

منهج السياسات العامة

المرحلة الثالثة صباحي – مسائي

الاستاذ المساعد الدكتور

فرح ضياء المبارك

كلية العلوم السياسية

جامعة بغداد

الاستاذ المساعد الدكتور

مثنى فائق مرعي

كلية العلوم السياسية

جامعة تكريت

المحتويات

ت	العنوان	رقم الصفحة
١.	المقدمة	١
٢.	الباب الاول : السياسات العامة	٣
٣.	الفصل الاول : الاطار النظري والمفاهيمي	٧
٤.	المبحث الاول - نشأة وتطور السياسات العامة	٨
٥.	المبحث الثاني - ماهية السياسات العامة	١٧
٦.	المبحث الثالث - دراسة السياسات العامة	٣١
٧.	المبحث الرابع - الإدارة العامة والسياسات العامة	٤١
٨.	الفصل الثاني : عملية ومراحل السياسات العامة	٥١
٩.	المبحث الاول - عملية صنع السياسات العامة	٥٢
١٠.	المبحث الثاني - عملية تنفيذ السياسات العامة	٧٢
١١.	المبحث الثالث - عملية تحليل السياسات العامة	٨٣
١٢.	المبحث الرابع - عملية تقييم السياسات العامة	٩٣
١٣.	الفصل الثالث : السياسات العامة .. نماذج تطبيقية (العراق - ماليزيا - الولايات المتحدة الامريكية)	١٠٥
١٤.	المبحث الأول - السياسات العامة في العراق	١٠٦
١٥.	المبحث الثاني - السياسات العامة في ماليزيا	١٢٠

الفصل الاول

الاطار النظري والمفاهيمي

يتطلب البحث في أي موضوع تحديد نشأته وتطوره والبحث في مفهومه وتعريفه وهذا الامر ينطبق على السياسات العامة التي سيتم تناول نشأتها وتطورها التاريخي والتعاريف الخاصة بها ومكوناتها والخصائص التي تتسم بها وصولاً الى كيفية الاهتمام بدراسة السياسات العامة وأسباب هذا الاهتمام والنظرية المعتمدة في ذلك، وهذا ما سيتم تناوله في اربعة مباحث وبالشكل الآتي :

- نشأة وتطور السياسات العامة .
- ماهية السياسات العامة .
- دراسة السياسات العامة .
- الادارة العامة والسياسات العامة

المبحث الأول

نشأة وتطور السياسات العامة

تُشكل حاجة الانسان ضرورة للتعامل مع ما يحيط به وما يؤثر فيه أمراً حيوياً منذ وجود البشرية ، فقد حركت نزعة البقاء البشر بما لديهم من إمكانيات وطاقات وتسخيرها للحفاظ على بقائهم . ولم يتوقف الامر عند هذا الحد بل سعت المجتمعات لتطوير نزعتها هذه باتجاه البقاء والرفاهية ، ومن هنا كانت الحاجة التي أطلقت العنان للتفكير بوضع الاسس الضرورية لتنظيم احتياجاتها وسبل تأمينها .

وأدى تعدد ظروف الحياة البشرية بما تداخل فيها من تشابك المصالح بين المجتمعات والدول ومن ثم تضارب هذه المصالح ، ادى الى اهتمام البشر بوضع التصورات والخطط والبرامج لمعالجة ما يمكن أن يواجهوه من مصاعب ، هذا التطور كان أسبق نشأة من الدول القومية وإن كانت بأشكال مختلفة ومتواضعة، بيد ان نشوء الدول القومية أعطى لموضوع السياسات العامة بُعداً اضافياً تجلّى بحيوية وأهمية هذا الجانب كونه هدفاً لحماية مصالح المجتمع والافراد الذين انابوا الدولة في تأمينها والسهر على استمرارها^(١) .

وهناك من يرى أن السياسات العامة كنشاط قد عرفتها المجتمعات قديماً وعملت بها بصور وأشكال مختلفة ، ولكنها تختلف عن المفهوم المعاصر والدقيق للمصطلح^(٢) :

- اشتهرت حضارات وادي الرافدين بحسن التنظيم الاداري ومنها الحضارة البابلية ، اذ يُعد حمورابي الملك السادس للبابليين (١٧٩٣ ق.م - ١٧٥١ ق.م) أول من أدار الدولة الموحدة سياسياً من عاصمته بابل، ونظم شؤون الإنفاق والجباية وأرسى بناء أقدم مدرستين في التاريخ "الأولى في سبأ والثانية في كيش" ، ثم أسس الجيش وجعل الخدمة فيه الزامية ، فضلاً عن

١ - خليل حسين ، السياسات العامة ومفهوم إدارة الدولة ، متاح على الرابط : http://drkhalilhussein.blogspot.com/٢٠١١/٠٢/blog-post_٠٤.html

٢ - علاوة الجندي ، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، (ورقلة : جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٣) ، ص ١٨ .

وضعه لأول شريعة قانونية عام ١٧٧٠ ق.م تحكم العلاقات بين الحاكم والمحكومين وبين المحكومين أنفسهم^(١) .

- عرف الفراعنة اسمى أشكال التطور الإداري والتنظيم الحكومي بصورة منسقة ودرجة عالية من الكفاءة في النظر بالشؤون العامة من خلال : "الاراضي ، والتشريعات ، والمظالم ... الخ".

- بلغت الحضارة الصينية تقدماً ملموساً في التنظيم السياسي فهم أول من اشترط المؤهلات العلمية للتعيين في الوظائف العامة .

- تبنى الاغريق اشكالا مختلفة للسياسات واهتم مفكرهم بذلك ، إذ يقول افلاطون : "وظيفة الدولة في هذا النظام هي ايجاد اوفق الطرق لإشباع الحاجات ، وتنظيم الخدمات" .

- عرفت الدولة الرومانية نموذج الممارسة الواقعية للسياسات العامة آنذاك ، الذي نتج بسبب الطابع القانوني لهذه الدولة والتقسيم الجغرافي لأقاليمها وطريقة صياغة الحكم بها ، وعلاقتها بالإمبراطور .

- اهتم الاسلام بقضايا المجتمع واعطى فيها منهجاً قوياً واهتماماً جدياً في مجال السياسة والحكم وفق ما أقره القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة في الدولة والحكومة والخلافة ، إذ جاء بأرقى القيم والدعامات التي تقوم عليها السياسة العامة المتمثلة بالعدل ، والمساواة ، والإخاء ، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، وغيرها من القيم والاسهامات في مجال تطوير الفكر السياسي والاداري والعديد من القواعد العامة كالشورى والقيادة والسلطة . الامور التي يمكن إدراكها في مدرسة العقلانية الاسلامية في كتابات ابن رشد وابن سينا .

ويمكن التمييز بين اتجاهين لتوضيح نشأة السياسات العامة وتطورها ، يذهب الاول الى ان السياسات العامة بوصفها فعلاً قد جاءت نتيجة وجود مشكلة عامة تطلبت تدخلاً من الجهات المسؤولة وهي بذلك قديمة قدم الدولة نفسها ، اما الاتجاه الثاني فيذهب الى أن السياسات العامة بوصفها علم يُعنى بدراسة السياسات التي تقوم بها الدولة لمعالجة القضايا والمشاكل التي تقع في

١ - يُنظر : المجلة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية ، التنظيم في حضارة وادي الرافدين ، ٢١ كانون الاول ٢٠١٦ ، متاح على الرابط : <http://info.politics-dz.com/٢٠١٦/١٢/٢١>

حدود مسؤوليتها فقد نشأ نتيجة عوامل واسباب افرزتها تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية داخلية وخارجية الى أن تبلور مصطلح ومفهوم السياسات العامة بالشكل الذي هو عليه الان^(١) .

والسياسات العامة بالمنظور الحديث ، وفي المجالين المعرفي والعملية قد حصلت على حيز من الاهتمام وشغلت المفكرين والاكاديميين والسياسيين والاداريين، قد مرت بمراحل ثلاثة متتالية هي :

اولاً - مرحلة ما قبل الحرب العالمية الاولى

أولت الدراسات الفلسفية والفكرية للفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين اهتماماً كبيراً بقضايا تطور المجتمعات وسبل تنظيمها وانصهارها في شكل معين من أشكال الدولة ، وقد تجلّى هذا الاهتمام في ذلك الجهد التقليدي الذي استمر طويلاً الى حين بلوغ الحياة الانسانية والاجتماعية منتصف القرن التاسع عشر ، حينما كانت الجامعات الاوروبية آنذاك تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة الاخلاقية ، وكان الاهتمام ينحصر بالسياسات التي تنتجها الحكومات ، والاشارة الى القوى التي تسهم في بلورة السياسات وتأثيرها على المجتمعات من خلال التطرق الى البناء المؤسسي ، والتركيز على التسويغات الفلسفية للحكومة ، ودراسة الترتيبات الهيكلية لها، مثل : الفيدرالية ، وفصل السلطات ، والمرجع القانوني ، وصلاحيات الهياكل الرسمية وواجباتها وما يختص بالبرلمان والرئيس والمحاكم ، والعلاقات الحكومية وأعمال السلطات الثلاث (التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية)^(٢) .

وبالرغم من هذا الاهتمام الذي تبناه الجهد التقليدي والفكر السياسي التقليدي قد أثرى الفكر الانساني بطروحاته المتصلة بوصف المؤسسات الحكومية المنوطة بصياغة أو وضع السياسات العامة ، بيد ان عنايته بمحتوى هذه السياسات وأساليب تنفيذها قد كانت عارضة في عدد من

١ - يُنظر : عبد العظيم البدران ، كيف تحكم ايران؟ دراسة في صنع السياسات العامة بعد عام ١٩٨٩ ، (بيروت : الدار العربية للعلوم ناشرون ، ٢٠١٤) ، ص ٨-٩ .

٢ - فهمي خليفة الفهداوي ، السياسات العامة .. منظور كلي في البنية والتحليل ، (عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ٢٠٠١) ، ص ٢٧ .

الاحيان ، ومحدودة في معظم هذه الدراسات^(١) ، وبقيت وصفية ظاهرية ، لم تغص أو تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصاً تحليلياً ، ولم تعتمد الى فهم وتحليل السلوك الانساني ، ولا التصرفات ، ولا العمليات المصاحبة والملازمة لصنع السياسة ، فأغفلت ترتيب العلاقات الهامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات ، وترتب على ذلك كله ، إبقاء محتوى السياسات العامة بعيداً عن البحث والتناول ، حتى إن الجهد الوصفي لها بقي متسماً بالغموض والسطحية^(٢) .

ثانياً - مرحلة ما بين الحربين العالميتين الاولى والثانية

شهدت هذه المرحلة اهتماماً متزايداً بعلم السياسة الذي بدأ يتبلور ليغدو فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية ، عقب استقلاله عن الفلسفة الاخلاقية ، خلال المرحلة اللاحقة ، فقد حظي بدعمٍ مستفيضٍ ضمن مجال الاختصاص العلمي والمعرفي ، الذي أسفر عن وضوح التأييد الذي كان يرى في السياسة وجهاً للقانون ، ولل علاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية ، من خلال مجموعة دستورية تضم القواعد التي تحكم العلاقات بين المؤسسات في اطر قانونية فضلاً عن ان السياسات تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية . علاوة على ان الظواهر الاجتماعية والطبيعية والسلوكيات التي كانت بعيدة عن تدخل السياسة مثل : الوبئة والحروب والكوارث والفيضانات ، نتاجاً للإرادة الالهية ، بحسب الاعتقادات المجتمعية ، قد انتقلت من حالتها التي تميزت بها "السياسة ضيقة النطاق" في القرن التاسع عشر الى الحالة الجديدة "السياسة في كل مكان" في القرن العشرين ، على وفق الآلية الترابطية، التي من خلالها يجد أمر ما غير سياسي ذاته ، واقعاً ضمن فئة الامور والقضايا السياسية^(٣).

١ - حسن أبشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، (القاهرة : الدار الثقافية للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٠) ، ص ٥٤-٥٥ .

٢ - فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧ .

٣ - معو زين العابدين ، المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، (بانتة : كلية الحقوق ، جامعة العقيد الحاج لخضر - بانتة ، ٢٠٠٨/٢٠٠٩) ، ص ٦٨ - ٦٩ .

ليعلن بذلك تطوراً مرحلياً جديداً - وان كان نسبياً - في مفهوم السياسات العامة الذي كان نتاج لأطروحات المدرسة السلوكية Behavioral School . إذ تشير النظرة المتألمة في دراسات وطروحات الفكر السياسي والاجتماعي - خلال هذه الحقبة - الى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية وما يتصل بكل منها من صلاحيات ، الى العناية والتركيز بما يتم في هذه المؤسسات من أفعال وعمليات وانماط للسلوك .

وان مركز اهتمام التحليل السياسي بحكم انه كان لرصد وتفسير العمليات السياسية وما يتصل بها من تفسير اجتماعي ونفسي للسلوك الفردي والجماعي للفاعليات السياسية ، قد زاد وعمق الفهم لكيفية تشكيل ووضع السياسات العامة وما يتصل بذلك من توازن بين الجماعات المصلحية ومن توجهات هادفة لبلورة الارادة المجتمعية ، ولكن العناية بمضمون أو محتوى السياسات العامة قد ظلت في هذه الحقبة موضوعاً عارضاً ، لا يجد من المحللين السياسيين الا اهتماماً جزئياً محدوداً^(١) .

ثالثاً - مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية

حظي موضوع السياسات العامة بإهتمام كبير في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، بحيث جرى التركيز على مفهوم السياسات العامة وكيفية بلورتها والتبصر في اهدافها ومصيرها وأساليب تنفيذها ضمن اطار تحليلي بحسب الاولويات والامكانات المتوفرة ، بفعل تنامي الاصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة محركاً للنشاط الاقتصادي واعادة بناء الاقتصاد القومي وتوجيه الموارد لسد حاجات عموم المواطنين ، ولأجل استيعاب النمو الاقتصادي المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها كالتعليم ، الصحة ، المواصلات ، وإقامة الجسور ، وتوفير فرص العمل ، وتنظيم التجارة ، وإقامة الصناعات ، وتأمين المشروعات والمنتجات ، وغير ذلك ، مما يتعدى حدود القطاع الخاص وقدراته الخدمية ، ويستدعي بالمقابل نهوض الدولة بمؤسساتها الحكومية لغرض القيام بذلك ، والاضطلاع به في اطار السياسات العامة ، وكانت الضرورات تشكل مطلباً هاماً بالنسبة للدول النامية التي حظيت بالاستقلال الوطني

١ - حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٥ - ٥٦ .

والسياسي من الحكم الاجنبي ، وسعيها في مباشرة بنائها الاقتصادي التنموي وتحسين أوضاعها المتردية من خلال إشرافها على وضع وتنفيذ العديد من السياسات العامة الشاملة في المجتمع^(١).

وقد شهدت الدول الغربية تحولاً كبيراً من نظم حكم تسلطية الى نظم حكم ديمقراطية ، وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل متزايد من أجل الاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية ، وقد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بـ "دولة الضمانات الاجتماعية" ، من خلال برامج التأمين الاجتماعي والصحة والتعليم وغيرها . وهكذا فإن العلاقة البسيطة بين التحول الديمقراطي وبين الخصائص الضمانية للدولة في العقود الاولى من القرن العشرين ، قد تحولت الى إشكالية معقدة ومتشابكة ، وقد نتج عن ذلك تنامي دراسات السياسات العامة ضمن حقول وميادين العلوم الاجتماعية^(٢) .

وبالرغم من تزايد الاهتمام بالسياسات العامة خلال هذه المرحلة في إطار يتسم بالطابع الفكري والتجريبي ، الا إن علم السياسة العامة لم يكتسب معناه الاصطلاحي علمياً ، الا في مطلع الخمسينيات من القرن العشرين ، وكان ذلك على يد عالم الاقتصاد السياسي هارولد لاسويل H.D Lasswel الذي تناول بالدراسة في كتابه : "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟" ، جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها ، وكتابه مع دانيال ليرنر D. Lirner عام ١٩٥١ ، المعنون : "علوم السياسات ، التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب" الذي تطرق فيه الى الإطار التحليلي للسياسات العامة ، فيذكر لاسويل : "إن هناك اتجاهاً واضحاً في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة ، ولهذا الاتجاه وجهان : ففي الاول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات ، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها ، أما الوجه الثاني

١ - فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٨-٢٩ .

٢ - بارة سمير ، نشأة وتطور علم السياسة العامة ، ص ٢ ، متاح على الرابط :

<http://etudianf-dz.com/vb/showthread.php?t=٦٦٧٧٨&goto=nextnewest>

الذي يهتم بتطور محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات ، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية^(١).

الامر الذي يشير الى أن لاسويل حاول بناء اطار منهجي يقوم بمهمة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلم صنع السياسات ويُعد هدفه وصفيًا ، ذلك لأن إطاره المنهجي يركز على اصطلاح وسائل تنفيذ السياسات العامة باستخدام ادوات البحث الاجتماعي . لكنه لم يحدد الاطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة ، وقد تولى القيام بهذه المهمة بعد ١٥ عاماً الكاتب "يكرزيل دورور Yakzil . Douror" ، الذي يُعد المؤسس الحقيقي والفعلي لهذا الحقل، وقد بدأ "دورور" ببناء إطاره المنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية ، بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسات العامة^(٢) .

وجاء مفهوم السياسات العامة وما يختص بعملية تحليلها مرتبطاً الى حدٍ ما بالعلوم السياسية، ضمن التحول الذي طرحه لازويل فيما سبق ، وحصرياً بما يختص بنظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية لا سيما بعد ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات ، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم "Systems Analysis" الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة الى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية ، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل .

واستمر الاهتمام بدراسة السياسات العامة ، ومع بداية عقد السبعينيات تزايدت بمجال تحليل مخرجات النظام السياسي ، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الامريكية بين السود والبيض ، والتورط الأمريكي في حرب فيتنام ، إذ ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية الى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها ، الأمر الذي نتج عنه تزايد الاهتمام بدراسات تحليل السياسات العامة داخل مراكز المعلومات

١ - بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في المفاهيم الفواعل ، بحث غير منشور ، (ورقة : جامعة قاصدي مرباح) ، ص ٢ .

٢ - بارة سمير ، نشأة وتطور علم السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣ .

والاستخبارات ومراكز البحوث ، وكثيراً ما قام محللو السياسات العامة بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينات ، بالتركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدولية والشرق الأوسط^(١) .

وتؤشر هذه التطورات في مجال دراسات السياسات العامة خلال هذه المرحلة انتقال حقل السياسات العامة من الوصف الى التحليل عبر المراحل الزمنية الى ان صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينيات بين مختلف الدول ، وهذا التطور والاهتمام يعود الى مجموعة من العوامل أهمها^(٢) :

١. الاعتماد على الحاسب الآلي في تحليل البيانات ، مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي .

٢. تركيز التيار السلوكي في السياسة العامة المقارنة على جانب المدخلات مع إهماله وتجاهله لجانب المخرجات .

٣. الإحساس الذي ساد بين العديد من العلماء بأن علم السياسة لم يحقق إحدى وظائفه التقليدية وبالتحديد التعامل مع القضايا الرئيسية التي تواجه العالم ، وإن علم السياسة يجب أن يكون على صلة وثيقة بما يجري في أرض الواقع السياسي ، وإن يساهم في حل المشاكل والقضايا السياسية .

٤. ولعل اهم عامل أدى الى التركيز على السياسات العامة هو تزايد دور الحكومة في الحياة المجتمعية في القطاعات كافة على مستوى دول العالم كلها .

واستمر الاهتمام بحقل السياسات العامة خلال مرحلة التسعينات وما بعدها ، وانتقالاً الى متطلبات القرن الحادي والعشرين ، إذ حصلت تغيرات في دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات ومنظمات القطاعين الخاص والعام ، فضلاً عن تزايد وتعاضم أدوار الشركات المتعددة الجنسية والمنظمات الدولية ، وكذلك المنظمات غير الحكومية ، في صياغة الاولويات

١ - بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في العوامل والمفاهيم ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢ .

٢ - بارة سمير ، نشأة وتطور علم السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤ .

للسياسات العامة وتحديد مساراتها، وقد ساعد على تبلور هذا الدور ، التغير في مفهوم السيادة والتسارع في الانجازات المعلوماتية وثورة الاتصالات ، التي منحت للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الانسان القدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ، ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات العامة^(١) .

وظهرت كتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة ، وعن دور الشركات الكبرى ومنظمات حقوق الانسان في التأثير على عدد من البيانات العامة ، وعن دور ما يسمى القطاع الثالث (المنظمات غير الحكومية) في صنع السياسات العامة ، وهذا كله قد اسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة، التي ترى ان السياسات العامة ما هي الا محصلة مجتمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية ، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، والسياسات العامة تُعد في ضوء ذلك تعبير عن ارادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون اعضاء في شبكة منظمة صارت تُعرف اليوم بشبكة السياسة Network policy^(٢) .

وتشير عملية تزايد دور السياسة العامة وتنامي اهميتها في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لمختلف المجتمعات ، الى تنامي اهمية دورها في المرحلة التي تعيشها الدول والحكومات ، لا سيما وأن القرن الحادي والعشرين يتسم بخصوصية الانطلاقة السريعة وتزامن المتغيرات البيئية والسياسية والفلسفية والعلمية، التي تفرض سطوتها على التوجهات الاقتصادية، التي تشمل بدورها منعكساً للتغيرات الهيكلية ، في واقع التنظيم السياسي للمجتمعات على السياسة العامة ، الحال الذي يتطلب تعاطيها حيال متغيرات العصر وتوجهاته الجديدة في ظل العولمة وتكنولوجيا المعلومات والحروب والنزاعات وسياسات الدفاع والحماية ومشكلات الفقر والبطالة وحرية التجارة واسعار السوق ومضاربات الاسهم وتفكيك النظم والخروج على الآليات المعتادة في التعايش الدولي بوسائل ليست معتادة^(٣) .

١ - نشأة السياسة العامة ، متاح على الرابط : <http://٣٠dz.justgoo.com/t١٦٧٩-topic>

٢ - يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١ .

٣ - يُنظر: معو زين العابدين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٢ .

المبحث الثاني

ماهية السياسات العامة

اولاً - تعريف السياسات العامة

لا يختلف مصطلح السياسات العامة عن غيره من مصطلحات العلوم الإنسانية التي غالباً ما يثار النقاش حولها وعدم الاتفاق على تحديد تعريف واحد أو شامل وجامع لها ، ومن المشاكل التي تعيق الدارسين في هذا المجال من الوصول الى تعريف محدد ودقيق لهذا المصطلح هي وجود امرين : يتمثل الأول بإستعمال مصطلحات "السياسة العامة" أو "السياسة الحكومية" أو مجرد مصطلح "السياسة" بشكل عام غير محدد أو دقيق لتعني أو تدل على معاني أو مصطلحات مختلفة ، أما الأمر الثاني فيتمثل بوجود خلط بين هذه المصطلحات ومصطلحات إدارية مثل أهداف أو برامج أو قرارات أو قوانين ... الخ من المصطلحات التي تستعمل لوصف ما تقوم به الحكومة من أعمال^(١) .

وبما ان السياسة العامة هي جزء من نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الاجتماعية ، وشكلت دراستها كغيرها من الدراسات ، جدلاً بين العديد من الباحثين الذين يرومون الإحاطة بماهيتها ومضامينها من الموضوعات ، فقد حصل التنوع والتعدد في التعريفات حول فهمها والإلمام بجوانبها المتعددة ، كونها تمثل الجانب الأدائي والفعل السياسي للحكومة او انها ترتبط بجوانب النظام السياسي كافة وليس على دور الحكومة فحسب^(٢) . ومن هنا جاء التعدد والاختلاف في التعريفات التي تناولت مصطلح السياسات العامة ووردت العديد من التعريفات له منها تعريفات غربية وأخرى عربية ، ومنها :

١ - خيربي عبد القوي ، دراسة السياسة العامة ، (الكويت : ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٨) ، ص ٤٤ .

٢ - يُنظر : مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي ، النظام السياسي والسياسة العامة ، (كربلاء : مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، ٢٠٠٦) ، ص ٤ .

١- يُعرف جيمس اندرسون السياسة العامة : "هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع" ، ويرى أندرسون ان هذا التعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه تمييزاً للسياسة من القرار الذي هو مجرد خيار من بين البدائل ، ويذهب اندرسون الى تعريف السياسة العامة بأنها: "هي تلك السياسة التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤوليتها علماً ان بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة"^(١) .

٢- ويذهب توماس داي Thomas Dye الى تعريف السياسات العامة بأنها : "هي كل ما تختار الحكومة أن تفعله وما لا تفعله" ، وهو تعريف يمتاز بالدقة والاختصار إلا أنه ينتج عنه لبس في الفرق بين ما تختار أو تقرر الحكومة أن تفعله وبين ما تفعله فعلاً

٣- ويُعرف ديفيد استون David Easton السياسات العامة بأنها : "سلطة توزيع القيم على كل المجتمع" ، ويقترح بذلك من تعريف بيكنجهام وجابرييل الموند وباول في نظريته الى السياسات العامة على أنها الاداء العام والفعل السياسي في البيئة وكل ما يتعلق باستعمال سلطة الدولة لتلبية حاجات ومطالب المجتمع في ميادين (التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والدفاعي)^(٢) .

٤- ويعرف هارولد لاسويل السياسة العامة بأنها : "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟" وهنا التعريف بالرغم من بساطته ، فإنه يشير الى منظور واحد فقط وهو منظور القوة ، في نظره الى السياسات العامة .

٥- أما أ. توماس بيركلاند A. Thomas Birkland فيُعرف السياسات العامة بأنها: دراسة لصناعة السياسات من قبل الحكومات . فسياسة الحكومة العامة هي مجموعة السياسات (القوانين ، والخطط ، والأفعال ، والسلوكيات) التي تختارها الحكومة . إذ تدعي الحكومات أنها

١ - جيمس اندرسون ، صنع السياسات العامة ، ترجمة عامر الكبيسي ، (عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الطبعة الرابعة ، ٢٠١٠) ، ص ١٥ .

٢ - محمد علي حمود ، دليل السياسات العامة (دليل تعريفي - تدريبي - للباحث والمتخصص والسياسي وللإداري) ، (بغداد : دار الدكتور للعلوم الادارية والاقتصادية ، ٢٠١٤) ، ص ١٣-١٤ .

تمارس السلطة والمسؤولية (بنسب متفاوتة) على مجموعة كبيرة من الأفراد ، وبذلك تجد من الضروري أن يكون عملها خاضعاً لخطط ومنهجيات عمل تحكم المجتمع .

وبذلك يكون بيركلاند قد قدم الصفات المشتركة بين كل تعريفات السياسات العامة المتمثلة بـ : السياسة تتم بإسم العامة ، وغالباً ما تكون الحكومات هي صانعة السياسات أو المبادرة بها ، ويتم تفسيرها وتنفيذها من قبل أطراف عامة وخاصة ، ويرى أن السياسة العامة هي ما تعترزم الحكومة القيام به ، وما تختار الا تقوم به^(١) .

٦- ويرى كمال المنوفي بأن السياسات العامة يمكن تعريفها بأنها : "مجموعة قرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم او الصحة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع ... الخ" ، بيد ان هذا التعريف لم يحدد الجهة التي يقع على عاتقها اتخاذ تلك القرارات ، وهي أداة لضمان الحد الأدنى من التنسيق بين القرارات الفردية لنتبعها مجموعة قرارات أسمى وأكثر تجزيراً^(٢) .

٧- ويُعرف نائل عبد الحافظ العوامل السياسية العامة بأنها :- "تخصيص سلطوي للقيم كما أنها منهج هادف يوجه التعامل مع قضايا ومشكلات مجتمعية حيوية"، ويرى العوامل بأن السياسات العامة تُشكل إطاراً فكرياً ومرجعياً وقانونياً للقرارات التفصيلية واليومية التي تتخذها الأجهزة التنفيذية في الدولة ومؤسساتها، فضلاً عن كونها : "عملية نظامية معقدة ومفتوحة تتضمن خيارات استراتيجية واسعة في مجالات وظيفية متنوعة ومتخصصة ومتكاملة وتشمل كافة القطاعات الإنتاجية والخدمية المتخصصة" . ويُطلق أحياناً صفة الجمع على مجال السياسة العامة (علوم السياسة العامة) لكونها محصلة تفاعل مجموعة حقول أكاديمية متكاملة ومتراصة ومتفاعلة مثل السياسة والاقتصاد والاجتماع والإدارة والرياضيات والإحصاء وغيرها^(٣) .

١ - للمزيد يُنظر : ماريا مرسي ، المرأة والأمن الإنساني ، (عمان : المجلس الوطني لشؤون المرأة ، ٢٠١١) ، ص ١١٦-١١٧ .

٢ - ماريا مرسي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٨ .

٣ - يُنظر : نائل عبد الحافظ العوامل ، تحليل السياسات العامة - مدخل نظامي تطبيقات من الأردن والخليج العربي ، (عمان : مركز أحمد ياسين ، ١٩٩٩) ، ص ٢٠-٢١ .

٨- أما سلوى شعراوي فقد عرفت السياسات العامة بأنها : "مجموعة القرارات التي تتخذها الحكومة لمواجهة مشكلة ما ، سواء بشكل وقائي أو بشكل علاجي"^(١) ، وترى شعراوي ان هناك اتجاهات ظهرت مؤخراً ترى بأن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، وإن السياسات العامة ما هي إلا نتاج أو تعبير عن إرادة هؤلاء الفاعلين الذين عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة ، او ما أصبح يُعرف بإسم "Policy network" ، وبذلك يكون هذا المفهوم قد أشار الى وجود أكثر من جماعة فاعلة في صنع السياسات العامة وهذه الجماعة تتغير من قضية الى أخرى في مجال السياسات العامة ، مثلما تتغير من وقت لآخر ، فضلاً عن أنه يشير الى وجود أكثر من نمط إتصالي ، ووجود صور مختلفة من التشابكات وأنواع متعددة من الشراكة التي تسهم في تشكل هذه السياسات^(٢) .

ثانياً - مكونات أو عناصر السياسات العامة

تتكون السياسات العامة من منظومة من المكونات أو العناصر المرتبطة فيما بينها ، ويمكن إيجاز أهم مكونات او عناصر السياسات العامة التي حظيت بإجماع المفكرين بما يأتي :

١- **مطالب السياسة Political Demands** : وتتضمن مجمل ما يتم طرحه على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أم من الفاعلين الرسميين في النظام السياسي ، بغية التحرك حيال قضية معينة أو التوقف عن إجراء تحرك ما، فالمطالب المطروحة من جانب العامة تولد الحاجة الى إثارة الانتباه لسياسات عامة وتُشكل نقطة البدء في دراسة عملية صنعها^(٣) .

١ - نقلاً عن : ماريّا مرسي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٧ .

٢ - يُنظر : سلوى شعراوي جمعة ، تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين ، في : سلوى شعراوي جمعة (تحرير) ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، ٢٠٠٤) ، ص ٣١ .

٣ - ثامر كامل محمد الخرجي ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة - دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة ، (عمان : دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣) ، ص ٢٩ .

