومة و سن عدة قوانين لحل هذه القضية.

و تتميز هذه السياسة العامة الكلية بالآتي :

- أنها تتسم بالوضوح النسبي لموضوعاتها و بسهولة التباحث حولها .

- تعدد الجهات الرسمية الداخلة في مناقشتها الحكومية.

ج- **المستوى الفرعي للسياسة العامة Subsysteme politics** : هي سياسات ذات طبيعة وظيفية

و تنظيمية تركز على القطاعات التخصصية كالموائئ و الطيران المدني و البنوك ، وتشتمل على طبيعة العلاقات و التفاعلات المتبادلة بين رجال البرلمان و الجماعات المصلحية<sup>1</sup> و النظم الفرعية تظهر لكون موضوعات السياسة العامة لا تثير دائما اهتمام كل الأفراد.

و في تقسيم آخر يطرح فهمي خليفة الفهداوي مستويات للسياسة العامة في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة

- **السياسة العامة على المستوى التشريعي** : و التي يتم اتخاذها على مستوى السلطة التشريعية المسؤولة عن سن القوانين أو إصدار اللوائح القانونية و التي عاد تتم بالعمومية و الشمولية .

- **السياسة العامة على المستوى الحكومي** : و تتمثل في توجهات الحكومة و قراراتها الصادرة من خلال مؤسساتها القائمة و التي تجسد الأطر السياسية و برامج الخطط المرحلية و التنموية و كذا تلك السياسات التي تسعى لترجمة القوانين و السياسات التشريعية.

- **السياسة العامة على المستوى التنفيذي الإداري**: هي السياسات التي تتخذها الأجهزة الإدارية و المنظمات الرسمية البيروقراطية القائمة في الحكومة فيما يختص بتنفيذ السياسات الصادرة عن المستوى الحكومي الأعلى.

- **السياسة العامة على المستوى الفني الإجرائي**: و هي تتكون من مجموعة المعايير و القواعد التي تعتمد عليها الإدارة بصفة عامة لغرض إرشاد الموظفين القائمين على تنفيذ السياسة العامة المتخذة من قبل المستويات الأعلى

● **تصنيف السياسات العامة أو (الأنماط السياسية):**

يقوم هذا التصنيف على أن أنواع السياسة العامة تتعدد في ضوء الأهداف العامة التي تقوم عليها علاقات الحكومة مع مجتمعها الداخلي و الخارجي و هو يقوم على أساس تقصي الآثار المباشرة لسياستها في مجمل

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون ، نفس المرجع السابق ، ص 72.

التوجهات و الغايات المستقبلية المتصلة ببناء الدولة و المجتمع من خلال تحقيق سبل التقدم و تحقيق التنمية و بلوغ التجديد الحضاري و الثقافي و هذه السياسة تنقسم إلى :

أ- السياسة العامة الخاصة بالبقاء و تحقيق الهوية الحضارية و أمنها الوطني

ب- السياسات العامة الخاصة باستمرارية النمو و الاستثمار التنموي و تطوير المجالات الاقتصادية.

ج- السياسات العامة الخاصة باستكشاف المحددات المستقبلية.

د- السياسات العامة الخاصة بتحسين الظروف الاجتماعية للمجتمع.<sup>1</sup>

- **تصنيف السياسات حسب وظائف الحكومة** : تقوم الحكومة بدورين أساسيين هما حماية المصلحة و تحقيق التنمية ، وفي إطارها تنهض الحكومة بعدة أعمال فهي تضبط و تعدل الصراعات بين المجموعات و تنظم المجتمع لمواجهة النزاعات مع مجتمعات أخرى كما تقوم بتوزيع فوائد رمزية لأعضاء المجتمع و بالمقابل تقوم بجباية الضرائب ، ووفقا لذلك تصنيف السياسة العامة في إطار وظائفها إلى :

1- **السياسة العامة التنظيمية** : و هي تلك السياسات التي تهدف لضبط و تنظيم و تعديل سلوك الأفراد و الجماعات و أيضا الحلول بوجه الصراع و النزاع وفق نظم و قواعد نابعة من القيم و المعتقدات و الثوابت الحضارية للمجتمع<sup>2</sup> بالاعتماد على الحرية القانونية و التهديد و كذا توجيه السلوكات بالنصح و الإرشاد و تقديم الإغراءات المادية نظرا لتعدد الحياة و تزايد أنشطة الحكومة من مواجهة مشاكل التعليم و الصحة و الأمن و السكن و لضمان تحقيق السياسة التنظيمية أهدافها لا بد من معرفة السلوك الإنساني و نشاطاته الخاضعة لعمليات التنظيم لمعرفة حدودها و نطاقها و كذا الوسائل التنظيمية التي يمكن اعتمادها، وتعني هذه السياسات بالعديد من الجوانب السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمنية كحماية الممتلكات الاجتماعية للأفراد ، ضبط أجورهم و حقوقهم ، تنظيم طرق النقل و المواصلات، قوانين الخدمة المدنية و تنظيم ووضع القواعد الخاصة بالانتخابات و التصويت.

2- **السياسات العامة الاستخراجية** : هي تلك السياسات التي تتجسد فيها توجهات الحكومة نحو تعبئة الموارد المادية و البشرية و استخراجها ، تكون عادة في شكل ضرائب و رسوم تهدف إلى توفير إيرادات عامة يستلزمها الإنفاق العام و إعادة توزيع الدخل و حماية المنتجات الوطنية و معالجة العجز في ميزان المدفوعات ، وتعتبر في ذات الوقت عنصرا في توجيه وسائل الإنتاج نحو الفروع الإنتاجية التي ترغب الحكومة في تنميتها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 71.

<sup>2</sup> - جبريال إيه ألفوند و جي بنجهام باول الإبن ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر .تر: هشام عبد الله ، عمان: الدار الأهلية للنشر و التوزيع ، 1997 ، ص 197-198.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص ص 73-74.

3- السياسات العامة التوزيعية و السياسات العامة لإعادة التوزيع : تهدف سياسات التوزيع إلى تخصيص الثروة و الخدمات على الأفراد و الجماعات و يعتمد مستوى كفاءة و فعالية الأداء التوزيعي لنظام الحكم على اعتبارين :أولهما كمية القيم الموزعة و ثانيهما نطاق المستفيدين من التوزيع ، وتعنى هذه السياسات بالدرجة الأولى بقضايا التعليم ،الصحة ، الأمن ،الإسكان...<sup>1</sup>،وهي تعنى بقضية إعادة النظر في توزيع الدخل فهي خيار تفضيلي تتبناه الحكومة عبر سياستها العامة في سبيل تحقيق بعض الامتيازات المادية لجماعة معينة من المجتمع من أمثلتها : سياسة الإصلاح الزراعي ،التأميم ،رفع ضريبة الدخل على ذوي الدخل العالي.<sup>2</sup>

4- السياسات العامة الرمزية: هي السياسات العامة التي تهدف الحكومة من ورائها إلى تصاعد الحس الوطني و تعبئة الجماهير لإذكاء الوجدان الوطني و تأصيل الوعي بالهوية الوطنية و تنمية الشعور لدى الأفراد بالانتماء و المواطنة و من بين تلك السياسات : الاحتفال بالرموز الوطنية و بالبطولات و الانتصارات و الإشادة بأعمال المفكرين و المبدعين و كذا زرع بعض القيم و الأيديولوجيات كالحرية و الديمقراطية و الوعد بانجازات مستقبلية و تختلف الأنظمة السياسية بمدى ثقة المواطنين في قادتهم و إيمانهم بشعاراتهم السياسية التي تهدف من ورائها إلى تحسين نواح أخرى من الأداء الحكومي لجعل الأفراد يدفعون الضرائب بطوعية و نزاهة ، و إطاعة القوانين بإخلاص أعظم أو تقبل التضحيات و الأخطار ، وهذا عادة ما يكون في فترة الأزمات.<sup>3</sup>

#### تصنيف السياسة العامة في ضوء القطاعات المهنية أو الفنية :

يعتبر تصنيف السياسة العامة حسب القطاعات المهنية أو الفنية توضيحا لمحتوى السياسات و لأهدافها الجزئية المتخصصة و هي تهدف إلى تأمين سيادة الدولة و الحفاظ على هويتها و تراثها الحضاري و الوفاء الحاجات الأساسية المادية و المعنوية للمواطنين، وفي ضوء هذه الأهداف تتعدد قطاعات السياسات العامة أهمها السياسة الخارجية السياسات التعليمية،الصحية و سياسات الإسكان ،النقل و المواصلات ، الإعلام و الثقافة ،البيئة.

#### التصنيف حسب القوى السياسية المتنافسة :

يعتبر من أهم التصنيفات لأنواع السياسات العامة نظرا لاحتوائه على أهم ميزة للسياسات العامة و هي الحركية و التجاذبية و التفاعلية التي تقوم عليها حيثيات المنافسة و الصراع و الضغط بين كافة الجماعات المشاركة في تشكيلها ،فهناك عوامل عديدة تؤثر على القضايا العامة لتصبح محل اهتمام السياسة و جوهر

<sup>1</sup> - حسن أبشر الطيب ، مرجع سابق ، ص 47.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص ص 74-75.

<sup>3</sup> - جبريال إيه الموند و جي بينجهام بول الإبن ، مرجع سابق ، ص 199.

السياسة العامة، فهناك قضايا قد تفرضها على الحكومة مجموعة أو أكثر ذات مصلحة<sup>1</sup>، وهنا يمكن التمييز بين أربعة أنواع للسياسات العامة وهي:

- سياسات عامة تمثل الأغلبية العظمى من المجتمع.
- سياسات عامة تمثل جماعة الضغط أو المصالح.
- سياسات عامة تمثل الأحزاب السياسية.
- سياسات عامة تمثل العملاء أو التابع للسياسة العامة صاحب الاهتمام العام.

وهذه السياسات تقف عند مدى تحقيق كل طرف من الأطراف السابقة لهدفه باستخدام كل الوسائل التي يملكها ليؤثر على الحكومة، و يساهم بذلك في صنع و تشكيل السياسة العامة و هذا التصنيف يخضع لمؤثرات بيئة السياسة العامة.

### مفهوم عملية صنع القرار:

يقصد بعملية صنع القرار بصفة عامة، الكيفية التي يمكن من خلالها التوصل إلى صيغة عمل معقولة من بين عدة بدائل متنافسة، وكل القرارات ترمي إلى تحقيق أهداف معينة، أو تستهدف تجنب حدوث نتائج غير مرغوب فيها<sup>2</sup> كما أن اختيار القرار يرتبط في أساسه بوجود معايير ترشيديية يمكن الاستناد إليها وتحكيمها في عمليات التقييم والموازنة والترجيح والمفاضلة النهائية بين مختلف البدائل التي يطرحها الموقف، حيث أن الاستقرار على اختيار قرار معين لا بد وأن يتأتى نتيجة اقتناع منطقي بكل ما يمثله مضمون القرار وما يرمز إليه، وفي إطار التصور العام لما يمكن أن يترتب على الأخذ به من مخاطر، أو لما يمكن أن يحققه في النهاية من نتائج. ولا يمكن أن يتأتى مثل هذا الاقتناع إلا بعد مداوات عديدة تتصرف إلى كل الجوانب المتعلقة بموضوع القرار محل الدراسة.<sup>3</sup>

وفي ضوء هذا التعريف، يتضح أن لعملية صنع القرار بمفهومها العام، عدة عناصر وأبعاد أساسية يمكن أن نوردتها فيما يلي:

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

<sup>1</sup> - ماكس سكيديمور و مارشال كارتر و انك ، كيف تحكم أمريكا ، تر نظمي لوقا ، الطبعة الثانية ، الدار الدولية للنشر و التوزيع ، القاهرة ، 1988 ، ص 276.

<sup>2</sup> - James Robinson & Richard Snyder: Decision Making in International politics, In: Herbert Kelman (ed) International Behavior, (Holt) Rinehart and Winston, New York, 1966) p. 437.

<sup>3</sup> - إسماعيل صبري مقلد، نظريات السياسة الدولية، الكويت، جامعة الكويت، 1982، ص 148.

- إن المجهود الرئيسي الذي يبذله صانعو القرارات يتركز في تجميع الحقائق المرتبطة بموضوع القرارات، ثم تحليلها، ومناقشتها وتقييمها وربط عناصرها المختلفة في إطار صورة محددة ومعبرة بدقة عن رؤية جهاز اتخاذ القرارات للموقف الذي يتعامل معه.

- إن الاستقرار على 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 ذاك من القرارات المطروحة للاختيار.

- صعوبة المهمة التي يحاول صانعو 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 بين الأهداف الإستراتيجية، وأخرى تكتيكية، وثالثة انتقالية وسيطة.

- صعوبة التنبؤ في عملية صنع القرار، وهذا يرجع إلى عدة أسباب منها على سبيل المثال:

أ - وجود عدد كبير من الأطراف في المواقف التي تتناولها هذه القرارات مما يجعل من التعرف على ردود الأفعال وأنماط السلوك المختلفة أمراً صعباً.

ب - تنوع أطراف المواقف الداخلية والخارجية من حيث طبيعتها وقواها النسبية، واحتياجاتها وأهدافها، فضلاً عن تباين النوايا والدوافع.... الخ، مما يجعل من الصعب التنبؤ في مثل هذه الأحوال التي يحدث فيها التفاعل بين أطراف الموقف بصورة معقدة.

ج - ارتفاع معدل التغيير في عناصر الموقف، مما يجعل من التنبؤ في مواقف غير مستقرة بطبيعتها عملية غير ممكنة أو غير دقيقة.

د - تعقد الطريقة التي تؤثر بها الأطراف المختلفة في عناصر الموقف، والطريقة التي تؤثر بها عناصر الموقف في أطرافه، وذلك في مواقف معينة، بمعنى أن التأثير المتبادل لا يعكس نمطاً طبيعياً أو مألوفاً وبسيطاً.

هـ - عدم توافر الحقائق والمعلومات التي تكفي لأغراض هذه التنبؤات والتوقعات، في بعض الأحيان، مما يرفع من احتمالات التخمين الخاطئ، ويؤثر بالسلب على إمكانية التنفيذ اللاحق للقرار.

و - تأثير الضغوط العاطفية التي قد يتعرض لها جهاز صنع القرار السياسي وخاصة في مواقف الأزمات، أو في مواقف التهديد الخارجي<sup>1</sup>، مما قد يقف حائلاً دون نظر بعض البدائل، كما أنها قد تؤثر في تقييمه لها بطريقة أوبأخرى، وقد تجعله يندفع في اتجاه واحد بغض النظر عن العواقب والتداعيات.

<sup>1</sup> - مثال ذلك: محاولات الكونجرس الأمريكي أو الإدارة الأمريكية، تهديد الحكومة المصرية بتخفيض أو قطع المعونة الأمريكية في حالة عدم تبني سياسات معينة ترضى عنها الإدارة الأمريكية، مما قد يضطر النظام الحاكم في مصر إلى محاولة استحضار "الوطنية" لمواجهة هذه الضغوط الخارجية وتقديدها بشعارات عاطفية!!

## الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار.

من الناحية العملية يمكن التمييز بين عملية صناعة القرار واتخاذ القرار، وذلك أن صناعة القرار من عملية معقدة تتم عبر مراحل متعددة وتتدخل فيها عناصر مختلفة. فإن نظرية صناعة القرار السياسي تستند إلى فرضية وتتنبؤ مع تعديل هذه الفرضية والتنبؤ باستمرار لمواكبة الواقع المتغير.

أما عملية اتخاذ القرار فهناك من يعرفها بأنها الاختيار بين عدد من البدائل المتاحة التي تتسم بعدم اليقينية في نتائجها، ولكن يجب أن لا يعني ذلك أن صانع القرار يضع أمامه سلسلة من البدائل ويبدأ في دراسة آثار كل منها طبقاً لمقياس محدد، إذ أنه في السياسة الخارجية وربما أكثر من السياسة الداخلية يكون عدد البدائل محدوداً بل ربما لا يكون هناك بدائل ونشير إلى أن جوهر نظرية اتخاذ القرار هو الاختيار بين عدد من الممكنات لا على أساس تجريدي ولكن على أساس عملي مرتبط بالظروف القائمة.

والقرار بغض النظر عن صحته أو عدم صحته سيؤدي إلى تغيير الواقع كما أنه يأخذ بعين الاعتبار مدى تفاؤل وتشاؤم صانعي نحو وضع معين.

كما أن اتخاذ القرار يركز بشكل كبير على المشكلة أو الواقع كما هو في ذهن صانع القرار وإن كان بعض الدارسين يشيرون إلى دور العوامل الغير عقلانية في القرار ومن هنا نصل إلى أن اتخاذ القرار هي آخر مرحلة في عملية صنع القرار

### العناصر الرئيسية لعملية صنع القرار:

يمكن بلورة العناصر الرئيسية التي تؤثر في عملية صنع القرار بصفة عامة فيما يلي:

١ - **البيئة الخارجية للقرار:** والتي تشمل على عدة أبعاد وحقائق وضغوط ومؤثرات. وهذه البيئة الخارجية قد تهيئ إمكانيات معينة للحركة والفعل، بينما قد تضع قيوداً على بعض إمكانيات التصرف الأخرى البديلة. ويمكن القول أنه كقاعدة عامة، فإنه كلما زاد الضغط من البيئة الخارجية انخفضت فرصة إمكانيات التصرف وتناقصت فرص الاختيار أمام الأجهزة المسؤولة عن صنع القرارات واتخاذها.<sup>1</sup>

وهنا يجب التمييز والتفرقة بين ما يسمى **بالبيئة النفسية والبيئة الواقعية**، وقد تختلف هاتان البيئتان عن بعضهما، كما قد تتفقان، وتتوقف مسألة الاختلاف أو الاتفاق على مدى دقة هذه التصورات ومدى واقعيتها من عدمه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> د. إسماعيل صبري مقلد، اتخاذ القرارات في السياسة الخارجية، السياسة الدولية، عدد أكتوبر 1968، ص 135.

<sup>2</sup> -Harold Sprout, Environment in the Study of International Politics, in James, Rosenau International politics and Foreign policy, Londres, Frances Pinter, 1980, pp. 41:57.

ويقصد بالبيئة النفسية، تلك البيئة التي تتكون معالمها من خلال الاتجاهات والتصورات الخاصة بجهاز وضع القرارات السياسية، والتي يؤثر فيها القيم والمعتقدات والخبرات والانحيات والآراء المسبقة لأعضاء طاقم صنع القرار.

أما البيئة الواقعية، فهي المتمثلة في البيئة الفعلية التي تعد الإطار الذي تنفذ أو تتحر فيه هذه القرارات أو تلك.

ويرتبط بما سبق، تفسير صانعي القرارات ومتخذيها، للمواقف التي يواجهونها كأجهزة مسئولة، ويتم هذا التفسير في إطار علاقة هذه المواقف بالمشكلات التي يجابهونها ويبحثون عن قرارات مناسبة لحلها. ومن بين العناصر التي تشكل رؤيتهم للموقف، الكيفية التي يتم بها تصور الأطراف الآخرين في الموقف وتفسير نواياهم ودوافعهم وأهدافهم، وغير ذلك<sup>1</sup>

**2 - البيئة الداخلية للقرار:** وتتكون هذه البيئة من الأوضاع الاجتماعية السائدة، ومن النظام السياسي والاقتصادي للدولة، ومن المنظمات غير الحكومية، ومن جماعات المصالح والأحزاب السياسية، وغيرهم. ومثال لذلك، فإن الطبيعة الديمقراطية للنظام السياسي لدولة ما، قد تلقى بضغط على أجهزة القرارات، وبشكل لا يحدث في ظل الأنظمة غير الديمقراطية. كما أن ديمقراطية النظام السياسي تزيد من حجم المشاركة بالمشورة والرأي في الموضوعات التي تتناولها القرارات الداخلية والخارجية، وبصورة لا تتحقق في ظل الأنظمة غير الديمقراطية التي تعمل على احتكار هذه العملية في يدها، وحصرها في أضيق نطاق بعيداً عن أي درجة من الرقابة السياسية أو رقابة الرأي العام.<sup>2</sup>

علاوة على أن التركيب الطبقي للفئة المسيطرة على جهاز صنع القرار، يؤثر في تصورها، وفي كيفية تصنيفها لأطراف المواقف المختلفة التي تتعامل معهم من خلال هذه القرارات. ومن المؤكد أنه كلما تجانست حقائق التركيب الطبقي بين هذه النخبة المسيطرة وبين بعض هؤلاء الأطراف، كلما كان هذا دافعاً لخلق نوع من التعاطف أو الإحساس بالتجاوب والمشاركة، على عكس حالة فقدان هذا التجانس الذي يمكن أن ينتج عنه استجابات وردود فعل عسكرية، وحالات عدائية فضلاً عن أن الدول التي تتمتع بنظام اقتصادي قوي، وبقاعدة ضخمة نسبياً من الموارد الطبيعية أو من الطاقات والقدرات الإنتاجية، تكون أكثر قدرة على دعم أهداف إستراتيجيتها، وبالتالي تكون أكثر انفتاحاً على دائرة أوسع من البدائل والخيارات، على عكس الدول الأقل موارد، والأقل طاقة، مما يجعلها في وضع التخوف الدائم من مضاعفات المواقف الخارجية وتداعياتها عليها. وهو ما يسهم في تقليص دورها، ويجعلها مضطرة إلى قبول قرارات غير ملائمة تماماً مع مصالحها، بل قد تكون في بعض الحالات ضارة لها، ولكن لعدم قدرتها على المناورة أو خلق البديل، فإن قبولها يصبح ضرورياً لهذا الشيء إن لم يكن حتمياً.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - د. جمال علي زهران ، السياسة الخارجية لمصر ( 1970،1981 ) ، القاهرة، مكتبة مدبولي ، 1987 ، ص 47 ، 50.

<sup>2</sup> - إسماعيل صبري مقلد، نظريات السياسة الدولية، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق الذكر ، ص 150-151.

<sup>3</sup> - Andrew Scout, The Functioning of the International Political System, the Macmillan, New York, 1967,

3 - ا لضغوط الناتجة عن الحاجة إلى اتخاذ قرار معين إزاء مسألة أو موقف معين :حيث أنه بدون هذه الضغوط، يصعب تصوره أساساً، بل تنتفي أصلاً الحاجة إلى اتخاذ هذا القرار أو غيره .وهذا الضغط قد يكون نابعاً من الارتباط بهدف معين، وهو الذي قد يرتفع وينخفض، أو يزيد ويقل حسب قوة التصميم والإصرار على إنجاز هذا الهدف وتحقيقه.

ومن ناحية أخرى، قد يكون الضغط مرتبطاً بتوقعات الرأي العام وإلحاح البيئة الداخلية عليه، وبمقدار تأثير أجهزة صنع القرارات بهذا الضغط، تتأثر الرغبة في صنع هذا القرار أو ذاك بالزيادة أو النقصان<sup>1</sup>

**العوامل المؤثرة على صانع القرار:**

تعتبر العناصر والمتغيرات السابق إيضاحها لعملية صنع القرار هي في مجملها عناصر مؤثرة أيضاً على العملية ذاتها، إنما "الموقف القراري" أي أن كل موقف، حيث يتطلب الأمر اتخاذ قرار معين بشأنه، فإن صانع القرار يكون خاضعاً لمجموعة من المؤثرات، وبالتالي يصبح متأثراً بها في جميع مراحل عملية صنع القرار، ومن بين العوامل التي تؤثر في صانع القرار ما يلي :<sup>2</sup>

- دور صانع القرار الرسمي في هيكل صنع القرارات المسئول.
- ميوله واتجاهاته الشخصية.
- رؤيته عن مصالح دولته وطبيعة تقييمه لها .
- إدراكه للموقف الخارجي، وكذلك إدراكه لمدى ما يتضمنه من خطورة أو تهديد.
- مدى ما يمكن أن يحققه القرار من مزايا حزبية وذلك في الدول التي ينتمي فيها متخذ القرار السياسي إلى حزب معين.

- انتماءاته المذهبية أو ميوله العقائدية.
- ا لقواعد والإجراءات المنظمة لعملية صنع القرارات.
- تقييمه للنتائج التي يحتمل أن تقود إليها مشاريع القرارات البديلة.
- ا لظروف الخاصة بالبيئة الداخلية.
- ا لضغوط النابعة من تقيده بارتباطات وتعهدات سابقة.
- ا لتقاليد والأعراف.
- ا لاتجاهات الشعبية في دولته.
- توقعاته عن السلوك الذي يحتمل أن يصدر عن الأطراف أو القوى ذوى العلاقة بالموقف.
- الاعتبارات الاقتصادية والتكنولوجية التي قد تخدم تنفيذ القرار.

ولابد من الأخذ في الاعتبار، أن أهمية هذه العوامل والمتغيرات في علاقتها ببعضها لا بد وأن تختلف من واضع قرارات إلى واضع قرارات آخر .ففي الوقت الذي قد يخضع أحدهما لسيطرة مجموعة محدودة من

<sup>1</sup> - Ibid , p 84

<sup>2</sup> د .إسماعيل صبري مقلد، نظرية السياسة الدولية، مرجع سابق، ص 253-254.

تلك العوامل، فقد يتسع مداها ليشمل مجموعة أكبر منها مع واضع القرار الآخر. أي أن النظر إلى هذه العوامل وتأثيرها على صانع القرار من حيث الحجم تعتبر مسألة نسبية. كذلك فإن هذا التفاوت في أهمية متغيرات المواقف السياسية على طبيعة وتكوين استعداد صانعي القرارات، بل قد ينبع كذلك من الاختلاف في ظروف تلك المواقف نفسها. فبعض المواقف يكون من الممكن التنبؤ بها وتوقعها مقدماً في حين قد لا يكون ذلك ممكناً بنفس الدرجة بالنسبة لمواقف أخرى. كما أن بعض المواقف قد تكون ضاغطة بمعيار عامل الوقت الذي يتخذ فيه القرار وهو ما قد ينتج عنه إما الحد من مقدرة جهاز اتخاذ القرارات على تجميع كل الحقائق الضرورية والتي تشكل حجر الأساس في عملية اتخاذ القرار، أو تعذر إجراء كافة التحليلات والتقييمات الضرورية لمختلف عناصر الموقف.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - Andrew Scott, op. Cit., 86-87.

المحور الثاني:

نماذج و نظريات صنع السياسة العامة و  
اتخاذ القرار

## نماذج و نظريات صنع السياسة العامة و اتخاذ القرار:

### مفاهيم أساسية:

1. النظرية **Theory**: هي مجموعة مترابطة من المفاهيم والتعريفات والقضايا التي تكون رؤية منظمة للظواهر، عن طريق تحديدها للعلاقات بين المتغيرات بهدف تفسير الظواهر والتنبؤ بها.

وتكتسي النظرية أهمية كلما كانت قابلة للتطبيق وتميزت بالوضوح والبساطة، وتزداد النظرية شهرة كلما اتسمت بالشمول والقدرة على استيعاب ظواهر متعددة وفهمها وتفسيرها.

والنظرية تفيدنا كثيرا في عملية البحث، حيث أنها توجه البحث نحو مجالات مثمرة، كما أنها تضيء على نتائج البحث دلالة ومعزى، إذ أنها تمكن الباحث من القدرة على الفهم والربط بين المعطيات التي يتوصل إليها، وتمكنه من القدرة على التفسير في إطار اشمل وأكثر وضوحا.

وتتمثل الوظيفة الأساسية للنظرية في إيجاد تفسير مستند إلى أدلة موضوعية، مما يعطي معنى للوقائع والبيانات، من خلال اكتشاف المنطق الذي يحكمها، ويتم ذلك من خلال عملية الاستنباط على أساس النظرية وبعد التحقق التجريبي من صحة النتائج المستنبطة.

وفي مجال العلوم الاجتماعية نجد أن النظرية نسبية في تفسيرها أي لا تتفق في وضع تفسير موحد للمواضيع الاجتماعية.<sup>1</sup>

2. النموذج **Model**: هو عبارة عن صورة نظرية ومبسطة لما هو موجود في عالم الواقع، أي انه عبارة عن بناء مشابه للواقع.

إن فكرة النموذج انتقلت إلى الدراسات الاجتماعية ثم السياسية من علم البيولوجيا، حينما حاول علماء الاجتماع أن يستفيدوا من التطورات العلمية الكبيرة التي تحققت في العلوم الطبيعية، ولقد شبه الاجتماعيون المجتمع بالكائن الحي وأحدثوا تناظر بينهما، ومن هنا جاءت فكرة النموذج كمنظر للواقع المعقد وتبسيطا له.

والنموذج يسمح بفهم أفضل لبعض الظواهر، وإبراز بعض العلاقات التي يصعب الوصول إلى كشفها بدون النموذج، ويظل النموذج بمثابة البناء الرمزي المنطقي لوضع بسيط إلى حد ما.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> - محمد بوضياف، "مستقبل النظام السياسي الجزائري"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر: قسم العلوم السياسية و الإعلام، 2008، ص18

## نماذج ونظريات صنع السياسة العامة:

1. نموذج الجماعة **Group Model**: يرجع الفضل في ابتكار تحليل الجماعة في الدراسات السياسية إلى العالم الأمريكي "آرثر باننتلي" Artherbentley عام 1908، إلا أن شهرة استخدامه جاءت على يدي ديفيد ترومان عام 1951.<sup>1</sup>

لقد احدث نموذج الجماعة تحولاً كبيراً في منظور علم السياسة، حيث حول اهتمامه من التركيز على الأبنية والمؤسسات الرسمية، إلى العمليات والنشاطات والتفاعلات، أي الانتقال من الدراسة الجامدة إلى ديناميت الحياة السياسية، كما نقل محور اهتمام علماء السياسة من التركيز على الدولة إلى الجماعة دون أن يعير ادني اهتمام للأفراد، إذ أن السلوك الفردي يصاغ من خلال الجماعة، فهي التي تضبط سلوك أعضائها وتوجهه، ولهذا فإن باننتلي قد أولى أهمية كبرى للجماعة في العملية السياسية بدلا من الأفراد والدول والدساتير وموضوعات السيادة.

