وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
Ministry of Higher Education and scientific research
University of Oran 2 Mohamed Ben Ahmed



السنة الثانية
جذع مشترك

سلسلة محاضرات لطلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس
رسم السياسات العامة و صنع القرار

من إعداد الأستاذ عتو خديجة
Google Scholar :
ORCID :

كلية الحقوق والعلوم السياسية
2024/2023

الفهرس

المحتوى	الصفحة
مقدمة	VI –I
الإطار المفاهيمي للسياسات العامة	17–1
الإطار التاريخي	27–18
أهمية واهداف دراسة السياسات العامة	32–28
خصائص السياسات العامة	35–33
أنواع السياسات العامة	40-36
نماذج صنع السياسات العامة	56–41
مراحل رسم السياسات العامة	65–58
الإطار المفاهيمي لصنع القرار	76 –67
مراحل صنع القرار	87–77
هيكل صنع القرار	90 –88
المؤسسات المساهمة في صناعة القرار	110 -92
نظريات اتخاذ القرار	123–112
الخاتمة	125–124
قائمة المصادر والمراجع	129–126

مقدمة :

يقدم الدرس أسس النظريات والمفاهيم والأساليب والأسئلة الرئيسية في "رسم السياسات العامة وصنع القرار " التي توفر إطارا علميا لهذا الحقل، في دراسة العملية السياسية لاي دولة. تعتبر السياسات العامة من أهم التخصصات الهامة كما تعد عملية صنع القرار الأساس في فهم العملية السياسية. هذا يسمح لنا بفهم طبيعة عمل الأنظمة السياسية، وخصائصها ومضاعفاتها من نظام إلى أخر، وذلك بفضل توافر الأطر المعرفية وأدوات التفسير.

تاريخيًا، قيل القليل عن السياسات العامة قبل الحرب العالمية الثانية، ولكن منذ عام 1945، أصبحت فكرة الحكم الجيد: أي جعل السياسات العامة الجيدة مقبولة على نطاق واسع. إن صنع سياسات عامة جيدة يعني اتخاذ قرارات العمل العام الأكثر عقلانية وفعالية لرفاهية المواطنين والمجتمع.

علاوة على ذلك، يعتبر القرار محوريًا فيما يتعلق بالسياسة العامة لأنه بدونه لا توجد سياسة عامة. للقرار طبيعة قسرية: تحشد الدولة أدوات القيد. يحدد القرار المبادئ والخطوط العريضة للعمل. لا يتدخل القرار بمفرده أبدًا: القرار يغذي سلسلة من القرارات الصغيرة الأخرى، ليس هناك صانع قرار واحد فقط: هناك مجموعة من الفاعلين السياسيين – الإداريين وأحيانًا الفاعلين الخاصين. ومع

ذلك، يجب التأكيد على أن دراسة صنع القرار ستركز على الفاعلين وإجراءات صنع القرار.

اما فيما يخص رسم السياسات العامة، ان السياسات العامة وسيلة للحكومة في اظهاروجودها وفعلها ونشاطها، يعتبر موضوع السياسات العامة من الأهمية البالغة كونه يهدف الى حل المشاكل الاجتماعية التي تطرح للحكومة من طرف المواطنون استجابتا لمطالبهم المختلفة. في ظل تطور مجلات العلوم السياسية، تعتبر مسالة السياسات العامة حقل علمي يتقطع مع العلوم الاجتماعية الاخرى، أي الاقتصاد، الإدارة العامة، علم الاجتماع، التاريخ وعلم السياسة.

ستحل السياسات العامة مشكلة معترف بها اجتماعيا على أنها عامة، وبالتي كيف يحدث هذا التحول؟ ما هي السياسة العامة؟ هل هناك أي سياسات غير عامة؟ ما الذي يدفع الحكومة والسلطة العامة بشكل عام للنظر في مشكلة، موضوعًا من خلال تكريس التفكير لها، وإذا لزم الأمر، من خلال تنفيذ سياسة عامة للعمل على هذه المسألة؟ عندما تقرر هذه السلطة التدخل، كيف يتم تنفيذ ذلك؟ ما هي "عملية" تنفيذ السياسة العامة؟ كيف ينشأ الصراع بين الجهات الفاعلة في صنع القرار في السياسات العامة وما هي اهتمامات هذه الأسئلة؟

تهدف الدروس المقبلة إلى معالجة المفاهيم والأساليب والأسئلة الرئيسية لهذا التخصص الفرعي المعين الذي يدرس العمل السياسي. تكتسي عملية تدريس رسم السياسة العامة وصنع القرار على أهداف علمية ومهنية وسياسية.

أ. الأهداف العلمية: لنيل المزيد من المعلومات عن مراجع السياسات العامة، وعمليات صنعاتها وتنميتها، وتأثر المجتمع من خلالها، لأجل فهم أحسن للنظام السياسي والمجتمع، استنادا إلى الطرق العلمية.

اب. الأهداف المهنية: تفعيل المعرفة العلمية لأجاد حلول للمشاكل الاجتماعية التي تخضع للنقاش والخلافات. وكلما ارتفعت معرفة الأشخاص والمنظمات بالعناصر التي سببت وضع السياسات العامة، والنتائج الناتجة عنها، تعززت امكانيتهم على معرفة ما ينبغي عمله لتحقيق أهداف السياسة العامة.

ج. الأهداف السياسية: ويولى الاعتبار بأهداف السياسة العامة وكيفية خيار الحكومة للسياسات الملاءمة لتحقيق الأهداف المرجوة. ينصب التركيز هنا على دور محلل السياسات العامة، والحاجة إلى البحث في القضايا الاجتماعية والسياسية المعاصرة وتحليلها وإيجاد السياسة الملاءمة لمعالجتها.

ولفهم وكشف هذا الميدان بشكل أكثر دقة ووضوح، سيتم تناول هذا المقياس في خمسة محاور أساسية وهي كاتلي :

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للسياسات العامة

تعريف مفهوم "السياسات العامة"

الإطار التاريخي نشأة وتطور حقل السياسات العامة

الاتجاهات الفكرية لمفهوم السياسة العامة

أهمية واهداف دراسة السياسات العمة

خصائص السياسات العامة

أنواع السياسات العامة

نماذج صنع السياسات العامة

المحور الثاني: مراحل رسم السياسات العامة

تحديد المشكلة

التسجيل على جدول الاعمال

تطوير البرنامج

مرحلة التنفيذ

التقييم

نهاية البرنامج

المحور الثالث : الإطار المفاهيمي لصنع القرار

تعريف مفهوم "القرار"

تحديد صنع القرار

تحديد الفرق بين مصطلح صنع القرار ومصطلح اتخاذ القرار

تعريف عملية صنع القرار

تعريف عملية اتخاذ القرار

مراحل صنع القرار

هيكل صنع القرار

المحور الرابع : المؤسسات صانعة القرار

القنوات الرسمية في صنع القرار

السلطة التنفيذية

السلطة التشريعية

السلطة القضائية

الأجهزة الادارية

القوى المؤثرة او المؤسسات الغير رسمية

الاحراب السياسية

جماعات المصالح

الراي العام او المواطنين

المحور الخامس : نظريات اتخاذ القرار

نظرية الاختيار العقلاني

النظرية التراكمية

نظرية التحليل المزدوج

نظرية الاختيار العام

المدخل الكلي الرشيد والمدخل التدرجي

اعداد الدكتورة عتو خديجة

أستاذة محاضرة "ب "بقسم العلوم السياسية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة احمد بن احمد وهران

المحور الأول

الإطار المفاهيمي للسياسات العامة

تعريف مفهوم "السياسات العامة"

الاتجاهات الفكرية لمفهوم السياسة العامة

الإطار التاريخي نشأة وتطور حقل السياسات العامة

أهمية واهداف دراسة السياسات العمة

خصائص السياسات العامة

أنواع السياسات العامة

نماذج صنع السياسات العامة

الإطار المفاهيمي للسياسات العامة

في هذا المدخل، سنبدأ بتحديد ما يمكن ان نفهمه ب ‘‘السياسة العامة"، ثم سنشير إلى ما يعنيه عمل "السياسة "تحليل السياسات العامة ."في هذا المحور، نعرض الإطار النظري لحقل "السياسات العامة"، نعني بهذا تقديم المفاهيم والمصطلحات الأساسية.

ولهذا الغرض، قسمنا المحور إلى مبحثين. في الأول نركز على تقديم التعريفات العديدة لمصطلح "السياسة العامة "والمفاهيم المرتبطة بها، ومن أجل رؤية واضحة للتعاريف المختلفة ومناقشتها، وفقً الحقل، والتي غالبًا ما تكون بعيدة عن التناقض مع بعضها البعض، ا لعلماء هذا بل جئت لتؤكد على أحد جوانب السياسة العامة أو تكمل تعريف سابق للمفهوم .أما المبحث الثاني اهتم بعرض " وخصائصها ودورها في العلوم الاجتماعية.

1–فرق بين السياسة العامة و العمل العام

نشط الحكومات متنوع للغاية:

فهي تفرض الضرائب وتنس القوانين وتعيد توزيع الدخل وتوظيف وتدير الموظفين، وتشن الحرب، وتجري عالقات دبلوماسية مع الدول الا خري أو المنظمات الدولية وتلقي الخطب الخ. هل كل هذه الإعمال سياسة عامة؟ أو يجب أن يكون هناك حد ادني من التماسك بي ن مجموعة من الإجراءات المختلفة؟ أليس من المتعسف الحديث عن السياسة العامة لتعين مجموعة من العاليات غير متجانسة في مواجهة هذه الصعوبة، يمكننا أن نتفق على

التعريف التالي: " **السياسة العامة هي في شكل برنامج عمل محدد لسلطة عامة أو حكومة واحدة أو أكثر**[1] "

من هذا التعريف، نستنتج عدة معايير مهمة:

ا – دور لواحد أو أكثر من السلطات العامة. السياسة العامة ليست سياسة شركة أو جمعية؛ لدي السلطات العامة القدرة المحتملة على استخدام العنف المشروع، لتنفيذ هذه السياسة .

ب – وجود برنامج مع تدابير ملموسة قد تكون تدابير قسرية، أو حوافز أو توزيعية .وجود سياسة عامة يفترض وجود تماسك بين عدة إجراءات حكومية .قرار إداري بسيط ال يكفي لوضع سياسة عامة. يجب أن تكون هناك مجموعة من القرارات المترابطة. وتتمثل الصعوبة في التماسك المرغوب في القرارات المطبقة، عمليا، وراء تفرد برنامج عمل يمكن العثور على مسابقات إدارية، تعددية مجموعة من الإجراءات غير ذات الصلة التي دون ارتباط بينها، والتي تم جمعها رسميا فقط داخل نفس البرنامج؛ ولذلك تصبح مسالة تماسك برامج العمل العام في حد ذاتها مسألة بحثية.

وقد أدت هذه التناقضات والتجزئة في الإجراءات التي وضعتها السلطات العامة إلى تفضيل العديد من المؤلفين مصطلح "العمل العام" على مصطلح "السياسات العامة".

إن مفهوم "العمل العام " لهً أيضا ميزة عدم افتراض مركزية الدولة في إنتاج التدخلات العامة.

[1] Thoening J.-C.(1985), L'analyse des politiques publiques, in Leca J. et Gravitz M. (dir.), Traité de science politique. PUF tome 4, pp. 1-60

من اجل فهم "العمل العام"، هناك ثالثة أبعاد أساسية: قاضي او مجالات التدخل، ومستويات الحكم، وأنواع أذاة العمل العام.

تحدد هذه الأدوات الأجهزة الاجتماعية والتقنية التي تنظم العالقات بين السلطات العامة ورعاياها .تشكل هذه الإبعاد الثالثة (الرهانات، المستويات، الأدوات) تحديات هائلة لتحليل السياسات العامة: فهي لا تترجم حركة موحدة، ولكن تحمل منطقا متناقضا، وتعني تعقيدا في العمل العام. علاوتا على ذلك في سياق سياسي واجتماعي يفسر إنتاج "العمل العام"

2 –المفاهيم الأساسية :

لا يوجد توافق في الآراء حول تعريف واحد للسياسة العامة وتم طرح العديد من التعريفات من قبل الباحثين في هذا المجال. نتيجة لتعقيد الظاهرة الاجتماعية أو المشكلة الاجتماعية وتعدد أبعادها، ليس فيه اتفاق عام حول تعريف المفاهيم، تعريفا علميا دقيقا. في مجل حقل "السياسات العامة" نوجد صعوبة حقيقية. لتغلب على هذه الصعوبة، ذهب الباحثون إلى عدة اتجاهات واستخدموا أساليب مختلفة، تتناسب مع ركائزهم الأكاديمية والبحثية.