٢- **قرارات السياسة policy Decisions** : القرار مفهوم يدل على وجود عملية يتم فيها انتقاء بديل واحد أو عدد من البدائل من بين مجموعة البدائل ، وتُعد النظرية القرارية من النظريات الجزئية ، وهذه النظرية تعني الدراسة المتفحصة أو الشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل سياسة معينة ، والقرارات السياسية هي ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونياً من الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات السياسات العامة ، وتتضمن الأطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين ، أو اصدار الأوامر ، أو وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة ، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين^(١).

٣- **الخطب والتصريحات الرسمية Speeches and official statements** : وتشمل تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بسياسة عامة ، وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وآراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها ، وقد تكون هذه التصريحات والخطب غامضة أحياناً ، ويظهر ذلك في اختلاف وجهات النظر خلال تفسيرها ، وكذلك ما يحدث حول ما تصدره مستويات حكومية مختلفة من تصريحات تجاه قضايا متنوعة^(٢).

٤- **مخرجات السياسة العامة Output policy** : وهي المؤشرات الملموسة الناتجة عن السياسات العامة ، التي تمثل الأشياء المنجزة نتيجة القرارات المتخذة، وتعني ما تتجزه الحكومة مقارنةً بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلاً ، أي ما يمكن تحويله الى عملية التنفيذ والتحقق منه عملياً ، وكذلك تمثل مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة التي تعبر عن ردود أفعال الحكومة المزمع تنفيذها بشكل حقيقي وظاهر للعيان ويمكن تقويمها وقياسها . لتكون بذلك السياسة العامة كما تم تنفيذها وتحقيقها بدلاً من أن تكون مجرد قرارات أو بيانات وتصريحات يتم تداولها بين المشرعين والمنفذين السياسيين فقط^(٣) .

١ - بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في العوامل والمفاهيم ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦ .

٢ - جيمس اندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩-٣٠ .

٣ - أحمد طيلىب ، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، مذكرة ماجستير ، (الجزائر : كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة بن يوسف بن خدة ، ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧) ، ص ٢١ .

٥- عوائد أو آثار السياسة **Policy Impact** : وهي تمثل النتائج التي يحصل عليها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، التي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل ، فمثلاً هل يمكن من خلال تطبيق سياسة معينة تحقيق أهدافها ومعرفة المستفيدين منها أم أنها ربما قد أثرت عليهم سلبياً في عدد من الجوانب؟ ، قد يبدو ان هذا السؤال من الصعوبة الإجابة عنه بشكل دقيق ، ولكن آثاره قد تساعد على فهم العلاقة بين السياسة والمتحقق الفعلي والنهائي منها، وهو ما ينبغي مراعاته من جانب محلي السياسة العامة وصانعيها، وهي تساعد على التأكد مما إذا كانت السياسات العامة تمضي في المسار المرسوم لها، وتحقق الأهداف التي شرعت من أجلها أو لا^(١) .

ثالثاً - خصائص السياسات العامة

تتصف السياسات العامة بمجموعة من الخصائص تميزها وتحدد معالمها الأساسية ، هي :

- ١- أفعال تباشرها المؤسسات الحكومية ، إذ ان التوجهات العامة بشأن المشكلات المجتمعية لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة وتُصدر بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو نظاماً أو قراراً يحدد أهدافها ويُنظم مسارات ونشاطات الحكومة المعنية بشأنها^(٢) .
- ٢- تهدف السياسات العامة الى تحقيق المصلحة العامة ، و أهم ما يميز الدولة هو قيامها على خدمة المصلحة العامة ، والسياسات العامة هي التي تترجم عملياً المصلحة العامة التي تخدم جمهور المواطنين ، بيد انه ليست السياسات العامة جميعها تحقق المصلحة العامة عند تطبيقها رغم انها تُعد ضرورية على الأقل في مراحلها الأولى من تخطيط وإعداد برامج، ولكن المقصود منها هو ان السياسة العامة عند إقرارها يجب أن تستهدف مصالح المواطنين ولا تقتصر على فئات قليلة تستفيد من خيارات البلاد على حساب الأغلبية العظمى من المواطنين.
- ٣- الانسجام ، لا بد من توفر نوع من الانسجام في الفعل العام ، وليس من المنطق أن تُسن سياسة عامة تمس سلباً بإحدى السياسات العامة الأخرى ، لما يسببه ذلك من الإرباك وهدر الجهود والمال ، لا سيما في ظل وجود تداخل منطقي وواقعي بين مجموعة القطاعات التي تؤثر في

١ - يُنظر : جيمس أندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٨ .

٢ - يُنظر : عبد العظيم البدران ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٨ .

بعضها البعض ، وبذلك فإن الانسجام مطلوب وأساس سواء داخل بنية السياسات العامة أو خارجها ، اي بعلاقتها مع سياسات أخرى^(١) .

٤- تتصف بالشرعية ، ان السياسات العامة عند إقرارها من المؤسسات التشريعية والتنفيذية تصدر الحكومة بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو نظاماً أو قراراً ، ومن هنا تكتسب الشرعية وقوة الالتزام القانوني . وللحكومة وحدها السلطة في تنفيذها وإلزام سائر المواطنين بالعمل وفق المحددات والنظم والأساليب التي تم إقرارها .

٥- منطقية وعقلانية ، تُعد السياسات العامة بمثابة البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتاحة ، ولهذا يجب ان ينتج وضع السياسات العامة منهجاً رشيداً بتخصيص الموارد والإمكانات اللازمة لتنفيذ البرنامج أو البرامج النابعة من السياسة المعنية .

٦- قصدية وهادفة ، ان السياسة العامة هي بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال حاجة أو مشكلة مجتمعية معينة ، ولا جدال في ان بلورة الإرادة المجتمعية تستوجب بالضرورة الاتفاق على اهداف مطلوبة ومقصودة لتحقيق منفعة محددة^(٢) .

٧- تمتد السياسات العامة وتتأصل في جذور النظام المجتمعي الكلي بما فيه من جوانب سياسية واقتصادية وإدارية واجتماعية ومادية ومعنوية^(٣) .

٨- قد تكون السياسة العامة ايجابية في صياغتها وقد تكون سلبية ، ويمكن أن تأمر بالتصرف باتجاه معين ، وقد تنهى عند القيام بتصرفات غير مرغوبة ، أو قد يُعد سكوتها او عدم التزامها بالتصرف ازاء ظواهر معينة بمثابة توجه ، وهي في كل الأحوال تؤثر بمواقفها على السكان او المعنيين بهذه الأمور .

٩- السياسات العامة كتوازن بين الجماعات ، هي تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، وهذا التوازن يُحدد بالنفوذ النسبي للجماعات ، ويؤدي تغيير هذا النفوذ الى تغيير في السياسة العامة ، إذ تصبح اكثر تعبيراً عن إرادة الجماعات التي يزداد نفوذها ، وأقل تعبيراً عن الجماعات التي يتقلص نفوذها .

١ - يُنظر : حسن بلا ، مدخل لفهم السياسات العامة ، متاح على الرابط : <http://www.marocdroit.com/>

٢ - يُنظر : حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٥-٣٦ .

٣ - نائل عبد الحافظ العواملة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧ .

١٠- السياسة العامة مخرجاً للنظام السياسي ، تُعد السياسة العامة على وفق نظرية النظم بمثابة مخرجات واستجابات النظام السياسي للمدخلات (الضغوط والمؤثرات) الصادرة اليه من البيئة ، هذه السياسات قد تحدث تغييراً في البيئة وفي النظام السياسي نفسه ، لذلك فإن نظرية النظم تسلط الضوء على تأثير الظروف البيئية وخصائص النظام السياسي على محتوى السياسات العامة ، ثم تأثير هذه الأخيرة على البيئة والنظام السياسي^(١) .

رابعاً - مستويات وأنواع السياسات العامة

تشمل السياسات العامة المجالات المجتمعية وقطاعاتها الإنتاجية والخدمية والمادية والمعنوية كافة ، وبكل ما تحتويه من خصائص وفرص ومحددات . وتشكل منظومة السياسات العامة نظاماً معقداً ومفتوحاً ، بحيث يشمل كل مجتمع نظاماً للسياسات العامة يتفرع الى سياسات عامة فرعية في القطاعات المجتمعية كافة^(٢) .

وهذه السياسات العامة تختلف من حيث مستوياتها ، اذ تقسم الى ثلاث مستويات أهمها^(٣) :

- ١- المستوى العام "Macro Politics" ويشمل المطالب والقضايا التي تهم الرأي العام ، أو شرائح وفئات متعددة ومختلفة منه ، كالأحزاب السياسية واصحاب الدخل المحدود من الموظفين والعمال ، ومشكلات انخفاض مستوى الأجور وارتفاع اسعار السلع والخدمات.
- ٢- المستوى الجزئي "Micro Politics" أو السياسات الجزئية ، وهي تلك التي تُصنع استجابةً لقضية أو مطلب لجهة معينة أو منطقة محددة ، كإعفاء شركة ما من أداء ضريبة أو تخفيضها ، أو اقامة مشروع سكني لموظفي إحدى المؤسسات ، وهنا تُرسم السياسات العامة لصالح جهة واحدة من دون سائر المجتمع.
- ٣- المستوى المحلي (الاقليمي) "Local politics" ، ويُقصد به السياسات التي تتناول القضايا والمشكلات التي تتعلق بالمحافظات أو الأقاليم أو المجتمعات المحلية .

١ - يُنظر : ثامر كامل محمد الخرزجي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١-٣٢ .

٢ - نائل عبد الحافظ العواملة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦ .

٣ - يُنظر : ماريا مرسي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢٠ .

اما بالنسبة لأنواع السياسات العامة فيمكن إيجاز أهمها بما يأتي^(١) :

- ١- السياسات السياسية ، وتمثل الخيارات السياسية الكبرى مثل طبيعة النظام السياسي ومؤسساته وهويته وأهدافه ووسائله وإطاره القانوني العام .
- ٢- السياسات الاجتماعية ، وتتضمن الخيارات القيمية والأخلاقية والدينية وتحديد طبيعة البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية والخصائص والأهداف والظروف الإنسانية .
- ٣- السياسات الاقتصادية ، خيارات استراتيجية تتعلق بالنظام الاقتصادي والعلاقات الاقتصادية والأهداف والمشكلات والخصائص والفعاليات الاقتصادية .
- ٤- السياسات المالية ، خيارات التأثير المالي واستخدام المصادر المالية للتأثير في النظام المجتمعي عموماً وتحقيق أهداف الدولة وتعزيز الاستقرار العام في المجتمع .
- ٥- السياسات التربوية التعليمية ، خيارات استراتيجية للنظام التربوي التعليمي بما يحتويه من أهداف ومؤسسات ووسائل وتطلعات تتعلق بتطوير قدرات العنصر الإنساني .
- ٦- السياسات الصحية ، خيارات النظام الصحي وما تتضمنه من أهداف ووسائل ومؤسسات لرعاية الإنسان وصيانه وتعزيز قدراته .
- ٧- السياسات الزراعية / التجارية / الصناعية ... مجموعة خيارات متخصصة لتفعيل القطاعات الإنتاجية وتعزيز قدراتها وتكاملها مع القطاعات الأخرى .

خامساً - بيئة السياسات العامة

ان السياسات العامة ليست بمعزل عن ما يحيط بها من عوامل ومؤثرات تمثل بمجملها مكونات البيئة التي تحيط بها ، ولا يمكن لها ان تتشكل او تُرسم دون تأثير البيئة عليها ، وتُعرف البيئة بأنها : "تلك العوامل المحيطة بالموضوع التي تؤثر فيه وتتأثر به"^(٢) . حتى ان نظرية التنظيم لاتخاذ القرار قد افترضت ان السياسة العامة لا تكون كفوءة وفعالة مالم تراعى الظروف البيئية المحيطة بها ، كون الحاجة الى سياسة عامة تولد في البيئة وتنتقل الى النظام السياسي من خلال مما يمتلكه من قنوات ، زد على ذلك دور البيئة في فرض عدد من القيود

١ - يُنظر : نائل عبد الحافظ العوامل ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦-٢٧ .

٢ - خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٢ .

والمحددات على صناع القرار ، وتقيد من حريتهم في الدخول بالنقاش في عدد من الموضوعات، فضلاً عن عوامل اخرى سياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية تمثل خصائص البيئة تؤثر بدرجات مختلفة على صانعي السياسات وعلى شكل هذه السياسات ايضاً^(١).

وبغض النظر عن الاختلافات حول عدد وتوع العوامل البيئية المؤثرة في السياسات العامة ، فإنه يمكن ايجاز اهمها بما يلي :

١- العوامل الجغرافية والطبيعية ، وتعني المزايا والخصائص الطبيعية التي يتصف بها اقليم دولة معينة ، وتنقسم هذه العوامل الى : الموقع الجغرافي ومساحة الدولة وتضاريسها ومناخها وثرواتها الطبيعية^(٢) . وتؤثر هذه العوامل في المجتمع الانساني وبالتالي تؤثر على السياسة على الرغم من اختلاف درجة هذا التأثير عن العوامل البيئية الاخرى ، بيد انه لا يمكن نكران تأثير عوامل الجغرافية والطبيعة على المؤسسات السياسية والسلوك السياسي لصانعي القرار في دولة ما^(٣) ، ويكون هذا التأثير مباشر وغير مباشر ايجابي وسلبي على المجتمع عامة وعلى نظم الحكم والادارة السياسية التي تتبناها الدولة ، فوفرة الموارد الطبيعية تؤثر في السياسات التي تتبعها الدولة في مجال التنمية الشاملة وتوفير الخدمات ونمط الحياة المتبع لدى المجتمع وشحنها تؤدي الى اعتماد سياسات من قبل صناع القرار لتوفير الموارد الطبيعية التي يحتاجها المجتمع ، وبالمقابل تؤثر مساحة الدولة وتضاريسها على نوع السياسات الخدمية من جهة والسياسات الدفاعية والخارجية من جهة اخرى وبما يتناسب وهذه العوامل^(٤) .

٢- العوامل السياسية ، تركز السياسات العامة لكل دولة على طبيعة نظام الحكم والايديولوجية السياسية للدولة ، وتتكون البيئة السياسية من مجموعة مركبة من العناصر تتفاعل بدورها في ما بينها ومع العوامل البيئية الاخرى لينتج عنها السياسة العامة لكل دولة بالشكل الذي تتميز او تختلف به عن غيرها من الدول ، وتتمثل اهم عناصر او مكونات البيئة السياسية بـ : الدستور ،

١ - جيمس اندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٥ .

٢ - خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٤ .

٣ - استبرق فاضل شعير ، مقومات رسم السياسة في الولايات المتحدة الامريكية ، رسالة ماجستير ، (بغداد : جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠٠٧) ، ص ٣٩ .

٤ - يُنظر : خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٦-٦٢ .

والايدولوجية او الفلسفة السياسية التي يقوم عليها النظام السياسي ، والسلطات الثلاث وعلاقاتها العملية ، والنظام الحزبي المعتمد ، وجماعات المصالح والضغط ، وتوجهات الرأي العام ، فضلاً عن طبيعة الظروف والاوزاع الجارية في البلاد^(١) .

ولا تتفصل سياسات الدولة عن سياسة الحكم وعلاقة الاحزاب والجماعات السياسية مع بعضها البعض ، ما يعني ان الاستقرار السياسي والحروب والنزاعات التي تخوضها الدولة والثقافة السياسية وغيرها من العوامل السياسية تؤدي بالسياسات العامة ان تأخذ شكلاً معيناً لا يبتعد بمضمونه عن الارتباط بالعوامل التي ادت الى ان تكون عليه السياسات العامة ، بحيث كثيراً من السياسات يحصل تغييرها خلال مراحل اعدادها او تبنيها او تقويمها ، بسبب تدخلات او تأثيرات من الوسط السياسي المحيط بالحكومة وقد يؤثر كل عامل من العوامل السياسية بشكل مختلف عن تأثير غيره عن العوامل^(٢) .

٣- العوامل الاجتماعية ، تتمثل هذه العوامل بحجم السكان والتركيبية السكانية وطبيعة الحياة والتقاليد والاعراف والقيم الاجتماعية ، وفي الحقيقة ان النظام السياسي وهو وليد المجتمع ما يفترض ان يكون المعبر عن قيم المجتمع وثقافة اعضائه واتجاهاتهم ومجسداً للدوافع الاجتماعية والقوة المؤثرة فيه بالشكل الذي يجعل من دراسة المجتمع رافداً مهماً لعلم السياسة العامة ومنهجه التحليلي للواقع الاجتماعي ، بهدف التعرف على القيم والتقاليد السائدة في الحيط الاجتماعي ، زد الى ذلك ان هنالك قناعة بأن العديد من الظواهر والمواقف السياسية لا يمكن فهمها دون التعمق بدراسة جذورها واسبابها الاجتماعية ، مما يتيح فرصة التقدم من خلال الاحاطة الكاملة بالعوامل والتيارات السياسية التي تتعامل في المجتمع ، ما يؤكد على وجود رابط بين المفاهيم الاجتماعية والمفاهيم السياسية وهذه تتجلى في نسج موضوع السياسات العامة^(٣) .

ويؤثر التركيب السكاني على السياسة العامة ما يدفع الحكومات على المواظبة لأجراء التعداد السكاني باستمرار ، اذ ان حجم السكان واهمهم ونشاطهم الاقتصادي وتوزيعهم على

١ - خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٦ .

٢ - عبد الفتاح ياغي ، السياسات العامة : النظرية والتطبيق ، (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الادارية ، ٢٠١٠) ، ص ٥٥ .

٣ - يُنظر : فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠٥-٢٠٦ .

التجمعات البشرية كلها عوامل لا بد وان تؤخذ بنظر الاعتبار عند صنع السياسة العامة للدولة ،
واذا ما تم اغفال هذه العوامل التي تتغير باستمرار مع مرور الزمن فان سياسات التنمية
الاجتماعية ستواجه عقبات ومشاكل عديدة ، ومثلما يتغير المجتمع فإن على الحكومة مجاراة هذا
التغير بتغيير مماثل في السياسات العامة لان اختلاف التوافق بين تغير المجتمع واحتياجاته وبين
تغير السياسات الحكومية تؤدي الى نشوء فجوة واختلافات في اداء الحكومة والعكس صحيح^(١) .

٤- العوامل الاقتصادية ، وتتضمن النظام الاقتصادي ومعدل البطالة ومعدلات التضخم ومستوى
الاستيراد والتصدير والتعاقدات الاقتصادية والاتفاقات التجارية مع الدول الاخرى ومعدلات صرف
العملة واسعار الذهب والنفط وغيرها ، وهذه العوامل تؤدي دوراً مؤثراً في عمليات السياسة العامة،
كون الدول تتبنى سياسات معينة بناءً على مقتضيات اقتصادية محددة^(٢) .

ويبنى النظام الاقتصادي على اساس دراسة مظاهر النشاط الانساني في المجتمع ، عبر
البحث عن كيفية استخدام الموارد ذات الندرة المحددة ثم كيفية تحقيق التوزيع السليم ، للموارد بما
يحقق الاشباع لأكبر قدر ممكن من حاجات المجتمع ، بحيث تتحدد الفعاليات الاقتصادية في
الدولة وفقاً للسياسات العامة المفضية الى تحقيق المصلحة العامة^(٣) .

ويترك المستوى الاقتصادي أثراً على اداء الحكومة في مجال ضمان السلع والخدمات العامة ،
وهذا قد لا يدركه البعض ، ممن يعززون فشل حكومة ما بالعمل ازاء بعض المشاكل الى عدم
فاعليتها بدلاً من تصور مقدار الموارد المتوفرة لديها ، في الوقت الذي يشكل به نقص الموارد من
اهم العوامل المقيدة لبرامج الحكومة في مجال تحقيق الرفاهية ، وهذا الامر ينطبق في الاغلب
على الدول النامية اكثر من الدول المتقدمة ، اما بالنسبة للتنمية الاقتصادية فهي التي تشكل
النظام السياسي ومخرجاته ولها الدور الفعال في توجيه هذه المخرجات ، وان مستويات التحضر
والتصنيع ومعدل الدخل ومستوى التعليم تعد اكثر تأثيراً في توجيه وتشكيل السياسات العامة^(٤) .

١ - عبد الفتاح ياغي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٣ .

٢ - المصدر نفسه ، ص ٥٤ .

٣ - فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ٢٠٦ .

٤ - جيمس اندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٠ - ٥٢ .

٥- البيئة الخارجية ، أدت متغيرات القرن الحادي والعشرين المتمثلة بالثورة التكنولوجية التي جعلت العالم اشبه بالقرية الصغيرة، والعولمة، والاعتماد المتبادل، الى حدوث تغير في مفهوم السيادة، وصار من المحال ان تعيش دولة ما بمعزل عن الدول الاخرى أو بمنأى عن تأثيرات الاحداث الخارجية، والمعطيات الدولية، لأنها تتأثر سلباً وإيجاباً بمجريات وتيارات عوامل القوة السياسية والاقتصادية والتكنولوجية وحتى الثقافية السائدة في البيئة الدولية . كل ذلك ادى الى التأثير في عمليات رسم السياسات العامة للدولة فالمناخ العام للشؤون الدولية يُعد بمثابة الوسط الذي يقع فيه فعل الدولة وتدار فيه سياساتها العامة، أي إنه مصدر تأثير كبير وواسع لما يُطلق عليه معطيات او مسلمات السياسة العامة^(١).

كما يفرض الواقع الدولي نمطاً من العلاقات المتميزة والمؤثرة على الدول من قبل بعضها ازاء الآخر ، بسبب عدم وجود التوازنات في خصائص تلك الدول ، ما يؤدي الى عدم وجود المساواة الاقتصادية والعسكرية والسياسية والقيمية والثقافية والموارد الطبيعية بين الدول الامر الذي يجعل من الصعوبة وجود استقلالية قائمة على الاكتفاء الذاتي لدولة معينة ، دون اعتماديتها على معطيات دول اخرى ، مما ينعكس على بالضرورة على السياسات العامة لهذه الدولة^(٢) .

وبذلك تتسع دائرة التأثير في عمليات رسم السياسات العامة من دون ان تقتصر على البيئة الداخلية ، لتشمل عوامل وفواعل خارجية، مثل المنظمات الدولية، كالأأم المتحدة ، ومجلس الامن ، والبنك الدولي للتنمية والاعمار، ومنظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك) ، ومنظمة الطاقة الذرية ، والشركات متعددة الجنسية ، وغيرها، وكذلك الاتحادات الدولية، كالاتحاد الاوروبي ، والجامعة العربية ، وحيثما يكون الطرف الخارجي المؤثر دولة واحدة ذات قوة عسكرية واقتصادية متفوقة كالولايات المتحدة الامريكية . ولعل اهم الامثلة على تأثير هذه الجهات يتضح ب : سياسة الاصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية جزءاً من شروط الانضمام الى الاتحاد الاوروبي، والتغيير الذي أحدثته الولايات المتحدة الامريكية وحلفائها في افغانستان والعراق بالقوة العسكرية،

١ - عزيزة ضميري ، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، (بانتة : جامعة الحاج الخضر ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٧/٢٠٠٨) ، ص ٣٦ .

٢ - فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠١ .

وتحديد السياسات المتعلقة بإنتاج النفط وأسعاره بالنسبة للدول المنتجة للنفط الأعضاء في منظمة (اوبك)^(١). وكذلك تأثير صندوق النقد الدولي عندما يفرض شروطه بتغيير عدد من السياسات في الدول التي تحصل على قروض منه.

١- عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد ، صياغة السياسات العامة (إطار منهجي) ، مجلة أهل البيت (ع) ، العدد الأول ، (كربلاء : جامعة أهل البيت ، بلا) ، ص ١٥٥ .

المبحث الثالث

دراسة السياسات العامة

يتطلب موضوع دراسة السياسات العامة تناول مجال الاهتمام بالسياسات العامة كعلم ودراستها وتدريسها في المؤسسات الأكاديمية والعلمية ، مروراً بالتعرف على أسباب الاهتمام بدراستها ، واهدافها ، وصولاً الى التعرف على مداخل ومقتربات دراسة السياسة العامة .

أولاً - الاهتمام بدراسة السياسات العامة

تُعد دراسة السياسات العامة مجالاً مهماً حديثاً ، ويُعد علم السياسة العامة حديث النشأة سريع النمو إذا ما تمت مقارنته بعلوم أخرى مثل علم السياسة الذي تعود جذوره الى ما قبل أكثر من ألفي عام ، وقد نشأت دراسة السياسة العامة ميداناً للبحث العلمي المنظم في جامعات الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية الستينيات وبداية السبعينيات ، وإن كانت لها جذور أعمق قليلاً ترجع الى عقدي الثلاثينيات والأربعينيات .

العقدان اللذان شهدا ظهور نظريات اقتصادية حديثة قدّماها عالم الاقتصاد جون كينز ، فأحدث ثورة علمية أثارت تساؤلات عديدة تتعلق بدور الحكومة في حماية الاقتصاد القومي وتنظيم مختلف أنواع السياسات الحكومية الأخرى . مثلما شهدا ظهور ما يطلق عليه "علوم السياسة العامة Policy sciences" بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية^(١) .

المرحلة التي حظيت بها دراسة السياسات العامة بإهتمام واسع من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة ، وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة الذي شهدته هذه المرحلة . وتعاضم الاهتمام بموضوع السياسة العامة حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين وأساليب تنفيذها ، ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانات المتوفرة وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة محركاً للنشاط الاقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات عموم المواطنين ولأجل استيعاب النمو المتزايد

١ - يُنظر : خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٢ - ٨٣ .

في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها : كالتعليم ، والصحة ، والمواصلات وغيرها . وبذلك حصل تحولاً كبيراً في دراسة السياسة العامة بما جاء به بعد علماء السياسة مثل "هارولد لاسويل" في مؤلفه الموسوم بعنوان : "علوم السياسات" بطرحه العلمي في تناول هذا الموضوع كحقل علمي له أسسه ومناهجه^(١) .

وللتأكيد على أهمية السياسة العامة مثلما التأكيد على المنحى السابق جاءت أكثر الدراسات الغربية تؤكد على ذلك من حيث انتقال التركيز من المؤسسات الى العمليات والسلوك ، وهو ما تطلب دراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي وأنماط سلوك الفاعلين السياسيين من قادة ووزراء ونواب ورجال قضاء ، حتى أصبح التحليل السياسي يرصد ويُفسر العمليات والتفاعلات التي تقرر السياسة العامة من دون البحث في العلاقة بين العمليات ومحتوى تلك السياسة ، في حين كان الاهتمام في السابق منصباً على دراسة المسوغات الفلسفية لوجود الحكومة وبنائها التنظيمي من الدستور وشكل نظام الحكم والسلطات ومسؤوليات الحاكم ودور السلطات الثلاث "التشريعية والتنفيذية والقضائية" التي تتولى رسم السياسة العامة ، من دون البحث في مضمون السياسة العامة وكيفية تحليلها وتقييمها^(٢) .

وازدادت أهمية دراسة السياسة العامة بشيوع وانتشار أفكار المدرسة السلوكية التي شكلت حركة فكرية وثورة علمية في عالم المفاهيم وتحديث المفاهيم التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسية والاجتماعية مثل النسق ، والسلوك ، والنظم ، والقرار ... الخ ، وبذلك تكون قد وضعت عدة اقتراحات ومناهج أدت الى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسة العامة .

يضاف الى ذلك انه تم الاعتماد على الجوانب الكمية والمناهج الإحصائية ، وتعددت الدراسات بعدها والأبحاث في مجال السياسة العامة ، ولا سيما في السنوات الأخيرة التي ظهر فيها جلياً تقلص دور الدولة وتقيد مفهوم السيادة وظهور مصطلحات مثل الدولة التدخلية والدولة

١ - يُنظر : أحمد طييب ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩ .

٢ - مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨ .

الوطنية ، وما تقوم به قوى خارجية في التأثير على صياغة الأولويات للسياسة العامة وتحديد مساراتها^(١) .

وصارت دراسة السياسة العامة تحظى باهتمام متزايد وانتشار كبير في الجامعات الغربية والأمريكية كونها احدى التخصصات المعرفية المهمة ، وبدأت تأخذ منحى تطويراً مهماً وتشهد إقبالاً كبيراً على حساب العديد من التخصصات الأخرى . قيمة هذا الحقل انه ينتقل من النظريات الكلاسيكية في العلوم السياسية والإنسانية والاقتصادية ، وحتى العلمية الأخرى ، الى الجوانب العملية الحقيقية التي تقوم على الارتباط الوثيق بين العلوم السياسية وباقي العلوم ؛ كالصحة العامة ، والاقتصاد ، والسكان ، والاجتماع وغيرها ، إذ تشتبك جميعها في عملية إدارة مصالح المجتمعات والناس ومطالبهم بشكل أساسي .

وبعكس صعود وانتشار حقل السياسات العامة ، طبيعة المتغيرات الجديدة في العالم ، بحيث تضاعفت أهمية القضايا المحلية والحياتية - بما تتضمنه من اقتصاد وخدمات وبنى تحتية - في المجال السياسي في كثير من دول العالم ، واصبحت محط أنظار الرأي العام الذي تراجعت لديه أهمية القضايا الأيديولوجية والجدالات السياسية النظرية لصالح البحث عن دولة الرفاه وتحسين شروط الحياة الخاصة واليومية^(٢) . واقتضت حركة العولمة الاقتصادية التي ظهرت في أواخر القرن العشرين وأوائل القرن الحادي والعشرين ، الى ضرورة توفر مجموعة فرعية من السياسات العامة التي تصب تركيزها على الحوكمة العالمية ، لا سيما في ظل ارتباطها بالقضايا التي تتجاوز الحدود الوطنية مثل تغير المناخ والإرهاب وانتشار الأسلحة النووية والتنمية الاقتصادية ، الأمر الذي ادى بالعديد من الباحثين ومراكز البحوث والكيانات التقليدية المتخصصة في السياسات العامة الى الاتجاه نحو تعديل التوجهات المتبناة والمناهج

١ - يُنظر : أحمد طييب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠ .

٢ - محمد أبو رمان ، من دواوين السياسة الى السياسات العامة ، متاح على الرابط :

<http://islamselect.net/mat/٩١٨٣٠>

المعتمدة بما يتناسب مع هذا المشهد السياسي الجديد فضلاً عن وضع أُسس مناهج جديدة بالكامل^(١) .

وكون السياسات العامة تندرج تحت قائمة التخصصات الأكاديمية فإنها تحمل في دراستها مجموعة من عناصر العديد من مجالات ومفاهيم العلوم الاجتماعية بما في ذلك مجال الاقتصاد، وعلم الاجتماع ، والاقتصاد السياسي ، وتقييم البرامج ، وتحليل السياسات ، والإدارة العامة ، مع شرط أن يتم تطبيق تلك المجالات كافة على المشكلات الخاصة بالإدارة والشؤون والعمليات الحكومية العامة ، بيد أن اختلاف دراسة السياسات العامة عن العلوم السياسية أو الاقتصاد يكمن في تركيزها على تطبيق النظرية من خلال وضعها في حيز الإطار العملي^(٢) .