ويقوم هذا النموذج على اعتبار أن التفاعل الحاصل بين الجماعات يشكل مركز السياسات العامة، حيث تقوم هذه الجماعات بالضغط على الحكومة بغرض الإلحاح عليها، ويؤلفون بذلك جماعة المصلحة وتتفاعل معها بذلك مؤسسات الحكومة.<sup>2</sup>

وبذلك فإنه وفقا لهذا النموذج فإن السياسة العامة تتخذ مسارها المرغوب من قبل الجماعة التي تتعاطم درجة تأثيرها وضغطها من خلال عدد أفرادها الأقوياء، والثروة التي يحوزون عليها، والتنظيم المحكم والقوة التي تحيط ببناءها، باعتبار أن الجماعة هي الجسر القائم بين الحكومة من جهة وبين الأفراد من جهة أخرى، ما يجعل صانع السياسة حسب هذا النموذج مدفوع بالضغط الذي تمارسه عليه الجماعات.

## 2. نموذج النخبة **Elite Model**:

يرى أنصار نموذج النخبة (الصفوة) أنه ما من مجتمع مهما كان مستواه من التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، لا يخلو من أقلية ماهرة تسيطر وأكثريّة تخضع لحكم تلك الأقلية، ويطلقون عليها اسم تلك الأقلية الحاكمة اسم: الصفوة أو النخبة.

وترجع فكرة النخبة إلى عهود قديمة، ذلك أن النخبة أو الأقلية قد لازمت الوجود الإنساني في أبسط تكويناته الاجتماعية، وقد امتدح أفلاطون الحكام الفلاسفة ودعا إلى ضرورة الجمع بين الحكم والفلسفة لميلاد الدولة ونموها وكمالها، كما رأى ابن خلدون أن الناس يحتاجون في كل اجتماع إلى حاكم يحكم بينهم.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> -Robert T . Holt and John Richardson, Jr, Competing Pardigms In Comparative Politics, In Book Edited By : Robert T . Holt and John E . Tuner , The Methodolgy of Comparative Research, New York , The Free Press , 1970, p 42.

<sup>2</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 34.

إلا أن بروز نظرية النخبة كان أكثر وضوحاً مع نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي، وكان ذلك على أيدي مجموعة من المفكرين الغربيين ومنهم على وجه الخصوص، باريتو، موسكا، روبرتو ميشلز، رايت ميلز، برنهام، وقد رأى هؤلاء جميعاً، أن هناك دائماً في المجتمعات طبقة صغيرة متحكمة في الأغلبية الساحقة من الناس.<sup>2</sup>

وقد جاءت نظرية النخبة كرد على مفهوم الطبقة التي تبنته الماركسية كوحدة للتحليل. حيث تنظر الماركسية للمجتمع على أنه منقسم بين من يملك ومن لا يملك، بينما النخبة تنظر إليه على أنه مقسم بين أقلية وأكثريّة، بمعنى آخر شريحة: الحكام والمحكومين، أما الحكام فهم أقلية تتأثر بالقوة السياسية وتتخذ القرارات الهامة التي تؤثر على حياة المجتمع، ويأتي هذا التأثير انطلاقاً من السيطرة إما بفعل الانتماء العائلي، أو التحكم في الموارد، أو تجسيد القيم الدينية أو الاجتماعية السائدة، أو ارتفاع المستوى التعليمي، أو حيازة مهارات معينة أو قدرات تنظيمية كبيرة، فضلاً عن تماسكها في مواجهة القوى الأخرى في المجتمع، أما المحكومون فيمثلون الأغلبية التي لا تشارك ولا تؤثر في عملية صنع القرار وعليها السمع والطاعة.

لذلك يتوجب أن ينصب التحليل السياسي على هذه النخبة كمفتاح لفهم العملية السياسية. لذلك سعى الكثير من الباحثين إلى استخدام مفهوم النخبة كاقتراب لتحليل العمليات السياسية في البلدان المتخلفة فمثلاً: "وليام كوانت" درس النخبة في الجزائر، و"زارتمان" درس النخبة في الشرق الأوسط،...

ووفقاً لهذا النموذج تكون السياسة العامة هي تلك التي تعبر عن قيم وتفضيلات النخبة الحاكمة، وأنها كنخبة متميزة هي التي تشكل رأي الجمهور حول السياسة العامة، وهي التي تؤثر في الجمهور بأكثر مما تتأثر هي به.<sup>3</sup>

وعليه فإن نموذج النخبة يتميز بفلسفة قائمة على الخصائص التالية:

- إن المجتمع وفقاً لهذا النموذج ينقسم إلى قسمين: قسم مع من يمتلك القوة، وقسم مع من لا يمتلك القوة، وتبعاً لذلك فإن تحول الأفراد من فئة الأكثرية إلى فئة الأقلية النخبوية، يقيد بضوابط شديدة، تكمن في الحفاظ على الاستقرار وتجنب حالات قيام الثورة، بحيث لا يدخل ضمن فئة النخبة إلا الذين يؤمنون فعلاً بقيم النخبة والافتتاع بها والإخلاص لها.

- إن القلة الحاكمة ليست ممثلة للكثرة المستضعفة، حيث غالباً ما تكون النخبة الحاكمة من الطبقة العليا الغنية وذات النفوذ، والبعيدة عن الطبقات العامة ولا تلبّي مطالبها، بل أنها تسعى فقط لتلبية مصالحها الخاصة.

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين مرجع سابق ، ص 33

<sup>2</sup> - كمال المنوفي ، أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت : دار الربيعان للنشر و التوزيع، 1997، ص 288.

<sup>3</sup> - السيد عبد المطلب غانم ، معايير التقويم ، القاهرة: مطبعة الأطلس ، 1989، ص 109.

لا يخضع النخبة لضغوط الجماهير الأغلبية، إلا بنسبة محدودة، إذ أن النخبة هي التي تشكل مصدر الضغط والتأثير في الجماهير وليس العكس، كما أن آراء الجماهير عادة ما يتم تضليلها والتأثير عليها من قبل النخبة، دون أن يكون لتلك الجماهير أي رد فعل أو أثر يذكر في قيم النخبة.

يلتزم هذا النموذج عددا من الأنظمة السياسية القائمة في المجتمعات الأفريقية والدول العربية والإسلامية ذات الأنظمة التقليدية، وأمريكا اللاتينية،...<sup>1</sup>

### تقييم:

وفقا لنموذج النخبة تكون السياسة العامة استفزازية للجماهير، لكونها تعنى بالمصالح الخاصة على حساب المصالح العامة، كما يصعب تحديد أعضاء النخبة وجمع المعلومات عنهم.

**نموذج النظم Systems Model:** يعتبر ديفيد إيستون (David Easton) من أول العلماء السياسيين الذين حاولوا استعمال مفهوم النظام في الدراسات السياسية، ويعرف استون النظام بأنه: "تلك الظواهر التي تكون في مجموعها نظاما هو في الحقيقة جزء من مجموع النظام الاجتماعي ولكنه تفرع عنه بقصد البحث والتحليل ... ويتكون النظام السياسي من تلك العناصر المتصلة بالحكم وتنظيماته وبالجماعات السياسية والسلوك السياسي، ويمكن التعرف على حدود النظام السياسي من خلال مجموعة الأعمال التي تتصل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بصنع القرارات الإلزامية للمجتمع ... ومن ثم فإن كل عمل اجتماعي لا تتوفر فيه هذه الخاصية يجرى من مكونات النظام السياسي ويمكن اعتباره فورا أحد العوامل البيئية المحيطة".<sup>2</sup>

ويقوم هذا النموذج على أساس مفاده أن السياسة العامة هي مخرج للنظام السياسي القائم في المجتمع والبيئة بمعنى أنها استجابة النظام السياسي لإزاء الحاجيات والمطالب المطروحة عليه، ويعتمد في ذلك على المعلومات المطروحة من خلال المدخلات، المخرجات، التغذية العكسية.

### 1. المدخلات: Inputs وتتكون من العناصر التالية:

1. **المطالب:** وهي الحاجات والتفضيلات المختلفة لأفراد المجتمع، والتي تدخل إلى النظام السياسي كمطالب وتمثل ما يريده أو يسعى له الأفراد والجماعات لغرض إشباع مصالحهم العامة، ما يفرض على السلطات أن تستجيب لها بصورة أو بأخرى.

2. **الدعم والمساندة:** وتعبر عن التزام الأفراد والجماعات بما تقوم به الحكومة، وكذا علاقتهم بالسلطات والمؤسسات الرسمية، ويكون التأييد في أشكال عدة: كدفع الضرائب، تطبيق القوانين....

<sup>1</sup> - كمال المنوفي، مرجع سابق، ص 288.

<sup>2</sup> - Christopher Ham And Micheal Hill , The policy Process In The Modern Capitalist State , New York , Harvester Wheatsheaf , 1984 , P13-14

ولهذا السبب يرى استون أنه يجب على كل نظام سياسي أن يعمل على خلق والمحافظة على درجة عالية من التأييد، حيث أنه كلما انخفضت نسبة التأييد عن الحد الأدنى، فإن استمرارية وديمومة النظام السياسي تصبح معرضة للخطر.

3. **المعارضة أو المقاومة:** وتكون هذه المعارضة من قبل الهيئات التي لديها مطالب ترمي إلى تحقيقها من خلال ممارستها لها للضغوط على النظام السياسي، كالأحزاب السياسية والجماعات المعارضة.

4. **المصادر والموارد:** تمثل المصادر المادية والبشرية والموارد الموجودة في بيئة النظام السياسي على المستوى الداخلي والدولي، والتي يتم توظيفها تحقيقاً لأهداف النظام وتنفيذ السياسة العامة.

5. **المعلومات الراجعة:** هي تلك المعلومات الصادرة من المجتمع تجاه السياسة العامة السابقة، والتي تشكل جملة مطالب جديدة.<sup>1</sup>

2. **الصندوق الأسود Black Box:** يجسد النظام السياسي ويعبر عن كيفية تعامله مع المدخلات وتحويلها إلى مخرجات.

3. **المخرجات outputs:** تمثل المخرجات استجابات النظام السياسي للمطالب الفعلية التي تأتيه من البيئة، وتصدر هذه الاستجابات في شكل قرارات وأفعال معينة يقوم بها النظام السياسي، وهذه الاستجابات تختلف من نظام لآخر ومن وقت لآخر، وتعتبر المخرجات عن طريقة تصرف النظام السياسي إزاء البيئة.

4. **التغذية العكسية Feed back:** يقصد بها مجموعة ردود أفعال البيئة على مخرجات النظام السياسي، وذلك فيشكل طلبات وتأييد وموارد جديدة توجهها البيئة إلى النظام السياسي عبر المدخلات.

وتمثل التغذية العكسية (الاسترجاعية) ما يتلقاه أعضاء السلطة من معلومات عن نشاطاتهم، وتمثل أداة أساسية تساعد السلطات على تعديل أهدافها وتصحيح السلوكات وتقويم الأفعال.

يقول استون: "إن التغذية الاسترجاعية تسمح لأعضاء النظام بإدراك ذواتهم ومعرفتها، ومعرفة الوضعية التي يوجدون فيها، كما تزود النظام وتعيّنه على اكتشاف وسائل جديدة واستطلاعها لمعالجة المشكلات وهكذا يكتسب النظام السياسي نضجاً سياسياً.

**تقييم:** على الرغم من إسهاماته المختلفة في تطوير الدراسات السياسية، إلا أنه يؤخذ عليه ما يلي:

- اهتمامه ينصب على مقومات النظام وطرق دعمه، وليس على عوامل تغييره وتطويره، فهو يكشف عن عناصر الاستمرار والاستقرار في النظام وطرق دعمه، وليس على عوامل تغييره وتطويره، فهو يكشف عن عناصر الاستمرار والاستقرار في النظام دون أن يستطيع تفسير كيف ولماذا يتطور النظام من وضع إلى آخر بصورة دقيقة، وبالتالي فإن هذا النموذج غير صالح لتناول النظم السياسية في فترات التغيير الثوري.

<sup>1</sup> -David Easton , the Anlysis of political system comparative politics, e Ed , Edited by Roy C macridis and Bernard E Brown , Irwin Dorsey Georgetown , the Dorsey Press HomeWood , 1977 , p 110.

- النظر إلى الحياة السياسية نظرة ميكانيكية تبسيطية تتجاهل تعقيداتها وخصائصها المتميزة كما يميل إلى التجريد والعمومية.

- يتجاهل التاريخ، علما بأن الظاهرة السياسية ليست مقطوعة الصلة بالماضي.

- الغموض الكائن حول كيفية اتخاذ القرارات وصنع السياسة العامة داخل الصندوق الأسود أي داخل النظام السياسي.

ومع ذلك فإن نظرية النظم تعد مفيدة لتنظيم معرفتنا حول صنع السياسة مثل كيف تؤثر المدخلات البيئية في السياسة العامة وتطبيق النظام السياسي، وكيف تحول المطالب إلى سياسة عامة إضافة إلى تأثير السياسة العامة في البيئة، وكذا معرفة طبيعة القوى والعوامل البيئية المولدة للمطالب المطروحة على النظام.

1. **النموذج المؤسسي Institutional Model:** وفقا لهذا النموذج فإن الأنشطة السياسية والحكومية تتمحور من خلال المؤسسات الرسمية في الدولة وهي: المؤسسة التشريعية، التنفيذية والقضائية، بحيث أن هذه المؤسسات هي التي تتخذ القرارات وتصنع السياسة العامة، فالسياسة العامة وفقا لهذا النموذج تتبناها وتنفذها الحكومة، وهي التي تضي عليها 3 صفات أساسية وهي: <sup>1</sup>

1. **الشرعية:** بحيث تصبح هذه السياسات تحظى بالالتزامات القانونية، التي تقرض على الجهات الأخرى والمواطن الالتزام والعمل بها.

2. **الطابع العمومي (العمومية):** أي أن السياسة العامة تتميز بطابعها العام، بحيث تشمل كل أفراد المجتمع.

3. **الفرض (الإجبار):** أي أن الحكومة وحدها تستطيع فرض عقوبة على من يخالف سياساتها.

**تقييم:** إن هذا النموذج أصبح غير مجدي في أيامنا هذه كون أن الدولة الفاعل الرئيسي، قد تم تحييده في ظل وجود دور بارز لقوى أخرى، لذلك اتجه اهتمام المحللين إلى استخدام نظريات تتعلق بدراسة الجماعات والشبكات التي تحكم العلاقات بين الأفراد بدلا من الدول <sup>2</sup>.

**نماذج ونظريات اتخاذ القرار:**

### 1. النموذج الكلي الرشيد (Rational Comprehensive Model):

وفقا لهذا النموذج، فإن القرار الرشيد أو السياسة الرشيدة هو ذلك الذي يحقق أكبر عائد (ناتج) اجتماعي معين، بمعنى أن يحقق الفوائد الكبيرة وفقا لأقل قدر من التكاليف المطلوبة، وعليه يكون وفقا لهذا النموذج من غير اللائق أو الصحيح تبني أية سياسة أو قرار حينما تكون التكلفة عالية مرتفعة وتزيد عن عائدها <sup>3</sup>.

ويتكون هذا النموذج من العناصر الأساسية التالية: <sup>4</sup>

1. وجود مشكلة محددة، وهي قابلة لأن تدرس بشكل متأن وجديرة بالاهتمام .

<sup>1</sup> - Thomas Dye , Understanding Public Policy , 7 Ed , New Jersey , Prentice Hall , Englenwood chiffs , 1992, P 21.

<sup>2</sup> - Dye , Op Cit , P 21-22.

<sup>3</sup> - Dye , Op Cit , P 30-31.

<sup>4</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق الذكر، ص 24.

2. تحديد الأهداف، أي أن صانع القرار يقوم باتخاذ قراره في ظل وضوح الأهداف وأهميتها وترتيبها تبعاً لدرجات الأفضلية فيها وترتيبها يكون منطقياً.
3. فحص جميع البدائل ودراستها بصورة كاملة.
4. تحديد وتحليل النتائج المتوقعة من اختيار البدائل كلها قياساً ومقارنة مع الكلفة.
5. إن كل بديل جرى اختياره تجري عليه عملية مقارنة تبعاً لما يتوقع عنه من نتائج مع البدائل الأخرى، سعياً لتحديد البديل الأفضل.
6. وبالتالي يقوم صانع القرار بناءً على تلك الخطوات السابقة باختيار البديل الأفضل، الذي يمكن صانع القرار من إمكانية تحقيق الهدف المسطر في البداية وبأقل تكاليف ممكنة بوصفه الأفضل من بين جميع البدائل الأخرى.<sup>1</sup>

#### تقييم:

- إن هذا النموذج يستوجب بالضرورة أن تكون كل القيم المجتمعية معروفة، وكذا معرفة كل البدائل الممكنة.  
- حسب بعض الباحثين، فإن الرشد الكامل لم يتحقق لا في السياسة ولا في غيرها من الميادين نظراً لصعوبة اتخاذ قرار يتسم بالرشد والعقلانية.<sup>2</sup>

## 2. النموذج التدريجي (Incremental Model)

يقوم هذا النموذج في عملية صنع القرار من خلال كون السياسة العامة ماهي في حقيقة الأمر إلا استمرارية للنشاطات الحكومية السابقة، مع وجود بعض التعديلات التدريجية، وصاحب هذا النموذج هو: تشارلز لنديبلوم (Charles Lindblom) في مقالته الشهيرة: "علم التخطيط العشوائي The science of Muddling Through"<sup>3</sup>، ويمسها كذلك بالتدريجية المجزأة Incrementalism Disjointed باعتبار أن صانعي القرارات يفضلون تجزئة المشكلات عند صياغة القرارات، لغرض التمكن من اختيار القرار الذي يحقق في كل منها هامشاً مطلوباً من الحل.

ويقوم النموذج التدريجي على أساس أن القرار والسياسة العامة عملية تراكمية محورها الإضافة لما تم في الماضي، ومحاولة تحسين الوضع بصورة آنية وجزئية، وعليه فإن البرامج والمشروعات الراهنة وما يتصل بها من سياسيات تتخذ كقاعدة يبني عليها مع إضافة بعض التعديلات الجزئية.

#### تقييم:

- إن هذا النموذج يركز على الأهداف القصيرة المدى وليس على التخطيط الطويل.  
- يحافظ على التواصل وعلى الاستمرار في الحاضر عن طريق تغيير جزئي في القرارات.

<sup>1</sup> - جيمس دروتي، روبرت بالاستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، تر. د. وليد عبد الحي، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات، 1985، ص 309-310.

<sup>2</sup> - جيمس دروتي، روبرت بالاستغراف، نفس المرجع، ص 322-323.

### 3. نموذج الفحص المختلط Mixed Scanning model:

صاحب هذا النموذج هم أميتا أتزيوني AmitaiEtzioni الذي دعا إلى ضرورة إيجاد نموذج توفيق في عملية صنع القرار واتخاذها، بحيث يأخذ هذا النموذج من النموذج الكلي الرشيد كما يأخذ أيضا بجانب من النموذج التدريجي.<sup>1</sup>

وجاءت أفكار أتزيوني بناء على الانتقادات التي وجهها إلى النموذج العقلاني على أساس أنه نموذج خيالي، وأن صانع هذا القرار هو إنسان لا يمكن أن يتصف بكل صفات الكمال التي تؤهله لاتخاذ قرار رشيد، كما وجه انتقادات للنموذج التدريجي تجلت في أن الإنسان لا يعرف كل البدائل، وأن هذا النموذج يركز على حاضر المؤسسة وماضيها دون الاهتمام بالمستقبل.<sup>2</sup>

وعليه فقد قدم أتزيوني بديلا أطلق عليه الفحص المختلط، واعتبر أن عملية التخطيط والتنفيذ وظيفتان متكاملتان، ما يعني أن مرحلة التخطيط تستدعي اعتماد النموذج الرشيد ومرحلة التنفيذ تتطلب اعتماد النموذج التدريجي.

وبالتالي فإن أتزيوني حاول التوفيق بين النموذجين من أجل الحصول على نموذج قائم على الدمج بين العقلانية والتدرجية التي تعتبر الأسس التي يقوم عليها نموذج الفحص المختلط.

### 4. نظرية الاحتمالات Probability Theory:

هي أحد النظريات الكمية التي تنطلق في حل المشكلة من المعطيات والمعلومات والظروف المحيطة بالموقف لتجيب على أسئلة متكررة مفادها: هل المعلومات والمعطيات المتوفرة لدينا حقيقية وكاملة، أم لا؟ وهل الظروف المحيطة بالقرار مواتية ومناسبة لاتخاذ القرار؟ وما درجة المواءمة تلك؟

إن الإجابة عن تلك الأسئلة تجعل المدير أو الرئيس في وضعين مختلفين، وضع التأكد من المعطيات المتوفرة، ووضع عدم التأكد من تلك المعطيات والحقائق.

#### الوضع الأول: وضع التأكد

بمعنى أن وضع القرار وظروفه والمعلومات المتوفرة مؤكدة، وأن الأسباب والعوامل العشوائية قليلة ومعلومة لدى صانع القرار كما هي، ومثل هذه الأوضاع تجعل من القرار يقيني ويتصف بالرشد، وتكون احتمالات المخاطرة قليلة أو معدومة في مثل هذه الحالة يفترض انعدام تأثير قانون الصدفة، لتبقى دقة التقديرات، وبالتالي دقة تحديد العلاقة بين المتغيرات المتوفرة، ثابتة كانت أو عشوائية، ويمكن لصانع القرار استخدام الأساليب الكمية والرياضية لضبط تقديراته كالمحاسبة الإدارية والبرمجة الخطية.

<sup>1</sup> -Amitani Etzoni , Mixed-Scanning : A Third Approach to Décision Making , PAR Vol , 1967 , P 385-392 .

<sup>2</sup> -د. فضل الله علي فضل الله ، نظريات التنظيم الإداري ، الطبعة 02 ، دبي : المطبعة العصرية ، 1983 ، ص 120 .

من خلال الطرح السابق لنظرية الاحتمالات، وفي ظروف التأكد التام نجد ذلك ممكنا في الجوانب الكمية المادية، حينما تكون الأوضاع مستقرة وغير متحركة، أما في حالة احتواء وحدة التحليل على متغيرات عشوائية، أو متغيرات غير ثابتة، فإن هذا يجعل القرار أقل تأكيدا وثباتا.

### الوضع الثاني: وضع عدم التأكد

يعود وضع عدم التأكد إلى أكثر من سبب منها قلة المعلومات والحقائق، أو تعارضها، ارتباط القرارات بمتغيرات عشوائية لا يمكن التحكم فيها، وتبعاً لذلك فإن النتائج المحتملة للقرار غير مؤكدة، ونسبة التحقيق فيها ضعيفة، وإذا تنكرنا بأن القرار دائماً متعلق بالمستقبل يتطلب جهداً باختيار احتمالات أكثر واقعية، الإشكال هنا يتوقف على الدوافع والحوافز التي تجعل متخذ القرار يضحى بالشكل الذي يمكنه من تقدير القرار الواقعي.

وعليه فإن صانع القرار يجد أمامه عوامل كثيرة تؤثر على عامل اليقين في نتيجة القرار منها العوامل المادية، البشرية، السلوكية، والعوامل السياسية الاقتصادية القانونية بالإضافة إلى العوامل الثقافية والحضارية، كما أن المستقبل يكتنفه الغموض وتحيط به العوامل الطارئة،...

إن نظرية الاحتمالات تقدم الكثير لصانعي القرار، وترشدتهم إلى جدوى القرار، ومن ورائه رشد التسيير وصولاً إلى مفهوم الحكم الراشد على مستوى الإدارة، وإدارة الجودة الشاملة على مستوى إدارة الأعمال قصد تحقيق التنمية المستدامة والتنمية الشاملة بفضل صواب رشد القرار.

### نظرية اللعب (المباراة): Game theory

لقد بدأ تطوير نظرية اللعب في بداية الأربعينات وتحديدًا سنة 1944 من خلال الكتاب الذي ألفه العالمان: فون نيومان von neumann وهو عالم رياضيات، و أوسكار مورجنسترن oskarmrgenstern وهو عالم اقتصاد، والكتاب بعنوان: نظرية الألعاب والسلوك الاقتصادي، وبذلك فقد بدأ الاهتمام بالنظرية لمعالجة المشاكل الاقتصادية والإدارية المطروحة أمام متخذي القرار.

يتلخص نظرية اللعب بوجود مباراة محددة أو مباراة لها هدف نهائي يسعى كل متنافس الوصول إليه، وهذا من خلال مراحل خاصة يتم اختيارها حسب قوانين وأسلوب المباراة، وعليه يمكن أن تقاس المباراة على مقياس كمي إذا كان الهدف يتمثل في الربح أو الخسارة، كما يمكن أن تقاس المباراة بالزمن أو المنفعة نتيجة لاستخدام الاستراتيجيات المتاحة لدى كل متنافس.<sup>1</sup>

**1- اللعبة الصفيرية:** سميت بمباراة ذات المجموع صفر لأن ربح احد المتنافسين يساوي خسارة المتنافس الخصم، مما يعني أن: الربح + الخسارة = صفر، وان اختيار معيار لحل مشكل قراري ما يتوقف كثيراً على توفر المعلومات، لكن المباراة عادة ما تفقد الكثير من المعلومات، ومن بين المعلومات صعوبة معرفة أو

<sup>1</sup> - د حسن علي مشرقي، نظرية القرارات الإدارية: مدخل كمي في الإدارة، عمان، دار المسيرة، 1997، ص 274.

التنبؤ بتصرفات ونوايا المتنافس الخصم، لهذا فهذا النوع من المباراة قابل للتجسس، ونظرا لصعوبة مهمة التجسس كون المتنافسين كلاهما محاطا بالسرية التامة، فان المعيار المحافظ عادة ما يعتبر أفضل معيار لحل مثل هذا النوع من المباراة.

2-**اللعبة غير الصفريّة:** تقوم أساسا على بناء التحالفات لضمان الأمن لأجل إيجاد صيغة توفيقية تضمن تحقيق المكاسب لكل الأطراف في ظل مساهمات كل طرف، وهذا ما يتضح خاصة في التعاون بين الدول، أو التحالفات بين الأحزاب السياسية،..

المحور الثالث:

عملية صنع السياسة العامة

## عملية صنع السياسة العامة - تحديد المشكلة و المقترحات -

تعد عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية تمر بعدة مراحل و تتمخض عنها عدة تفاعلات ناجمة عن البيئة الداخلية و الخارجية ، و في هذا الإطار يمكن اعتبار صنع السياسة العامة عملية سياسية تتضمن صراعا بين أفراد و جماعات من أجل الخيارات حول قضايا سياسية و مشاكل عامة ، و في هذا السياق يعرف "فهمي خليفة الفهداوي":

- " فصنع السياسات الحكومية أو العامة لحل مشاكل المجتمع في عملية سياسية و تتميز بالصعوبة و التعقيد ، و تختلف طبيعة و إجراءات صنع السياسة العامة من دولة لأخرى تبعا للنظام السياسي و دور الأجهزة الحكومية و غير الحكومية في كل منها ، و بمعنى آخر يمكن القول أن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري يبقى سياسيا محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية و غير رسمية يحددها النظام السياسي و أهم هذه العناصر هي:

دستور الحكم في الدولة ، الإيديولوجية أو الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة ، السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية ، الأحزاب السياسية ، جماعات المصالح ، الإعلام ، الرأي العام ، الإمكانيات و الموارد المتاحة و طبيعة الظروف العامة للبلد .

### أ- خصائص عملية صنع السياسة العامة:

1- صنع السياسة العامة نشاط حكومي يشترك فيه أفراد و جماعات مختلفين لكل منها تصور معين بالنسبة لتعريف المشكلة و بدائل حلها و قد تتناقض فيما بينها ، و يتم أحيانا صياغة مقترحات السياسة العامة بدون تحديد واضح للمشكلة خصوصا إذا عجزت الحكومة عن التوفيق بين وجهات النظر المتباينة .

2- صنع السياسة العامة يتطلب اشتراك مؤسسات حكومية و غير حكومية مختلفة و درجة اشتراك المؤسسات السياسية في رسم السياسة العامة تتباين من نظام إلى آخر ، و من حقبة إلى أخرى داخل نفس النظام .

