

جامعة الجزائر3

كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي و الاداري

رسم السياسة العامة و صنع القرار

مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية جذع مشترك

من إعداد: د. إعباسن زهية

السنة الجامعية 2020-2021

## مقدمة

ارتبط علم السياسة بنشأة و تكوين الدولة، كما ارتبطت السياسات العامة بالتخطيط للوظائف التي تقوم بها الدولة، غير أن ذلك و مدى رشادة السياسة العامة يتوقف على استراتيجية الدولة في اتجاه تحقيق المطالب المتزايدة في المجتمع في مختلف المجالات.

إن مفهوم السياسة العامة مفهوم حديث، ظهر بعد الحرب العالمية الثانية، لكنه حظي باهتمام واسع عند المفكرين نظرا لارتباطه بعملية اتخاذ القرارات العمومية، و قد عرف عدة تطورات في المفهوم و الممارسة تبعا لتأثير الأنظمة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

من ناحية أخرى، يعتبر موضوع صنع القرار من أهم المواضيع ، وأكثرها تأثيرا على حياة الأفراد والمؤسسات و الدول، و الاهتمام بدرسته و دراسة مدى فعاليته ، و معرفة العوامل الداخلية و الخارجية التي تؤثر على عملية اتخاذ القرار ، محور الدراسات منذ القدم، حيث استخدمت أساليب تقليدية فيه، و مع ظهور المدارس الفكرية في علم الإدارة عرف هذا المفهوم تطورات مختلفة حسب اختلاف النظريات الفكرية، و الهدف الذي كانت تبحث عنه هذه المدارس هو كيفية تحقيق رشادة و عقلانية القرار.

تكتسي عملية تدريس رسم السياسة العامة و صنع القرار على أهداف علمية و مهنية و سياسية.

أ. الأهداف العلمية : وذلك لكي يتم الحصول على معلومات أكثر عن مصادر السياسات العامة وعمليات صياغتها وتطويرها وآثارها على المجتمع، مما يؤدي إلى زيادة فهم النظام السياسي والمجتمع، وهذا بالاعتماد على الأساليب العلمية.

ب. الأهداف المهنية: بمعنى تطبيق المعرفة العلمية لحل المشاكل الاجتماعية محل النقاش والجدل فكلما زادت المعرفة لدى الأفراد والمنظمات بالعوامل التي أدت إلى صنع السياسات العامة وبالنتائج المترتبة عليها، زادت القدرة على معرفة ما يجب فعله لتحقيق أهداف السياسة العامة.

ج. الأهداف السياسية: يتم الاهتمام هنا بأهداف السياسة العامة وكيف تقوم الحكومة باختيار السياسات المناسبة لتحقيق الأهداف المنشودة، وهنا يتم التأكيد على دور محلل السياسة العامة،

وضرورة بحثه عن المشاكل الإجتماعية والسياسية المعاصرة، و محاولة تحليلها وإيجاد السياسة المناسبة لحلها.

كما أن الهدف من هذه المطبوعة هو الإجابة على الإشكالية التالية:

كيف ترسم السياسات العمومية و تتخذ القرارات العمومية، في ظل تعدد الفواعل المتدخلة فيها؟

و هذا ما يؤدي إلى طرح الأسئلة التالية:

ماذا نعني بالقرار و ماذا نعني بالسياسة العامة؟ و ما العلاقة الموجودة بين المفهومين؟

من يتخذ القرار و من يصنع السياسة العامة؟ بمعنى آخر من هم الفواعل الرسمية و غير الرسمية في رسم السياسة العامة و صنع القرار؟

لماذا ترسم السياسات العمومية من طرف الدولة و ما الهدف أو الأهداف التي تصبو إليها؟

كيف ترسم السياسات العمومية و كيف تتخذ القرارات العمومية؟

و للإجابة على هذه الأسئلة، تم تقسيم الموضوع إلى ثلاث فصول، الفصل الأول يدور حول الإطار النظري و المفاهيمي لرسم السياسة العامة و صنع القرار حيث تم التطرق إلى تحديد مفهومهما و خصائصهما و أنواعهما.

أما الفصل الثاني فهو يدور حول الفواعل الرسمية و غير الرسمية في رسم السياسة العامة و صنع القرار ، و إظهار دورها في عملية صنع و تنفيذ و تقييم السياسة العامة .

و الفصل الثالث تم التطرق فيه إلى مراحل رسم السياسة العامة و صنع القرار ابتداء من وجود مشكلة وصولا إلى تقويم القرار و إدخال التعديلات اللازمة، بعد ذلك تم التطرق إلى مداخل دراسة السياسة العامة و صنع القرار التي تعددت و اختلفت بتعدد و اختلاف المدارس الفكرية.

# الفصل الأول

الإطار النظري و المفاهيمي لرسم السياسة  
العامة و صنع القرار

## الفصل الأول: الإطار النظري و المفاهيمي لرسم السياسة العامة و صنع القرار

لقد عرف كلا من مفهوم السياسة العامة و القرار عدة تطورات في المفهوم و الممارسة، و هذا ما سنوضحه من خلال هذا الفصل.

### المبحث الأول: ماهية السياسة العامة

#### 1- مفهوم السياسة العامة

إن تحول الدولة من دولة الرعاية إلى دولة متدخلة أدى إلى تضاعف وتيرة التدخل في مجمل مناحي الحياة التي تخص المواطن ، مما ترتب على ذلك مشكلات ومصاعب، استدعت تشخيص الأسباب و وضع الحلول المناسبة لهذه المشكلات على أسس علمية وموضوعية، و مع هذا بدأت تبرز السياسة العامة كحقل علمي يتطلب العناية و الدراسة فتعددت التعاريف و تباينت حسب المدارس البحثية والخلفية الفكرية لكل باحث، و من أهمها:

تعريف جيمس اندرسون على أنها " برنامج عمل للحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الأهداف، أو لتحقيق غرض مقصود...أو هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو قضية ما"<sup>1</sup>.

يركز تعريف جيمس أندرسون على ثلاث عناصر هي المؤسسة الحكومية و الهدف الذي ينبغي تحديده منذ البداية لحل المشكلة المستهدفة، و البرنامج أي أن السياسة العامة عبارة عن خطة عمل.

كما عرفها توماس داي بأنها "العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها، فهي تعبير عن كل شيء تقوم به الحكومة، أو هي تقرير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل."<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>- جيمس، اندرسون ، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر، الكبيسي، الأردن : دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة،

1999، ص 14-15.

<sup>2</sup> - Daniel Kubler, Jacques de Maillard, Analyser les politiques publiques, presse universitaire de grenoble, France,2009,P9.

هذا التعريف يتناول الإختلاف بين ما تقرره الحكومة وما تفعله فعلا ، حيث يوضح الجانب الضمني والخفي في السياسة أي بمعنى السكوت حول قضية ما ، أو عدم إبداء أي رد فعل حول مشكلة ما كإضراب أو طلب الزيادة في الأجر لشريحة معينة، هذا الصمت و عدم الفعل يعبر عن سياسة عامة للحكومة.

كما يرى أيضا "جابريل الموند" أنها تمثل "محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات مع المخرجات للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستخراجية والتنظيمية، التوزيعية، الرمزية"<sup>3</sup> تعتبر السياسات العامة بمثابة مخرجات او استجابات النظام السياسي للمدخلات الصادرة إليه من البيئة.

كما يعرفها كل من محمد محمود ربيع، عبد الله الغنيم : "برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات، وهي وضع وصياغة وتطبيق التحديات والمطالب والتوقعات"<sup>4</sup>

أما علي الشرقاوي يرى أنها "تطلق على تلك القرارات الجوهرية التي تتم في منظمة معينة وتتصف بأكبر قدر من التشعب وتعطي أطول مدى زمني وتتطلب أكبر قدر من المعلومات والتفكير الإبداعي و التأملي"<sup>5</sup>

يركز هذا التعريف على عنصرين مهمين هما: القرارات الجوهرية بمعنى القرارات الإستراتيجية و الإدارية أما العنصر الثاني فهو المعلومات بمعنى ضرورة توفر المعلومة الصحيحة في الوقت المناسب.

حسن ابشر الطيب يرى بأنه: "مع تعاظم تدخل الدولة العصرية، المتمثل في أدوارها المتعددة الهادفة لتخطيط وتنظيم وتنسيق وتوجيه كافة جوانب الحياة في المجتمع يتجسد في السياسات العامة المتعددة والمتنوعة التي تبلور الإرادة المجتمعية وتحدد الأطر الفكرية والمناهج العملية لتوجهات وأساليب عمل المؤسسات الحكومية ومنها السياسات العامة المتصلة بالدفاع والأمن والعلاقات

---

<sup>3</sup>- جابريل الموند ، بنجهام بويل ، ، السياسة المقارنة إطار نظري ، ترجمة: محمد بشير المغازي ، بنغازي : منشورات .قاز يونس، 1996، ص272 .

<sup>4</sup>- محمد محمود، ربيع و عبد الله، الغنيم وآخرون، موسوعة العلوم السياسية، ج1، الكويت، 1993، ص451 .

<sup>5</sup>- علي، الشرقاوي، السياسات الإدارية، الإسكندرية، المكتب العربي الحديث، 1988، ص23 .

الخارجية الصحة والتعليم والإسكان والقوى العاملة والاقتصاد القومي والرعاية الاجتماعية والبيئة وغيرها"<sup>6</sup>

حسب هذا التعريف أن الدولة العصرية هي تلك الدولة المتدخلة في كل القطاعات (دولة الرفاه) و هذا ما أدى إلى كثرة السياسات العامة في كل القطاعات الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية.

أما فهمي خليفة الفهداوي فيرى أنها تعني "المشاركة في صنع القرارات المهمة في المجتمع والقرار بصفة عامة هو الإختيار الواعي بين البدائل بعد دراسة الموقف من أجل تحقيق هدف معين"<sup>7</sup>

كما يعرف فهمي خليفة الفهداوي السياسة العامة انطلاقاً من ثلاث زوايا<sup>8</sup>:

- من منظور ممارسة القوة (السلطة) بمعنى أنها القدرة على التأثير في صنع القرار في المجتمع، أي أن منظور القوة يعكس إمكانية الصفوة في حصولها على القيم العامة عبر التأثير على قوة الآخرين في المجتمع ، وأن السياسة العامة يمكن لها أن تكون إنعكاسات لوجهة نظر أو إرادة أصحاب النفوذ والقوة، الذين يسيطرون على محاور التنظيم السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة وتكون القوة نتيجة إمتلاك مصدر أو مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه ، المال ، الخبرة ، المنصب ، الشخصية... الخ

- مفهوم السياسة العامة من منظور أداء النظام:

إن هذا المنظور قدم نظرة كلية واسعة وشاملة، لحركة البيئة وتفاعل نظمها، بالشكل الذي يسهم في إقامة وحدة تحليلية مترابطة تركز على قضايا وشؤون المصلحة العامة، كإستجابة للنظام السياسي، فالسياسة العامة من هذا المنظور تتأثر بعوامل عديدة قائمة في المجتمع، فالبيئة الداخلية والخارجية تعملان على تشكيل القضايا والمشكلات السياسية في الدولة، وتضع تحديات في وجه السياسة العامة مثل البطالة والتضخم ، وعليه لا تكون السياسة العامة ذات كفاءة وفعالة ما لم تراعى الظروف البيئية التي تحيط بها.

<sup>6</sup>- حسن ابشر، الطيب، الدولة العصرية: دولة مؤسسات، القاهرة:الدار الثقافية للنشر، 2000، ص 3 .

<sup>7</sup>- فهمي خليفة، الفهداوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل، الأردن : دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001 ، ص 16 .

<sup>8</sup>-المرجع نفسه، ص 32 .

- مفهوم السياسة العامة من المنظور المؤسسي (الحكومة) أي النظر إلى السياسة العامة من خلال عملية إتخاذ القرارات داخل الأجهزة الحكومية في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية.

مما سبق يمكن القول بأن السياسة العامة هي مجموعة القرارات والبرامج الحكومية التي تشكل مخرجات النظام السياسي في مجال معين و التي تشارك في صنعها فواعل رسمية و غير رسمية، ويتم التعبير عنها في عدة صور وأشكال منها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية.

## 2- خصائص السياسة العامة

من تعريف السياسة العامة يمكن أن نستنتج السمات و الخصائص التي تتميز بها وهي<sup>9</sup>:

- إنها حصيلة عملية جماعية تطرح فيها الاجتهادات وتؤثر فيها الاتجاهات والإيديولوجيات مثلما تخضع للمعرفة والأطر النظرية وللأساليب العقلانية والتقنية.

- إنها تُناقش ثم تُقر ثم تصدر من جهات رسمية مخولة دستوريا أو قانونيا بذلك، لكن لا يمنع من بحثها ودارستها ومشاركة الكثيرين في بلورة أفكارها وبدائلها ممن هم غير رسميين بمعنى أن التوجهات العامة بشأن المشكلات والقضايا المجتمعية، لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة وتصدر بشأنها قانونا أو قرارا يحدد أهدافها وينظم مسارات ونشاطات المؤسسات الحكومية المعنية بشأن سياسة ما، وبذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الفكرية والعملية. -إنها تتناول قضايا ومشكلات تم المصلحة العامة ولها طابع الشمولية، ولكن ذلك لا ينفي تناول السياسات العامة لقضايا تم فئة يتعاطف معها جمهور واسع من المواطنين، أو تكون للسياسات العامة توجهات إستراتيجية ومستقبلية لا تشغل بالعموم المواطنين.

- إنها تتسم بالثبات والاستمرارية والديمومة في نفاذها وفعاليتها، وان كان لبعضها سقف زمني بوقف مفعولها ويكون معلوما في قرار صدورها، وعندها تكون السياسة العامة مرحلية أو مؤقتة بظرف سنة أو سنتين ثم ينتهي مفعولها.

<sup>9</sup>-عامر خضير، الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة:المنظمة العربية للتنمية الإدارية

- تتسم بالواقعية والعقلانية وتكون قابلة للتنفيذ والقياس والتقويم والتحليل، أي أن السياسة العامة هي بمثابة البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتوافرة وليست حلما أو طموحاعاما.