ثانياً - أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة

يرتبط علم السياسات العامة ودراسته بمسألة قضايا المجتمع الحيوية ، ويقدم فرصة كبيرة للتعامل مع مشاكل المجتمع وضرورة وضع الحلول لها ، ما يعزز أهمية دراسة السياسة العامة ، ويمكن إجمال أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة بما يأتي :

١- أسباب علمية : تكمن في أن هدف الدراسة يمكن تحقيقه من خلال الفهم المعمق للمجتمع عن طريق معرفة مصادر ونتائج قرارات السياسة العامة ، على أساس أن السياسة العامة يمكن تناولها متغيراً تابعاً ، حينما يُثار التساؤل حول ماهية القوى البيئية والخصائص المؤسسية التي تسهم في تشكيل السياسة وتحديد مضمونها . مثلما يمكن أن يُنظر إليها متغيراً مستقلاً أو أصيلاً فيُثار التساؤل حول النتائج التي تطرحها السياسة العامة على البيئة والنظام السياسي ، ومثل هذه التساؤلات وغيرها تُثري المعرفة بالروابط والعلاقة بين البيئة

١ - سياسة عامة ، ويكيبيديا - الموسوعة الحرة ، متاح على الرابط:

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA_%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9

٢ - المصدر نفسه .

والتفاعلات السياسية والسياسات العامة ، الوضع الذي يساهم في التطوير النظري للعلم الاجتماعي بصورة عامة^(١) .

٢- أسباب مهنية أو عملية : تتمحور هذه الأسباب حول مسألة تطبيق المعرفة العلمية وتوظيفها في معالجة المشاكل والظواهر المجتمعية .

إذ كلما زادت المعرفة بالعوامل التي أدت الى صنع السياسة العامة وبالنتائج المترتبة عليها، زادت القدرة على معرفة ما يتعين على الأفراد والجماعات والمنظمات أن تفعله لتحقيق أهداف سياستهم العامة ، وبالتالي يمكن عن طريق هذه المعلومات التوجه نحو نوعية السياسات العامة لتحقيق الأهداف المطلوبة ، فضلاً عن معرفة القوى والمتغيرات المجتمعية والسياسية التي يمكن توظيفها لصنع تلك السياسات العامة^(٢) .

٣- أسباب سياسية : يركز هدف الدراسة على التأكيد بأن الدول تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة ، فكثيراً ما يتردد من ان علماء السياسة ملزمون بتطوير السياسة العامة وإثراء النقاش السياسي عن طريق دراسة الأداء الحكومي في الميادين المختلفة^(٣) .

ثالثاً - أهداف السياسة العامة

تشكل السياسة العامة الركن الأساس للعمل الحكومي الذي عن طريقه تظهر وتتميز التوجهات والأساليب الحقيقية للدولة في إحداث التغيير أو في منعه أو تقييده، وترمي السياسة العامة الى تحقيق عددٍ من الأهداف أهمها :

١- تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسات العامة ، يتم تناول السياسات العامة من خلال قدرتها على توظيف المعرفة العلمية واستيعاب المعطيات السديدة من استيعاب الاسباب والنتائج لأي قرار من قرارات السياسة العامة المتخذة ومعرفة أصولها وفهم تشابكاتها ، وكيفية تطوير عملها وتأثيراتها . ويُعد المنطق العلمي في التعامل مع القضايا والاحداث ،

١ - ثامر كامل محمد الخزرجي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٠ .

٢ - يُنظر : جيمس اندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠ .

٣ - دندان عبد الغاني ، السياسة العامة بين الخبرة النظرية والواقع العملي ، متاح على الرابط :

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=١٦٥٩٥١>

منطلقاً أساسياً في اقامة توازن صحيح لربط المتغيرات المؤثرة والمتأثرة ، ومن هذا المنطلق تسعى السياسات العامة الى تحقيق غاية مهمة تتمثل بتأصيل المنهجية العلمية والعملية المستندة الى فهم الترابط التكاملي للنسق السياسي والاجتماعي والاقتصادي والحضاري وغيرها ، استناداً الى قاعدة واسعة من المعلومات الضرورية التي تساعد وتسهم في تحليل أبعاد المشكلات المجتمعية ، ومن هنا جاء الاهتمام المتزايد بإستعمال أدوات التحليل الكمي والكيفي ، فضلاً عن استعمال الاسلوب المقارن والوقائي والعصف الذهني واسلوب دلفي وغيرها ، والاعتماد على مفاهيم مثل الكفاءة والفاعلية والرضا العام والمشاركة مما يعزز الدور العلمي في دراسة السياسات العامة^(١) .

٢- وضع الأطر الفكرية وانضاج الافكار وتحديد الأساليب العلمية لتحقيق التنمية والتنمية المستدامة ، علماً بأن التنمية المستدامة في جوهرها هي عملية تغيير يكون فيها استغلال الموارد ، واتجاه الاستثمارات ، ووجهة التطور التكنولوجي ، والتغيير المؤسساتي أيضاً ، في وضع انسجام وتناغم ، وتعمل على تعزيز إمكانية الحاضر والمستقبل لتلبية الحاجات والمطامح الإنسانية .

٣- تهدف السياسة العامة الى إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة في المستقبل المنظور ضمن أطر معرفية وعلمية في ظل وجود أشخاص مختصين ، وفي حدود إطار يؤمن إرادة المجتمع ، ويصون حقوق الفرد والجماعة ، ويحقق التكامل والتمازج العضوي بين الأنساق السياسية والاجتماعية والثقافية المحددة لهوية الدولة ومقوماتها البيئية^(٢) .

٤- يتمثل الهدف الكلي لعلم السياسة العامة في توظيف المعرفة والنظم والأساليب العلمية في الأداء والأجهزة والطرق التقنية الحديثة لزيادة القدرات والإمكانات في التفاعل الإيجابي مع قضايا التنمية والتحديث ومعالجة المشكلات المجتمعية الماثلة والمتوقعة بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية ، وبما أن الحاضر والمستقبل هما نتاج الحويلة التراكمية للأحداث والمتغيرات

١ - يُنظر : فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٢-٤٤ .

٢ - حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦-٢٧ .

الصادرة من المجتمع أو الواردة إليه ، فإن علم السياسة في مضمونه يهدف الى إثراء وتنمية منهجية فكرية وعلمية وتعميقها وتحديد رؤية مستقبلية^(١) .

رابعاً - مداخل ونظريات دراسة السياسة العامة

يُشكل المدخل الإطار الفكري المتبع في دراسة علمية لظاهرة معينة ، وفي مجال دراسة السياسة العامة توجد مداخل ونظريات عديدة ومتنوعة ، وأن أهمية اختيار مدخل معين لا يعني بالضرورة ان عدداً من المداخل أفضل بشكل مطلق عن غيرها . وإنما كل مدخل يكشف عن عوامل مهمة قد لا تظهر عن طريق المداخل الأخرى ، وأن كل مدخل من المداخل الموجودة يتعرض لمحور اهتمامات المداخل الأخرى ولو بصورة ثانوية عارضة^(٢) .

ويتبع علماء السياسة العامة - في الغالب - مدخلين رئيسيين ، الأول هو مدخل موضوعي "Substantive" يركز على دراسة مشكلة عامة معينة وسياسات الحكومة نحوها ، مثل دراسة سياسة التوظيف ، والعمالة ، والتعليم ، والصحة ، وحماية البيئة . وضمن هذا الميدان يتركز اهتمام الدارس على فهم خلفية وجذور المشكلة ، وطبيعتها ، وأبعادها ، وآثارها ، ويهتم أيضاً بالتعرف على البدائل المتاحة لحلها وكيفية المفاضلة بينها واقتراح البديل الذي يوفر أفضل سبل العلاج .

أما الثاني فهو المدخل الإجرائي "Procedural" وهدفه دراسة إجراءات رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة أياً كان موضوعها ، ويتركز اهتمام الدارس على معرفة الأجهزة التي تتفاعل والخطوات التي تُتبع والصراعات التي تجري في رسم السياسة العامة بشكل عام ، وليس في رسم سياسة بحد ذاتها ، وإن كان الاعتماد كبير على استعمال سياسات معينة كأمثلة لدراسة الإجراءات . ويُتبع في دراسة إجراءات رسم وتنفيذ السياسة العامة أساليب مختلفة قسم منها يركز

١ - بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في العوامل والمفاهيم ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦ .

٢ - يُنظر : خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٣ .

على المؤسسات أو المنظمات، والآخر على الجماعات المتنازعة ، والثالث يركز على الخطوات التي تتبع في رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة^(١) .

أما فيما يخص النظريات التي تهتم بدراسة السياسة العامة وما تتضمنه من عمليات وأسس ، فيوجد عدد من هذه النظريات يتم الاستفادة منها في مجال دراسة وتحليل السياسات العامة لعل أهمها ما يأتي :

١ - **نظرية تحليل النظم** ، تقوم هذه النظرية على منطلق أساس يعد السياسة العامة على أنها احدى مخرجات النظام السياسي ، ويعود الفضل في إرساء قواعد هذه النظرية الى عالم السياسة الأمريكي ديفيد استون^(٢) . ومثل هذه النظرية المنهج الرئيس لتحليل السياسات العامة وتقوم على معرفة الكيفية التي تتفاعل بها الأحداث في إطار النسق الكلي ومكوناته من بني وأنساق فرعية^(٣).

وبحسب نظرية تحليل النظم فإن ما يقدمه النظام السياسي هو الدعم والمطالب والخيارات للقيام بعمليات صنع السياسات العامة التي تمثل كل ما يطرحه النظام من أجل إشباع حاجات الأفراد والجماعات وخدمة الصالح العام ، الأمر الذي يمثل السياسة العامة المعبر عنها بمجموعة من الأفعال والسلوكيات الصادرة عن صناع السياسة التي تطرح على شكل سياسات يتم تنفيذها وتحويلها الى واقع ملموس ، وتستمر العملية لتشمل التغذية الاسترجاعية التي تشكل أحد مفاتيح استمرار أي نظام ، وتشير الى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة في الواقع (البيئة) ، وكذلك في خصائص النظام السياسي نفسه ، وينتج عن السياسة العامة مطالب جديدة تؤدي بدورها الى مخرجات أخرى فهي بذلك تساهم في استمرار النظام وبقائه^(٤).

١ - خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٣ .

٢ - يُنظر : محمد علي حمود ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٨ .

٣ - حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٩ .

٤ - أحمد طيلىب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٧ .

٢- **النظرية المؤسساتية** ، تعني المؤسسات السياسية ببساطة : مجموعة من الإجراءات وقواعد القرار وآليات تنفيذه ، وتشكل بدورها الأحداث الذي تقع في كل مرة من عملية السياسة.

وتتظر هذه النظرية الى السياسة العامة على أنها نشاط تباشره المؤسسات الحكومية ، فأية سياسة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة ما لم تتبناها وتنفذها وتفرضها المؤسسات الحكومية ، وتكتسب السياسة العامة عن طريق مؤسسات الحكومة عدة خصائص هامة في مقدمتها الشرعية أو القبول العام ، بحيث تُعد بمثابة التزامات قانونية يتوابع المواطنون على احترامها والالتزام بها، فضلاً عن اتصاف سياسة الدولة بالعمومية كونها تشمل جميع أفراد مجتمعها ، في حين تمس سياسة التنظيمات والجماعات الأخرى قطاعات بعينها دون أخرى ، وتحتكر الحكومة سلطة الإكراه المادي ، إذ لها دون سواها الحق في معاقبة الأشخاص الذين يخرجون عن القانون^(١) .

٣- **نظرية الجماعة** ، تتظر هذه النظرية الى ان الجماهير كأفراد ليس لهم وظيفة او دور في العمليات التي تتطلبها السياسات العامة ، وتتظر الى السياسة العامة كحالة من حالات التوازن بين الجماعات ، فالسياسة صراع بين الجماعات للتأثير على السياسة العامة ، ومهمة النظام السياسي هي إدارة وإرساء قواعد اللعبة وتدبير حلول وسط وتوازنات في المصالح وتنفيذ هذه الحلول في شكل سياسة عامة ثم التطبيق القوي لها ، وطبقاً لنظرية الجماعة فإن السياسة العامة هي التعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية ، وهذا التوازن يتحدد من النفوذ النسبي للجماعات ويؤدي تغيير هذا النفوذ الى تغيير في السياسة العامة^(٢) .

٤- **نظرية النخبة** ، تتظر نظرية النخبة الى السياسة العامة كتفضيل للنخبة ، وهي تعبر عن قيم النخبة او الطبقة الحاكمة ، ويعود ذلك الى اللامبالاة وعدم دراية الشعب بالسياسة العامة ، الامر الذي يؤدي الى استبعاد عامة الشعب من التأثير في السياسات العامة ، وبذلك

١ - يُنظر : نور الدين دخان ، تحليل السياسات التعليمية العامة - نموذج الجزائر - ، اطروحة دكتوراه ، (جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، ٢٠٠٧) ، ص ٣٩ - ٤٠ .

٢ - يُنظر : محمد علي حمود ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١-٣٢ .

تُشكل النخبة رأي الجماهير حول المسائل العامة ، وينفذ الموظفون العموميين ما قرره النخبة المسيطرة من سياسات . وهكذا تجيء السياسة العامة من النخبة الى الجماهير ولا تعكس مطالب الشعب وإنما تعكس القيم السائدة للنخبة ، والتغيرات في السياسة العامة تغيرات جزئية وتدرجية أكثر منها جذرية . يُضاف الى ذلك أن النخبة الفاعلة لا تخضع لضغوط الجماهير إلا بالحد الأدنى ، فالنخبة هي التي تضغط وتؤثر في الجماهير وليس العكس^(١) .

المبحث الرابع

الادارة العامة والسياسات العامة

أولاً - مفهوم الإدارة العامة

يتكون مصطلح الإدارة العامة من كلمتين : الأولى هي الإدارة ومشتقة لغةً من كلمة أدار يدير ، أي يخطط وينظم ويوجه ويراقب ، ومأخوذة من كلمة "Administer" أي يدير ، وهذا الفعل مشتق بدوره من الأصل اللاتيني وهو "Adminitrare" أي يخدم ويساعد ويورد ويوجه^(٢) . والكلمة الثانية هي العامة ، ويقصد بعامة أنها حكومية ، تمييزاً للإدارة العامة عن انواع الإدارة الأخرى^(٣) .

١ - يُنظر : بارة سمير ، نشأة وتطور علم السياسة العامة ، مصدر سيق ذكره ، ص ٦-٧ .

٢ - عبد الحميد بن عيشة ، العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، (عين بن عنكون : جامعة الجزائر - ١ ، كلية الحقوق ، ٢٠١٠/٢٠١١) ، ص ٢٤ .

٣ - أغادير سالم العيدروس ، مقدمة في الإدارة العامة (محاضرات) ، (مكة المكرمة : جامعة أم القرى ، بلا تاريخ) ، ص ٢ .

وأسوة بباقي المفاهيم والمصطلحات في العلوم الإنسانية والاجتماعية فإن مصطلح الإدارة العامة ظهرت له العديد من التعريفات العلمية والقانونية واختلفت آراء الفقهاء والمختصين حول تحديده والاتفاق على تعريف مانع وشامل له .

يعود هذا الاختلاف وكثرة التعريفات الى أن الإدارة العامة تتسم بالشمولية واختلاف الوظائف التي تقوم بها مثلما تعدد الاهداف التي تسعى الى تحقيقها ، فضلاً عن انها تقوم على أساس نشاط إنساني أو مجهودات مبذولة من الأفراد بغية الوصول الى غايات معينة ، ويرجع هذا التعدد في التعريفات الى اختلاف المفاهيم والأفكار التي يعتنقها أصحابها ، وتعدد العمليات الإدارية وتنوعها^(١) ، فظهرت اتجاهات ثلاثة في مجال تعريف الإدارة العامة ، يمكن توضيحها بما يأتي :

الاتجاه الأول ، يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة ، ضمن هذا الاتجاه يعرف ليونارد د. وايت Leonard D. white الإدارة العامة بأنها : "كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة" ، فيغطي هذا التعريف جميع الميادين العسكرية والمدنية والخدمية والإنتاجية والقضائية وغيرها^(٢) . وتُعرف الإدارة العامة بأنها : "تنظيم وإدارة الافراد والموارد لتحقيق الأهداف الحكومية"^٣ .

وهنا يركز أنصار هذا الاتجاه على الدور السياسي العام للإدارة التي تكون بنظرهم هي تنفيذ السياسة العامة بكل ما تشمله من إجراءات ونشاطات تقوم بها السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف المجتمع ، ابتداءً من إعداد صناديق الانتخابات الى عمل السلطة التشريعية الى تأليف الحكومة وقيام السلطة التنفيذية بممارسة أعمالها وإدارتها لجهاز الدولة الإداري^(٤) .

١ - عبد الحميد بن عيشة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٤ .

٢ - مجدي عريف ، نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة (دراسة ميدانية على مديرية المالية في اللاذقية) ، رسالة ماجستير ، (اللاذقية : جامعة تشرين ، كلية الاقتصاد ، ٢٠٠٨) ، ص ٣١ .

٣ - زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حريز ، مدخل الى الادارة العامة بين النظرية والتطبيق ، (عمان : دار الشروق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٦) ، ص ١٥ .

٤ - عبد الحميد بن عيشة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩ .

بيد أنّ هذا الاتجاه يؤخذ عليه اهتمامه بالجانب الغائي للإدارة أو هدفها وهو تنفيذ السياسة العامة وأهمّل الجانب العضوي لها ، بمعنى لم يتطرق الى مكونات وعناصر الإدارة العامة وهو ما يميزها عن الإدارات الأخرى ، فضلاً عن ذلك فإن الإدارة العامة هي ليست الجهاز الإداري الوحيد المكلف بتنفيذ السياسة العامة ، بل توجد هناك هيئات وأطراف أخرى لها مساهمة مؤثرة في مجمل عملية التنفيذ هذه^(١).

الاتجاه الثاني ، يربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري ، يشير هذا الاتجاه الى ضرورة ربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري ، فيُعرف جلادن Gladden الإدارة العامة بأنها : "هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية" ، كما يُعرفها علي عبدالمجيد عبده بأنها : "النشاط الخاص بقيادة وتوجيه وتنمية الأفراد وتخطيط وتنظيم ومراقبة العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسة في المشروع (عاماً أو خاصاً) لتحقيق أهدافه المحددة بأحسن الطرق وأقل التكاليف"^(٢) .

وبحسب هذا الاتجاه فإن الإدارة العامة تنحصر في النشاط الإداري للسلطة التنفيذية ، فالإدارة تهتم بدراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة من دون غيرها من السلطات ، لتركز بذلك الإدارة العامة على ما يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية من دون السلطتين التشريعية والقضائية، في حين أنه في الواقع فإن هاتين السلطتين يمكنهما ممارسة أعمال إدارية تدخل ضمن نطاق أعمال الإدارة العامة . وهذا ما يؤخذ على هذا الاتجاه لكونه يتأثر بالمفهوم الضيق للإدارة العامة الذي يسود في الدول ذات الازدواج القضائي، ولم يراع الأنظمة الأخرى وبخاصة الدول التي لا تفر مبدأ الفصل بين السلطات مثل الدول ذات نظام الحزب الواحد أو الدول الاشتراكية^(٣) .

الاتجاه الثالث ، يربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية ، يُعرف شارل ديباش Charles Debbasch الإدارة العامة بأنها : "وسيلة إدارة الأعمال العامة وهي تتمثل في مجموعة المرافق

١ - يُنظر : المصدر نفسه ، ص ٢٩ .

٢ - عبدالله بن حسين عبدالمجيد ، مقدمة : في الإدارة العامة (محاضرات) ، (مكة المكرمة : جامعة أم القرى ، كلية العلوم الإقتصادية والمالية الإسلامية ، بلا تاريخ) ، ص ٦ .

٣ - عبدالحاميد بن عيشة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٠ .

التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية" ، ويعرفها أحمد عبدالقادر الجمال بأنها : "جزء من علم الإدارة ، إذ إن لعلم الإدارة ناحيتين : ناحية تتعلق بالإدارة العامة ويقصد بذلك الأجهزة التي يطلق عليها اسم الإدارة التي تقوم على شؤون المرافق العامة وتهيمن على مظاهر الحياة اليومية ، ومن ناحية ثانية تتعلق بالإدارة الخاصة وتعني بذلك إدارة الأعمال والمشروعات الخاصة"^(١) .

وهنا جاء التركيز على ربط الإدارة العامة بالأجهزة الإدارية من خلال التطرق الى فكرة المرافق العامة ، وبالتالي الاعتماد على الجانب العضوي للإدارة العامة مع اهمال الجانب الموضوعي للعملية الإدارية ، ما يعني قصور التعريفات التي تضمنها الاتجاه الثالث ، ومن جانب آخر إن استعمال اصطلاح المرافق العامة يتطلب المزيد من التحديد لأن الخلاف مستمر في فقه القانون العام حول تحديد المقصود بالمرفق العام ، والبحث عن معيار محدد له^(٢) .

يتضح من التعريفات التي تبنتها الاتجاهات الثلاثة السابقة أنها ليست وافية للمعنى الدقيق لمصطلح الإدارة العامة ، وأن التعريف الأكثر دقة يجب أن يتضمن نظرة شاملة لجميع جوانب الإدارة العامة الوظيفية والعضوية التي تتمثل بالعناصر الآتية :

- ١- الجانب الموضوعي ، أي العملية الإدارية التي تشمل النشاطات : التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة .
- ٢- الجانب العضوي ، أي الجانب الإداري أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية^(٣) .
- ٣- جانب الهدف أو محور السياسات العامة ، ويتضمن تنفيذ السياسات العامة بكل ما يتضمنه من إجراءات ونشاطات^(٤) .

١ - مجدي عريف ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٢ .

٢ - عبدالحميد بن عيشة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١ .

٣ - مجدي عريف ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٣ .

٤ - سعيد عبده سعيد الشدادي ولييب شائف محمد ، واقع الإدارة العامة في اليمن واتجاهات تطويرها ، بحث في ندوة "التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الراهنة التي تواجه اليمن" ، (صنعاء : مركز الدراسات والبحوث اليمني ، ١٦ كانون الثاني ٢٠١٣) ، ص ٦ .

وهنا يمكن أن يكون تعريف الإدارة العامة بأنها : "نشاط علمي يرتبط بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية من خلال أداء الوظائف الإدارية (التخطيط والتنظيم والتنمية الإدارية والتوجيه والتنسيق والرقابة) بواسطة منظمات عامة (حكومية) طبقاً لأسلوب يعمل على إشباع أغراض اجتماعية محددة"^(١) .

ويمكن تعريف الإدارة العامة أيضاً بـ : "ذلك النشاط الذي تتولاه منظمة عامة ويقوم على تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية من أجل تحقيق الأهداف العامة وتنفيذ السياسات العامة للدولة"^(٢) .

علاوة على كل ما سبق فإن مفهوم الإدارة العامة الحديث يمثل اتجاهاً لفهم هذه الإدارة بطريقة نظامية مفتوحة تركز على تغير إيجابي في القيم والمبادئ والمفاهيم والممارسات الإدارية العامة وتؤكد مفهوم الخدمة العامة وديمقراطية الإدارة والمرونة والعدالة الاجتماعية والجودة الشاملة والتخطيط الاستراتيجي^(٣) . وأما عن أهم مبادئ الإدارة العامة الحديثة فيمكن إيجازها بالآتي^(٤) :

- ١- الشرعية القانونية ، أي قيام مختلف النشاطات العامة على أسس قانونية محددة .
- ٢- المؤسسية ، وتعني الارتكاز على أطر العمل المؤسسي والإجراءات والقواعد المنظمة لكافة العلاقات والحقوق والواجبات والسلطات في التعامل مع القضايا العامة كافة وهي عكس الشخصية .
- ٣- المسؤولية والمسائلة العامة ، وتعني الالتزام الأخلاقي والقانوني بالواجبات والحقوق وإمكانية المحاسبة القانونية عن التصرفات العامة .
- ٤- النظر للوظيفة كخدمة عامة وليس مجرد ممارسة للسلطة والنفوذ الشخصي .

١ - عبدالله بن حسين عبدالمجيد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧ .

٢ - مجدي عريف ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٢ .

٣ - نائل عبد الحافظ العواملة ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٠ .

٤ - المصدر نفسه ، ص ١١ - ١٣ .

- ٥- اعتماد الكفاءة والجدارة ، أي تطبيق القوانين والمعايير الموضوعية في الاختيار والتعيين والتعامل مع كافة القضايا .
- ٦- مهنة الإدارة ، وذلك بَعْدَها مهنة متخصصة قائمة على قواعد وأسس فنية ومهنية وسلوكية محددة .
- ٧- الجودة الشاملة ، أي السعي نحو التميز في الأداء ، والارتقاء المتواصل بالأداء الحكومي .
- ٨- نظرة مفتوحة للمستقبل ، وتعني الاهتمام بمستقبل الإدارة العامة ودورها المتغير والاستعداد لهذا المستقبل من خلال التخطيط الاستراتيجي .

ثانياً - علاقة الإدارة العامة بالسياسات العامة

حصلت العديد من المحاولات من قبل عدد من رجال الإدارة وفقهاء القانون من أجل الفصل بين السياسة والإدارة بغية إبعاد الأخيرة عن أي تأثيرات سياسية من الممكن أن تؤثر في مجال عملها المرسوم ، بيد أن الفصل بينهما لا يعد كونه نسبياً لأن الإدارة لا تستطيع أن تبقى بمنأى عن السياسة لأن كل شيء في الحكومة سياسي مثل الأحزاب وجماعات المصالح وحتى المواطن والموظف يقع تحت تأثيرات السياسة . الأمر الذي نتج عنه نوع من التداخل العضوي والموضوعي بين السياسة والإدارة ، فيكون التداخل عضوياً من خلال التداخل بين الجهاز السياسي والجهاز الإداري ، ويكون موضوعياً من خلال التداخل بين النشاط الإداري والنشاط السياسي الذي تنتج عنه المؤسسة الحكومية^(١) .

وبالرغم من وجود شيء من الاختلاف من الناحية المفاهيمية بين الإدارة والسياسة، فالواقع العملي لتحديد العلاقة بينهما في غاية الأهمية والتفريق بينهما في غاية الصعوبة ، والسبب يكمن في طبيعة الارتباط الجوهرية فيما بين الاثنين ، فيمكن تحليل الأمر الى عنصرين متتاليين من الأسبقية الزمنية وهما اتخاذ القرار وتنفيذه ، فالتنفيذ يلي صنع السياسة العامة ، والإدارة العامة تهدف الى إدارة أهداف السياسة العامة وتنفيذ قراراتها ومخرجاتها ، الشيء الذي يجعل من الإدارة العامة أداة طيعة بيد السياسيين وصناع القرار ، من خلال حث رجال الإدارة الفنيين التي توكل

١ - يُنظر : عبد الحميد بن العيشة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٨ .

لهم مهمة تنفيذ سياسة الدولة العامة وتترك الحكومة للإدارة قدراً مناسباً من الحرية في اختيار السلطة التقديرية لكي تستطيع أن تؤدي وظائفها بشكل مناسب^(١) .

ويظهر التداخل والتشابك والترابط بين وظائف السلطات العامة في الدولة بمجالي السياسة العامة والإدارة العامة في الجوانب الآتية^(٢) :

١- تضع السلطة التشريعية القوانين بناءً على اقتراحها من قبل السلطة التنفيذية التي تتولى لاحقاً مهمة تطبيقها بعد تفسيرها مما يمنحها سلطة تقديرية كبيرة في فهم وتفسير وتطبيق السياسات العامة بالشكل الذي تراه مناسباً لاجتهادها المهني والقيمي.

٢- تمتلك السلطة التنفيذية دوراً مهماً في عملية إعداد مشاريع القوانين للسلطة التشريعية ، وربما تمر هذه المشروعات بمراحلها الدستورية المطلوبة من دون تعديلات تذكر مما يدل على تأثيرها الحيوي في مجال السياسة العامة للدولة .

٣- تمتلك السلطة القضائية سلطة تقديرية وتقريرية في ميدان تفسير وتطبيق القوانين وفقاً لاجتهادها الموضوعي والمهني الأمر الذي يؤشر مشاركتها الفاعلة في رسم السياسات العامة.

٤- الاختيار القيمي عملية مستمرة ومتصلة تتضمن حيازة القوة والتأثير على مختلف الأصعدة والمراحل التشريعية والتنفيذية مما يعني التداخل والتشابك والفصل الوظيفي المرن بين السلطات الحكومية .

وليس هذا التداخل فحسب ما يؤشر العلاقة بين الإدارة والسياسة بل إن السياسة العامة لا تصنع إلاّ بفعاليات المؤسسات الحكومية وإجراءاتها المختلفة من نظام سياسي الى آخر ، على إنها تعبر عن اتجاه العمل السياسي للجهاز الإداري ، ما يؤكد أهمية هذا الجهاز في النظام السياسي ، بحيث تترابط السياسة والإدارة لتنفيذ أهداف القيادة في عملية التغيير الشامل والتنمية السريعة ، ما يعني أهمية دور الإدارة في حياة المجتمع ، وهنا لا بد من التزام الأجهزة الإدارية

١ - أحمد طيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥ .

٢ - يُنظر : نائل عبد الحافظ العواملة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧-٨ .

بالسياسة العامة للدولة وأهدافها عن فهم وقناعة بما يسمح لها أن تعبر عن تلك السياسة وتخضع لها بما يضمن حصانتها من الاعتراض والانحرافات البيروقراطية^(١) .

وكذلك فإن الجهاز الحكومي والجهاز الإداري من الناحية التنظيمية جهاز واحد في مجال الإدارة ، ومن الناحية العضوية فإن أعضاء الحكومة (الوزراء) حين يقومون برسم السياسة العامة للدولة فهم في الوقت نفسه رجال إدارة ، وبذلك ليس المقصود بالجهاز الإداري هنا السلطة التنفيذية المحددة في القانون الدستوري والقانون الإداري ولكن المقصود به يشمل في الواقع الحكومة والإدارة معاً ومنه يتحقق الارتباط بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية الذي يتمثل في الحكومة التي تشكل حلقة الوصل بين السياسة والإدارة^(٢) .

وتبدو الإدارة العامة أداة تنفيذ للسياسات العامة ، إذ إن السياسة العامة من دون تنفيذ تقوم به الإدارة العامة تصبح سياسة ادعائية وليست فعلية ، فيقع على عاتق الإدارة العامة مسؤولية تحويل السياسات من تشريعات ورقية الى إجراءات عملية تتجسد على أرض الواقع بغية تحقيق الاهداف المطلوبة . وتشكل السياسة العامة بمثابة استجابة للمشكلات المدركة أو المستشعرة على المستويات العليا في الدولة ، إذ إن معظم نشاطات هذه الاستجابة تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية باستلام طلبات والتماسات المجتمع للدفع والتأثير على الحكومة من أجل قيامها بأي فعل إزاء هذه الطلبات^(٣) .

إن الإدارة العامة ما هي إلا جزء مهم من البناء المؤسسي للدولة الذي يتحمل مسؤولية تنفيذ السياسات العامة ، وعند تفسير تأثير البيروقراطية والتكنوقراطية على معترك السياسة يظهر جلياً الصلة بين الإدارة والسياسة ، ولهذا السبب قيل إن الإدارة العامة تحظى بإهتمام السياسيين، كما أن السياسة العامة تُعد مجالاً حيوياً للنفوذ من قبل الإداريين ومجالاً للمناورة وكسب التأييد ، أي بين السياسيين كنواب ووزراء وخبراء وبين الإداريين الذين يشاركونهم في رسم أهداف السياسة

١ - اسراء علاء الدين نوري ، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، (بغداد : جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠٠٥) ، ص ٢٦ .

٢ - عبد الحميد بن عيشة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٢ .

٣ - أحمد طييب ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥ .

العامة ، وبذلك فالصلة وثيقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة الى درجة أن أحدهما يفقد ماهيته بدون الآخر رغم واقعية تباين النشاط الإداري في تنفيذ الأهداف وطبيعة العمل السياسي المعقد في رسم السياسات العامة^(١) .

وهنا يمكن القول إن الصفة الهامة للإدارة العامة هي طبيعتها السياسية ، لذلك لا يمكن إهمال الاعتبارات السياسية والاجتماعية عند اتخاذ القرارات الإدارية^(٢) .

وأن الإدارة العامة لها ارتباط طبيعي بالسياسة العامة للدولة حتى إنّ هناك من يعرفها من وجهة نظر حديثة على أنها : "علم وفن وصنع وتنفيذ السياسة العامة"^(٣) .

الفصل الثاني

عمليات ومراحل السياسات العامة

تمر السياسات العامة بمجموعة من العمليات والمراحل التي يجب ان تتكون منها السياسة العامة ، وهذه العملية تتأثر طبيعتها ومراحلها بأيدولوجية النظام السياسي وطبيعة هذا النظام وشكله ، وكذلك الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي يكون لها دور في تشكيلها وصياغتها وتنفيذها ، وتتطلب دراسة عمليات السياسات العامة التطرق الى المواضيع التالية :

- عملية صنع السياسات العامة .
- عملية تنفيذ السياسات العامة .
- عملية تحليل السياسات العامة .
- عملية تقييم السياسات العامة .

١ - المصدر نفسه ، ص ١٦ .

٢ - مجدي عريف ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٧ .

٣ - عبدالله بن حسين عبدالمجيد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨ .

المبحث الأول

عملية صنع السياسات العامة

يتطلب التعرف على عملية صنع السياسات العامة كجزء مهم من مجموعة العمليات التي تمر بها السياسات العامة أن يتم تقصي مفهوم عملية الصنع هذه مروراً بالمراحل التي تمر بها وصولاً الى الفواعل الرسمية وغير الرسمية المؤثرة في عملية صنع السياسات العامة .

أولاً - مفهوم عملية صنع السياسات العامة

عرفت النظم البدائية والتقليدية وظيفتي تنفيذ القانون والتقاضي بموجبه إلا أنها لم تعرف عملية صنع السياسات العامة بشكلها الحالي ، وهو الأمر الذي فرضته طبيعة هذه النظم ، إذ كانت مدونات القانون بمثابة منحة من الملك بالرغم من أنها كانت تحتوي قواعد متعارف عليها ، في حين في النظم البسيطة تتمثل المؤسسة المعنية بصنع القرار في مجموعة من الذكور البالغين أو كبار السن الذين يشكلون مجلساً يتخذ القرارات استناداً الى معايير وعادات وتقاليد وتميزت الإمبراطوريات بوجود بناء متخصص في إعداد السياسة . والتطور الفاعل في ظهور نمط صنع السياسات العامة هو ظهور الأحزاب السياسية وازدياد دور الجماهير في الحياة السياسية التي برزت في القرن التاسع عشر^(١) . الحال الذي يجعل من عملية صنع السياسات العامة ومفهومها حديثان نسبياً .

ويمكن تعريف عملية صنع السياسات العامة كونها المرحلة المحورية في العملية السياسية بأكملها بأنها : "تتخذها الحكومة بقصد الوصول الى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة

١ - كمال المنوفي ، السياسة العامة وأداء النظام السياسي ، في : علي الدين هلال (محرر) ، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ٢٠ .

ملزمة تتطوي على حل مقبول للمشكلة^(١) ، وصنع السياسات الحكومية أو العامة هي عملية سياسية في المقام الاول ، وتتميز بالصعوبة والتعقيد وتختلف طبيعة وإجراءات صنع السياسة العامة من دولة الى اخرى ، تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها . وبذلك يمكن القول بأن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد ، يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي ، يتمثل أهمها ب : "دستور الحكم في الدولة الأيديولوجية أو الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة ، السلطة التشريعية ، السلطة التنفيذية ، السلطة القضائية ، الأحزاب السياسية ، جماعات الضغط، الرأي العام ، الإمكانيات والموارد المتاحة ، وطبيعة ظروف البلاد"^(٢) .

ولعملية صنع السياسة العامة مستويين : في المستوى الأول تبتكر السلطات العامة السياسات ثم تطبقها بهدف التأثير على سلوك المواطنين بالطريقة التي تراها السلطات مفيدة ومثمرة ، وقد يتقبل المواطنون تفضيلات قادتهم أو لا يتقبلونها ، إذ تُشكل هذه السياسات في جوهرها قائمة الحوافز والعقوبات ، بحيث تشجع الأشخاص على التصرف بطرق معينة وتعاقبهم إذا لم يمتثلوا لها ، وفي المستوى الثاني يتعين محاولة فهم نظام (أنظمة) الحوافز الذي يعمل في إطاره متخذي القرار أنفسهم ، وبالمعنى السياسي الشامل ينبغي الالتفات الى ما يحاول القادة تحقيقه وما يحاولون تجنبه ، وما هي المكافآت والعقوبات لكل منها؟ ، وفي جميع الأحوال يسيطر المستوى الثاني أو على الأقل يؤثر بشدة على المستوى الأول^(٣) .

ثانياً - مراحل صنع السياسات العامة

تشتمل عملية صنع السياسات العامة على خطوات ومراحل مترابطة في ما بينها ، يمكن إيجازها بما يأتي :

١ - وصال نجيب العزاوي ، السياسة العامة - دراسة نظرية في حقل معرفي جديد ، (بغداد : جامعة بغداد ، مركز الدراسات الدولية ، ٢٠٠١) ، ص ٢٩ - ٣٠ .

٢ - معو زين العابدين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٥ .

٣ - جون ووتر بري ، الاقتصاد السياسي لتغير المناخ في المنطقة العربية ، في كتاب : تقرير التنمية الإنسانية العربية ، (نيويورك : برنامج الامم المتحدة الإنمائي ، المكتب الإقليمي للدول العربية ، ٢٠١٣) ، ص ١٤ .

١- تحديد المشكلة والتعرف عليها ، يُعد تحديد وتعريف المشكلة العامة أولى خطوات صنع السياسة العامة وأهمها ، فالمشكلة هي إطار فكري يساعد على وصف واقع معين وعلى تنظيم الجهد الهادف لفهم وتغيير هذا الواقع من حالٍ الى حال^(١) .

٢- جمع المعلومات والبيانات حول مشكلات السياسات العامة ، يؤدي توفر المعلومات اللازمة والدقيقة الى الكشف عن المشكلات ونقاط الضعف والخلل في أي نظام سياسي ، وتساهم المعلومات الناتجة عن تحليل ودراسة المشكلات في تبلور التصورات والتوجهات التي يفكر بها صانعو السياسات ومتخذو القرارات التي ستكون بدائل في المرحلة القادمة^(٢) ، ويتم في هذه المرحلة جمع أكبر قدر من المعلومات والإحصائيات ذات الصلة بالمشكلات وكل ما يتعلق بها، ويساعد فرز المعلومات وتصنيفها في رفع القدرة على اكتشاف علاقات الارتباط فيما بينها ويميز السبب من النتيجة^(٣) .

٣- طرح البدائل واختيار البديل ، يتم في هذه المرحلة طرح او وضع حلول واقتراحات أولية مبنية على المعلومات المقدمة من المرحلة السابقة^(٤) ، وتعتبر هذه المرحلة عن محاولة التعرف على الحلول المختلفة المطروحة او المتاحة لمعالجة مشكلة ما ، وتقدم المعلومات بعد جمعها وترشيحها لتعطي حلولاً مختلفة لاحتواء تأثيرات المشكلة . ونظراً لخضوع العملية للصراع والمنافسة والمساومة فإنه يجب مراعاة جميع الأطراف ، وتجنب البدائل ذات الآثار السلبية أو التي تفقد السياسة مضمونها وهدفها في المراحل اللاحقة^(٥) ، ومن ثم يتم في هذه المرحلة اختيار الأفضل من بين البدائل أو الخيارات التي تم طرحها لمعالجة مشكلة ما على أساس أن

١ - ثامر كامل محمد الخزرجي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٢-١٦٣ .

٢ - حسبية غارو ، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة - دراسة حالة الجزائر من ١٩٩٧ - ٢٠٠٧ ، رسالة ماجستير ، (تيزي وزو : جامعة مولود معمري - تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٢) ، ص ٦٩ .

٣ - هارفي كي ، قوة القرار - كيف تتخذ قراراتك الناجحة بثقة ، دورية خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال ، العدد الأول ، السنة الثانية ، (القاهرة : الشركة العربية للإعلام العلمي ، ١٩٩٤) ، ص ٢ .

٤ - حسبية غارو ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٠ .

٥ - أحمد طييب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٠ - ٣١ .

هذا البديل أو الخيار يمثل الأنسب لمواجهة حل المشكلة أو القضية القائمة لما يتميز به من مواصفات تتلاءم مع الإمكانيات المتاحة والأهداف المطلوبة^(١)

وتتم عملية اختيار البديل الافضل من قبل الجهات المعنية بذلك بناءً على اسس ومعايير موضوعية وعلمية ، اهمها : المنافع ، والنفقات ، والجدوى ، والآثار المتبادلة ، والتقبل السياسي^(٢) وبناءً على ذلك يختار صناع السياسة بديلاً يعدونه الافضل ويعتمدونه ليكون السياسة الرسمية .

٤- صياغة وقرار السياسات العامة ، تُعد صياغة السياسة العامة جهداً يركز على عملية صياغة البديل الافضل الذي يتم اخياره من بين البدائل المطروحة ، ومن ثم إصداره بصيغة القرار بشكله النهائي ، وتتضمن قرارات السياسة العامة عملاً يصدر من بعض الجهات والهيئات الرسمية المعنية لتعدل ولتصادق عليه او لتفرضه ، والشكل الإيجابي للقرارات يتمثل بشكل تشريع او امر اداري^(٣) .

وبالرغم من ان صياغة السياسة تتضمن بلورة مقترحات اولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة ، بيد انه قد لا ينتج عنها قانون مقترح او امر تنفيذ او قاعدة ادارية ، فصانعو السياسة ربما يصرون على عدم التحرك ازاء قضايا معينة ويتركونها وشأنها ، فالأحداث هي التي تسيّر ذاتها ، بعبارة اخرى فإن وجود مشكلة على جدول الاعمال لا يعني ان سياسة عامة ستتخذ بشأنها . فالوعي بالمشكلة لا يضمن التحرك الفعلي للحكومة ازاءها غير ان عدم الوعي او عدم الاهتمام يعني بالتأكيد انها ستظل بدون معالجة^(٤) .

ثالثاً : الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

١ - قتيبة مخلف عباس ، آليات الانظمة السياسية في صناعة القرار السياسي ، مجلة سر من رأى ، العدد ١٠ ، المجلد ٤ ، سامراء ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٩ .

٢- يُنظر : السيد عبد المطلب احمد غانم ، السياسة العامة : التحليل-الصنع-التنفيذ-التقويم ، متاح على الرابط: www.eaddla.org/parlaman/parlaman/%٢٠english/peper_٤.doc

٣ - أحمد طيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٢ .

٤ - يُنظر : جيمس اندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٥-٨٦ .

تقع عملية صنع السياسة العامة على عاتق مجموعة من الفواعل الرسمية تتبع من النظام السياسي للدولة ويحددها الدستور ، الامر الذي يجعل هذه الفواعل تختلف من دولة الى أخرى بحسب طبيعة تكوينها وفلسفتها وشكل نظامها السياسي القائم ، ولعل أهم الفواعل الرسمية المسؤولة عن رسم وإعداد السياسات العامة تتمثل بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والجهاز الاداري ، بالرغم من اختلاف درجة وأهمية كل جهة أو سلطة في العملية من دولة الى أخرى .

١- **السلطة التشريعية**، وتُعد الجهة التي تقوم بمهمة سن التشريعات وإقرار الميزانية السنوية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة ، ومراقبة ومتابعة تنفيذ الحكومة وتوفير البيانات للمشرعين وزيادة قدرتهم النقاشية مع ضمان البعد الاقتصادي والثقافي والاجتماعي في أي سياسة يتم إقرارها ، وأصبحت البرلمانات والمجالس التشريعية في الدول المعاصرة تعبيراً صادقاً عن إرادة المجتمع وأوليائه التي يجسدها المشرع على شكل قواعد عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم . ولا يقتصر عمل البرلمانات على التشريع والرقابة على التنفيذ فقط ، بل تُشكل في الأصل جهة صنع السياسة العامة التي تقوم الحكومة بتنفيذها . الحال التي تفتقده الكثير من الدول النامية التي يكون دور برلماناتها رقابياً أكثر من كونه صانعاً للسياسة العامة بعد سيطرة الحكومة على هذا الدور ، على العكس من الدول المتقدمة التي تمارس برلماناتها الدور الأساس في صنع السياسة العامة فضلاً عن الرقابة والتشريع^(١) .

وبذلك تكون قضية تفعيل دور السلطة التشريعية سواء على المستوى الرقابي أو حتى تفعيله في صنع السياسات العامة جزءاً لا يتجزأ من الإصلاح السياسي وتحقيق التنمية المأمولة في أي من الدول النامية، إذ من المفترض ان تتضمن السلطة التشريعية قطاعات كبيرة من الشعب ينقصها التمكين والمشاركة في صنع السياسات التي تؤثر على حياتهم اليومية بشكل مباشر^(٢) .

١ - أماني مسعود ، دور البرلمان في صنع السياسات العامة ، متاح على الرابط :

www.eaddla.org/parlaman/peper_3.doc

٢ - عبد النور زوامبية ، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر ، مداخلة في الملتقى الوطني للسياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع بجامعة مولاي الطاهر - سعيدة ، ٢٠٠٩ .

والمسألة التي توضح العلاقة بين السلطة التشريعية والسياسة العامة هي كون هذه السلطة تمتلك مهمة وضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو مواجهة مشكلة ما ، بحيث تمارس المجالس التشريعية الدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي وهذه السمة تُضفي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستورياً فحسب وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك^(١) .

وترتبط السلطة التشريعية بعلاقة وظيفية مع السياسات العامة كونها تمتلك وظائف تؤهلها لكي تكون أهم صانعي هذه السياسات ، وأهم هذه الوظائف هي :

- ١- وظيفة التشريع ، يأتي تأثير السلطة التشريعية في السياسة العامة من خلال تشريع اللوائح والأنظمة والقوانين أو تعديلها أو إلغائها ، وأيضاً وضع القواعد العامة التي تنظم أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية والخدمية.
- ٢- الوظيفة المالية ، يكون تأثير البرلمان في السياسات العامة من خلال التأثير في تحديد حجم النفقات وأخذ التدابير لتحصيل الإيرادات وتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو بطرق ووسائل أخرى ذات علاقة بالسياسات العامة .
- ٣- الوظيفة الرقابية ، تقوم السلطات التشريعية بمتابعة وتقييم أعمال الحكومة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف والالتزام بالسياسة التنموية وبالميزانية التي أقرها ، كسلطة ورقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وقراراتها ومراجعتها إذا انخرفت ، وتُشكل لجان التحقيق في الانحرافات والفساد وإدانتها بما يحقق المصلحة العامة ويضمن تطبيق السياسات العامة بشكل صحيح^(٢) .
- ٤- مداولات البرلمان حول بيان الحكومة ، وما يتضمنه من توجيهاتها وسياساتها العامة التي تعمل على وضعها وتنفيذها فتتاح الفرصة للحوار السياسي حول خيارات وبرامج الحكومة وبذلك

١ - مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٣ - ١٤ .

٢ - علاوة الجندي ، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، (ورقلة : جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٢/٢٠١٣) ، ص ٢٥ .

يستطيع أعضاء البرلمان نقد هذه السياسات ، وغالباً لا يتم إجازة بيان الحكومة أو برامجها من دون الأخذ بعدد من التعديلات الأساسية فيها .

٥- وأخيراً يمكن أن تمارس السلطة التشريعية دورها فتأخذ زمام المبادرة وتقتراح على السلطة التنفيذية مجموعة من التدابير التي تراها ضرورية لمعالجة ظروف طارئة أو متوقعة ، وهو وفقاً لهذه السلطة تكون طارحة لخيارات جديدة يمكن تشكيلها ووضعها في سياسات عامة^(١) .

٢- **السلطة التنفيذية** ، وهي الجهة التي يقع على عاتقها مهمة تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة ، وهذه السلطة الموجهة يختلف تكوينها وتشكيلها من دولة الى أخرى وبحسب نوع النظام السياسي المعتمد ، فيعتمد النظام الرئاسي على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية . فيما يكون هذا التوجيه بيد رئيس الدولة ومجلس الوزراء في النظام البرلماني الذي يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية ، أما في الدول ذات نظام الجمعية النيابية فإن هذا التوجيه يكون بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية ويخضعون لها بشكل كامل^(٢) .

وتضم السلطة التنفيذية كل المنظمات السياسية والإدارية في الدولة بما فيها مجلس الوزراء ، والجهات التنفيذية ذات الصبغة السياسية وأحياناً تقتصر السلطة التنفيذية على الجهات التنفيذية العليا كمجلس الوزراء . ويختلف دور السلطة التنفيذية بين الدول من الناحيتين الدستورية والقانونية ، ففي أحيان تأخذ السلطة التنفيذية دور المساعد في صنع السياسات العامة وتقع مسؤولياتها تحت رقابة السلطة التشريعية ، وفي أحيان أخرى تكون من صناع السياسات الأساسيين الذين يمنحهم دستور البلاد الحق في التشريع - صنع السياسات العامة - من دون الرجوع الى السلطة التشريعية ، وفي أحيان غيرها يعطي الدستور عملية التشريع شكلاً تشاركياً مقسماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٣) .

١ - يُنظر : حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٩ - ١٥٠ .

٢ - وصال نجيب العزاوي ، السياسة العامة - دراسة نظرية في حقل معرفي جديد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥١ - ٥٢ .

٣ - نور الدين دخان ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٠ - ٦١ .

ولا يخفى دور السلطة التنفيذية في رسم السياسات العامة بأي حال من الأحوال لا سيما في ظل مرحلة تعيش فيها الشعوب تحت تأثير السلطة التنفيذية بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم وإعداد السياسة العامة ، ففي عدد من الأنظمة السياسية الرئاسية يجمع فيها رئيس الدولة بين قيادة العملية التنفيذية وقيادة العملية التشريعية كما هو الحال في كثير من دول العالم النامية . ويتدخل الرئيس كما في الولايات المتحدة الأمريكية ، لمنع تعطيل إقرار عدد من السياسات العامة ، كلائحة التجارة الخارجية التي تخوله سلطات واسعة في رفع الرسوم الكمركية المفروضة على السلع المستوردة أو تخفيضها ، فضلاً عن منح الدستور الأمريكي للرئيس صلاحيات وسلطات واسعة في مجال السياسات الخارجية والعسكرية التي تُعد غالباً من صنع الرئيس . الأمر الذي ينطبق على معظم السياسات الخارجية للدول الأخرى ، حينما تترك اليد الطولى لرئيس الحكومة في إعداد السياسات الخارجية لبلاده^(١) .

وفي الوقت الذي يكون هنالك توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة في الدول المتقدمة ، فإن العكس يحصل في الدول النامية ولا سيما في أفريقيا ، إذ توجد العديد من الأنظمة تكون فيها السلطة التنفيذية صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة ، بحيث بقي شكل رسم السياسات متأثراً بقوة تركيز السلطة في يد الحاكم السياسي والطريقة الشخصية التي تمارس بها السلطة وهذا يعني انه ليس لدى القطاعات المؤسسية سوى قدر ضئيل نسبياً من الاستقلالية ، فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة نفسها ، ما يعني اضمحلال دور الهيئات التشريعية والأحزاب ، وانفراد مؤسسة الرئاسة نفسها بإتخاذ معظم القرارات المهمة ، وبالتالي يكون رئيس السلطة التنفيذية غير مقيد بالشكليات الدستورية أو القانون ويمتلك صلاحيات كبيرة في مواجهة أي موقف^(٢) .

٣- السلطة القضائية ، وتتجسد بالمحاكم سواء كانت على مستوى الدول كالمحاكم الدستورية العليا أو على مستوى الولايات أو الأقاليم أو المحافظات ، ومهمتها صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقة الأنظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ ، وإصدار الأحكام في المخالفات

١ - عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٨ .

٢ - يُنظر : مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥ .

التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية ، فضلاً عن دورها الأساس في تحقيق العدالة وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة^(١).

وتُعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة من الضمانات المهمة لقيام دولة القانون والمؤسسات ، وتمثل الرقابة القضائية في جوهرها سلطة المحاكم في تحديد دستورية أعمال الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي وكشف أي أعمال أو تصرفات تصدر عن الحكومة وتتعارض مع الدستور لتحكم ببطانها . وفاعلية الرقابة القضائية مرهونة بدرجة استقلالية القضاء ومهنيته . ومن هنا يأتي الدور المؤثر للسلطة القضائية في عملية صنع السياسات العامة وإن كان بدرجات متفاوتة يملئها نوع النظام السياسي القائم ، ويتجلى ذلك في الواقع بقرارات المحاكم الاستثنائية والدستورية التي تمثل سياسات عامة ملزمة ، ومن ذلك قرارات المحاكم التي تفصل في النزاعات الدستورية ، وتفسير الدستور (هو نفسه سياسة عامة)^(٢) . كما يؤدي الجهاز القضائي دوراً مهماً في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة ، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها^(٣).

٤- **الجهاز الإداري** ، تتنوع النظم الإدارية في مختلف دول العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الاشراف ودرجة الاستقلالية . ولم تمنع النظرة التقليدية التي سادت سابقاً في العلوم السياسية حول الدور الإجرائي أو الآلي للنظام الإداري في اقتضائه على تنفيذ السياسات العامة وعدم مشاركته في صنعها ، من امتلاك الجهاز الإداري لدور المشاركة في صنع السياسة العامة، حتى إن هناك إجماعاً على تدخل المؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات وبطرق مختلفة ، ولها القدرة على صنع السياسة مثل قدرتها على إعاقه تنفيذها . وبسبب تعدد القضايا والموضوعات التي تستوجب سياسات عامة متخصصة ورقابة عامة دائمة ، ولنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين عن هذه المسائل الفنية ، غالباً ما تفوض المؤسسات الإدارية

١ - عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٩ .

٢ - يُنظر : نور الدين دخان ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٢ - ٦٣ .

٣ - مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٧ .

صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من حيث المدى والأهمية^(١) .

يمتلك الجهاز الإداري معلومات كثيرة عن مختلف القضايا والسياسات والجوانب المتعلقة بها ، الأمر الذي أكسبه حق المشاركة في صنع السياسات العامة، ويختلف دوره ووزنه من نظام سياسي الى آخر ، فالدور الذي يمارسه الجهاز الإداري في رسم السياسات العامة في الدول النامية أكبر نسبياً من دوره فيها في الدول المتقدمة . زيادة على ذلك يؤدي هذا الجهاز دور جماعة الضغط لخدمة مصالحه المهنية والمادية ، وفي هذه الحالة فإن قضايا السياسات العامة التي تهم هذه المجموعة لا يتم تمثيلها في نظام صنع السياسات إلا بصورة غير رسمية ، والمقصود بعبارة "بصورة غير رسمية" ان مصالح هذه الجماعة يمكن أن تمثل من خلال المنظمات غير الحكومية كالنقابات المهنية مثلاً^(٢) .

ونظراً لارتباط الإداريين بالمهنة أكثر من ارتباطهم بال جماهير واهتمامهم بالأمر الفنية وحدود المسؤولية الوظيفية عادة ما يتبنون سياسات واقعية أو علمية مبنية أساساً على اعتبارات فنية تبتعد تماماً عن النماذج النظرية المثالية ، وعادةً ما تأخذ سياستهم طابع الاستمرارية والرغبة في تحقيق الاستقرار . وحين تفحص أسلوب صنع السياسة العامة يتبين أن الإداريين عادة ما يتخذون قراراتهم وفقاً للأسلوب التدريجي في اتخاذ القرار ، الذي يكون محصلة لعملية تنافس بين المؤسسات البيروقراطية المختلفة الأمر الذي لا يعكس فقط التعارض المصلي بين هذه المؤسسات وهدف كل مؤسسة في تحقيق مصلحتها الخاصة ، وإنما يعكس أيضاً التنافس على الصلاحيات والسلطة بين أفراد القيادة الإدارية إذ يطمع كل فرد على أن تكون السياسة العامة الجديدة معززة لنفوذه الشخصي وسلطاته داخل المؤسسة التي ينتمي اليها^(٣).

١ - جيمس أندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٧ .

٢ - نور الدين دخان ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦١ .

٣ - سلوى شعراوي ، أنماط القيادة والسياسة العامة ، في : على الدين هلال (تحرير) ، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ١٣٤ - ١٣٥ .

وتكون مساهمة الجهاز الإداري في رسم السياسة العامة بطريقتين إحداها مباشرة وأخرى غير مباشرة . تتمثل الطريقة المباشرة بتقديم اقتراحات حول سياسات معينة أو مشاريع قوانين الى السلطة التشريعية ، أو المطالبة بتعديل أو تغيير السياسة العامة بناءً على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين إزاء توجهات هذه السياسات ومقدار نجاحها أو فشلها، في حين ان الطريقة غير المباشرة تتمثل في توجيه السياسة العامة أثناء عملية وضعها ورسمها باعتبار هذا الجهاز هو المرجع الأساس للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسات العامة ، أو توجيه السياسة العامة أثناء عملية التنفيذ ذلك ان اجهزة الإدارة العامة هي المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعة ومضمونها الفعلي وتعطي التفسيرات التطبيقية لها^(١) .

رابعاً : الفواعل غير الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

تتسع عملية وضع وإعداد السياسات العامة لتشمل الفواعل غير الرسمية التي يمكن تعريفها بأنها : "جهات مستقلة الى حد كبير عن الحكومات تتسم بصورة رئيسة بأن لها اهداف انسانية او قانونية ، ظهرت لتحل محل الدولة في وظيفة تخصيص الموارد بأكثر عدالة وفائدة"^(٢)، ويمكن التعرف على أهم الفواعل غير الرسمية المؤثرة في صنع السياسات العامة بالشكل الآتي :

٦- الأحزاب السياسية ، وتعني "اتحاد أو تجمع من الأفراد ، ذي بناء تنظيمي على المستويين القومي والمحلي ، يُعبر - في جوهره - عن مصالح قوى اجتماعية محددة ، ويستهدف الوصول الى السلطة السياسية أو التأثير عليها ، بواسطة أنشطة متعددة خصوصاً من خلال تولي ممثليه المناصب العامة ، سواء عن طريق العملية الانتخابية أو بدونها"^(٣) ، والحزب السياسي هو

١ - يُنظر : عزيزة ضميري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٥ .

٢ - إيتسام قرقاح ، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (١٩٨٩ - ٢٠٠٩) ، رسالة ماجستير ، (بانتة : جامعة الحاج لخضر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٠/٢٠١١) ، ص ٤٤ .

٣ - أسامة الغزالي حرب ، الأحزاب السياسية في العالم الثالث ، سلسلة عالم المعرفة (١١٧) ، (الكويت : المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، ١٩٨٧) ، ص ٢٠ .

مجموعة منظمة من الناس تقوم على مبادئ واهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة^(١) .

وتتنوع الأنظمة الحزبية في الدول المعاصرة ، والتقسيم الأكثر قبولاً للأنظمة الحزبية هو التقسيم القائم على أساس عدد الأحزاب السياسية ، ويمكن من خلاله تقسيم هذه الأنظمة الى نظام الحزب الواحد ، ونظام الحزبين ، ونظام متعدد الأحزاب^(٢) .

وتقوم الأحزاب بعددٍ من الوظائف أهمها : جمع المصالح والتعبير عنها ، وتقوم بوظيفة اتصالية بين الحاكم والمحكوم ، إلا أنه وإن كانت هذه الوظائف لها صفة العمومية ، فهي تختلف في واقع الأمر من نظام الى آخر . وهو ما يعكس في النهاية طبيعة علاقتها بالسياسات العامة . وفي هذا الميدان فإن الأمر المثار حول الأهمية الخاصة للأحزاب يتمثل بهدفها في الوصول الى السلطة السياسية أو التأثير عليها ، والسياسات العامة هي المجال الحقيقي الذي تبرز فيه محاولة الوصول الى السلطة السياسية من خلال طرح البديل ، أو محاولة التأثير على السلطة للتعبير عن مصالح ومطالب قوى اجتماعية محددة^(٣) .

وتختلف أدوار وعلاقات الأحزاب السياسية بالسياسات العامة بحسب نوع النظام الحزبي المعتمد وكذلك مكانة الحزب السياسي في النظام السياسي من حيث وجوده في السلطة أو في المعارضة ، بحيث يمارس الحزب في ظل نظام الحزب الواحد الدور الرئيس في عملية صنع السياسات العامة فهو الذي يقوم بصياغتها ، وهو الذي يقوم بتجميع المطالب وطرح بدائل السياسات وتتحصر الاستجابة للتغييرات في هذا المطالب في إطار الحزب فقط ، كما تتسم

١ - يزن خلوق محمد ، الاحزاب السياسية وصنع السياسة العامة في تركيا تجربة حزب العدالة والتنمية (النموذجاً) ، رسالة ماجستير ، (بغداد : جامعة النهدين ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٢) ، ص ١١ .

٢ - يُنظر : اسماعيل عبدالفتاح عبد الكافي ، اسس ومجالات العلوم السياسية ، (الاسكندرية : مركز الاسكندرية للكتاب ، ٢٠١٢) ، ٢٩٣ .

٣ - أماني قنديل ، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة ، في : علي الدين هلال (محرر) ، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ١٤٣ .

العملية السياسية هنا باختفاء المساومة والتوفيق المتعارف عليهما في عمليات صنع السياسة العامة ، ويظهر نوع المساومة المستترة بين المصالح غير المنظمة لعدد من الجماعات^(١) .

أما دور الأحزاب في ظل النظامين الثنائي الحزبين والمتعدد الأحزاب فهو يختلف بحسب مكانة هذا الحزب داخل النظام السياسي فالحزب المسيطر على السلطة أو الموجود فيها والممثل في السلطتين التشريعية والتنفيذية لا سيما المنتخب منها يكون أكثر تأثيراً في صنع السياسات العامة ، فيقوم هذا الحزب بإظهار المشكلة ووضعها على جدول أعمال الحكومة ، وهذه هي الوظيفة الاتصالية ، فهي تقوم بالتعبير عن المطالب والاحتياجات المتنوعة وتنقلها من دائرة المطالب (التي تشكل مدخلات) الى دائرة السياسات العامة (التي تشكل مخرجات) ويعتمد نجاح هذه الأحزاب على قدرتها في أن تكون مرآة لتوزيع الآراء والمصالح بين مكونات المجتمع المختلفة^(٢) .

بينما في حال كون الحزب في المعارضة فإنه يمثل رقابة سياسية دائمة على توجهات وأداء السلطة التنفيذية ، بهدف تحديد الأخطاء متى وجدت ، وطرح البدائل الأخرى في كل الحالات ، وبذلك يصبح الحزب المعارض عاملاً مؤثراً في تشكيل السياسات العامة ، وفي الضغط لإجراء عدد من التعديلات وفقاً لما يبرز أثناء التنفيذ من أخطاء تتطلب إجراء مراجعة لها . ويستطيع الحزب المعارض التأثير على تشكيل السياسات العامة من سعيه المستمر وبكافة الوسائل للحيلولة دون إجازة التشريعات من البرلمان في حال تعارضها مع توجهاته ومصالحه وأحياناً يكون ذلك بإستقطاب الرأي العام لصالحه^(٣) .