يعتمد تفسير إدارة السياسة العامة على النماذج النظرية المستخدمة في التحليل. إن تعدد المقاربات السائدة في هذا الحقل يعكس مدى تعقيد الموضوع الذي يسعى التحليل إلى إيجاد طريقه فيه.

– أ تعريف مصطلح "السياسة العامة

سوف نقدم تعريفات عديدة لهذا المصطلح حسب التوجهات المختلفة لعلماء هذا الحقل لضمان نظرة دقيقة كافية.

- **من منظور التيار السياسي**

عرفها شارل كوشران (Cochran) و الويس مالون (Malone) "**السياسة العامة تشتمل على قرارات سياسية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهداف اجتماعية**" [2].

ويوفقهما ميشال ليبسكي (Lipsky) حيث يأتي بالتعريف التالي :"**السياسات العامة هي قرارات الحكومة المصممة للتعامل مع المشاكل الاجتماعية حيث يكون للفعل الحكومي تأثير على قراراتها المستقبلية**[3]".

انتقدت هذه التعريفات من طرف علماء السياسة الذين حاولوا تبسيطا التعريفات، ومن بينهم عالم السياسة توماس داي (Dye) الذي قدم التعريف التالي: " **السياسات العامة هي اختيار الحكومة للقيام بعمل ما او الامتناع عن القيام به.**" [4]

[2] Cochran C. L. and Malone Eloise F, (1995), Public Policy: Perspectives and choices, New York: MCGraw-Hill, 2 Inc., p.1

[3] Lipsky M., (1980), Street-Level bureaucraty : the dilemmas of the individual in Public services, New York : Russel Sage Foundation, p.1

[4] Dye T., (1992), Undestanding public policy, (7th ed.), Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, p.2

أما ديفيد ايستون (Easton) يعرف السياسة العامة بأنها "**التخصيص السلطوي للقيم لكل المجتمع**[5] "

ويناقشه داي (Dye)، فيقول: " نجد في الواقع الحكومات وحدها هي التي تستطيع أن تمارس التخصيص السلطوي للقيم على كل المجتمع".[6]

بالإضافة، أتي عالم السياسة والفيلسوف السياسي إبراهيم كابلان (Kaplan)بتعريف أخر "**السياسات العامة هي برنامج من الأهداف والقيم والممارسات**[7]" كما قدم كارل فريدريك (Friedrich) تعريف بسليط الضوء على ضرورة" **أن تكون للسياسات أهداف أو أغراض أو مرامي**[8]"

وبالتالي، نفهم بان السياسات العامة هي الإجراءات التي لها أهداف، لذلك هناك فرق بين أنشطة حكومية معينة وبرامج شاملة موجهة لهدف معين .من ناحية أخري، تعريف يقوم على تقسيم مفهوم "السياسة العامة" إلى مكونات مختلفة،

و في هذا الصدد، أتي المفكر شارل و.جونز (Jones)[9] باقتراح وضع في عين الاعتبار الفرق بين مقترحات السياسات المختلفة : ما بين السياسات التي تحدد أدوات معينة لتحقيق الأهداف ، و القرارات التي هي نشاطات محددة يتم اتخاذها لتنفيذ البرامج ، و

[5] Easton D., (1953), The political system, New York: Knopt, p.129

[6] Dye T., op.cit., p.3

[7] Lasswell H., and Kaplan A., (1963), Power and Society, New Haven: Yale University Press, 1970, P; 71 Hill, p.4 8

[8] Friedrich C. J.,(1984), Public Policy and the nature of administrative responsibility in book : bureaucraty power in national politics, ed; by Francis E. Rourke, 3ed, Boston, p.318

[9] Jones. C. O,(1977), An introduction to the study of Public policy, Boston: Duxbury, p. 4

هناك نتائج قابلة للقياس يتم الحصول عليها من خلال تنفيذ برنامج و التي تسمي الآثار[10].

أخير تعريف ممكن نقدمه هو تعريف هينز ايوالو (Enlau) وكينث بويويث (Prewitt)كالتالي :

" **السياسات العامة هي قرار مستمر يمتاز بالتماسك السلوكي والتكرارية من جانب أولئك الذين يتخذونه وأولئك الذين يلتزمون بهي**". [11]

هذا يعني أن لذي السياسات العامة أهداف واضحة وأبعاد سياسية .

في نهاية هذا القسم، قد تكون معرفة مفيدة لبعض المصطلحات التي يتم استخدمها بالتبدل مع مفهوم "السياسات العامة". غالبا ما تستخدم هذه المصطلحات في سياق دراسة "السياسات العامة" وفي كثير من الحالات يتم استعمال هذه المفاهيم بمعني "السياسات العامة"، وهناك أيضا استخدامها في تعريفات مفهوم "السياسات العامة" نفسها.

سوف نقدم هذه المصطلحات التبادلية التي ترتبط بشكل عام بالا تجاها ت المهنية والفنية التي تستند إلى التخطيط العقلاني في صنع السياسات ونعرف كل من الخطة والبرنامج والنشط والمشروع في الجزء التالي.

[10] Dye T., op.cit., p.3

[11] Enlau H. and Prewitt K.,(1973), Labyrinth of democraty, Indidianapolis : Bobb Merrill, p.465

الاتجاهات الفكرية لمفهوم السياسة العامة

من خلال أربع اتجاهات أساسية التي تمثل توجهات العلماء هذا التخصص، ينبثق كشف مفهوم السياسة العامة، هذا هو استنتاج ما تم تقدمه من التعاريف السابقة. وفيما يلي، هذه الاتجاهات :

- من منظور ممارسة القوة Power

في العلوم السياسة، يعتبر مفهوم القوة ذا أهمية أساسية في تحليل وفهم أي نشاط سياسي تقوم به كل من الجماعات والدول .القوة هي قدرة الشخص على التأثير في الإفراد والجماعات والقرارات ومسار الأمور بطريقة تميزه عن الآخرين بحكم امتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة المعروفة.) مثال المال، المنصب، الإكراه .) عرف هارولد السيول (Lasswell) السياسة العامة بأنها: "**عملية التي تم من خلالها تحديد من يحصل على ماذا، ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد و المكاسب و القيم و المزايا المادية و المعنوية و تقاسم الوظائف و المكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة و النفوذ، و التأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة**[12]" :

يعكس منظور القوة قدرة النخبة على تحقيق قيم مهمة من خلال التأثير على قوة الآخرين في المجتمع. ويمكن أن تكون هذه السياسة العامة انعكاسا لوجهة نظر أو إرادة من لهم نفوذ وسلطة ا يتحكمون في محاور التنظيم السياسي وأنشطة مختلفة مؤسساته .ومع ذلك، فقد تم انتقاد هذا الاتجاه من قبل العديد من المفكرين الذين ال يعتقدون أن القوة وحدها

[12] Lasswell H., (1958) Politics who gets what, when, how, Meridian Books, INC, NY, pp. 13-27

هي القادرة على شرح جميع العالقات والتفاعلات والأنشطة التي تدور في مجال السياسة العامة، إلى جانب، تداخل المضمون السياسي وغير السياسي للقوة دون تمييز بينهما عندما يتعلق الآمر بالسياسات العامة.

من منظور تحليل النظام Analysis System

يمثل مفهوم النظام وحدة كاملة تتكون من مجموعة من الأنظمة الفرعية التي تشكل معا نظاما للعالقات المترابطة في إطار الوحدة الشاملة. مفهوم النظام كما عرفه ديفيد استون (Easton) يتكون من "**مجموعة متغيرات تتصف بدرجة من العالقة المكثفة ذات التأثير المتبدل فيما بينها**[13] "وفقا الستون السياسة العامة هي نتيجة تتحقق في حياة المجتمع على أساس استجابتها المناسبة للبيئة الشاملة، حيث تشكل فيها المؤسسات و القاعدات و السلوكيات و العالقات أصل الظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي يشركه في هذا التفكير العالم كابرييل الموند .(Almond) من هن يوضح استون تعريف السياسة العامة على النحو التالي: "**توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة، من خلال القرارات و الأنشطة إلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات**(Inputs) ، و **المخرجات**(Outputs) ، **و التغذية الراجعة**(Feedback) [14]

[13] Easton D., 1997, The analysis of political system in book: comparative politics, Ed. Roy C. Macridis and Bernard 2 E. Brown, Irwin-Dorsey Georgetown, the Dorsey Press Home-Wood, ft. Ed., p.94

[14] Easton D, 1965, A Framework for political analysis, Prentice –Hall, Inc, New-Jersey, pp. 50-56, pp. 110-117

تشكل المدخلات الطلبات الفردية أوالد عم، أما المخرجات تتكون من القرارات والأنظمة التي تلزم الإفراد، التغذية الراجعة تمثل ردود أفعال الإفراد حول المخرجات.

النقد الرئيسي الوجه لهذا المنظور، هو أن النظام السياسي يملي سياساته على المجتمع في معظم الحالات، بعيدا عن السياسة العامة كونها مطالب المجتمع.

من منظور الحكومةGovernment

ينظر هذا الاتجاه إلى السياسة العامة على أنها تمرين الاتخاذ القرارات ورسم السياسات، بهدف محافظة هيكلها التنظيمي ممارسة نشاطاتها، من أجل حفظ النظام والأمن لمجتمعها، داخليا وعلى مستوى الدولي.

في الأصل، تم تعريف السياسات العامة بأنها " **علم دراسة الحكومة، ودراسة عملية الممارسة السياسية، ودراسة المؤسسات السياسية والسلوك السياسي**" [15] ومن خلال تعريفات عديدة، عرفها توماس داي (Dye)[16] بأنها:

أ- اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين

ب- توضيح لماهية أفكار الحكومة

ت- عملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم

[15] The New Columbia Encyclopedia, Columbia University Press, NY, 1975, p.2180

[16] Dye T., op.cit., p.2

ث– عملية تضبط السلوك وبيروقراطية التنظيم، وتوزيع المنافع واستحصال الضرائب، وغير ذلك .

إتباعا لهذه التعريفات، يقترح العديد من الباحثين في مجال السياسات العامة تعريفات أخرى، نذكر منهم جميس أندرسون (Anderson) و كارل فريدريك (Friedrich) و هنري توني (Teune).

تعريف أندرسون (Anderson)[17]

أ- "**طريقة عمل هادفة يتبعها منفذ أو منفذون، في تعاملهم مع مشكلة أو مسالة ذات اهتمام بارز، تندرج في إطار ما هو واقع فعليا .**"

ب- "**تلك السياسات التي تطورها الأجهزة الحكومية والمسئولون الحكوميون، رغم تأثير الأشخاص و العوامل غير الحكومية في تطويرها** "

أما تعريف توني (Teune) يسلط الضوء على الاطار الفنية و حسب قوله فان السياسات العامة هي :

"**تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة، في سبيل أحدات تغييرات معينة، داخل النظام الاجتماعي للدولة**"[18]

[17] Anderson J.E., 1981, Public Policy Making, CBS College Publishing, 2ed, NY, p 27

[18] Teune H., 1977, Macro Theorical approaches to Public Policy Analysis : the fiscal crisis of American cities, annals AAPSS : vol. 434, November, p175

ويأتي فردريك بتعريف أخر وهو على النحو التالي: السياسات العامة هي " **مجموعة القرارات الحكومية المتضمنة لكل ما يجب أن يعمل أو لا يعمل، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها**[19]".

في ضوء ذلك، تعبر السياسات العامة عن الإجراءات التي اتخذها موظفو الحكومة ردا على القضايا والمشكلات التي يطرحها النظام السياسي[20] .

- **من منظور التيار الفني**

في هذا الجزء نعرف كل من الخطة و البرنامج و النشط و المشروع و هي مصطلحات تبادلية لمفهوم "السياسات العامة" ثم نقدم تعريفات مصطلح "تحليل السياسات العامة

1- ."الخطة :(Plan) علي مستوي تنفيذ السياسة العامة، يتعامل موظفين الإدارة مع مختلف سياسات متنوعة في شكل خطط التي عادة ما عرفت بأنها " مجموعة من القرارات حول كيفية العمل المستقبلي محدد لتحقيق هدف أو مجموعة أهداف فعلية في وقت زمني محدد[21] "، تتضمن الخطة سلسلة من الإجراءات المخطط لها و تتضمن الموقف المتوقع،

[19] Friedrich C. J., 1984, Public Policy and the nature of administrative responsability in book: bureaucracy power in national politics, ed. by Francis E. Rourke, 3ed. Boston, p.31

[20] Anderson J.E., op.cit.,p.2 7,

[21] كتابة رزان صالح – آخر تحديث: ١٤:٣٨، ٢٧ سبتمبر ٢٠١٨ com3.mawdoo://https

سيناريوهات من الحالة الأفضل إلى أسوا الحالات الممكنة .وبشكل عام، يمكن تقسيم هذه الخطط وفقًا للوقت فيما يلي :

-خطط قصيرة ا لمدى (Short Range) : هذا النوع من التخطيط يهدف إلي فترة زمنية فورية و هي محصورة في اقل إطار زمني مدته سنة واحدة(1سنة ≤) ، و هو عبارة عن أجزاء متوسطة المدة .ويعني تقسيم مرحلي لخطة متوسطة أو طويلة الآجال. مثالا: الخطة المالية .