- السياسة العامة تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية: إذا كانت السياسة العامة هي بلورة للإرادة المجتمعية، فهي تتفاعل وتتمازج فيها توجهات ورغبات الجماعات ذات المصلحة المباشرة في السياسة العامة المعينة، وبعبارة أخرى فان لأغلب السياسات العامة أطراف رابحة وأخرى خاسرة، أو طرف يحظى بالكثير والآخر لا يصيبه منها إلا القليل.

### 3- تطور مفهوم السياسة العامة

شهدت السياسة العامة كحقل معرفي تطورات و تغييرات منهجية و عملية ملحوظة، ففي خضم كل التحولات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و حتى الأمنية التي عرفها العالم تغير مضمون و مفهوم السياسة العامة التي أصبحت أكثر تعبيرا عن مصالح و احتياجات أفراد المجتمع، و أكثر تجسيدا لمصلحة التفاعل و التمازج القائم بين النشاطات المختلفة للفواعل الرسمية منها و غير الرسمية.

إن السياسة العامة ك ممارسة موجودة منذ القدم، فعندما تكون سلطة تتخذ قرارات عمومية في مجالات تم المجتمع فهي بذلك تصنع سياسة عامة، لكنها كمصطلح لم تظهر إلا حديثا، و مفهومها تطور و تغير تبعا لتغير الظروف، و يمكن حصر هذا التطور في خمسة مراحل:

#### المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى

حيث كانت الدراسات التقليدية هي السائدة، و التي تميزت بدراسة الحكم والسياسة في نطاق الفلسفة الأخلاقية بالتركيز على السياسة الموضوعية من طرف الحكومة، المؤسسات السياسية، الترتيبات الهيكلية، و المبررات الفلسفية للحكومة... الأمر الذي جعل من الدراسات وصفية ظاهرية بعيدة عن التحليل لاسيما فيما يخص السلوكيات و التصرفات المصاحبة لصنع السياسة العامة، هذا الوضع بقي على حاله إلى غاية استقلال علم السياسة عن الفلسفة الأخلاقية و تحوله إلى فرع من فروع العلوم الاجتماعية، و بذلك أصبح ينظر للسياسة العامة على أنها وجه للقانون والعلاقات المتفاعلة بين المؤسسات عن طريق مجموعة القواعد التي تحكم بينهما من جهة ، و أن هذه السياسة

تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي من جهة أخرى<sup>10</sup>، ويمكن إرجاع سطحية الاهتمام بالسياسة العامة في هذه لفترة إلى كون علم السياسة ما زال في إطاره الفلسفي، ولكن بعدما بدأ يتبلور علم السياسة ويغدو فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، حضبي بالدعم العلمي والمعرفي اللازم، واعتبار أن السياسة صارت تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية

### المرحلة الثانية: الأزمة الاقتصادية العالمية في 1929

و التي أدت إلى توسيع دور الحكومة ، و ما صاحبه من طلب وعرض متزايد للمعلومات الضرورية لوضع السياسة العامة و تحليلها، فكلما تطورت الحكومة و توسعت صلاحياتها زادت الحاجة لتحليل السياسة العامة.

و من نتائج الأزمة الاقتصادية العالمية هو تحول الدولة الرأسمالية من دولة حارسة للممتلكات إلى دولة متدخلة (دولة الرفاه الاجتماعي) ، بالتالي فهذه الأزمة ساهمت في تحويل الاهتمام في العلوم الاجتماعية من الاهتمامات التقليدية للعلوم السياسية إلى الاهتمام بعمليات صنع السياسة العامة، و التي اعتبرت من طرف الأكاديميين السبب الرئيسي لتلك الأزمات و الإنتكاسات لمعظم الدول<sup>11</sup>.

### المرحلة الثالثة: بعد الحرب العالمية الثانية

إن فترة ما بين الحربين العالميتين و التي عرفت شيوعاً و انتشاراً كبيراً لنتائج المدرسة السلوكية ، مما أدى إلى بروز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث، حيث كان التركيز في البداية منصبا على القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد و الجماعات، دراسة محددات التصويت، وظائف الجماعات المصلحية و الأحزاب السياسية، و التوزيع المختلف للسلوك التصارعي بين السلطات... فيما بعد اتجه التركيز بشكل أكبر إلى مضمون السياسة العامة بتحليل أثر القوى السياسية و الاجتماعية فضلا عن تقويم نتائج السياسة العامة على المجتمع المتوقعة وغير المتوقعة و هكذا، و خاصة بعد الحرب العالمية

<sup>10</sup> - فهمي خليفة، الفهدوي، المرجع السابق الذكر ،ص 27 .

<sup>11</sup> - أحمد مصطفى، الحسين، تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي:مطابع البيان التجارية،

الثانية ،انصب التركيز بشكل أكبر على مفهوم السياسة العامة ،كيفية بلورتها، أهدافها، أساليب تنفيذها و تقويمها ضمن إطار تحليلي بسبب تزايد الأصوات المنادية بتدخل أكبر للدولة لتفعيل النشاط الاقتصادي، و تسيير الموارد الاقتصادية، و استيعاب النمو المتزايد في الخدمات الواجب توفيرها والتي تتعدى حدود القطاع الخاص و قدراته الخدمائية<sup>12</sup>.

بالتالي السياسة العامة لم تكتسب معناها الاصطلاحي علميا، إلا في مطلع الخمسينات من القرن السابق، على يد عالم الاقتصاد السياسي "هارولد لازويل H.D Laswell " الذي تناول بالدراسة في كتابه: من يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟<sup>13</sup> ، وكتابه مع "دانيال ليرنر "D.Lirner" عام 1951م المعنون ب: "علوم السياسات: التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب"<sup>14</sup>، الذي تطرق فيه إلى الإطار التحليلي للسياسات العامة.

فقد شهدت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية انحسارا لفلسفة النظام الاقتصادي الحر حيث اتسمت هذه الفترة بالأطروحات المنادية بأهمية تدخل الدولة كمحرك رئيسي للنشاط الاقتصادي<sup>15</sup>، فقد تعاضم دور الدولة في المجتمع بالقدر الذي جعلها في بعض الحالات السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة. وقد تحولت الدول الغربية من نظم حكم تسلطية إلى نظم ديمقراطية، وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل متزايد من أجل الاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية، قد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بدولة الضمانات الاجتماعية، من خلال برامج التأمين الإجتماعي والصحة والتعليم العام وغيرها، وهكذا فإن العلاقة البسيطة بين التحول الديمقراطي وبين الخصائص الضمانية للدولة في العقود الأولى من القرن 20م، قد تحولت إلى إشكالية معقدة ومتشابكة، ولقد نتج عن ذلك تنامي دراسات السياسة العامة في العلوم الاجتماعية<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> - فهمي خليفة، الفهدوي، المرجع السابق، ص 28.

<sup>13</sup> - Jacques Fontanel, évaluation des politiques publiques, paris, 2008, p59.

<sup>14</sup> - المنوني، كمال ، السياسة العامة و أداء النظام السياسي، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988 ، ص 158.

<sup>15</sup> - Jacques Fontanel, Opcit, p39.

<sup>16</sup> - المنوني، كمال، المرجع السابق الذكر ، ص 11.

كما عرفت تطور أدوات البحث العلمي في الدراسات السياسية كالاكتفاء على الجوانب الكمية، تفعيل الاستبيان والإحصاء... إضافة إلى تطور الدراسات المتعلقة بمفهوم المال العام، و اتساع قضايا السياسة العامة، فبعض القضايا أصبحت مواضيع للسياسة العامة بعدما كان ينظر لها على أنها قضايا خاصة و واجبة الاحترام، أو أنها خاضعة للإرادة الإلهية لا يسمح بالتدخل في نطاقها ومن أمثلة ذلك: التربية، المرأة، الكوارث.

المرحلة الرابعة: بعد مرحلة التسعينات

وخلال مرحلة التسعينات وما بعدها من القرن العشرين، وانتقالا إلى متطلبات القرن الحادي والعشرين وما أحدثه من تغيرات على دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات القطاعين الخاص والعام فضلا عن تزايد دور الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في صياغة أولويات السياسات العامة وتحديد مساراتها، وقد ساعد على تبلور هذا الدور التغير في مفهوم السيادة والتسارع المعلوماتي والاتصالي، الذي منح للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الإنسان، القدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات، وظهرت بحوث وكتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة كمنظمات حقوق الإنسان والمجتمع المدني، وهذا كله قد أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستوى المحلي والمركزي، وأن السياسات العامة في ضوء ذلك تعبر عن إرادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة تُدعى حاليا باسم "شبكة السياسة"<sup>17</sup>.

وبتحليل ما سبق يمكن القول أن علم السياسة العامة قد تطور من الوصف إلى التحليل ثم إلى المقارنة ليصبح الآن حقلا شاملا نما مع بدايات تطور الفكر السياسي، ليصل في هذا القرن بمنهجية وأسلوب علمي للتحليل مستقل وكنقطة إلتقاء بين العديد من العلوم الاجتماعية كالاقتصاد والعلوم السياسية، والاجتماع، والإدارة وغيرها، ومع هذا التطور توالى اهتمامات متتابعة بالسياسة العامة، تمثلت في الأبحاث والدراسات النظرية والتجريبية في العديد من التخصصات، وكان نتاجها ما نعايشه حاليا من

تعدد المحاور والأطروحات العلمية والعملية التي أثرت التوجهات والفكر بالمعارف والتجارب المتصلة بفعاليات وقواعد صنع السياسات العامة وطرق تنفيذها وتقييمها بشكل فعال وكفاء<sup>18</sup>.

أي أن السياسة العامة عرفت تطورا في المفهوم و الممارسة و أصبح البحث عن كيفية رسم سياسات عامة ناجحة عن طريق توفير المعلومات الصحيحة و ذلك بفتح المجال لتعدد قنوات الاتصال و استخدام التطور التكنولوجي لذلك، كما بادر العديد من الكتاب و المفكرين إلى وضع العديد من التعاريف الخاصة بالسياسة العامة.

#### 4- أنواع السياسة العامة:

تعددت تصنيفات السياسة العامة ، كل مفكر نظر لها من زاوية معينة، و أهم هذه التصنيفات<sup>19</sup>:

##### أ- حسب النشاطات التي تقوم بها الحكومة

-السياسات الإقتصادية: و هي كل الأفعال الحكومية من خطط و برامج و قوانين و قرارات في القطاع الإقتصادي مثل السياسة الفلاحية، السياسة التجارية، و السياسة الصناعية.

- السياسة الإجتماعية: و هي القرارات المختلفة المتخذة في القطاع الاجتماعي مثل السياسة السكنية، سياسة التشغيل، السياسة الصحية.

- السياسة الثقافية: و هي تلك القرارات و الأفعال التي تقوم بها الحكومة في المجال الثقافي مثل قطاع السينما و المسرح...

##### ب- حسب الأفعال التي تقوم بها الحكومة:

وتتمثل في أربع أنواع:

- السياسة العامة الإستخراجية: و نعني بها الأفعال التي تقوم بها الحكومة لاستخراج الموارد من بيئتها الداخلية و الخارجية، مثل الخدمة العسكرية والخدمات العامة الإلزامية الأخرى.

<sup>18</sup>- المرجع نفسه، ص145 .

<sup>19</sup>- فهمي خليفة، الفهداوي، المرجع السابق الذكر ، ص 58.

وتعتبر الضرائب من أهم أنواع الاستخراج للموارد انتشارا في الدول المعاصرة، فهي تعني استخراج النقود والسلع من أفراد المجتمع للأغراض الحكومية، دون أن تلقى منفعة فورية أو مباشرة، وتنقسم بدورها إلى ضرائب مباشرة على دخل الفرد والأصول الرأسمالية، والتركات والعقارات، و ضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية، و رسوم المنتوجات الصناعية، والضرائب على المبيعات والمشتريات.

### - السياسة العامة التوزيعية وإعادة التوزيع:

هي تخصيص الوكالات الحكومية بمختلف أنواعها للأموال، والسلع والخدمات وتوزيعها على الأفراد والجماعات في المجتمع، من أجل الاستفادة منها، مثل توزيع القروض لإقامة مشاريع صغيرة، والمنح والامتيازات التي تقدم لطلبة الجامعة، بالإضافة إلى الإعتمادات الموجهة للصحة، والتعليم والدفاع ... الخ

ويقاس الأداء التوزيعي للسياسات العامة، من خلال مقارنة كمية التوزيع للقيم، مع المنافع التي حصلت عليها القطاعات البشرية في المجتمع التي حصلت على المنافع.

و كلما شمل الأداء التوزيعي للحكومة ازديادا في القيمة التوزيعية، كلما دل ذلك على اتساع نطاق المستفيدين من التوزيع.

وترتبط بسياسة التوزيع ما يعرف بسياسة إعادة الدخل لصالح فئات الدخل المحدود و هي عبارة عن سياسة إعادة التوزيع مثل المنح المقدمة للمعوقين.

### -السياسات العامة التنظيمية:

نظرا لتعقد الحياة، وتزايد المشاكل في الصحة، المرور، السكن ... الخ، وتطور سبل الأعمال وتزايد أنشطة الحكومة في المجتمع إزدادت الحاجة إلى مثل هذه السياسات والمتمثلة في ممارسة النظام السياسي لعمليات الضبط والرقابة لمختلف الأنشطة والسلوكيات للإلتزام بدواعي المصلحة العامة، وتطبيق القانون بما يضمن عمل المجتمع أو عدم عمله، وفرض العقوبات اللازمة عند حصول أي تجاوزات، مثل قانون المرور.

## - السياسة العامة الرمزية:

وهي السياسات التي تهدف من وراءها النظم السياسية تعبئة الجماهير، ورفع حماسهم الوطني من خلال حديث القادة السياسيين عن تاريخ الأمة وعن القيم والإيديولوجيات المتمثلة في المساواة والديمقراطية والوعد بالإنجازات ومكافآت مستقبلية، وتهدف هذه الشعارات إلى تحسين نوايا المواطنين في قادتهم والإيمان ببرامجهم السياسية، مما يجعلهم يدفعون الضرائب بطواعية وطاعة القوانين مما يقلل من معارضة النظام، أي قبول شرعية الحكومة وسياساتها.