٧- **جماعات المصالح أو الضغط** ، وتعني بأنها : "جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة ، ويغلب ان يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة (من مجالات المهن والعمل أو في ميادين الاقتصاد والتجارة) تسعى الى التأثير في السياسات العامة حفاظاً على مصالحها أو تأكيداً

١ - يُنظر : أمانى قنديل ، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٢ .

٢ - يُنظر : حسبية غارو ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٣ .

٣ - حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٥ .

لتوجهاتها ، وليس من اهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم^(١). ومن هذه الجماعات : الاتحادات المهنية، نقابات العمال ، الجمعيات الاجتماعية والدينية ، وغيرها . إذ تسعى هذه الجماعات للتأثير في اطراف صنع القرار للاهتمام بقضاياها ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة أهدافها وتحقيق مصالحها ، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمدين من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع صانعي السياسات العامة^(٢) .

وتسعى جماعات المصالح الى التأثير في السياسات العامة لتحقيق مطالبها ، والجماعات الأكثر تنظيماً تبقى الأكثر نفوذاً وفاعلية في جر السياسات لصالحها على حساب الجماعات الضعيفة التي تفتقر الى التنظيم ، ويعتمد هذا التأثير في السياسات والقرارات على عدة عوامل ، قد تشمل اعضاء هذه الجماعات ومواردها المادية والمالية المختلفة ، وتماسك الأعضاء ، ومهارة قادتها ، ومكانتها الاجتماعية، وحضور أو غياب الجماعات المعارضة ، والمنافسة ، وموقف المعنيين في الأجهزة الرسمية من مطالبها ، ونمط اتخاذ القرار في النظام السياسي بوجه عام ، والأمر المهم في ذلك أنه حين تتساوى الظروف والعوامل فإن حسن التنظيم وسعة الحجم يعطي الأفضلية للجماعة على تلك التي تقل عنها تنظيماً وحجماً^(٣) .

ولجماعات المصالح مساهمة فاعلة في عملية صنع السياسات العامة في مختلف الدول ، ويكمن اختلاف التأثير في تلك الدول في اختلاف طبيعة النظام السياسي ديمقراطياً كان أو غير ديمقراطي ، متقدماً أو نامياً ، في الطريقة التي تكونت بها مجموعات المصالح ومدى شرعية تلك المجموعات وقانونية تكوينها ، ولهذا تتعدد مجموعات المصالح وتعمل بصورة علنية في دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا أكثر من دول مثل السودان ونيجيريا . ومهما كانت طبيعة النظام السياسي والإداري الموجود فإن جماعات المصالح تمارس دوراً أو وظيفة طرح

١ - المصدر نفسه ، ص ١٦٨ .

٢ - عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٠ .

٣ - جيمس أندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦١ .

وبيان طبيعة المصلحة التي تدافع عنها ، بمعنى آخر هي تقدم مطالب سياسية في مجال معين وبدائل للنشاط الحكومي المتعلق بذلك النشاط^(١) .

٨- **الرأي العام** ، ويُعرف بأنه : "اتجاهات ومواقف الناس ازاء موضوع يشغل بالهم ، شرط ان تكون الجماهير على مستوى اجتماعي واحد" ، وهنالك من يُعرف الرأي العام بأنه : "تعبير صادر عن مجموعة كبيرة من الناس عما يرونه في مسألة ما ، إما من تلقاء انفسهم أو بناءً على دعوة توجه اليهم تعبيراً مؤيداً أو معارضاً لحالة معينة او شخص معين أو اقتراح ذي اهمية جماهيرية ، بحيث تكون نسبتهم من الكثرة والاستمرار كافية للتأثير بأفعالهم بطريقة مباشرة تجاه الموضوع محل الرأي"^(٢).

ويمكن استعمال مصطلح الرأي العام للدلالة على التعبير عن الإرادة الشعبية ووسيلتها الأساسية وهدفها في الوقت نفسه. وبحكم كون السياسات العامة برامج للحكم تعتمد في تشكيلها ووضعها وتنفيذها على الإنسان وقدرته في التعبير عن آماله وتوجهاته وإمكانية تحقيقها، وتهدف أيضاً الى تحقيق الأمن والرفاهية . وبذلك يكون الرأي العام عاملاً أساسياً في التأثير على السياسات العامة^(٣) .

وتركز الفكرة النظرية للعلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة على أن ما يُفكر فيه الجمهور هو ما تفعله الحكومة ، فيفهم الرأي العام بأنه وجهة نظر للأغلبية تجاه قضية عامة في زمن معين تهم الجماهير وتكون مطروحة للنقاش والجدل بحثاً عن حل يحقق الصالح العام ، فضلاً عن ذلك فإن العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة هي علاقة دائرية دينامية ، فالرأي العام يؤثر في السياسة العامة والعكس صحيح ، ولكن هذه العلاقة المتبادلة تختلف حسب النظام السياسي السائد وحسب عوامل كثيرة أخرى تشمل نوع القضية المطروحة ودرجة تماسك

١ - نور الدين دخان ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٤ .

٢ - يُنظر : اسماعيل عبدالفتاح عبد الكافي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣٨-٢٤١ .

٣ - حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٧٥ .

الجماهير، ووجود المؤسسات الدستورية التي تتيح تدفق رأي عام حر ومؤثر في السياسة العامة^(١).

والعلاقة بين الرأي العام وصنع السياسة ليست بالسهلة ، وأن أغلب الحدود العامة والاتجاهات الكبيرة لأغلب السياسات توجه من خلال الرأي العام وأن متخذي القرارات لا يمكنهم أن يتجاهلوا الرأي العام في اختياراتهم^(٢) إذ إن إحدى وظائف هذه الانظمة هي إيجاد الآلية اللازمة التي تؤدي الى الترابط الوثيق بين السياسة العامة والرأي العام ، كما تجعل من السياسة العامة ممثلاً للمصالح المجتمعية وتمنحها سمة الاستجابة والاحاطة بجميع الخيارات ، فضلاً عن ذلك تظهر اهمية الاخذ بنظر الاعتبار مراعاة توجهات وخيارات الرأي العام من قبل الحكومة بغية كسب الدعم اللازم لشرعيتها ونجاح سياستها العامة^(٣).

وتتحدد اشكال تأثير الرأي العام في عملية صنع السياسة العامة من خلال التأثير في الأجندة السياسية ، والأطر العامة للسياسة ، والخيارات السياسية^(٤).

ويختلف تأثير الرأي العام من دولة الى أخرى بحسب طبيعة النظام السياسي والقيم الأيديولوجية والفلسفة السياسية التي يقوم عليها هذا النظام ، فالأنظمة الديمقراطية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا تحرص الحكومات فيها على معرفة توجهات شعوبها ، لا سيما وأن شرعيتها تتوقف على شعبيتها ، ومن ثم فلا بد من توافر درجة عالية من التناغم ما بين الرأي العام والسياسات العامة^(٥) . على العكس من الأنظمة الشمولية أو الاستبدادية التي لا تعير

١ - وصال نجيب العزاوي ، السياسة العامة - دراسة نظرية في حقل معرفي جديد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٦ .

٢ - ماجد أحمد الزامل ، رسم السياسات العامة للدولة ، متاح على الرابط : http://www.sotkurdistan.net/index.php?option=com_k2&view=item&id

٣ - هشام زغاشو ، صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الانظمة المفتوحة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية ، العدد ١٠ ، (سكيكة : جامعة ٢٠ أوت ١٩٥٥ ، ٢٠١٥) ، ص ٨٨ .

٤ - عزيزة ضميري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩ .

٥ - صدف محمد محمود ونجوان فاروق شيخة ، دور استطلاعات الرأي العام في صنع السياسات العامة ، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي لاستطلاعات الرأي العام واتخاذ القرار - النظرية والتطبيق ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٠ .

إهتماماً لرأي المواطن إذ إن صانع السياسة هو من يقرر ويقر السياسة العامة بناءً على رؤيته من دون رأي الجماهير .

٩- وسائل الاعلام ، وتُعد من الفواعل غير الرسمية المؤثرة في مجريات صنع وإعداد السياسة العامة، فوسائل الاعلام تمتلك القدرة على ترتيب أولويات الجماهير وتوجيه الرأي العام وبلورة وتوحيد خطابه لتشكيل قوة ضاغطة لإيصالها الى صانعي السياسة العامة، ولعل أهم الطرق العملية والفاعلة للتعاون بين صناع السياسة الرسميين وبين المؤسسات الاعلامية تتمثل في فتح قنوات التواصل بين الطرفين وإيجاد صيغة عمل مشتركة بينهما واثابة المجال لمساهمة وسائل الاعلام في عملية صنع السياسات العامة بما يضمن مصالح شرائح واسعة من المجتمع^(١).

تؤدي وسائل الاعلام دوراً مهماً في عملية صنع السياسة من خلال اهتمامها بمطالب المواطنين وإيصالها الى السلطة ، ويكون تأثيرها قوياً ابتداءً من تحديد المشكلة وتغطيتها للأحداث ، فتقوم بإثارة اهتمام الجمهور وصانعي السياسة اثناء حدوثها. وتؤثر وسائل الاعلام في مسألة نشوء المشكلة من خلال تصويرها بأسلوب سياسي مناسب، ويمتد دورها الى وضع البرامج كأقصى تأثير يمكن أن تصل اليه، فالبرامج الحكومية تشمل السياسات المقترحة حول القضايا التي تحتل المراتب الاولى في الاجندة الحكومية، وهو ما يتطلب قدراً من الثقافة الديمقراطية^(٢).

ويبرز دور الاعلام فاعلاً في هذه المرحلة ضمن ما يسمى بـ "نموذج تحديد الاولويات" الذي يعكس التفاعلات بين وسائل الاعلام والسياسيين والسياسة العامة في العملية السياسية ، وأن العلاقة بين الأولويات والاعلام والسياسة العامة هي علاقة تبادلية ، فقد تسلط وسائل الاعلام الاضواء على قضية ما فتصبح اكثر بروزاً، كما أن لدى وسائل الاعلام القدرة على قيادة الرأي العام وإبراز قضية ما وتكوين رأي عام حيالها^(٣).

١ - سليمة قاسم، الاعلام ودوره في رسم السياسة العامة، متاح على الرابط : juhainanews.com/body.asp?field=article_w&id=٦٤٩

٢ - ابتسام قرقاح، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٤ .

٣ - صدفة محمد محمود ونجوان فاروق شيحة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٥ .

١٠- مراكز الدراسات والبحوث ، يُقصد بمراكز الدراسات أو مراكز الفكر بأنها : "منظمات بحثية هدفها الاساس هو توفير دراسات وابحاث تتعلق بالقضايا والسياسات العامة للدولة او المجتمع، وتحاول ان تكون مشاركاً بفعالية ومؤثرة في قضايا ونقاشات القضايا العامة أو السياسات العامة"^(١) ، وتتشترك مراكز الدراسات والابحاث في كونها تعني أنها منظمة أو معهد أو مركز أو مؤسسة ، وتكون مخصصة للقيام بالأبحاث والدراسات في مجالات معينة أو ذات علاقة بعدد من القضايا المتنوعة سواء بهدف نشر الثقافة والمعرفة العامة أو بهدف خدمة أحد الاطراف الرسمية أو غير الرسمية ، وتقديم المقترحات والحلول لمشاكل معينة ، الامر الذي جعلها أحد مرتكزات إنتاج البحث العلمي والمعرفة والتفكير في العديد من الدول^(٢) .

واحتلت مسألة وضع السياسة العامة مجالاً للتخصص حيزاً مهماً في الحاضر، حينما قامت به الدول المتقدمة وعدد من الدول النامية بإنشاء مراكز أبحاث متخصصة بدراسة السياسات العامة، وهو ما يشار اليه بمؤسسات التفكير Think Tanks بحيث تتميز تلك الدول بإيجاد هياكل وأطر متخصصة بالتفكير المنهجي في القضايا الاجتماعية، ومن خلال القيام بالدراسات وعمل المسوحات أساساً لوضع السياسات العامة^(٣) ، ولها دور مهم في تحديد مشكلات السياسة العامة لما تقدمه من دراسات حول أهم القضايا التي تواجه صناع القرار والضغوط البيئية، وبنوع من الموضوعية والحياد السياسي ، وتتم دراسة السياسات العامة بطريقة شخصية من خلال باحثين يعملون في إطار مراكز بحثية معينة أو جامعات أو في اطار دراسات واستشارات خاصة لدى الاطراف المانحة أو المعاهد المتخصصة^(٤) .

١- سامي الخزندار وطارق الاسعد ، دور مراكز الفكر والدراسات في البحث العلمي والسياسات العامة ، مجلة دفاثر السياسة والقانون ، العدد ٦ ، (ورقة : جامعة قاصدي مرياح ، ٢٠١٢) ، ص ٣-٤ .

٢ - خالد وليد محمود ، دور مراكز الابحاث في الوطن العربي : الواقع الراهن وشروط الانتقال الى فاعلية اكبر، سلسلة دراسات ، (الدوحة : المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات ، ٢٠١٣) ، ص ٤-٥ .

٣- للمزيد ينظر : محمد قاسم القريوتي ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، (عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠٠٦) ، ص ٢٢٣-٢٢٧ .

٤- احمد طييب، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٩ .

إن مراكز الدراسات والابحاث في العديد من دول العالم تؤدي دوراً أساسياً في انتاج المعرفة والبحث العلمي وما ينتج عنه من تطبيقات على صعيد توجيه وصياغة السياسة العامة للدول في مختلف مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتعليمية وغيرها ، فضلاً عن "عقلنة" وترشيد القرار ، وفي كثير من الاحيان يتم اتخاذ القرار من المسؤولين وصناع القرار في قضايا معينة وفقاً ما تحدده نتائج دراسات المراكز^(١).

١١- **منظمات المجتمع المدني** ، تُعد منظمات المجتمع المدني والهيئات الاهلية غير الحكومية بمثابة النسق الثالث او القوة الثالثة في العالم بعد الحكومات والقوى السياسية ، وهي تمثل الحلقات الوسيطة بين الدولة والناس، وتضم الجماعات المدافعة عن قضايا تتعلق بالإنماء والمشاركة والسلام، وهي التي تحتج وتعارض وتتكلم باسم المجتمع، وهي تشكل جزءاً أساسياً من بنى المجتمع المدني، الذي يمكّن الانسان من المشاركة والإعلان عن رأيه، وتلبية حاجاته، وتنمية طاقاته، والسيطرة على حياته^(٢).

وذلك يؤشر اهمية دور منظمات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة كونها على تماس مباشر مع احتياجات المجتمع ولكونها تُعد من الموارد البشرية الفاعلة والقادرة على تنفيذ البرامج الاصلاحية في التنمية المستدامة من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية ، والحقوق المدنية، والحكم الرشيد^(٣) ، الامر الذي يتطلب من منظمات المجتمع المدني الاطلاع على كيفية إعداد السياسات العامة وإعداد الدراسات وتقديم الرؤى لإقناع المواطنين وصانعي القرار بوجهة نظرٍ ما،

١- سامي الخزندار وطارق الاسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٣ .

٢- كامل مهنا ، تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية ، اللقاء الاقليمي حول تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة ، (بيروت : منظمة الاونيسكو - المكتب الاقليمي والمركز اللبناني للدراسات ٢٢-٢٤ آذار ٢٠٠٤) ، ص ٣ .

٣- فائزة باباخان ، مساهمة منظمات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة، متاح على الرابط :

manber.ch/manber.php?action=view&id=٥٤٦٨

ومواكبة السلطات المعنية المنوط بها إعداد السياسات العامة قبل اقتراحها على الجهات التقريرية^(١) .

ولا ريب أن تمكين منظمات المجتمع المدني من المشاركة بعملية صنع السياسات العامة سيمكنها من اسباب القوة حتى لا تبقى مجرد تشكيلات اجتماعية سلبية، فحركة المعلومات والمعطيات المتاحة لمنظمات المجتمع المدني تساعد صناع السياسة ، فضلاً عن أن اطلاع المجتمع المدني على طبيعة السياسات الحكومية وميزانيتها يمكن ان يزيد من دوره في صنعها اضافة الى مشاركته في تقييم مدى فاعلية السياسات المتبعة وتشجيع الافراد على المطالبة بحقوقهم وتسيير افضل لشؤون مجتمعهم^(٢) .

وتدل التجارب الحديثة على تعاظم تأثير منظمات المجتمع المدني في عملية رسم وإعداد السياسات العامة بسبب حاجة الحكومات والمجتمعات الى قطاع يُنظم علاقة الدولة بالمواطن ويطرح قضايا مفصلية تعنى بقوانين وسياسات ونظم تهتم بالشأن العام للمجتمع^(٣) .

ويستطيع المجتمع المدني تنبيه السلطات الى وجود قضايا ومشكلات تحتاج الى معالجة وإدراج ضمن برنامج الدولة، وتسهم أيضاً اتصالات وتفاعلات منظمات المجتمع المدني في بلورة السياسات التي تؤثر في مصير اعضائها . زيادة على ذلك اسهام منظمات المجتمع المدني في سد ثغرات الحكومة في عدد من السياسات، ولعل أبرزها السياسات الصحية والتعليمية والسياسية والاجتماعية، ولا سيما في ظل ظروف التحول الاقتصادي نحو الخصخصة وآليات السوق التي أدت الى بروز دور منظمات المجتمع في تقديم الخدمات الصحية والتعليمية^(٤) .

١- زياد عبد الصمد، اهمية مساءلة السياسات من قبل منظمات المجتمع المدني ، في كتاب : مجموعة باحثين، مساءلة السياسات : دليل مرجعي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (بيروت : شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ، ٢٠١٣) ، ص ٤٥ .

٢- نادية بونوة ، دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسات العامة - دراسة حالة الجزائر ، رسالة ماجستير، (باتنة : جامعة الحاج لخضر - باتنة ، كلية الحقوق ، ٢٠١٠/٢٠٠٩) ، ص ٩٤ .

٣ - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكو) ، تقرير اجتماع الخبراء لمناقشة دراسة "تحليل مقارن لمشاركة المجتمع المدني في السياسات العامة في دول عربية مختارة" ، (بيروت : بيت الامم المتحدة ، ٢٠١٠) ، ص ١ .

٤- يُنظر : نادية بونوة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٥-٩٦ .

المبحث الثاني

عملية تنفيذ السياسات العامة

تُعد مرحلة تنفيذ السياسات العامة الخطوة المهمة اللاحقة لعملية صنعها ، فمن المسلم به أن أي سياسة عامة تبقى بلا جدوى من دون أن تتجسد بالتطبيق على أرض الواقع ، وهذا التطبيق يحتاج الى مؤسسات أو جهات فاعلة تضمن حسن سير عملية تنفيذه بأدوات فاعلة تحقق أهداف هذه السياسات . وتأتي أهمية هذه العملية مما تمثله من اختبار لما تم إقراره من سياسات وبرامج وتشريعات لمعالجة قضية ما أو مشكلة معينة وإمكانية تطبيقها من عدمه ، ومن هنا تأتي ضرورة التعرف على مفهوم عملية تنفيذ السياسات العامة ومراحلها والجهات التي يقع على عاتقها مهمة تنفيذها .

أولاً - مفهوم تنفيذ السياسات العامة

تمثل مرحلة تنفيذ السياسات العامة ووضعها موضع التطبيق المرحلة التي تتبع إكمال عملية صنع هذه السياسات وإخراجها بشكل مشروع واستنفادها لكامل الإجراءات المطلوبة لتشريع قابل للتنفيذ ، ويتم فيها ترجمة خيار السياسة الى عمل action ، وتشكل هذه المرحلة غالباً الأصعب فيما يتعلق بالمتطلبات وأكثر المراحل أهمية في العملية السياسية ، وتظهر في هذه المرحلة بوضوح أوجه القصور في صنع وتصميم السياسة أو أي نقاط ضعف فيما يتعلق بالبيئة السياسية^(١) .

وتعني عملية تنفيذ السياسة العامة : "الأنشطة التي تنظمها الحكومة والموجهة صوب تحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في بيانات السياسة المشرعة"^(٢) .

١ - حسين أباطة (إشراف) ، إعداد سياسة متكاملة للتنمية : دليل مرجعي ، (نيروبي : برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، آب ٢٠٠٩) ، ص ٦٣ .

٢ - Wayne Hayes ' Public Policy Cycle , at link : <http://Profwork.org/pp/implement/>

وتدل عملية تنفيذ السياسة العامة على : "مجموعة الأنشطة (التنفيذية) التي تقوم بها السلطة التنفيذية بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة وتقسم على نشاطات التخطيط والتنظيم والتوظيف والتمويل ، فهي تمثل القيام بكل ما يلزم من أجل ترجمة السياسة العامة الى خطط وبرامج ومبادئ وقواعد عمل محددة ينتظر أن يترتب على تطبيقها حل للمشكلة العامة ووضع الخطط العامة موضع التنفيذ"^(١) .

ويمكن تعريف عملية تنفيذ السياسة العامة بأنها : " تتمثل بمجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة أو قراراتها الى حيز الواقع العملي ، وتقوم على استعمال المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها ، في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة" ، الأمر الذي يتضمن النشاطات والإجراءات التي من خلالها توضع السياسات العامة والقرارات المتعلقة بها موضع التطبيق ، وكل ما يتضمنه ذلك من الوسائل المطلوبة سواء كانت بشرية أو مالية ، أو مادية ، أو تكنولوجية أو أغلبها ، وغيرها من الوسائل الأخرى ، وكل ذلك بغية تحقيق أهداف السياسة العامة"^(٢) .

ويُعد فهم عملية التنفيذ التي من خلالها يتم وضع السياسات العامة في الميدان العملي ، هو المفتاح لفهم تعقيدات ونتائج صنع السياسة العامة والإدارة العامة ، والغاية الأساسية لعملية التنفيذ هي تحقيق الأهداف العامة والتأثير على الظروف الاجتماعية للخروج بنتائج إيجابية"^(٣) .

ثانياً - عمليات تنفيذ السياسات العامة

يمكن إجمال عمليات أو نشاطات تنفيذ السياسات العامة بما يأتي :

١- **التخطيط** ، ويعني : "وضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف معينة خلال مدة محددة عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ"^(١) ، ويُعد أمراً

١ - محمد شطب عيدان ، دور الأداء الرمزي في السياسة العامة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية ، العدد ١٠ ، المجلد ١٥ ، (تكريت : جامعة تكريت ، كلية التربية ، ٢٠٠٨) ، ص ٢٠٠ .

٢ - حسية غارو ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٥ .

٣ - Implementation: Putting Policy into Practice , at link:

<http://www.ru.nl/publicadministration/research/centre-policy/>

ضرورياً يتطلب إنجاز أي عمل بطريقة سليمة ، لذلك لابد للإدارات والأجهزة الحكومية المختلفة وضع الخطط التنفيذية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة ، وهذه الخطط تحتوي على الأهداف العامة التي يبتغي واضعو هذه السياسات تحقيقها^(٢) ، ويشكل التخطيط الموجه والمنظم لجهود العاملين في تنفيذ السياسة العامة على مختلف الصعد والتخصصات ، ويمثل أحد الأسس الرئيسة في تقييم مدى النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة^(٣) .

٢- **التنظيم والتنسيق** ، يعني التنظيم "الجهود البشرية لتحقيق الاهداف المقررة وتنفيذ السياسات المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة ، وفي اسرع وقت ممكن" ، ويحدد التنظيم الهيكل او الاطار الذي تتشكل وتتسق فيه الجهود المشتركة والهادفة لتحقيق الخطط^(٤)، ويتطلب ضمان حسن سير العمل أن يتم التنسيق بين مختلف الوحدات في التنظيم الجديد أو المنشأ حديثاً ضماناً للتنسيق وعدم التضارب في العمل ، وذلك يحتاج الى عملية توصيف وتحديد للوظائف المختلفة وحسب الأصول والأسس العلمية ، حتى يعرف كل موظف أو جهة إدارية واجباتهم ومسؤولياتهم وعلاقاتهم الوظيفية والصلاحيات الممنوحة لهم واختصاصاتهم المحددة^(٥) .

٣- **التمويل** ، وهو قرار سياسي بمقدار المال العام الذي تخصصه الحكومة لتنفيذ سياسة عامة معينة، ويمثل الترجمة الرقمية لخطة الحكومة وبرامجها في مجال الخدمات العامة والأمن والدفاع والعدالة والإدارة ومشروعات التنمية ، كما تمثل الميزانية العامة للدولة الأداة الفعالة لترجمة الأهداف والسياسات العامة الى جانب كونها أداة أيديولوجية واستراتيجية لإعادة توزيع الدخل بين الأفراد والطبقات في المجتمع الواحد وبذلك يمكن عدّها قائمة جرد بالسياسات العامة التي تكلف السلطة التنفيذية والإدارة العامة لتنفيذها خلال السنة المالية . وبالنتيجة فلا تنفيذ صحيح لأي سياسة عامة بدون تمويل مناسب كفيلاً بتلبية متطلبات نجاح هذه السياسة أو غيرها .

٤- **التوظيف** ، ويعني مجموعة معقدة من الأعمال الإدارية التي تهدف الى شغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي أو الوظيفي بأشخاص تتلائم خلفياتهم العلمية وخبراتهم العملية

١ - وصال نجيب العزاوي ، السياسة العامة - دراسة نظرية في حقل معرفي جديد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٧ .

٢ - نادية بونوة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٨ .

٣ - يُنظر : خيربي عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٠ - ١٥١ .

٤ - وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة ، (عمان : دار اسامة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٣) ، ص ٩٠ .

٥ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦٤ - ٢٦٥ .

ومهاراتهم الإنتاجية مع ما يتطلبه حسن القيام بهذه الوظائف، ويُعد أهم هدف للتوظيف هو توفير الأعداد اللازمة من الافراد أو الموظفين الذين يتمتعون بالمعارف والخبرات والمهارات المطلوبة لإنجاز الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة .

٥- الرقابة ، تعني "العمل المكرس لتحقيق تطابق العمليات مع الأهداف والغايات التي سيق تحديدها" ، وتشير الرقابة الى التحقق من سير عمليات تنفيذ السياسات العامة وفقاً لمقررات الخطة المرسومة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية وذلك بقصد اكتشاف الأخطاء وتصحيحها وتفاذي تكرارها.

وتنقسم الرقابة على نوعين : الأول رقابة داخلية تمارسها أجهزة متخصصة داخل نطاق المنظمات الإدارية ، والثانية رقابة خارجية تمارسها هيئات وأجهزة متخصصة تتبع مباشرة للسلطة القضائية أو السلطة التشريعية أو لهيئات فنية ومركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي لمراقبة مجريات تنفيذ السياسة^(١) .

ثالثاً - الجهاز الإداري وتنفيذ السياسات العامة

يرتبط الجهاز الإداري ارتباطاً وثيقاً بمجمل عملية تنفيذ السياسات العامة في مختلف الأنظمة السياسية وإن كانت أهمية ووثاقة هذا الارتباط تختلف بحسب نوع النظام السياسي المطبق في هذه الدولة أو تلك ، حتى إنّ أثر السياسة العامة يظهر بوضوح من خلال الجهاز الإداري الموجود ، مما يؤكد أهمية وخطورة الجهاز الإداري في منظومة النظام السياسي للدولة ، وبشكل خاص في الدول النامية لارتباط تلك السياسات العامة بتخطيط وتنظيم التنمية بالدولة ، وهي ذات تأثير مباشر على مصالح المواطنين^(٢) .

والمقصود بالجهاز الإداري هو : "مجموعة أنماط سلوكية للأفراد (العاملين في جهاز الدولة) وللجماعات (الوحدات التنظيمية المختلفة في الجهاز الإداري) مترابطة فيما بينها بموجب ضوابط سلوكية رسمية (القوانين واللوائح والأوامر والتعليمات الرسمية ذات العلاقة) وغير رسمية (العادات

١ - يُنظر : وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره المصدر نفسه ، ص ٩١ - ٩٥ .

٢ - علي محمد إبراهيم كردي ، السياسة العامة ، متاح على الرابط :

<http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/٥٣٦٧٧١>

والثقافات والأعراف ... الخ ذات الأثر في هذا المجال) معينة وموجهة لتحقيق أهداف محددة متعلقة بتنفيذ سياسات الدولة ضمن الإمكانيات المالية والبشرية المتاحة^(١) .

ويمتلك الجهاز الإداري دور ممارسة مجموعة من الوظائف لها طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية وإقليمية ، وهذه المجموعة من الوظائف يتم الإفصاح عنها من خلال السياسات العامة وتوجهات النظام السياسي الحاكم . ويمارس الجهاز الإداري أيضاً مهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات واحتكار جانب المخرج من النظام السياسي ، فضلاً عن التأثير في عملية صنع السياسة العامة ، وكل ذلك نتيجة لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءاً هاماً منها في الدولة^(٢) .

وتحدد السلطة السياسية أهداف الجهاز الإداري في الدولة بشكل اعتيادي وبناءً على فلسفة النظام السياسي القائم ، وبالرغم من ذلك تتاح الفرصة للجهاز الإداري للمشاركة الفعلية والواقعية في تحديد هذه الأهداف^(٣) ، وتكون هذه المشاركة من خلال ثلاث طرق أساسية تتمثل بما يأتي^(٤) :

- ١- يشارك الجهاز الإداري السلطة السياسية في الدولة بعملية تحديد الأهداف من خلال تزويدها بالمعلومات الفنية الأولية اللازمة لتحديد الأهداف العامة في الدولة .
- ٢- يقوم الجهاز الإداري بمهمة تزويد السلطة السياسية بالمعلومات الفنية عن ردود الفعل الإيجابية أو السلبية التي تظهر خلال عملية تحقيق الأهداف المرسومة ، سواء كانت هذه الردود صادرة عن البيئة الإدارية الداخلية لنفس أجزاء الجهاز الإداري أو كانت صادرة عن البيئة الخارجية المحيطة به .

١ - وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٨ .

٢ - خليل حسين ، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة ، متاح على الرابط:
http://drkhalilhussein.blogspot.com/٢٠١٣/٠٥/blog-post_٣١.html

٣ - وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٨ .

٤ - يُنظر : المصدر نفسه ، ص ٦٩ .

٣- تكون مشاركة الجهاز الإداري في تحديد وصياغة أهداف الدولة الرسمية بواسطة ترجمة وتجسيد هذه الأهداف انطلاقاً من الإجراءات والواجبات المطلوبة في العمل بغية تنفيذها.

وبذلك تتضح أهمية مشاركة ودور الجهاز الإداري في مجمل النظام القائم في الدولة سواء في عملية تحديد الأهداف أو عمليات صنع السياسة العامة أو تنفيذها ، إذ يكون دور الجهاز الإداري مهماً وحيوياً في عملية التنفيذ وليس بمقدور أي نظام سياسي في الوقت الحاضر أن يستغني عنه ، كون الجهاز الإداري يشكل العصب الرئيس في الدولة الحديثة ، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تصنعها السلطة السياسية ، الأمر الذي حتم تنظيم العلاقة بين الجهاز الإداري وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية من أجل تحقيق أهداف المجتمع السياسي ، فيكون الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية الحديثة مسؤولاً عن العديد من المسائل ذات الصلة بالتنظيم والتفسير والتطبيق للسياسات العامة والتشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية في الدولة^(١) .