-خطط طويلة المدى (Long Range) :و هي الخطة التي ترتكز على الإنجازات المستقبلية و يقود في اتجاه استراتيجي و وتمتد مدتها الزمنية إلي 5 سنوات و أكثر (5سنوات≤).

-خطط متوسطة المدى :(Intermediate Range)

تكون فترتها الزمنية محصورة ما بين سنة واحدة إلي خمسة سنوات (1سنة ≤ 5 سنوات), هذا النوع يسهل الإنجازات طويلة الآجال و ، سيكون إجراءات التعديل تأثير على الخطة طويلة المدى ، و يعتمد على تحقيق الأهداف الموضوعة للمستقبل المتوقع في معظم الحالات .و آخرون على الرغم من أنهم يصنفون التخطيط وفقًا للوقت، إلا أنهم يميزونً أيضا بين الخطة الإستراتيجية (Stratégic Plan) ، والخطة التشغيلية (Opérationnal Plan)

بينما يستحضر آخرون فكرة الاستمرارية في الاستخدام الخطة وهنا يطلق عليها "خطة مستمرة" (Standing Plan) واستعمال واحد للخطة أي (Single Use).

لكن هذه التصنيفات المختلفة المستخدمة ليست متناقضة إنما تأخذ بعين الاعتبار جانب من جوانب الخطة وكلها سياسات عامة على مستوي معين من السياسات العامة.

نقدم تعريفً باختصار، مفهوم الخطة له معاني عديدة مختلفة، من أجل فهم أفضل، ا واحدًا للخطة: "**الخطة تعني الوثيقة التي تتضمن مجموعة من السياسات العامة، سواء كان في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو التعليمي أو الصحي وغيرها**[22] ".

عندما يتم تقديم السياسات العامة في شكل مبادئ توجيهية عامة، فإنها تختلف في العامة أكثر شمولا الدرجة وليس في المعنى على الخطة، وبالتالي السياسات وعمومية من الخطة.

تعتبر أكثر تحديدا من السياسات العامة في نوعية البرامج المتعددة لتنفيذ هذه السياسات العامة فاتجاه الدولة او توجهها نحو تحرير الاقتصادي يعتبر سياسة او توجهات عامة بينما تعتبر خطط خصخصة القطاع العام مثال أكثر تحديدا في تحقيق وتحديد معنى التحرير الاقتصادي

.تعتبر الخطة أكثر خصوصية من السياسات العامة فيما يتعلق بجودة البرامج المتعددة لتنفيذ هذه السياسات العامة، بحيث يعتبر اتجاه الدولة نحو تحرير الاقتصاد، على سبيل

[22] الحسين احمد مصطفي،2002، مدخل الى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، الأردن، ص. 13

المثال، سياسة عامة أو اتجاه عام، بينما خطط خصخصة القطاعات أكثر تحديدا في تحقيق وتعريف معنى التحرير الاقتصادي.

2- .البرنامج (Program) :

يشتمل البرنامج، وهو إطار لخطط العمل، على مجموعة من المشاريع المتعلقة ببعضها البعض، بحيث يشير المشروع إلى النشاط المؤقت الذي تم إنشاؤه إنتاج منتج أو خدمة منفصلة والذي لديه أهداف محددة يتم التسلسل لتحقيقها. في كثير من الأحيان، تستعمل كلمة برنامج أيضا بمدلول سياسة عامة.

و يعرف البرنامج كتالي: "**عبارة عن نشاطات متجانسة تهدف في مجموعها إلى تحقيق أهداف محددة وردت في الخطة و يطلق عليها أحيانا الخطة التشغيلي ة ، و ذلك ألنه اقرب إلى مستوى التنفيذ من الخطة الإستراتيجية**". [23] يرى دليل الإدارة البرنامج كخطة للاستخدام الفردي تغطي مجموعة واسعة من الأنشطة وتركز على الخطوات الرئيسية اللازمة لتحقيق الهدف، والوحدة التنظيمية المسئولة عن تنفيذ كل خطوة، بالإضافة إلى تنظم وتوقيت كل خطوة.

[23]الحسين، مرجع سابق، ص.14

3- .المشروع(Project) :

هي عملية لمرة واحدة ل، ها أهداف محددة تو تطلب تحقيقها ضمن ا الإطار الزمني المخصص. يختلف المشروع عن البرنامج من حيث أن الأخير عبارة عن مجموعة من المشاريع ذات الصلة، وتدار بطريقة منسقة لتحقيق الأهداف المحددة. المشروع هو "**جزء صغير من البرنامج ويختلف عن الخطة بنطاقها المحدود ويتضمن نظام إرشادات تحدد المهام والجدول الزمني**". فإذا كان البرنامج سياسة الأمنية في الطريق، فان المشروع هو اختيار. تكوين السائقين في البرنامج. وتتضمن المشاريع إجراءات مع تعليمات مفصلة لإدارة الأنشطة التنظيمية التي تحدث على أساس منتظم .كما يتضمن اللوائح التي تمثل الخطط المستمرة التي توضح بالتفصيل أنواع الأنشطة التي يتعين القيام بها في موقف معين واتخاذ القرارات بشأن موضوع محدد.

4- .النشاط(Activity) :

هو أحد مكونات العمل الذي يتم في جميع أنحاء المشروع. بمعنى أخر،" **إن الأنشطة تمثل مكونات المشروعات والبرامج. و النشاط بهذا المعنى يمثل العنصر الأولي للبرنامج أو المشروع** [24]".

[24] الحسين، مرجع سابق، ص15

ومن خصائص النشاط أن ال يمكن تقسيمه إلى أجزاء أخرى. على سبيل المثال، قد يكون النشاط برنامجا تدريبيًا كجزء من سياسة تنمية القوى العاملة العامة، أو قد يكون برنامجا لتنظيم الأسرة.

بهذا المعنى، تمثل الأنشطة السياسات العامة على مستوى التنفيذي في الفعل الحكومي، وبالتالي تمثل مصالح الإدارة العامة والمنفذين في الأجهزة الحكومية.

قدمنا في هذا الجزء تعريفات مختلفة لمصطلح "السياسات العامة" وهذا راجع لنقاش النظري الأكاديمي من طرف علماء هذا الحقل.

الإطار التاريخي نشأة وتطور حقل السياسات العامة

هذا الحقل يأتي من تأملات مختلفة حول الدولة، ولكن أيضًا من وجود المعرفة العملية حول أداء الدولة والإدارة التي ظهرت في القرنين السابع عشر والثامن عشر في فرنسا وألمان.

وفي نهاية القرن التاسع عشر، تراجعت العلوم الإدارية لصالح القانون الإداري: معرفة الإدارة يصبح قانونيا ويدور حول الفقه. علاوة على ذلك، تطور علم الاجتماع الذي أصبحت الدولة موضوعا له تحليل.

نشأة علم السياسات العامة وتطوره:[25]

حتى وقت قريب، لم تستثمر العلوم الاجتماعية كثيً را في معرفة العمل العام. في ظل هذه الظروف، في الثلاثينيات، كان ظهور مفهوم السياسة بمثابة نقطة تحول ا لسياسة تتميز بشكل متزايد بأنماط تدخلها حقيقية. إنه يقدم استجوابًا منهجيًا حقً وفعاليتها العملية. لا يمكن فصل الحركة، التي تشكلت بعد ذلك في الولايات المتحدة، عن الظروف التاريخية التي تميزت بالتدخل أكثر مباشرة وأكثر تنظيما للدولة، التي كانت الصفقة الجديدة هي التعبير المثالي عنها.

[25] Duran P., 2004, Genèse de l'analyse des politiques publiques, in Dictionnaire des politiques publiques, s/dir. Boussaguet L., Gacquot S. et Ravinet P., ed. Presses de Sciences Po, Paris, pp.232-241 ترجمتي الخاصة

من المتفق عليه عموما ملاحظة الظهور الأول لمصطلح السياسة (Policy) [26] تحت قلم لسويل(Laswell) ؛ يعبر هذا المفهوم عن منظور جديد لإدارة الشؤون العامة، يُنظر إليه ألو مرة من زاوية عملية صنع السياسة في سياق ترشيد الدولة والسياسة.

بين ثلاثينيات وخمسينيات من القرن الماضي، أوضح لسويل (Lasswell) الفائدة الفكرية والاجتماعية للعلوم الاجتماعية من خلال تكريس علوم السياسة، التي تتميز ثلاثيا بتجربتها وتعدد التخصصات وتوجهها نحو المشكلات التي تواجه المجتمع.

إن علم السياسات ينبع من تأملات مختلفة حول الدولة، ولكن أيضا من وجود المعرفة العملية حول سير العمل الدولة والإدارة التي ظهرت في القرنين السابع عشر والثامن عشر. في فرنسا وألمانيا .

أ– من علوم "المنبر" إلى تحليل السياسات العامة"

اهداف مختلفة :

- جعل حالة القانون الواجب التطبيق
- أوصاف الإدارات (معرفة وصفية)

– الاستعداد لتطوير الإدارة ليكون لديها إدارة جيدة، وتحسين أداء البيروقراطية .على سبيل المثال في القرنين السابع عشر والثامن عشر. معاهدات الشرطة (التنظيم العقلاني للحكومة) هي نتيجة هذه الدراسات.

[26] Hasswell H, op.cit.

لكن النتائج الأخرى، مثل علوم المحكمة (تحليل الهيكل الجماعي للإدارة في السابع عشر والقرن الثامن عشر) الذي تطور في ألمانيا .

في القرن التاسع عشر، تم تنظيم هذه المعرفة وأصبحت علما إداريًا بهدف:

– وصف الإدارة

– تحسين الممارسات الإدارية (يجب على الدولة أن تحقق رفاهية المجتمع، وأن تتأهب لها وسيلة جيدة لذلك).

ب– علم اجتماع العمل العام

في نهاية القرن التاسع عشر، تراجع العلم الإداري لصالح القانون الإداري: معرفة الإدارة تصبح قانونية وتدور حول السوابق القضائية. علاوة على ذلك، تطور علم الاجتماعي الذي تصبح الدولة هدفا له من التحليل .حدثت البداية الحقيقية للسياسات العامة (Public Policy) في الولايات المتحدة في بداية القرن العشرين، ألن الدولة الفيدرالية تعرضت الانتقادات هناك:

زادت المهارات بشكل كبير في القرن التاسع عشر. ومن هنا تأتي الحاجة إلى التحليل والمعرفة لغرض إدارة أفضل، وهذا يعني :

- إدارة فعالة، تتكيف مع القضايا الاجتماعية
- استجابة: التفت إلى رفاهية المواطنين .

تم تطوير تخصص يسمى "الإدارة العامة" تحت تأثير دبليو ويلسون (قبل ترأسيه الولايات المتحدة الأمريكية)

في عهد كينيدي :(John Fitzgerald Kennedy)

أهمية ظهور (PP)[27] لسبب موضوعي: وصول الخبراء في إدارة كينيدي الفيدرالية) كان أول من استدعى علماء الاجتماع ومخططي المدن ... لمساعدته حل المشاكل الرئيسية "الأخيرة" للمجتمع الأمريكي.)

نحن نشهد بالفعل رغبة في ترشيد عمل الدولة، لتطوير الخبرة التي تسمح لصانعي القرار بالاستجابة بفعالية وكفاية لمشكلة ما الذي ينشأ.

ستعيش هذه الحركة بعد جون كنيدي، كما يشير مشروع جونسون "المجتمع الكبير ."

تتضمن الرغبة في التبرير إنشاء أدوات للتفكير واتخاذ القرار: التخطيط والبرمجة نظام الموازنة (PPBS) [28].

إنه برنامج تخطيط ميزانية مسؤول عن تحديد أهداف الإجراء الجمهور، لتحديد نسب التكلفة / الفائدة في الإجراءات المستخدمة. مثال :استخدم أثناء حرب فيتنام لتبسيط عمليات الرجال على الأرض، من وجهة نظر مالية.

يساعد تحليل (PP) الحكومات في اتخاذ قراراتها. على سبيل المثال: في بعض المدن الأمريكية، في ذلك الوقت، اتخذت لقرارات مختلفة وفقا للأحياء، ثم تم تمديد القرار الذي يبدو الأكثر فاعلية إلى المدينة بأكملها.

[27] PP : Public Policy السياسة العامة

[28] PPBS : Planning Programming and Budgeting System نظام التخطيط والبرمجة و الميزانية

ما يميز هذا الوقت، هو المناخ المتفائل لتوسيع قدرات الدولة (حتى في الولايات المتحدة) : يُنظر إلى الدولة على أنها الجهاز العقلاني المنظم.