### المبحث الثاني: ماهية صنع القرار

قبل أن نعرف صنع القرار و نوضح الاختلاف و العلاقة الموجودة بينه و بين اتخاذ القرار، لابد من تعريف القرار

#### 1- مفهوم القرار:

فالقرار لغة هو ما قر عليه الرأي في الحكم في مسألة ، فيقال صار الأمر الآن قرار أي انتهى و ثبت القرار، و كلمة القرار تعني القطع أي قطع عملية التفكير و هي عملية اختيار تقود إلى فعل معين<sup>20</sup>، و على الرغم من أهمية موضوع القرار وارتباطه بالعلوم الاجتماعية - الإدارة العامة، السياسة، الاجتماع، علم النفس الاجتماعي - إلا أن الجهود التي بذلها أصحاب الاختصاص في توضيح مفهوم القرار أو تعريفه لم تؤدي إلى تحديد التعريف الجامع المانع للقرار و من أهم هذه التعاريف:

"هو الاختيار بين عدد من البدائل المتاحة التي تتسم بعدم اليقينية في نتائجها"<sup>21</sup>

هذا التعريف يدور حول فكرتين أساسيتين، أولهما أن القرار هو اختيار أي عمل مقصود و واعي يسبقه تفكير حول البديل (أي الحل أو القرار) الذي سيختاره، أما الفكرة الثانية و هي تتعلق بظروف عدم التأكد التي يتم فيها هذا القرار لأن المعلومات ناقصة حول نتائج هذا القرار مستقبلا.

---

<sup>20</sup>- عاشور، يوسف حسين، بحوث العمليات - نظرية القرارات، فلسطين: الجامعة الإسلامية قسم إدارة الأعمال، 1996، ص120.

<sup>21</sup>- أيوب، نادرة، نظرية القرارات الإدارية، عمان : دار المسيرة، 1997، ص83.

هو "اختيار تصرف معين بعد دراسة و تفكير"<sup>22</sup> .

"هو تحليل وتقييم لكافة المتغيرات المشتركة والتي تخضع بمجملها للتدقيق والتمحيص بحيث يتم إدخالها وإخضاعها جميعها للقياس العلمي ومعادلات البحث العلمي والنظرية العلمية والأساليب الكمية الإحصائية للوصول إلى حل أو نتيجة، وأخيرا إلى استنتاجات وتوصيات لوضع هذا الحل أو الحلول في مجال التطبيق العملي وحيز التنفيذ"<sup>23</sup>.

هذا التعريف يركز على أن القرار يتخذ على أسس علمية و أساليب رياضية و حسابية حتى نصل إلى قرار صحيح و سليم.

"هو نشاط إنساني مركب يبدأ بشعور من الشك وعدم التأكد من جانب متخذ القرار حول ما يجب عمله حيال مشكلة ما، وتنتهي باختيار أحد الحلول التي يتوقع أن تزيل حالة الشك وعدم التأكد، وبذلك تساعد في الوصول إلى حل المشكلة المطروحة"<sup>24</sup>.

هو "عملية اتخاذ القرار هي استخدام المنهجية العلمية والتحليل الكمي لاختيار بديل من عدة بدائل، شريطة أن يحقق هذا البديل المنفعة الأكثر للأفراد والتنظيمات الإدارية"<sup>25</sup>.

اتخاذ القرار هي عملية اختيار البديل الأفضل بين البدائل المتاحة و تتم هذه العملية بشكل واعي بشرط أن تحقق العائد الأكبر"<sup>26</sup>

كما يرى الجوهري أن صنع القرار هو سلسلة من الاستجابات الفردية أو الجماعية التي تنتهي باختيار البديل الأنسب في مواجهة موقف معين"<sup>27</sup>.

---

22- سيد، الهواري، الموجز في شرح عناصر عملية الإدارة، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1996 ، ص213 .

23- ظاهر، الكلالدة، القيادة الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997 ، ص254 .

24- محمد، سويلم، الإدارة، دم ن، دار الهاني للطباعة، دت ن ، ص7 .

25- موسى ، اللوزي، التطوير التنظيمي أساسيات ومفاهيم حديثة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 1999 ، ص31 .

26 - عبد الفتاح ، حسين دياب ، طريقك إلى الإدارة الفعالة، دار التوزيع و النشر الإسلامية، القاهرة، 1999، ص320.

27- عاشور، يوسف حسين، المرجع السابق الذكر، ص 121.

مما سبق يمكن القول أن القرار هو مسار فعل يختاره المقرر باعتباره انسب وسيلة متاحة أمامه بعد دراسة علمية، لإنجاز الهدف أو الأهداف التي يبتغيها لحل المشكلة التي تواجهه.

## 2- الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار

تعددت الدراسات التي تناولت مفهوم اتخاذ القرار، و قبل إعطاء مفهوم لهذه العملية فمن الأفضل أن نبين الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار.

إن عملية صنع القرار تحتوي في مضمونها على جميع مراحل إعداد القرار ابتداء من تحديد المشكلة و معرفة أسبابها ثم جمع المعلومات من كل مصادرها و وضع البدائل الممكنة وتقييمها بغرض اختيار البديل الأفضل (القرار)، ثم متابعتها و تقييمه و إدخال التعديلات الممكنة عليه.

وهناك من يرى عملية صنع القرار من زاوية مختلفة و بمراحل أخرى، فهي عملية اشتمل وأوسع لأنها تتكون من ثلاث مراحل هي المرحلة الفكرية (ما قبل القرار) والمرحلة التنظيمية (اتخاذ القرار) ومرحلة ما بعد القرار<sup>28</sup>.

بينما عملية اتخاذ القرار هي عملية عقلانية رشيدة تتبلور في عمليات ثلاث هي: البحث والمفاضلة والمقارنة بين البدائل واختيار بديل معين من بين بدائل مختلفة ، و هي المرحلة الحاسمة و المهمة في عملية صنع القرار، لذلك هي تتطلب قدرا كبيرا من الانتباه والإدراك والتصور والابتكار وتؤدي إلى حسم منطقي لموقف يتطلب حله وتنفيذه.

إذن يمكن القول أن اتخاذ القرار هي محتواة في عملية صنع القرار التي هي عملية شاملة و معقدة و تحتوي على مراحل عديدة بينما اتخاذ القرار هو مرحلة مهمة و حاسمة من مراحل صنع القرار.

## 3- أنواع القرارات

اختلفت معايير التصنيف و تباينت وجهات نظر المختصين حول تصنيف القرارات، و يمكن تلخيصها كما يلي:

---

<sup>28</sup>- ظاهر، الكلالدة، المرجع السابق الذكر، ص 48.

## أ- حسب درجة توفر المعلومات

- **القرارات في حالة التأكد:** هي التي تتخذ في ظروف التأكد التام من طبيعة المتغيرات والعوامل المؤثرة في عملية صنع القرارات، وبالتالي آثار القرار ونتائجه تكون معروفة بصورة مسبقة.

- **القرارات في حالة المخاطرة:** هي التي تتخذ في ظروف وحالات محتملة الوقوع، وبالتالي فإن على متخذ القرار أن يقدر الظروف والمتغيرات المحتملة الحدوث في المستقبل، وكذلك درجة احتمال حدوثها.

- **القرارات في حالة عدم التأكد:** هي التي غالباً ما تقوم بها الإدارة العليا عند تحديد أهداف المشروع العامة وسياسته، ويصعب على الإدارة تحديد الظروف المتوقع وجودها أو حدوثها، بسبب عدم توفر معلومات كافية، وبالتالي صعوبة التنبؤ بها<sup>29</sup>.

## ب- حسب درجة التكرار

- **القرارات المبرمجة:** المقصود بها تلك القرارات الروتينية التي تتخذها المنظمة كلما واجهتها نفس المشكلة أي لا داعي للمرور على كل مراحل عملية صنع القرار، فالبديل الأفضل (القرار) متخذ مسبقاً.

- **القرارات غير المبرمجة:** و هي تلك القرارات التي تصنع كلما واجهت المنظمة مشاكل جديدة غير روتينية، بالتالي ضرورة المرور بكل مراحل عملية صنع القرار لإيجاد الحل المناسب لها.

## ج- حسب درجة الشمول:

- **القرار السياسي:** هو ذلك الفعل الإرادي الصادر من أجهزة السلطة السياسية ويتوج بمبادئ وقواعد عامة توجه الرؤوسين في ترشيد سلوكهم وقراراتهم، فالقرار السياسي هو الإطار الأعم الذي تتخذ فيه القرارات الإستراتيجية و القرارات الإدارية.

<sup>29</sup>- مشرفي، حسن على، نظرية القرارات الإدارية، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1997، ص 73.

يرتبط القرار السياسي بسلوك النظام السياسي و هو عبارة عن جملة من القواعد والمبادئ العامة التي ترشد القادة والمسؤولين في مختلف المستويات التنظيمية في الإدارة العامة لاتخاذ قرارات على مستوياتهم التنظيمية ، وحل المشكلات التي تواجههم.

إن القرار السياسي يوضع من قبل القيادة العليا في التنظيم ، وأعلى تنظيم في الدولة ، هي المؤسسات الدستورية التي تتولى اتخاذ قرارات سياسية تحدد بموجبها القواعد والمبادئ الموضوعية التي ترشد وتوجه سلوك المرؤوسين في اتخاذ القرارات التنفيذية لعلاج المشكلات التي تعترضهم.

يتأثر القرار السياسي بالتركيب السياسية للنظام السياسي وبالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائد في بلد خلال فترة زمنية معينة.

كما يتأثر بالظروف الدولية ، والضغط الموجهة للنظام السياسي من الداخل والخارج على حد سواء<sup>30</sup>.

**-القرارات الإستراتيجية:** وتتعامل فيه هذا النوع من القرارات مع الأعمال ذات الصيغة غير التقليدية المتعلقة بالمستقبل كعمل الخطط طويلة المدى التي تؤثر على المنظمة كلها، وتشمل بناء الأهداف والسياسات والتنظيمات والوصول إلى الكفاءة الشاملة للمنظمة، بعبارة أخرى القرارات الإستراتيجية هي تلك القرارات التي لها علاقة بالأهداف البعيدة المدى و ذات أهمية بالنسبة للمنظمة ، و هذا النوع من القرارات يتخذ على مستوى القيادات العليا<sup>31</sup>.

**-القرارات التكتيكية:** حيث تتعامل مع الأنشطة المتوسطة أو القصيرة المدى وتخصيص الموارد لتحقيق أهداف المنظمة، وعلى حين أن اتخاذ القرار الإستراتيجي هو نشاط تخطيطي فإن القرار التكتيكي خليط من كل من نشاطي التخطيط والرقابة، وهذا النوع من اتخاذ القرارات له حالات قليلة التعامل مع عملية اتخاذ القرارات المبرمجة<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup>- موسى ، اللوزي، المرجع السابق الذكر، ص 50.

<sup>31</sup>- محمد، سويلم، المرجع السابق الذكر، ص 48.

<sup>32</sup>- سيد، الهواري، المرجع السابق الذكر، ص 29.

**-القرارات الفنية:** وتتعامل هذا النوع من القرارات مع الأنشطة اليومية أو القصيرة المدى، وفي هذا المستوى من القرارات تكون المعايير القياسية ثابتة، لذلك تكون نتيجة القرار محدودة، والقرار الفني هو عملية ضمان أن الأهداف المحددة قد نُفذت بكفاءة وفاعلية. وتكون معظم القرارات الفنية من النوع الروتيني الذي يمكن برمجته بسهولة، حيث توضع لها قواعد وشروط، بحيث يمكن اتخاذ القرار بصفة آلية عند توافر الشروط المحددة للمعلومات مقدماً.

#### **د-حسب المدى الزمني**

- قرارات طويلة الأجل: و هي عبارة عن قرارات مرتبطة بفترة طويلة في المستقبل مما يطبعها بطابع الآتأكد و هذا ما يجعل المعلومات المتوفرة غير كافية و صعبة الحصول .

-القرارات القصيرة الأجل، و تتميز بارتفاع درجة اليقين فيها و المعلومات ممكنة الحصول عليها و بالتالي هي قرارات لها علاقة بأهداف قصيرة المدى.

## الفصل الثاني

فواعل رسم السياسة العامة و صنع القرار

## الفصل الثاني: فواعل رسم السياسة العامة و صنع القرار

إن رسم السياسة العامة و صنع القرار تخضع لمعايير الديمقراطية، و هذا ما يستوجب مشاركة عدة فواعل منها رسمية و غير رسمية.

### المبحث الأول: الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة و صنع القرار

#### 1- السلطة التشريعية:

وتبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينه.

فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي و يظهر دورها في السياسة العامة كمصدر رسمي من خلال أداءها للوظائف التالية:

فهي تعمل على أداء ثلاث وظائف: الوظائف التمثيلية، والتشريعية، والرقابية.

أ- من خلال الوظيفة التمثيلية فهي تمثل إرادة الشعب الذي يعتبر مصدر الشرعية للسلطة في البلدان الديمقراطية، من هنا فهو مسؤول بشكل مستمر عن التمكين لمختلف القوى السياسية الإقتصادية والإجتماعية من أن تجد تعبيراً مناسباً عند وضع السياسة العامة<sup>33</sup>، فهو يحمل معلومات وبيانات عن

---

<sup>33</sup>- برو، فيليب، علم الاجتماع السياسي، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، بيروت: المؤسسة الجامعية. للدراسات والنشر

المشاكل العامة التي تعاني منها فئات المجتمع، فقد تم إنشاء البرلمانات لتمثيل مصالح المواطنين، والاستماع لهم.

بمعنى آخر تشكل السلطة التشريعية من النواب كممثلين عن المواطنين، و هم الذين يحملون إنشغالهم وتصوراتهم وأفكارهم وكل البيانات والمعطيات حول المشاكل العامة التي تواجههم في شتى المجالات إذن للسلطة التشريعية دور في إظهار و ترتيب مشاكل المجتمع في الأجندة السياسية.