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية ، ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنازع في الاختصاص ، بالإضافة الى مكانة الجهاز الإداري في المجتمع والكيفية التي يعمل بها لتحقيق متطلبات المجتمع^(٢).

وتختلف هياكل التنظيمات للإدارات التنفيذية المعنية بتنفيذ السياسة العامة من نظام سياسي الى آخر وقد حدّد ريتشارد ألمور Richard Almor أربعة نماذج رئيسة - مؤسسية مختلفة ، يتميز كل انموذج منها بطريقة معينة خاصة به تتم بها عملية تنفيذ السياسات العامة^(٣). ويمكن إيجاز هذه النماذج بما يأتي^(٤) :

١ - خليل حسين ، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩ .

٢ - يُنظر : المصدر نفسه ، ص ٩- ١١ .

٣ - بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في المفاهيم والفواعل ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥ .

٤ - يُنظر : المصدر نفسه ، ص ١٥ . وللمزيد عن نموذج العملية البيروقراطية يُنظر :

١- انموذج إدارة النظم ، عملية تنفيذ السياسات العامة من خلاله هي عبارة عن نشاط موجه ومنظم وذو أهداف مقصودة .

٢- انموذج العملية البيروقراطية ، يقوم على ان تنفيذ السياسة العامة يكون عملية قائمة على أساس عملية روتينية واسعة للسيطرة والتحكم المستمر على حرية التصرف .

٣- انموذج التطوير التنظيمي ، يشير هذا النموذج الى أن عملية تنفيذ السياسة العامة ، تتصف بمشاركة المنفذين في تشكيل السياسات ، فهي من اختصاصهم وتعود إليهم بالدرجة الأولى .

٤- انموذج الصراع والمساومة ، ان عملية التنفيذ من خلال هذا النموذج هي محصلة الصراع والمساومات الحاصلة داخل الأجهزة التنفيذية وخارجها .

ومع ذلك فهما اختلفت النماذج في الأجهزة الإدارية الى أن المطلوب منها هو تنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهداف المجتمع ، ولكي تقوم بذلك فإنها بحاجة الى جهات أو مؤسسات فاعلة داخل هذه الأجهزة تقوم بهذه المهمة وتحمل مسؤولية إنجازها ، وهنا يأتي دور المنظمات الإدارية .

ومنظمات الإدارة العامة أو منظمات تنفيذ السياسات العامة هي أركان الجهاز الإداري الذي يخضع لرقابة الحكومة ، مما يتطلب من هذه الحكومة ان تضع للجهاز الإداري أهدافاً واضحة ومفهومة ، وان تكون تلك الاهداف واقعية وضمن امكانات الجهاز الاداري المتاحة ، اذ ان مجال تطبيق الاهداف العامة للمجتمع والدولة هو الاجهزة الادارية المتاحة للدولة لإحداث التغيير الاجتماعي والاقتصادي المطلوب في المجتمع ، وبذلك يمكن تحديد اهداف منظمات الادارة العامة المستمدة من مفهوم الصالح العام بصفة مبدئية^(١) .

- Robbie Waters Robichau and Laurence E. Lynn Jr. , The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link , The Policy Studies Journal, Vol. ٣٧, No. ١, ٢٠٠٩ , P٢٨-٢٠ .

١ - علي محمد ابراهيم كردي ، مفهوم الادارة العامة ، متاح على الرابط :

<http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/٥٣٥٦٨٦> (٢٠١٤/٩/١١)

أمّا عن انواع منظمات الادارة العامة القائمة بمهمة تنفيذ السياسة العامة فإنها تتدرج تحت أحد ثلاثة أنواع اساسية تكاد توجد في جميع النظم الادارية في الدول المعاصرة ، وهي كما يأتي:

١- المنظمات المصلحية ، وهي المنظمات التي تقع على عاتقها مهمة تحقيق أهداف السياسة العامة ذات الطابع المرفقي والخدمي . وتعد منظمات المصلحة الحكومية اقدم وأهم منظمات الجهاز الاداري ، ولها مسميات عديدة ، مثل : الوزارة ، الدائرة / الادارة ، المكتب ، وتنصنف هذه المنظمات بكونها نمط التنظيم التقليدي للجهاز الاداري ، واختصاصها الاساس يتعلق بإدارة المرافق والخدمات العامة^(١).

٢- المؤسسات العامة ، وهي المؤسسات التي تحقق اهداف السياسة العامة ذات الطابع الاجتماعي ، وبشكل وجودها في الجهاز الاداري أحد أوجه التطور المهمة في وظائف الحكومة العامة المعاصرة ودخول السياسة العامة في ميادين عمل جديدة . وهذا التطور يؤثر قيام الحكومات المعاصرة بمهمة ادارة قسم من الاعمال (أو كلها) الانتاجية أو الاقتصادية أو الصناعية لتحقيق اهداف انمائية أو للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي او لسد ثغرات في هيكل الاقتصاد القومي تعجز امامها المؤسسات الاهلية^(٢)، وللمؤسسات العامة مسميات عديدة مثل : شركة ، وهيئة ، ومؤسسة ، وصندوق ، ومجلس ... الخ ، واصبح هذا التطور إحدى سمات العصر ويبرز النمو الكبير في وظائف الجهاز الاداري وتنوعها والتدخل المباشر من الحكومة في العديد من القضايا والمسائل أهمها الانتاج والاقتصاد^(٣) .

٣- المؤسسات المحلية ، وهي المؤسسات أو المنظمات التي تحقق اهداف السياسات العامة في مناطق الدولة واقليمها المختلفة ، وتأخذ المنظمات او المؤسسات المحلية اشكالا عديدة مثل : محافظة ، بلدة ، مدينة ، ناحية ... الخ ، ولها مستويات متعددة تأخذ شكلاً هرمياً متدرجاً من مركز الدولة أو عاصمتها الى مناطقها الجغرافية ومجتمعاتها المحلية المختلفة ، وتمثل رغبة

١ - يُنظر : احمد رشيد ، شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة ، في : علي الدين هلال (محرر) ، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ١١٩ - ١٢٠ .

٢ - يُنظر : نور الدين دخان ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٦ - ٧٧ .

٣ - احمد رشيد ، شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢١ .

الحكومات في تقديم المزيد من الخدمات والمشروعات الانمائية للمجتمعات المحلية ، والاستفادة من الطاقات والموارد المتوفرة لدى المجتمعات المحلية في دعم ومساندة برامج التنمية التي تخططها وتديرها المستويات العليا في المركز^(١).

رابعاً - الفواعل المساهمة في عملية تنفيذ السياسات العامة

تحتاج السياسة العامة الى من يقوم بتنفيذها ويجسدها على أرض الواقع بالشكل الذي يحقق أهدافها المبتغاة وبصورة إيجابية ، وتُعد الوظيفة التنفيذية من أهم وظائف الدولة الأساسية التي تتمثل في تأمين تنفيذ القوانين وتطبيق السياسات واتخاذ كل الإجراءات والأعمال التي يستدعيها واقع الحكم والإدارة^(٢) ، وبالرغم من النظرة التقليدية التي سادت طويلاً المتمثلة بمبدأ "السياسيون يقررون والإدارة العامة تنفذ" إلا ان الحال أثبت عدم واقعية هذه النظرة بسبب وجود فواعل عديدة تساهم هي الأخرى في تنفيذ السياسات العامة وتطبيقها وتشكل هذه الفواعل شركاء لا يمكن تجاهلهم من قبل المؤسسات التنفيذية التقليدية في مختلف الدول وإن اختلفت هذه المساهمة من نظام الى آخر^(٣). ولعل اهم الفواعل تتمثل بـ :

١ - السلطة التشريعية ، خلافاً للمتعارف عليه من ان الجهات التشريعية تقتصر مهمتها على سن وتشريع وصنع القوانين والسياسات ، بيد أنها تمتلك دوراً مساهماً في عملية تنفيذ السياسات العامة وتطبيقها في الميدان العملي ، وطرق المساهمة هذه مختلفة ، فكلما كانت اللوائح والقوانين التي أقرت تفصيلية تقلصت دائرة الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة ، وان اللجان الفرعية والتخصصية التي تراجع اللوائح والتشريعات كثيراً ما ترافقها بتفاصيل إجرائية بخصوص الطريقة التي تطبق بها هذه اللوائح ، وبالرغم من ان هذه التعليمات ليس لها قوة القانون لكن لا

١ - يُنظر : المصدر نفسه ، ص ١٢٠ - ١٢٢ .

٢ - يُنظر : أحمد سعيقان ، المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدولة الحديثة ، (بيروت : مكتبة لبنان ناشرون ، ١٩٩٨) ، ص ١٠٩ - ١١٠ .

٣ - Yannis Karagiannis & Claudio M. Radaelli ، POLICY-MAKING ، in book : Daniele Caramani (ed.) ، COMPARATIVE POLITICS ، Oxford University Press ، March ٢٠٠٧ ، P ٢٢ .

يمكن للإدارة مخالفتها لأن ذلك سيعرضها للمسائلة ، وغالباً ما تميل السلطات التشريعية ولجانها الى إخضاع الأجهزة الإدارية لنفوذها وخاصة تلك التي تقع في دائرة إشرافها وذلك من خلال تحديد الاعتمادات المالية السنوية^(١) .

٢- السلطة القضائية ، المعروفة باسم النظام القضائي ، وهو نظام من المحاكم التي تفسر وتطبق القوانين والتشريعات باسم الدولة ، وللقضاة النظر بشكل جماعي أو فردي في القوانين ، وتتولى النظر في الكثير من السياسات والقضايا التي تؤثر في عمليتي صنعها وتنفيذها^(٢) ، يضاف الى ذلك دور المحاكم والأجهزة القضائية في تفسير الأحكام والنصوص والضوابط ومراجعتها للأحكام والقرارات الإدارية التي ترفع إليها من قبل الجهات المعنية ، والمحاكم قد تكون مسهلة أو معوقة أو مبطللة لعدد من السياسات من خلال قراراتها القضائية^(٣) ، وتمارس السلطة القضائية دوراً مؤثراً في الأداء التنفيذي من خلال وحدات ادارية بأسماء مختلفة تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية سواء كانت هيئات عمومية أو هيئات مستقلة كتلك التي تكشف التجاوزات والتلاعبات التي تحصل على صعيد الوحدات الادارية التنفيذية^(٤) .

٣- الأحزاب السياسية ، هي الأخرى تمارس دوراً مؤثراً في عملية تنفيذ السياسات العامة وذلك من خلال توليها الحكم أو السلطة التنفيذية وكذلك من خلال عناصرها التي تشغل مواقع مؤثرة في مختلف مفاصل الجهاز الإداري في الدولة الذي يقع على عاتقه المهمة الأساسية في مجال عملية تنفيذ السياسات العامة^(٥) .

٤- منظمات المجتمع المدني ، في هذه المرحلة يظهر دور منظمات المجتمع المدني التي تراقب عملية تنفيذ السياسات العامة ، ويمكن أن تكون شريكاً فاعلاً للإدارة العامة ، من خلال الخبرة التي تمتلكها هذه المنظمات واستعمالها الفاعل لوسائل الإعلام وتعبئة الجماهير ، فضلاً عن أن منظمات المجتمع المدني تعمل لضمان التأكيد على استمرارية السياسات العامة التي

١ - يُنظر : جيمس أندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢٠ .

٢- Policy Implementation , at link : <https://www.boundless.com/political-science/domestic-policy/policy-making-process/policy-implementation>

٣ - جيمس أندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢١ .

٤ - ابتسام قرقاح ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٣ .

٥ - للمزيد يُنظر : حسيبة غارو ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٦ - ٩٠ .

تخدم المواطنين وتساهم في نجاح الحكومة بمجال تنفيذها^(١) من جهة ، ومن جهة أخرى قد تعمل بما يتاح لها من وسائل تأثير كتعبئة الرأي العام ووسائل الاعلام وتوفير المعلومات لإيجاد رقابة على المؤسسات والالجهزة التنفيذية أثناء تطبيق سياسة ما لا تتلائم مع مصالحها فتسعى الى تعديلها او حتى إلغائها^(٢) .

٥- جماعات المصالح والضغط ، سرعان ما يتحول دور جماعات المصالح من التأثير على أعضاء الهيئة التشريعية الى التأثير على عناصر الجهاز الإداري بهدف ترك أثر في عملية تنفيذ السياسات العامة والقوانين التي تصب في خدمة برامج وأهداف هذه الجماعات ، ويكون تأثير جماعات المصالح أكثر في مجريات عملية تنفيذ السياسات العامة في الأنظمة والدول التي تتيح لهم فرصة العمل والوجود قانونياً ولا سيما في الأنظمة الديمقراطية ، التي تتمتع بها الإدارات بصلاحيات واسعة ، فتسعى جماعات المصالح الى تنشيط دورها في التأثير على الأجهزة الإدارية^(٣) .

وتبقى هذه الأطراف بغض النظر عن قوة وضعف تأثيرها أو مساهمتها في عملية تنفيذ السياسات العامة ، هي أطراف مساهمة وليست الأساسية في عملية التنفيذ هذه.

١- The role of Non Governmental Organisations As a promoter of public policy in Moldova , (Moldova : the National Endowment for Democracy (NED) , ٢٠١٢) , P ٧ .

٢ - يُنظر : سحر كامل محمد ، السياسة العامة ووسائل المجتمع المدني في صنعها (دراسة نظرية) ، مجلة كلية التربية للبنات ، العدد ٢ ، المجلد ٢٤ ، (بغداد : جامعة بغداد ، كلية التربية للبنات ، ٢٠١٣) ، ص ٤٣٢ .

٣ - يُنظر : جيمس أندرسون ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢١ .

المبحث الثالث

تحليل السياسات العامة

يُعد موضوع تحليل السياسات العامة من الموضوعات التي تحظى بأهمية كبيرة سواء في المجال العلمي المتضمن لإعداد وصنع وتنفيذ السياسة العامة أو المجال الأكاديمي الذي يهتم بدراسة حقل السياسات العامة ، كون ميدان التحليل يرتبط بالمجالين لحاجة بعضها بعضاً .

أولاً - مفهوم تحليل السياسات العامة

تظهر أدبيات تحليل السياسات العامة كمّاً من الاجتهادات حول حالة الحقل : الممارسات والمسميات ، وسبب ذلك هو كثرة المحاور العلمية والروافد التجريبية له ، فتسمى هذه الممارسة تارةً تحليل السياسات العامة ، وتارةً أخرى دراسات السياسات العامة ، وثالثة تطور نظام صنع السياسات ، ورابعة تسمى النصح حول البدائل^(١) .

ويقصد بكلمة تحليل بمعناها العام الذي يتمثل في توظيف الفكر والرأي لتحليل السياسات المطبقة الى مكونات وتصميم ووضع السياسات ويندرج التحليل من مجرد إلقاء الضوء على مشكلة ما الى تقييم الاستراتيجيات التي توضع لمواجهةها ، وعند ربط مصطلح التحليل بمصطلح السياسة العامة يظهر مصطلح تحليل السياسة العامة^(٢) . الذي تم وضع تعريفات متعددة له من قبل الفقهاء والمختصين والمهتمين بدراسة السياسات العامة .

اذ يرى السيد ياسين أن تحليل السياسة العامة بمعناه الدقيق هو : "توضيح الآثار التي يمكن أن تترتب على اختيار حل أو عدة حلول سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية" ، ومعنى

١ - فاطمة الربابعة ، تحليل السياسات العامة في الاردن : نظرة تحليلية في الممارسة ، في : سلوى شعراوي جمعة (تحرير) ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، (القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٤) ، ص ١٣١ .

٢ - عبد القادر سعيد عبيكشي ، المستوى القيمي في تحليل السياسة العامة الوطنية : دراسة في إلزامية تفعيل والتصويب ، الملتقى العلمي الأول : السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع ، ٢٦-٢٧ نيسان ٢٠٠٩ ، ص ٢ .

ذلك أن تحليل السياسات يتنبأ في حالة التحليل القبلي بالآثار المتوقعة وقد يحدد في حالة التحليل البعدي آثار هذه السياسات^(١) .

يحدد وليم دان "William Dunn" سمتين هامتين في تحليل السياسات العامة يتسنى من خلالها تحديد التعريف للتحليل وهما: المدخل العلمي المتعدد ، والميل نحو الرشادة في القرار ليُصاغ التعريف على ضوءهما بأنه : "بحث علمي ينزع نحو تطبيق العلم الاجتماعي من خلال استخدام المناهج المتعددة في البحث لإنتاج المعلومات الاساسية ذات العلاقة بسياسة عامة معينة . ومن شأن هذه المعلومات ضمن سياقات سياسية متعددة ، تؤدي الى معرفة السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي من حيث الفاعلين والمؤشرين وتقييم الآثار الناتجة عن ذلك" ، أما التعريف الأكثر شمولية ودقة لتحليل السياسات العامة فقد قدمه ج. جلبرت "G. Gilbert" ، إذ يرى : "أن تحليل السياسة العامة هو البحث الذي يهدف الى اختيار بدائل السياسة العامة ، التي بمقدورها تحقيق اعلى درجة من الاهداف المتوخاة ، في ظل الظروف والمصاعب البيئية القائمة"^(٢) .

واكتسب تحليل السياسات العامة صفة العلم القائم بنفسه ، في سبيل تخطي الحاضر ليطال القضايا المستقبلية ، وليحصل على اهمية واضحة في علوم الحاضر والمستقبل ، كمنهج علمي ينزع الى استكشاف الابداع والابتكار ، ولغرض تحديد افضل الحلول الممكنة للمشكلات المجتمعية القائمة^(٣) .

١ - السيد ياسين ، السياسات العامة - القضايا النظرية والمنهجية ، في : على الدين هلال (محرر) ، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ٣ .

٢ - حسيني محمد العيد ، السياسات العامة الصحية في الجزائر - دراسة تحليلية من منظور الإقتراب المؤسسي الحديث ١٩٩٠ - ٢٠١٢ ، رسالة ماجستير ، (ورقلة : جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٣-٢٠١٢) ، ص ٣٤-٣٥ .

٣ - المصدر نفسه ، ص ٣٤ .

ثانياً - نماذج وأساليب تحليل السياسات العامة

يقوم تحليل السياسات العامة بالاعتماد على اسس ومناهج علمية وموضوعية بهدف المفاضلة بين البدائل أو السياسات لاختيار الانسب منها وإقراره لحل أو معالجة قضايا المجتمع.

وتوجد اساليب "Methods or Techniques" ومداخل "Approaches" ونماذج "Models" كثيرة جداً يتم استعمالها في تحليل السياسات العامة ، تعود جذورها الى علوم مختلفة طبيعية ، واجتماعية ، واحصائية ، ورياضية وغيرها . ويختلف العلماء في تقسيم هذه المداخل اختلافاً كبيراً ، فقد قسمت على مجموعات كل منها يتعلق بمجال من مجالات السياسة العامة^(١)، أو يتعلق بأكثر من مجال في آن واحد ، وبسبب كثرة واختلاف نماذج تحليل السياسات العامة ، وبعيداً عن التصنيفات المتعددة، سنحاول ايجاز اهم النماذج والاكثر تعارفاً في الاستعمال بتحليل السياسات العامة ، وكما يأتي :

١- **نموذج التنبؤ وتقدير الموقف** ، يبنى التنبؤ بصفة اساسية على الحدس ، ويقوم على جمع واستقراء المعلومات ذات الصلة بالمشكلة المجتمعية موضع الدراسة ، ويكون ترتيب وتصنيف هذه المعلومات بطريقة منهجية بعد تمحيص دلالاتها ، ثم تقدير الموقف بالشكل الذي يتم من خلاله اتضاح البديل الافضل الذي يمكن اختياره ، وبما ان التنبؤ يبنى على الحدس فإنه من غير الممكن التوصل الى تنبؤات دقيقة وحتمية^(٢) . وظهرت أساليب فرعية في مجال التنبؤ وتقدير الموقف من اهمها^(٣) :

أ- أسلوب الحدس "Intuition" ، كعملية ناجمة عن فاعلية الخبرات المتراكمة ، حينما تتسم ظروف المشكلة بعدم التأكد وقلة السوابق والحقائق حولها ، وأن البدائل متداخلة وهناك ضيق في الوقت ودعوة لحوجة لحل المشكلة .

ب- أسلوب السيناريو "Scenario" : يمثل بناء السيناريو أداةً تجريبيةً لتحديد السياسات البديلة في المستقبل . وفي الغالب يتم وضع ثلاث سيناريوهات مستقبلية للموضوع محل الدراسة :

١ - خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩٨ .

٢ - بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في المفاهيم والفواعل ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١ .

٣ - يُنظر : فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٠٢ .

السيناريو المتضمن استمرار الوضع الراهن ، والسيناريو المتفائل الذي يفترض التطور الايجابي ، والسيناريو المتشائم الذي يفترض حصول تغيرات سلبية .

ت-اسلوب دلفي "The Delphi Technique" ، هو أسلوب لمعالجة المشكلات المجتمعية المعقدة بواسطة تبادل الآراء بين مجموعة من الخبراء المختصين وهو من ابرز الاسهامات المنهجية في مجال البحوث المستقبلية ، الذي يمثل رؤية عصرية للدور الذي كان يقوم به كهنة معبد "دلفي" في الحضارة اليونانية للتوقعات المستقبلية ، وصار هذا الاسلوب لصيقاً بالدراسات المستقبلية، بعد العوائد الايجابية التي نتجت عن استعماله في ميدان التوقعات المستقبلية ، وهذا لكونه يجمع بين عدد من اساليب الدراسات المستقبلية ، ويطبق على شكل مراحل ، وكل مرحلة تمثل خطوة متقدمة منهجياً في جمع البيانات واستخلاص مؤشرات المستقبلية .

٢- نموذج / إقترايات الاختيار الأمثل ، ومن خلالها يتم تقديم العون لاختيار القرار الأمثل أو على الاقل - وهو الاكثر واقعية - الأنسب ، وهذه الأساليب لا تفرض قرارات بقدر ما توضح جدوى الاختيارات البديلة وبعدها يأتي دور الإرادة السياسية لاختيار الانسب أو تحاشي اختيار غير المناسب ، ويندرج ضمن هذه النموذج تحليل التكلفة / العائد ، وتحليل القرار^(١) .

٣- نموذج بحوث العمليات ، وتشير الى تطبيق الوسائل العلمية على المشاكل المعقدة المتعلقة بتوجيه وإدارة النظم الكبرى التي تضم القوى البشرية والآلات والمواد في هيئات الصناعة والعمال بالإضافة الى المؤسسات الحكومية والعسكرية . وبذلك يكون جوهر بحوث العمليات هو توظيف المنهج العلمي لفهم وتقصي الظواهر في مجال نظم التشغيل ويستعين بهذه المعلومات في استشراف الوسائل لتحسين كفاءة العمليات الجارية أو لتحقيق الغايات المستقبلية المقصودة^(٢) .

٤- النموذج المؤسسي ، ينطلق هذا النموذج من اهمية العلاقة بين المؤسسات الحكومية والسياسات العامة ، ويركز على تحليل ومعرفة الهيئات الحكومية - التشريعية ، والتنفيذية ،

١ - السيد عبد المطلب غانم ، الإقترايات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة ، في : علي الدين هلال (محرر) ، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٨٨) ، ص ٩٦ .

٢ - فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٠٢ .

والقضائية - ومعرفة الوحدات التي يتكون منها الجهاز الحكومي ، كما يذهب الى وصف وتحليل وظيفة هذه المؤسسات وإجراءاتها المتبعة في عمليات السياسات العامة من رسم وتنفيذ وتقييم . فمن الضروري أن يتمكن محلل السياسة من ممارسة التحليل على اساس فهم سليم لدور واجراءات كل جهاز حكومي ومدى مساهمته في هذه الانشطة^(١) .

٥- **النموذج الجماعي** ، يقوم هذا النموذج على افتراض أساسي جوهره أن التفاعل بين الجماعات هو الواقعة المحورية في علم السياسة والحياة السياسية ، فالجماعة هي المعبر الرئيس بين الفرد والحكومة وليست السياسة إلا صراعاً بين الجماعات للتأثير على السياسة العامة^(٢) . ومهمة النظام السياسي تتمثل بإدارة التنافس والصراع بين هذه الجماعات من خلال: وضع قواعد اللعبة لهذا الصراع ، وتنظيم المصالح والتوفيق بين المتضارب منها ، وتشريع السياسات العامة التي تشمل وتتضمن الحلول التوفيقية بين الجماعات ، وفرض هذه الحلول التوفيقية على المجتمع ككل سواء من عبرت عن مصالحهم او من جاءت مناقضة لهم^(٣) .

٦- **النموذج النخبوي** ، طبقاً لهذا النموذج تعكس السياسة العامة قيم وأولويات فئة محدودة في المجتمع هي النخبة ، اكثر مما تمثل رأي مصلحة الغالبية من ابناء المجتمع ، كون هذه الاغلبية إما غير ملمين أو غير مكترئين بما تضعه الحكومة من سياسات ، مما يترك للنخبة المجال في تشكيل الرأي العام والتأثير في اقرار الحكومة للسياسة التي يرغبونها . وهذه النخبة لديها من الوسائل ما يمكنها من تحقيق اهدافها^(٤) .

وبحسب هذا النموذج تكون التغييرات في السياسات العامة مرهونة بإرادة النخبة، والتغييرات الحاصلة فيها شكلية تلمع الوضع ليتماشى مع المطالب الشعبية اكثر من كونها تعديلات جوهرية ، مما يتسبب في تفشي مظاهر السلبية لدى الاغلبية من أفراد المجتمع وتحكم النخبة بالوضع ، وهذه الحالة موجودة في الدول النامية وكذلك في الدول العربية بصورة كبيرة^(٥) .

١ - يُنظر : خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠٣-٢٠٤ .

٢ - السيد عبد المطلب غانم ، الإقترايات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٠ .

٣ - المصدر نفسه ، ص ٨٠-٨١ .

٤ - يُنظر : محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٢٤ .

٥ - المصدر نفسه ، ص ٣٢٥ .

٧- **النموذج العقلاني / الرشдاني** ، يُنظر الى السياسات العامة هنا بأنها عملية تستهدف حل المشاكل العامة عن طريق تحقيق أقصى المنافع وبأقل التكاليف ، بحيث تكون النفقات المترتبة على تنفيذ السياسة العامة أقل من المنافع المتوقعة، والمنافع هنا لا تقتصر على تلك ذات الطبيعة الاقتصادية ، وإنما تشمل المنافع الاجتماعية والسياسية التي لا تقل أهمية عن المنافع الاقتصادية^(١) .

والاعتماد على هذا النموذج يستوجب إتباع عددٍ من الخطوات في عملية التحليل أهمها^(٢) :

أ- حصر كافة القيم - اقتصادية واجتماعية وسياسية - ذات الصلة بالموضوع وقياسها وتحديد أهميتها النسبية للمجتمع .

ب- حصر كل السياسات البديلة التي يمكن تطبيقها .

ت- معرفة نتائج تطبيق كل السياسات البديلة .

ث- حساب القيمة المضافة لكل سياسة بديلة أي الفرق بين القيم التي يضحى بها المجتمع وتلك التي يحصل عليها .

ج- اختيار البديل الذي يتميز بأقصى درجة من الكفاءة .

وفي الحقيقة يتميز هذا النموذج بطبيعته النظرية أكثر منه عملياً كونه يواجه عقبات وصعوبات كبيرة ، لصعوبة تحديد الأولويات الاجتماعية والأهمية النسبية لكل منهما^(٣) .

٨- **النموذج التدريجي** ، ينظر هذا النموذج للسياسة العامة على أنها عملية تطوير تدريجية على شكل إضافات وتعديلات جزئية في السياسات الموجودة ، وليس تغييرات جذرية إذ يحاول واضعو السياسات البناء على السياسات الحالية بالتعديل أو الزيادة بما يمكنهم من تمرير ما يريدون والحصول على التمويل اللازم لذلك ، وهذا النموذج جاء نتيجة للصعوبات التي تعترى استعمال النموذج العقلاني^(٤) .

١ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١٨ .

٢ - خيرى عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠٨ .

٣ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١٩ .

٤ - المصدر نفسه ، ص ٣٢١-٣٢٢ .

ما سبق هو التعرف على ملخص لعدد من نماذج وأساليب تحليل السياسات العامة ، ويتطلب لإنجاح عملية التحليل أن يتم اختيار النموذج أو أسلوب البحث المناسب للمشكلة العامة أو السياسات العامة ، ويلزم بناء أو اعتماد نموذج ملائم قائم على بيانات ومعلومات كافية حتى يكون النموذج موثقاً وصالحاً أساساً للتحليل ، ويجب ان يكون النموذج قادراً على التعبير عن مخرجات السياسات العامة المقترحة ، وعلى قياس تلك المخرجات^(١) .

ثالثاً - محلل السياسات العامة

يُعد وجود المحلل السياسي امراً ضرورياً في متطلبات نجاح عملية تحليل السياسات العامة فضلاً عن وجود واستخدام المعلومات والنماذج والاساليب العلمية والموضوعية في مجمل عمليات التحليل .

وتعكس مهام محلل السياسات العامة تطور الاتجاهات الحديثة والمدارس الفكرية لموضوع السياسات العامة وتحليلها ، اذ لم يَعد التحليل بُعدياً بل اصبح احاطياً ، مثلما اصبح نشاطاً يتعلق بتأسيس معرفة وانتاج معلومات عن صنع السياسات ومنها. ولذلك اصبحت مهام محلل السياسات العامة هي دراسة اسباب ونتائج وأداء السياسات بحيث يقوم المحلل بصياغة السياسات والمواقف^(٢) .

وتتمثل مهمة محلل السياسات العامة في بلورة السياسة العامة وتحديد أطرها واقتراح أساليب تنفيذها وتحديد البدائل والخيارات الافضل أمام متخذ القرار من أجل القيام بمهامه^(٣) .

١ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٤٨ .

٢ - غازي أبو قاعد ، وظيفة محلل السياسات العامة في الأردن : دراسة وصفية تقييمية ، في كتاب : سلوى شعراوي جمعة (تحرير) ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، ٢٠٠٤) ، ص ١٥٩ .

٣ - طه خليل ، دور محلل السياسات العامة في اجهزة المعلومات ، في : سلوى الشعراوي جمعة (تحرير)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، ٢٠٠٤) ، ص ٢٠٧ .

والتطور الحاصل في الآونة الاخيرة حول مهام محلل السياسات العامة كان ملحوظاً في الاطر والوظائف والادوار والاهداف ، وبالتالي انتقلت مهام هذا المحلل من افق ضيق الى افق واسع . وتمثل هذا الانتقال بتحول مفهوم محلل السياسات العامة من شخص / وظيفة / جهة تمارس عملاً يمس ما قبل السياسات العامة وتحديداً ارهاصات المشكلات فيها ، الى شخص / وظيفة / جهة تمارس عملاً احاطياً بالسياسة العامة وتحديداً بإنشاء معرفة ومعلومة عن المشكلات وتحديدها، وصياغتها، وصياغة بدائل لها ، والتوصية لصانع السياسات العامة بالبديل الأنسب مع عرض المسوغ المنطقي الذي تم الاستناد اليه في عملية التوصية ، واصبحت الأطر التي تحكم المحلل هي الأطر العقلانية والمصلحة العامة ، والوظائف التي يؤديها هي التأسيس لمعرفة السياسات العامة وتقديمها بشكل جيد بما يمكن صُنّاع القرار والسياسة من صنع جيد للسياسات العامة ، واهدافه منصبة على الصالح العام ، وادواره اتسعت بحيث لم تعد تنحصر بالصنع والتحليل وإنما امتدت لتكون له ادوار رئيسة في التنفيذ والتقييم واصبح تحكمه في محاور الرشادة والقيم والسياسة^(١).