في السبعينيات، ظهر تحليل (PP) كما هو متصور اليوم، كتخصص في العلوم السياسة، والتغيير يرجع إلى 3 مجموعات من العوامل:

- أسباب عملية: جهاز التثبيت في الستينيات باهظ الثمن وال يرضي حقا على بيل المثال: (PPBS)
- نقد التخطيط على النمط الفرنسي (مكلف للغاية وغير فعال بدرجة كافية .) بالإضافة إلى صدمات النفط
- منع استخدام هذه الأدوات، ألن عواقب الأزمة لا يمكن التنبؤ بها إلى حد كبير.
- أسباب نظرية: تظهر بين أعمال الاقتصاديين التي تنتقد ترشيد الدولة وعقلانية صناع القرار العام.

يطور هربرت سيمون(Simon)[29] فكرة أن الدولة لديها عقلانية محدودة فقط، على سبيل المثال الأسباب:

– مشاكل المعلومات والمعرفة بسبب المعلومات المكلفة والجزئية وأحيانًا غير دقيقة (انتقاد أرقام البطالة في ذلك الوقت) .

[29] Simon H., 1945, Administrative Behavior : A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization, NY, The Free Press ; traduction française, 1983, Administation et processus de décision, Paris, Économica.

– مشكلة الدولة الداخلية: الدولة ليست كلها متجانسة، فهي مصنوعة من عناصر مختلفة تمنع العقلانية الجيدة. بالإضافة إلى ذلك، مشاكل التناقضات الإرادة بين السياسيين وموظفي الخدمة المدنية.

–التحولات الأيديولوجية : المرتبطة بتطور الليبرالية والنقدية. فكرة أن الدولة عضو طفيلي في السوق، لذلك ليست هناك حاجة لتطوير وسائل الدولة ألن الجهاز الوحيد المهم والسوق. بالإضافة إلى انتقاد سلوك البيروقراطيين الذين ال يطيعون منطق السوق، وبالتالي ال يأخذون بالضرورة قرارات فعالة.

بتوليف ظروف النشوء والتطور، يمكننا القول ان علم السياسات العامة قد تطور .حاليا، ومع بدايات تطور الفكر السياسي، تطور هذا العلم من الوصف إلى التحليل، ليصبح علما مستقلا من العلوم الاجتماعية الأخرى، بمنهجيته الخاصة وأسلوبه المميز.

3 تطور مفهوم السياسة العامة[30]

باعتبارها مجالًا للمعرفة، مرت السياسة العامة بتطورات وتحولات منهجية وعملية بارزة. وفي صلب كل التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية التي شهدها العالم، تغير محتوى ومفهوم السياسة العامة، وأصبحت أكثر تعبيراً عن اهتمامات أفراد المجتمع واحتياجاتهم.

[30] إعباسن زهية، رسم السياسة العامة وصنع القرار، مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية، جذع مشرتك، جامعة الجزائر3 السنة الجامعية 2021/2020 ص 9.

ويتجسد أكثر في التفاعل والاختلاط الموجود بين مختلف أنشطة الجهات الرسمية وغير الرسمية.

منذ العصور القديمة، تم ممارسة السياسة العامة. فعندما تتخذ سلطة ما قرارات عامة في مجالات تثير اهتمام المجتمع، فإنها تقوم بالتالي بتطوير السياسة العامة، لكن لم يظهر هذا المصطلح إلا مؤخرًا.

لقد تغير مفهومها وتطور بتحول الاحوال، ويمكن تقسيم هذا التطور الى أربعة مراحل:

- المرحلة الأولى: ما قبل الحرب العالمية الأولى

عندما هيمنت الدراسات التقليدية، التي تتسم بدراسة الحكومة والسياسة في إطار الفلسفة الأخلاقية، مع الاهتمام بالسياسة الحكومة، والمؤسسات السياسية، والتدابير الهيكلية، والتفاهمات الفلسفية للحكومة.

وهو ما وضع الدراسات على ما يبدو وصفية، منفصلة عن تحليل خصائص السلوكيات والأفعال التي تصاحب تطور السياسات العامة. وظل هذا الحال حتى أصبحت العلوم السياسية مستقلة عن الفلسفة الأخلاقية وصارت جزءا من أجزاء العلوم الاجتماعية.

- المرحلة الثانية: الأزمة الاقتصادية العالمية في 1929

وقد أدى ذلك إلى تمديد دور الحكومة وزيادة الطلب والعرض على المعلومات الازمة

لتطوير وتحليل السياسات العامة. ومع نمو الحكومة واتساع صلاحياتها، ترتفع الاحتياج إلى تحليل السياسة العامة. ولذلك ساعدت هذه الأزمة في تغيير الاهتمام في العلوم الاجتماعية والانتقال من الرؤية التقليدية للعلوم السياسية إلى الانشغالات المتعلقة بعمليات تطوير السياسات العامة.

➢ المرحلة الثالثة: بعد الحرب العالمية الثانية

عرفت فترة ما بين الحربين العالميتين بالشعبية الكبيرة وشيوع عواقب المدرسة السلوكية الذي سبب في ظهور التيار السلوكي للعلوم السياسية الحديثة، في البداية، تم الاهتمام على الاسس النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات، ودراسة عوامل التصويت، ووظائف مجموعات المصالح والأحزاب السياسية والاختلافات في توزيع سلوكيات الصراع بين السلطات.

وفي وقت لاحق، تم الاهتمام كثيرا بمحتوى السياسات العامة من خلال تحليل تأثير القوى السياسية والاجتماعية، وكذلك تقييم النتائج المترقبة وغير المقصودة للسياسات العامة على المجتمع، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، تم الاهتمام بمفهوم السياسة العامة وطريقة تجسدها وغياتها، ومنهجية تطبيقها وتقوميها في مجال تحليلي.

لم تكتسب السياسة العامة أهمية علمية و تقنية الا في بداية الخمسينيات من القرن الماضي، لما ظهر كتاب هارون الزويل (Lasswell)[31] رائد في دراسة الاتصال و العلوم السياسية،

[31] Lasswell H, op.cit.

و رائد لمصطلح السياسة العامة. وكتابه مع دانيال لرينر (Lerner)بعنوان "العلوم السياسة: التطورات المعاصرة في الهدف والاسلوب"[32] الذي طرح فيه الإطار لتحليل السياسة العامة.

في ظل هذه الظروف، كان ظهور مفهوم السياسة بمثابة نقطة تحول حقيقية. إنه يقدم بالفعل استجوابًا منهجيًا حقيقيًا لسياسة تتميز بشكل متزايد بأساليب تدخلها وفعاليتها العملية. ولا يمكن فصل الحركة التي تشكلت بعد ذلك في الولايات المتحدة عن الوضع التاريخي الذي اتسم بالتدخل الذي كان أكثر مباشرة وتنظيما من قبل الدولة، والذي كانت الصفقة الجديدة تعبيرا مثاليا عنه.

- المرحلة الرابعة: بعد مرحلة التسعينات

في هذه المرحلة حدثت تغيرات في مهمة الدولة وزيادة أصعدة التفاعل بين مؤسسات القطاعين العام والخاص، بالإضافة الى الدور المتنامي للشركات مختلفات الجنسيات والمنظمات غير الحكومية، من بلورة أسبقيات السياسة العامة وضبط اتجاهاتها، قد سمح كل ذلك في صياغة المسارات الجديدة التي تنظر الى السياسة العامة على أنها ليست أكثر من نتيجة للتدخلات الرسمية وغير الرسمية بين جملة من المؤثرين والفاعلين على مستويين مركزي ومحلي.

[32] Lerner D. et Lasswell H.D., 1951, Les sciences politiques : développements récents en matière de portée et de méthode, Stanford University Press.

ومن هذا المنظور، تعكس السياسات العامة عن عزم الجهات الفاعلة وأصحاب النفوذ الذين هم عمومًا أفراد ضمن شبكة منظمة تسمى اليوم "شبكة السياسة".

وبالتالي، يبين ما سبق أن علم السياسة العامة نمو من الوصف الى التحليل، ثم الى المقارنة ليتكون حاليا حقلا كملا، وأصبح اليوم تحليل مستقل مع منهجية ونهج علمي والنقطة التي تتقاطع فيها العلوم الإنسانية أو الاجتماعية (الاقتصاد، الأداة، العلوم السياسية..).

بمعنى آخر، شهد حقل السياسة العامة تطوراً في مصطلحه وعمليته، وتمكنت الدارسات حول أسلوب صياغة السياسة العامة، تابعا لتقديم المعلومات الصحيحة من خلال فتح المجال أمام قنوات اتصال متعددة وباستعمال التقدم التكنولوجي، لقد ابتكر العديد من الباحثين والعلماء تعريفات مختلفة فيما يتعلق بالسياسة العامة.

أهمية واهداف دراسة السياسات العامة

نحن ندرس السياسة العامة لأننا نريد أن نعرف لماذا قرارات معينة مصنوعة. لماذا قررت العديد من الحكومات "إنقاذ" البنوك مثلا بدلا من السماح لها بالانهيار؟، بعد الأزمة الاقتصادية في عام 2008، لماذا فعل الكثير من الحكومات "تخصص" صناعاتها وتقدم أفكارا للقطاع الخاص إلى القطاع العام من ثمانينيات القرن العشرين؟ لماذا تابع الرئيس أوباما مثلا إصلاحات الرعاية الصحية في عام 2009؟

لماذا أدخلت العديد من الحكومات سياسات رئيسية لمكافحة التبغ في حين أن حكومات أخرى، مثل ألمانيا، لديها عارض المزيد من الضوابط؟ لماذا أدخلت الحكومة "ضريبة الاقتراع"في عام 1989؟ لماذا قامت الحكومة الأسترالية بإصلاح قوانين الأسلحة في عام 1996؟ لماذا تذهب الدول إلى الحرب؟[33]

تحظى دراسة السياسات العامة بأهمية علمية كبيرة لعدة أسباب، تتعلق بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمنهجية.

تتيح لنا دراسة السياسات العامة فهم كيفية اتخاذ القرارات الحكومية، ومن يشارك في تطويرها، وما هي العمليات المستخدمة لتنفيذها. ويشمل ذلك تحليل المؤسسات، والجهات الفاعلة (الحكومات، والمنظمات غير الحكومية، وجماعات الضغط، والمواطنين)، وديناميكيات السلطة.

[33] Cairney P., (2011), Understanding Public Policy (Why do we study public policy?) Palgrave Macmillan, pp 1-2. ترجمتي الخاصة

أهمية دراسة السياسات العامة

إن دراسة السياسة العامة كمجال علمي لها أهمية كبيرة، وينعكس ذلك في كتابات الباحثين في هذا المجال كل حسب تخصصه، وهو ما يعكس مدى أهمية السياسة العامة لكل منهم. وتختلف أهمية دراسته بالنسبة للمتخصص في دراسة النظام السياسي عن أهميتها بالنسبة لمحللي العلاقات الدولية أو العلاقات الاقتصادية، ولكن بشكل عام يشعر الباحث السياسي في هذا المجال بهذه الأهمية بناء على أسس علمية ومهنية وسياسية.

لهذا، فإن دراسة السياسة العامة ترجع إلى ثلاث اهتمامات رئيسية، يمكن تناولها على النحو التالي:

1 الاهتمام العلمي

من أجل نيل على مزيد من المعلومات حول أصل السياسة العامة وأساليب تشكلها وصياغتها، وكذلك آثارها على المجتمع، مما ينتج فهم أفضل للنظام السياسي والمجتمع، من خلال الاعتماد على الطرق العلمية. ومن هذا المنظور تعتبر السياسة العامة إما متغيرا تابعا أو متغيرا مستقلا.

2 الاهتمام المهني

الدوافع العلمية هي اكتشاف المعرفة والعلم، بينما خلف تفعيل المعرفة العلمية لحسم المشكلات الاجتماعية، تشكل العوامل المهنية مسألة جدل ونقاش[34].

[34] Anderson J., op.cit., p. 21

مع ارتفاع عدد الأفراد والمنظمات الذين يدركون الأسباب التي أحدت اعداد السياسة العامة وانعكاساتها، كبر فهمهم بما ينبغي الأجراء به لتحقيق الغيات الاستراتيجية.

ومن الخصائص الأساسية لهذا العلم أنه يتميز بطابع مهني، وأن لديه القدرة على ردم التفاوت بين النظريات والدراسات التطبيقية، وأنه يكتسب أيضا تراكم المعرفة الموجودة في العلوم الإنسانية والتقنية المتعددة.[35]

أهداف دراسة السياسة العامة :

فقد تكرست اهداف ملموسة للسياسة العامة، وفقا لادرك المكانة الثابتة لها، ولوظيفتها المؤثرة في الحياة الاجتماعية والسياسية، للمجتمع وللحكومة. هذه الأهداف شجعت الأطراف المعنية في المجال النظري والتطبيقي، نحو بحث السياسة العامة، والاعتبار بمواضعها، نحو انجاز غلف ممتاز محتمل للأهداف المرغبة.