3- تشمل عملية صنع السياسة العامة على عمليات التخطيط و إعداد القرار و البرمجة ، و التي تشارك فيها عناصر كثيرة تتمتع بدرجات متفاوتة من السلطة و الصلاحية داخل النظام السياسي ، ففي أي نظام سياسي تتولى (الوحدة القرارية) مهمة اتخاذ القرارات المركزية و الحاسمة بمعنى تحديد الأهداف العليا و

- الأولويات و مسلمات العمل الحكومي، وغالبا يشترك الخبراء و المستشارين مع الساسة في وضع الخطط و البرامج، إنهم يقدمون الرأي و المشورة في صورة بدائل مدروسة إلى صانعي القرار الذين يختارون بديل.<sup>1</sup>
- 4- إن صنع السياسة العامة نشاط حكومي أكثر تمويلا و أوسع نطاقا من التخطيط الذي يتم عادة في إطار سياسة عامة معينة، كما أن التخطيط جهد عقلائي رشيد يعتمد أساسا على إتباع أسلوب علمي ، في حين أن رسم السياسة العامة يقوم بالإضافة إلى هذا على الحكم الشخصي للمسؤولين الحكوميين و خبراتهم و مستشاريهم.
- 5- عادة تنسب أية سياسة عامة إلى جهة أو مسؤول معين و لكن من الناحية العملية صعب في أغلب الأحيان في تحديد الجهة أو مسؤول معين عن سياسة معينة أو قرارها بشكل قاطع.
- 6- توجه أية سياسة عامة نحو طرف ما : شخص ، جماعة ، فئة ، هيئة ، موضوع ، دولة أجنبية ، و هذا الأمر يعد منطقيا حتى لو كان جوهر السياسة هو تجاهل المشكلة أو الموقف موضوع الاهتمام.
- 7- تتسم عملية صنع السياسة العامة بأنها ذات طابع ديناميكي متحرك، فهي نتاج أو محصلة تفاعل بين أفراد و جماعات مصالح و مؤسسات حكومية وعوامل خارجية بكل ما يتضمنه ذلك من مشاورات و اتصالات و ضغوطات تمارسها الأطراف المعنية .
- 8- إن صنع السياسة العامة نشاط سياسي مطلق حتى ولو اتبعت فيه أساليب علمية، واشترك فيه رئيس أجهزة السلطة التنفيذية و الغدارة العامة و هو ليس بنشاط حزبي.
- 9- صنع السياسة العامة لأية حالة يرتبط بقضية أو مجال معين كما أن له نطاقا زمنيا محددًا و تمر بمراحل مختلفة .
- 10- تثير عملية صنع السياسات العامة و خلال عملية المفاضلة بين البدائل المطروحة عدة تساؤلات و بحسب المشكلة أو القضية المطروحة ،وهي من قبيل ما مدى استجابة النظام السياسة لمطالب الأقلية ،وكيف يستجيب أو ينبغي أن يستجيب لمطالب الأقلية؟ ماهي القوى أو الفئات ذات المطالب الأكثر حدة و الأشد ضغطا؟ ماهي البرامج الكفيلة بإتباع مطالب العامة ؟ ما طبيعة الأساس الذي يتصرف على ضوءه صانعو القرار ،هل الرشده أو الحكمة أو مقتضيات و ضرورات السياسة أم الجدوى الاقتصادية أم العدالة الاجتماعية أم المصلحة الحزبية .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - د . ثامر كامل محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة ، عمان ، دار مجدلاوي، 2004 ، ص ص 161.

<sup>2</sup> - نفس المرجع السابق ، ص ص 161-162.

## ب- المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة :

لقد عرف "جورج هومنز GEORGE HOMANS" المعايير NORMS بأنها أفكار في عقول الناس أو أعضاء الجماعة و المتخذة لشكل من العبارات ،التي من خلالها يتم تحديد ما يجب الإنسان أو عضو أن يعمله ؟ أو ما ينبغي عليه عمله، ثم ماذا يتوقع منه أن يعمله تحت ظروف معينة .<sup>1</sup>

وتجسد المعايير سلسلة القيم عند الإنسان ، و بالتالي عند صانع القرار أو متخذه في السياسة العامة ، هذا ما يجعل عملية صنع السياسة العامة تعرف ما يسمى : صراع القيم في جميع مستويات عملية صنع القرار و أساس الصراع هنا يكمن عندما يحاول متخذ القرار البحث عن أهدافه التي تتعزز و تزيد من استقلاليتها بينما في الوقت ذاته تبحث المؤسسات الإدارية عن جميع جهود الأفراد و المنتمين إليها في سبيل تحقيق أهداف مشتركة و أهم هذه المعايير هي :

- قيم الفرد: و تمثل مجموع المعايير التي يعتمد هذا الفرد في صنع خياراته ، بالشكل الذي يجعل من عملية اتخاذ القرار في السياسة العامة عملية يمكن دراستها و تحليلها في إطار فردي على الرغم من كون الخيار الفردي يأخذ بالاعتبار ما سوف يتبناه الآخرون من مواقف مماثلة أو مغايرة ضمن عملية صنع القرار و اتخاذه في السياسة العامة أو ما يمكن أن يتم التخطيط له بصورة اتفاقية عندما تجتمع الآراء أحيانا.<sup>2</sup>

و لقد بين " روبرت دال" أن القيم و التوجهات الخاصة بالفرد اتجاه السياسة العامة يمكن أن يتم تفسيرها في ضوء المعطيات الآتية :<sup>3</sup>

- الشخصية و الخلق .

- الثقافة العامة أو الثقافة السياسية التي يشترك فيها مع الآخرين في القبيلة أو القرية أو المدينة أو الدولة أو العالم .

- التوجهات السياسية الأولية التي اكتسبت من خلال مرحلة التنشئة.

- الخبرات و الظروف الشخصية و الأوضاع الحياتية و المعيشية.

- الموقف المحدد أو المعتقدات التي يواجهها المرء في لحظة تاريخية محددة.

فهذه المعطيات مع كونها أسبابا في توجهات سياسية عالية الثبات ،إلا أنها تسهم و بشكل سهل في حدوث التغييرات في تلك التوجهات الكبرى الكثير من السياسات العامة توجه بالأساس من قبل الرأي العام ،قياسات عامة مثل تحسين أوضاع العمال و الإصلاح الضريبي و التقليل من احتمالات الدخول في الحرب ،كلها تؤكد عدم إمكانية متخذي القرارات بتجاهل الرأي العام الذي له دور بارز في الاقتراع و التصويت و

<sup>1</sup> - George C Homans , The Human Group , New York , Harcourt , Brace , 1950 , P123.

<sup>2</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 81،82.

<sup>3</sup> - روبرت دال ، مرجع سابق ، ص 150.

الانتخاب و الذي قد يساهم بجعل المسؤول الحكومي و الإداري في بعض الأحيان خارج حلبة السياسة نظرا لتعارضه مع منطلقات الرأي العام.

### ج- استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة:

إن القرار العام يمثل في صورته الرسمية و القانونية توجهات الحكومة بوصفه ، وكما رأى "بيتر روسي" اختيارا من بين عدة أساليب عمل بديلة بهدف التغيير أو الإبقاء على التسهيلات المؤسساتية التي من شأنها خدمة المجتمع ككل ، وهذا الاختيار يتم التوصل إليه من خلال الفرد أو مجموع الأفراد ذوي السلطة في المؤسسات الحكومية و الاجتماعية القائمة في المجتمع و الذين يتمثلون بصناع السياسة العامة و ضمن إطار هذا التوضيح للقرار الذي تنطوي عليه مهمة السياسة العامة قدم "لونس مان " ثلاثة مداخل أساسية في دراسة و تحليل المقدار في السياسة العامة و هي :<sup>1</sup>

1- **مدخل صانع القرار** : الذي يتركز فيه البحث من الموروثات و الخلفيات و السمات الشخصية لأولئك المعنيين بصنع القرار و الاستفادة من معرفة تاريخ الحياة الشخصية لصناع القرار في سبيل تحديد معطيائهم السلوكية في المجتمع.

2- **مدخل التحزب** : حيث يكون التركيز فيه حول ظاهرة التحيزات و التحالفات إزاء القضية المجتمعية و تحديد جوانب الصراع و الجدل و مراكز القوة و السلطة و التأثير المؤسسي و المصالح المتخفية و الكواليس ، و مثل هذا المدخل يركز على دراسة الطرق و الأساليب التي من خلالها يمكن تحديد اتجاهات القوة الشخصية في القرارات العامة المتخذة.

3- **مدخل العملية** : يركز على تطورات القضايا و كيفية تعامل صانعي القرارات معها، إن نموذج صنع القرار في بعده السياسي يعتمد أساسا على مبادئ علم السياسة و الفلسفة و علم النفس و علم الاجتماع و أن جذور هذا النموذج منغرسه كليا في علم دراسة السلوك الإنساني حيث يعتمد على توظيفه لاستراتيجيات التسويات أو المساومات في صنع القرار بهدف الحصول على نتائج مرضية للعديد من الأطراف الخارجية ذات العلاقة فهناك استراتيجيات محتملة للتأثير على الحكومة بغرض إصدار سياسات عامة يمكن أن تمثل أنماطا للقرارات و هي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - Ametai Etzioni . Modem Organization . New Jersey . Prentice-Hall . 1964 . p 59-60.

<sup>2</sup> -Hug Macmillian and Mahen Tampoe . Strategie Management , Oxford , University Press , 2000 . p 187-188.

## أ- المساومة :

إن كثيرا من الأفراد و الجماعات لا يملكون القدرة الكافية للتأثير في السياسة العامة إلا من خلال أفراد و جماعات آخرين كأن تحاول إحدى الجماعات بعروض مساومة مع جماعة سياسية معينة ينجم عنها التوصل إلى مبادلات مفيدة لكليهما و تحقق لهما مصالح مشتركة.

و هو يعني أن المساومة هي عملية تفاوضية بين جهة تملك شيئا تحتاج إليه و ترغب في الحصول عليه من جهة أخرى تمتلك بدورها شيئا يمكن مبادلته إزاء ذلك الشيء الذي تحتاجه ، أي أن المساومة تقوم على مبدأ ( خذ و أعط)، فقد تتم بين المواطنين و صناع السياسة العامة أو العكس أو بين جماعات المصالح من جهة و كل من المواطنين و السياسة من جهة مقابلة ، أو بين البيروقراطيين و كل من الساسة و جماعات المصالح من جهة أخرى، أو بين الدول أو بين أعضاء البرلمان أنفسهم ، إذ أن المساومات تحدث بين الأطراف من منطلق أن أي اتفاق يحصل أفضل من عدم الاتفاق في السياسة العامة .

و ثمة نوعان شائعان للمساومة و هما :<sup>1</sup>

- **مساومة الاتفاق على الملف الكامل :** و تتضمن هذه المساومة المنفعة المتبادلة بين الأطراف إزاء قضيتين مختلفتين في السياسة العامة مثل الاتفاق الذي يحصل بين عدد من البرلمانين ، يهدفون مصلحة ناخبهم مقابل تصويتهم و تأييدهم للقضية التي يسعى إليها زملاؤهم و بالشكل الذي يحقق منفعة متبادلة

- **مساومة الاتفاق التوفيقي:** و تتضمن هذه المساومة أسلوبا صريحا وواضحا إزاء قضية منفردة واحدة في إطار الحل الوسط المرضي للطرفين عملا بالمقولة الشائعة " بعض الشيء خير من لا شيء" ، وتتطلب آليات المساومة أن يعرف المساوم إمكانياته إلى جانب إمكانيات و تفضيلات الآخرين، و متى و في ظل أي من الأجواء ينبغي عليه أن يعمل ؟ فضلا عن ضرورة معرفته بتكتيكات المساومة الفعالة

## 2- تشكيل التحالف :

لا تستطيع الجماعات تحقيق مصالحها على المدى البعيد من خلال منظورها الاستراتيجي ، فتلجأ إلى التحالف كخيار تكتيكي أكثر فاعلية في التأثير على السياسة العامة حيث أن بناء التحالف يعني اشتراك شخصين أو جهتين أو منظمين نحو هدف لاحق على الرغم من كونهما مختلفين إزاء أهداف و قضايا أخرى ، حيث يشرعان في توحيد قواهما لأجل تحقيق ذلك الهدف ، فقد يشمل التحالف جماعات ذات مصالح أو موظفين في الأجهزة الحكومية.

<sup>1</sup> - Sapru r k . Op ; Cit. p 109.

فالتحالف غالبا ما يتشكل من قبل فرق أو جماعات قد تكون متضادة فيما بينها و الذي يوحددها هو هذا الهدف المتحالف من أجله بينهما، حيث تعتبر عملية إقامة التحالفات خطوة ضرورية في وضع السياسة العامة لكي يتسنى لصانعيها الموافقة على السياسة العامة و تجاوز التصادم و الصراع.<sup>1</sup>

### 3- المنافسة:

تشكل المنافسة نشاطا يسعى من خلاله و بصورة تسابقية إلى تحقيق الهدف نفسه عند جميع الأطراف مثال ذلك تنافس السياسيين لأجل الفوز بأصوات الناخبين و تنافس الأحزاب السياسية فيما بينها لأجل إحراز نصر انتخابي، كما تتنافس الدول في سبيل الحصول مكاسب اقتصادية أو مكانة أو قوة إقليمية أو دولية<sup>2</sup> و يحدث التنافس حول القضايا و جدولتها في سبيل استصدار سياسة عامة من جانب الحكومة . إن طبيعة النظم السياسية هي التي تحدد حالة امتداد المنافسة و سعتها، ويقوم مبدأ المنافس من خلال محاولة أحد الأطراف تحقيق سبق على منافسه دون تقديم أدنى فائدة للخصم و لكن قد يلجأ المتنافسان إلى مبدأ المساومة حفاظا على وجودهما.

### 4- الصراع:

حينما لا يسفر التأثير على السياسة العامة من خلال الطرق الأخرى عن أية نتائج مفيدة، يصبح الصراع نشاطا سياسيا عند مجموعتين أو أكثر للسعي نحو تحقيق أهدافها بحيث النجاح الذي تحققه مجموعة معينة سوف يلغي نجاح المجموعة الأخرى و يلحق بها خسارة مباشرة (سواء كان ذلك مقصودا أو عفويا)، وتنفيذ الصراع مشكلا عنيفا أو لا عنيفا و رسميا أو غير رسمي اعتمادا على درجة القوة المستخدمة في الصراع و على مدى ما يسمح به النظام السياسي من مساحة رسمية مفتوحة لقنوات الصراع.

### 5- التعاون:

و يندرج مضمون التعاون عندما يكون جميع المعنيين أو المشتركين بمتابعة السياسة العامة يتوقعون حصولهم على مكاسب و امتيازات بالشكل الذي يدفعهم نحو التعاون و الاتفاق على قرارات السياسة العامة كطريق مناسب في بلوغ الأهداف، فالتعاون ممكن لكنه ليس تلقائيا و يعتمد على حسابات مؤدية إلى الهدف المشترك، و إلى استبعاد الخسارة عن الأطراف المتعاونة.

### 6- الإقناع :

<sup>1</sup> - Nakamura and Smallwood . Op ; Cit .p 01.

<sup>2</sup> - Jeffrey L pressman and aaron Wildavsky . implentaion . berkley . University of California . press . 1973. P 169 -1975.

و يمثل هذا أسلوبا واعيا و عقلانيا و أخلاقيا من خلال محاولة أحد الأطراف المعنية بالسياسة العامة من أن يكسب طرفا آخر أو بقية الأطراف بتفهم أطروحاته و القبول بها و ترسيخ القناعة لديهم جراء عرضه الشيق للقضية و دعمها بالآراء السديدة و القيم الخالصة، وهنا يسعى الطرف الأول لجعل الأطراف الأخرى تقبل بما يطرحه و توافق على شروطه التي حظيت بالافتتاح الكافي الذي تأسس على مجموعة معلومات حقيقية كانت غائبة عن الأذهان أو على مصالح يمكن أن تتحقق بعد أن أزيح الغموض من ملبساتها، وتعتبر الانتخابات فرصة سائغة للعمل بالأسلوب الإقناعي، فكل حزب يطرح أفكاره و كل مرشح يسعى لكسب الإقناع و توليده عند المستمعين له، كما و أن الإدارات الحكومية و هي تعرض برامجها على الجماهير تحاول إقناعهم بجودها مثل نداءات التفتيح ضد الأمراض.

## 7- الأمر:

هو أسلوب لإحلال التوجيه المنتظم داخل التنظيم الواحد من خلال التسلسل الهرمي للأوامر من المستويات القيادية العليا إلى المستويات الإدارية و التنظيمية الدنيا، هذا الأسلوب يجعل لشخص ما و هو القائد للقوة التأثيرية في أن يأمر مرؤوسا آخر ليعمل في ضوء هذا الأمر، و يسعى القادة و الرؤساء و صناع القرار و السياسات العامة، في ضوء هذا الأسلوب إلى توجيه مرؤوسيهم نحو الموافقة على قراراتهم و أوامره و برامجهم و الاستجابة لمتطلبات تنفيذها اعتمادا على مبدأ " الثواب و العقاب" و يشكل أسلوب الأوامر نمطا شائعا في عملية صنع القرارات و السياسات العامة.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> -Ann Marriner –Tomy , R.N , Nursung Management And Ledership ,05 ED , U S A ,Mosby , A Time Mirror Company , 1996 , P305

## المحور الرابع

### مراحل صنع السياسة العامة

## مراحل صنع السياسة العامة

تتفاوت الدول في كثير من التفاصيل و مع ذلك يمكن إيجاد إطار عام من المراحل التي تعتبر منهجا لرسم السياسة العامة و ينطوي هذا الإطار على المراحل التالية :

### 1- تحديد و تعريف المشكلة العامة:

يتطلب صنع سياسة حكومية لعلاج مشكلة عامة تحديدا و تعريفا واضحين و دقيقين لطبيعة المشكلة التي يعاني منها المجتمع و يسعى لإيجاد حل لها، و يعد تحديد و تعريف المشكلة العامة من أهم خطوات رسم السياسة العامة ، فالمشكلة هي إطار فكري يساعد على وصف واقع معين و على تنظيم الجهد الهادف لفهم و تغيير هذا الواقع من حال إلى حال.

- فالمشكلة تنشأ عن حدث طبيعي أو تصرف بشري له آثار غير مرضية أما إذا اتسع نطاق المشكلة إلى المستوى العام أو مستوى المجتمع ، وبلغ مداه حدودا لا يمكن لغير الحكومة حلها ، ارتفعت المشكلة في هذه الحالة إلى مستوى مشكل عامة ، و يمكن أن تكون "المشكلة العامة" من التعقيد بحيث يثار حولها جدول طويل يتعلق بصفة خاصة بأفضل سبل علاجها ، وصعوبة الاتفاق على تعريف المشكلة العامة و اختيار أفضل بدائل علاجها، و إذا تكونت المشكلة العامة من مجموعات من المشاكل العامة المرتبطة التي يلتزم أخذها جميعا في الاعتبار عند البحث عن علاج ، في هذه الحالة تتحول المشكلة العامة إلى قضية تشغل الرأي العام و المسؤولين الحكوميين ، و أخيرا تكون القضية "القضية العامة من مجموعات من القضايا المترابطة يثير كل منها جدلا موضوعيا، فالقضية العامة عبارة عن مدرج يتكون من مجموعات و مستويات رأسية و أفقية من المشاكل العامة المتداخلة و المعقدة كل منها يعتمد على الآخر و يرتبط به و تتطلب معالجة القضية العامة إعداد قوائم بالمشاكل المتداخلة فيها و ترتيبها وفق أولويات و أهميات.

و يمكن القول ، توجد مشكلة عامة إذا توفرت شروط أهمها ما يلي:<sup>1</sup>

- تغيير أوضاع أو ظروف معينة في المجتمع من حال إلى حال.

- يعتبر هذا التغيير غير مرغوب فيه و غير مقبول لتعارضه مع المقاييس و القيم الاجتماعية .

- اتفاق عدد كبير من المواطنين ، و الشعور بعدم الرضا من الوضع الجديد.

- رغبة هؤلاء المواطنين في تصحيح الوضع و استعدادهم لبذل الجهد للوصول إلى هذا الهدف.<sup>2</sup>

و يمكن تعريف المشكلة على أنها حالة أو وضع يقرر عدم رضا عام أو يخلق احتياجات تتطلب استيعابها عن طريق حلول حكومية فمشاكل مثل التلوث ، ازدحام المدن ، انتشار الجريمة ، ارتفاع الأسعار و عدم توفر

<sup>1</sup> - ثامر كامل محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص 163.

<sup>2</sup> - نفس المرجع السابق ، ص 163-164.

خدمات الصحة و التعليم ، يمكن أن تخلق عدم رضا عام يؤدي إلى تحرك المتضررين للبحث عن حلول للمشاكل الناجمة منها.

و من ناحية أخرى لا نجد دائما اتفاقا عاما على تعريف المشكلة من قبل المتأثرين بها أو قد نجد لها تعريفات متضاربة تعكس مصالح متنافسة.

- إن عملية تعريف المشكلة ( توضيح طبيعتها، هل هي مشكلة جديدة أم أنها تطور جديد لمشكلة قائمة أصلا؟ ماهو نطاق تأثير المشكلة ؟ هل هو محدد أو متوسع) ، تؤدي إلى تحديد الحلول المناسبة لها ، ( طبيعة التعريف بالمشكلة يحدد طبيعة الحلول المناسبة لها ) فعملية التعريف هي التي توجه نوعية الحلول.

- و هناك جانب آخر يتعلق بمسألة تعريف المشكلة و هي مسألة العلاقة بين المشكلة العامة و أسبابها ، فقد نصل إلى تعريف مشكلة و نتفق عليها و لكننا لا نعرف أسبابها ، وعرفة أسبابها ضرورية لعلاجها ، هل السبب هو انخفاض عام في إنتاج السلع و الخدمات، أو زيادة الطلب على تلك الخدمات ، أم زيادة في معدلات طرح كميات النقود في السوق ، إن أي سبب من هذه الأسباب يرشح حلولا مختلفة ( وقد تكون متناقضة) و ينطبق هذا المثال على غالبية المواضيع السياسة العامة ، وفي كثير من الأحيان هناك صعوبة في تشخيص أسباب المشكلة و بالتالي قد يوجه الحل لمعالجة أعراضها و ليس أسبابها ، و لا يكون هذا حلا للمشكلة ، فتجدد أسباب المشكلة يختلف عليها و يصبح نفسه مشكلة ، وذلك لأن الجماعات المختلفة أيضا تعرف المشكلة من وجهة نظرها لكي تحصر أعراضها .

- و من جانب آخر هناك صعوبة في معرفة طبيعة و نطاق بعض المشاكل الاجتماعية بسبب طبيعتها غير الواضحة و بسبب عدم دقة البيانات المتعلقة بهذه المشكلة قد يكون من الصعب تعريفها و معرفة نطاقها و تأثيراتها.

- ما يميز المشاكل العامة من المشاكل الخاصة هي أن العامة تؤثر على آراء و قطاعات عديدة من الناس بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

#### -جدولة مهام السياسة العامة (الأجندة):

يعرف جون كينغدون JOHN KINGDON جدولة مهام و أعمال السياسة العامة أو ما يعرف باسم أجندة سياسة الحكومة "بأنها قائمة تتضمن الموضوعات و المشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة و التي يشارك الناس من خارج الحكومة ، وفي إعطائها قدرا من الاهتمام و العناية خلال أي فترة من الوقت ".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - Robert I Liberry And George C Edward And Martin P . Waltberg , Govmment In America : People , Politics and Policy , New York , Harper College Publishers ; 1993, P 05.

و يعرفها روس بأنها " قائمة الموضوعات التي توضع للبحث و المناقشة من أجل التوصل إلى حلول عامة لها ".<sup>1</sup>

فلا يكفي أن تعرف المشكلة كمشكلة عامة أو قضية عامة و لكن يجب أن تأخذ طريقها و تحتل مكانا في أجندة الحكومة ، وضمن اهتمامات الحكومة و التدخل الحكومي الرسمي و اتخاذ الفعل الرسمي حيالها (هناك العديد من المشاكل لا تلفت انتباه الحكومة و بالتالي لا تجد مكانا في عملية صنع السياسة العامة).

- و يجب ملاحظة أن الطالب على السياسات و الحلول الحكومية عال جدا و لا نهائي ، ولكن مساحة جدول أعمال و أجندة الحكومة لا تسمح بالاهتمام بكل المشاكل في وقت واحد و ذلك بسبب ندرة الموارد المتاحة للحكومة لمواجهة المشاكل الاجتماعية و لذلك نجد أنه من بين آلاف المشاكل و الطلبات الاجتماعية لتحرك الحكومة للقيام بعمل معين حيالها فإن عددا قليلا هو الذي يلقى اهتماما حقيقيا من قبل صانعي السياسات ، و بالتالي فالمشاكل تتنافس على لفت انتباه صانعي السياسات و ذلك لمحدودية وقت و موارد الحكومة ، فالطلبات و المشاكل العامة التي يختار صانع السياسات التعامل معها تمثل أجندة السياسة العامة ، و تترتب مواضع أجندة صنع السياسة العامة على حسب أهميتها و أولويتها من وجهة نظر صانع السياسات و أحيانا قد توصف المشكلة بأنها " أزمة " ، وذلك لتمكينها من إحراز أولوية في أجندة صنع السياسة العامة .

- و لا يعني حصول المشكلة على موضع في أجندة الحكومة أنها سوف تنتقل إلى المراحل الأخرى و تصبح سياسة عامة ، فبعض المشاكل قد تصل إلى مرحلة الأجندة و تبقى في هذه المرحلة فترة طويلة قد تتحرك بعدها إلى الأمام أو قد تموت و تتراجع إلى خانة المشاكل الساكنة أو الراكدة ، أو قد تنتهي بسبب ظهور مشاكل أو أزمات أكثر إلحاحا أو أهمية ، و لكن رغم هذا فإن وصول المشكلة إلى مرحلة الأجندة يعتبر ضروريا لتطورها في المراحل الأخرى لصنع السياسات العامة ، وذلك على الرغم من أن وصول المشكلة إلى هذه المرحلة لا يضمن تطورها إلى سياسة محددة ، ولكن عدم وصولها لمرحلة الأجندة يعني ركودها و سكونها ، وقد قسم الباحثون أنواع الأجندات إلى نوعين :

- **الجدول النظامي (أجندة النظام):** و تتكون من القضايا التي ينظر إليها النظام (بسلطاته الثلاث) على أساس أنها تحقق الاهتمام الحكومي بصفة عامة ، وهذا يعني أن كون القضية مدرجة ضمن الجدول النظامي يعني أنها تكتسب اعترافا عاما بوجودها .

<sup>1</sup> - Robert Ross, American National Government : Institution Policy and participation , 3 Ed , Guiford , U S A , The Dushkin Publishing Group , inc , 1993 ,P395

- **الجدول المؤسسي (أجندة مؤسسية):** فتشمل المواضيع التي تلقى اهتماما من صانعي السياسة يرشحها لأن تتطور السياسة العامة ، و تعمل مؤسسة بعينها تشريعية على مواجهة القضية المعنية محط الاهتمام ، ولكنها أيضا يمكن أن تتراجع إلى فائدة الأجندة النظامية و إلى مرحلة الكون بفعل ظروف ...

- كما يجب الذكر أن طبيعة النظام السياسي هي التي تحدد حجم الأجندة بنوعيتها و ذلك بتحديد المواضيع التي تقع ضمن نطاق اختصاص الحكومة.<sup>1</sup>

- و بما أن الدفاع عن القضايا عن طريق المجتمع المستفيدة منها أو عن طريق النخبة هو الذي يرشحها لموقع الأجندة فإن هناك الكثير من القضايا لا تصل لهذه المرحلة لأنها لا تجد من يدافع عنها ، وقد أطلق على هذه الحالة "عملية صنع القرار" ، الطريقة التي يتم بها خنق و قتل و تغييب الطلبات لتغيير النظام الموجود ، أو لإعادة توزيع و تخصيص المنافع و المزايا بصورة جذرية قبل أن تظهر أو تصل إلى أي مرحلة من مراحل صنع السياسات ."

#### - صياغة مقترحات السياسة العامة:

ترمز خطوة إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة إلى اعتراف المسؤولين بوجود هذه المشكلة ، و إذا تساءلنا عن وضع الأجندة ، ففي نظرية النخبة نجد أن النخبة هي التي تحدد القضايا التي يمكن أن تصل إلى حالة الأجندة ، أما في نظرية الجماعة فإن الأجندة تضعها الجماعات المشاركة في عملية صنع السياسات العامة ، و المؤسسة تقول أن المؤسسات تقول أن المؤسسات هي التي تحدد أجندتها.

و على أي حال فإن عملية وصول قضية معينة إلى الأجندة النظامية أو المؤسساتية ، هو الخطوة الأولى و الأكثر أهمية في حركتها نحو المرحلة التالية و هي مرحلة تكوين و صيانة السياسة العامة.

و كما قلنا من قبل فإن نجاح المشكلة في الوصول إلى مرحلة الأجندة هي المرحلة الأولى و الأكثر أهمية ، ولكن الوصول إلى هذه المرحلة وحده لا يكفي فقد تتعثر المشكلة في هذه المرحلة أو ترجع لمرحلة سابقة على حسب الظروف المحيطة ، ومنها قدرة الحكومة على تقديم حلول للمشكلة من ناحية مواردها و إمكانياتها المادية و البشرية.

فإذا تأهلت المشكلة لمرحلة صيانة السياسة فإن الحكومة يجب أن تجد طرقا و خططا للتعامل مع المشكلة ، و في هذه المرحلة تكون المشكلة قد تم الاتفاق على تعريفها بصورة واضحة كما أن الحاجة للتحرك لتقديم حل لها أصبح مقبولا من صانعي السياسات ، ولذا فإن مرحلة صياغة السياسات تتعلق بمسألة التوصل إلى بدائل لحل المشكلة ، وتطرح فيه هذه المرحلة عدة أسئلة مثلا: ماهي الخطة المناسبة للتعامل مع المشكلة؟

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 237.

ماهي الأهداف و الأولويات ؟ ماهي الخيارات المتاحة لتحقيق تلك الأهداف ؟ ماهي منافع و تكاليف الخيارات المطروحة ؟ ماهي الآثار الإيجابية و السلبية المتوقعة لكل بديل ؟ ( قد يكون أحد البدائل التي يفكر فيها صانع السياسة هو الامتناع عن القيام بأي عمل (سياسة السلبية)) ، و تشارك في مرحلة الصياغة هذه مجموعات عديدة و بطرق مختلفة و بدرجات متفاوتة على حسب طبيعة النظام السياسي ،وتتمثل تلك المجموعات و المؤسسات الرسمية للنظام السياسي ( التشريعية و التنفيذية ) و غير الرسمية ، الأحزاب ،المصالح ... عن طرق الاعتماد على الاتجاهات سواء التي تعظم المنفعة (الكمية) أسلوب تحليل التكلفة و المنفعة بالأسلوب التراكمي (استيعاب المصالح السياسية و يكون التعديل هامشيا، أو المسح المختلط الذي يجمع بين العقلانية و التراكمية في صنع قرارات السياسة العامة.