ب- من خلال الوظيفة التشريعية فبمقتضى الصلاحيات المخولة له التي تمنحه سلطة سن التشريعات، فهو بذلك يعد و يصنع السياسات العامة التي تكون محل جدل ونقاش وتجادب مستمر ومساومة أي إعطاء معلومات و إحصاءات وتفضيلات تساعد على توازن السياسات وجعلها أكثر مرونة لإستيعاب كافة المصالح<sup>34</sup>، أي الحلول و البدائل و الخيارات التي تقترحها السلطة التشريعية بحكم خبرتهم و معلوماتهم كنخبة سياسية.

ج- من خلال الوظيفة الرقابية على الحكومات لضمان قيام الأخيرة بتنفيذ السياسات والبرامج وفقا لرغبات ونوايا السلطة التشريعية.

فالبرلمان يمارس وظيفة الرقابة بطريقتين: الإشراف على إعداد سياسات معينة (الرقابة المسبقة)، أو مراقبة تطبيق وتنفيذ سياسة معينة (الرقابة اللاحقة)، ورغم امتلاك معظم المجالس التشريعية لسلطة مساءلة الحكومة عن أعمالها وسياساتها، يوجد تباين كبير بينها في الأدوات والهيئات التشريعية التي يمكن استخدامها لأداء وظيفة المراقبة، ويعكس هذا التباين إلى حد كبير الاختلاف في شكل الحكومة وغيرها من الترتيبات الدستورية.<sup>35</sup>

و تضم الأجهزة البرلمانية آليات هامة تساعد علي جمع المعلومات وذلك من خلال جمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة وتشتمل هذه الوسائل على اللجان البرلمانية، والأسئلة البرلمانية،

---

<sup>34</sup>- برو، فيليب، المرجع السابق الذكر، ص 167.

<sup>35</sup>-الجمال راسم، محمد، الاتصال و الإعلام في الوطن العربي، بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 2004

والاستجابات، والمناقشات العاجلة، ومراجعة القوانين، والطلبات الخاصة بالأعضاء من أجل تأجيل المناقشات والاقترحات التي تسمح للمشرعين بإثارة المسائل المتعلقة باستخدام السلطة الحكومية، أو الاستخدام المقترح لها، مما يستدعي شرح الإجراءات التي اتخذتها الحكومة، أو التي تحتاج إلى الدفاع عن أو تبرير السياسات أو القرارات الإدارية.

## 2 - السلطة التنفيذية:

لا يمكن إخفاء دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة، لأنها أصبحت اليوم هي المهيمنة سواء في الدول المتقدمة أو النامية، من خلال تقديم مشاريع القوانين للبرلمان، وهي ذات صلة وثيقة بالسلطين التشريعية والقضائية.

كما تنوب عن البرلمان في تشريع القوانين، عن طريق الأوامر والمراسيم، خاصة أثناء العطل البرلمانية، وتقوم بتعيين القضاة، ويبرز دور السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة، خصوصا في إطار السياسة الخارجية والعسكرية، حيث دورها في غالبية الأنظمة السياسية أن لم يكن جميعها بارز بشكل كبير<sup>36</sup>.

و سنتطرق في هذه النقطة إلى إظهار دور كل من المسؤولين السياسيين التنفيذيين، و البيروقراطيين و التكنوقراطيين.

### أ-المسؤولون السياسيون التنفيذيون

إن نجاح السياسات القطاعية مرهون بالدور الذي يلعبه المسؤولون السياسيون التنفيذيون في عملية صنع السياسة العامة، هذه الفئة هي تلك الشخصيات الموجودة في القيادة العليا للإدارات الحكومية

---

<sup>36</sup> - السويد محمد، علم الاجتماع السياسي ميادينه وقضاياها، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص 190.

كالوزراء من خلال المعلومات الشاملة والخطوط العريضة التي يقدمونها عن سياساتهم القطاعية و يمكن إجمال دورها في النقاط التالية<sup>37</sup>:

- باعتبارها نخبة سياسية فهي تملك خبرة و معرفة و دراية إنطلاقاً من موقعها في الجهاز الحكومي وبحكم إطلاعها على الأنماط التي تصنع في خضمها السياسة العامة، فبحكم وزنها وتأثيراتها وتفضيلائها و نفوذها تملك معلومات تمكنها من تسطير الأهداف العامة و البرامج و إقتراح مشاريع القوانين.

- كذلك من خلال الإتصالات السياسية التي تقوم بها من خطابات و مؤتمرات و غيرها.

- و من خلال دراساتها الميدانية تقدم معلومات حول القضايا العامة وكيفية التعامل معها كل حسب نطاق تخصصها.

- من خلال التوضيحات التي يقدمها الوزراء لمشاريع قطاعاتهم فهي بمثابة معلومات هامة عن التوجيهات الأساسية الماضية والحاضرة والمستقبلية للسياسة العامة.

#### ب- البيروقراطيون:

على الرغم من النظرة التقليدية الشائعة في العلوم السياسية حول عدم مشاركة الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة وتخصه فقط في التنفيذ، إلا أن هناك اتفاق عام حول الدور الكبير الذي يقوم به البيروقراطي في صياغة ومناقشة السياسات العامة، وذلك لامتلاك الإدارة المعلومات الهامة والكافية عن السياسة، نتيجة مشاركتها في تنفيذ تلك السياسات عملياً، لذا يعبر عنها "بذاكرة الحكومة"، ويقوم الجهاز الإداري بمهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات، والجهاز الإداري هو الذي يحتكر جانب المخرج من النظام السياسي<sup>38</sup>.

ويتجاوز دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة و ذلك:

<sup>37</sup>- الجمال راسم، محمد، المرجع السابق الذكر، ص 178.

<sup>38</sup>- الكواري علي خليفة، الشلبي جمال وآخرون...، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت: سلسلة كتب المستقبل

العربي 19، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص 12.

- من خلال الإتصال المستمر للجهاز الإداري مع المسؤولين عن رسم السياسة العامة يؤدي بهم (البيروقراطيين) لامتلاك القوة و النفوذ و التأثير، فنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين والمسؤولين السياسيين عن المسائل الفنية، أدى إلى تفويض مهام و صلاحيات واسعة تمكنهم من رسم السياسات واتخاذ القرارات، و يظهر ذلك على شكل تقديم مقترحات وخيارات وتفضيلات للقادة السياسيين حول أعقد المسائل التي تواجه قطاعاتهم بحكم طبيعة المعلومات المتخصصة التي يدركونها لاطلاعهم على أمهات القضايا في الحكومة.

- من خلال الإتصال المستمر للجهاز الإداري مع المستفيدين عن رسم السياسة العامة و ذلك بحكم إطلاعهم على السجلات وتخزين البيانات، والعلم بأهم القضايا العامة وإدراكهم لمجريات الأمور وخلفيات الأحداث

- من خلال الإتصال المستمر للجهاز الإداري مع المطالبين بإطاعة و تنفيذ السياسات.

كل هذا أدى بالبيروقراطيين احتكار المعلومات للمحافظة على مركز التحكم ومن ثم على قوة التأثير على السياسات العامة<sup>39</sup>.

### ج-التكنوقراطيون:

أدت التطورات الحديثة للإدارة وتكنولوجيات المعلومات إلى وفرة المعلومات، إذ أصبحت المعلومات غزيرة وتتطلب عملية تخزينها وفرزها وتحليل محتواها أكبر دقة وكفاءة وتفرض وجود فئات أخرى أعلى درجة من البيروقراطيين الذين أنهكتهم الملفات والتقارير والسجلات والارشيفات الورقية و هم التكنوقراطيون، الذين يؤثرون باستخدام وسائلهم للسيطرة على حجم المعلومات التي يرغبون في نشرها وطريقة تفسيرهم لها.

فهم القادرون على جمع المعلومات الضرورية لإتخاذ القرارات خاصة تلك المعلومات المتخصصة والمتصلة بالأمور التقنية.

---

<sup>39</sup> -الحضراء بشير محمد، النمط البنوي الخلفي في القيادة السياسية العربية والديمقراطية، ط1، بيروت:مركز دراسات الوحدة

أن الحكومات المعاصرة لا يمكن أن تقوم برسم أي سياسة عامة دون الإعتداد على هذه النخبة إلى درجة أصبح يميل فيها الاعتقاد لدى معظم علماء السياسة إلى تلاشي دور البيروقراطيين وسيطرة الفئة التكنوقراطية على السياسة العامة، فهي تقدم معلومات متخصصة حول أهم القضايا التي تقع في نطاق تخصصها.

### المبحث الثاني: الفواعل غير الرسمية في رسم السياسة العامة و صنع القرار

تشارك الفواعل غير الرسمية في رسم السياسات العامة من خلال التأثيرات و الضغوطات التي تمارسها على الفواعل الرسمية انطلاقا من القوة التي تمتلكها، و ليس من الصلاحيات التي تتمتع بها، و دورها وطبيعتها يقومان على أساس الشراكة الكاملة والانخراط في العملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفي عملية التغيير والتطوير والإصلاح وعلى وجوب الانتقال من الدور المطلي و الخدماتي الذي يقتصر على ملء فراغ المؤسسات الحكومية إلى الدور الفاعل والمؤثر في صنع السياسات الوطنية العامة وتطوير حركتها لتتحول من قوة احتجاج إلى قوة اقتراح أيضا، و هذا راجع للأسباب التالية<sup>40</sup>:

-لأن وجود فواعل غير رسمية فاعلة والتي تخضع السياسيين لدرجة معينة من الرقابة تجعلهم أكثر حذرا وأقل ميلا إلى إساءة استغلال السلطة.

- للفواعل غير الرسمية دورا بارزا كوسيط بين السلطة وقطاعات المجتمع المختلفة، وهو ما يعزز حالة من التواصل باتجاهين و هذا الاتصال الدائم يؤدي إلى تحقيق حكم راشد وتعزيز الطابع الديمقراطي.

بمعنى آخر هي قنوات اتصال بين النظام السياسي ومؤسساته الرسمية و المجتمع من خلال العمل على نقل مطالب المجتمع إلى النظام السياسي والسعي نحو تحقيقها من خلال التأثير في عمل المؤسسات الرسمية.

ومن هذه الفواعل يمكن ذكر المجتمع المدني، الذي يلعب دورا من خلال تقديم معلومات بصورة غير مباشرة إلى صناع السياسة العامة، بتفرعاته المختلفة من أحزاب سياسية، وجماعات المصالح ، ثم وسائل الإعلام.

## 1- الأحزاب السياسية:

وتعتبر الأحزاب السياسية من أهم متغيرات النظام السياسي كونها تؤدي مجموعة من الوظائف الأساسية فهي توفر قنوات للمشاركة والتعبير عن الرأي، وتقوم بتجميع المصالح وتعبئتها، وهي أداة للتنشئة والتجنيد السياسيين، وتساهم في إسباغ الشرعية على نظم الحكم، و يظهر دورها في كل مراحل رسم السياسة العامة من صنع و تنفيذ و تقييم، و التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- هي إحدى أهم مصادر المعلومات حول البيئة الداخلية والخارجية و تشكل أحد أقوى مصادر للمعلومات في الدول الديمقراطية الحديثة، وذلك لما تقدمه من مواقف وآراء وبدائل حول أهم وأبعد القضايا، فتكشف مدى فعالية السياسات وعقمها، وترفع اللبس عن القضايا، وتفصح التجاوزات.

- يعمل الحزب السياسي على ربط وتجميع المصالح من خلال تحويل المطالب المتعددة إزاء موضوع معين إلى مقترحات محددة يمكن التعامل سياسيا معها، و هذا بعدما يتم عزل المصالح و الاختيار و التوفيق بينها<sup>41</sup>.

و يستطيع الحزب ممارسة هذه المهمة من خلال المؤثرات الحزبية، و تلقي الشكاوي و المطالب، و القيام بعملية الموازنة و المساومة محاولا بذلك التوصل إلى نوع من التسوية للمصالح المختلفة في صورة

---

<sup>41</sup> Guillaume Marc, Ou vont les autoroutes de l'information, Paris : Descartscie, 1997,p50.

اقتراحات لسياسات جديدة و ذلك من خلال طرح البديل أو محاولة التأثير على السلطة للتعبير عن مصالح ومطالب قوى اجتماعية محددة<sup>42</sup>.

- نظراً لكونها أداة وسيطة بين الجماهير والسلطة السياسية، يلعب الحزب السياسي دور الوسيط بين السلطة الحاكمة و المواطنين، الأمر الذي يجعل من هذه الوساطة الوظيفة المركزية للحزب السياسي لأنها تضمن له واقعيًا مساعدة و خدمة المواطنين.

الأحزاب السياسية بذلك هي إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا أحد قنوات الإتصال السياسي، فهي التي تقوم بالتعبير عن إهتمامات الناس ومطالبهم العامة والعمل على تحقيقها من قبل الحكومة، بحيث تتمكن من الاطلاع بشكل مباشر على مطالب و احتياجات الأفراد لغرض تنظيمها و ترتيبها ، و العمل على إبصاها و إبلاغها إلى الجهات المعنية<sup>43</sup>.

وكذلك نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين، والعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها، إما دعماً وتأييداً وإما مواجهة ورفضاً.

## 2- جماعات المصالح:

هي جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، حيث يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة تسعى للتأثير في السياسات العامة حفاظاً على مصالحها أو تأكيداً لتوجهاتها.

وتمارس جماعات الضغط دورها في السياسات العامة من خلال التأثير في عملية رسم السياسات العامة وعلى تنفيذ تلك السياسات والرقابة عليها، ولها في ذلك وسائل عدة ذلك من خلال دورها في التأثير على المؤسسات الرسمية في النظام السياسي مثل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والإدارية<sup>44</sup>.

- فبالنسبة لدورها في إطار السلطة التشريعية، تعمل تلك الجماعات على تقديم المعلومات الفنية والإحصاءات والأبحاث العلمية، والدراسات المستفيضة، التي قد تغير من تقدير الأمور وتوجيه

<sup>42</sup> Ibid, p 54

<sup>43</sup>- الكواري علي خليفة، المرجع السابق الذكر، ص 167.