يسمح لهذه الاهداف أن تعكس المعاملة مع السياسة العامة تصرفا علميا وعمليا في سياق من الواقعية والمحافظة على ماهية الفكرية المميزة بها. [36]

ومن أهم الأهداف نذكر ما يلي:

- تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسة العامة
- دعم الإمكانات والقدرات المهنية في عملية السياسة العامة

[35] ليمان سالمة وبارة سمي، 2015، صنع السياسات العامة: دراسة في المفاهيم والمنهجية والبيئة، دار مجد الاوي للنشر والتوزيع. ، ص 46

[36] الفهداوي فهمي خليفة، 2013، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الثانية، الأردن ، ص46-45.

- تنضيج الأفكار والتجارب السياسية[37]

من بين الأهداف التي لخصها توماس داي (Dye) [38]

1- الكشف عن أعمال الحكومة وصناعة البرامج والنتائج المباشرة وغير المباشرة، الملحوظة وغير الملحوظة، القصيرة المدى والبعيدة المدى.

2- الكشف عن المشكلات الاجتماعية وكيفية تقديم الحكومة لحلولها، والعلاقة العلمية الدقيقة لهذه المشكلات مع العديد من البيئات الداخلية والخارجية، وكذلك تحديد البدائل المعروضة لحسم المشكلة.

3- الكشف على العوامل المفيدة للحكومة في عمليات ومراحل صنع السياسة العامة، بغية تدرك كبير لدور ومساعدة الحكومة لتقلص الانعكاسات السيئة لتلك العوامل.

4- دعم الحكومة في صنع سياسات فعالة لتحقيق الأهداف المطروحة.

5- التثقيف السياسيين حول أحدث الأساليب السائدة في عملية صنع السياسة العامة، سندا مشروعية اعملهم، الحصول على مساندة شعبية كبيرة للسياسات المعروضة

6- وفي المجال الدولي، دعم توقعات السياسات العامة الخارجية المؤثرة على السياسات الداخلية، ودعم صياغة الحكومة للسياسات العامة التي من المحتمل ان تحصل على المساعدة الدولية.

---

[37] الفهداوي، مرجع سابق، ص46-45

[38] Dye T. and Zeigler H., (2000), The irony of democracy, Millennial ed, TX : Harcourt Brac, pp4/5. 48 منقول من ليمام وبارة، مرجع سابق، ص.

وباختصار، تحدد السياسات العامة صورة فعل الحكومة وتضع تدبير مؤسسات الدولة. فهي تشغل بضبط السلوك البشري وبتنظيم المؤسسات وتوزع الفوائد وإعادة توزيع مردود لذلك فإن السياسة العامة هي في صميم عمل الحكومة.[39]

[39] ليمام وبارة، مرجع سابق، ص 49/48

خصائص السياسات العامة

بعد مناقشة التعريفات المختلفة لمفهوم "السياسات العامة" أعاله، وبعد اكتشاف تعقيد المعاني وتشابكها، ننتقل في هذا الجزء لعرض خصائص السياسات العامة التي من خلالها نوضح هذا المفهوم بشكل أكبر ومن هذا، يمكن التميز بين العديد من السياسات العامة هناك 8 خصائص التي يمكن وصفها وتعريفها .المختلفة والقرارات الحكومية الأخرى بسماتها الأساسية ومعناها فيما يلي

أ ن السياسات العامة:

1.هي فعل للمؤسسة الحكومية يتم تبني السياسة العامة من قبل الحكومة. تمثل السياسة العامة خيارات حكومية والأنشطة والإجراءات الجارية والمتطورة التي تقودها للمؤسسات . مثال: في مواجهة البطالة، تتبني الحكومة سياسات عامة لتشغيل الشباب

2. مع سلطة شرعية السياسات العامة هي قرارات سياسة عامة، تصدر بقانون أو مرسوم أو نظام، لها أبعاد التزاميه قانونية و شرعية. مثال سن قوانين تحظر تصريف النفايات الملوثة في الأنهار .

3. نشاط هادف موجهه تأخذ السياسة العامة في الاعتبار ما يبين من أهداف واضحة تتعلق بالبيئة والمجتمع، والتي تهدف بشكل أساسي إلى تحقيق المصلحة العامة. وتشكل[40] السياسات العامة مجموعة من الترابط الدقيق والتزاما منهجيا، بالتالي تكون ذألك السلوك الموضوعي والعقلاني وبعيدًا عن الصدفة

[40] الفهدوي ، مرجع سابق ، ص 48 الى 84.

4.استجابة واقعية و نتيجة ملموسة أن السياسة العامة تعبر عن القضايا والمشاكل الحقيقية التي تمثل مطلبًا ملموسا، ويجب أن تكون نتائج ومخرجات يمكن رؤيتها وتجربتها وعدم التعبير عنها في الأمور الغامضة أو المظلمة. هي ‘‘) وعود +جهود . .")

5. شاملة ولكل المجتمع المعني .تتأثر كافة فئات المجتمع وجميع القطاعات والمناطق بالسياسات العامة التي تمثل محتوى المصلحة العامة. ويتبع من ذلك، أن السياسات العامة توجد في مجموعتين أوال مجموعة السياسات العامة ذات طبيعة مادية، ثانيا مجموعة السياسات العامة ذات طبيعة رمزية

6. .توازن بين الفئات و مجموعات المصالح تقوم مجموعات المصالح و الضغط بتحالفات متوازنة بينها و بين اللجان التشريعية للسياسات العامة و الوكالات الإدارية المنفذة لها، للحفاظ على مصالحها، و بالتالي تؤثر هذه المجموعات بقوى على السياسات العامة . بالإضافة إلى ذلك، فإن عملية كون توازن بين الفئات ومجموعات المصالح، تسمح بوجود ما يعين "بأجندات المنافسة" التي تكشف عن حجم القرب من القضايا والمشاكل الملحة

7. .ممكن تكون غير مترقبة أو غير مؤطره بقانون آو نظام يمكن لصانعي السياسة العامة إنشاء سياسة عامة معينة من خلال عدم فعل أي شيء كما لو كانوا يفعلون شيئًا ما، هذا يذكرنا بتعريف داي (Dye) لسياسة العامة بأنها "اختيار الحكومات لما تفعله و ما ال تفعله". وهذا يعني أن ما ال تفعله الحكومة هو سياسات عامة، بما في ذلك تضمين إدراجها في السياسات العامة .

8. تعبر على ما يعين بالجدوى السياسية ا للتأثيرات المحتملة للسياسات العامة المعتمدة قبل تمثل هذه الخاصية تقييماً ما مسبقً ، وتعتبر الجدوى مؤشراً را مهًم البدء في تنفيذها ا على نجاح السياسات العامة .

أنواع السياسات العامة

من الممكن وضع تصنيف للسياسات العامة يوضح أن نطاقها ووسائل عملها وأهدافها قد اختلفت بمرور الوقت. التصنيف الرئيسي للسياسات العامة هو لتيودور لوي (Lowi)[41] وهو تصنيفا نظريا للسياسات العامة، يقوم على التمييز بين عنصرين :

- ❖ نوع مواطن السياسة العامة : (المواطنون هم الأفراد والجماعات والمنظمات المعنية بالسياسة العامة)قد تسعى السياسة العامة إلى تعديل السلوك الفردي أو حتى المجموعات المحددة بشكل أقل؛
- ❖ نوع القيد الذي تشير إليه الأدوات المستخدمة :يمكن أن يكون القيد إما مباشً را أو غير مباشر. يتيح تقاطع هذين المعيارين إمكانية إنشاء أربعة أنواع من السياسات العامة:

1السياسات التنظيمية: (Regulative)

تستهدف هذه السياسات الأقراد عن طريق القيد المباشر. تحكم هذه السياسات سلوك الأفراد من خلال سن معايير إلزامية. الإكراه على الأفراد مباشر. يوجه العمل بالتهديد بالعقوبة في حالة الانحراف. مثال قانون السير؛

2.السياسات التخصصية أو التوزيعية: (Distributive)

تستهدف الأفراد عن طريق قيود غير مباشرة يستفيد الفرد من العمل العام إذا استوفى عددًا من الشروط، تتعلق هذه السياسات بمنح الخدمات العامة من قبل السلطات

[41] Lowi T. J., (1972), Four Systems of Policy, Politics and Choice, Public Administration, Review, Vol. 32, n°4 (Jul-Aug 1972), pp. 298-310

العامة) السلع المادية واللوائح القانونية والتراخيص والاتفاقيات لتحقيق ترجمتي الخاصة 2 4 3أو متابعة نشاط شخصي أو صناعي أو تجاري، تخصيص تصاريح البناء، والمزايا الاجتماعية في ظل ظروف محددة (. القسر غير مباشر ويمارس على سلوك الفاعلين. تسمح هذه السياسات بعمل تكييف الإجراء من خلال تطبيق معايير عليه؛

3.سياسات إعادة التوزيع: (Redistributive)

تنظم هذه السياسات إعادة التوزيع الدخل في المجتمع من أجل توفير المنافع للفئات الأكثر حرمانًا وهي تخص المجموعات عن طريق قيود مباشرة) الضمان الاجتماعي، السياسة المالية أو الضريبية (. إعادة التوزيع في هذه الحالة، تضع الدولة قواعد لمجموعة معينة. ثم تخضع المجموعة بأكملها الالتزام محدد) مثال :الالتزام بالمساهمة في الضمان الاجتماعي؛

4.السياسات الإجرائية (Procédural) أو(التأسيسية):

هي تلك التي تحدد القواعد المتعلقة بالقواعد، وتسمى أيضا "السياسات المؤسسية"، أي تلك التي تهدف إلى الاعتراض على تعزيز أو تحويل مؤسسات الدولة أو المجتمع (اللامركزية، إصلاحات قانون العقوبات في هذا النوع وغالبًا ما تنطوي على إنشاء آليات مؤسسية) مثال: عقد خطة الولايات بين الدولة المركزية). تشرف السلطات العامة على السياسة العامة من خلال سن القواعد الخاصة بالإجراءات الواجب إتباعها. تشكل قيودًا غير مباشرة على المجموعات، يكون الإكراه غير مباشر ويمارس على بيئة

الفاعلين. وتتعلق هذه السياسات العامة بإطار تعريفات السياسات العامة أكثر من ارتباطها بالمحتوى نفسه .

الانتقادات لتصنيف:(Lowi)

في الواقع، من النادر أن نلقي على سبيل المثال بسياسة عامة تنظيمية بحتة .لذلك يجب استخدام هذا التصنيف بطريقة مرنة، مع العلم أن نفس السياسة العامة يمكن أن تحتوي في الواقع على العديد من الجوانب الأربعة المذكورة أعاله .

سيكون تصنيف (Lowi) وصفيًا وثابتًا للغاية على حساب التفسير. على سبيل المثال، لا يجعل من الممكن محاولة التنبؤ برد فعل بلد ما على مشكلة معينة أو النتائج التي سيعطيها الإجراء العام(ظهر تصنيف حسب الأنماط الوطنية) [42].

العلاقات بين الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى في العملية السياسية. هل الحكومة من منظور التوصل إلى حل وسط أم إجماع أم أنها تسعى إلى فرض قراراتها بغض النظر عن معارضة الجماعات المنظمة. وهكذا تبرز الأنماط الوطنية، والتي هي بالطبع حالت نظرية ملحوظة: السويد(1945 /1990)، المملكة المتحدة (1945/1979)، ألمانيا (قبل السبعينيات) .

مثال على تصنيفات أخرى: الأنماط الوطنية. بدلاً من تحليل الاختلافات في السياسات العامة من زاوية الأنواع المختلفة للسياسات، قد يكون من الحكمة والأكثر إثارة للاهتمام،

[42] Lowi T. J.,(1972), Four Systems of Policy, Politics and Choice, Public Administration Review, Vol. 32, n°4 (Jul-Aug 1972), pp. 298-310

محاولة تحديد الخصائص الوطنية لصنع السياسات .وأخيرا، أساس تفكير لوي (Lowi) نفسه موضع تساؤل، وبالتالي يمكننا أن نتساءل عما إذا كانت السياسات العامة هي دائما عوامل التقييد والإكراه.