ويتطلب من محلل السياسة العامة اتباع مجموعة من الضوابط في مجال القواعد المنهجية العامة الموجهة في عملية تحليل السياسات ، ويتجلى أهمها بما يأتي :

- ١- استعمال الاساليب والمناهج والنماذج الاكثر تناسباً مع سمات المشكلة المدروسة ومع طابع المعطيات الموجودة .
- ٢- استطلاع وإعادة صياغة اهداف السياسة المعنية ، مع الاخذ بنظر الاعتبار تعدد الاهداف وتدرجها الهرمي .
- ٣- الاهتمام الخاص بمفهوم البدائل ، وتحاشي التركيز على مجموعة ضيقة من البدائل .
- ٤- استعمال نماذج يسيرة قادرة على اضاءة الجوانب الهامة للمشكلة ، وتحاشي المعقد منها^(٢).
- ٥- الحصول على المعلومات والبيانات الدقيقة والكافية التي تفيد عملية تحليل السياسات العامة .

١ - غازي أبو قاعود ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٠ .

٢ - يُنظر : السيد ياسين ، السياسات العامة - القضايا النظرية والمنهجية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥-٦ .

٦- تحري الموضوعية والالتزام بالمنهجية المطبقة والابتعاد عن أي تقديرات شخصية او جهات نظر مسبقة عند تنفيذ عملية التحليل .

٧- الاهتمام بالقيم والاتجاهات المجتمعية والحرص على المعرفة الدقيقة بالبيئة المحيطة بالسياسة العامة المستهدفة^(١) .

أما الأدوار التي يمارسها محلل السياسات العامة فيمكن تحديدها بما يأتي^(٢) :

١- دور موضوعي مهني ، يمارسه محلل السياسات من خلال القيام بدور المستشار للمؤسسات المعنية بالسياسات العامة ، والتعامل مع الجوانب الفنية والانسانية في عملية السياسات . ويقوم المحلل بتوضيح الافتراضات التي ينطلق منها في عملية التحليل بالاعتماد على مختلف مصادر المعلومات وذلك باتباع طرق ونماذج التحليل العلمية ، والتشاور مع متخذ القرار بشكل مستمر وتزويده بمسودات التقارير لإعطائه الفرصة لإبداء الملاحظات حولها .

٢- دور المدافع عن الأطراف أو الجهات المستفيدة ، وذلك من خلال تحديد أهداف وقيم الجهات المستفيدة من التحليل ، وتحديد المؤسسات والأطراف الرسمية وغير الرسمية المعنية به ، وبيان أهمية تحقيق تلك الأهداف .

٣- دور المدافع عن قضية معينة ، ويكون عن طريق توفير الحجج المناسبة بشأن تبني سياسة معينة ، وتوفير أي دليل يؤكد صحة تبنيها .

اما الخصائص أو الصفات الشخصية التي يتطلب توفرها في محلل السياسات العامة فهي :

- ١- ذو شخصية ديناميكية براغماتية .
- ٢- لديه قدرة مفهومية ونفسية على رؤية العمل بشكل كلي .
- ٣- ذو علاقات متعددة داخل العمل أو خارجه تمكنه من تعبئة موارد المنظمة أو الجهاز التنفيذي.

١ - لبيب شائف محمد ، الدليل التدريبي للقادة الاداريين في السياسات العامة ، (صنعاء : الامانة العامة بمجلس الوزراء اليمني ، ٢٠١٢) ، ص ٤٨ .

٢ - يُنظر : محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٥٠-٣٥١ .

- ٤- لديه قدرة إدارية بيروقراطية في التعامل مع الجزئيات الصغيرة لمكونات العمل^(١).
- ٥- أن يتصف بالقدرة على توجيه أو إثارة أسئلة سليمة تمكنه من الحصول على المعلومات التي ينشدها .
- ٦- القدرة على إرجاء الوصول الى رأي أو حكم أو قرار بقدر الإمكان في المشكلة التي يدرسها .
- ٧- القدرة على الاستفادة من أساليب ونماذج حل المشاكل والمهارة في تطبيقها والتمييز بينها بما في ذلك حسن تقدير صلاحية كل منها وملائمته للمشكلة المطروحة ، ومعرفة فوائد أو عيوب أو حدود كل منها .
- ٨- القدرة على التصور والخيال والتفكير الخلاق والتطلع المستقبلي الذي من شأنه مساعدة محلل السياسة العامة على اكتشاف أساليب جديدة ومختلفة لحل المشاكل التي تعرض عليه^(٢) .

١ - جهاد عودة ، دور محلل السياسات العامة في صناعة القرارات الاستراتيجية الأمنية ، في : سلوى شعراوي جمعة (تحرير) ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، ٢٠٠٤) ، ص ٢٠٠ .

٢ - للمزيد يُنظر : خيري عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٢١-٢٢٣ .

المبحث الرابع

عملية تقييم السياسات العامة

يتطلب البحث والتقصي عن عملية تقييم السياسة العامة التعرف على كل ما تحتويه هذه العملية من مضامين مهمة ومتراصة فيما بينها ، تنطلق من ضرورة التعرف على ما يعنيه مصطلح التقييم مروراً بما تحتاجه من مستلزمات تقييم السياسة العامة وما تتضمنه من المشاركون في عملية التقييم وأنواع التقييم وصولاً الى اساليب تقييم السياسات العامة .

أولاً - مفهوم تقييم السياسات العامة

يُنظر الى التقييم على أنه نشاط منظم يستند الى منهجية علمية تهدف الى التعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسة العامة وآثارها والبرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ ومعرفة الانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة على تنفيذ السياسات وتأثيرها ونجاعتها وفعاليتها ، والتقييم الأفضل هو الذي يرافق جميع مراحل تنفيذ السياسات العامة ، كونه يهدف الى تصحيح الاخطاء أثناء الإنجاز (في حال وقوعها) وذلك لتجنب أي احتمال لفشل السياسة العامة ، والتمكن من معرفة نقاط النقص والوهن ، وصولاً الى تحديد العوامل المتسببة بعدم تحقيق النتائج المطلوبة من السياسة المطبقة^(١) .

ويتصف مفهوم التقييم بكونه فكرة مطاطة تشير الى إصدار حكم على برنامج أو سياسة عامة معينة ، وترتكز هذه الفكرة على الحكم حول جدوى أو جدارة برنامج أو سياسة عامة وذلك باستعمال مقياس أو مقاييس متنوعة ، وبذلك يكون التقييم هو إتباع إجراءات للحكم على ما اذا كانت السياسة العامة جديرة بالتنفيذ أو الاستمرار ، بمعنى ان بواسطة التقييم يمكن الحكم على احتمالات نجاح سياسة عامة معينة كبديل افضل لمشكلة ما ، وبهذه الحالة يكون التقييم اجراء سابق لإقرار السياسة العامة . كما يستعمل التقييم للحكم على جدوى استمرار العمل بسياسة

١ - سمير بن عياش ، السياسة العامة البيئية في الجزائر وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي - دراسة حالة ولاية الجزائر (١٩٩٩ - ٢٠٠٩) ، رسالة ماجستير ، (الجزائر : جامعة الجزائر ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، ٢٠١٠/٢٠١١) ، ص ١٠ .

معينة ، وذلك يعني المقارنة بين النتائج الفعلية لتطبيق هذه السياسة وما كان متوقعاً ان تحققه .
والتقييم في هذه الحالة هو لاحق لإقرار السياسة العامة^(١) .

ويُعرف تقييم السياسة بأنه : "عملية منهجية للإحاطة بصنع وتنفيذ ونتائج السياسات العامة،
وتستخدم اساليب تقييم بحوث العلوم الاجتماعية ، بما في ذلك التقنيات النوعية والكمية لدراسة
آثار السياسات"^(٢) .

واذا كان التقييم هو الخطوة النهائية في عمليات السياسات العامة ، فإنه يُشير الى أن عملية
السياسة العامة تبقى جارية ، فغالباً ما يؤدي التقييم الى تغييرات في السياسة ، اي اعادة
صنعها، الامر الذي يؤدي الى إعادة تنفيذها وتقييمها مرة أخرى . فضلاً عن ان تقييم السياسة
يمكن جميع الاطراف المشاركة في عمليات السياسات العامة ، بما في ذلك المشرعين والمدراء
التنفيذيين والمسؤولين وغيرهم ، من قياس درجة تحقيق اهداف البرامج ، وتقييم الاثار وتحديد اي
التغييرات لازمة لهذه السياسة^(٣) .

ويشكل التقييم اهم المرتكزات الاساسية لنظم الحكم الفاعلة والجيدة كونه يمثل حلقة وصل
بين المعرفة العلمية والقرار السياسي والنقاش العام ، ومن خلال ذلك يتم اللجوء الى اسلوب
التقييم كمؤشر قوي يعكس حقيقة بناء مجتمع حديث مبني على قيم الشفافية والمسؤولية والفعالية.
وتقييم السياسات والبرامج يظل مكوناً اساسياً لكل فعل تحديثي للتطوير الحكومي في المجتمع ،
بحيث ان التقييم الخاضع للمقاربات العلمية الدقيقة المختلفة والمستند على المعايير العملية
والمشروعة سياسياً يؤدي الى نجاح السياسة المطلوبة ، وبذلك يكون التقييم اداةً ووسيلةً لتحسين

١ - خيربي عبد القوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣٠ .

٢- Shane Hall , Whatis Evaluate Policy , al link :
[http://www.ehow.com/about_٥٣٦٨٧٦٦-
evaluation.html&usg=ALKJrhgzh.NTDIMA٨F٤E٠E_BgvsnpAh٥fA](http://www.ehow.com/about_٥٣٦٨٧٦٦-
evaluation.html&usg=ALKJrhgzh.NTDIMA٨F٤E٠E_BgvsnpAh٥fA)

٣- Ibid .

القدرة على تعلم طريقة قيادة إصلاحات فعالة وتحديد الاهداف القابلة للإنجاز في مجال نجاعة العمل العمومي بحسب الوسائل أو النتائج الممكنة^(١) .

ولكي يكون التقييم شاملاً وفي بمتطلبات مجمل عملية التقييم يتطلب أن يكون مرتكزاً على محاور ثلاثة أهمها^(٢) :

١- تحديد كفاءة وفاعلية السياسات والتحقق من إنجازها للأهداف المحددة لها .

٢- اعتماد مبادئ البحث العلمي لتحديد الآثار المباشرة وغير المباشرة السلبية والإيجابية .

٣- السعي لتحسين الأداء عن طريق تعديل وتطوير السياسات .

ثانياً - مستلزمات تقييم السياسة العامة

تحتاج عملية تقييم السياسات العامة الى مستلزمات علمية وعملية من اجل القيام بها بشكل صحيح ، تتجلى بما يلي :

١- وضع خطة متكاملة للتقييم تشمل أهدافه وطبيعة المشكلة والإجراءات والاساليب المستخدمة وتحديد توقيتات مناسبة لبدء التقييم وانتهائه .

٢- اختيار الفريق المتخصص الكفوء الذي سيقوم بعملية التقييم .

٣- تحديد الوسائل والمعايير والمؤشرات التي سيتم استخدامها في التقييم .

٤- تحديد الاطر والإجراءات الادارية والتنظيمية المعبرة عن فعاليات عملية التقييم .

٥- ضرورة تهيئة المستلزمات والمتطلبات المالية والمادية واللازمة لفريق التقييم^(٣) .

٦- متابعة تأريخ تشريع السياسة العامة موضع التقييم ، ويكون ذلك من خلال دراسة مشروع القانون والعملية السياسية الخاصة به وعقد الصفقات لضمان إقرار هذا القانون أو التشريع ، والتنازلات الحاصلة في العملية التشريعية وهي غالباً ما تؤثر على تنفيذ السياسة العامة ونتائجها .

١ - محمد صديق ، تقييم السياسات العامة ، متاح على الرابط : www.gapl.yooov.com/t1١٤-topic

٢ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧٩ .

٣ - لييب شائف محمد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٢ .

- ٧- تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين في السياسة ، أي الجهات المستفيدة من تطبيق سياسة عامة معينة .
- ٨- وصف السياسات العامة التي يتم تقييمها ، وتشمل لمحة عامة عن السياسة ، أهدافها وغاياتها ، الجهات أو الهيئات المكلفة بصنعها وتنفيذها .
- ٩- جمع البيانات اللازمة للتقييم ، وقد تكون هذه البيانات نوعية أو كمية أو مزيج من الاثنين معاً ، ونوع التقييم يحتاج الى تحديد أنواع البيانات التي تحتاج الى جمع .
- ١٠- تحليل البيانات ، بالاعتماد على أنواع البيانات المتوفرة وطبيعة التقييم ، قد ينطوي على تحليل النوعية ، والكمية ، أو مزيج من الطريقتين عندما يتم وصف أنشطة البرامج أو الخبرات ، يكون التحليل النوعي هو المناسب ، ويستعمل التحليل الكمي عند محاولة تقييم نتائج وآثار السياسات .
- ١١- تقرير الاستنتاجات ، وهذا ينبغي ان يتضمن توصيات محددة لتغييرات إيجابية في السياسة أو تحسينات البرامج^(١) .

ثالثاً - المشاركون في عملية تقييم السياسات العامة

تشارك جهات عديدة في عملية تقييم السياسات العامة ، وتختلف مبتغيات كل جهة من مشاركتها ، فمنهما تشارك لأجل إرضاء الجمهور والناخب أو لأنها معنية بالإشراف والمراقبة لضمان حسن سير الأداء ، ومنها تشارك لمعرفة مدى فاعلية عملها وأخرى باعتبارها جهات علمية وبحثية مختصة بالتقييم وهكذا ، ويمكن تبيان اهم المشاركين في تقييم السياسة العامة بشكل من الإيجاز وكما يأتي :

- ١- السلطة التشريعية ، تتولى السلطات التشريعية واجهزة الرقابة واللجان التابعة لها المشاركة بتقييم السياسات العامة ، ويحرصون على إضفاء الشرعية والمصادقية على هذه السياسات وما حققته من نتائج ، إرضاء للجمهور الذي انتخبهم ، وفي هذا المجال يتوقع صناع السياسة أو اعضاء الهيئة التشريعية استقبال التغذية العكسية ، من طرف الدوائر الانتخابية التي تتضمن آراء الافراد تجاه برامج السياسة العامة .

١ - Shane Hall , How to Evaluate Public Policy , at link :

http://www.ehow.com/now_٥٠٤٨٤٨٢_evaluate-Public-Policy.html

ويرمي التقييم على مستوى صناع السياسة والهيئات التشريعية الى التأكيد على رشادة وعقلانية السياسة العامة من خلال تقييم المعلومات ، والبدائل ، والجدوى ، والسياسة ، والتغذية العكسية^(١).
العكسية^(١).

٢- الحكومة نفسها ، يفترض بالسياسي الذي يعرف عمله جيداً أن يتابع مدى قبول الناس للسياسات التي يجرى تنفيذها ويشارك هو في هذا التنفيذ ، وأن يعمل على التوثيق المستمر لما تنشره وسائل الاعلام لمختلفة وقادة الرأي وأراء الجمهور حول تلك السياسات ، فالمعتاد ان تقوم وسائل الاعلام أو مراكز الدراسات المختصة التابعة للحكومة بعمل المسوحات لحساب هذه الحكومة في سبيل معرفة آراء الناس حول سياسات معينة^(٢) ، كل ذلك هو جزء من عملية تقييم السياسات تقوم به الحكومة لمعرفة مسار ما تنفذه من سياسات عامة وهل كانت على المسار المطلوب أم تحتاج الى تعديل وتقويم .

٣- منفذو السياسة العامة ، يهتم القائمون على تنفيذ السياسات العامة بعملية تقييم هذه السياسات، كون اغلب السياسات العامة الناجحة التي حققت اهدافها هي السياسات الفعالة في عملية التنفيذ وبخاصة التي لم تصاحبها أخطاء أثناء تنفيذها وبالاغتماد في ذلك على اتباع مراحل وعمليات التنفيذ الجيد ، لذا فان منفذي السياسة العامة يتحملون عبء التقييم من اجل كسب تأييد صناع السياسة العامة والحصول على دعمهم للبرامج التنفيذية ، وذلك بالضبط الدقيق للمعلومات التي يقدمونها الى صانعي السياسات لإقناعهم بمدى قوة وتأثير برنامجهم التنفيذي ، وقد يكون منفذو البرامج مهتمين بمنافذ متعددة لضمان التغذية العكسية لهم^(٣) ، وقد يعتمد قسمٌ منهم اتباع اسلوب انتقائي في عملية التقييم ، فيكون التركيز على البرامج التي يتم تنفيذها بكفاءة وفعالية ، في حين يتم تجاهل البرامج التي لا يتم تنفيذها بشكل جيد ، ويرون في عرض نتائج البرامج الفعالة فرصة لزيادة نفوذهم وتسهيل الحصول على دعم لبرامج جديدة وعلى مزايا اضافية للعاملين^(٤) .

١ - موهوب ياسين ، دور المرأة في صنع السياسة العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، (الجزائر : جامعة الجزائر ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، ٢٠١٠/٢٠١١) ، ص ٢٩ - ٣٠ .

٢ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩٦ .

٣ - موهوب ياسين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٠ .

٤ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩٧ .

٤- المقومون المختصون ، تحتاج عملية التقييم السياسات العامة الى وجود جهات أو اشخاص خبراء متخصصين في حقل بحث وتقييم وتحليل السياسات العامة ، يتعاملون معها بشكل علمي معتمد على اسس ومعايير علمية منهجية ، وهي موجودة في العديد من الدول^(١) .

وهذه الجهات مكلفة رسمياً بعملية التقييم كونها تمتلك مهارات وصاحبة خبرة ، وبالتالي يمتلكون الاختصاص الذي يؤهلهم للقيام بمهمة التقييم ، وتتصف هذه الجهات بالموضوعية وبالمنهجية في التعامل مع مجمل عملية التقييم ، بالرغم من التأثيرات الداخلية والخارجية المصاحبة للمراحل المختلفة التي تمر بها السياسة العامة^(٢) .

٥- وحدات الرقابة والتقييم داخل الوزارات والاجهزة التنفيذية ، فهناك وحدات في كل وزارة او جهاز تنفيذي وهذه الوحدات بغض النظر عن اختلاف مسمياتها تكون مهمتها المراقبة والمتابعة والتقييم للسياسات العامة التي تقع على الوزارات او الاجهزة التنفيذية التابعة لها مسؤولية تنفيذها، وتعد هذه الوحدات وسيلة فاعلة لمعرفة الاداء الحكومي للجهة المعنية^(٣) .

٦- اجهزة الرقابة غير الرسمية ، وتشمل وسائل الاعلام والمؤسسات الاكاديمية ومراكز الابحاث المتخصصة ، والاحزاب السياسية التي يكون لها دور كبير في صنع السياسات العامة سواء كانت هذه الاحزاب في السلطة أو في المعارضة وكذلك جماعات الضغط وغيرها ، كلها تمارس عملية تقييم للسياسة العامة المرسومة ، وكل بحسب مكانته وتأثيره ومدى استفادته من هذه السياسة^(٤) .

رابعاً - أنواع تقييم السياسات العامة

لا يعتمد تقييم السياسات العامة على نوع واحد من انواع التقييم بل تتعدد الانواع وتختلف بحسب الغاية المرجوة منها التي من الممكن أن تؤديها ، فتعدد الاتجاهات والانواع بتعدد النظريات والمناهج العلمية المتبعة بها والطرق المختلفة التي من الممكن ان تعتمد فيها ، فهناك

١ - يُنظر : المصدر نفسه ، ص ٢٩٧ .

٢ - يُنظر : موهوب ياسين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٠ .

٣ - لبيب شائف محمد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦١ .

٤ - يُنظر : محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩٧ ، وعن دور الأحزاب السياسية في عملية تقييم السياسات العامة يُنظر : حسية غارو ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩١ - ٩٣ .

التقييم بحسب توقيتات السياسة العامة ويكون بحسب الأوقات التي تحتاجها عمليات السياسات العامة اي التقييم السابق للتنفيذ والتقييم الملازم له والتقييم اللاحق له ، وهناك التقييم الشامل للمراحل والاهداف ، وهناك التقييم حسب مراحل السياسة العامة ، وهو من التقييمات الأكثر تداولاً .

والتقييم حسب مراحل السياسة العامة ، وهو منحى منهجي يقوم على اساس فهم كامل لطريقة عمل برنامج او مشروع او سياسة ما ولا سيما اذا كان طويل الامد ويشهد تغييرات على مراحل السياسة المختلفة ، وهنا تكون منهجية التقييم قادرة على تحديد أوجه القصور ومواطن القوة في المراحل المختلفة للسياسة^(١) . ويقسم التقييم هنا الى :

أ-تقييم عملية صنع السياسة العامة ، يتركز الهدف من تقييم عملية صنع السياسة العامة حول تقييم ومعرفة مدى فاعلية وكفاءة هذه العملية عن طريق توفير البيانات والمعلومات عن آثار المقترحات على كل اعضاء المجتمع ويساعد في عملية اختيار البديل وقد يساهم في تقليل تحيز صناع السياسة ، وفي حال توفر دليل على مزايا وعيوب بديل معين تتولد رؤيا جديدة تقود الى خلق بدائل أفضل^(٢) . والتقييم هنا لا يشكل اتخاذ قرار الاختيار ، بقدر ما هو عامل مساعد على توفير الاساس الوقائي لموضوعات القرار لكل المشاركين فيه ، فضلاً عن ذلك يُنظر الى التوجه نحو تقييم عملية صنع السياسات كونه احد مدخلات هذه العملية ، أي إن النشاط التقييمي يمكن ان يكون له مردود على تطوير صنع السياسة واختيار البدائل . بما يعني أن نشاط التقييم ينطلق من اعتباره مدخلاً مؤثراً في عملية صنع السياسات التي تشمل على : الاستجابة ، والعدالة ، والمساواة ، وتخفيف ضغط المطالب المساندة، والتوازن بين القوى ، والمعلومات والبعد المعلوماتي كمدخل في عملية صنع السياسات ، على اساس ان كم ونوعية ومصدقية المعلومات المتوفرة تؤثر على فعالية السياسات^(٣) .

١ - Marie Pier Rochon, Types of Evaluation Methodology , at link : http://www.ehow.com/info_٨٥١٠٨٥٨_types-evaluation-methodology.html

٢ - نادية بونوة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٠ .

٣ - يُنظر : وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره، ص ١١٤ .

ب- تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة ، ويُقصد بتقييم عملية تنفيذ السياسة العامة: "نمط متتابع من النشاط يسهم في تقييم السياسات العامة وبكامل حلقة الصنع والمضمون والآثار" ويطلق عليه من قبل دارسي الادارة العامة تقويم المتابعة، اذ يركز على الأداء والغايات والاهداف وبإيجاز على مخرجات السياسة العامة ، أي التركيز على إجراءات تنفيذ أو تطبيق السياسة - البرنامج^(١) .

ويهدف تقييم التنفيذ الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي بإتباع الخطط والبرامج والإجراءات المرسومة ، ويتضمن هذا النوع من التقييم عدة محاور اهمها :

- العلاقات الانسانية التي تهتم بسلوك الفاعلين .
 - محور سياسي ينصب على المنظمة نفسها كمجموعة من القواعد السلوكية المنظمة .
 - محور هيكلي ينصب على القواعد السلوكية غير المنظمة .
 - النظم التي تربط بين المنظمات وبعضها ، وبينها وبين البيئة والنظام^(٢) .
- ت- تقييم آثار السياسة العامة ، ويعتني هذا النوع من التقييم بمرحلة الآثار والنتائج الناجمة عن التنفيذ ويهتم بمعرفة فاعلية السياسة العامة ومدى تحقيق النتائج المرجوة^(٣) . وتجري عملية تقييم الآثار والنتائج بجمع البيانات الوصفية عن البرنامج أو السياسة لدراسة النتائج على المدى القصير ، ويتم التركيز على المهام التي تصف الناتج من النشاط ، وهنا تظهر الآثار المباشرة لإجراءات محددة وتساعد على تحديد التغيرات في المواقف ولمعرفة نوايا الجمهور ، والسلوك أو السياسات والتغيرات المؤسسية^(٤) .

ث- تقييم الأداء ، تقوم عملية تقييم أداء الجهاز التنفيذي من أجل قياس أداء وحداته في مرحلة سابقة بهدف التصرف على مستوى أدائه ومقارنته بمعايير موضوعة مقدماً على أسس علمية ، ويتم القياس بواسطة مؤشرات محددة ، وكل المعايير والمؤشرات معبرة عن أهداف الجهاز

١ - المصدر نفسه ، ص ١١٤ .

٢ - نادية بونوة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٠ .

٣ - المصدر نفسه ، ص ٦٠ .

٤ - Marie-Pier Rochon , Op cit .

التنفيذي ، ويُعد تقييم الأداء بمثابة مرحلة من مراحل العملية الإدارية التي تتكون من التخطيط والتنظيم والرقابة والمتابعة ثم مرحلة تقييم الفاعلية والكفاءة والأداء من خلال مقارنة الأداء المتحقق لمرحلة مع أداء المخطط للمرحلة نفسها ، أو مقارنة الأداء الفعلي أو المتحقق لمرحلة مع الأداء الفعلي للمراحل السابقة لغرض تحديد الانحرافات وتشخيص نقاط القوة والضعف ، وما يتبعه من مراجعة الخطط أو أساليب التنفيذ ، وبذلك تكون عملية تقييم الأداء وسيلة لقياس كفاءة الأداء باتجاه تحقيق الأهداف ، لهذا ارتبطت عملية تقييم الأداء بأهداف السياسة - البرامج المراد تقييمها ، مما يؤدي الى وجود دقة وواقعية الأهداف وإمكانية تحقيقها^(١) .

وبالرغم من اختلاف أنواع وأنماط عمليات التقييم إلا أن نجاح عملية تقييم السياسات العامة يقتضي أن تكون شاملة لمختلف المراحل والتوقيتات لعمليات السياسات العامة المتنوعة ، والاعتماد على المعايير والمؤشرات العلمية والعملية الدقيقة للخروج بنتائج دقيقة.

خامساً - أساليب تقييم السياسات العامة

تتبع الجهات المسؤولة عن السياسات العامة أساليباً عديدة في عملية التقييم ، اهمها كما :

- ١- التقارير وجلسات الاستماع ، تعتمد الجهات المعنية بالتقييم سواء كانت الحكومة أو السلطة التشريعية ، أسلوب التقارير وعقد جلسات الاستماع للأطراف أو الجهات المعنية لغرض التعرف على واقع العمل والإنجازات المتحققة بخصوص سياسة معينة^(٢) .
- ٢- العينة المسحية ، يقدم من خلال هذا الأسلوب معلومات شاملة وحيوية من الجهات أو الفئات المستهدفة في سياسة ما ، وتؤدي العينة المسحية ، إذا ما تم إجراؤها بشكل صحيح ، لاستنتاجات عن المجتمع بالكامل اعتماداً على الاتجاهات وأنماط التغيير داخل العينة الممثلة لهذا المجتمع .
- ٣- دراسات الحالة ، تقدم وثيقة دراسة الحالة ، جزءاً مكملًا للأساليب التي تتضمن عينات أكبر لمسوح عينات محددة للحصول على بصيرة وافية عن تأثيرات السياسة^(١) .

١ - يُنظر : وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٨ .

٢ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٨٩ .

- ٤- مقارنة الأداء بمعايير عالمية ، فربما لا يجدي التقييم المعتمد على المعايير المحلية فيتم اللجوء الى معايير عالمية ، فعلى مستوى نمط الإدارة المتبعة ، فقد يتم مقارنة ذلك مع المعايير والمواصفات العالمية للجودة ISO والتأكد من مدى المطابقة لهذه المعايير^(٢) .
- ٥- الزيارات الميدانية ، ويقوم بها كبار المسؤولين واللجان البرلمانية أو لجان مشتركة لعدد من الجهات لغرض التعرف من كُثب على مستوى الاداء والتفتيش على سير العمل^(٣) ، ويتيح هذا الأسلوب للقائمين على التقييم فرصة المشاهدات التفصيلية عما تم رؤيته أو سماعه على أرض الواقع التي من المتوقع ان تنفذ فيها سياسة ما ، وهو إجراء مفيد جداً ووسيلة للإبلاغ عن السلوكيات والإجراءات والعمليات المتبعة^(٤) .
- ٦- لقاءات مع مصدر أساس المعلومات ، يتمثل بالحديث مع شخصيات بصورة منفردة عن موضوع أو قضية معينة ، يُنظر الى أي من هذه الشخصيات على أنه قائد لمجتمع أو مؤسسة ، والغرض من هذا الأسلوب هو التعرف على آراء وتصورات هذا الشخص المهم عن السياسة وعملياتها والوضع السياسي المتصل بها .
- ٧- مقابلات مع اعضاء المجتمع ، تتضمن طرح مجموعة من الأسئلة المحددة والمناقشات الميسرة في اجتماع مفتوح لكل أفراد المجتمع وتستخدم لجمع وجهات نظر وتغذية راجعة من المستفيدين والأطراف المعنية الأخرى ليستعملها صناع القرار ، ولنشر معلومات محددة في المجتمع^(٥) .

١ - حسين أباطة (اشراف) ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٨ .

٢ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩٠ .

٣ - محمد قاسم القريوتي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٨٩ .

٤ - حسين أباطة (اشراف) ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٨ .

٥ - المصدر نفسه ، ص ٧٨ .

الفصل الثالث

السياسات العامة .. نماذج تطبيقية

(العراق - ماليزيا - الولايات المتحدة الامريكية)

بعد تناول السياسات العامة في البحث ضمن إطار نظري اشتمل على مختلف الجوانب التي تطلبها الموضوع من نشأة ومفاهيم وتطور وعمليات اساسية تمر بها السياسات العامة ، يأتي الدور للتعرف على عددٍ من النماذج التطبيقية المختلفة وإن كانت قليلة الاً أنها تمثل تجارب متباينة من حيث القدم والتطور وتحقيق النتائج . ولعل هذا الامر هو الدافع في اختيار هذه التجارب التي من خلالها سيتم التعرف على تجربة في السياسات العامة تعاني من مشاكل وتواجه تحديات تتمثل بتجربة العراق في مجال السياسات العامة ، وتجربة اخرى في طريق التطور تتمثل بالسياسات العامة في ماليزيا وحققت انجازات كبيرة ، واخرى تجربة عريقة تمثل الانطلاقة الاساسية للسياسات العامة في مجالي التنظير والتطبيق تتمثل في تجربة الولايات المتحدة الامريكية .