<sup>44</sup>- الهوش أبو بكر محمد، المرجع السابق الذكر، ص 145.

السياسة التشريعية لصالح أهداف هذه الجماعات<sup>45</sup>، وقد تسمح المؤسسة التشريعية لجماعات الضغط بان تقرر بما تراه مباشرة أمام لجان البرلمان المختلفة... كذلك تعمل تلك الجماعات على تأييد مرشحين معينين في الانتخابات أو معارضة إعادة انتخابهم.

- أما في إطار العلاقة مع السلطة التنفيذية، فكون السلطة التنفيذية هي اقدر وفق حقيقة الواقع السياسي على ممارسة اقتراح القوانين باعتبارها تتولى مهمة التنفيذ، ومن ثم تكون أقرب إلى لمس الحاجات التشريعية للمجتمع، وهي تملك الأدوات الفنية اللازمة لأعداد اقتراح مشروع التشريع، لذلك فان جماعات المصالح تحاول التأثير في أعضاء المؤسسة التنفيذية على أساس أن الاقتراح هو الأصل الذي ينبثق عنه التشريع، ثم أن السلطة التنفيذية تملك حق الاعتراض على القوانين، وفي إمكانها التغيير في التشريع عن طريق التفسير والكيفية التي ينفذ بها، وجماعات الضغط تستخدم نفس الأساليب لتحقيق تأثيرها في السلطة التنفيذية.

- أما في إطار الإدارة، فإن جماعات الضغط تمارس دورها في الرقابة على عملية تنفيذ السياسات العامة من قبل الجهاز الإداري حيث يعتبر الاتصال مع الدوائر الحكومية المعنية بصنع السياسة العامة مهما بشكل خاص.

التأثير على الجهاز الإداري للدولة يكون من خلال تقديم المعلومات الدقيقة و التفصيلية، مما يجعلها طرفاً مؤثراً في عملية صياغة السياسات العامة و من خلال عضوية ممثلي هذه الجماعات في المجالس الإدارية و اللجان الفنية ، مما يمكنها من المساهمة في وضع بدائل عملية لحل المشاكل العامة<sup>46</sup>.

- أما في إطار العلاقة مع السلطة القضائية ، فانه بالرغم من الإجماع على استقلال السلطة القضائية فالجماعات الضاغطة تملك وسائل عدة في التأثير عليها من خلال الدخول كطرف في الخصومة

---

<sup>45</sup> Ramonet Ignacio, « **Pouvoir : fin de siècle** », *Manière de voir*, 1995.

<sup>46</sup> Vedel Thierry, « **Les politiques de autoroutes de l'information dans les pays industrialisés** », *Réseau*, N°78, 1996.

القضائية فتعمل الجماعات على تقديم الدراسات والبيانات والمعلومات إلى المحكمة، وقد تتدخل في اختيار القضاة وفي انتخابهم في النظم التي تأخذ بوسيلة الانتخاب في تعيين بعض قضائها<sup>47</sup>.

### 3- وسائل الإعلام:

تمثل الوسائل الاعلامية دورا حضاريا ناقدا، من خلال التفاعل الايجابي مع الحراك الاجتماعي والحركة الثقافية فتتفاعل وتعايش مع مشاكل وتناقضات المجتمع عن قرب بما يتناسب مع ظروف المجتمع الذاتية والموضوعية على ضوء منظومته القيمية ونسقه الثقافي<sup>48</sup>، و دورها يظهر في النقاط التالية:

- يظهر الدور الحقيقي لوسائل الإعلام والاتصال في تكوين الرأي العام وخلق الفضاء العمومي، فبين الرأي العام و السياسة العامة علاقة ديناميكية دائمة، قائمة على التأثير المتبادل لكل واحد منهما على الآخر، و ذلك باعتبار أن السياسة العامة برنامج عمل حكومي، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة تجسيدا للإرادة الشعبية، و بذلك يتحول الرأي العام إلى وسيلة للسياسة العامة وهدفها في نفس الوقت، عن طريق التأثير في الأجندة السياسية و التأثير في الخيارات السياسية.

إلا أن درجة تأثير الرأي العام في السياسة العامة متوقف بشكل كبير على طبيعة النظام السياسي، ففي الأنظمة الديمقراطية يكون مجال التعبير عن الرأي العام مفتوحا عن طريق وسائل الاتصال الجماهيري مما يسمح للرأي العام بممارسة ضغط أكبر على الفواعل السياسية المعنية برسم السياسة العامة.

و قد يتعذر وصول المعلومات الدقيقة عن توجهات الرأي العام ، و يعود السبب في ذلك إلى تميز الصحافة ووسائل الإعلام لجهة معينة أو سلطة ما، مما يؤدي إلى تغييب الحقيقة، و عادة المعلومات المتعلقة بتوجهات الرأي العام لا يتم وصولها بشكل مباشر إلى الفواعل السياسية المكلفة بوضع السياسة العامة و اتخاذ القرارات السياسية.

- بروز دورها كوسائط اتصال في الحملات الانتخابية من قبل الأحزاب و المترشحين والدور الكبير

---

<sup>47</sup>عبده، عزيزة، الإعلام السياسي و الرأي العام، القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع، 2000.

<sup>48</sup>الهوش أبو بكر محمد، المرجع السابق الذكر، ص 145.

الذي تلعبه هذه الوسائل في اختيار الشخصيات السياسية مع بروز كذلك مستشاري الاتصال لدى السياسيين.

-إمداد الأفراد الجماعات بالمعلومات والحقائق التي تقنعهم بالحاجة إلى التنمية والكيفية التي تحدث بها التنمية والوسائل المتاحة لحدوثها وما سوف ويترتب عليها من نتائج وآثار والمسؤولية الملقاة على عاتق وسائل الاعلام خاصة في المجال السياسي كبيرة، ذلك أنها لا تقوم بمجرد نقل الواقع أو جزءا منه<sup>49</sup>. بل انتقاء المحتويات، وحتى يتحقق لهذه الوسائل أداء دورها بفاعلية وكفاءة لا بد من وجود سياسة اتصالية بإشراك عناصر من المجتمع تجعل العمل في هذا المجال بعيدا عن العشوائية.

-نقل المعلومات: تنقل المعلومات من صناعات السياسات إلى الجمهور فتساعد في تهيئة الأجواء لتبني سياسات معينة فهي لها تأثير كبير في تنفيذ السياسات كما تساهم وسائل الإعلام في رسم السياسات عن طريق نقل اهتمامات ومطالب الأفراد إلى أعلى مستوى في هرم الدولة، فالسياسات تهدف إلى حل و تخفيف المشاكل العامة بمعنى آخر لها تأثير قوي بدءا من تحديد المشكلة، وإثارة الجمهور حولها<sup>50</sup>.

نشر المعلومات: هي أول وظيفة التي من أجلها وجدت وسائل الإعلام عن طريق كل السبل خاصة مع تطور وسائل الإتصال و التطور التكنولوجي.

-التحري و البحث عن المعلومات: فهي تعتبر كمرقب و مقيم للسياسات العامة عن طريق كشف الحقيقة لدى حل المشاكل المجتمعية و مدى صحة التقارير التي يقدمها السياسيون و الإداريون.

#### 4- القوى الدولية:

<sup>49</sup>-المرجع نفسه،ص 167.

<sup>50</sup>-قنديل، حمدي، الإعلام العربي و التكنولوجيا و وسائل التكنولوجيا الحديثة للاتصال في الثورة التكنولوجية و وسائل

الاتصال العربية، تونس: المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم، 1991، ص35.

أصبح من غير الممكن أن تعيش أي دولة بمعزل عن الدول الأخرى أو الأحداث، و المعطيات الدولية لأنها تتأثر سلبا و إيجابا بمجريات و تيارات عوامل القوة السياسية و الاقتصادية و التكنولوجية و حتى الثقافية المتواجدة في المحيط الدولي.

تؤثر القوى الدولية في رسم السياسة العامة، فالمناخ العام للشؤون الدولية يعتبر بمثابة الوسط الذي يقع فيه فعل الدولة و تدار فيه سياستها العامة، أي أنه مصدر تأثير كبير وواسع لما يطلق عليه معطيات أو مسلمات السياسة العامة<sup>51</sup>.

دول العالم الثالث أفضل دليل على تأثير القوى الدولية و تدخلها في رسم السياسات العامة، فهذه الدول وجدت نفسها قابعة في نطاق التبعية للقوى الدولية الكبرى من كل النواحي الاقتصادية، السياسية، العسكرية و حتى الثقافية، فبعد حصولها على استقلالها وجدت نفسها محكومة بواقع التبعية في قلب نظام دولي تسيطر عليه مجموعة من الدول و الشركات و المنظمات العالمية ، و أخضعت بفعل ذلك إلى قواعد لعبة حددت خارجا عنها و فرضت عليها التأثير الدولي على قرارات و سياسيات الدول قد يكون مباشرا أو غير مباشر

فالقوى الدولية قد تشكل قوى ضغط على صانعي السياسة العامة كما يمكنها أن تكون مصدرا لتعبئة الرأي العام العالمي، مما يدفع بالدول الضعيفة المسيطر عليها إلى انتهاج نماذج و سياسات تتوافق مع توجهات الرأي العام العالمي<sup>52</sup>.

نخلص مما سبق إلى التأكيد على أن درجة مساهمة و تأثير الفواعل السياسية كمصادر للمعلومات في مثل هذه السياسات يختلف حجمه و مداه من فاعل لآخر ، وبعده هذا الاختلاف انعكاسا مباشرا و فعليا للاختلاف و التباين في أسباب و دوافع تدخل كل فاعل سياسي، و أيضا أساليب التدخل الممنوحة للفاعل ومدى قدرته على استخدامها و توظيفها . كما يمكن إرجاع هذا الاختلاف إلى طبيعة النظام السياسي الذي يعتبر المحدد الفعلي لحجم و قوة أي فاعل سياسي في عملية رسم و

---

<sup>51</sup> - مركز البحوث العربية و الإفريقية، الدولة الوطنية و تحديات العولمة، القاهرة: مكتبة مدبولي، 2004، ص 166.

<sup>52</sup> - المرجع نفسه، ص 167.

صنع السياسة العامة ، ففي النظم المتبنية للديمقراطية بشكل فعلي تشهد مشاركة من أغلب الفواعل السياسية في هذه العملية و لو كان ذلك بدرجات متباينة<sup>53</sup>.

## الفصل الثالث

### مراحل و مداخل دراسة السياسة العامة

### و صنع القرار

---

<sup>53</sup>-عبد الله ،إسماعيل، في توصيف الأوضاع العالمية المعاصرة، مصر: دار الشروق، 2000، ص57.

### الفصل الثالث: مراحل و مداخل دراسة السياسة العامة و صنع القرار

اختلف المفكرين في تحديد المراحل و المداخل الخاصة بدراسة السياسة العامة و صنع القرار، هذا ما أدى إلى تعددها، و هذا ما سيتم التطرق إليه.

#### المبحث الأول: مراحل رسم السياسة العامة و صنع القرار

توصل مجموعة من العلماء أمثال هارولد لاسويل و توماس داي إلى تحديد مجموعة من العمليات و النشاطات الوظيفية التي تصنع و ترسم في إطارها السياسة العامة و اعتبروا السياسة العامة برنامج عمل مستمر تتخلله جملة من العمليات بدءا من الصنع وصولا إلى الإنهاء أي أنها سلسلة من النشاطات العامة و الخطوات التي تجسد في مجموعها السياسة العامة و أهمها:

-تحديد المشكلات: يتم هذا التشخيص عن طريق تجميع المطالب، لأجل التحرك أو العمل الحكومي حيا لها، و بما يؤكد اهتمامها و عنايتها.

-تشكيل مقترحات السياسة العامة: يتم التوصل إلى تشكيل مقترحات السياسة العامة، من خلال وضع و تحديد الأجندة لأغراض المنافسة العامة، و تطوير مقترحات برامج لحل المشكلة.

-تشريع السياسة العامة: عندما يتم اختيار المقترح، و بناء الدعم السياسي المطلوب له، و العمل على تفعيله ليأخذ شكل قانون فهذا عبارة عن تشريع سياسة عامة.

-تنفيذ السياسة العامة: تطبيق السياسة العامة يكون من طرف المنظمات البيروقراطية التابعة للجهاز التنفيذي.

-تقويم السياسة العامة: لتقويم السياسة العامة، لابد من دراسة البرنامج، و تقدير مخرجاته، ثم العمل على تحديد آثاره على الجماعات الموجودة في المجتمع لمعرفة ما إذا كان البرنامج هادفا أم لا، و انطلاقا من النتائج المتوصل إليها يتم اقتراح التعديلات الضرورية.

إن هذه الوظائف و العمليات تجسد في مجموعها الطابع السياسي لعملية صنع السياسة العامة، باعتبارها تتضمن صراعا بين الأطراف و الجماعات أو كفاحا من أجل الخيارات المتعلقة بالقضايا السياسية و مشاكلها.

و الآن سيتم التفصيل أكثر في مراحل رسم السياسات و صنع القرار.

## 1- تحديد المشكلة و وضع الأجندة السياسية أو جدول الأعمال

يمكن تعريف المشكلة بأنها ترتبط بقضية أو بموقف معين، أو حاجات مطلوبة،<sup>54</sup> وبالتالي هي ظاهرة محددة، لها أغراضها وآثارها المباشرة وغير مباشرة، وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية.

إن الأسلوب العلمي لذلك يكون بتتبع أسبابها و ظروف حدوثها و معدل تكرارها وصولا إلى الأسباب الحقيقية التي أدت لظهورها<sup>55</sup>، ومن هذا المنطلق يمكن تحديد المشكلة الحقيقية تحديدا دقيقا، فالعجز عن تحديد المشكلة تحديداً واضحاً أو عدم القدرة على التمييز بين المشكلة السطحية والمشكلة الحقيقية قد يؤدي إلى قرار أو سياسة عامة أو حل صحيح لمشكلة أخرى غير تلك المشكلة التي يريد متخذ القرار حلها.