تصنيف (Anderson) :

وابتكر اندرسون (Anderson)[43] تصنيفا واسعا يتضمن طبيعة السياسات العامة التي اعتمد عليها و الذي يضم جوانب تصنيف لوي:(Lowi)

✓ السياسات الفعلية والإجرائية :(Substantive and procédural)

يتم تقسيم السياسات العامة حسب المحتوى أو الإجراءات. انجازات الحكومية يتم تحديدها في السياسات الفعلية .أما بالنسبة للسياسات الإجرائية، فهي تتعلق بكيفية عمل شيء ما أو من يفعل شيئًا معينًا ومحتواها قضايا تنظيمية

✓ السياسات التوزيعية والتنظيمية(Regulative and Distributive)

تهدف سياسات التوزيع إلى إسناد الخدمات والمزايا لإفراد والمؤسسات والجماعات والجمعيات، ويتم تنفيذ هذه السياسات بثالثة طرق: الدعم، والعقود، والتراخيص .عملية فرض قيود على سلوك الأقراد والمجتمعات والتحكم في كيفية تنفيذ أنشطة معينة هي السياسات التنظيمية. وتشمل هذه السياسات الإجراءات الحكومية التي تهدف إلى إعادة توزيع الثروة والدخل والممتلكات بين مجموعة كبيرة من السكان .ولذا فهي، موجهة بشكل عام نحو السيطرة على الاقتصاد الكلي .

[43] Anderson J., op.cit., pp.8-23

✓ السياسات الرمزية والمادية (Symbolic and Material)

بناء على نوع وطبيعة المزايا التي تمنحها، تتميز هذه السياسات .

ا–السياسات المادية: توفر هذه السياسات، بشكل فعال، الموارد المادية أو القوة الحقيقية والسلطة للمستفيدين، وتفرض تكاليف حقيقية على الأشخاص المعنيين .

ب– السياسات الرمزية: هي السياسات التي ليس لها تأثير مادي ملموس، ولا تنسب منافع مادية معينة، وليس لها تأثيرات ضارة محددة. فهي التي تقدم اتجاها دائما نحو القيم الاجتماعية العليا. مثال العدالة الاجتماعية .ما لحظة هامة: التمكن أن تكون رمزية تماما أو مادية تماما.

نماذج صنع السياسات العامة

لقد بدأ المهتمين بدراسة السياسات العامة، وبمختلف الاتجاهات الميدانية والعلمية، في تأسيس مواضيع متخصصة ومحاور معينة. يمكن للباحثين المعنين ان يتعاملوا بطريقة واسعة على حقل فرعي الذي يندرج تحت السياسة العامة، لان السياسة العامة تتضمن مواضيع تغطي في الواقع العديد من الميادين. إذا تبلورت دراسة السياسة العامة، في عملية صنع السياسات العامة، فان من المهم النظر الى هذه العملية، لأنها الباب الضروري للإدراك بالسياسات العامة وبأساليب تطوريها ومضمنها وعمليتها ونتائجها وتقويمها، ثم تحليلها ودراسة معطياتها وتجويدها.

وللمناقشة على هذه الاهمية، سنتطرق في هذا المبحث على نماذج صنع السياسات العامة، كعملية يسمح بفحص السلوك السياسي والانساني، وإدراك أبعادها الشاملة في إطار النظام السياسي، ومن ثم وضع التحليلات المنهجية الموثقة لهذه الأنماط، باعتبارها انماطا مهمة، التي تشير الى خصائص السياسة في المجتمع.[44]

قبل تقديم النماذج، يجب ان نعرف مفهوم النموذج.

[44] الفهداوي، مرجع سابق، ص.179.

تعريف النموذج:

النموذج هو "عبارة عن صور نظرية مبسطة لما هو موجود في عالم الواقع، أي أنه عبارة عن بناء مشابه للواقع. والنموذج هو أداة التمثيل للواقع وادراكه في بعض جوانبه الأكثر مغزى وأهمية، وهو مركب ذهني من مفاهيم معنية، يقوم على مجموعة من العلاقات الارتكازية، وهذه العلاقات بنائية، والنموذج كأداة للإدراك العلمي يجب ن يتسم بالوضوح المفاهيمي."[45]

نماذج تحديد السياسات العامة هي كالتالي:

1. نظرية الجماعة Group Model

يتشكل مركز السياسات العامة في التفاعل بين الجماعات، وهذا ما يرتكز عليه نموذج الجماعة. عندما يجتمع اشخاص لديهم اهتمامات مماثلة، بشكل رسمي أو غير رسمي، بهدف التأكيد في مطالبهم لدى الحكومة، وبالتلى تكوين جماعات المصالح، مثل مجموعة لها مصلحة مشتركة وتزعم ان احتياجاتها تتفوق على رغبات الفئات الأخرى في المجتمع، لأن هذه المجموعات تتمتع بخاصية ومنظور سياسي يجعلها جديرة بهذه الصفة، وفقاً لذلك المؤسسات الحكومية تتفاعل مع هذه الجماعات.

والحقيقة هي أن هذا النموذج ينظر الى السياسة العامة باعتبارها مصلحة الجماعات في النضال من أجل التعبير عن رغبتها، وأساس الحياة السياسية يكمن في وجود التفاعل

[45] شلبي محمد، 1997، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقتراب، الادوات، دار هومة، الجزائر، ص.87.

والنزاع بين الجماعات، عندما يتصرف الأفراد كأعضاء في المجموعة أو تفويضا عن مصالح المجموعة يغدون موجودون ومهمين في السياسات العامة، هذا يسمح لهؤلاء الأشخاص بممارسة تحبيذ تهم وخيارهم السياسي.، وهذا يعكس واقع تشكيل الجماعات كونها واسط بين الحكومة من جهة و بين الأشخاص من جهة أخرى ، وأن في المقابل تعبر السياسة العامة عن نزاع الجماعات للنفوذ على السياسة العامة ،اذ يدير النظام السياسي مهمة ذلك الخلاف من خلال :

- إرساء قوانين العبة في الاختلافات بين الجماعات.
- تنظيم الحلول الوسطية والموازنات بين المصالح.
- الفعل على تطبيق هذه الحلول في أسلوب سياسة عامة محددة.
- تنفيذ هذه السياسة العامة بطريقة قوية وفعالة.[46]

وفقا لهذا النموذج، ينظر الى السياسة العامة على أنها نتيجة لممارسة المجموعات القوة والضغط للتأثر في السلطة التشريعي (مع العلم أن الضغوط تمارس على السلطة التنفيذية من قبل قوى خارجية)، وتعتبر الجماعة حلقة وصل بين الحكومة والفرد، يلعب الفرد دورا مهما في السياسة فقط عندما يعمل كممثل للمصالح ، و في هذا السياق قد تشير الجماعات الى "الفرق المختصة وجامعات الضغط ومناصري قضية ما والأحزاب السياسية

[46] الفهداوي، مرجع سابق، ص. 180

والمجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية"[47]، و لذلك فان وضع القواعد وتحقيق توازن المصالح وإعداد التسويات وتنفيذها هي مهمة النظام السياسي ، ،

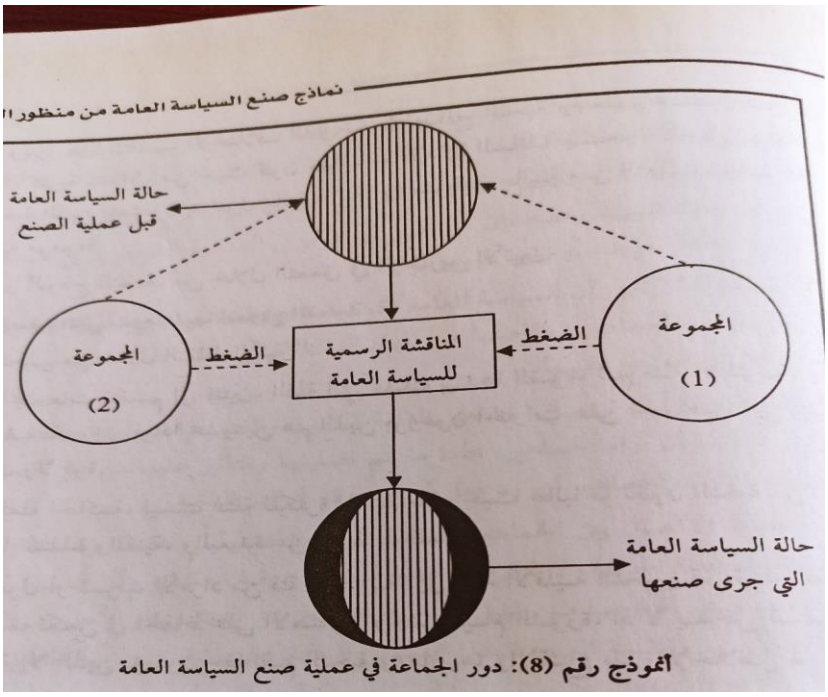
يتم تحديد تأثير المجموعة من خلال الثروة والقيادة والقوة التنظيمية والقدرة على الوصول الى صانع القرار، ومن ناحية اخرى، فمن خلال التفاوض والتسوية بشأن المطالب التي تمت مناقشتها، يجيب صناع السياسات لهذه الضغوط.,

يعتمد نموذج الجماعة على مجموعة من الأطر الفكرية والسلوكية، ومخرجات التوازن، والتي تتضح من العرض التالي، ضمن محورين مهمين هما:

- المحور الفكري: يعكس عن نموذج الجماعة وبنيتها ووظيفتها، فضلا عن دورها وتأثيرها على السياسات العامة .
- المحور التوازين: وجود الجماعة داخل النظام السياسي، والتفاعل بين أفراد الجماعات، وايضا التنافس بينهم، يؤدي الى توازن النظام السياسي؛ مما يعزز محتوى التوازن داخل النظام السياسي[48].

[47] لعجل ليلى وأزروال يوسف، 2023، تحليل السياسة العامة من منظور العملية: النماذج والمنهجية، مجلة الإنسانية و الاجتماعية، المجلة 9، العدد1، جوان 2023، ص.800

[48] نفس المرجع ص.799



أنموذج رقم (8): دور الجماعة في عملية صنع السياسة العامة

منقول من فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق، ص.183

2. نظرية النخبة Elite Model

نظرية النخبة هي مُنظِّر حرفي يريد تجميل وتوسيع ميزان القوى في المجتمع المعاصر. ويحتوي المنصب على منصب ثانوي صغير، يتكون من الأعضاء الاقتصاديين وموارد التخطيط السياسي، والذي يحتوي على صلاحيات أكبر، وأن تكون هذه السلطة مستقلة عن الانتخابات الديمقراطية.

الخصائص الأساسية لهذه النظرية هي أن السلطة مركزة، والنخب موحدة، وغير النخب متنوعة وعاجزة، ومصالح النخبة موحدة بسبب الخلفيات والمواقف المشتركة، والسمة المميزة للسلطة هي الموقف المؤسسي.[49]

حسب مؤيدو نموذج النخبة، لا يخلو أي مجتمع مهما كان مستوى طوره الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي، من أقلية كفؤة واغلبية خاضعة لحكم تلك الأقلية، ويسمون هذه الأقلية الحاكمة، " النخبة".

مع نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي، ظهرت نظرية النخبة بشكل أو ضح بين عدة المفكرين الغربين ومن بينهم نذكر: باريتو Pareto، موسكا Mosca ، روبرتو ميشلز Roberto Michels، ميلز Mills، برهام Bernham، ولقد اعتقدوا كلهم، أنه في المجتمعات توجد دائما طبقة صغيرة تسيطر على الغالبية العظمى من الأشخاص.

في مؤلفته الذي نشرها سنة1956، داع العالم الأمريكي ميلزMills بنظرية السلطة "نخبة"[50]. وردت نظرية النخبة ردا على مصطلح "الطبقة" الذي اعتمدته الماركسية وحدة تحليل لها، لأن الماركسية تعتبر بأن المجتمعي منقسم الطبقة المالكة والطبقة العاملة، بينما النخبة تراه منقسما بين أقلية والأغلبية: الحكام والمحكومين.

القادة هم الأقلية التي تسيطر على السلطة السياسية، وتأخذ القرارات المهمة المؤثرة على المجتمع، هذا التأثير يأتي من خلال الانتماء العائلي أو السيطرة على الموارد، أو تجسيد

[49] Shannon D., (2011*),* Political sociology: oppression, resistance, and the state*,* Pine Forge Press, (ISBN 9781412980401, OCLC 746832550)

[50] C. Wright Mills, The Power Elite, 1956. (ISBN 0-19-541759-3)

القيم الدينية، أو الاجتماعية المنتشرة، أو مستوى تعليمي مرتفع، أو امتلاك عناصر معينة وكفاءات مميزة أو إمكانيات تنظيمية هائلة، بالإضافة الى تماسكها ضد القوى الأخرة في المجتمع، أما المحكومون فهم يمثلون ف الأغلبية التي لا تشرك أو ليس لها تأثير في عملية صنع القرار ويجب عليها السمع والطاعة.