### -تبنى السياسة العامة أو اعتماد السياسة المقترحة :

إذا كانت مرحلة صنع السياسة العامة (صيانة المقترحات) تتميز بتعدد المشروعات و المقترحات و البدائل فإن مرحلة اعتماد السياسة العامة و إقرارها تتميز باختيار الحكومة أو الوحدة القرارية المختصة لاقتراح بديل واحد باعتباره أفضل البدائل لحل المشكلة المطروحة و أكثر انسجاما مع توجهات النظام السياسي ،ويضمن تحقيق أكبر قدر من التوفيق بين الآراء و أعلى درجة من الرضا العام و القبول ، ويتضمن اعتماد السياسة العامة إصدارها في الشكل القانوني الذي يكسبها الشرعية و يضيف عليها قوة الإلزام ، بمعنى أن اعتماد السياسة العامة و إقرارها تعد ضرورة لازمة و سابقة لوضعها موضع التنفيذ و يتخذ هذا الإقرار أشكالا مختلفة تتناسب مع طبيعة المشكلة و مستوى القرار اللازم لعلاجها، و قد يعبر عنه في صورة تصريح أو خطاب رسمي لرئيس الدولة أو الحكومة أو ناطق رسمي مخول أو في صورة قرار حكومي أو إداري،وهي عملية سياسية تشريعية تتم حسب طبيعة النظام السياسي و نظام الحكم و النظام التشريعي في كل دولة .

- و يبقى مهما للإشارة إلى أن النظام السياسي في سعيه لإيجاد حل مناسب للمشكلة يعتمد ليس فقط على الحكمة السياسية لصانعي القرار في التوفيق بين وجهات نظر متعارضة ، ولكنه يعتمد بنفس الدرجة من الأهمية على إتباع أساليب علمية موضوعية للوصول إلى استخلاص أفضل أسلوب بديل يحقق حل المشكلة بأعلى درجة من الكفاءة بأقل التكاليف في الوقت و الجهد و التكاليف المادية.

- إن جوهر عملية صنع السياسة العامة يقود إلى صدور قرار من صاحب السلطة يحدد ما سوف تقدم الحكومة بعمله في سبيل حل المشكلة.

و بصفة عامة يمكن القول أن الإطار العام لإجراءات عملية صنع السياسات العامة تتشابه نوعا ما مع الخطوات العملية لعملية اتخاذ القرارات و تتضمن هذه الإجراءات :

1- تشخيص المشكلة و تعريفها بأكبر قدر من الدقة .

- 2- تحديد الغاية أو الهدف (أو الأهداف) المطلوب تحقيقها.
- 3- جمع المعلومات و البيانات حول المشكلة و التشاور مع الأطراف المعنية و تشكيل لجان التحقيق و التحري و استشارة الخبراء .
- 4- صياغة السياسات البديلة و محاولة التعرف على الاحتمالات المتوقعة بشأن كل بديل من البدائل المتاحة.
- 5- تقييم مدى فعالية كل بديل على مواجهة المشكلة باعتماد معايير موضوعية.
- 6- حسم الاختيار بين البدائل باختيار أحدها مراعاة لكونه في حالة إقراره يوفر إمكانية تحقيق الأهداف بأكبر قدر من الفاعلية.

## المحور الخامس

دور المؤسسات الرسمية و غير الرسمية  
في عملية صنع السياسة العامة

## دور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة

إن مؤسسات صنع السياسات العامة ليست على شكل واحد و لا على صورة واحدة في كل الحالات ، إذ يعتمد الشكل المؤسس لعملية صنع السياسات العامة على النظام السياسي في المقام الأول في الدول المختلفة، و على النظام الاقتصادي و أسسه و النظام الاجتماعي و أعرافه و تقاليده و نظمه وقضاياه ، حيث تتنوع المنظمات و المؤسسات التي تشارك في عملية صنع السياسات العامة تنوعا يفوق الحصر و يستعصى على التتمية و ذلك لتعدد الأنظمة السياسية من جهة، و خصوصية كل تلك النظم من جهة أخرى ، مع الأخذ في الاعتبار أن المؤسسات الموجودة في مجتمع معين لا تلعب أدوارا متساوية و متشابهة في مختلف مراحل صنع السياسات العامة ، كما أن اهتمام بعضها قد يقتصر على نوع معين من السياسات في وقت معين، دون اهتمامها بأنواع أخرى من السياسات العامة في أوقات أخرى.

### • دور الجماعات الرسمية في عملية صنع السياسات العامة:

تتطوي عملية صنع السياسات العامة في أي دولة على أدوار مؤسسات محددة تتبع من كون السياسات العامة هي مسألة تشريعية تحكمها إجراءات و قوانين، كما أنها إجراءات تنفيذية و إجراءات تقييمية و يمكن أن تلخص تلك الأدوار في ثلاث وظائف : وظيفة التشريع و تقوم بها السلطة التشريعية مهما كان شكلها ، ووظيفة التنفيذ يقوم بها الجهاز التنفيذي و الجهاز الإداري، ووظيفة التقييم و تقوم بها السلطة التشريعية وخاصة حينما تكون وظيفة التقييم وظيفة رقابية و السلطة وظيفة رقابية و السلطة الإدارية و خاصة حينما تكون الوظيفة التقييمية وظيفة إدارية تهدف للتحقق من نتائج السياسات و البرامج ، و يجب أن نلاحظ هنا أنه بالرغم من أن كل وظيفة من تلك الوظائف يقوم بها جهاز معين و لكنه لا ينفرد بها فالسلطة التشريعية على الأقل من الناحية النظرية و الدستورية تقوم بالتشريع و لكنها لا تنفرد بهذه الوظيفة ، إذ أن هناك دورا للأجهزة التنفيذية و المحاكم في وظيفة التشريع تتفاوت بتفاوت الأنظمة حتى تبلغ الأنظمة إلى هيمنة السلطة التنفيذية بالكامل على وظيفة التشريع مع وجود سلطة تشريعية رسمية تقوم فقط بإضفاء الشرعية على توجهات الجهاز التنفيذي ، و من ناحية أخرى فإن الأجهزة الإدارية كمحتكر للمعلومات عن السياسات قد أصبحت تؤثر بصورة كبيرة في وظيفة التشريع في جميع الأنظمة السياسية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - غابرييل الموندي و بنجهام باول ، مرجع سابق، ص 171.

## 01- السلطات التشريعية (البرلمانات):

وهم الأعضاء الذين تتشكل من خلالهم المجالس التشريعية أو البرلمانية ، فعمل هذه الجهات الرسمية فهي تشريع القوانين ، ويقومون بالتشاور و التباحث و النقاش حول السياسات العامة ، وعن القضايا المعروضة عليهم من الجهات المعنية و المحلية الذي انتخبهم للتعبير عن مواقفه آرائه ، فمعظم السياسات العامة و القوانين و القواعد المهمة التي تحتاج إلى النظر فيها و الموافقة عليها رسميا أو شكليا إنما تتم من قبل هؤلاء المشرعين قبل أن تصبح قوانين نافذة، كما أن دور المشرعين أو مجالسهم ، يختلف من حيث التأثير في صنع السياسة العامة بين القوة و المحدودية تبعا للنظام السياسي في الدولة و البيئة الثقافية و الإطار القانوني و الدستوري ، ويتضح هذا الدور مثلا في قوة المشرعين بالنسبة للدول الديمقراطية أو المتقدمة و عن محدودية دورهم بالنسبة لدول العالم الثالث.

فهؤلاء الصناع الرسميين هم أولئك الذين لديهم السلطة القانونية لإعداد السياسات العامة وهذا لا ينفى حقيقة أن بعض الذين لديهم السلطة القانونية للتشريع و صنع السياسات ربما يكونوا تحت سيطرة و تأثير آخرين كرؤساء و أحزاب و جماعات ضغط (هم جماعات غير رسمية في صنع الساسة العامة و تشمل تلك المجموعة المشرعون ، التنفيذيون الإداريون ، القضاة).

• تبرز العلاقة بين السياسة العامة و المؤسسة التشريعية في كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات و القوانين و الخطط في رسم سياسة معينة أو مواجهة مشكلة معينة .

ويتباين دور المؤسسة التشريعية في السياسة العامة تبعا للتباين و الاختلاف بين الأنظمة السياسية و إنما أيضا على صعيد النظام السياسي و ذلك تبعا لنوعية القضايا المطروحة و التي تتطلب تشريعات و قوانين تكون ملزمة للسلطة التنفيذية أولا كجهة منفذة لتلك التشريعات.

و لكي يساهم البرلمان بدوره الفعال في عملية صنع السياسة العامة عليه أن يعمل على:

**1- التشاور مع المجتمع المدني و القطاع الخاص لضمان المشاركة خاصة و أنه في ظل معظم الدساتير تعد التشريعات أكثر العناصر تمثيلا للحكومة الوطنية .**

**2- تحقيق الأهداف :** إذ يتم تصميم السياسة العامة لضمان تحقيق الأهداف المرسومة بالمشاركة مع أفراد الشعب.

**3- الشمول :** نظرا للانتشار الجغرافي و التغطية السياسية و تنظيم هيكل لجان البرلمان حسب القطاعات ، فمن المفترض أن تتمكن هياكل الأجهزة التشريعية من مناقشة نظرة وطنية شاملة لتنفيذ السياسة.

**4- موازنة المصالح السياسية:** إذ أن أيا من القرارات المتعلقة بالسياسات العامة إنما تؤثر على التأييد الشعبي للأحزاب السياسية أو مسؤولي الأجهزة التنفيذية ، بينما يولي البرلمان لهذه القضية ، وهو الجهاز الذي

يضم العديد من الفاعلين السياسيين ذوي السلطة الدستورية التي تخولهم حق الرقابة على قرارات السلطة التنفيذية يمكنه من موازنة المصالح السياسية للحزب الحاكم في صياغة أي سياسة عامة.

**5- ضمان استمرار تنفيذ السياسات على المدى القصير و الطويل :** خاصة بعد الحصول على موافقة الفاعلين السياسيين الإغضاء في البرلمان و هو ما يضمن أكبر حجم من التأييد للإستراتيجية و عدم تأثير تنفيذها بالتغير في المناخ السياسي الداخلي.<sup>1</sup>

- كما جاءت المادة 130 على النحو التالي : يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

- **المادة 134:** يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفهي أو كتابي لإلى أي عضو في الحكومة.

السلطة التشريعية لا تأخذ المبادرة في قرارات السياسة العامة و إنما يقتصر دورها على الموافقة أو الاعتراض إن وجد ، و إنما أصبح رئيس الجمهورية يقوم بإرسال رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة أو أعضاء من اللجان البرلمانية كمبعوثين لتمثيله في مختلف المحافل الدولية و الإقليمية لتنفيذ السياسة الخارجية.

### **1- الجهاز التنفيذي (السلطات التنفيذية):**

يستخدم مصطلح الجهاز التنفيذي ليشمل كل المنظمات السياسية و الإدارية في الدولة، وهم المعنيون بأداء الحكومة و النهوض بأعبائها بدءا من الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول في بعض الأنظمة و الوزراء و ممن لديهم سلطات حقيقية في سن القوانين و تنفيذها.

حيث يتجلى دور التنفيذيين في عملية صنع السياسة العامة من خلال اقتراح السياسات العامة و الاضطلاع بتطبيقها و محاسبة التابعين على أدائهم رسميا، و إن فاعلية النظام السياسي تعتمد على قدرة التنفيذيين في أدائهم لمهامهم و في اتخاذ القرارات الحاسمة و المركزية.

- فالهيئات التنفيذية غالبا ما تضطلع بتنفيذ السياسات العامة غير أن دورها في رسم السياسات العامة لا يقتصر على هذه المهمة الأولى و هي تنفيذ القوانين و الإشراف على الإدارة، وليس من مهمتها أن تضع سياسات الدولة إلا أن دورها في غالبية الأنظمة السياسية ( في عملية الصنع) واضح و مؤثر فإليها ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ، رئيس الوزراء) و قد أثار جيمس أندرسون إلى أهمية السلطة التنفيذية بالقول " إننا نعيش مرحلة يطلق عليه مرحلة

<sup>1</sup> - عبد النور ناجي ، مبروك ساحلي ، مقدمة في دراسة السياسة العامة ، عنابة : دارالعلوم للنشر و التوزيع ، 2014، ص 39-40.

الهيمنة التنفيذية و فيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم و تنفيذ السياسات العامة".

- دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة يبرز بشكل واضح في غالبية الأنظمة السياسية إن لم يكن جميعها في إطار السياسة الخارجية و العسكرية ، المالية .

- فرئيس الجمهورية الجزائرية في هذا الصدد يتمتع بسلطات واسعة في مجالات السياسة الخارجية و العسكرية و الدبلوماسية .

- فالسلطة التنفيذية عادة هي أهم بنية في عملية صنع السياسة العامة حيث تتوفر لها قاعدة عريضة من المعلومات و الإحصاءات و البيانات التي يتم جمعها بواسطة الأجهزة الحكومية المختلفة (إدارية ، استشارية، خبراء....) هذا إلى جانب ما يتوفر لدى تلك الأجهزة من مطالب ترد إليها من أحزاب سياسية و جماعات ضاغطة ، و تشرف السلطة التنفيذية على تنفيذ السياسات و يمكنها أن تحاسب المسؤولين القائمين على تنفيذها.

- أما في التقويم ففي غالبية الدول خاصة النامية تبقى السلطة التنفيذية هي المهيمنة في عمليتي رسم و تنفيذ السياسات العامة ، فشكل رسم السياسة بقي متأثراً بقوة تركيز السلطة في يد الحاكم السياسي و الطريقة الشخصية التي تمارس بها السلطة وتعني أنه ليس لدى المؤسسات الأخرى سوى قدر ضئيل و نسبي من الاستقلالية و ليس لها دور مستقل و قوي تلعبه في العملية السياسية.<sup>1</sup>

- المادة 71 من دستور 1996: يشرع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان و في الحالات الاستثنائية ، وله الحق في إصدار مشاريع أو قوانين المالية بأوامر .

- المادة 77 (1996): على أن رئيس الجمهورية يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها، كما يعين السفراء و المبعوثين فوق العادة و ينهي مهامهم ، ويبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها بعد الموافقة الصريحة من البرلمان.

- المادة 97: "يوقع اتفاقيات الهدنة و إنهاء مهامهم و يعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها".

- حيث أصبحت هيمنة السلطة التنفيذية على صنع السياسة الخارجية من الثوابت الأساسية في جميع الأنظمة السياسية (رئاسية أو برلمانية أو استبدادية) و السبب يرجع إلى المرونة الكبيرة في رسم السياسة الخارجية من قبل هذا الجهاز ، وما تتوفر عليه من إمكانيات مادية و بشرية مقارنة بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى (يحدد و يوجه السياسة الخارجية).

<sup>1</sup> - سلوى شعراوي ، أنماط القيادة و السياسة العامة (في تحليل السياسات العامة) ، مرجع سابق ، ص 29.

- و حسب المادة 79 فرئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول و ينفذ هذا الأخير برنامج رئيس الجمهورية و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة.
- الشؤون الخارجية . العسكرية.
- التشريع.

## 2- الأجهزة الإدارية :

وهي تلك الإدارية و المؤسسات العامة و الإدارات الحكومية البيروقراطية تضم أعدادا من الموظفين الحكوميين الذين يمتلكون مهارات و خبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات العامة و المصلحة العامة في المجتمع.

- على الرغم من أن مهام الأجهزة الإدارية و موظفيها مرتبطة أساسا بعملية تطبيق أو تنفيذ السياسة العامة و القواعد و القوانين و اللوائح الممثلة لها ، ولكن تلك المهام تؤثر بصورة كبيرة على عملية صنع السياسات العامة ، حيث أن معظم التشريعات الجديدة لا يمكن تطبيقها إلا من خلال قيام المسؤولين الإداريين بوضع لوائح تفصيلية و توضيحية لتشريعات السياسة و مدها بمجموعة التفسيرات المطلوبة التي تضمن لها أفضل تنفيذ ممكن محقق للهدف الأساسي.
- فالأجهزة الإدارية تعمل على المشاركة في تطوير السياسة العامة على الشكل الذي يولد صحة وجهة النظر التي تقول : "إن السياسة تقع تحت رحمة الإداريين".

- كما يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة لتكوين الجهة التي تملك المعلومات الضرورية عن قضايا السياسات العامة و الجوانب الفنية المتعلقة بتنفيذ تلك السياسات ( دورها المباشر في تنفيذ تلك السياسات و تراكم الخبرات نتيجة ذلك).

- كما يمكن أن يلعب هذا الجهاز دور جماعة ضغط لخدمة مصالحه المهنية و المادية و بما أن الإدارة الحكومية جهاز دائم في معظم الأنظمة السياسية، بينما السلطة التشريعية و التنفيذية هي أجهزة متغيرة بصورة مستمرة من طرف الأنظمة التي لا تقوم على أسس النظام الديمقراطي فإن هذا يعطي دور الإدارة استمرارية مقارنة بالسلطتين التشريعية و التنفيذية ، بالإضافة إلى أن الأجهزة الإدارية تمثل مصدرا أساسيا لمقترحات التشريعات (السياسات) في الأنظمة السياسية مثل الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا و كثير من الدول النامية التي تعتمد على خبراء الإدارة بدرجة كبيرة.

## 3- السلطة القضائية (أو المحاكم):

المقصود بها في الجزائر المحاكم على مستوى الدوائر و المجالس القضائية على مستوى الولايات و المحكمة العليا و مجلس الدولة و التي يتمثل دورها الأساسي في تحقيق العدالة و تطبيق القانون و الفصل في المنازعات و الحكم في الجرائم و المخالفات المتنوعة و كذا إصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية، حيث تلعب المحاكم أدوارا أساسية في عمليات صنع السياسات العامة بدرجات متفاوتة على حسب الأنظمة السياسية (درجة استقلالية القضاء) ، ويقول جيمس أندرسون أن المحاكم تقوم في الولايات المتحدة الأمريكية بدور مؤثر في طبيعة و محتوى السياسات العامة عن طريق ممارسة الرقابة القضائية و تفسير القوانين في القضايا التي تفصل فيها.

إن الرقابة القضائية هي في جوهرها تمثل سلطة المحاكم في تحديد دستورية أعمال الجهاز التشريعي و الجهاز التنفيذي و إعلان التصرفات الحكومية التي تتعارض مع الدستور بأنها باطلة ، فالرقابة الفعالة على التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في رسم السياسات العامة أو تنفيذها يعد صمام الأمان و الضمانة الحقيقية إزاء التعسف الإداري، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المجحفة التي اتخذتها الجهات المعنية بحق المواطنين أو التعويض عن الأضرار التي نجمت عنها.

- فعلى الرغم من أن القضاة ليسوا سياسيين إلا أنهم يشاركون مع المشرعين و المنفذين و رؤساء الدوائر الإدارية في ممارسة القوة السياسية التي تتمخض مسؤولية تكوين أو وضع السياسات العامة ، فالمحاكم العليا لها دور في صنع السياسة العامة من خلال استخدام سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من القانون الجديد أو السياسة العامة الجديدة و معرفة ما هو مطلوب من الناس إزاء سلوكياتهم و تصرفاتهم نحو الأولويات القضائية ، كما و أن المحاكم ضمن عملية تنفيذ السياسة العامة تراقب عملية التنفيذ ، وهذا كله يدل على أن المحاكم تلعب دورا في التشريعات السياسية مثل :<sup>1</sup>

- تقرير ما إذا كانت السياسة العامة تتماشى مع الدستور أم لا؟

- لعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة و بين مطبقيها من خلال التوضيح و التفسير السليم و القانوني للمقصود من السياسات العامة.

- التأكد من تطبيق الأوامر و القرارات الشرعية (بصورة شرعية).

بالإضافة إلى ذلك فللمحاكم دور في تقويم السياسات العامة و الخطط و البرامج المنبثقة عنها و النظر في سلامة التصرفات المالية و الخدمات العامة و الملكية العامة.

<sup>1</sup> - Nakamura And Smallwood , Op , Cit , p 22

كخلاصة: كل هذه الهيئات تمثل الجهة الرسمية في عملية الصنع تعطي الإجابة عن مجموعة من التساؤلات التالية :<sup>1</sup>

- من يصنع القواعد و القوانين ( السياسة العامة)؟ كيف تتم عملية فرض هذه القوانين، وكيف يجري تنفيذها؟ كيف يتم تغييرها و كيف يتم تحديثها؟

يتضح من خلاله أن السياسة العامة ماهي إلا عملية بناء للقواعد و القوانين التشريعية و جعلها حية و نشيطة من خلال الأجهزة الإدارية القانونية المعنية بالجوانب التنفيذية و التطبيقية.

المشروعون .	التنفيذيون	الأجهزة الإدارية	الحكام
صنع السياسة.	- صنع السياسة .	- صنع السياسة .	- صنع السياسة
تشريع القانون.	- سن القوانين.	- إصدار اللوائح و الأنظمة	- تطبيق القوانين
الرقابة.	- تنفيذ السياسة.	- تنفيذ السياسة.	- الرقابة.
	- الرقابة.		

و مما يلاحظ على طبيعة مهام صانعي السياسة العامة الرسميين بأن أدوارهم و مشاركتهم في عملية الصنع (التنفيذ و التقويم) متفاوتة و متداخلة بحسب درجة القوة و السلطة الممنوحة لهم و بحسب الوظيفة أو المهمة المناطة بكل نوع منهم ، وبالتالي في ظل المرجعية الدستورية التي تبيح لهذا النوع سلطة أوسع من الآخر و على هذا الأساس هناك نمطان لصانعي السياسة العامة الرسميين و هما :<sup>2</sup>

صانعو السياسة العامة الأساسيين: وهم يمثلون المراكز العليا في صنع القرار و رسم السياسة العامة و يتمتعون بصلاحيات واسعة جدا بحسب السلطة الدستورية التي تمنحهم حق التصرف الواسع.

صانعو السياسة العامة الرسميون الثانويين : وهم يمثلون المراكز المساعدة في صنع القرار و رسم السياسة و هم يعتمدون على تحويل النمط الأول من الصناع لأجل أن يتمكنوا من صنع السياسة العامة المطلوبة و اتخاذ القرارات و المقترحات التي ينبغي أن تحوز على رضا و قبول الصناع الأساسيين.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 55.

<sup>2</sup> - نفس المرجع السابق ، ص 55.

<sup>3</sup> - Lasser , Op , Cit , P 453

## دور المؤسسات غير الرسمية في صنع السياسة العامة

يشارك صناع السياسة الرسميين مجموعة أخرى من المشاركين غير الرسميين ، و تمثل هذه المجموعة الرسمية جماعات المصالح ، الأحزاب السياسية و المواطنين و غيرهم ، ولقد وصفنا هذه المجموعة بعدم الرسمية بالرغم من الدور الأساسي الذي تقوم به في بعض الدول لأنها لا تملك سلطة قانونية رسمية لصنع سياسات و قرارات ملزمة و إنما تقوم بتوفير المعلومات حول القضية التي تهمها ، أو تمارس الضغط على صناع السياسات في اتجاه سياسة معينة و لكنها لا تتخذ بنفسها قرارات بشأنها ، فهم يمارسون دورهم في صنع السياسة العامة من خلال صفتهم الشخصية و ليست الرسمية من خلال التأثيرات و الضغوطات و الرقابة التي يتلقونها و يؤثرون بها على الصناع الرسميين ، لما يحوزون عليه من القوة مثل الجماعات المصلحية ، الأحزاب السياسية ، المواطن و يشكلون تأثيرا خارجيا هاما على طبيعة السياسة العامة و إن كانوا لا يتمتعون بسلطات قانونية رسمية تمنحهم الحق في صنع قرارات السياسات العامة الملزمة

### **1- جماعة المصالح:**

وهي تلك الجماعات المؤثرة التي تقوم بممارسة ضغط سياسي معين على صناع السياسة العامة الرسميين في سبيل هدف مقصود تسعى إليه تلك الجماعات من خلال قوتها التأثيرية ، و في الحياة السياسية العامة يمكن أن نصنف تلك الجماعات في ضوء المصالح التي تبحث عنها أو تدافع عنها ضمن صنفين هما:<sup>1</sup>

أ- جماعات المصالح المادية : التي تسعى للحصول على مزايا جديدة أو على الحفاظ على المراكز و المواقع الحاصلة عليها أصلا مثل: النقابات و الغرف و المنظمات المهنية و التجارية و الصناعية و الزراعية .

ب- جماعات المصالح المعنوية: التي تؤكد على أطروحات النقد و قضايا النضال لصالح قضايا معينة أو الدفاع عن مبادئ و قيم روحية و أخلاقية مثل دور العبادة ، النوادي الاجتماعية و السياسية و الطلابية....

غير أن هذا التصنيف يبقى نسبيا عند التعامل مع السياسة العامة حيث قد تنهض جماعة مصلحية معينة بالدفاع و الضغط لأجل أهداف مادية و معنوية معا بحسب مقتضى الموقف .

-فصنع السياسة تعتبر أنشطة يتم من خلالها حدوث التنافس في إطار من المعايير و القيم المتعددة على المواقع السياسية المختلفة، هذا هو الشائع مثل نقابة المعلمين التي تدافع عن المصالح المهنية المادية

<sup>1</sup> - جان ماري دانكان ، علم السياسة ، تر : محمد عرب صاصيلا، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، 1992 ، ص 316  
ص 322.

لأعضائها و في نفس الوقت تهتم و تدافع عن المصالح المعنوية و اتخاذ مواقف معينة إزاء غايات التعليم و مناهجه و مخرجاته المستقبلية .

- هذا و تعتبر جماعات المصالح و الضغط بمثابة منظمات ذات قواعد أساسية تجمع بين اهتمامات أعضائها المشتركة و أفكارهم و تكون حريصة على التأثير في قرارات الحكومة من خلال الأساليب المشروعة و المسموح بها ، حيث تقوم الجماعات المصلحية كحلقة وصل و رابطة مقبولة بين الحكومة و المواطنين الذين يعتبرون أعضاء في تلك الجماعات ، فبالنسبة للأعضاء تعتبر جماعات المصالح الوسيلة الهامة في الاتصال مع صانعي السياسات و في إيصال آمالهم إلى المسؤولين و الحكوميين و اطلاعهم على القضايا الجديدة التي تجسد رغبات و طلبات أولئك الأعضاء ، أما بالنسبة لصانعي السياسة فإن اهتمامات الجماعات المصلحية يوفر الدعم السياسي لوجهات نظر الحكومة التي بدورها قد تحبذ فكرة مشاركة قادة الجماعات في اللجان العامة و المجالس الانتخابية و إعطائهم دورا هاما في العلاقات بين المواطنين و سياستها و يمكن توضيح دور جماعات المصالح في التأثير الفعال على السياسات العامة و على عملية صنع السياسة العامة الرسمية من خلال النقاط التالية :<sup>1</sup>

- يمكن أن تمثل جماعات المصالح مطالب المجتمع و تحث على الدعم اللازم نحوها و تعمل بكل وسائلها للضغط على الجهات الرسمية (مثلا تكون رأي عام ، الالتقاء بالمسؤولين...) لأجل تحويل تلك المطالب إلى سياسات عامة مترجمة عبر الواقع العملي و الفعلي و هذا يعتمد على معايير قادة الجماعات القيمة ، و على ما يضعوه من أولويات عبر منفق اهتماماتهم المصلحية.

-تمتلك جماعات المصالح الخبرات إزاء الموضوعات المعنية ، وتعمل على تحويل المطالب إلى قضايا هامة تستحق الاهتمام من قبل صانعي السياسة العامة .

- إن جماعات المصالح غالبا ما يزودون صانعي السياسة العامة بالمعلومات الفنية و الإحصاءات الفنية التي قد تغير من تقدير الأمور و توجه الدعم لصالحها ، ويقدمون وجهة نظرهم قبولا أو رفضا لبعض القضايا المحددة.

-تمتلك جماعات المصالح الأموال اللازمة و المصادر الهامة و الضرورية للتأثير على السياسة فتبرعاتهم المالية قد تسهم أحيانا في إعادة انتخاب بعض أعضاء البرلمان و المدعومين من قبلها فضلا عن أن تلك الجماعات تعمل على حماية الأعمال الخاصة بأعضائها.

-تعتمد الحكومة على جماعات المصالح لغرض تنفيذ سياساتها العامة حيث أن العديد من البرامج الحكومية يمكن أن تبقى بعيدة عن التنفيذ ما لم يتم التعاون و التفاعل بين جماعات المصالح و الحكومة.

<sup>1</sup> - sapru , op , cit , p 53-54.

- في مرحلة التقويم من خلال تقييمها للسياسات العامة يمكن أن تعي نظرة عن نجاح أو فشل السياسة العامة

- و بالتالي فجماعات المصالح تساهم بقدر مهم في عملية صنع السياسات العامة في جميع البلدان و اعتمادا على طبيعة النظام السياسي (ديمقراطي، غير ديمقراطي) فهي تقدم مطالب سياسية في مجال معين و بدائل للنشاط الحكومي المتعلق بذلك المجال ، كم أنها قد تقوم بتقديم معلومات غالبا ما تكون فنية عن طبيعة السياسات و التأثيرات و النتائج المحتملة لمقترحات السياسات و بهذا الدور فإنها تساهم في ترشيد عملية صنع السياسات العامة.

- و مهما يكن فإن دور الجماعات المصلحية يعتمد على طرق مشاركتهم و درجة تأثيرهم في السياسة العامة ، كما يعتمد ذلك على طبيعة مجتمعاتهم و نظم السياسة القائمة فيما لو كانت ديمقراطية أو ديكتاتورية ، متقدمة أو نامية ، وهي بذلك تختلف في ظل هذه الفروقات و التمايزات ، غير أنها على وجه العموم تسهم في بلورة المطالب الاجتماعية و الخاصة و تعمل على تجميعها و السعي نحو إيصالها إلى الجهات المسؤولة و طرحها كبداية للسياسات العامة، كما أن الجماعات الأكثر تنظيما تظل هي الأكثر نفوذا و فاعلية في جعل السياسات العامة لصالحها حيث يكون تأثير الجماعات المصلحية على السياسات العامة معتمدا على عوامل عديدة منها : القدرة التنظيمية للجماعات و الموارد المادية و المالية التي تحوز عليها و تماسك الأعضاء فيها ، ومهارة قادتها و المكانة الاجتماعية التي تحظى بها و حضورها التنافسي الايجابي بين الجماعات الأخرى و موقف المواطنين و كذلك الموظفين و الإداريين من طروحاتها و مطالبها.<sup>1</sup>

## **2- الأحزاب السياسية :**

الأحزاب السياسية هي عبارة عن تنظيمات تهدف أساسا في الأنظمة الديمقراطية إلى المشاركة في الانتخابات بغرض السيطرة على النظام الحكومي و تنفيذ برامجها و سياساتها ، وهذا هو وجه الخلاف الأساسي بينها و بين جماعات الضغط التي لا تسعى للوصول إلى السلطة و السيطرة على عملية صنع السياسات بصورة مباشرة .