ويتم التساؤل هنا من الذي يجعل الحكومة أو صانعو القرار يهتمون ببعض المشاكل دون الأخرى؟، لهذا فإنه لا يتم الاقتصار فقط على المشكل وإنما المشاكل العامة التي تمس شريحة واسعة من المجتمع وتثير إنتباه الحكومة مثل: التلوث البيئي، الفقر، انخفاض الدخل، ... الخ.

<sup>54</sup> - جيمس، اندرسون، المرجع السابق الذكر، ص 77 78.

<sup>55</sup> - سيد، الهواري، الادارة الأصول والأسس العلمية، القاهرة: مكتبة عين الشمس، 1976، ص 31.

لذا فالمشكلة العامة هي التي تدفع صناع السياسة العامة للتحرك بسرعة لأنها تمثل مجموعة المطالب والحاجات والقيم التي يجب الإستجابة لها، وصفة العمومية هي الصفة الأساسية في تحديد مشاكل السياسة العامة<sup>56</sup>.

يعد التشخيص الدقيق للقضايا والمشكلات التي تعالجها السياسات العامة، صلب عملية صنع السياسة العامة، وهذا إنطلاقاً من التعبير القائل بأن تشخيص المشكلات هو نصف حلها ، لذلك يجب استخدام أساليب دقيقة و اسنادها إلى محصلة وافية من المعلومات المساعدة للإحاطة التامة والشاملة بالقضايا محل الإهتمام، لأنها تتطلب تشكيل حوصلة عن الأبعاد الحقيقية للمشكلة وكذلك عن مختلف ردود الأفعال وما قد تثيره من حساسيات عند معالجتها أو حتى عن صرف نظر صناع السياسة عنها .

في هذه المرحلة يتم جمع جميع البيانات والمعلومات التي قد تساهم في تفهم جوانب المشكلة وأبعادها وفي نفس الوقت تساهم في حلها ولا تقتصر عملية جمع البيانات والمعلومات على مرحلة من المراحل بل تتم في جميع مراحل تحليل وحل المشكلات، بالتركيز على النقاط التالية:

ما هي العناصر الأساسية التي تتكون منها المشكلة ؟

أين تحدث المشكلة ؟

متى تحدث المشكلة ؟

كيف تحدث المشكلة ؟

لماذا تحدث المشكلة بهذه الكيفية وهذا التوقيت ؟

لمن تحدث هذه المشكلة ؟

لماذا تحدث المشكلة لهذه الشريحة بالذات ؟

- الأجنحة السياسية أو جدول الأعمال "Policy Agenda"

---

<sup>56</sup> - georgs.c.edwards-lrasharkansky, les politiques publiques, paris, les éditions d'organisation, 1981, p75.

تواجه الحكومات العديد من القضايا المجتمعية، لكن لا تستطيع أن تحل كل تلك المشاكل، مهما كانت إمكانياتها المادية والبشرية، لهذا فإنها تقوم بإدراج أهم القضايا أو المطالب العامة الأكثر طلبا عند المجتمع في جدول يسمى بجدول أعمال السياسة العامة أو ما يسمى بأجندة سياسة الحكومة<sup>57</sup>.

و هناك نوعين من جداول الأعمال، الأول نظامي والثاني حكومي.

الأول، يضم المسائل التي تتبناها السلطة وتستدعي تدخل السلطات الثلاث وفقا لصلاحياتها واختصاصاتها، أما الثاني فهو بمثابة جدول للنقاش يكفي عادة بالمستوى الحكومي لمعالجتها، وما تجدر الإشارة إليه أن جدول الأعمال السياسة يتميز بغياب التفاصيل فيه وعدم الوضوح وموضوعاته محل جدال دائما .

أحيانا قد تدرج مشكلة في الأجندة الحكومية لكن هذا لا يعني انتقالها إلى مراحل أخرى متقدمة في السياسة العامة، وهناك العديد من القضايا تدخل الأجندة وتبقى عالقة أو تزول بسبب ظهور مشاكل أكثر أهمية وإلحاحا على الساحة<sup>58</sup>.

ويرجع عدم استجابة النظم السياسية أو الحكومات للقضايا بطريقة سريعة إلى :

- المتطلبات التي يفرضها الدستور حول معالجة القضايا بطريقة متأنية و الخطوات البيروقراطية، كل هذا يؤثر في حل القضايا المطروحة مما ينعكس سلبا على فعالية الأجندة السياسية.

- كما يؤخذ بعين الاعتبار أسبقيات الأجندة و ذلك في ضوء اعتبارات سياسية أسهم في بلورتها أشخاص فاعلون مثل " المنظمين للقضايا أو المتفتحين للأجندة"<sup>59</sup>، بحيث تتداخل المواقف حول الأسبقيات، مما يؤدي إلى معالجة قضية على حساب قضايا أخرى أكثر أهمية وإلحاحا.

- المحددات والظروف و العوائق التي تؤثر على متخذ القرار، حيث يمكن لمتخذ القرار إما التغلب عليها أو الالتفاف حولها أو إزالتها تماما أو تحييد أثرها، أو إثبات عدم وجودها سوى في مخيلة

---

<sup>57</sup> - نجيب وصال العزاوي، المرجع السابق الذكر، ص 184.

<sup>58</sup> - الشعراوي جمعة، سلوى، و آخرون، المرجع السابق الذكر، ص 126.

<sup>59</sup> - الموند، جبرائيل، بويلبنجام، و آخرون، المرجع السابق الذكر، ص 167.

البعض وأنها مجرد حاجز ذهني بحت، وقد تكون مجرد عائق يلزم فقط توخي الحذر منه، أو أخيرا قد يلزم الأمر الانتظار حتى تزول هذه العوائق والمحددات.

## 2- تشكيل مقترحات السياسة و صياغتها

بعد تحديد المشاكل ووضعها على الأجندة السياسية، لابد للحكومة من بلورة الأفكار والسياسات الممكنة إتباعها للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية.

وتعتبر هذه المرحلة أيضا عن محاولة التعرف على الحلول المختلفة للمشكلة القائمة فلا توجد مشكلة لها طريق واحد في نظر صناع السياسة، فبعد جمع المعلومات وترشيحها لتعطي صورا عن حلول مختلفة، فمهما كانت الطرق المؤدية إلى صياغة مقترحات السياسة العامة وما قد يحدث فيها من تناقضات وتضارب في المصالح بهدف الكسب السياسي ، فإن جدوى البدائل المقدمة تتوقف بصورة شبه كلية على المعلومات الواردة إلى الحكومة من المرحلة السابقة وكذا مدى ملائمة ودقة وشولية وحداثة هذه المعلومات، و وصولها في الوقت المناسب سواء كان الرافد هو محللون سياسيون أو مراكز معلومات أو معاهد بحوث ودراسات متخصصة، يمكن تلخيص أهم ما يحدث في مرحلة تشكيل مقترحات السياسة العامة في النقاط التالية:

حصر جميع البدائل الممكنة.

الابتكار و الإبداع في طرح البدائل.

صياغة البدائل بناء على المعلومات والبيانات التي تم تجميعها.

استكمال المعلومات والبيانات اللازمة لصياغة البدائل بالدقة والتفصيل المطلوبين.

تحديد النواتج والعواقب الناتجة عن كل بديل، سواء كانت عواقب إيجابية أو سلبية.

تحليل مبدئي لإمكانية التنفيذ.

## التوصل إلى البدائل القابلة للتنفيذ<sup>60</sup>

وهذه العملية تأتي محصلة لتفاعل عوامل عدة منها: الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فنجد بعض متخذي القرارات يركزون اهتمامهم علي الاعتبارات الاقتصادية والمالية ويعتقدون أن الناحية المالية يجب أن تأخذ الاعتبار الأول بينما يميل البعض الآخر إلى التركيز علي النواحي الإنسانية ونجد البعض الآخر يميل بطبيعته إلى القيم الروحية والدينية.

و يتم ذلك في صورة نماذج مختلفة يستخدمها صناع السياسة في عملية وضع الحلول و إعداد البرامج ، حيث يتم ذلك في جو من الرشد أي إختيار الحلول التي ينبغي أن يتمخض عنها أكبر عائد إجتماعي بالشكل الذي يعبر عن تحقيق فوائد كبيرة.

لتتوج نهاية هذه المرحلة بصياغة السياسة العامة، فيتم في هذه المرحلة إختيار بديل من البدائل المطروحة كبديل مفضل للسياسة العامة،<sup>61</sup> أي إتخاذ القرار من طرف الجهة الرسمية المخولة لذلك، أو إصدار تشريع أو قانون يجسد الأهداف المراد بلوغها، ويشمل هذا تبني مقترحات بعينها أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل آخر.

حيث تتم عملية المفاضلة بين البدائل و البحث عن البديل الذي يحل المشكلة جزئيا أو كليا أو البديل الذي يرضي الأطراف المختلفة أو غير ذلك، حيث يتم التساؤل حول طبيعة السياسات العامة و ما الهدف منها( تحسين مستوى الحياة، تلبية حاجيات الأفراد...).

أي أن محلل السياسة العامة يقوم باختيار البديل بحسب السياق المنطقي للمفاضلة، وعلى أساس التوجه الموزون والمحسوب في ضوء المعايير والمقاييس ذات العلاقة بالأبعاد الاجتماعية و السياسية والاقتصادية وغيرها<sup>62</sup>.

<sup>60</sup>- georgs.c.edwards-lrasharkansky, op.cit, p166.

<sup>61</sup>- جيمس اندرسون، المرجع، السابق، ص 98 - 99.

<sup>62</sup>- روبرت، دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمة: هلا أبو زيد، مراجعة: علي الدين هلال، ط5، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993، ص 180 .

و لا تكون عملية المفاضلة بين البدائل بصورة عشوائية و إنما تكون مبنية على رؤية ومقاييس علمية دقيقة تساعد المحللين وصناع السياسة في اختياراتهم السياسية مثل نظريات المباريات أو شجرة القرار أو نظرية الاحتمالات أو بحوث العمليات كأساليب كمية قادرة على الكشف عن آثار البدائل في شكل طرق بيانية للتوصل إلى توقعات سليمة و التعامل مع الأحداث والمواقف والمشكلات والقضايا الغامضة وغير المؤكدة<sup>63</sup>.

فعملية إختيار أفضل بديل وتبنيه كسياسة عامة تتم في حالة الشك و عدم اليقين و هذا ما يبين صعوبة هذه المرحلة، وعليه لا بد أن تكون المعلومات الضرورية واللازمة متوفرة .

إذن متخذ القرار مقيد بالمعلومات التي تم إيصالها إليه بقنوات الاتصال المختلفة، و مقيد بالضغط الاجتماعية والأعراف والتقاليد و عليه إيجاد نقطة التوازن بين ما يتطلبه القرار وما يفرضه المجتمع من ضغوط.

### 3- مرحلة تنفيذ السياسة العامة

تنفيذ السياسة العامة عبارة عن مجموعة النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو وضعها حيز الواقع العملي ، باستخدام الوسائل والإمكانات المادية والبشرية و التكنولوجيا وغيرها في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة، وعادة ما يعبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية ومهاراتها الأدائية<sup>64</sup>.

وبالرغم من وجود صعوبة في تحديد المرحلة التي تفصل بين العمل التشريعي والتنفيذي، وهنا تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة استمرار لمختلف العمليات السابقة والتي ينتقل العمل فيها إلى السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها، وتتمتع بسلطات تقديرية واسعة أثناء التنفيذ وذلك لتمتعها بالخبرة اللازمة والثقة والتجربة في كافة الميادين، مما يعطيها الحق في إصدار اللوائح والتعليمات اللازمة بتفاصيل تنفيذ السياسات العامة.

<sup>63</sup>- g.i.gow.,m.barrette,sdion,introduction aladministration publique,canada, 1992,p158.

<sup>64</sup>- جيمس أندرسون، المرجع السابق الذكر، ص122.

إن معظم التشريعات الحديثة هي ذات طبيعة عامة وشاملة لعموم الأفراد في البيئة الإجتماعية ، وبالتالي لا يمكن تطبيقها ما لم يتم المسؤولين الإداريون بالعمل على وضع لوائح تفصيلية و إجراءات تنظيمية لتحويل تلك التشريعات التي تتضمنها السياسة العامة إلى نتائج واقعية ملموسة ، فالسلطة السياسية لم تضيق الخناق بل تركت هامش لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة لها في الهيئات المركزية او المحلية وإن كان هذا له إنعكاسه السلبي في إمكانية التلاعب بالسياسات العامة<sup>65</sup>.

وللتطبيق الفعال يجب وجود خطة تنفيذية تفصيلية لتنفيذ دقائق العمل بفاعلية. والخطة التنفيذية يجب أن تشمل ما يلي<sup>66</sup>:

- تحديد مراحل التنفيذ والخطوات في كل مرحلة بالتوالي.
- تحديد توقيتات تنفيذ الخطوات والمراحل .
- تحديد من سيقوم بتنفيذ كل خطوة من الخطوات.
- تحديد من سيراقب التنفيذ.

كما أن التطبيق الجيد هو الذي يجسد السياسة العامة في أرض الواقع، وبناءا على ما تقدم إن نجاح عملية تطبيق السياسة العامة يتطلب توفير جملة عوامل متحركة في التنفيذ<sup>67</sup>:

- رصد الأموال والموارد اللازمة للتنفيذ.
- دراسة إمكانية التنفيذ ورصد الكفاءات الضرورية لذلك.
- تحديد الأهداف بدقة وإيضاحها للمسؤولين عن التنفيذ.
- إعطاء الشرعية المناسبة للسياسة بجلب أكبر عدد من المؤيدين.

---

<sup>65</sup> - بيتر دراكر ، الإدارة، المهام، المسؤوليات، التطبيقات، ترجمة:محمد عبد الكريم ، القاهرة:الدار الدولية للنشر والتوزيع،

1996، ص85

<sup>66</sup> - Daniel Kubler, Jacques de Maillard, Opcit, p124.

<sup>67</sup> - عادل، فتحي و ثابت، عبد الحفيظ ، المرجع السابق الذكر، ص129.

-الحرص الشديد على التنسيق بين أجهزة التنفيذ والصياغة و بين السياسات نفسها.