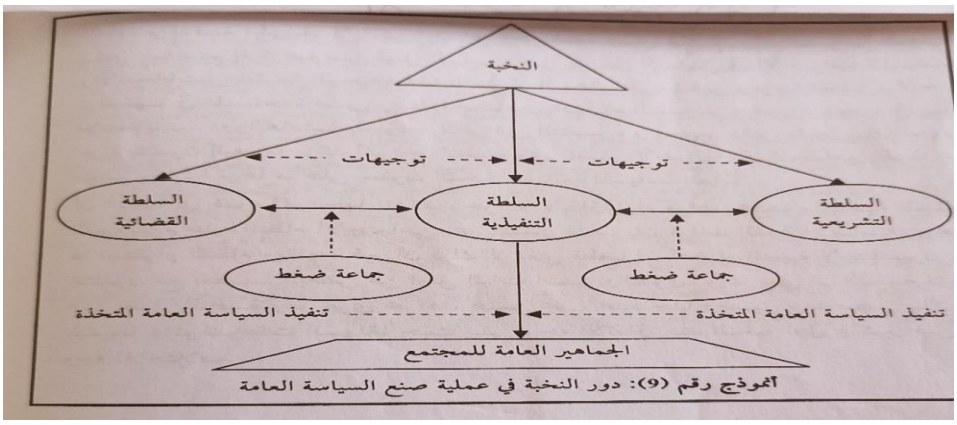
تعكس السياسة العامة قيم وأولويات النخبة الحاكمة، حسب هذا النموذج. وباعتبارها نخبة متميزة، تمثل النخبة اراء المواطنين بشأن السياسة العامة، وتؤثر النخبة أيضا على الأفراد أكثر من تأثرها بهم. وحسب هذا النموذج، ينظر الى السياسة العامة على أنها استفزازية تجاه المواطنين لأنها تهتم بالمصالح الخاصة على احتساب المصالح العامة.[51]

وأخيرا يعتبر هذا النموذج ان النخبة هي التي تحدد السياسة العامة التي يتم تخصيص للأشخاص الذين يتلقونها، ومن هذا المنطلق، تنفصل المجتمعات بين من يملك السلطة (النخب) ومن يفوضها الى هذه النخبة، من الذين يستمتعون بها ومن لا يتمتعون بها، وتنعكس قيم أولئك الذين يمارسون السلطة في السياسات العامة. لذلك يمكن أن نفهم بأن التغيرات في السياسات العامة تكون تقدمية وليست ثورية، وفقا لهذا النموذج، لأن السياسات العامة تجسد القيم المتطورة للنخب وليس مطالب الأفراد، الذين لهم تأثير مباشر في صنع السياسات العامة.[52]

[51] الفهداوي، مرجع سابق، ص.183-184

[52] لعجال وأزوال، مرجع سابق، ص.800

الخصائص الأساسية لهذا النموذج هي أن السلطة مركزية، والنخب موحدة، أما غير النخب فهي متنوعة وعاجزة، ومصالح النخبة موحدة بسبب الخلفيات والمواقف المشتركة، والموقف المؤسسي هو السمة الميزة للسلطة[53].



منقول من الفهداوي فهمي خليفة، مرجع سابق، ص.186

3. نظرية النظام السياسيSystems Model

يتكون النظام السياسي من وكلاء ومؤسسات ومنظمات وسلوكيات ومعتقدات وأعراف ومواقف ومثل وقيم وتفاعلات كل منهم، وبالتلى فهو يشمل، من بين أمور أخرى، النظام السياسي أو البنية الاقتصادية أو التنظيم الاجتماعي. تم اقتراح هذا المفهوم من قبل عالم السياسة ديفيد أستون (Easton) في الخمسينيات من القرن الماضي، من خلال تطوير

[53] Shannon D., op.cit.

نماذج مجردة تصف انتظام أنماط وعمليات الحياة السياسية، بشكل عام من خلال نظرية النظم. وبالتلى خلق أستون نهج لدراسة السياسة ككيان سياسي حيوي. تصبح نتيجة عمله أول تعريف للمفهوم بشكل مستقل عن التحليل القانوني والدستوري السائد قبل الخمسينيات. [54]

ومن ثم، فمن خلال أخذ الدولة كعينة للدراسة، ينظر اليها على أنها نظام معقد، تتفاعل ضمنه العناصر التي تتكون منها (مجموعات أو أفراد) وفقا لأنماط سلوكية معينة. وهكذا، يرى أستون أن ما يحدد النظام السياسي هو وظيفته توزيع القيم التي يعتبرها المجتمع مفيدة، مثل المال والتعليم وما الى ذلك.

نظرية النظام السياسي هي نظرية سياسية كاملة الى حد ما وشديدة التجريد، ومتأثرة بعلم القيادة والسيطرة،

ودافيد أسيتون (Easton) يعرف النظام السياسي بأنه " تلك الظواهر التي تكون في مجموعها نظاما هو في الحقيقة جزء من مجموع النظام الاجتماعي، ولكنه تفرع عنه بقصد البحث والتحليل".

أما العالم صامويل هنتنغتون (Huntington) وضع مخطط يرتكز على تقاطع متغيري نحددهما كمفتاح لتفسير التطور السياسي: مستوى «مأسسة السلطة" و "المشاركة في عملية صنع القرار."

[54] Easton D. 1969 , Approches de la théorie politique, Amorrortu Editores Buenos Aires, p. 221.

واعتمادا على مستوى إضفاء الطابع المؤسسي عليها، يتم تشكيل الأنظمة السياسية بحيث تتم ممارسة السلطة السياسية" من خلال القوانين" أو "من خلال الناس". من ناحية أخرى، قد تكون المشاركة منخفضة، حيث تقتصر على مجموعة صغيرة من الناس الذين يركزون السلطة (النخبة البيروقراطية، الأرستقراطية، الطبقة الغنية، العقلانية، الديماغوجيين، وما الى ذلك)؛ ويمكن أن يكون متوسطا، عندما تدخل مجموعات من الطبقات الوسطى الى السياسة؛ أو يمكن أن يكون مرتفعا، عندما تنضم القطاعات الشعبية الى هذين النوعين من الفئات الاجتماعية. [55]

ومن جهة اخرى، يتضمن النظام السياسي مكونات تتعلق بالحكم وتنظيماته، والجماعات السياسية والسلوك السياسي، وعليه، يمكن تحديد نطاق النظام السياسي من خلال عدة لإجراءات المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر باتخاذ القرارات الملزمة للمجتمع.

ولذلك، فان أي فعل اجتماعي لا يتسم بهذه الصفة، يكون خاليا من عنصر من عناصر النظام السياسي، ويمكن بدلا من ذلك تقييمه كعنصر من عناصر البيئة المحيطة به.

ووفقا لرؤية أسيتون السلوكية للسياسة، يمكن النظر الى النظام الساسي على أنه نظام محدود وتدرجي (أي أن جميع الأنظمة السياسية هي مرنة، متغيرة بحدود محددة) ويتم اتباعها في صنع القرار.

[55] Huntington S., (1996), The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York, Simon & Schuster; traduction, (2000): Le choc des civilisations, Paris, Odile Jacob.

تعمل التفاعلات من خلال التدفقات بين المدخلات والمخرجات من خلال التغيرات الديناميكية والتغذية العكسية. وهي كما قدمها أسيتون، عبارة عن دائرة بدايتها تتوافق مع مدخلات البيئة وتنتهي بمخرجات تلك البيئة، مع عملية تغذية مرتدة، تربط بين المدخلات والمخرجات.

وفيما يلي تبسيط للنموذج أسيتون[56] :

الخطوة الأولى:

المدخلات هي المطالب والدعم الذي يتلقاه النظام من المصالح المجتمعية. ويتم نقل هذه المدخلات من البيئة الاجتماعية الى النظام السياسي المسؤول عن تجميع هذه المطالب والتعبير عنها، وهي الوظائف التي يتم تحقيقها في الصندوق الأسود،

تتسبب التغيرات في البيئة المادية والاجتماعية المحيطة بالنظام السياسي يسبسب في ظهور «مطالبات" و "صور دعم" المتعلقة بالعمل أو الوضع الحلي.

ومن ثم، من خلال السلوك السياسي، "مدخلات" في النظام السياسي هي منبثقة من توجيه المطالب أو صور الدعم.

الخطوة الثانية:

في ضوء هذه المطالب ومجموعات دعم النقاش، في النظام السياسي، يتم انتاج القرارات أو "نتائج" من خلال استهداف أحد نقاط البيئة المادية أو الاجتماعية المحيطة.

[56] Easton D., op.cit.

ان مخرجات النموذج هي استجابة النظام لهذه المطالب، والقرارات والإجراءات المتخذة نتيجة لعملية اتخاذ القرار، والتي عند التفاعل مع البيئة تولد مطالب ودعم جديد، مما يجعل العملية تبدأ من جديد.

الخطوة الثالثة:

ينفعل هذا القرار أو النتيجة مع البيئة المحيطة به، بعد اتخاذ قرارها أو تحقيق نتائج محددة (سياسية معينة مثلا)، وتكون هناك "نتائج" اخرى إذا ما سبب القرار تغير في البيئة،

الخطوة الرابعة:

يمكن ان تؤدي النتائج الى مطالب أو صور دعم جديدة، حينما تتفاعل سياسة جديدة مع بيئتها؛ بالإضافة الى ذلك، قد تظهر مجموعات مؤيدة أو معارضة للسياسات ("أراء") أو سياسة جديدة في مسألة ذي صلة.

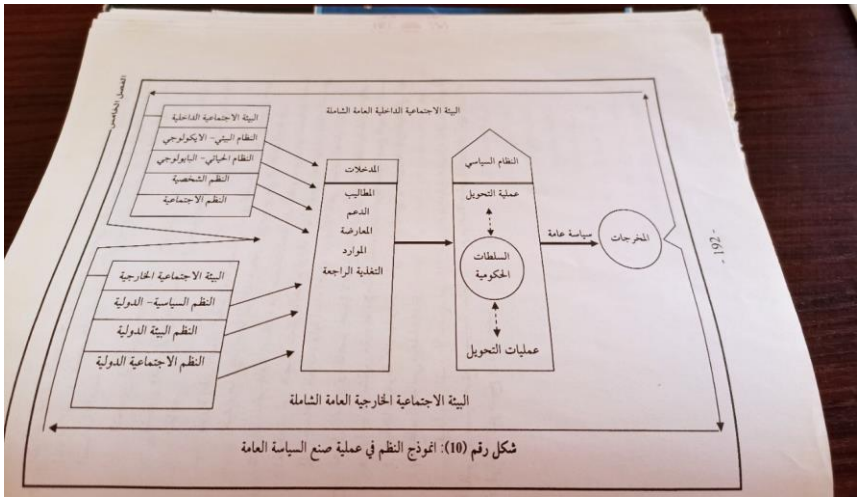
الخطوة الخامسة:

الآراء تخلق الرغبة في اتخاذ الخطوة الأولى، وهذا يحدث مرارا وتكرارا. إذا كان النظام يعمل على النحو الوارد أعلاه، فسيكون "نظاما سياسيا مستقرا"، وإذا لم يكون كذلك، فسيكون "نظاما سياسيا مفككا".

على مبدأ أن السياسة العامة هي مخرج لمجمل النظام السياسي السائد في المجتمع والبيئة الاجتماعية، يرتكز نموذج النظام السياسي، وتستند اليتها على مفاهيم واساليب المعلومات من حيث المدخلات، والمخرجات، والتغذية العكسية، وهذا يتعلق أيضا بالأسئلة لآتية:

في عملية وضع السياسة العامة، ما هي أهم المتغيبات والنظريات والنماذج التي يمكن اتباعها في هذه العملية؟

- في صنع السياسة العامة، ما هي المدخلات والمخرجات والتغذية المرتدة للعملية؟"[57]



منقول من الفهداوي فهمي خليفة، مرجع سابق، ص.192

4. النموذج المؤسسي Institutional Model

يعتقد هذا النموذج، أن الحكومات تتطبق السياسات على الأفراد، والسياسات العامة تحديدها المؤسسات، ومن هذا المنطلق في تطبيق السياسات، يضحى استعمال القوة مخصص للدولة، تعتمد هذه النظرية التقليدية على وظائف ومهام المتعدد من الدوائر الحكومية، والأحكام الدستورية، والقانون الإداري، والقرارات القضائية، والرتيبات الرسمية، و في هذا النهج، يرى النموذج أن شرعية السياسات العامة يتم منحها من قبل أعضاء

[57] الفهداوي، مرجع سابق، ص.187

الحكومة، و يتم النظر الى هذه السياسات من خلال منظور البيروقراطية، باعتبارها ضرورية لوضع توصيات سياسية عملية و قابلة للتحقيق .[58]

فالارتباط بين المؤسسات الحكومية والسياسة العامة ارتبط قوي، لأن سياسة محددة لا يمكن أن تصير سياسة عامة الا إذا اعتمدتها المؤسسات الحكومية ونفذتها وأخرجتها الى حيز الوجود، وهذا يبين ثلاثة مزايا مهمة جدا، التي تملكها المؤسسات الحكومية، وهي كالتلى[59]:

- أولا: الشرعية

تعطى الحكومة الشرعية للسياسات العامة، لأن السياسات العامة تستفيد ب من الالتزامات القانونية وإخلاص الأفراد بها

- ثانيا: الشمولية أو العمومية

تعني شمول جميع أفراد المجتمع، بدون تمييز، على عكس سياسات المجموعات أو المنظمات الأخرى.