و الأحزاب السياسية بشكل عام و هما كانت طبيعتها فإنها تقوم بعدد من الوظائف الأساسية في المجتمع من أهمها : تجميع المصالح ثم التعبير عنها و القيام بعد ذلك بوظيفة الاتصال و الربط بين المجتمع و الحكومة ، أي أن الأحزاب السياسية تترجم في حقيقتها لمدى علاقتها بالسياسة العامة و الهدف الذي تسعى إليه تلك الأحزاب نحو الوصول إلى السلطة السياسية أو التأثير عليها ، والسياسات العامة هي المجال الحقيقي الذي يبرز لنشاطات الأحزاب السياسية.

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 63-64.

-و تتنوع أدوار الأحزاب السياسية و درجة تأثيرها في السياسة العامة تبعا لنوعية الأنظمة السياسية التي تعكس للبنية الشكلية للنظام الحزبي القائم في المجتمع حيث هناك ثلاث (03) نظم حزبية شائعة :

-نظام التعدد الحزبي :السماح بوجود أحزاب سياسة متعددة .

-نظام الحزبين : أي هناك حزبان رئيسيان تنضوي فيهما بقية الأحزاب الأخرى.

-نظام الحزب الواحد: أي عدم السماح بوجود أحزاب أخرى سوى الحزب الحاكم.

و بصورة عامة فإن الأحزاب السياسية تقوم في المجتمع بمهمتين أساسيتين هما :

1- التعبير عن اهتمامات الناس و مطالبهم العامة و العمل على تحقيقها من قبل الحكومة بفعل الضغط الذي تمارسه الأحزاب على صناع السياسة العامة الرسميين .

2- نقل رغبات و سياسات و قرارات الحكومة إلى الناس و العمل على تعبئة الجهود و المواقف المتباينة إزائها إما دعما و تأييدا و إما مواجهة و رفضا.

-و يحتم علينا الحديث عن دور الأحزاب السياسية في السياسة العامة التمييز بينها و بين جماعات المصالح أو الضغط و دورها في السياسة العامة ، وهذا يتجلى في النقاط التمييزية التالية :<sup>1</sup>

-إن الأحزاب السياسية في عملية تعبيرها عن مصالح المجتمع العامة و عن مطالبه في الاقتصاد و الرفاهية ، و إنما هي تسعى من خلال هذه العملية لغرض الوصول إلى مقاعد السلطة و ممارسة الحكم فعليا في المستقبل في حين لا تسعى إلى ذلك جماعات المصالح و إنما سعيها ينصب نحو السعي لغرض جعل السياسات مستجيبة لمصالحها و مطالبها المصلحية .

-إن الأحزاب السياسية و أثناء تعبيرها على المصالح و تجميعها للمطالب المجتمعية ، قد تجد هناك ضرورة معينة لتصفية و إجراء بعض الغرلة و الحذف لبعض المطالب و التركيز على بعض آخر مما يتصف بالعمومية في سبيل خلق بدائل مدروسة يمكن أن تقربها من أهدافها أو من مقاعد السلطة و الحكم بينما جماعات المصالح تقوم بعملية التعبير و التجميع للمصالح و المطالب في إطار من التخصص الذي يتسم بالدقة و الخصوصية الشديدة ، فهي لا تسعى نحو الحصول على مقاعد في السلطة أو الحكم و إنما تهدف فقط للتأثير على صناع القرارات في السياسة العامة و تسعى للتقرب منهم بما يمكن أن تؤدي إلى خدمة مصالحها المحدودة نوعا ما و ضمان الدعم لها.

فالعضوية في البرلمان تلعب دورا في عملية تشريع و صنع السياسة العامة تبعا للمواقف الحزبية بالشكل الذي يجعل من الحزب الذي يسيطر على المجالس أو الرئاسة هو الذي يقرر طبيعة السياسة العامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أماني قنديل ، مرجع سابق ، ص 159.

<sup>2</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 65-66.

-و تقوم الأحزاب السياسية في المجتمعات الحديثة بوظيفة تحويل طلبات معينة إلى سياسات ، وتتأثر قدرة تلك الأحزاب في تحقيق هذا الدور على عدد و قوة الأحزاب الموجودة في الساحة السياسية وفي تأثيرها على النشاط التشريعي للسياسة العامة كما هو الحال في فرنسا و ألمانيا

(تعددية حزبية) ، الأمر الذي قد ينجم عن ذلك عدم استقرار في النشاط الحكومي ينعكس بشكل أو بآخر على السياسة العامة ، و في الأنظمة السياسية التي يسيطر فيها حزبان كبيران نجد أن رغبتها في الحصول على دعم انتخابي واسع يتطلب من كلا الحزبين أن يتبنيا سياسات لها دعم شعبي عريض و أن يتجنبنا عزل المجموعات المؤثرة على سياساتهم و في الأنظمة ذات الأحزاب المتعددة هناك ميل نحو التمثيل الضيق لمنظومة من المصالح كفرنسا، وفي بعض الأنظمة ذات الحزب الواحد الحزب هو القوة الأساسية و المسيطرة على عملية صنع السياسات العامة ، وفي هذه الحالة يكون الحزب جهازا حكوميا يتبنى أطروحات الحكومة و فلسفتها و غالبا ما يمنع في أحزاب أخرى (العراق، سوريا).

وهذا ما أكده **أرون ليجفارت AREND LIJFART** حينما وصف النظم الحزبية من خلال المصطلحات الدالة عليها و على درجة تأثيرها في السياسة العامة و هي : <sup>1</sup>

- **النظام الحزبي التوافقي** : و هو يمثل كون قيام الأحزاب المتعددة فائزة بمعظم مقاعد المجلس التشريعي بشكل غير متباعد في مواقفها حيال السياسات العامة بالشكل الذي يوجد بينها درجة معقولة من الثقة فيما بينها اتجاه النظام السياسي مثل أمريكا بريطانيا النمسا.

- **النظام الحزبي التصارعي** : ويعبر هذا عن كون المجلس التشريعي يهيمن عليه أحزاب متعددة متباعدة فيما بينها و حيال السياسة العامة و النظام السياسي مثل إيطاليا ألمانيا و فرنسا.

- **النظام الحزبي التصالحي** : و يعبر هذا عن وجود مزيج من الخصائص الاتفاقية و التصارعية معا مثلما هو موجود في هولندا و بلجيكا.

### **3- المواطنون:**

غالبا في نقاشات صنع السياسات يتم إجمال دور المواطن العادي لمصلحة الدور الذي تلعبه الأجهزة التشريعية و جماعات المصالح و الأحزاب وغيرهم من المشاركين المؤثرين و ينتج هذا الإهمال من التصور بأن الدور الذي يلعبه المواطن العادي ليس خطيرا بالمقارنة مع الأدوار التي تلعبها الجماعات الأخرى ، ولكن هذا التصور ليس صحيحا لأن المواطن العادي قد يكون له دور مهم في تحريك عجلة صنع السياسات العامة حيث نجد المواطنين في أحوال عديدة يشاركون بصورة مباشرة في تلك المهمة ففي بعض الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية (مثلا كاليفورنيا) و في بعض الدول (كسويسرا) فإن المواطنين يصوتون و

<sup>1</sup> - الموند و زملاؤه ، مصدر سابق ، ص 213-215.

يقترعون بصورة مباشرة على بعض أنواع التشريعات ( السياسات ) في استفتاءات عامة و لكن هذا لا يمنع من القول أن العديد من المواطنين في المجتمعات المختلفة لا يشاركون بصورة فعالة في التأثير على عملية صنع السياسات ، وهذا ما يقود إلى القول بأن درجة مشاركة المواطنين حتى في الأنظمة الديمقراطية قد تكون ضعيفة فالعديد من المواطنين لا يشاركون في التصويت و لا يهتمون بالنشاط الحزبي و لا يتحمسون للإنظام لجماعات المصالح ، ومع التسليم بهذه الحقيقة فإنه ليس صحيحا أن المواطن العادي لا تأثير له على مجرى صنع السياسات العامة .

- نجد حتى في الأنظمة الديكتاتورية أن رغبات عامة المواطنين و توجهاتهم لها تأثير على مجرى السياسات العامة ، فالدكتاتور التقليدي يجد نفسه مضطرا للاهتمام بالتوجهات العامة لشعبه حتى يتجنب عدم الاستقرار لأنه كما قال أحد حكام دول أمريكا اللاتينية "إنك لا تستطيع أن تطلق الرصاص على كل الناس".  
و أيضا في الإتحاد السوفياتي السابق نجد أنه قبل فترة ليست بالقصيرة قبل انهيار النظام الشيوعي أن الحكومة اتجهت إلى التوسع في إنتاج السلع الاستهلاكية و هذا اتجاه المواطن العادي ، فهو يدل على تأثير النظام بالتوجهات العامة للمواطنين الذين كانوا يرغبون في إنتاج السلع الاستهلاكية التي لها علاقة مباشرة بمستوى المعيشة و الحياة اليومية.

- أما في الأنظمة الديمقراطية فإن الانتخابات الدورية تمكن المواطن العادي من التأثير على صانع السياسات ، فالفرق الواضح بين الأنظمة الشمولية و الأنظمة الديمقراطية هو أن المواطنين يختارون صانعي السياسات في انتخابات تنافسية فعلية ، وبذلك يتكون الانتخابات وسيلة من الوسائل التي يؤثر من خلالها المواطن العادي في عملية صنع السياسات و إن كان هذا التأثير متقطعا و موسميا .

- إن العديد من السياسات العامة الحكومية و المهمة المتخذة تستند في مسلكها و أخذ طريقها كأفكار فردية أو شخصية معبر عنها من قبل بعض المعنيين و المختصين كالسياسيين و الأكاديميين ، فمثلا ما يتعلق بالسياسة الاقتصادية و بتوزيعاتها الجديدة و أخذها للعوامل المعاصرة و المؤثرة تولدت من خلال النظرية الاقتصادية التي طرحها بعض علماء الاقتصاد .

(أيضا السياسة الخارجية الأمريكية في احتواء الشيوعية السوفياتية و العمل على إضعافها تبلورت من خلال أفكار جورج كينان KENAN الذي كان يعمل مستشارا للسفارة الأمريكية في موسكو ) .

- و إذا كان من الشائع أثناء صنع السياسة العامة إغفال دور المواطن كمؤثر فاعلي عملية الصنع و أن مشاركة المواطن تبقى محدودة في ممارسة العمل السياسي و في السياسات العامة غير أن هذا لا يعني تغييبا مطلقا لدور المواطن في السياسة العامة أو عدم اهتمامه ففي ولاية كاليفورنيا الأمريكية و في دول سويسرا يشارك الفرد فعليا في التصويت و في مناقشات السياسة العامة و يأخذ رأيه في إجراء التعديلات

اللازمة على الدستور، وفي التصويت على مقترحات متعلقة بالضرائب قبل إقرار مبالغها رسمياً، كما وأن المواطنين خاصة في النظم الديمقراطية و خلال عملية اختيارهم لصناع السياسة العامة عبر الانتخابات فإنهم بذلك يعززون دورهم الفاعل في تقرير السياسة العامة إذ أن اختيارهم للممثلين في الانتخابات يعني منحهم التحويل المطلوب للتوجه و اختيار سياسات عامة من قبل صناعات الممثلين عن أولئك المواطنين و من احتياجاتهم و رغباتهم.<sup>1</sup>

فمن هذا المنطلق ينبغي على الحكومة الأخذ بعين الاعتبار اهتمامات مواطنيها و السعي من خلال إمكانياتها و قدراتها في ترجمتها إلى أعمال يمكن لمسها و استشعارها أثناء صنع القرار في السياسة العامة حيث يعتبر الحق الانتخابي للمواطن هو الفرصة التي يمكن أن تتيح له طرح الاختيارات و التفضيلات و المطالب السياسية التي يحبذ أن ينهض بها الممثلون الذين انتخبهم.

#### **4- وسائل الإعلام و السياسة العامة:**

تؤثر وسائل الإعلام في صانع القرار من خلال مده بالمعلومات و البيانات و الأحداث و الوقائع و يمكن تحديد ثلاثة وظائف هامة هي :

1- ممارسة الرقابة المتواصلة على صناع القرار من قبل الوسائل الإعلامية الواسعة الانتشار ، و يدرك المسؤولون أن كل ما يفعلونه أو يقولونه تقريبا حق مجالسهم الخاصة قد يظهر في وسائل الإعلام و بالتالي لن يرغبوا في اتخاذ قرارات أو أداء أعمال لا يريدونها أن تنتشر.

2- تنتشر وسائل الإعلام وقائع ، و تجري تحليلات مستقلة تتعلق بقضايا السياسة العامة فتنتقد بالتالي عامة الناس.

3- تتيح الفرصة لتقديم الآراء و الاقتراحات (تكون رأي عام و توجيهه حول مشاكل معينة)<sup>2</sup>

#### **5- منظمات الأبحاث و الدراسات و السياسة العامة:** (مراكز البحوث الفكرية و الدراسات)

هي مراكز للبحث العلمي و التعليم تنظم العديد من ورشات العمل و التدريب و المنتديات ، وهي لا تحاول أن تقدم معرفة بسيطة أو سطحية في كل المجالات و لكن تؤثر بشكل معمق في قضايا أساسية في السياسات العامة هدفها الأساسي هو البحث و الدراسات و ليس الضغط و النفوذ ، ويعرفها مشروع مراكز الفكر و الدراسات العالمي بأنها : مؤسسات تقوم بالدراسات و البحوث الموجهة لصانعي القرار و التي قد

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين ، مرجع سابق ، ص 240-241

<sup>2</sup> - عامر حسن فياض و علي عباس مراد ، مدخل إلى الفكر السياسي القديم و الوسيط ، ليبيا : بنغازي ، دار الكتب الوطنية ، ، 2004، ص

تتضمن توجيهات أو توصيات معينة حول القضايا المحلية و الدولية بهدف تمكين صانعي القرار و المواطنين لصياغة سياسات حول قضايا السياسة العامة ،وقد تكون هذه المراكز مرتبطة بأحزاب سياسية ،جهت حكومية، جماعات المصالح شركات خاصة أو قد تكون مراكز غير حكومية و مستقلة ،فهي مراكز إنتاج و معرفة بحثية بما يخدم تطوير و تحسين أو صنع السياسة العامة أو ترشيد القرارات أو بناء الرؤى المستقبلية للمجتمع و الدولة.<sup>1</sup>

-كيفية تأثير الفكر و الدراسات في اتخاذ القرار و صنع السياسة العامة لقد زادت أهمية هذه المراكز في المجتمعات الغربية بحيث أصبحت معه أحد المعالم الأساسية للحياة السياسية و أحد أبرز المؤسسات المشاركة في عملية صنع القرار ،فكما هو معروف فإن صناع القرار و كبار المسؤولين ليس لديهم الوقت الكافي أو المعرفة المتخصصة في بعض المجالات أو القضايا موضع القرار أو رسم السياسة العامة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية و الأمنية... لذلك فإن مراكز الأبحاث تقوم غالبا بإجراء الأعمال البحثية من أجلهم حيث يشير هوارد إلى أن مراكز الأبحاث أصبحت بشكل أساسي تقوم بالتفكير للحكومة ، فخبراء مراكز الأبحاث يقدمون الأفكار الجديدة و الرؤى الإبداعية بالاعتماد على أبحاثهم أو يرشدو السياسة العامة فهي تعمل من خلال خبرائها و علمائها تعمل على عقلنة أو ترشيد القرار لدى المسؤولين و بالتالي المساهمة في تصويب أو تحجيم احتمالية الخطأ أو المخاطر أو الفشل في صنع القرار و إعداد السياسات العامة و حسن التخطيط.

-نشر الوعي الثقافي بين الأفراد حول مختلف القضايا و السياسات العامة من خلال المساندة أو الاعتراض على تلك السياسات و يتم ذلك عن طريق كتابة مقالات و دراسات بالصحف و المجلات الكبرى و إصدار الكتب و الدوريات و الظهور في وسائل الإعلام المرئية و المسموعة لباحثين و خبراء.

-صناعة الأفكار و الأهداف و الوسائل التي تخص السياسات العامة (السياسة الخارجية) وهو ما تستفيد به الإدارة الأمريكية بكافة أجهزتها حيث تقوم هذه المراكز بدراسة كافة المستجدات الدولية لمعرفة أثرها على المصالح الأمريكية ....

-تقوم مراكز البحث و التفكير بإمداد الإدارة بالموظفين اللاتقنين علميا و عمليا لتطبيق السياسة الخارجية و يعد هذا من قبل 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 و الخارجية هم بالأساس باحثون.

<sup>1</sup> - دور مراكز و مراكز الأبحاث في صنع السياسة الأمريكية ، عن شبكة النبا المعلوماتية ، 15 حزيران 2005.

-إجراء حلقات نقاش عن السياسات الأمريكية عن طرق عقد اجتماعات بين ممثلي الإدارة و أعضاء المراكز....<sup>1</sup>

-ومراكز الأبحاث الخاصة في العالم العربي لا تمتلك بشكل عام التأثير و الدور الذي تلعبه مراكز الأبحاث الخاصة الغربية في إعداد السياسات العامة أو لدى صناعات القرار .

وهذه الأخيرة تمارس دورها في التأثير على صناعات القرار أو صياغة السياسات العامة من خلال عدة أشكال أو وسائل بعضها مباشر و بعضها غير مباشر أهمها :

-الأنشطة العلمية التفاعلية (المؤتمرات ،الندوات،ورش العمل حول قضايا....

-الحلقات البحثية أو اللقاءات المغلقة.

-وسائل الإعلام.

-المشاركة في النشاط العام.

-العلاقات المباشرة و الشخصية مع صناعات القرار.

-النشر العلمي و المؤلفات العلمية.

## 6- القوى الخارجية:

إن دائرة المؤثرين في رسم السياسات العامة قد لا تنحصر بين الأطراف أو الجهات الداخلية المذكورة أعلاه (الرسمية و غير الرسمية) بل قد تتسع لتشمل أطرافا خارجية سواء كانت منظمات دولية كالأمم المتحدة، مجلس الأمن الدولي ،البنك الدولي للتنمية و الإعمار اوبك...

أو اتحادات دولية كالاتحاد الأوروبي ، مجلس الجامعة العربية...و مع بروز العولمة بدأ الاهتمام بقضايا جديدة تعكس التغيرات العالمية حيث طغى العامل الخارجي على الداخلي و أصبحت هناك قضايا ذات صبغة عالمية كالبيئة ،حقوق الإنسان...و أصبح ما يسمى بالسياسات العامة العالمية و تجد الدول نفسها ملزمة بإتباع سياسات عامة اتجاه مثل هذه القضايا و ذلك استجابة لتأثير المحددات الخارجية مثل المنظمات الدولية و الإقليمية و الشركات متعددة الجنسيات.

فالمتتبع للاتجاهات الحديثة في وضع و تنفيذ السياسات العامة يلاحظ ازدياد أهمية البيئة الدولية أو العامل الخارجي في عملية صنع السياسات ، فلقد أصبح للمؤسسات و المنظمات الدولية و مؤتمرات الأمم المتحدة دورا كبيرا ليس فقط في المبادرة و يطرح قضايا السياسة العامة ،ولكن أيضا في وضعها على قائمة أولويات

<sup>1</sup> - منى مكرم عبيد ، "دور مراكز البحث و التفكير في صنع السياسة العامة على المستوى الدولي"، المركز الدولي للدراسات المستقبلية و الإستراتيجية ، القاهرة : مداخلة مقدمة ضمن ندوة بعنوان : " نحو دور مؤثر لمراكز البحث و التفكير في صنع السياسات في مصر ، 21 ديسمبر 2004.

الحكومات ،حيث بدا واضحا ضعف قدرة الدولة على مقاومة الضغوط الدولية و انخفاض قدرتها على ممارسة وظائفها التقليدية على النحو المعهود دون أن تتأثر بالموثرات الخارجية ، ومن الأمثلة على هذا ،سياسة الإصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية بتأثير منة الاتحاد الأوروبي بوصفها من شروط انضمام تركيا إلى عضوية.

الأطر الدولية العامة التي ترسمها المنظمات الدولية أصبحت تمثل نوعا من الضغوط المعنوية و الاعتبارية على الدول المختلفة كما أنها أصبحت ترتبط بالمساعدات الفنية و المالية.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - سامي الخزندار و طارق الأسعد ، مرجع سابق ، ص ص 19 20.

## المحور السادس

دور المعلومات في صنع السياسات  
العامة

## دور المعلومات في صنع السياسات العامة

لقد أضحت المعلومات اليوم ثروة وموارد إستراتيجية لاغني عنها عصر ثورة المعلومات هذه الثورة بالتأكيد تركت آثارها على كل الأنشطة البشرية وان الارتقاء الإنساني اليوم أصبح يتوقف على كمية المعلومات المتاحة ونوعيتها ، فالسياسي والإداري و العسكري..كل لا يستغنى في عمله و في أسلوب صنع قراراته عن المعلومات لا سيما إذا كانت دقيقة و مناسبة لطبيعة العمل الذي يقوم به.

### 1-تعريف المعلومات :

تعددت لكتابات والآراء العلمية والدراسات والبحوث حول مفهوم وتعريف المعلومات فهي تعرف ذلك الشيء الذي يغير من الحالة العرفية للشخص في موضوع ما .

يعرف المعجم الموسوعي لمصطلحات المكتبات والمعلومات: البيانات التي تمت معالجتها لتحقيق هدف معين أو استعمال محدد لأغراض اتخاذ القرارات اي البيانات التي أصبح لها قيمة بعد تحليلها وتفسيرها.<sup>1</sup>  
المقدمات الجوهرية في أي نظام للتحكم ، بيانات مجهزة و هي تتشابه مع مجموعة من المفاهيم هي :

1-البيانات: هي المادة الخام للمعلومات، قد تكون مج من الأعداد مثل عدد موظفي أو رموز لها معنى و معروفة محليا أو دوليا أو جمل تمثل حقائق ،كما يمكن أن نغير البيانات من خلال أي نظام معلومات و يجري عليها عمليات تجهيز و معالجة لتحويلها إلى معلومات.

أو هي " الحروف، الأرقام، الرموز...المستخدمة لتمثيل الأحداث و حالتها و المنظمة وفقا لقواعد واتفاقات رسمية و هي أيضا "حقائق، مبادئ و تعميمات".<sup>2</sup>

2-الحقائق: هي شيء تبين صدقه عن طريق الملاحظة...و كل مجموعة حقائق تشكل ما يعرف بالمعطيات التي يمكن استخلاص النتائج منها.<sup>3</sup>

3-المعرفة : ملاحظة+تمعن و تفكير = بيانات

البيانات+التجميع+التحليل+التنظيم=المعلومات

المعلومات+التجمع+الاستيعاب=المعرفة.

<sup>1</sup> لانكستر ولفرد، نظم إسترجاع المعلومات، ترجمة: حشمت قاسم، القاهرة: مكتب غريب، 1981 ص 35-36.

<sup>2</sup> منى محمد إبراهيم البطل، تكنولوجيا الاتصالات المعاصرة الشخصية والإدارية ونظم المعلومات، ط1، الإسكندرية: 1998 ، ص 97.

<sup>3</sup> كامل السيد غراب ، فادية محمد حجازي، نظم المعلومات الإدارية مدخل تحليلي، ط1، الرياض: مطابع جامعة الملك سعود ، 1998 ، ص 29.

المعرفة+الفعل=حل، قرار،تقدم.

و بذلك فالبيانات عبارة عن رموز و حقائق بسيطة متفرقة لم يجري تفسيرها و قليلة الفائدة،و عندما تجتمع هذه الحقائق و ترتبط معا تصبح معلومات و هي بيانات ذات معنى يمكن الاستفادة منها ،وتكون قادرة علا التأثير في سلوكيات الفرد....و تتحول المعرفة من خلال الاتصال أو البحث أو التعلم.

و يرى لوكاس(Lucas) أن المعلومات تعبر عن حقيقة أو ملاحظة أو رأي أو إدراك لشيء محسوس أو غير محسوس يستخدم في تقليل عدم التأكد بالنسبة للحالة أو حدث معين ويضيف إلى معرفة الفرد أو الجماعة.

و يقول "ألن كنت" ( kent ) : المعلومات في أية معارف مسجلة يمكن أن يستفيد منها أي مسؤول في عملية اتخاذ القرارات ويمكن لهذه المعرفة المسجلة أن توجد أنواع مختلفة من المصادر كالمراسلات وتقارير الجرد،البحوث و المقالات و الدوريات أو أي إنتاج فكري، أما زكي حسن الوردى فيعرف " المعلومات هي البيانات المستخدمة في حل المشكلات " <sup>1</sup>.

### خصائص المعلومات:

#### أ-الخصائص العلمية للمعلومات:

أصبحت المعلومات تعتبر حركة مستمرة ينبغي امتلاكها و استثمارها و تنميتها و استعمالها على أوسع نطاق خدمة لمختلف النشاطات المتنوعة، و من المحاولات ما ذهب إليه" ماكجيري" الذي بين :

- من الممكن النظر إلى المعلومات على اعتبارها اقرب إلى الترادف مع الحقائق.

- للمعلومات تأثير (تحويل أو تدعيم) على مل يعرف أو يعتمد أنه يعرفه.

(إن المعلومات تستخدم كعامل مساعد في اتخاذ القرارات ورسم السياسات).

- إن المعلومات لا تتلقى وأنها تتبادل مع المحيط(النظام).

#### ب- خصائص المعلومات من حيث طبيعتها:

وضعها الباحث برامان Braman سنة 1969.

<sup>1</sup> - صلاح الدين الكبيسي، إدارة المعرفة، مراجعة سعد زناد المحياوي، القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005 ، ص 09.

01- **المعلومات كمورد:** عبارة عن مواد خام ليستخلص منها طريق المعالجة حقائق أخرى عن أحداث أو قضايا معينة الذي أصبحت المعلومات احد الموارد الإستراتيجية للدولة و الحكومة من القيام نانشطتها و المحافظة على استمرار واستقرار النظام.<sup>1</sup>

02- **المعلومات كسلعة :** (المعلومات يمكن ان تقدم سيطرة على الأشياء والأشخاص).

03- **المعلومات كطاقة :** هي الطاقة الضرورية و اللازمة لأي نظام سواء كان مؤسسة أو حكومة أو دولة.

و حتى على المستوى الفردي تشكل المعارف طاقة الفرد على التعامل مع المشاكل الحياة.

### أهمية المعلومات:

إن فعالية و نجاعة السياسات العامة يتوقف على مدى توفر المعلومات وملائمتها و مصداقيتها و دقة مصادرها التي تكون بمثابة محددات يسترشد بها القادة السياسيون و كل العاملين بالسياسة عند صنعهم للسياسة العامة.

توظيف العلم و التكنولوجيا واعتماد الأساليب العلمية في دراسة المشكلات و رسم السياسات العامة و اتخاذ القرارات و صنع الخطط و البرامج.

المعلومات تعد من أهم و اقوي المقومات التي تدعم عملية اتخاذ القرارات و رسم السياسات حيث تتوقف نوعية و جودة القرار أو أي سياسة ما على طبيعة ما يتوافر من معلومات.

- تظهر أهمية المعلومات من خلال ما يطرأ من متغيرات مسارعة و ما تحدثه ثورة المعلومات من انعكاسات و ما تقدمه للمستخدمين من حلول و خيارات، فالمعلومات و المعرفة لابد أن تسهم في المساعدة على تطوير المحتمات.<sup>2</sup>

فأهمية المعلومات تقاس بمدى مساعدة المستخدمين على إيجاد الخيارات أو توضيح المشكلات ،وهناك ما يسمى بالقيمة المتبادلة و القيمة المستفادة من المعلومات و لذلك يرى السياسيون و الإستراتيجيون إن المعلومات هي ظاهرة لتقليل من عدم اليقين .

<sup>1</sup> - أحمد بدر، جلال الغندور، ناريمان إساعيل متولي، الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، القاهرة، درا قباء للطباعة والنشر، ص 13.

<sup>2</sup> - emanuel arnauld , le management strategique d'information , paris, economica , 1994 , p 10.

●لقد أصبحت المعلومات هامة و ضرورية جدا لكل منظمات الأعمال و المؤسسات الحكومية،(و كذلك احتدام الصراع و المنافسة حول امتلاك المعلومات و استخدامها بشكل سريع في اتخاذ القرارات و البيانات لمواجهة التحديات الخارجية (البيئة)من مشكلات و قضايا استراتيجيه بالإضافة إلى زيادة النفوذ و المعرفة)حتى أصبحت المعلومات اليوم تشكل مصدر للقوة ، و أصبح مورد استراتيجي لحفظ المصالح و إقامة المصالح ،و في هذا السياق يلخص (بولين اثرتون)أهمية المعلومات كثروة وطنية في أنها ..

01- تساهم في تنمية قدرة الدولة على الإفادة من المعلومات المتاحة و الخبرات التي تحققت في الدول الأخرى.

02- تساعد في ترشيد و تنسيق ما تبذله الدولة في البحث و التطوير و التنمية.

03- تضمن قاعدة معرفية لحل المشكلات و توفير البدائل و الأساليب لحل المشكلات الفنية و التقنية و اختيارات تكفل الحد منها مستقبلا و ترفع من مستوى فعالية و كفاءة النشطة في كل القطاعات و الاله هو ضمان القرارات السليمة في جميع المجالات و على مختلف مستويات المسؤولية.كما تتحدد جودة المعلومات بقدرتها على التحفيز لاتخاذ قرارات أكثر فاعلية و توجد ث و توجد ثلاث عوامل تحدد درجة جودة المعلومات و ذلك من قبل من يستخدمها.