كل ما سبق ذكره يجعل الاعتقاد بأن الحكومات تحاول أن تكون سياستها مبنية على العقلانية وتسعى لضمان التنفيذ الجيد للسياسات، غير أن الواقع يؤكد أن تنفيذ السياسة العامة يتم في ظروف مختلفة يغلب عليها طابع الجمود في القوانين وقلة الإمكانيات اللازمة لتجسيد السياسات التي قررتها القيادة العليا .

#### 4- مرحلة تقويم السياسات العامة

عرف " جاك فونتاناال "التقييم بأنه عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية"<sup>68</sup>

أي أن مرحلة التقييم تعتمد على المعلومات المرتدة عن التنفيذ حول النتائج (المخرجات) المطلوبة للبدليل المختار في التوقيت المتوقع و بالكيف المطلوب

أما موفق محمد حديد، يرى أن التقييم يعني "<sup>69</sup>: قياس مدى فعالية برنامج معين تحت التنفيذ في إنجاز أهدافه ، أو مقارنة مرحلة التصميم بمرحلة التشغيل وربط النتائج بالعناصر المستخدمة في البرنامج ، وكذلك العمل على تطوير البرنامج عن طريق التغيير في العمليات الحالية"<sup>69</sup>.

يركز تعريفه على ثلاث عناصر هي الأهداف، المقارنة، التغيير أو التعديل بمعنى مقارنة ما تم تنفيذه مع الأهداف المرجوة بغية إدخال التحسينات اللازمة.

إذن فعملية التقييم عملية أساسية وذلك لتشخيص وقياس آثار السياسة العامة، من أجل التوصل إلى معرفة نتائج السياسة العامة، و في حالة وجود إنحرافات يتم تصحيحها.

للتقويم عدة أنواع في السياسة العامة، يمكن اختصارها فيما يلي<sup>70</sup>:

-التقويم السابق للتنفيذ يتم الاهتمام فيه بجدوى السياسة العامة قبل تنفيذها.

<sup>1</sup>-jacques fontanel, Opcit, P34.

<sup>69</sup> - محمد موفق، حديد، المرجع السابق، ص322 .

<sup>70</sup> - فهمي خليفة، الفهداوي، المرجع السابق الذكر، ص90.

-التقويم الملازم للتنفيذ ويضم دراسة التكلفة، التشغيل، تطوير و تحسين عملية الأداء.

-التقويم اللاحق للتنفيذ يحدد نجاح أم فشل السياسة العامة.

-التقويم الإستراتيجي يهدف تحقيق الفاعلية في التنفيذ، حيث يمكن إدخال التعديل على السياسات لردم الهوة بين الأداء والتخطيط من جهة و النظرية و التطبيق من جهة أخرى.

-تقويم الفاعلية أي مدى قدرة السياسة أو البرامج على تحقيق الأهداف.

-تقويم الكفاءة أي الحصول على أقل نفقة ممكنة.

-تقويم النتائج والآثار من حيث السلبية أو الإيجابية.

كما أن التقويم يعتمد على مجموعة من المعايير للتحقق من مدى نجاح السياسة العامة هي<sup>71</sup>:

-المعيار الاقتصادي: يؤكد على التقليل من الإنفاق الحكومي ومن عيوبه، وهو عدم تمكن احتساب زيادة الإنفاق و المنافع التي تتخلى عنها كنتيجة لخفض الإنفاق.

-الكفاءة: تعني مستوى الإنجاز أو النتائج مقاسا بالمقارنة بالمدخلات.

الفعالية: تقيس المقدار الذي أنجزه من الأهداف.

-العدالة: من حيث التوزيع العادل للمنافع بين مختلف الشرائح وتستخدم عدد من المقاييس في كيفية توزيع الموارد والثروات.

-الشرعية القانونية: من حيث مطابقة هذه السياسات إلى التشريعات والقوانين واللوائح المنظمة لتلك السياسات أو البرامج.

فبهذه المعايير يتم تحليل و تقييم مدى تحقيق السياسة العامة للأهداف المتوخاة.

---

<sup>71</sup> - عبد المطلب، غانم، معايير تقويم السياسة في الإدارة العامة، القاهرة 1989 ، ص160 .

لكن بالرغم من أهمية عملية التقييم إلا أنه تواجهه العديد من التحديات منها: غموض الأهداف، ضعف آثار السياسة العامة و عدم استقرارها ، صعوبة تعميم نتائج التقييم.

لذا فعلمية التقييم تعد مرحلة هامة، ملازمة لجميع مراحل صنع السياسة العامة، لا يمكن الاستغناء عنها، لأن السياسة العامة من خلالها تستطيع أن تتجنب مختلف الصعوبات والمشاكل التي تعترضها خاصة أثناء تنفيذها، وإذا تحققت نتائجها بالصورة التي خطط لها.

مما سبق يمكن القول أن السياسة العامة عبارة عن مجموعة من الخطوات المترابطة فيما بينها والمتعاقبة في العمل إلا أن التمييز بينها صعب بسبب النشاطات الوظيفية المتداخلة لكن التأكيد على هذه الخطوات الإجرائية يساهم في فهم السياسة العامة.

### المبحث الثاني: المداخل التحليلية لدراسة السياسة العامة و صنع القرار

لقد عرفت السياسة العامة عدة مداخل من أجل فهم و تفسير السياسات المنتهجة في الدول و من بين هذه المداخل :

#### 1-مدخل الجماعة و مدخل النخبة

مدخل الجماعة:

يقوم مدخل الجماعة على اعتبار أن الجماعة هي وحدة التحليل في دراسة الظواهر السياسية فهي محور العملية السياسية، و المجتمع يتكون من الجماعات المتعددة التي غالبا ما تكون في حالة من التعاون و الصراع، و هذا يعود إلى أن الأفراد بتوجهاتهم و خياراتهم المتشابهة يميلون إلى التواجد في جماعة ما بهدف طرح مطالبهم أمام المؤسسات الحكومية و الضغط عليها لكي تستجيب لهم ، و بذلك تتحول الجماعة إلى جسر رابط بين الفرد و الحكومة.

و بالتالي تبقى المهمة الأساسية للنظام السياسي في ظل مدخل الجماعة هي القيام بإدارة أوجه الصراع و التفاعل بين هذه الجماعات و التوصل إلى الحلول الوسيطة و التوفيقية التي تكون في شكل قوانين و برامج أي سياسات عامة لأنه عن طريق تنظيم عمليات الصراع و التوفيق يتمكن النظام من التنفيذ و التطبيق بشكل فعال، إن هذا المدخل يصلح أكثر في تفسير صنع السياسات العامة في الدول

الديمقراطية التي تسمح بأن يتنظم المجتمع في شكل جماعات كانت أحزابا أو نقابات أو جمعيات و غيرها.

- مدخل النخبة:

لقد ظهر هذا المدخل على أيدي مجموعة من المفكرين أمثال باريتو، موسكا، روبرتو ميشلر، رايت ميلز، برنهام،<sup>72</sup> وقد رأى هؤلاء أنه ما من مجتمع مهما كان مستواه من التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، لا يخلو من أقلية ماهرة تسيطر و تتخذ القرارات و ترسم السياسات، وأكثرية تخضع لحكم تلك الأقلية، ويطلقون عليها تلك الأقلية الحاكمة اسم: الصفوة أو النخبة.

و من أهم ما يتميز به هذا المدخل :

- النخبة الحاكمة ليست ممثلة للأغلبية تمثيلا حقيقيا، حيث غالبا ما تكون النخبة الحاكمة من الطبقة العليا الغنية وذات النفوذ، والبعيدة عن الطبقات العامة ولا تلبى مطالبها، بل أنها تسعى فقط لتلبية مصالحها الخاصة.

بمعنى آخر أن هذه الأقلية تستأثر بالقوة السياسية وتتخذ القرارات الهامة التي تؤثر على حياة المجتمع، ويأتي هذا التأثير انطلاقا 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.

-الأغلبية لا تشارك ولا تؤثر في عملية صنع القرار و إنما هي خاضعة للنخبة الحاكمة، كما أن 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 فعلا بقيم النخبة والافتناع بها والإخلاص لها.

- لا تخضع 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.

تكون السياسة العامة هي تلك التي تعبر عن قيم و تفضيلات النخبة الحاكمة، وأنها كنخبة متميزة هي التي تشكل رأي الجمهور حول السياسة العامة، وهي التي تؤثر في الجمهور بأكثر مما تتأثر هي به.

## 2- مدخل النظم و المدخل المؤسساتاتي

### مدخل النظم

النظام عبارة عن عملية تكوين منظم ومركب من عدة عناصر التي تنتظم معا في تكوين متناسق لتحقيق هدف أو عدة أهداف، وأن أي عطب يصيب جزء منه فإنه يؤثر في بقية الأجزاء أو العناصر المكونة للنظام<sup>73</sup>.

من أبرز رواد هذا المدخل دافيد إيستون، غابريال ألموند، و يرى أنصار هذا المدخل وجود علاقة خطية بين كل من مدخلات النظام و مخرجاته، إذ يتم تحويل هذه المدخلات الآتية من البيئتين الداخلية و الخارجية إلى مخرجات، كما أن الاستجابات المترتبة عن المخرجات قد تتحول إلى مطالب جديدة للنظام و هو ما يعرف بالتغذية الراجعة أو العكسية.

بالتالي يركز مدخل النظم على العناصر التالية:

- المدخلات: Inputs وتتكون من العناصر التالية<sup>74</sup>:

---

<sup>73</sup> - صلاح مصطفى، الفوال، معالم الفكر السوسولوجي المعاصر، القاهرة : دار الفكر العربي ، 1982 ، ص105.

<sup>74</sup> - محمد زاهي بشير، المغربي، قراءات في السياسة المقارنة : قضايا منهجية و مداخل نظرية، ليبيا: منشورات قازيونس ، 2008، ص150 .

-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.

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

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.

-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.

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.

المعلومات الراجعة: هي تلك المعلومات الصادرة من المجتمع تجاه السياسة العامة السابقة، والتي تشكل جملة مطالب جديدة.

-المخرجات outputs: تأخذ أشكال عدة من ضمنها شكل: السياسة العامة، القرارات، القوانين، الأوامر و المراسيم الصادرة عن السلطات و الهيئات السياسية الموجودة في النظام السياسي كاستجابة لمدخلات النظام.

إن درجة الاستجابة تختلف باختلاف طبيعة و كمية المدخلات، و طبيعة و إمكانيات النظام السياسي، و أيضا قوة تأثير و ضغط الفواعل السياسية و تعد استجابة النظام للمطالب و الاحتياجات عاملا مهما للرفع من درجة التأييد، لأن النظام يرفع من قدرته على الاستجابة من خلال استرجاع المعلومات المتعلقة بوضعية النظام و البيئة الداخلية و الخارجية له، و هذا ما يعرف بالتغذية الراجعة و التي تشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة و القرارات في البيئة و المطالب

المطروحة من قبلها و أيضا في خصائص النظام السياسي ذاته، كما يمكن للسياسة العامة أن تولد مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات جديدة و بناء على ذلك يتم إدراج التعديلات و التغييرات الضرورية في السياسات و القرارات بما يتماشى و الاحتياجات و المطالب الفعلية للأفراد و الجماعات.<sup>75</sup>

- البيئة الكلية للنظام: و التي تنقسم إلى البيئة الداخلية و البيئة الدولية.

البيئة الداخلية: أين تتفاعل مجموعة من الأنساق الفرعية فيما بينها مثل النسق الاجتماعي الاقتصادي، الثقافي، البيولوجي، و الشخصي.

البيئة الدولية: و نعني بها تأثير العلاقات الخارجية و التغييرات الدولية التي كثيرا ما تضغط على الجهاز السياسي أو تعمل على تقديم الدعم له.<sup>76</sup>

إذا حسب ايستون فإن النظام السياسي، و بفعل الضغوط التي يتعرض لها من البيئتين الداخلية و الخارجية، يسعى من خلال رسمه للسياسات العامة و اتخاذه لمجموعة من القرارات إلى إحداث تغييرات في هياكله و توجهاته عن طريق تعبئة موارد و إمكانيات بالشكل الذي يمكنه من الاستمرار و التصدي للضغوط و التحديات المفروضة عليه . السياسة العامة بناء على هذا المدخل هي نتاج مجموع المدخلات التي يتلقاها النظام السياسي، أي أن مضمون السياسات العامة و أهدافها يمكن تحديدها بناء على تحليل و تحديد كمية و نوعية المطالب التي عمل النظام على الاستجابة لها.

- المدخل المؤسساتي:

لقد حظيت المؤسسات باهتمام العديد من المختصين مثل صامويل هانثقتون، و وفقا لهذا المدخل 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 يتميز هذا المدخل النموذج بالطابع الوصفي و القانوني، بسبب ارتكازه على المؤسسات الحكومية الرسمية و تأكيده على أن

<sup>75</sup> - جيمس، آندرسون، المرجع السابق الذكر، ص33 .

<sup>76</sup> - عادل فتحي، ثابت عبد الحفيظ، النظرية السياسية المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة 1997، ص189 .

السياسة العامة نشاط يجري داخل المؤسسات الحكومية، يعني أنه يركز على الفواعل السياسية الحكومية و يهمل بشكل كلي الفواعل غير الحكومية كالأحزاب السياسية و جماعات المصالح<sup>77</sup>... كما يعمل على إلغاء التفاعلات القائمة بين هذه الفواعل و دور هذه التفاعلات في رسم و صنع السياسة العامة، لكن و مع بروز المدرسة السلوكية عرف هذا المدخل تعديلات و تطورات، حيث أصبح الاهتمام منصباً أكثر على العملية السياسية أو صنع السياسات العامة في إطار المؤسسات الحكومية من خلال التركيز على مجموع السلوكات و الفواعل السياسية الحكومية و غير الحكومية المشاركة في هذه العملية، إن تطور هذا المدخل أدى إلى الانتقال من دراسة ما يجب أن يكون إلى دراسة ما هو كائن، أي أنه لم يكتف بالجوانب الهيكلية بل تعداها إلى دراسة مجموع التفاعلات القائمة بين الفواعل الحكومية و غير الحكومية إلى جانب علاقات التأثير المتبادلة بين هذه المؤسسات و البيئة المحيطة، و دور هذا التأثير في رسم السياسات العامة.