وسيتم دراسة النماذج هذه في ثلاثة مباحث بالترتيب التالي :

- السياسات العامة في العراق
- السياسات العامة في ماليزيا
- السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية

المبحث الأول

السياسات العامة في العراق

يشكل الاهتمام بالسياسات العامة أمراً ملحاً في دولة مثل العراق تحتاج الى خطةٍ شاملةٍ للنهوض في ظل إمكانيات وموارد هائلة وموقع جغرافي مهم ومكانة إقليمية ودولية يجب أن تكون ذات تأثير يناسب العراق بمكانته ودوره الحضاري من جهة ، ومن جهة أخرى لما يمر به العراق من مرحلة تحول تعترضها مشاكل كثيرة تُعد أغلبها معوقات تحتاج الى وضع سياسات عامة فاعلة من أجل معالجتها أو إزالتها . وتطوير مختلف القطاعات الخدمية والإنتاجية وعلى مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والصحية والتعليمية وغيرها .

وللتعرف على السياسات العامة في العراق بإطارها التطبيقي يجب التعرف على فواعل صنع هذه السياسات ومن ثم الجهات المكلفة والمؤثرة في عملية تنفيذها من أجل الوصول الى نظرة تقييمية لها تبين مدى نجاحها وفعاليتها .

أولاً : فواعل صنع السياسات العامة في العراق

تشترك جهات وأطراف عديدة في عملية صنع السياسات العامة في العراق منها رسمية وأخرى غير رسمية ويختلف تأثير كل جهة منها عن غيرها ، ويمكن إيجازها كما يأتي :

- ١- الفواعل الرسمية ، وهي الجهات او المؤسسات التي حدّدها الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وأوكل اليها مهمة وضع السياسات العامة كأحد وظائفها المحددة واهمها :
- أ- السلطة التشريعية ، وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(١) .

١ - المادة ٤٨ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

ومجلس النواب العراقي هو محور السلطة التشريعية ، والجهة الأساسية فيها ، ويتكون من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه^(١) .

ويقع ضمن مسؤولية مجلس النواب تشريع القوانين الاتحادية^(٢) ، والتشريع يُقصد به مجموعة القوانين المكتوبة التي تصدر من قبل سلطة مختصة دستورياً في بلد ما ، ويطلق أيضاً على عملية وضع القوانين وإصدارها^(٣) . يضاف الى ذلك أنه لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضائه أو من إحدى لجانه المختصة^(٤) . ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ، ويلزم أن يأخذ طريقه الى النفاذ بالشكل الدستوري السليم لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب^(٥) . ويمارس مجلس النواب دوره في صنع السياسات العامة عن طريق ما يوضع أمامه من قبل السلطات الأخرى من مشاريع قوانين وسياسات عامة من أجل إقرارها .

وتوجد في مجلس النواب العديد من اللجان الأساسية أو الفرعية كل لجنة تختص بمجال معين كلجنة الأمن والدفاع ولجنة التربية والتعليم ولجنة حقوق الإنسان وغيرها ، وهذه اللجان مهمتها معالجة القضايا والتشريعات والمشكلات المطروحة ضمن اهتمامها .

وغالباً ما تطرح القضايا ومحاولات معالجة المشاكل وتشريع القوانين والسياسات العامة في مجلس النواب من قبل الأعضاء ولكن لا يتم إقرارها إلا بعد حصول التوافق عليها من قبل الكتل

١ - يُنظر :- الفقرة أولاً من المادة ٤٩ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٢ - يُنظر :- الفقرة أولاً من المادة ٦١ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٣ - محمد عباس محسن ، إقتراح القوانين بين المبادر التشريعية والمبادرة الحكومية .. مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الإتحادي العراقي ، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية ، العدد ١١ ، (الشلف : جامعة حسيبة بن بو علي ، ٢٠١٤) ، ص ٧٤ .

٤ - من المادة ٦٠ من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ .

٥ - محمد عباس محسن ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٣ .

النيابية ، فعمل مجلس النواب العراقي محكوم بالديمقراطية التوافقية وكثيراً ما يتأخر إقرار أي سياسة عامة بسبب ضرورة حصولها على اتفاق الكتل البرلمانية الرئيسية في المجلس .

وبالنسبة لمجلس الاتحاد فإنه القسم الثاني من السلطة التشريعية في العراق وهو مجلس تشريعي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم^(١) .

وهذا المجلس لم يتشكل بعد بسبب عدم صدور القانون الخاص بتشكيله وعضويته من قبل مجلس النواب . ويهدف تشكيل هذا المجلس الى توفير فرصة المشاركة لأكبر عدد ممكن من أبناء الشعب العراقي من جهة ، ولكي تتم عملية توظيف واستثمار اكبر عدد ممكن من طاقات المجتمع لبناء المجتمع والدولة معاً من جهة أخرى ، على أن لا يتعدى دور هذا المجلس الصفة الاستشارية فهو بمثابة المرشد الذي يقدم النصيح والإرشاد للمجلس النيابي وبالنتيجة لا يمتلك حق المشاركة في التصويت^(٢) .

ومن هنا يكون دور مجلس الاتحاد - في حال تشكيله - دوراً استشارياً في مجال صنع السياسات العامة وذلك بإيضاحه مواطن القوة فيها أو وحدود التقصير والضعف التي تعانيها سياسة عامة معينة .

ب- السلطة التنفيذية ، تتكون هذه السلطة بحسب الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٣) . وتمتلك دوراً فاعلاً ومؤثراً في عملية صنع السياسات العامة عن طريق الصلاحيات التي خولها إليها الدستور النافذ ، وذلك يكون في عدة مجالات يتمثل أهمها بما يأتي :

- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٤) .
- تخطيط السياسات العامة والخطط العامة للدولة .

١ - المادة ٦٥ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٢ - مطاع هاشم ، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة بعد ٢٠٠٣ ، ص ١٣ ، متاح على الرابط : <http://www.alrafedein.com/images/alrafedein-center-١.pdf>

٣ - المادة ٦٦ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٤ - المادة ٦٠ ، الفقرة أولاً ، الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

- اقتراح مشروعات القوانين .
- إصدار الأنظمة والتعليمات والحساب الختامي وخطط التنمية .
- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره^(١) .

بذلك تكون السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن مشاريع القوانين والسياسات العامة التي تقدم الى مجلس النواب وحتى المقترحات التي تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو إحدى اللجان المختصة فيه يستلزم أن تقدم بشكل مقترح الى السلطة التنفيذية التي تقوم بصياغته على شكل مشروع ثم يقدم الى مجلس النواب لمناقشته وإقراره أو تعديله أو رفضه ، وذلك من أجل أن تأخذ هذه المقترحات سياقاتها الدستورية في مجال التشريع بأن تصاغ بصيغة (مشاريع القوانين) بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (٨٠ / أولاً) من الدستور مهام (تخطيط وتنفيذ السياسات العامة والخطط العامة للدولة) ، وإنجاز هذه المهام يلزم أن ترسل مقترحات القوانين الى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين اذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسات العامة للدولة ومع الخطط العامة المعدة في المجالات كافة ومنها السياسية والاجتماعية والمالية ، وذلك وفق السياسات المحددة لإعداد مشاريع القوانين^(٢) .

ويظهر دور السلطة التنفيذية في إعداد السياسات العامة جلياً وربما بشكل يفوق حتى دور السلطة التشريعية نفسها حينما جعل الدستور العراقي من السلطة التنفيذية الجهة الوحيدة المخولة بتقديم مشاريع القوانين أو السياسات العامة الى مجلس النواب بحسب ما جاء في المادة (٦٠ / أولاً) ، وبذلك يبين الواقع العملي أن البنيان الظاهري والمضمون الفعلي للنصوص الدستورية والقانونية يظهر تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية ، ويعود ذلك للشروط القانونية المفروضة على المبادرة التشريعية البرلمانية^(٣) .

١ - يُنظر : المادة ٨٠ ، الفقرات : أولاً ، ثانياً ، ثالثاً ، رابعاً ، الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٢ - محمد عباس محسن ، صدر سبق ذكره ، ص ٧٦ .

٣ - المصدر نفسه ، ٧٣ .

وفضلاً عن ذلك فإن من حق السلطة التنفيذية الطعن بالتشريعات والقوانين التي يصدرها مجلس النواب في حال عدم دستوريته أو عدم مرورها بالخطوات والمراحل التي رسمها الدستور، سواء كانت مخالقات شكلية للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور ، أم تلك التي يكون مبناها مخالفاً للقواعد الموضوعية . ففيما يخص المخالفة الشكلية للدستور المتمثلة في الخروج على قواعد الاختصاص ، أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور لكي يكون القانون صحيحاً ، ويترتب على عدم استيفائه الإجراءات المطلوب إتباعها في إصداره أن يكون باطلاً متعيناً الغائه على الواقعة المعروضة^(١) .

ويكون للسلطة التنفيذية دور في رسم السياسات العامة لكون الكثير من القضايا والمطالب تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات المتعلقة بها ، وتمتلك الاجهزة الادارية هذه الخبرة التي ربما تفتقدها السلطة التشريعية فيتم مشاركة هذه الاجهزة في عملية صنع وإعداد السياسة العامة^(٢) .

ت- السلطة القضائية ، هي السلطة الثالثة في الدولة التي لها دور في عملية صنع السياسات العامة، وهي سلطة مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون^(٣) .

وتتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى ، والمحكمة الاتحادية العليا ، ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الإدعاء العام ، وهيئة الإشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون^(٤) .

ومجلس القضاء الأعلى هو هيئة مسؤولة ومشرفة على النظام القضائي في العراق ويتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية بشكل مستقل عن أي وزارة وهو غير تابع للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية ، أما المحكمة الاتحادية العليا فهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً تتكون من

١ - المصدر نفسه ، ص ٧٣ .

٢ - مطاع هاشم ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٢ .

٣ - المادة ٨٧ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٤ - المادة ٨٩ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

عددٍ من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون ، تعنى بالفصل في دستورية القوانين والقرارات والأوامر والأنظمة والتعليمات التي تصدر عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وللحيلولة دون قيام السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية بمخالفة المبادئ الأساسية أو النصوص الواردة في الدستور . وتكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا بائنة وملزمة للسلطات كافة أي غير قابلة للطعن وملزمة للجميع سواء كانوا أفراداً أو مؤسسات أو السلطات الثلاث للدولة^(١) . وهكذا بالنسبة لباقي مؤسسات السلطة القضائية فكل منها مهامه ووظائفه.

والجهة المسؤولة في السلطة القضائية على الرقابة الدستورية هي المحكمة الاتحادية ، الأمر الذي يجعلها طرفاً مؤثراً في عملية صنع السياسات العامة وإعداد القوانين والتشريعات . ويتمثل مفهوم الرقابة على دستورية القوانين باختصار بأنه : تقرير حق لهيئة ما في أن تفرض رقابتها على ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين لتحديد مدى انسجام الأحكام التي تقررها هذه القوانين مع النصوص الدستورية ، فإذا ما تبين أن السلطة التشريعية أصدرت أو أقرت سياسة عامة معينة أو تشريعاً ما لمعالجة قضية محددة وخالفت مبدأً أو نصاً دستورياً فإن تلك السياسة أو التشريع يُعد باطلاً^(٢) .

وبذلك فقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ السلطة القضائية حق الرقابة القضائية على السلطة التشريعية وما تقره من تشريعات وقوانين وسياسات عامة ، وصار للمحكمة الاتحادية العليا أن تنتظر في الطعون المباشرة من قبل مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد ضد السياسات أو التشريعات التي يقرها مجلس النواب العراقي كضمانة أساسية للمواطنين توفر الحماية لهم من القوانين والأنظمة المتعارضة مع الدستور^(٣) .

١ - هالة كريم ، السلطة الثالثة تفصل في المنازعات بمعزل عن البرلمان والحكومة ، متاح على الرابط :

<http://www.alsabaah.iq/Articleshow.aspx?ID=٥٩٣٣٣>

كذلك يُنظر :- المواد ٩٠ ، ٩١ ، ٩٢ ، ٩٣ ، ٩٤ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٢ - فارس حامد عبدالكريم ، الرقابة على سلطات الدولة ، متاح على الرابط :

<http://www.brob.org/bohoth/bohoth١/bohoth١٢٦.htm>

٣ - فارس حامد عبدالكريم ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦ .

بالإضافة الى دور هذه السلطات المنفرد في عملية صنع السياسات العامة في العراق فإن هنالك صلاحيات مشتركة تقع على عاتق السلطات الاتحادية حصرياً أهمها^(١) :

أ- رسم السياسات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .

ب- وضع سياسة الأمن الوطني .

ت- رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية .

ث- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

ج- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق .

وهناك اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم فيما يخص صنع السياسات العامة أهمها^(٢) :

- أ- رسم السياسة البيئية .
- ب- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .
- ت- رسم السياسة الصحية العامة .
- ث- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة .
- ج- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية .
- ٢- الفواعل غير الرسمية ، هناك عدد من الفواعل والجهات غير الرسمية التي تشارك في عملية صنع السياسات العامة في العراق ، أهمها :
- أ- الأحزاب السياسية ، يتمثل دور الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسات العامة بدور أعضاء هذه الاحزاب الممثلين في السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فيتم اقتراح وإعداد مشاريع

١ - المادة ١١٠ ، الفقرات : أولاً ، ثانياً ، ثالثاً ، سابعاً ، ثامناً ، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٢ - المادة ١١٤ ، الفقرات : ثالثاً ، رابعاً ، خامساً ، سادساً ، سابعاً ، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

القوانين والسياسات من خلال هاتين السلطتين وتأتي هذه السياسات لتمثل رؤية وتوجهات أعضاء الأحزاب السياسية ولاسيما الاحزاب ذات التمثيل الكبير في البرلمان والحكومة .

ونتيجةً لنظام الديمقراطية التوافقية المطبق في العراق وتنامي دور الأحزاب الممثلة لمكون طائفي أو عرقي أكثر من غيرها في العملية السياسية ، يكون القرار التشريعي في كثير من الأحيان وفق توافقات بين قادة الكتل والأحزاب السياسية ومحكوم بالتوازنات واستجابة لمصالح الجماعة الاجتماعية^(١) وبالرغم من أن الديمقراطية التوافقية تفرض عدم تمرير سياسة عامة معينة من دون موافقة باقي الأطراف ، إلا أن تأثير كل حزب يختلف بحسب ما يملكه من مقاعد في البرلمان أو الحكومة .

ب- وسائل الإعلام ، تؤثر وسائل الإعلام بمختلف أنواعها المرئية والمسموعة والمقروءة في سير عملية صنع السياسات العامة في العراق من خلال ما تركز عليه من مطالب شعبية أو مشكلات وقضايا تتطلب المعالجة الجادة ، ففي ظل الانتشار الكبير لوسائل الإعلام فإن السلطات والهيئات التشريعية والتنفيذية لا يمكن لها تجاهل أو عدم الاهتمام بما تطرحه وسائل الإعلام من موضوعات او قضايا تحتاج الى إصدار تشريعات أو سياسة للتعامل معها .

ت- منظمات المجتمع المدني ، بالرغم من أن المرحلة الحالية شهدت انتشاراً كبيراً لتأسيس ووجود المئات من منظمات المجتمع المدني في الساحة العراقية بمختلف أنواعها وتوجهاتها ، وضمان الدستور العراقي لتشكيل مثل هكذا منظمات ، بيد ان هذا الانتشار لم ينعكس بقوة على المجال السياسي ولم يكن بمستوى التأثير الفاعل في صنع السياسات العامة ولعل ذلك بسبب عدم النضج والوعي اللازمين لإدارتها^(٢) ، والأوضاع السياسية والامنية غير الاعتيادية التي تعيق وجود أجواء ملائمة وسليمة لعمل هذه المنظمات .

١ - وصال نجيب العزاوي ، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي ، متاح على الرابط :

<http://iraqnewspaper.net/news.php?action=view&id=٢٤٣١٤>

٢ - مازن ليلو راضي ، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق ، ص ١١ ، متاح على الرابط :

http://www.constitutionnet.org/files/guarantees_for_respecting_constitutional_rules_in_iraq.pdf

ثانياً - المؤسسات والقوى المؤثرة في تنفيذ السياسات العامة في العراق

وفقاً للدستور العراقي وطبيعة النظام السياسي القائم في العراق تكون السلطة التنفيذية وما يتبعها من جهاز اداري وهيئات حكومية الجهة الأساسية التي تتولى مسؤولية تنفيذ السياسات العامة ، ولكن هنالك مؤسسات وجهات رسمية تتمثل بالسلطات التشريعية والقضائية واخرى غير رسمية تتمثل بالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لها تأثير لا يمكن تجاهله في عملية تنفيذ السياسات العامة في العراق ، ويمكن التطرق لها بالشكل الآتي :

١- المؤسسات الرسمية ، وأهمها :

أ- السلطة التنفيذية ، وهي تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (كما تم ذكره)، ورئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة^(١) ويمارس مجلس الوزراء صلاحية تنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(٢) لضمان تنفيذها للخطط والقوانين المقررة .

وتعمل السلطة التنفيذية بما تتضمنه من وزارات وجهاز إداري يتوزع بين المركز والمحافظات وبين المركز والإقليم ووزارته والأجهزة الإدارية التابعة له ، على تنفيذ السياسات العامة والقوانين وفقاً للصلاحيات والاختصاصات الموكلة لكل جهة في الدستور والتشريعات النافذة .

ب- السلطة التشريعية ، يتجلى دور السلطة التشريعية في عملية تنفيذ السياسات العامة بحسب طبيعة النظام السياسي العراقي ، بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بحيث تمارس السلطة التشريعية دوراً سياسياً رقابياً على السلطة التنفيذية ، سواء المتعلقة بالسياسة الداخلية أو الخارجية للبلاد لأجل تحقيق الاهداف المرسومة للدولة ومدى مطابقة عمل الحكومة لتحقيق هذه الأهداف أيأ كانت سياسية أم اجتماعية أم مالية أم غيرها^(٣) .

١ - المادة ٧٨ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٢ - المادة ٨٠ - الفقرة أولاً من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٣ - هشام جميل كمال ، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، (تكريت : جامعة تكريت ، كلية القانون ، ٢٠١٢) ، ص ١٣٠ .

هذه الرقابة تكون من خلال وسائل عديدة من أجل ضمان حسن تطبيق الدستور وتنفيذ القوانين والسياسات العامة ، ولعل أهم هذه الوسائل هي : الرقابة عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة ، والرقابة بواسطة الأسئلة البرلمانية ، والرقابة عبر طرح موضوع مهم للمناقشة ، والرقابة باستعمال الاستجواب ، فضلاً عن الرقابة عبر تقصي الحقائق . وبذلك تتابع السلطة التشريعية من خلال وسائلها القضايا المتعلقة بأداء السلطة التنفيذية المتمثلة بـ : برنامج الحكومة ومراجعة التقارير الدورية التي تقدمها ، وتنفيذ الموازنة العامة والحسابات الختامية ، والاتفاقيات والقروض ، والضرائب العامة والرسوم ، والخطط التنموية ، فضلاً عن شكاوى المواطنين التي ترد بخصوص أداء وعمل الأجهزة التنفيذية^(١) .

ت- السلطة القضائية ، يتمثل دور السلطة القضائية في عملية تنفيذ السياسات العامة بصلاحياتها - اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا - بتفسير نصوص الدستور والرقابة على الأنظمة النافذة والفصل في القضايا التي تنشأ عن تنفيذ السياسات والقوانين الاتحادية ، والقرارات والأنظمة والتعليمات ، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ، والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات بين حكومات الأقاليم أو المحافظات^(٢) .

ث- الهيئات المستقلة ، وهذه الهيئات بالإضافة الى دورها في تنفيذ ما يقع على عاتقها من مسؤولية تنفيذ التشريعات والتعليمات التي تندرج ضمن اختصاصها ، تمارس أيضاً الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وأهمها المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة . وهي من الوسائل الجديدة التي اعتمدتها مجموعة من الدول للرقابة على أعمال الإدارة ، وتكون مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لتمارس وظيفة الرقابة

١ - طه حميد العنبيكي ، البرلمان العراقي ... رؤية تقييمية ٣-٥ ، متاح على الرابط :

<http://www.alnaspaper.com/inp/view.asp?ID=٦٦٤٢>

٢ - بشرى العبيدي ، مبدأ الفصل بين السلطات : مفهومه / مركزه في الدستور العراقي ، متاح على الرابط:

<http://www.miqpm.com/RS-Details.php?ID=١٤>

على تصرفات الإدارة والبحث في مدى موافقتها للقوانين ، والهيئات المذكورة تخضع لرقابة مجلس النواب في عملها وتشكيلها^(١) .

ج- الجهاز الإداري ، ويشمل كل الأشخاص الذين هم في مناصب أدنى مباشرة من منصب الوزير ويمتد ليشمل اصغر الموظفين الذين يعملون لدى الحكومة ، ويمثل الجهاز الإداري أداة السلطة التنفيذية للقيام بأعمالها ، وتنفيذ السياسات العامة والتشريعات والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية^(٢) ، وهذا الجهاز يمارس دوراً أساسياً في تنفيذ السياسات العامة في العراق ، وتستعمل الإدارة او الجهاز الإداري جميع الصلاحيات القانونية في تنفيذ وإصدار القرارات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة وتنظيم سير عمل المرافق العامة^(٣) والسياسات العامة الموكلة بتنفيذها .

٢- القوى والجهات غير الرسمية المؤثرة في عملية تنفيذ السياسات العامة ، وأهمها :

أ- الأحزاب السياسية ، يتضح تأثير الأحزاب السياسية في عملية تنفيذ السياسات العامة من خلال وجودها في السلطة التنفيذية عندما يتولى أعضاؤها الحكم أو يشاركون فيه ، كما يتضح من خلال ممارسة دور الرقابة على أداء الحكومة باستخدام ما تملكه من وسائل التعبئة الجماهيرية، ووسائل الاعلام والممارسات السلمية الضاغطة على الحكومة من تظاهرات واحتجاجات وربما اعتصامات وذلك في حال كونها خارج السلطة التنفيذية ، واغلب الاحزاب السياسية الموجودة في الساحة العراقية هي مشاركة في السلطة التنفيذية^(٤) وبذلك يكون دورها دور المنفذ من خلال أعضائها المشاركين في هذه السلطة اكثر من ممارسة دور المراقب لأداء الحكومة وذلك بحكم الأوضاع السياسية في البلاد وما تقتضيه الديمقراطية التوافقية المعتمدة.

١ - يُنظر : مازن ليلو راضي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩ .

٢ - صدقة يحيى فاضل ، مبادئ علم السياسة (مدخل .. لدراسة العلوم السياسية) ، (جدة : مؤسسة المدينة للصحافة (دار العلم) ، ٢٠٠٣) ، ص ١٧٦ .

٣ - غازي ابراهيم الجنابي ، القضاء الإداري في العراق ، مجلة التشريع والقضاء ، العدد ٤ ، (بغداد : المعهد الدولي لدعم سيادة القانون واللجنة العراقية لدعم استقلال القضاء ، ٢٠٠٩) ، ص ١٧ .

٤ - للمزيد يُنظر : عزيز جبر شيال ، السياسات العامة في العراق : الأسس والتقويم ، ص ١٢-١٣ ، متاح على الرابط :

http://www.iier.org/i/uploadedfiles/publication/real/١٤١٤٩٩٢٥٧١_٠٣١١١٤PublicPolicyinIraqFoundationsandCalibrationDr.AzizJabr.pdf

ب- وسائل الاعلام ، ودورها في تنفيذ السياسات العامة هو دور المراقب لأداء السلطة التنفيذية من جهة ، ودور اطلاع الجماهير عما تقوم به هذه السلطة من جهة أخرى، وبسبب تبعية الكثير من وسائل الاعلام العراقية لجهات حزبية^(١) أدّى ذلك الى نقل الصورة التي تناسب الجهات التابعة لها فيما إذا كانت مشاركة في الحكومة أم خارجها ، الأمر الذي انعكس على الدور الحقيقي الذي من المفترض أن تقوم به وسائل الاعلام في العراق .

ت- منظمات المجتمع المدني ، بالرغم من اهمية دور منظمات المجتمع في الدول الديمقراطية لا سيما أهميتها في تنفيذ السياسات العامة سواء كان دور المراقبة أم التوعية المجتمعية لتسهيل التنفيذ أو الاقتناع^(٢) ، بيد أن كثرتها وتعددتها في العراق قد انعكس سلباً على هذا الدور فكان دوراً متواضعاً بالرغم من ضمان ممارسته في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والقوانين النافذة .

ثالثاً - تقييم السياسات العامة في العراق

تمثل السياسات العامة والاهتمام بها أمراً مهماً وضرورياً بالنسبة للعراق على المستويين الرسمي والشعبي لما يمر به من تحولات وتطورات تستوجب اعتماد مجموعة سياسات هادفة وشاملة لكل الجوانب بغية الارتقاء بالبلاد وتطويرها نحو الأفضل ، وبالفعل تم الإشارة بشكل مباشر وغير مباشر الى السياسات العامة في العديد من مواد الدستور تشترك في صناعتها وتنفيذها السلطات المختلفة . ويُعد الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ من أكثر الدساتير في المنطقة التي اولت "للسياسات" و "السياسات العامة" الاهتمام الكبير بها وكذلك اهتمام الدولة بهذا المجال والدور الذي تمارسه في حكم البلاد ، إلا أن الحكومات المتعاقبة لم تفعل الجوانب المفترضة في عملية صياغة وتنفيذ السياسات العامة وفقاً لقواعد ومبادئ وقيود الانضباط بتعريف السياسات العامة^(٣) .

وقد واجهت عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة في العراق معوقات عديدة اهمها :

١ - المصدر نفسه ، ص ١٤ .

٢ - يُنظر : مازن ليلو راضي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٠-١١ .

٣ - عزيز جبر شيال ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣ .

١- تردي الوضع الأمني ، تشهد الساحة العراقية تردٍ في الأوضاع الأمنية في البلاد لم تكن على وتيرة واحدة ولا في كل مناطق البلاد ، فهناك مناطق تعاني تدهوراً أمنياً مزمناً واخرى تشهد استقراراً نسبياً ، وبالرغم من تحسن الأمن في بعض الأوقات إلا أن انتكاسات أمنية تحصل بين الحين والآخر ، وأن التحديات الأمنية بقيت قائمة^(١) وهذا الأمر يشكل عائقاً لا يستهان به في ميدان السياسات العامة سواء على صعيد الصنع أو التنفيذ .

٢- هناك معوقات في مجال تحديد المشاكل العامة وتعريفها ووضع سلم الأولويات لمعالجتها بسبب التوافقات والانتماءات الحزبية ، بما فتح المجال في المدة السابقة للاجتهاد والرؤية الحزبية والفئوية على حساب المنهج العقلاني .

٣- معوقات في إعداد المقترحات ومشاريع القوانين من خلال رؤية متناقضة لمصالح الفئات والمكونات الاجتماعية وليس كونها مشكلة عامة ، ما يؤدي الى إخفاق في إقرار السياسة العامة عن طريق مشاريع تلبي الاحتياجات وحل المشاكل العامة ، إذ ان هناك إشكالية وصعوبة استيعاب المطالب في أبنية النظام السياسي التشريعية والتنفيذية التي تكون متنافرة وتتعلق بمصالح فئوية .

٤- هناك معوقات على مستوى تنفيذ السياسات العامة المتعلقة ببناء الإدارة العامة وكفاءتها ، بوصف الإدارة العامة والجهاز البيروقراطي الأداة الاساس في تحديد الخطوط الأولية للسياسة العامة ، وفي وضع التشريعات والتعليمات موضع التنفيذ وإخراجها الى الحيز العملي ، الأمر الذي يحتاج الى بناء الإدارة العامة على اساس الخبرة والكفاءة شرطاً لتولي الوظائف العامة ، الحال الذي يتعارض مع معيار المحاصصة والتوافقية والتمثيل الاجتماعي المتبع حالياً ، مما يؤدي الى ضعف الإدارة العامة المكلفة بالتنفيذ^(٢) .

٥- وتتمثل المعوقات الأخرى على مستوى تقييم السياسات العامة وآثارها وسببها المحاصصة الحزبية والمذهبية والعرقية التي يتشكل على أساسها البرلمان والحكومة ، إذ إن الكتل البرلمانية في الغالب تغطي أخطاء وزراءها ومسؤولي الجهاز الإداري التابعين لها ، وتحاول اظهارهم بشكل

١ - طه حميد العنبيكي ، مصدر سبق ذكره .

٢ - يُنظر : وصال نجيب العزاوي ، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي ، متاح على الرابط :

<http://www.iraqnewspaper.net/news.php?action=view&ID=٢٤٣١٤>

ايجابي ، مما اضعف دور البرلمان الرقابي^(١)، مثلما انعكس على عملية تقييم السياسات العامة وأفقدتها دورها المطلوب .

هذه المعوقات تحتاج الى وسائل معالجة فعّالة تحد من تأثيراتها السلبية وتضع الخطط المناسبة لصنع وتنفيذ وتقييم سياسات عامة مناسبة تتلائم ومتطلبات المجتمع العراقي في ظل الظروف والتطورات الراهنة . يمكن إيجاز مجموعة من أساليب المعالجات بما يأتي :

١ . وضع سياسات للتنمية الاقتصادية بالاعتماد على حل المشاكل الاجتماعية بزيادة دخل الفرد والقضاء على البطالة وتفعيل الرعاية الاجتماعية والاهتمام بالواقع الصحي والتعليمي والثقافي وبقية الخدمات كما ونوعاً .

٢ . الاعتماد على مبدأ الخبرة والكفاءة في التعيين في المناصب والوظائف وتحجيم المحسوبية والولاءات الفرعية التي أفرزتها المحاصصة السياسية .

٣ . القضاء على الفساد الاداري بالتركيز على الجانب القيمي والاخلاقي وتفعيل دور الرقابة القانونية والاجتماعية ومحاسبة الفاسدين^(٢) .

٤ . العمل على تحقيق فهم رسمي لاعتماد السياسات العامة على تقويم سنوي يجري نشره مع نهاية كل عام يسمى التقرير السنوي للسياسات العامة ، تقوم اللجان البرلمانية بقراءة ما يخص كل سياسة عامة تقع ضمن اختصاصها ويتم اقتراح محاسبة الوزارات والمحافظات ودوائر الدولة الأخرى التي تخفق في تحقيق نسبة ٧٠% من سياستها العامة ، وهذا يتطلب سن التشريعات اللازمة لتنفيذ هذا المقترح^(٣) .

١ - يُنظر : طه حميد العنبيكي ، مصدر سبق ذكره .

٢ - عوف عبدالرحمن ، التحديات المستقبلية لصانعي السياسات العامة في العراق ، مجلة العلوم السياسية ، العدد ٤١ ، (بغداد : جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٠) ، ص ٢٥٤ .

٣ - للمزيد من المقترحات يُنظر : عزيز جبر شيال ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥-١٨ .

٥. تفعيل دور المجتمع والمواطن في إنجاح السياسات العامة ، من خلال تطبيق وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات بكل دقة ، والمساهمة في الوسائل الاعلامية كافة ومنظمات المجتمع المدني والرأي العام بتقديم الخدمات ومتابعتها وفقاً لاحتياجاتهم الفردية والمشروعة^(١) .

يضاف الى كل ما سبق أن السياسات العامة في العراق بالرغم مما تشكله من أهمية وحاجة ملحة لمعالجة المشكلات التي تعانيها البلاد في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية وغيرها ، وبالرغم من إيلائها اهتماماً كبيراً وتضمينها في الدستور العراقي النافذ وفي الكثير من القوانين والتشريعات ، إلا أنها لم تحظَ بالتطبيق المفترض على أرض الواقع في كثير من الجوانب .

١ - عوف عبدالرحمن ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٥٥ .