01- منفعة المعلومات ( utility of information ) تقييم المعلومة من زاوية المنفعة المستمدة منها تتمثل هذه المنفعة في عنصرين هما صحة المعلومة و سهولة استخدامها و لها أربع منافع

أ - **منفعة شكلية**: كلما تطابق شكل هذه المعلومات مع متطلبات المستفيد "صانع القرار أو راسم السياسة...الخ"كلما كانت قيمة هذه المعلومات عالية.

ب- **منفعة زمنية**: يكون للمعلومات قيمة كبيرة جدا إذا توافرت لدى متخذ القرار في الوقت المناسب و الذي يحتاج فيه إليها .

ج- **منفعة مكانية**: ترتفع قيمة المعلومات إذا أمكن الوصول إليها والحصول عليها بسهولة، فالتعرف على طريقة الاتصال و الوصول إلى المعلومات من الأهمية فأماكن تخزين المعلومات و الشبكات أصبحت من الأمور الهامة و أسس تقدم المنظمات و الأمم.

د - **منفعة التملك**: يؤثر معد المعلومات في قيمتها من خلال الرقابة التي يمارسها في عملية توزيع و نشر المعلومات في إرجاء النظام.

02- درجة الرضا عن المعلومات: من الصعب إن نحكم عن المدى الذي ساهمت به المعلومة في تحسين القرار المتخذ، فهو الذي يحدد توافرها بقدر معين التي تساعد في اتخاذ إجراء أو سياسة معينة.

• إن الدور الحيوي الذي تلعبه المعلومات جعلها القوة الأساسية (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية...) حيث باتت اداة رئيسية للفعل السياسي الموجه، و لها دور في تشكيل رؤية الفرد (صانع القرار) للمشكلة و الحل أو ،يقول الفين توفلر " إن المعرفة كوسيلة تختلف عن كل الوسائل الأخرى، يمكن استخدامها من قبل الطرفين، و جزء محدود من المعلومات يمكن إن يعطي أفضل إستراتيجية و تكتيكية هائلة ."

و يقول الاقتصادي لامبرتون "... في عالم نجد إن كل مؤسسة (هيئة) مرغمة على اتخاذ قرارات مصيرية لتحقيق اعلي معدلات الكفاءة، فان اتخذ مثل هذه القرارات يدفع إلى الاهتمام بالمعلومات بحيث يصبح توفيرها و اختزانها و الإفادة منها نشاطا استثماريا أساسيا.

## مصادر المعلومات:

### 1- الوثائقية:

- ما قبل الورقية: الرسومات ،الكتابات على العظام ،المخطوطات.
- الورقية: الدوريات و الكتب،الرسائل الجامعية،القواميس و الموسوعات...
- ما بعد الورقية: مواد سمعية بصرية،تسجيلات صوتية،خرائط،تسجيلات مرئية.مصادر الكترونية،قواعد البيانات،بحث .

### 2- غير الوثائقية:

- رسمية: الأجهزة الحكومية، مراكز البحوث، الجامعات، الكليات، المكاتب الاستشارية.
  - غير الرسمية: محادثات ،لقاءات، مؤتمرات، ندوات.
- ينبغي الحرص على دعم البني الأساسية للمعلومات في الدولة بتطويع أرصدة المعلومات المتاحة في الداخل و التكنولوجيات الواردة من الخارج لمواجهة معظم ما يواجهها من مشكلات بسرعة اكبر و تكاليف اقل فالبني الأساسية للمعلومات هي الضمان الوحيد لتداول هذه المعلومات و الخبرات و الإفادة منها في مجالات التطوير و التغيير ، إن هذا التحليل يعطينا نظرة عن سلطة المعلومات فهي تجري في الأنظمة والإدارية وهي تنقل الحقائق وتعطي الحلول والخيارات بل الأكثر من ذلك فهي تبقى على حياة النظام وتجعله يستمر ، فلا بد من وجود مؤسسات جمع المعلومات ومراكز التحليل والتوثيق والهيئات الاستشارية والمؤسسات

الحكومية و الخاصة كلها تعمل على جمع وتخزين وتحليل وارسال واسترجاع المعلومات وتكرير هذه المادة الخام للحصول على بيانات تساعد على فهم المشكلات وحل القضايا ومواجهة التحديات وترشيد السياسات ودعم القرارات.

**1-مصادر المعلومات العامة الحكومية:** توجد في معظم الدول اللبنية الأساسية للمعلومات في شكل مستودعات بيانات في الأجهزة والهيئات الحكومية المتخصصة والعامة ، والهيئات ذات الطابع الدولي فنجد البيانات الإحصائية ولدراسات وتقارير الخبراء ، في شكل مستودعات بيانات في الأجهزة الإحصائية و الدراسات و تقارير الخبراء ...،في كل مختلف الوحدات الإدارية للحكومة و الهيئات التشريعية و القضائية و الوحدات الإدارية الإقليمية و المحلية بالإضافة إلى بنوك المعلومات كالمستودعات الإحصائية العامة مثل الديوان الوطنية للإحصاء و بنوك المعلومات الإدارية و الصناعية...

## **2-شبكات و بنوك المعلومات المتخصصة.**

**3-الهيئات البحثية و الاستشارية.**(المستشارون، الخبراء، اللجان الدائمة و الخاصة، اللجان الدائمة الاستشارية)

المعلومات هي عبارة عن مجموعة من البيانات تمت معالجتها لتصبح في صورة صالحة للاستخدام.و مجموعة المعلومات تشكل المادة الأساسية لكل معرفة و المعرفة هي القدرة على الاستنتاج و استنباط الحلول و النتائج.

## **-توظيف المعلومات في صنع و توجيه السياسات العامة:**

**1-أهمية المعلومات في تحديد مشكلات السياسة العامة:** إن السياسة العامة هو كيفية استجابته للمشكلة وكيفية تحديدها و ترتيبها للمشكلات كأول خطوة تشير إلى التحرك الحكومي للفعل أو عدم الفعل إزاء قضية معينة حيث إن القضية أو المشكلة إذا أصبحت عامة و تعالت عليها الأحداث و أصبحت محط اهتمام صناع السياسة العامة و أخذت حيزا لها أجددة الحكومة ليتم ترتيبها و تصنيفه أو الكشف عن هويتها و هذا يتطلب و يعتمد على محصلة دراسات و قناعات و خبرات و ممارسات و معلومات .

يعد تحديد المشكلة جزءا أساسيا في مرحلة جمع المعلومات و حجر الزاوية في بناء ووضع السياسات العامة وهي تعرف على أنها الفارق بين الوضع الحالي و الموجود و بين الحالات المرغوب و المأمول فيها.

و يكون الهدف من هذه الخطوة هو عملية توضيح أبعاد المشكلة و تبسيطها و التعامل معها خاصة تلك المعقدة و المتشعبة و يكون ذلك على أربع مراحل:

- تحديد الحدود الخاصة بالمشكلة و الذي يعني العناصر التي تحتويها.

- فحص الظروف التي تغيرت و أدى التغيير فيها إلى ظهور المشكلة.

- التركيز على العناصر التي يمكن السيطرة عليها و التحكم فيها.

و انطلاقا من فكرة أساسية و هي إن التعرف الدقيق على المشكلة يعتبر نصف حلها.

و إن قضية التعامل مع القضايا العامة و أهمية المعلومة في ذلك الأمر بمرحلتين:

#### **01- الطريقة التقليدية في تشخيص مشكلات السياسة العامة :** لقد كان الأساس في التعرف و الإحاطة

بالقضايا مجرد إلقاء الضوء على بعض عناصر المشكلة ، و كان الوصول للأسباب الجوهرية للمشكلة امراً عسيراً يكلف لدولة جهد مادي و بشريا ضخماً بالاعتماد على الملاحظة و القدرات و المهارات و الخبرات و الكفاءات للعاملين بالسياسة العامة و كذا درجة استبصارهم بالقضايا و أثارها و تتوقف على الاطلاع و الحنكة و التبصر حيث يظهر التحليل الفردي للقضايا السياسية.

#### **02- الطرق الحديثة في تحليل مشكلات السياسة العامة :** إن تطور الاهتمام بدور المعلومة في الكشف

عن هوية القضايا العامة في الدولة الحديثة جاء انطلاقاً من الاهتمام بثلاث نقاط هي:

**أولاً: دور نظم و تكنولوجيا المعلومات:** لقد أصبحت عملية جمع المعلومات من أدق المسائل و اعقدها لدى الحكومات و صناعات السياسة العامة، إذا لا بد من الاعتماد على الأساليب العلمية الحديثة من التكنولوجيا و نظم المعلومات.<sup>1</sup>

حيث نستخلص الدور المحوري الذي يمكن أن تقوم به هذه النظم فهم المشكلات و تحديدها ، و حصر أبعادها خاصة على المستويات العليا للدولة، و تجعل منها القوة الأساسية لفهم طبيعة المشكلات و إتاحة و إيصال المعلومات حولها لبلورة معرفة أو معارف خاصة لدى السياسيين و المخططين و الاستراتيجيين الخبراء للوصول إلى المشكلة الحقيقية و تحديدها تماماً و التي تعد البنية الأساسية التي تبنى عليها السياسات في جميع المجالات مثل الصحة، الأمن، الأحوال المدنية، الإنسان..... و لا يستطيع الحكومات ان

<sup>1</sup> - محمد نبهان سويلم، نظم المعلومات، ط1، القاهرة: المكتبة الاكاديمية ، 1996 ، ص 33.

تخطط و تبني برامجها و خدماتها دون معلومات، وقد وفرت التكنولوجيا هذه الخدمة ،فالمعلومات عن الصحة و الدفاع و الطاقة و البطالة و الفقر...عنصر مهم في عملية بناء و صنع السياسات العامة.

كما تساعد نظم المعلومات الجهات المستخدمة من الزيادة في دقة البيانات مما يعطي معلومات دقيقة ،و يشكل معارف صادقة حول القضايا و المشاكل التي تواجه صانعي السياسات و تقدم البدائل و السيناريوهات المختلفة للحلول الممكنة لهذه المشكلات باستخدام الأساليب و التقنيات الحديثة لإنتاج المعلومات و استخدام الأساليب الرياضية على نطاق واسع في الكثير من التطبيقات حيث يحتل توفر البيانات الإحصائية و المعلومات بالكم و الكيف للملائمين و في التوقيت المناسب موقعا أساسيا متميزا بين الشروط الضرورية اللازمة الكاشفة لحقائق المشكلات العامة (اقتصادية ،اجتماعية،سياسية )

و أبعادها و ملاساتها. خاصة في ظل تعقد هذه المشكلات و القضايا و كذلك التغيير السريع و المريك أحيانا للظروف البيئية الداخلية و الخارجية.<sup>1</sup>

و نقص و عدم دقة و سلامة البيانات حول المشكلة خاصة تلك المتشعبة منها و عدم تدفقها تدققا سلسا طبيعيا عبر نظم سليمة و فعالة من المصادر إلى الساسة يضع هذا صناع السياسة و خبراتها في حالة التيه و الرشاد و تتابهم موجة من الشك و التردد، و عدم وضوح الرؤية.

و بالتالي فالحكومات تسعى لتدعيم أجهزتها بتكنولوجيات حديثة لخلق إطار مؤسسي لتوظيف المعلومات و حسن استغلالها في بيئة صنع القرار بشكل يسمح بالتعرف على جوهر كل مشكلة تثير انتباه الحكومة بانتقاء المعلومات المتعلقة بها و القيام بتحليلات دقيقة و صادقة و سرعة تداولها بين مختلف القطاعات و مستويات صنع السياسة العامة و بالتالي يجب إن يكون للدولة دور واضح و محدد في وجود نظام وطني لمرافق المعلومات من تخطيط و تخصيص موارد...وفي هذا الصدد قامت معظم الدول ببناء قواعد معلومات و بنى تحتية معلوماتية خاصة بها ، و الارتقاء باستخدام نظم المعلومات على المستوى الوطني لاستخدامها في مجال التخطيط و رسم السياسات العامة .

- إن لتكنولوجيا و نظم المعلومات أهمية محورية في الكشف و تحديد و تحليل المشكلات العامة خاصة تلك التي ترك وقع عظيم في أجندة الحكومات و تثير انتباهها بالقدر الذي يدفعها إلى التحرك الجدي العلمي و العملي ، و لتحديد نطاق المشكلة و إيجاد السبل الكفيلة لمواجهتها بواسطة حصيلة كافية من المعلومات و البيانات العامة و الخاصة الثانوية و المتخصصة .

<sup>1</sup> - صلاح سالم، تكنولوجيا المعلومات والأمن القومي للمجتمع، ط1 ، القاهرة : عين للدراسات والبحوث الإنسانية و الاجتماعية ، 2003 ، ص 80.

- هذه المعلومات (نظم المعلومات) تحلل المشكلات العامة و تقدم البدائل و السيناريوهات المختلفة للحلول الممكنة.

- يعتمد صناع السياسة العامة على النظم و المصادر المتخصصة و الأولية مثل تقارير المتابعة التي ترد إلى الوزارات أو القطاعات من مختلف الوحدات التابعة لها إلى مراكز صناع القرار .

- المعلومة يجب أن تكون دقيقة و آنية و بالتالي يتطلب وجود نظام للمعلومات التي تضمن وجود معلومات كافية و ملائمة بأكبر دقة و جودة و سرعة .<sup>1</sup>

### ثانيا: التحليل العلمي لمشكلات السياسة العامة .

**المحللون الرسميون :** الدواوين الرئاسية و الوزارية و المستشارون و الخبراء و الفنيون و المراكز البحثية و المعاهد المتخصصة .

أو غير رسميون : كالمنظمات غير حكومية و الوكالات التابعة المتخصصة في الأمم المتحدة مثل اليونيسكو و اليونيسيف ، و المنظمات العاملة في مجال المرأة ، السكان ، الطفولة ، البيئة ، الأحزاب ، النقابات المهنية و العمالية ، المراكز البحثية الخاصة المحلية ، الدولية ، و الإقليمية . التحليل (تحديد طبيعة المشكلة العامة (جديدة ، متكررة ، امتداد .. درجة حساسيتها ، خطورتها .. حجم المشكلة ، و أبعادها ، تأثيراتها و تداخلاتها فيجب توفر قاعدة واسعة من المعلومات إلى صناع السياسة العامة التي تساعد على حصر أبعاد المشكلات و فهم و استيعاب الأسباب الجوهرية التي تقف وراءها ، و بناء على هذه المعلومات تتشكل معرفة موضوعية تكون الدافع الأساسي و المحرك في بناء سياسات عامة ناجحة .

\* دور البحوث و الدراسات إزاء مشكلات السياسة العامة (أهم مصادر المعلومات الأولية غير المنشورة تمتاز بدقتها و موضوعيتها) ، كما تعد البحوث و الدراسات المتخصصة في حل المسائل المتعلقة بالقضايا العامة من ابرز روافد المعلومات في الدولة الحديثة .

في ضوء ما تقدم يظهر أن المعلومات عن هوية و طبيعة المشكلات في العامل الحسم في نجاح أو فشل عملية صنع السياسة العامة مهما كان فحواها و محتواها و مداها ، و عليه فان توافر المعلومات الدقيقة و المتخصصة و الملائمة يؤدي حتما إلى الكشف عن مواطن الخلل و مسببات العلل و دواعي الزلل في المشكلات القائمة ، و من ناحية أخرى فوجود المعلومات يظهر بدائل و خيارات عديدة يمكن انتقاء احدها لحل مشكلة ما .

<sup>1</sup> - محمد نبهان سويلم، نظم المعلومات، ط1، القاهرة: المكتبة الاكاديمية، 1996، ص33.

أ- دور مصادر المعلومات في صنع و توجيه السياسة العامة :

## 01- دور المصادر الرسمية للمعلومات في صنع و توجيه السياسة العامة :

1. الهيئات التشريعية(البرلمان): إن احد مفاهيم السياسة العامة هو أنها نشاط مؤسس تباشره المؤسسات الحكومية و تتفاوت درجة اشتراك هذه المؤسسات السياسية المختلفة من بلد لآخر و من فترة لأخرى داخل نفس النظام السياسي.و لكن كيف يمكن المؤسسة أن تقدم معلومات أو تسحبها لغرض صنع السياسة العامة و توجيهها كمؤسسة سياسية تمثل كل شرائح المجتمع.

إن الجهاز التشريعي بصفته التمثيلية أو النيابية مسؤول بشكل مستمر عن التمكين لمختلف القوى السياسية،الاقتصادية،الاجتماعية من إن يجد تعبيراً مناسباً عند وضع السياسة العامة،فهو يحمل معلومات و بيانات عن المشاكل العامة ،و يضم أيضاً وجهات و نظم مختلفة حول المصلحة العامة

فالسياسات العامة تكون محل جدل و نقاش و تجاذب مستمر و مساومة و التي تعطي معلومات و تفصيلات تساعد على توازن السياسات و جعلها أكثر مرونة لاستيعاب كافة ألوان الطيف السياسي.<sup>1</sup>

تضم الأجهزة البرلمانية آليات هامة تساعد على جمع المعلومات و ذلك من خلال جمع الحقائق و للتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة و من بين هذه الآليات اللجان البرلمانية التي تشكل بغرض التحقيق و التحري و سماع آراء الخبراء و الفنيين للحصول على المعلومات اللازمة لرسم السياسة العامة و لا بد من اخذ آراء القطاعات الشعبية التي تتوجه إليها السياسات العامة .

الجهاز التشريعي قد يعترض على بعض السياسات العامة، و يقترح بعض المعلومات في شكل تدابير و التعديلات التي يشعر أنها ضرورية انطلاقاً من دوره التمثيلي ،خاصة إذا ما رأى إن التقديرات و الأولويات المخصصة لبعض جوانب السياسة العامة مع مصالح الفئات الممثلة فيه و خاصة الأغلبية منها .<sup>2</sup>

و على ضوء هذه النقاط ندرك أن الهيئات التشريعية تلعب أدواراً مختلفة في صنع السياسة العامة و التي تعيننا هنا هي قضية المعلومات التي تأتي من عمل هذه المؤسسة ،سواء تلك التي تأتي من النواب الممثلين عن المواطنين فهم الذين يحملون انشغالاتهم و تصوراتهم و أفكارهم، و كل البيانات و المعطيات حول المشاكل العامة التي تواجههم في شتى المجالات و كذلك المعلومات التي تأتي من خبرات و معارف و حنكة

<sup>1</sup> - أ. د. نجوى إبراهيم، " تحليل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة"، في: سلوى شعراوي جمعة علي الدين هلال و آخرون ، مرجع سابق ، ص 223.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 216.

السياسيين و الخبراء و الوزراء و النخبة السياسية بصفة عامة و ما تطرحه من بدائل و خيارات و تطلعات حول القضايا محل النقاش .

• كما تحتوي أيضا كل الهيئات التشريعية على لجان خاصة دائمة و مؤقتة مهمتها جمع المعلومات و القيام بدراسات و مناقشة القضايا التي تطرحها من خلال سياستها العامة. و تكون لهذه اللجنة الحق في إن تطلب من مختلف الجهات العامة البيانات و المعلومات و المستندات التي ترى أنها تفيدها في دراسة القضية.

## 02- دور الهيئات التنفيذية (الدوائر المركزية الحكومية):

أ- المسؤولون السياسيون التنفيذيون (الوزراء): الوزراء يقومون بوضع المشاريع المتعلقة بنطاق اختصاصاتها و التي يشرفون على تسييرها فهذا يتطلب منهم معرفة خاصة و إحاطة شاملة و دراية بخبايا الأمور في تكوين مشاريعهم ذات صدى واسع في مناقشات الحكومة.<sup>1</sup>

- إن المسؤولين السياسيون التنفيذيين يقدمون معلومات و خيارات و تفضيلات لها قدر عظيم من الأهمية في عمليات صنع السياسة العامة.

المراكز التي يشغلها الوزير: على مستوى الوزارة - دوره في صنع السياسة العامة.

- إعداد أوراق عمل حول السياسة العامة.

- تنظيم المعلومات و الحقائق.

- تحديد المشكلات و البدائل.

أحد أعضاء مجلس الوزراء - أدوار تنفيذية مثل :

- تنفيذ السياسات العامة. - الرقابة و متابعة الأداء.<sup>2</sup>

## 2- البيروقراطيين (بين توجيه المعلومات و احتكارها):

دور المناصب العالية و المراكز الحساسة (الدائمة مقارنة بالوزراء): لهم نفوذ كبيرة في مجال بلورة السياسات و تنفيذها في حقول اختصاصاتهم فهم اهل كفاءة و تخصص و أصحاب خبرة و عناصر قوة.<sup>3</sup>

هذا الموقع التي تحتله هذه الفئة من الإدارة بالنسبة لهم أهم مصادر المعلومات و ذلك بحكم اطلاعهم على السجلات و تخزين البيانات و العلم بأهم القضايا العامة و إدراكهم لمجريات الأمور و خلفيات الأحداث ، و

<sup>1</sup>-أ.د. نجوى إبراهيم، مرجع سابق، ص 225.

<sup>2</sup>- محمد محي سعد ، دور الدولة في ظل العولمة ، ط 1 ، الإسكندرية :مركز الإسكندرية للكتاب، 2004، ص 39-40.

<sup>3</sup>- الموند جابريل إيه، باويل جي بنجهام، مرجع سابق ، ص 179.

هذا المصدر حالياً يعد من أهم المصادر المؤثرة في المعطيات الحاضرة و ( المتوفرة) في عمليات صنع السياسة العامة.

3- **التكنوقراطيين (و سلطة المعرفة)**: و هم الاختصاصيين في الهيئات الحكومية و المؤسسات و الجيش و الجامعات، فهم القادرون على جمع المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات خاصة تلك المعلومات المتخصصة و المتصلة بالأمور التقنية<sup>1</sup> و هؤلاء لهم دور هام في صنع السياسة العامة كمصدر هام للمعلومات بينما تلك المتعلقة بالأمور التقنية و الفنية المتخصصة و بجدد الإشارة إلى أن الحكومات المعاصرة لا يمكن أن يرسم أي سياسة عامة دون الاعتماد على هذه النخبة إلى درجة أصبح يميل فيها الاعتقاد لدى معظم علماء السياسة إلى تلاشي دور البيروقراطيين و سيطرة الفئة التكنوقراطية على أدبيات السياسة العامة.<sup>2</sup>

**الإجراءات:** خطوات متتابعة لتنفيذ الأعمال، فهي التي تحدد طبيعة صفات الطريق المؤدي إلى تحقيق الأهداف، فالسياسات تحدد ما يجب عمله، بينما الإجراءات تحدد كيفية الأداء.

**دور الهيئات و الشبكات الرسمية للمعلومات:** لقد تحولت قوة الأمم و المجتمعات اليوم من الجيش و الأموال إلى قوة المعرفة و بما إن المعلومات تقودنا إلى المعرفة.<sup>3</sup> وهي تمثل " جميع الأوعية أو الوسائل أو القنوات التي يمكن عن طريقها نقل المعلومات إلى المستفيدين منها و كل ما تتضمنه من جمع و تنظيم و تحليل و بث و استرجاع المعلومات لغرض الاستخدام الأمثل لها " و عليه يمكن القول أن مراكز المعلومات تعددت في جميع الدول و منها الجزائر ومنها:

\* شبكات و بنوك المعلومات الرسمية الوطنية.

-الديوان الوطني للإحصاء.

\* الشبكات الإقليمية و الدولية الرسمية (مثل الشبكة العربية للمعلومات التابعة لجامعة الدول العربية)

\* شبكة الإنترنت.

\* **الهيئات الاستشارية و مراكز البحوث و الدراسات .**

<sup>1</sup> - مورييس دوفرجه، علم إجتماع السياسة، ترجمة: سليم حداد، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1991، ص 192.  
<sup>2</sup> - فيريل هيدى، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة: محمد قاسم القريوتي، ط2، عمان: المطبعة الاقتصادية، 1983، ص 213.  
<sup>3</sup> - عامر إبراهيم قنديلجي، مصطفى عليان، إيمان فاضل السامرائي، مصادر المعلومات من عصر المخطوطات إلى عصر الانترنت، ط1، عمان: دار الفكر للطباعة و النشر، 2001، ص ص 25/22.

- المجلس الإسلامي الأعلى.<sup>1</sup>

-المجلس الأعلى للأمن الوطني.<sup>2</sup>

-المجلس الأعلى للقضاء.<sup>3</sup>

-المرصد الوطني لحقوق الإنسان.<sup>4</sup>

-المجلس الأعلى للشباب.

- المجلس الوطني للمحاسبة.<sup>5</sup>

- المجلس الأعلى للمرأة.<sup>6</sup>

كل هذه الهيئات توفر معلومات لصناع السياسة العامة .

#### ثانيا: المصادر غير الرسمية للمعلومات :

- المجتمع المدني.<sup>7</sup>

- الأحزاب السياسية.<sup>8</sup>

- جماعات الضغط و المصلح.<sup>9</sup>

- النخب العسكرية.

- الرأي العام وسائل الإعلام.

<sup>1</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 179/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، الجريدة الرسمية رقم 27 بتاريخ 02 جوان 1991 .

<sup>2</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ندوة الوفاق الوطني المنعقدة في 26 و 27 جانفي 1994 بالجزائر ، ( تم إنشاء المجلس الأعلى للأمن).

<sup>3</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 23/90 المؤرخ في جانفي. 1990 المتضمن إحداث المجلس الأعلى للقضاء.

<sup>4</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 77 /92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 26 فيفري 1992 ، ص 322.

<sup>5</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم تنفيذي رقم 318/96 المؤرخ في 25 سبتمبر 1996 المتضمن إنشاء مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 56 لسنة 1996

<sup>6</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم تنفيذي رقم 98/79 المؤرخ في 29 مارس 1998 المتضمن إحداث المجلس الأعلى للمرأة ، الجريدة الرسمية رقم 18 لسنة 1997 .

<sup>7</sup> - علي الدين هلال ، "تطور حقل السياسات العامة في مصر" ، في :سلوى الشعراوي جمعة، طه خليل ( و آخرون) ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة :مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004 ، ص18

<sup>8</sup> - الحبيب الجنتاني، المجتمع المدني بين النظرية والممارسة، ط1 ، دمشق :درا الفكر، 2003 ، أغسطس، ص25 .

<sup>9</sup> - برهان غليون، صالح فيلالي، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، في برهان غليون ، ط1 ، بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية ،يناير، 2002 ص 115.



## المحور السابع

# عملية تنفيذ السياسة العامة

### عملية تنفيذ السياسة العامة-

التعريف بمفهوم تنفيذ السياسة العامة: يمكن تعريف السياسة العامة من خلال عدة تعاريف:

"إنها تتمثل بمجموعة النشاطات و الإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي ، وتقوم على استخدام المصادر و الموارد البشرية و المادية و التكنولوجية و غيرها في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة".

- إن تنفيذ السياسة العامة هي عملية وضع الأفعال و الإجراءات و جعلها فاعلة و مؤثرة من قبل أفراد القطاعين العام و الخاص من خلال المشاهد التطبيقية و الممارسات العملية التي تدل على عمليات ضمن البرامج أو المشروعات التي دعت إليها السياسة العامة بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة.<sup>1</sup>

- " إن تنفيذ السياسة العامة هو تلك المجموعة من الأفعال أو الأعمال التي تتمثل بالجهود العامة و الخاصة و للأفراد و الجماعات و الموجهة نحو تحقيق و إنجاز الأهداف المرسومة مقدما في قرارات السياسة العامة مسبقاً".

- إن تنفيذ السياسة العامة هي خطوات ضرورية تسهم في تحويل السياسة إلى أعمال ذات تأثير " لها القدرة على جعل السياسة العامة حقيقة فعلية..."

- إن تنفيذ السياسة العامة هي عملية ذات صفة مرنة باستمرار و لها القدرة على جعل السياسة العامة حقيقة فعلية..."

- المقصود بتنفيذ السياسة العامة هو الإجراءات الفاعلة و اللازمة لتحقيق أهداف صانع القرار إزاء حل مشكلة عامة ، أي ترجمة قرار السياسة العامة بما ينطوي عليه من أهداف و قواعد و مبادئ إلى خطط و برامج عمل محددة في حالة تنفيذها بدقة ينتظر أن تحقق الأهداف المتوخاة.

وعليه فإن عملية تنفيذ السياسة العامة هي تلك العملية اللازمة في جعل السياسة العامة مثالا حيا للعمل و الأداء و تحويلها من حالتها الإعلانية كقرار إلى حالتها الميدانية كعمل تنفيذي ، وعلى هذا الأساس تتضمن تلك العملية و تستغرق جميع الحدود أو المساحة الفاصلة بين إعلان السياسة و بين تأثيرها الحقيقي و التعبير الفعلي عما يحصل في الحقيقة و عما يحصل من جهد و أداء و ما ينجم عنه من رأي و تغذية راجعة في إطار محيط المنظمات و الأجهزة الإدارية التنفيذية المعنية بأعمالها و مهامها اللازمة.

- و تعتبر هذه المرحلة من اختصاصات الجهاز التنفيذي و الإداري ففي هذه المرحلة يتم تطبيق السياسة العامة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، كما أن هذه المرحلة في غاية الأهمية لأن أي إهمال في التنفيذ قد

<sup>1</sup> - د. فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة (منظور كلي في البنية و التحليل) ، دار المسيرة ، عمان الأردن ، 2001 : ص 273.

يؤدي إلى فشل ذريع للسياسة العامة، ورغم أن موضوع السياسة العامة في هذه المرحلة لا يشكل مركزا للصراع و التنافس لأن هذه المسائل تم حسمها في المراحل السابقة. و هناك سلسلة من القرارات السياسية المطلوبة لوضع السياسة موضع التنفيذ و لذلك فإن أخطاء تصميم السياسة في المراحل السابقة و استراتيجياتها قد يؤدي إلى فشل السياسة في هذه المرحلة و لهذا السبب يركز كثير من الكتاب على حقيقة أن التفكير في مرحلة التنفيذ يجب أن يبدأ في مرحلة الصياغة و التنبؤ.