### 3- المدخل الكلي الرشيد و المدخل التدريجي:

المدخل الكلي الرشيد:

تعود جذور هذا المدخل إلى أفكار المدرسة الكلاسيكية في الإدارة (الإدارة العلمية، التقسيم الإداري، النموذج البيروقراطي)، التي كانت تبحث عن مبادئ و قواعد تؤدي لإدارة مثالية و لإتخاذ قرارات مثالية دون وجود أي مجال للخطأ.

وفقاً لهذا المدخل، فإن القرار الرشيد أو السياسة الرشيدة هو ذلك الذي يحقق أكبر عائد (نتج) اجتماعي معين، بمعنى تحقيق الفوائد الكبيرة وفقاً لأقل قدر من التكاليف المطلوبة<sup>78</sup>.

ويقوم هذا المدخل من العناصر الأساسية التالية<sup>79</sup>:

- وجود مشكلة محددة، وهي قابلة لأن تدرس بشكل متأن و جديرة بالاهتمام .

---

<sup>77</sup>- عادل فتحي، ثابت عبد الحفيظ، المرجع السابق الذكر، ص 124.

<sup>78</sup> - فهمي خليفة، الفهداوي، المرجع السابق الذكر، ص 123.

<sup>79</sup> - الحسين، أحمد مصطفى، المرجع السابق الذكر، ص 148.

- تحديد الأهداف، أي أن صانع القرار يقوم باتخاذ قراره في ظل وضوح الأهداف وأهميتها وترتيبها تبعاً لدرجات الأفضلية فيها وترتيبها يكون منطقيًا.

- فحص جميع البدائل ودراستها بصورة كاملة، مع تحديد وتحليل النتائج المتوقعة من اختيار البدائل كلها قياساً ومقارنة مع التكلفة.

- و يقوم هذا المدخل على الإعتبار المعياري بمعنى إمكانية قياس الفرق بين القيم المضحي بها و القيم المكتسبة جراء اتخاذ قرار معين.

- إن كل بديل جرى اختياره، تجري عليه عملية مقارنة تبعاً لما يتوقع عنه من نتائج مع البدائل الأخرى، سعياً لتحديد البديل الأفضل.

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.

- في ظل هذا المدخل المعلومات كلها متوفرة لدى متخذ القرار و البدائل كلها متوفرة كذلك ، و يقوم متخذ القرار بإجراء عمليات حسابية بين ما سيكسبه و ما سيضحي به حتى يتخذ القرار ذو المنفعة القصوى.

عرف هذا المدخل انتقادات عديدة من أهمها وجود محدودية للعقلانية بسبب عدم توفر المعلومات، و وجود معوقات يتلقاها متخذ القرار سواء كانت ضغوطات و تأثيرات من البيئة الداخلية و الخارجية، و عدم قدرته على معرفة كل القيم المكتسبة و المضحي بها، هذه الإنتقادات كانت بداية لظهور مدخل آخر و هو المدخل التدريجي أو التراكمي.

- المدخل التدريجي

هذا المدخل يجد جذوره في أفكار المدرسة السلوكية أمثال هيربرت سايمون و خصوصاً نظريته العقلانية المحدودة، و 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 المدخل هو : تشارلز لندبلوم في مقاله الشهيرة: "علم التخبط العشوائي أو نظرية الخوض في الوحل"<sup>80</sup>، باعتبار أن صانعي القرارات يفضلون تجزئة المشكلات عند صياغة القرارات، لغرض التمكن من اختيار القرار الذي يحقق في كل منها هامشا مطلوباً من الحل<sup>81</sup>.

ويقوم المدخل 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 يبنى عليها مع إضافة بعض التعديلات الجزئية.

#### 4- مدخل الفحص المختلط:

صاحب هذا المدخل هو أميتاي اتيوني Amitai Etzioni الذي دعا إلى ضرورة إيجاد مدخل توفيقى في عملية صنع القرار واتخاذ، بحيث يأخذ هذا المدخل من المدخل الكلي الرشيد كما يأخذ أيضاً بجانب من المدخل التدريجي.

وجاءت أفكار اتيوني بناء على الانتقادات التي وجهها إلى المدخل العقلاني على أساس أنه مدخل خيالي، وأن صانع هذا القرار هو إنسان لا يمكن أن يتصف بكل صفات الكمال التي تؤهله لاتخاذ قرار رشيد، كما وجه انتقادات للمدخل التدريجي تجلت في أن الإنسان لا يعرف كل البدائل، وأن هذا المدخل يركز على حاضر المؤسسة وماضيها دون الاهتمام بالمستقبل<sup>82</sup>.

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

أي أن السياسة العامة تمر بمرحلتين التخطيط ثم التنفيذ، ففي التخطيط يتم الإعتماد على المدخل الكلي الرشيد، و في التنفيذ يتم الإعتماد على المدخل التدريجي.

80 - نجيب وصال، العزاوي، مبادئ السياسة العامة، عمان، دار أسامة للنشر و التوزيع، 2003، ص 173.

81 - المرجع نفسه، ص 176.

82 - حسن، أبشر الطيب، المرجع السابق الذكر، ص 180.

وبالتالي فإن اتزويني حاول التوفيق بين المدخلين من أجل الحصول على مدخل قائم على الدمج بين العقلانية والتدرجية التي تعتبر الأسس التي يقوم عليها مدخل الفحص المختلط.

بعد التطرق إلى بعض المداخل التي عنيت بتحليل و تفسير أسباب صنع السياسات العامة، و خلفيات ذلك و آثاره باعتبارها ظاهرة ديناميكية، نلاحظ أن كل مدخل يركز و يحرص مجال اهتمامه في بعض الجوانب و إهمال دور الجوانب الأخرى.

الخاتمة

الخاتمة

حاول المعنيون من علماء السياسة والإدارة العامة والاجتماع أن يربطوا مفهوم السياسة العامة بقضايا الشؤون التي تتمثل بالحاجات والمطالب والقضايا والمشكلات على الرغم من وجود تفاوت وتباين حول الأسس التي ينطلقون منها عند تعريفهم للسياسة العامة.

وينبغي أن يأخذ مفهوم السياسة العامة العناصر التالية بعين الاعتبار:

- كون السياسة العامة مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين ، ويتم التعبير عن السياسة العامة في صور و أشكال عدة منها القوانين ، واللوائح ، القرارات الإدارية والأحكام القضائية.

-إن السياسة العامة تجسد عملية تنسيق وتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة سواء كانت رسمية متمثلة في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أو غير رسمية متمثلة في التنظيمات غير الرسمية مثل النقابات و التنظيمات المهنية وتنظيمات المجتمع المدني.

- ونعني بالجهات الرسمية الأفراد الذين يتمتعون بالصلاحيات القانونية التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسة العامة، حيث يقوم أعضاء السلطة التشريعية بالتشاور والتباحث والنقاش حول السياسات العامة المعبرة عن القضايا المعروضة عليهم من قبل الجهات المعنية ، فمعظم السياسات العامة والقواعد والقوانين المهمة التي تحتاج إلى النظر فيها والموافقة عليها رسميا او شكليا إنما تتم من قبل هؤلاء المشرعين قبل أن تصبح قوانين نافذة ، ويختلف دور المشرعين من حيث التأثير في صنع السياسة العامة بين القوة والمحدودية تبعا لطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة.

أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فتملك سلطات واسعة في رسم السياسة العامة و صنع القرارات العمومية ، فالسياسة العامة تحت رحمة الإداريون كما يقول الفهداوي في كتابه، و قوة هذه السلطة تكمن في المعلومات التي يملكها البيروقراطيون و الخبرة و الكفاءة التي يملكها التكنوقراطيون.

كما لا يمكن إغفال الدور الكبير الذي تقوم به الأطراف و الفواعل الأخرى الغير رسمية التي تشارك في رسم السياسات العامة و صنع القرار بطريقة غير مباشرة عن طريق مختلف الأساليب التي تستخدمها.

-إن الجهاز التنفيذي يلعب دورا هاما في المراحل المختلفة لصنع السياسة العامة.

-إن السياسة العامة تعكس المصالح العامة وبالتالي فهي على صلة وثيقة ومباشرة بالمجتمع والحياة اليومية للمواطنين.

-إن المصلحة العامة التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها تختلف عن المصلحة الخاصة لجماعة مصلحة أو نخبة سياسية معينة.

تعدد فواعل رسم السياسات العامة و صنع القرار أدى إلى تعدد المراحل التي تمر عليها و التي يمكن إجمالها في تحديد المشكلة و وضع الأجندة السياسية أو جدول الأعمال، تشكيل مقترحات السياسة و صياغة السياسات، مرحلة تنفيذ السياسة العامة، مرحلة تقويم السياسات العامة.

من ناحية أخرى تعددت المداخل التحليلية لدراسة السياسة العامة و صنع القرار، و كل مدخل يركز على زاوية معينة.

# قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

- 1 اندرسون، جيمس ، صنع السياسات العامة ،(ترجمة: عامر الكبيسي،الأردن: دار المسيرة (1999).
- 2 الموند، جابرييل ، بويل، بنجهام ، السياسة المقارنة إطار نظري ، (ترجمة: محمد بشير المغازي ، بنغازي: منشورات. قار يونس،1996)
- 3 أبشر الطيب ،حسن، الدولة العصرية:دولة مؤسسات، القاهرة:الدار الثقافية للنشر، 2000.
- 4 الفهداوي، فهمي خليفة ، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل،عمان:دار المسيرة ، 2001 .
- 5 الحسين ،أحمد مصطفى، تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي:مطابع البيان التجارية، 1994
- 6 الشراقوي، علي ، السياسات الإدارية...،الإسكندرية:المكتب العربي الحديث،2008.
- 7 الكبيسي، عامر خضير ، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة:المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2000
- 8 الفوال، صلاح مصطفى، معالم الفكر السوسيولوجي المعاصر ، القاهرة : دار الفكر العربي ، 1982
- 9 الموسوعة الدولية للعلوم الإجتماعية، الكويت :دار القلم ، 1985.
- 10 المغربي، محمد زاهي بشير،قراءات في السياسة المقارنة : قضايا منهجية و مداخل نظرية، ليبيا: منشورات جامعة قاربونس ،2008
- 11 الحسين ،أحمد مصطفى،تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي:مطابع البيان التجارية، 1994

- 12) السويدي، محمد، علم الاجتماع السياسي ميادينه وقضاياها، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 13) الكواري، علي خليفة ، الشلبي، جمال وآخرون... ، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت: سلسلة كتب المستقبل العربي 19 ، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000.
- 14) الخضراء، بشير محمد، النمط البنيوي الخلفي في القيادة السياسية العربية والديمقراطية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
- 15) العزاوي، نجيب وصال ، مبادئ السياسة العامة، عمان: دار أسامة للنشر و التوزيع، 2003.
- 16) الشعراوي، جمعة سلوى ، و آخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، 2004
- 17) المنوفي ، كمال ، السياسة العامة و أداء النظام السياسي، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1998.
- 18) برو، فيليب ،علم الاجتماع السياسي ، (ترجمة : صاصيلا ،محمد عرب ، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998 ).
- 19) كنعان، نواف ، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، الأردن، دار الثقافة للنشر، 1992.
- 20) محمد الجمال راسم ، الاتصال و الإعلام في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004
- 21) مركز البحوث العربية و الإفريقية، الدولة الوطنية و تحديات العولمة، القاهرة: مكتبة مدبولي، 2004.
- 22) عبده عزيزة، الإعلام السياسي و الرأي العام، القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع، 2000

(23) قنديل، حمدي، الإعلام العربي و التكنولوجيا و وسائل التكنولوجيا الحديثة للاتصال في الثورة  
التكنولوجية و وسائل الاتصال العربية، تونس: المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم، 1991.

ب- المراجع باللغة الأجنبية

**Daniel Kubler, Jacques de Maillard, Analyser les politiques (24  
publiques, presse universitaire de grenoble, France,2009**

**jacques fontanel, évaluation des politiques (25  
publiques,paris,2008**

**georgs.c.edwards–lrasharkansky,les politiques (26  
publiques,paris,les editions d'organisation,1981**

**Guillaume Marc, Ou vont les autoroutes de l'information, (27  
Paris : Descartscie, 1997**

# الفهرس

الفهرس

الصفحة

1	مقدمة
3	الفصل الأول: الإطار النظري و المفاهيمي لرسم السياسة العامة و صنع القرار
4	المبحث الأول: ماهية السياسة العامة
4	1- مفهوم السياسة العامة
7	2- خصائص السياسة العامة
8	3- تطور مفهوم السياسة العامة
12	4- أنواع السياسة العامة
14	المبحث الثاني: ماهية صنع القرار
14	1- تعريف القرار
16	2- الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار
17	3- أنواع القرارات
21	الفصل الثاني: فواعل رسم السياسة العامة و صنع القرار
22	المبحث الأول: الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة و صنع القرار
22	1- السلطة التشريعية
24	2- السلطة التنفيذية
27	المبحث الثاني: الفواعل غير الرسمية في رسم السياسة العامة و صنع القرار
28	1- الأحزاب السياسية
29	2- جماعات المصالح
31	3- وسائل الإعلام
32	4- القوى الدولية

34.....	الفصل الثالث:مراحل و مداخل دراسة السياسة العامة و صنع القرار
35.....	المبحث الأول:مراحل رسم السياسة العامة و صنع القرار
36.....	1-تحديد المشكلة و وضع الأجندة السياسية أو جدول الأعمال
39.....	2-تشكيل مقترحات السياسة و صياغة السياسات
41.....	3- مرحلة تنفيذ السياسة العامة
43.....	4- مرحلة تقييم السياسات العامة
45.....	المبحث الثاني:المدخل التحليلية لدراسة السياسة العامة و صنع القرار
45.....	1-مدخل الجماعة و مدخل النخبة
47.....	2-مدخل النظم و المدخل المؤسساتي
50.....	3-المدخل الكلي الرشيد و المدخل التدريجي
52.....	4-مدخل الفحص المختلط
54.....	الخاتمة
57.....	قائمة المراجع
61.....	الفهرس