- و هناك العديد من العوامل التي تؤثر على تنفيذ السياسة العامة و لعل من أهمها:

1- مسألة تصميم السياسة العامة نفسها و التي يجب أن تشمل تعريفا واضحا للمشكلة و أبعادها، و هنا تظهر العديد من الأسئلة التي تحتاج إلى إجابة مثل:

- هل تم رصد الأموال اللازمة لتنفيذ هذه السياسة ؟

- هل تمت دراسة إمكانية التنفيذ من حيث الكفاءات الإدارية؟

- هل حددت أهداف السياسة العامة بصورة واضحة؟

فالتحديد الغامض للأهداف قد يؤدي إلى تنفيذ السياسة العامة بصورة تختلف عن تصورات السلطات التي تتبناها.

و من المشاكل التي تعقد عملية التنفيذ تداخل الاختصاصات في تنفيذ السياسة العامة بين مستويات عديدة على المستوى القومي و المحلي، وتخلق هذه المسألة مشاكل معقدة في التنسيق الإداري بين تلك المستويات.

**الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة (الأجهزة الإدارية):** هناك حالة من التأثير المتبادل في السياسة العامة صنعا و تنفيذا ، وهناك جهات معنية أصلا بالتنفيذ أو جهات لها تأثيرات مباشرة أو غير مباشرة في تلك العملية.

**1- المشرعون:** بوصفهم صناع السياسة العامة فإنهم كأعضاء في السلطة التشريعية يؤثرون على التنفيذ الإداري و يضغطون على الإدارة العامة بطرق عديدة ، ويمكن تحديد مساراتها و مبرراتها حسب ما يأتي :

كلما كانت اللوائح و القوانين المصادق عليها من قبل المشرعين تفصيلية كلما تقلصت الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة ( يمثل نوعا من التأثير عليها).

- إن اللجان الفرعية و التخصصية التابعة للمشرعين أو للسلطة التشريعية التي تتولى مراجعة اللوائح و العمل الإجرائي إزاء الطريقة التي تعتمدها الإدارات في تطبيق تلك اللوائح، يعتبر عاملا هاما في التأثير على أعمال الإدارة العامة و في تنفيذها لمهامها.

- إن الإعتمادات المالية السنوية للإدارات و كذلك مساعي الإدارة العامة في إعادة تنظيم أجهزتها و بناء هياكلها كل ذلك يعتمد على موافقة السلطة التشريعية التي يكون عملها في هذه الحالة مندرجا في مهمات ذات اختصاصات تنفيذية واضحة<sup>1</sup>

فالسطة التشريعية تعتبر مؤثرة في عملية التنفيذ عن طريق الرقابة و التحديد القانوني ،فهي لا تمارس عملية التنفيذ و لكن تقبدها .

**2- الأجهزة الإدارية (أجهزة الإدارة العامة):** تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة المهمة الأساسية التي تتولاها المنظمات و الأجهزة الإدارية فبعد صياغة السياسة العامة فإن الحكومة أو جهاز الإعداد يترك للمنظمات الإدارية مهمة التفصيل و تحديد المعاني و الإجراءات التي تجعل السياسة العامة ممكنة التطبيق، و محققة للغرض و موازنة للمصالح المتعارضة و بالتالي تحت هذه الظروف تصبح العملية الإدارية امتدادا للعملية التشريعية ففي كل النظم يتم تنفيذ السياسة العامة من طرف أنظمة إدارية معقدة التركيب و متنوعة الوحدات كل حسب دائرة تخصصه .

- فالأجهزة الإدارية تعتبر المكلفة الأولى بعملية تنفيذ السياسة العامة حيث يمكنها العمل و التحرك بصورة واسعة و مرنة لأنها تعمل في ظل قوانين عامة و مطلقة تمكنها من العمل و إصدار السياسات العامة التنفيذية و القرارات المطلوبة في التنفيذ بشكل غير جامد و مرن لأن المشرعين لا يحدون الدخول في التفاصيل بل يتركها للإدارات كونها الأعم و الأكفأ و لها الخبرة بوصفها متخصصة و لديها صلاحيات واسعة لأغراض التنفيذ ،و بشكل مر كز ،فإن النظم الإدارية ذات الطبيعة المتنوعة و المؤلفة في كل منها من وحدات إدارية متعددة هي التي تضطلع من حيث المبدأ و المسؤولية بتنفيذ السياسة العامة إذ يتولى نظام إداري معين ومن خلال وحدات العمل الحكومية المرتبطة به بالعمل على تنفيذ توجهات و قرارات السياسة العامة و ما يتعلق بحياة المواطنين في المجتمع و قضاياهم و تنظيم أحوالهم و معاشاتهم .

و تترجم الوحدات الإدارية و الأجهزة الفرعية القائمة في المجتمع لهذا العمل من خلال تخصصاتها و الأنشطة الموزعة عليها في إطار الصلاحيات و المسؤوليات الممنوحة لها جغرافيا و في إطار حدود المكان و الإمكانيات المتاحة لها .

**3- القضاء أو المحاكم:** يوصفها جهات معنية أيضا بصنع السياسة العامة فإن كثيرا من أجهزة القضاء و المحاكم في النظم السياسية اليوم تقوم بالأداء التنفيذي من خلال و وحدات و دوائر إدارية تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات ،و الاستماع إلى الشهادات و تطبيق اللوائح القانونية سواء كانت تلك الوحدات على شكل

<sup>1</sup> - د. فهد خليفة الفهداوي ، السياسة العامة (منظور كلي في البنية و التحليل) ،مرجع سابق الذكر ، ص 275.

هيئات مستقلة أو كانت جزءا من الإدارات العامة العادية كما و أن الإجراءات القضائية الموجهة بالأساس للكشف عن التلاعبات و الانحرافات و التجاوزات الحاصلة في حقل الإدارة العامة ،و في أجهزتها المعنية ،وقيامها بالتعسف في تطبيق اللوائح و القوانين و الخروج عن ضوابطها في الأداء و التنفيذ ،و هذا كله يعتبر تأثيرا مباشرا على الأداء الإداري ، وتمثل وظيفة أو منصب (الرقيب الحكومي و الإداري أو المفوض البرلماني أو المحقق العام أو رجل العدالة ) الأسلوب البارز في قيام القانون بالسيطرة على الإدارة البيروقراطية الحكومية و كشف انحرافاتهما و ما يمكن أن تلحقه بالمواطنين و المجتمع من أذى.

-و إلى جانب كل هذا يبرز دور المحاكم و أجهزة القضاء من خلال تفسير الأحكام و النصوص القانونية و الضوابط و مراجعتها للقوات الإدارية المرفوعة إليها من قبل جهاتها المعنية بحيث يغدو رأي المحاكم و القضاء ،إما متجاوبا أو معرقلا أو مبطلا لبعض السياسات الإدارية و القرارات التنفيذية من خلال أحكام القضاء و قرارات المحاكم الصادرة نحوها.<sup>1</sup>

**4- وسائل الإعلام:** تمثل قوى ذات مقدرة على ممارسة التأثير إزاء عملية تنفيذ السياسة العامة (خاصة الصحافة) يمكنها أن تقوم بدور إيجابي يبعث الطمأنينة للمنفذين اتجاه أساليبهم العملية و التنفيذية باستخدام عدة طرق منها:

-بث التقارير المزيفة ونشر المعلومات المضخمة حول إنجاز البرامج الإدارية ، كما تستطيع أيضا إعطاء إنذار مبكر حول الصعوبات التي تواجه البرامج الإدارية بالشكل الذي يعطي فرصة للمنفذين لإجراء التعديلات و التحسينات و إخفاء الصعوبات.<sup>2</sup>

-يمكن للصحافة أن تشيد بالإنجاز التشريعي في سبيل الحصول على الدعم الكافي الذي يتطلبه نجاح البرامج التنفيذية.

و نتيجة لهذا التأثير لوسائل الإعلام في عملية تنفيذ السياسة العامة يبحث العديد من المنفذين عن بناء رأي عام مساند يعزز مهمتهم التنفيذية و يدعمهم بالمقابل فإن وسائل الإعلام يمكن أن تعمل على تعقيد عملية التنفيذ عن طريق فتحها لمجال كبير للمعارضة التي تستغل ذلك في انتقاد السلطة و إنجازاتها.

وعليه فللصحافة ووسائل الإعلام دور هام فيما يختص بتنفيذ السياسة العامة فهي تعمل كمراقب لتطبيق السياسة العامة و لها مع ذلك تأثير مباشر على نتائج الجهود التنفيذية و مخرجاتها.

<sup>1</sup> د. فهد خليفة الفهدوي ، السياسة العامة (منظور كلي في البنية و التحليل) ،مرجع سابق ، ص275.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق ،ص ص 276 277.

**5- مجموعات الضغط و الناخبون:** تمثل جهة قوية من المؤثرين في عملية تنفيذ السياسة العامة أثار إليها (بيريل رادن) تحاول الضغط على سياسة الإداري أو المنفذ و دفعه نحو اتخاذ سياسات تتفق مع مصالحها الشخصية مثل الضغوط التي توجهها جماعات المصالح الصناعية على الأجهزة الإدارية و الحكومية و جعلها تفسر السياسة العامة الحكومية بطريقة تتلاءم مع الأهداف الصناعية لجماعاتها المصلحية.<sup>1</sup>

**6- الوسطاء:** و هؤلاء هم مجموعة من الأشخاص أو الجماعات الذين تناط بهم مسؤولية معينة من قبل المسؤولين التنفيذيين بغرض تنفيذ السياسة العامة ، و قد يكونوا من بعض الموظفين في الدولة أو الموظفين المحليين بوصفهم ممثلين رسميين في التنفيذ ، كما يمكن أن يكون هناك وسطاء من القطاع الخاص، وهذا يشير إلى الطريق الذي يمكن أن تكون فيه أساليب

( الوسيط ) ذات منفعة لعملية التنفيذ من خلال سرعة تفويض السلطة من قبل الحكومة و الإدارة العليا للوسطاء المحليين أو غيرهم في سبيل تنفيذ البرامج اليومية للحكومة المركزية، و مهما تتقدم تتضح القدرة التأثيرية للجهات المعنية و المؤثرة في عملية تنفيذ السياسة العامة و ليس متوقفا على الجهات التي ذكرت و إنما تتوقف على عدد و نوع و طبيعة تلك الجهات على حقيقة النظام السياسي و على درجة المشاركة و نطاقها المعمول به في هذه السياسة العامة أو غيرها.<sup>2</sup>

#### **- مستلزمات العملية التنفيذية للسياسة العامة:**

إن معظم التشريعات الحديثة هي ذات طبيعة عامة و شاملة لعموم الأفراد في البيئة و المجتمع ، وهذه التشريعات لا يمكن تطبيقها بصورة محكمة و فاعلة ما لم يرق المسؤولون الإداريون بالعمل على وضع لوائح تفصيلية و إجراءات توضيحية لتلك التشريعات التي تضمنتها السياسة العامة و يعتمد ذلك بالأساس على تفسيرات المسؤولين الإداريين و على تأويلاتهم لتلك التشريعات بالشكل الذي يتحقق معه التطبيق السليم للسياسة العامة فضلا عن اعتماد ذلك أيضا على درجة الحماس و النشاط الفاعل للطرق و الأساليب و العمليات الإدارية التي تعنى بعملية التطبيق و التنفيذ.

**1- عناصر التنفيذ:** إن التنفيذ كعملية لتحويل السياسة إلى فعل ليس بالأمر الهين ، ويشكل ممارسة صعبة ، و تشترك فيه عناصر متعددة و مختلفة تتمثل بالموارد البشرية و المادية و متطلبات الوقت و المهارات

<sup>1</sup> - د. فهد خليفة الفهداوي ، السياسة العامة (منظور كلي في البنية و التحليل) ، مرجع سابق الذكر ، ص 276.

<sup>2</sup> - نفس المرجع السابق ، ص 276 277.

وقد أوضح كل من سوزان باركت و فولن فودجي بأن عملية تنفيذ السياسة العامة تعتمد أساسا على المرتكزات الآتية :

-المعرفة الحقيقية بما يراد فعله "السياسة العامة واضحة و دقيقة : لوائح تفصيلية و إجراءات توضيحية محددة " .

-توفير الإمكانيات و المصادر المطلوبة.

-القدرة على السيطرة و تنظيم الموارد في سبيل إنجاز الأهداف المنشودة.

-التحقق من القدرة الإنجازية للمهام و الاتصالات بالشكل الذي يدعو نحو ضبط الأداء بشكل محكم ،حيث أن عملية تنفيذ السياسة العامة في حدها الأدنى ينبغي أن تتضمن:

01- مصادر اقتصادية ،و قدرات بشرية كافية لتنفيذ السياسة العامة

02- قدرة إدارية لتحقيق أهداف السياسة العامة المطلوب تحقيقها أي القدرة على السيطرة و تنظيم الموارد في سبيل تحقيق الأهداف المنشودة .

03- الدعم السياسي و القانوني من خلال السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية بغرض التنفيذ الناجح للسياسة العامة.

على الرغم من أن القرار السياسي يتخذ للتعامل مع موقف تعكس مشكلة معينة ،فإن المشرع عندما يترجم القرار و يعيد الصياغة القانونية ملزمة له، وأحيانا لا تحمل اللائحة التي شرعت أي مضمون سوى أنها تخول جهة ما صلاحية وضع سياسات حول موضوع معين، وهنا تصدق المقولة " بأن السياسة تشرع في ضوء إمكانية تطبيقها و هي تطبق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها.

### الخطوات العملية لتنفيذ السياسة العامة:

إن الغاية الأساسية لمرحلة تنفيذ السياسة العامة هي تحقيق أهداف السياسة العامة كما يحددها المشرع أو صانع القرار ،و بهذا تصبح أجهزة الإدارة العامة و مؤسسات الدولة في الإدارة الحكومية التي تعمل على حل المشكلة و احتواء آثارها السلبية على الصالح العام ، وفي إطار المبادئ و القواعد الموضوعية ،بالتالي فمرحلة تنفيذ السياسة العامة تنقل الموضوع من إطار السياسة و الصراع السياسي التشريعي أساسا إلى إطار السلطة التنفيذية و الإدارة العامة أساسا.

و تنطوي عملية تنفيذ السياسة العامة على الخطوات التالية :

1- تكليف أحد الأجهزة الإدارية (أو أكثر) التابعة للسلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ السياسة العامة و قيام هذا الجهاز بتنسيق وظائفه لضمان إنجاز أهداف السياسة العامة (تحديد الجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ).

2- وضع الخطط التنفيذية: وصف التخطيط بأنه التفكير قبل العمل و صيانة الأهداف ، وتحديد الوسائل الكفيلة بترجمة الفعاليات التي تؤمن تحقيق هذه الأهداف ، فالتخطيط عنصر جوهري و أساسي لإيجاد إطار نظري لمجمل الفعاليات الواجب القيام بها لتحقيق أهداف السياسة العامة و كيفية القيام بها، بمعنى الدراسة المسبقة التي تتوفر وضع البرامج و الأساليب و الإعتمادات اللازمة و إعداد المستلزمات الضرورية لضمان الوصول إلى الغايات ، و إن ضمان تنفيذ الخطط الموضوعية لتنفيذ الخطط السياسة العامة بدقة يستبعد أي هامش للارتجال و يضيق احتمالات الخلل و الفشل و يسهم في توجيه و تنظيم جهود العاملين على تنفيذ السياسة العامة بمختلف مستوياتهم و تخصصاتهم و يمنح الفرص لإرساء أسس دقيقة لتقييم مدى نجاح الخطوات التنفيذية .

3- البناء التنظيمي لهيكل الوظائف: لضمان تنفيذ البرامج و المشروعات و الفعاليات التي تتضمنها الخطط التنفيذية الرامية إلى تحقيق أهداف السياسة العامة ، يعد البناء التنظيمي لهيكل الوظائف الذي يتولى مسؤولية التنفيذ أحد العناصر الأساسية لتنفيذ السياسة العامة و ذلك لما لطبيعة المهام التي تتضمنها عملية التنظيم و التي تشمل على تحديد الخطوات و الأساليب و الإجراءات و الأدوات و المعدات الضرورية للتنفيذ و اللوائح و التعليمات الإرشادية للعاملين لمساعدتهم على تنفيذ الأعمال الموكلة إليهم و توفير مستلزمات نجاحهم في أداء الوظائف و الأعمال المنوطة بهم ضمن سياق الخطط الموضوعية .

4- ميزانية التنفيذ: يعد التمويل المالي ضرورة لازمة لضمان تنفيذ السياسة العامة و لنجاح خططها و إجراءاتها ، بمعنى أن القرار الحكومي بتنفيذ السياسة العامة لا يتحول إلى حقيقة واقعية و عمل فعلي إلا إذا اقترن بتوفير الموارد المالية اللازمة و المحددة و المرصودة سلفا عند اتخاذ القرار أو عند التخطيط للسياسة العامة بمعنى أن توريد و اعتماد الميزانية المخصصة لتنفيذ السياسة العامة هو قرار سياسي يحدد مقدار التمويل المالي الذي تخصصه الحكومة لتنفيذ السياسة العامة و مصدر هذا المال.

5- توظيف الموارد البشرية: إن العنصر البشري هو الذي يترجم الخطط و البرامج إلى عمل و إنتاج و تتوقف عليه بالدرجة الأولى نجاح الإدارة الحكومية من تحقيق أهداف السياسة العامة ،لذا فإن تنفيذ السياسة العامة لا يمكن أن يتم إلا باستكمال الجهاز التنفيذي لتوظيف الموارد البشرية المطلوبة وفق ما ورد في خطط التنفيذ .

و المقصود بتوظيف الموارد البشرية هو شغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي أو الوظيفي بأشخاص مؤهلين تتلاءم مستوياتهم العلمية و قدراتهم و خبراتهم العملية و مهاراتهم مع طبيعة الوظائف و

المهام التي تناط بهم ، وبمعنى آخر توفير الأعداد اللازمة من العاملين الذين يتمتعون بالمعارف و الخبرات و المهارات اللازمة لإنجاز الأعمال المحددة لتحقيق أهداف السياسة العامة أو تكوين البيروقراطية اللازمة للتنفيذ ، لضمان الدقة و السرية و السرعة و الوضوح و احترام السلطة و خفض التكاليف .

يوضح مجمل ما تقدم أن تنفيذ السياسة العامة يتطلب مجموعتان من الأنشطة الهادفة إلى تنظيم و تفسير و تطبيق السياسة العامة وهو ما يوضح ذلك التشابك بين الإدارة و السياسة و دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة .

- هذا و قد تواجه عملية التنفيذ عدة عراقيل خاصة في الدول النامية نجد منها: الوساطة و المحسوبية و الانتهازية و اللامبالاة ، وعدم الشعور بالمسؤولية إزاء التنفيذ .

المحور الثامن:

## تقويم السياسة العامة

تقويم السياسة العامة

إن السياسة العامة لا يمكن أن تفي بمتطلباتها بشكل تام أو فعلي و تكون بعيدة عن مقاصدها على مستوى الصنع أو التنفيذ حينما لا تتصاحب و تتواكب معها عملية هامة جدا و هي عملية التقييم التي تدعو إلى معرفة عملية و حقيقية و موضوعية بالانعكاسات السلبية أو الايجابية المترتبة عن السياسة العامة و عن تنفيذها ،وعن أثر مخرجاتها و مدى فاعليتها أو كفاءتها في تحقيق الأهداف التي قصدتها ،ذلك أن التقييم الحقيقي و الفعال في السياسة العامة يشكل مطلبا في إثبات الجدوى كما يبعد ظاهرة العشوائية و التخبطية عن مضامينها و مقتضياتها .

و من الصحيح أيضا أن يتم التقييم ضمن جميع عمليات السياسة العامة و أن لا يتوقف فقط على نتائج العملية التنفيذية للسياسة العامة و إنما ينبغي أن يكون خلال النظر في القضايا و المشكلات الهامة و في أثناء صنع السياسة العامة أو البرامج لأجل توفير المعلومات و حساب الحسابات المنطقية و العملية حول نتائج المقترحات و الآراء المطروحة ضمن هذا الجانب بالشكل الذي يضمن اختيارا مناسباً جيداً للسياسة العامة التي يمكن اعتمادها، فضلا عن أن عملية التقييم ينبغي أيضا أن يكون خلال عملية تنفيذ السياسة العامة بفعل المتابعة المستمرة و تقرير استمراريته في توجيه الأداء الإنساني المؤسسي و ربط ذلك مع الغايات و الأهداف في إطار المخرجات الواجب إيجادها ثم تستمر عملية التقييم فيما بعد ليكون التركيز خلالها منصبا على نواتج أو آثار تلك المخرجات عقب تمام التنفيذ و معرفة انعكاسات ذلك كله على المجتمع و البيئة المعنية بالسياسة العامة حيث يمكن عند ذلك التحقق من تقويم فاعلية السياسة العامة و تقدير نتائجها النهائية ، والحكم على إمكانية الاستمرار في السياسة العامة أو برنامجها أو التوقف فيها أو التوسع أو الانكماش بحسب المحصلة التقديرية للنتائج.<sup>1</sup>

ففي ظل هذه الظاهرة التقييمية ينبغي أن يكون عليه تقويم السياسة العامة ضمن حالة من الإرتباطية أو الاندماجية المقصودة أو ما أطلق عليها ربط مستويات التحليل.<sup>2</sup>

**التعريف بمفهوم التقييم :** لقد تعددت التعريفات لمفهوم التقييم و تنوعت أطروحاته و أهم هذه التعريفات:

**التقويم:** دراسة لغرض تقدير البرنامج القائم في إطار قدرته على إكمال أو تحقيق أهدافه.<sup>3</sup>

- هو تحليل منتظم لمخرجات البرنامج ، ويعنى بتحديد الفروقات في المعلومات القبلية و البعدية و ما يحصل في وضعية البرنامج و من تفسيرها في ضوء استخدام المقاييس و المعايير الإحصائية اللازمة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - د السيد عبد المطلب غانم ، معايير التقييم ، ص 173.

<sup>2</sup> - Ham And Hill. p 174 .

<sup>3</sup> - Macrae And Wilde . p 280.

كما حدد تعريفه أيضا من خلال علاقته بتحليل السياسة العامة بأنه: "أي نشاط لا يستند على أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة و آثارها و البرامج الفعلية المصاحبة للتنفيذ".<sup>2</sup>

وقدم داي DYE مجموعة تعاريف للتقويم فيما يتعلق بالسياسة العامة مثل :<sup>3</sup>

- إن تقويم السياسة العامة يعني تقديرا لأثر السياسة العامة .  
- إن تقويم السياسة العامة هو تقدير الفاعلية أو التأثيرات الكلية للبرنامج الوطني في بلوغه لأهدافه .  
- إن تقويم السياسة العامة هو فحص أو بحث موضوعي ذو غاية تجريبية منتظمة لتلك التأثيرات التي تنتجها السياسات و البرامج العامة من خلال الأهداف التي تنوي تحقيقها .  
- كما أن (هاري هاتري) يعرف التقويم على أنه "عملية منتظمة تستهدف تقويم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة و قريبة المدى للبرامج الحكومية".<sup>4</sup>

ويمكن أن يستعمل كمرادف لمعاني كلمات أخرى مثل : التثمين ، القياس و التقدير و بأكثر خصوصية فالتقويم يشير إلى استخلاص المعلومات حول نتائج السياسة العامة و تقويمها بشكل واقعي و حقيقي.<sup>5</sup>  
من خلال هذه التعاريف يتضح أن التقويم عملية اختصاصية ذات طابع علمي و تطبيقي تهدف إلى فحص البرامج و المشروعات و العمليات التنفيذية المرتبطة بالسياسة العامة و دراسة نتائجها و ما يترتب عنها من العوائد و الفوائد ، حيث قام (معهد الدراسات الحضرية الأمريكية) من خلال المحاور التالية :<sup>6</sup>

01- إن عملية التقويم تشتمل على تحديد فاعلية برنامج ما قائم و مستمر ثم التحقق من المدى الذي ينجز به هذا البرنامج مع أهدافه المطلوبه .

02- يتم ذلك من خلال الاعتماد على مبادئ البحث العلمي و نماذجه في سبيل تمييز الآثار المباشرة و غير المباشرة للبرنامج .

03- و في ضوء ذلك تسعى عملية التقويم نحو تحسين أداء البرنامج عن طريق تعديل بعض عناصرها و تطوير أدائها .

- "قياس أداء صانعي السياسة العامة و أداء المنفذين لها"

- "مدى اقتراب البرنامج الحكومي من تحقيق أهداف السياسة العامة".

<sup>1</sup> - Swiss . p 367.

<sup>2</sup> - أماني قنديل ، معايير التقويم ، مرجع سابق ، ص 90.

<sup>3</sup> - Dye . p 354.

<sup>4</sup> - أحمد مصطفى الحسين ، مرجع سابق ص 130.

<sup>5</sup> - Dunn . p 403-404.

<sup>6</sup> - أحمد مصطفى الحسين ، مرجع سابق ، ص 130.

- عملية تضم معرفة موضوعية بالنتائج الايجابية و السلبية للسياسة العامة و لنتائج تنفيذها و لأثر مخرجاتها و مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف و الخطط على أن يكون التقويم مواكبا لكل مراحل صنع و تحليل السياسة العامة من إعداد و تنفيذ ،ذلك أن هذه العملية يجب أن تتم أثناء صنع السياسة العامة أو البرنامج فيوفر معلومات عن آثار المقترحات عن كل أعضاء المجتمع و يساعد في عملية الاختيار و قد يقلل من تحيز صناع السياسة العامة و قد يقررون إعادة صياغتها ،كما يحدد مزايا و عيوب بدائل السياسة العامة. فضلا عن أن التقويم ينبغي أن يكون خلال عملية تنفيذ السياسة العامة بفعل المتابعة المستمرة في توجيه الأداء المؤسسي و ربط ذلك مع الغايات و الأهداف في إطار المخرجات الواجب إيجادها و تقويم هذه الأخيرة يتم بعد فترة من التنفيذ كافية لأن تحدث مخرجات السياسة العامة ،آثارها على المجتمع وهذا يسمى تقويم أثر السياسة العامة و يتم معه تقويم فعالية السياسة العامة أو البرنامج أو بعد تحقيق النتائج النهائية لتقدير إمكانية الاستمرار في السياسة العامة أو توقفها أو التوسع فيها أو انكماشها.

- كما تهدف عملية التقويم إلى تشخيص و قياس آثار و نتائج السياسة العامة للتوصل إلى معرفة المنجز من النتائج سواء كان ذلك قياسا بالسلع و الخدمات التي يقدمها البرنامج أو النتائج المرحلية للسياسة العامة في مجال معين، أو ما يترتب من أثر على السياسة الطويلة المدى للمجتمع و مقارنة النتائج مع المعدلات.

- قياس درجة إنجاز الأهداف بشكل موضوعي.

- ينبغي للتقويم أن يهدف إلى تطوير البرنامج و معالجة أسباب الخطأ فيه.

**الجهات التي تتولى عملية تقويم السياسة العامة:**<sup>1</sup> إن السياسة العامة تتخذ أسلوبا ترابطيا في عملياتها و أنشطتها و تتفاعل فيها المعطيات دائريا (تتطلب ربطا لجميع عملياتها أثناء التحليل) فالتقويم فيها يكون متلازما ضمن جميع مراحلها و عملياتها و أنشطتها، فهناك وحدة العلاقة و المسؤولية التي تجمع بين صانعي السياسة العامة و منفيها و مقومها، وعليه فالجهات التي تتولى عملية تقويم السياسة العامة هي:

**1 - التقويم من قبل صانعي السياسة العامة (صناع السياسة العامة):** حيث يتولى صناعو السياسة العامة و من خلال شغلهم لمواقفهم الرسمية في الحكومة بتقويم السياسة العامة إرضاء لناخبيهم كما في الأنظمة السياسية الديمقراطية فيتوقعون انسياب التغذية الراجعة إليهم من مجموعات الدوائر الانتخابية و يتعرفون على آرائهم إزاء برامج السياسة العامة القائمة ، وفي مثل هذه الحالة فإن شكل التقويم يكون من خلال مراقبة صانعي السياسات العامة لمواقف الدوائر الانتخابية اتجاه البرامج بحيث يصبح المعيار أو المقياس في تقويم أي برنامج هو شيوعه أو عدم شيوعه بين جماعات الناخبين على أساس القبول أو الرفض ، و هذا الأسلوب يجسد لنمط الرقابة غير الرسمية الذي من شأنه أن يدعم الحكومة كما يدعم رجال البرلمان من خلال إمكانية

<sup>1</sup> - Nakamura And S Mail Wood . p 68-73.

خلق ما يعرف "بالاتصال الانتخابي" الذي يجعل أعضاء البرلمان مهتمين بالمحافظة على وظائفهم من خلال إعادة الانتخاب في المستقبل.

وفضلا عن التغذية الراجعة من جهة الناخبين باتجاه صانعي السياسة العامة فإن التقييم يتبلور أيضا من خلال ما تنتشره الصحف و الأجهزة الإذاعية و المرئية و شكاوي الموظفين و الناس و حتى الإشاعات و كذلك نتائج البحوث الاجتماعية تمثل تغذية رابعة غير منتظمة تسهم في جعل صانعي السياسة العامة يكتسبون انطباعات أولية و تقويمات غير رسمية حول نجاح أو فشل البرامج الحكومية بالشكل الذي يدفع هؤلاء الصناع نحو التصرف اللازم في نهاية الأمر استجابة لمجمل المعايير و المقاييس السياسية التي يقتضيها الفعل المطلوب.

**2- التقييم من قبل منفي السياسة العامة:** حيث يتولى أيضا منفذو السياسة العامة التقييم من منطلق أن سمعتهم أو مستقبلهم مرتبط بنجاح البرامج التي يقومون على إدارتها و الحرص على كسب التأييد لهم من قبل صانعي السياسة العامة و دعمهم للبرامج التنفيذية و هذا الأسلوب في التقييم يعمل على تقوية صانعي السياسة من جهة و على تقوية منفذها من جهة أخرى، وفي إطار هذا التقييم فإن الأسلوب المعتمد عند منفي السياسة العامة يتركز حول كفاءة البرنامج التنفيذي و فاعليته في إقناع صانعي السياسة العامة بأنه برنامج قوي و مؤثر، و يكون منفذو البرامج مهتمين بمنافذ متعددة لضمان التغذية الراجعة لهم تتضمن الاتصالات مع صناع السياسة العامة و مع المشاركين الآخرين بمحيط التنفيذ كالموظفين المحليين و الجماعات المؤثرة و الأفراد العامين، الفاعلين ...

و مما يلاحظ على الجهتين (الصانعين و المنفذين) للسياسة العامة في التقييم أنهما مهتمتان بصيانة و تقوية مراكزهم و سلطاتهم و برامجهم لغرض تجنيبهم التوجهات الناقدة لأدائهم و إنجازاتهم.

هناك فجوة كبيرة بين ما يتم إعلانه من أهداف تتضمنها السياسة العامة و بين إنجازها الفعلي و هذا ما أدى إلى الاهتمام بتقويم التنفيذ باعتبار أن التجارب قد كشفت أن فشل الكثير من السياسات قد يعود إلى أخطاء مصاحبة للتنفيذ أو الفهم الخاطئ لها.

**3- التقييم من قبل المقومين المتخصصين أو الهيئات:** حيث يتولى عدد من الأشخاص الذين يتقاضون دخلا مقابل قيامهم بإجراء التقييم الرسمي و المنهجي للسياسة العامة، و في الغالب يكون هؤلاء هم أنفسهم صانعو السياسة العامة أو من الذين يعملون بالأجهزة الإدارية العامة و المنظمات التنفيذية عن طريق تكليفهم من قبل الجهات العليا بإجراء التقييم في ضوء مهاراتهم و خبراتهم المعروفة بالشكل الذي يؤدي إلى تقديم نتائج صادقة و صحيحة، على الرغم من سعيهم نحو المحافظة على سمعتهم المهنية و العمل على زيادة فرص الاعتماد عليهم في تقويم برامج السياسات العامة.

أنواع التقييم في السياسة العامة: تتعدد اتجاهات و نوعيات التقييم في السياسة العامة في ضوء اختلاف الأهداف بالنسبة للعملية التقييمية ،و تبعا لدرجة التركيز في عملياتها و في أنشطتها ،حيث يمكن أن تركز عملية التقييم على أهداف البرنامج أو على تكاليفه أو على نتائجه، أو على الطابع الإداري و مستوياته وكذلك على العملية التقييمية ذاتها و عليه فأنواع تقييم السياسة العامة وهي <sup>1</sup> :

**1- التقييم المتقدم أو تقييم السياسة العامة :** هذا النوع هو الذي يعنى بدراسة الجدوى قبل اتخاذ القرار و يمثل منطلقا أوليا في سبيل إعطاء الضوء الأخضر للمباشرة ببدء العمل بالبرنامج الجديد ،ويمثل هذا التقييم الإعداد للسياسة العامة و الإدارة الارتكازية في التخطيط اللازم لها لغرض الحصول على المعلومات اللازمة ضمن مستوى صنع السياسة العامة.

**2- التقييم وعمليات تنفيذ البرنامج:** يركز على تحليل العمليات التنفيذية للبرنامج من حيث الإستراتيجية و عمليات التشغيل و التكاليف بما يضمن تطوير أو تحسين تلك العمليات فهو يهتم كثيرا بتقييم المدخلات المادية و البشرية التي يحتاج إليها البرنامج التنفيذي.

**3- تقييم الكفاءة و الفاعلية:** الأول يعنى بتقييم الدرجة التي تحافظ فيها أية سياسة عامة أو برنامج على أقل نفقة (تكلفة) ممكنة كمؤشر اقتصادي يتفق و منطبق لتقديم الخدمات العامة التي تضطلع بها برامج السياسات العامة الحكومية في الوسط الاجتماعي<sup>2</sup>، أما الفاعلية فيتضمن هذا التقييم معرفة قدرة البرنامج على تحقيقه لأهدافه الأساسية التي أقيم من أجلها حيث يمكن تحديد فاعلية برنامج السياسة العامة من خلال الأهداف المتحققة و ما يترتب عنها من المنافع و الفوائد.<sup>3</sup>

**4- تقييم النتائج:** و هو النوع الذي يعنى بقياس النتائج و آثار البرنامج السلبية أو الايجابية على مجموعة الناس المستفيدين من ذلك البرنامج ، وكشف المؤثرات و المسببات المباشرة و غير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار و النتائج الناجمة عن البرنامج.<sup>4</sup>

**معايير التقييم في السياسة العامة:** إن المعايير التي يمكن تبنيها في عملية التقييم للسياسة العامة عديدة و متنوعة و تتجسد أصلا في تلك الأنواع المختلفة للتقييم حيث أن أغلب الدراسات التي اهتمت بهذا الموضوع لم تعتمد على معيار واحد أو مقياس محدد بذاته،و إنما على مجموعة معايير متلازمة بما يضمن لها

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين ،مرجع سابق ، ص 136-135.

<sup>2</sup> - Dunn . p 405.

<sup>3</sup> - Sapru .p 116.

<sup>4</sup> - أحمد مصطفى الحسين ،مرجع سابق ، ص 137.

استيعابا كلياً و شمولياً لتقويم برامج السياسة العامة و يجعلها دراسة موضوعية فلقد قدم "إدوارد سوشمان EDUARD SUCHMAN" المعايير الخمسة الآتية في سبيل تقييم نجاح أو فشل البرنامج القائم ضمن مجال الخدمة العامة و هي:<sup>1</sup>

**1- الجهد:** الذي يتمثل بكمية و نوعية الأنشطة و العمليات اللازمة التي تتطلبها المدخلات و برمجتها و تنظيمها.

**2- الإنجاز:** الذي يمثل الأداء و النتائج المتحققة عن ذلك الجهد ، و ينبغي أن يكون الإنجاز أو الأداء يفوق مستوى الجهد.

**3- الكفاية:** التي تمثل درجة الأداء الكلي للبرنامج في ضوء الحاجة الكمية و الكلية لها.

**4- الكفاءة:** التي تمثل تقويم الطرق و الخيارات البديلة في ضوء مفهوم النفقة على أساس منها.

**5- العملية:** التي تمثل كيفية آلية عمل البرنامج أو عدم عمله و لماذا.

- كما قدم "ناكامورا" و زميله "سمالود" خمسة معايير يمكن اعتمادها في إجراء عملية التقويم ضمن إطار توفيقى يجمع بين قياس المنطلقات الكمية و النوعية لكل من مخرجات السياسة العامة و نتائجها و آثارها و هي:<sup>2</sup>

1- معيار استيعاب هذه السياسة العامة و القضاء على المشكلة .

2- معيار الكفاءة.

3- معيار رضا الناخبين.

4- معيار مسؤولية التابعين.

5- معيار صيانة النظام السياسى و الحكومى.

- أما " وليم دان":

1- الفاعلية : من حيث القدرة على تحقيق النتائج.

2- الكفاءة : من حيث قدرة الجهد في تحقيق النتائج.

3- الكفاية : من حيث قدرة الإمكانيات في تحقيق النتائج و حل المشكلات.

4- العدالة : من حيث التوزيع العادل للتكاليف و المنافع بين مختلف الجماعات.

5- المسؤولية: من حيث قدرة نتائج السياسة في إشباع الحاجات و دعم قيم الجماعات المعنية بها.

<sup>1</sup> - Edward A . Suchman . Evaluation Research . New York . Russeil Sage Foudation . 1967 . p 61-66

<sup>2</sup> - Nakamura And Small Wood. Op Cit .p 146-151.

6- الملائمة: من حيث النتائج المرغوبة بصورة موضوعية و فعلية و قيمة فضلى.

-مستلزمات العملية التقييمية تتطلب عملية التقييم بعض المستلزمات العلمية و الإجرائية في سبيل القيام بها على نحو حسن و تأديتها للغرض المطلوب منها و ذلك من خلال ما يلي :<sup>1</sup>

### 1- متطلبات عملية التقييم:

تحديد احتياجات و اهتمامات صانع السياسة أو إدارة البرنامج في عملية التقييم من قبل المصطلعين بعملية التقييم.

-تحديد طبيعة المشكلة و نطاقها التي تقصدها عملية التقييم

-تحديد أهداف البرنامج المراد تقويمه.

-تطوير المعايير و المقاييس الشاملة لغرض قياس أهداف البرنامج الخاضع للتقييم مثل معايير الأداء الاقتصادي و الفاعلية و الكفاءة.

2- إدارة عملية التقييم و المباشرة بتنفيذها و التأكد من جدواها: أي تنفيذ العملية التقييمية حسب ما يلي:

أ- تحضير خطة الدراسة التقييمية من حيث غاياتها و أهدافها و طبيعة المشكلة و الإجراءات المستخدمة و الأساليب التي توظف من خلال إطار زمني محدد لبدء عملية التقييم و انتهائها.

ب- اختيار فريق المقيمين و الأساليب و الوسائل و المعايير التي سوف يتم استخدامها في عملية التقييم بشكل جيد و فاعل و مدروس.

ج- تحديد الأطر و الإجراءات الإدارية و التنظيمية المعبرة عن نشاطات عملية التقييم من خلال المعلومات الاتصالات و المتابعة و انسياب التقارير .

د- تنفيذ عملية التقييم من خلال تحديد المسؤوليات و توزيع المهام و جدولة الخطوات التقييمية في إطار الجدولة الزمنية و الالتزام باللوائح و التعليمات الداخلية .

هـ - تقويم التقييم : التأكد من جدوى أعمال فريق التقييم و من عملية التقييم في قدرتها على تحقيق أهدافها التقييمية.

-مظاهر أداء عملية التقييم في السياسة العامة : إن أداء عملية التقييم في السياسة العامة يتم خلال جهات و طرق عديدة و مختلفة، حيث يمكن أن يأخذ شكلا دوريا و بصورة منتظمة ،وقد يكون طارئا أو

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين ، مرجع سابق ، ص 137-142.

مفاجئاً ، وقد يكون ذو صفة مؤسستيه متمثلاً بأجهزة ذات اختصاص رسمي واضح،أو لا رسمي دون إطار رسمي أو مؤسسي ، وقد أوضح أندرسون مظاهر و أشكال التقويم للسياسة العامة و هي: <sup>1</sup> غير الرسمية:

- الإشراف أو المراجعة البرلمانية. - الإعلام و الصحافة و الإذاعة.
- مكتب المحاسبة العام. - الأكاديميين الجامعيين دوائر البحث و المعاهد.
- 1- المجالس الرئاسية. - جماعات المصالح و الضغط.
- 2- الإدارات الحكومية. - الأحزاب السياسية ،الرأي العام.

### -مشكلات تقويم السياسة العامة:

- صعوبة تحديد أهداف البرنامج من قبل صانعي السياسة العامة ما يجعله عرضة لتفسيرات المقومين.
- صعوبة تحديد المؤشرات حول أداء البرنامج.
- صعوبة جمع المعلومات (و المقاومة الرسمية).<sup>2</sup>
- عدم توفر الإمكانيات.
- صعوبة تجميع آثار السياسة العامة.
- المحدودية في صدق نتائج التقويم.<sup>3</sup>

### معوقات عملية صنع القرار:

لاشك أنه من المفترض أن تتم عملية صنع القرار على أعلى درجة من الرشد والعقلانية،استناداً إلى مجمل الحسابات والتقديرات والدراسات والتحليلات، باعتبارها خلاصة التشاور الجماعي بين كافة المختصين وأطراف " العملية القرارية "من بدايتها وحتى نهايتها .لأنه رغم ذلك، فإن العديد من القرارات، ومع التزامها بالإطار السابق من الحسابات والتقديرات، تأتي بنتائج عكسية لما تم توقعه .ويتحليل المسببات من خلال

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 203-207.

<sup>2</sup> - Nakamura And Small Wood . Op .Cit .p73-77

<sup>3</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 126-127.

دراسات عديدة أمكن استخلاص جملة معوقات تسهم في عدم الوصول بالقرار إلى النتيجة المأمولة، وهذه المعوقات قد يمكن السيطرة على بعضها في إطار التغذية الاسترجاعية عند إعادة النظر في القرار، وبعضها خارج نطاق السيطرة. ولكن في المعنى الأخير تبقى هذه المعوقات نقاط ضعف تواجه عملية صنع القرار بصفة عامة. ويمكن بلورتها فيما يلي من عوامل<sup>1</sup>:

- وقوف بعض الاتجاهات والتصورات التقليدية من جانب المجتمع، كحائل أمام بحث وتحليل بعض الخيارات أو البدائل الأكثر واقعية، أو الأكثر ملاءمة من غيرها لظروف الموقف الذي تحسب هذه القرارات في مواجهته، مما يضطر معه صانع القرار لترجيح قرار معين غير مضمون النجاح، أو ترجيح قرار، يصعب تنفيذه بالشكل المخطط عند ترجمته للواقع الفعلي.

- صعوبة إجراء الملاءمة الضرورية بين القرارات الواقعية، وبين الأهداف الإستراتيجية العريضة التي يرتبط بها صانع القرارات في موقف حدد.

- يؤدي اختيار سياسة معينة إلى التداخل أو الصدام مع سياسة أخرى، وهذا يجعل مثل هذا الاختيار أمراً غير رشيد وذلك في ضوء النتائج المتوقعة من تنفيذ نمطين غير متناسقين من السياسات.

- إن النخبة المسؤولة عن صنع القرارات، قد تتبنى مجموعة من المصالح في مواجهة موقف معين والتي تختلف عن تلك التي تفضلها أو تتحمس لها أغلبية المجتمع، وهو بالتالي ما يجعل هذا المجتمع يتصور أن القرارات التي يتم صنعها لحماية مصالح لا يؤيدها ولا تحظى باقتناعه هي قرارات غير رشيدة أو غير موضوعية في محصلتها النهائية.<sup>2</sup>

- إن صانعي القرارات قد يسعون إلى وضع قرارات متوازنة وملائمة لطبيعة الموقف، ولكنهم يفشلون في الحصول على التأييد الجماهيري لها، مما يجبرهم على التحول عنها في اتجاه قرارات أقل ملاءمة وأكثر إرضاء في الوقت نفسه لهذه السيكولوجية الشعبية الجماعية.

- إن النزاعات التي تنشأ بين صانعي القرارات نتيجة عدم التجانس في ميولهم ومعتقداتهم، أو في تجاربهم وخبراتهم، أو في مداخلهم ومعالجتهم للمسائل المطروحة للبحث والتحليل، قد تنتهي إلى اختيار سياسات وقرارات خاطئة نتيجة هذا العيب الأساسي الذي يعاني منه تكوين جهاز صنع القرار سواء في المجال الخارجي أو الداخلي.

- إن صانعي القرارات، عندما يختارون، فهم لا يختارون من بين كل القرارات البديلة الممكنة وإنما فقط من بين تلك البدائل المنظورة لهم، وقد تكون هناك قرارات بديلة من النوع غير المنظور والأكثر قبولاً بمعيار المصالح والأهداف والظروف، إلا أن عدم معرفة صانع القرارات بها أو عدم إدراكه وتصوره لها هو الذي يجعله يحصر تفكيره في إطار البدائل المنظورة وحدها.

<sup>1</sup> - إسماعيل صبري مقلد، نظرية السياسات الدولية، مرجع سابق، ص 154-156.

<sup>2</sup> - جمال زهران، من يحكم مصر؟ دراسة في عملية صنع القرار السياسي في مصر والعالم الثالث، القاهرة، الطوبجي للنشر و التوزيع، 1993، ص 28-23.

- إن الانحياز الشخصي لبعض صانعي القرارات قد تحول دون اعتبار وتحليل بعض البدائل التي يقضي منطق الموقف بتحليلها وتقييمها والمفاضلة بينها تمهيداً للاستقرار على خيار نهائي محدد.
- ت حمل جهاز صنع القرارات بأعباء ومسئوليات كبيرة، مما يجعله عاجزاً عن اتخاذ قرار رشيد وموضوعي أو يتسم بالفاعلية المطلوبة، ويتفق مع المدى الزمني المحدد مما يسهم إجمالاً في ضعف القرار أو احتمال فشله بدرجة كبيرة.
- معاناة جهاز صنع القرارات من مشكلة التدفق المتزايد للمعلومات دون توافر القدرة من الأجهزة الفنية المختصة على استيعابها وتنظيمها وإعدادها وتفسيرها، ومنع تراكمها واحتجازها، ثم القيام بتبليغ الدوائر المسؤولة عن اتخاذ القرارات بالعناصر الضرورية من هذه المعلومات في الوقت المناسب. بعبارة أخرى، فإن هذه الظاهرة تتبلور في عدم قدرة الجهاز المختص بصنع القرارات على تحريك المعلومات وانسيابها بسرعة بين قنواتها المسؤولة<sup>1</sup>.
- عدم قدرة جهاز صنع القرارات على استيعاب الدروس المستفادة من تجاربه الماضية أو من خبرة تعامله مع بعض المواقف المتشابهة، وهو ما يحرم عليه فرصة الوعي بأخطاء الممارسة، والاستفادة من التراكم التاريخي في الممارسة، وكذا عدم قدرته في معظم الأحيان على ممارسة النقد الذاتي وإصلاح الخطأ أولاً بأول.
- وجود عيوب في أسلوب عمل جهاز الاتصالات داخل عملية صنع القرارات، مما يؤدي إلى التبليغ الخاطئ للأفكار والآراء، أو تشويه المعلومات أو ضياع بعض عناصرها، أو تعطيل الحوار الدائر عبر المستويات التنظيمية المختلفة حول تفسيرات الموقف في علاقته بأهداف الدولة ومصالحها، والنتيجة هي وجود مناخ غير ملائم لاتخاذ قرارات رشيدة بسبب هذه الفوضى والتشويش الذي ينجم عن تدهور فاعلية جهاز الاتصالات المسؤولة عن إدارة العلاقات بين القنوات المختلفة لصنع القرار.
- افتقار صانعي القرارات إلى المعلومات الضرورية عن الموقف الذي يتناولونه بالمعالجة والتحليل، كما قد تكون البيانات المتاحة لديهم غير دقيقة، مما قد يتطلب الأمر إلى التدقيق في البيانات بتعدد مصادرها، وتنقية هذه البيانات باستمرار، من خلال جهاز مختص وعلى درجة عالية من الكفاءة، باعتبار أن المعلومات الشاملة والدقيقة هي أساس القرار السليم.
- عدم قدرة جهاز صنع القرارات على إجراء تقييم دقيق وشامل لعناصر قوة دولتهم التي يتخذون هذه القرارات باسمها، مقارنة بقوة الأطراف الأخرى التي قد تؤثر فيها تلك القرارات على نحو أو آخر.<sup>2</sup>

## قائمة المراجع

### قائمة المراجع باللغة العربية:

<sup>1</sup>- فاروق عمر العمر، صناعة القرار والرأي العام، القاهرة، ميريت للنشر، 2001، ص ص 53-74.

<sup>2</sup> -Andrew Scott, op. Cit., pp. 93-94.

- أبشر الطيب ، المحاور النظرية و التجريبية لعلم السياسة العامة ، مجلة الإداري ، العدد 52 ، معهد الإدارة العامة ، مسقط ، 05 مارس 1993 .
- أندرسون جيمس ، صنع السياسات العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 1999.
- بدر أحمد ، جلال الغندور ، ناريمان إسماعيل متولي ، الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، القاهرة، درا قباء للطباعة والنشر .
- البطل منى محمد إبراهيم ، تكنولوجيا الاتصالات المعاصرة الشخصية والإدارية ونظم المعلومات، ط(1) ، الإسكندرية ، 1998.
- الجحاني الحبيب ، المجتمع المدني بين النظرية والممارسة، ط1 ، دمشق :درا الفكر ، 2003 ، أغسطس.
- الحسين أحمد مصطفى ، مدخل إلى تحليل السياسات العامة ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، عمان الأردن ، الطبعة الأولى ، 2002.
- الخزرجي ثامر كامل محمد ، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة ، عمان ، دار مجدلاوي ، 2004.
- الشعراوي جمعة سلوى ، الإتجاهات الحديثة في تحليل السياسات العامة ، بحث غير منشور ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، 2000.
- الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة (منظور كلي في البنية و التحليل) ، دار المسيرة ، عمان الأردن ، 2001.
- العمر فاروق عمر ، صناعة القرار والرأي العام، القاهرة، ميريت للنشر ، 2001.
- الكبيسي صلاح الدين ، إدارة المعرفة، مراجعة سعد زناد المحياوي، القاهرة :منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005.
- المغربي كمال محمد ، الإدارة و البيئة و السياسة العامة ، دار الثقافة ، عمان ، 2001.
- المنوفي كمال ، أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت ، دار الربيعان للنشر و التوزيع ، 1997/1996
- الموندغابرييل جي ، بنجهام باول ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، تر : هشام عبد الله ، الأهلية للنشر و التوزيع ، عمان ، 1998.
- بوضياف محمد ، مستقبل النظام السياسي الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، قسم العلوم السياسية و الإعلام .
- حضير أحمد محروس ، تحليل السياسات العامة (دراسة نظرية و حالات عملية) دار الكتاب الجامعي ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 2017

- حسن علي مشرقي ، نظرية القرارات الإدارية : مدخل كمي في الإدارة ، عمان ، دار المسيرة ، 1997.
- جان ماري دانكان ، علم السياسة (ترجمة محمد عرب )، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، 1992.
- جبريال إيه ألموند و جي بنجهام باول الإبن ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، تر هشام عبد الله ، الدار الأهلية للنشر و التوزيع ، عمان ، 1997 .
- د .جمال علي زهران ، السياسة الخارجية لمصر ( 1970،1981) ،القاهرة، مكتبة مدبولي ، 1987.
- د .جمال زهران، من يحكم مصر؟ دراسة في عملية صنع القرار السياسي في مصر والعالم الثالث، القاهرة، الطوبجي للنشر و التوزيع ، 1993.
- دال . أ . روبرت ، التحليل السياسي الحديث ، تر د. علا أبو زيد ، القاهرة ، مؤسسة الأهرام ، 1993.
- دروتي جيمس ، روبرت بالاستغراف ، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية ، تر د.وليد عبد الحي ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات ، 1985.
- سالم صلاح ، تكنولوجيا المعلومات والأمن القومي للمجتمع، ط1 ، القاهرة : عين للدراسات والبحوث الإنسانية و الاجتماعية ، 2003 .
- سعد محمد محي ، دور الدولة في ظل العولمة ، ط1 ، الإسكندرية :مركز الإسكندرية للكتاب ، 2004.
- سويلم محمد نبهان ، نظم المعلومات، ط1 ، القاهرة ،المكتبة الأكاديمية ، 1996 .
- شلبي محمد ، المنهجية في التحليل السياسي : المفاهيم ، المناهج ، الاقترابات و الأدوات ، الجزائر، 1997.
- غانم السيد عبد المطلب ، معايير التقويم ، القاهرة ، مطبعة الأطلس ، 1989.
- غراب كامل السيد ، حجازي فادية محمد ، نظم المعلومات الإدارية مدخل تحليلي، ط1 ،الرياض مطابع جامعة الملك سعود ، 1998.
- غليون برهان ، فيلالي صالح ، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، في برهان غليون ، ط1 ،بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية ،يناير، 2002 .
- دوفرجه مورييس ، علم إجتماع السياسة، ترجمة :سليم حداد، ط1 ، بيروت :المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع ، 1991 .
- فضل الله علي فضل الله ، نظريات التنظيم الإداري ، الطبعة 02 ، دبي ، المطبعة العصرية ، 1983 .
- فيريل هيدي ، الإدارة العامة منظور مقان، ترجمة :محمد قاسم القريوتي، ط2 ، عمان :المطبعة الاقتصادية ، 1983.

- فياض عامر حسن و علي عباس مراد ، مدخل إلى الفكر السياسي القديم و الوسيط ، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ليبيا ، 2004.
- قنديل أماني ، معايير التقييم في علم السياسة، تحرير د السيد عبد المطلب غانم ، القاهرة، مطبعة أطلس، 1989.
- قنديلجي عامر إبراهيم ، مصطفى عليان، إيمان فاضل السامرائي، مصادر المعلومات من عصر المخطوطات إلى عصر الإنترنت، ط1، عمان: دار الفكر للطباعة و النشر، 2001 .
- ماكس سكيديمور و مارشال كارتر وانك ، كيف تحكم أمريكا ، تر نظمي لوقا ، الطبعة الثانية ، الدار الدولية للنشر و التوزيع ، القاهرة ، 1988.
- ليمام سالمة / بارة سمير ، صنع السياسات العامة (دراسة في المفاهيم و المنهجية و البيئة (حالة الجزائر) ، الطبعة الأولى ، دار مجدلوي للنشر و التوزيع ، عمان ، 2015/2014 .
- مقلد إسماعيل صبري ، اتخاذ القرارات في السياسة الخارجية، السياسة الدولية ، عدد أكتوبر 1968
- مقلد إسماعيل صبري ، نظريات السياسة الدولية، الكويت، جامعة الكويت، 1982 .
- مهنا نصر محمد ، علم السياسة بين التنظير و المعاصرة ، الإسكندرية ، دار المعارف : د ت.
- ناجي عبد النور ، ساحلي مبروك ، مقدمة في دراسة السياسة العامة ، دار العلوم للنشر و ، مركز البحوث و الدراسات السياسية ، القاهرة، 1989 التوزيع ، عنابة ، 2014.
- ولفرد لانكستر ، نظم إسترجاع المعلومات، ترجمة :حشمت قاسم، القاهرة :مكتب غريب، . 1981 .
- هلال علي الدين و آخرون ، تقويم السياسات العامة ، مصر ، مكتبة النهضة المصرية ، 1988.
- ياغي عبد الفتاح ، السياسات العامة النظرية و التطبيق ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية ، مصر ، 2010.

قائمة المراجع باللغة الأجنبية :

- Amitani Etzoni , Mixed-Scanning : A Third Approach to Décision Making , PAR Vol , 1967.
- Ametai Etzioni . Modem Organization . New Jersey . Prentice-Hall . 1964 Macmilian and Tampoe . Ibid

- emanuel arnauld , le management strategique d'information , paris, economica , 1994 .
- Andrew Scout, The Funtioning of the International Political System, the Macmillan, New York, 1967.
- Ann Marriner –Tomy , R.N , Nursung Management And Ledership ,05 ED , U S A ,Mosby , A Time Mirror Company , 1996.
- Barbara . N Mclennan . Comparative politics and Public Policy .california Duxbury . pressa division of Wadsworth .INC .1980.
- Christopher Ham And Micheal Hill , The policy Process In The Modern Capitalist State , New York , Harvester Wheatsheaf , 1984.
- David Easton , the Anlysis of political system comparative politics, e Ed , Edited by Roy C macridis and Bernard E Brown , Irwin Dorsey Geogrtown , the Dorsey Press HomeWood , 1977.
- Duncan Macrae And Jr and James a Wilde , Policy Analysis For Public Decisions , Belmont California , Duxbury Press , A Division of Wadsworth , Inc , 1979.
- Edward A . Suchman . Evaluation Research . New York . Russeil Sage Foudation . 1967.
- George C Homans , The Human Group , New York , Harcourt , Brace , 1950.
- Harold. D.Lasswel . Politics : Who Gets . Wats .When . How . 2ed .New York . Meridien Books :INC .1958.
- Harold Sprout, Environment in the Study of International Politics, in James, Rosenau International politics and Foreign policy, Londres, Frances Pinter, 1980.
- Hug Macmilian and Mahen Tampoe . Strategie Management , Oxford , University Press , 2000 .
- James E Anderson , Public Making , 3 ed , New York , C B S Colleg Publishing , 1981 .
  - James Robinson & Richard Snyder: Decision Making in International politics, In:Herbert Kelman (ed) International Behavior, (Holt) Rinehart and Winston, New York, 1966) p. 437.

- Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky . Implementation . Berkeley . University of California . Press . 1973.
- Robert I. Liberry And George C. Edwards And Martin P. . Waltberg , Government In America : People , Politics and Policy , New York , Harper College Publishers ; 1993.
- Robert Ross, American National Government : Institution Policy and participation , 3 Ed , Guilford , U S A , The Dushkin Publishing Group , inc , 1993.
- Robert T Nakamura And Frank Samll Wood , The politics of Policy Implementation , New York ST , Martins Press Inc , 1980 .
- Sapru r k . public Policy :Art and craft Policy Analysis . New Delhi .2010.
- William Lasser , American Politics : The Enduring Constitution ,2Ed , Boston , Houghton Mifflin Company , 1999.
- Thomas Dye , Understanding Public Policy , 7 Ed , New Jersey , Prentice Hall , Englenwood chiffs ,1992.
- William N Dunn , Public Policy Analysis :An Introduction , 2 Ed , New Jersey , Pretice- Hall ,1994.

## الفهرس

المحور الأول :

05..... مفاهيم السياسة العامة وصنع واتخاذ القرار

المحور الثاني :

23..... نماذج و نظريات صنع السياسة العامة و اتخاذ القرار.....

المحور الثالث :

34..... عملية صنع السياسة العامة .

المحور الرابع :

42..... مراحل صنع السياسة العامة.....

المحور الخامس :

49..... دور المؤسسات الرسمية و غير الرسمية في عملية صنع السياسة العامة.....

المحور السادس :

67..... دور المعلومات في صنع السياسات العامة.....

المحور السابع :

82..... عملية تنفيذ السياسة العامة.....

المحور الثامن :

91..... تقويم السياسة العامة.....

101..... قائمة المراجع