- ثلثا: الفرض والاجبار.

ان الحكومة هي الوحيدة المخولة بمعاقبة من يخالف سياستها، وهي وحدها من تملك هذه السلطة.

[58] لعجال وأزروا ي، مرجع سابق، ص799

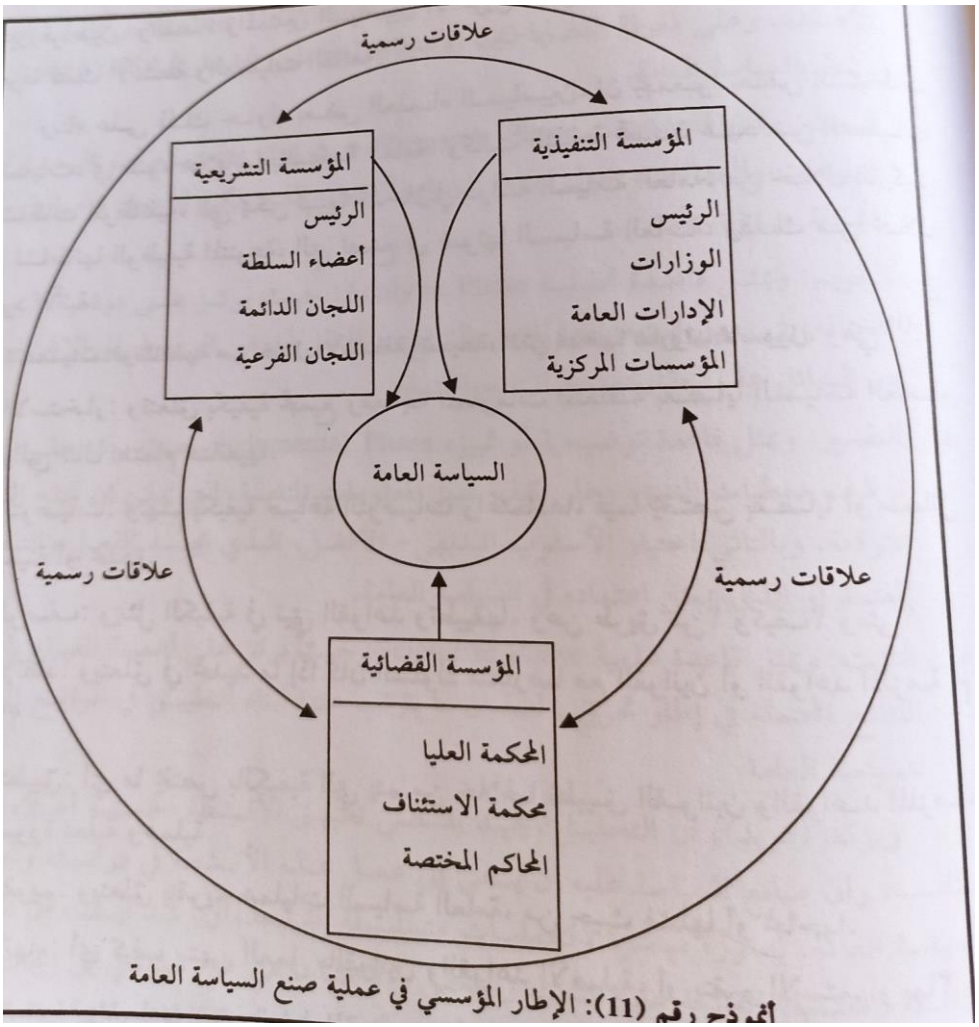
[59] Dye T., (1992), Understanding public policy (7ed ed.). New Jersey: prentice Hall, Englewood cliffs. policy, p. 21

ومع ذلك، فان النموذج المؤسسي هو نموذج وصفي ينحو إلى استخدامه بطريقة أكثر تقليدية، ومن دون دراسة تأثير المؤسسات على السياسات العامة، فهو يسلط الضوء فقط على دورها، غيران يمثل طريقة لادرك مختلف الجوانب الفاعلة المشاركة في اعتماد السياسات وتطبيقها.

وفي ضوء ذلك، فان النموذج المؤسسي عبارة عن خريطة تشمل صنع السياسات العامة كعملية، تركز على الخريطة التنظيمية للحكومة، اذ يصف جميع مهام وترتيبات لكل الدوائر الادارية، يرسم أيضا الإجراءات القانونية، وتشكل أيضا السياسات العامة نشاطا يتم ضمن الهياكل والمؤسسات الحكومية.

وكل ما يتعلق بالسياسات العامة هو موضوع البحث والدراسات من قبل هذا النموذج، علاوة على هذا يدرس النموذج كل ما يخص بالسلطات الرسمية الثلاثة (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، والوزارات والأحزاب السياسية والإدارة المحلية والمؤسسات الأدرية.[60]

[60] الفهداوي ، مرجع سابق ص.193



أنموذج رقم (11): الإطار المؤسسي في عملية صنع السياسة العامة

منقول من الفهداوي فهمي خليفة، مرجع سابق، ص.197

المحور الثاني

مراحل رسم السياسات العامة

تحديد المشكلة

التسجيل على جدول الاعمال

تطوير البرنامج

مرحلة التنفيذ

التقييم

نهاية البرنامج

مراحل رسم السياسات العامة

كان السويل [61](Lasswell) ، هو الأول الذي أخذ بعين الاعتبار وحلل سياسة الحكومة أو برنامجها كعملية سياسية (Process Policy) ، أي مجموعة من الظواهر المنظمة في الوقت المناسب وتحريكها بواسطة عدد معين من الآليات الخاصة . قام برسم "خريطة مفاهيمية" تتكون من سبع لحظات أو مراحل وظيفية تميل السياسة إلى المرور بها خلال حياته(الذكاء، الترقية، الوصفة، الاحتجاج، التطبيق، الإنهاء، التقييم .) منذ ذلك الحين، قم عدة باحثين من بين الكلاسيكيات المتعلقة بالنهج العملي و Anderson[62] أوDeLeon وBrewer [63] بأعمال في هذا المجال، لكن نذكر عموما نموذج طوره شارل جونز(Jones) . [64]هذا الأخير يقسم العملية السياسية إلى خمسة تسلسلات ،كل منها ينقسم إلى عدد 3من الأنشطة. عرض الشبكة المتسلسلة :العناصر المحددة ثابتة، والشبكة تستحث فكرة الحركة: في هذه الشبكة يوجد ملف اتخاذ القرار. تم تطويره من قبل جونز [65] (Jones)ويهدف إلى

[61] Lasswell HD., 1956, The decision process : seven categories of functionnal analysis, College Park (Md.) University of Maryland

[62] Anderson J. op cit.

[63] Brewer, G. D. et DeLeon, P. (1983). The foundations of policy analysis. Homewood, NJ : Dorsey.

[64] Jones C O., 1970, An introduction to the study of public policy, Belmont (Calif), Duxbury Press. pp 230-231

[65] Ibidem, p12

معرفة كيفية تعريف وتطبيق السياسات العامة .(Policy Public) ست تسلسلات وهي كالتالي:

1. تحديد المشكلة :Identification Problem

هذه المرحلة هي عندما يتم لفت انتباه الحكومة إلى المشكلة. إنه يشمل تصور الأحداث وتعريفها من حيث المشكلة العامة، وتجميع المصالح وتنظيم الطلبات، ثم أخيرا، التمثيل والوصول إلى السلطات .يغطي هذا التسلسل كالً من قضايا ظهور المشكلة وإدراجها في جدول الأعمال .ظهور المشكلات العامة: مرحلة ظهور المشكلات التي تواجه الدولة والتي تواجهها سيضع على جدول الأعمال) مجموعة من المشاكل التي تتطلب في لحظة معينة الانتباه وتحديد الإجراء السلطات العامة (. على سبيل المثال المهاجرين غير الشرعيين الذين يشكلون أوال جمعية أو مجموعة، ثم يقومون بالتعبئة العالم وأخيرا من يصوغ المطالب

2.التسجيل على جدول الأعمال : setting Agenda

تتعلق هذه المرحلة بالجهات الفاعلة العامة، أي تبدأ الدولة في إدارة المشكلة، إن الدولة ستنتج حلولا بديلة، وسيتم تشكيل لجان الخبراء والحلول سيحاول العثور عليه. على سبيل المثال: في فرنسا، مشكلة المعاشات التقاعدية...

في أغلب الأحيان، يستدعي وضع جدول الأعمال التدخل العام المشروع ويبرره في شكل قرار من قبل السلطات العامة، مهما كان شكله (حكومي، تشريعي، إداري)

وطريقة (تدابير طارئة ، خطة عمل طويلة الأجل ، قانون ،قرار إداري أو قرار مالي، ...)

تعريف جدول الأعمال :Agenda

في أبسط معانيه، فإن مفهوم "تسجيل على جدول الأعمال" تحدد الدراسة وتسليط الضوء على جميع العمليات التي تؤدي إلى اكتساب الحقائق الاجتماعية مكانة "المشكلة العامة" التي هي موضوع المنقاشات والخلافات الإعلامية والسياسية.

التعريف الذي اعتمده كينجدوم (Kingdom)" قائمة الموضوعات أو القضايا التي توليها الجهات الحكومية اهتمامًا جديًا في وقت معين."[66] كما عرفه جرو (Garraud)"جميع المشاكل تخضع للعلاج، بأي شكل من الأشكال، من قبل السلطات العامة، وبالتالي من المحتمل أن تكون موضوع قرار واحد أو أكثر سواء كان هناك جدل عام أو تغطية إعلامية أو تعبئة أو طلب اجتماعي وطرح في السوق السياسية أم لا"[67]

3 **تطوير البرنامج** :**Program Development**

هنا يتم تناول المشكلة والتعامل معها من قبل الحكومة وتتحول إلى "برنامج" أو سياسة عامة؛ يصبح موضوع الإجراء العام وبالتالي يتم إضفاء الطابع الرسمي عليه. تتم صياغة حلول المشكلة وإضفاء الشرعية عليها (من خلال الموافقة السياسية) وتخذ الحكومة

[66] Kingdom J., 1995, Agendas, Alternatives and Public Policies, NY, Harper Collins (2éme éditions) p3,ترجمتي الخاصة

[67] Garraud P., 1990, Politiques Nationales : élaboration de l'agenda, l'Année Sociologique, 40, pp.17-41, p.27,ترجمتي الخاصة

زمامها من اجل تحديد مسار عملها .من أجل زيادة توضيح النموذج، من الممكن تقسيم هذا التسلسل إلى مرحلتين متميزتين، مرحلة إنتاج الحلول أو البدائل، ومرحلة القرار نفسه .تم تأتي مرحلة القرار المناسب: اختيار البديل. نحن مهتمون هنا بطريقة اختيار البدائل من قبل الفاعلين السياسيين والإداريين. هنا نرى أهمية العقلانية للدولة

تعريف البرنامج:Program

يشتمل البرنامج على مجموعة من المشاريع المتعلقة ببعضها البعض، بحيث يشير المشروع إلى النشاط المؤقت الذي تم إنشاؤه لإنتاج منتج أو خدمة منفصلة والذي لديه أهداف محددة يتم التسلسل لتحقيقها .

في كثير من الأحيان، تستعمل كلمة برنامج أيضا بمدلول سياسة عامة. ويعرف البرنامج كتالي": عبارة عن نشاطات متجانسة تهدف في مجموعها إلى تحقيق أهداف محددة وردت في الخطة ويطلق عليها أحيانا الخطة التشغيلية، وذلك ألنه أقرب إلى مستوى التنفيذ من الخطة الإستراتيجية [68]".

4 مرحلة التنفيذ: Program Implementation

الهدف من عملية تنفيذ السياسات العامة هو نقل البرامج المختلفة والنشاطات السياسية إلى انجازات عملية. كيف تصبح السياسات فعالة؟ هو القرار المنفذ شاملا أم أن المحلول

[68]الحسين احمد مصطفي، 2002، مدخل الى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، الأردن، ص4

مخفف أو أعيد التفاوض بشأنه؟ لماذا ستتم إعادة تعبئة الفاعلين؟ ماهي العالقات بين الإدارات المركزية والمحلية؟ هل لدى الإدارة المركزية وسائل تنفيذ قراراتها؟ تنفيذ البرنامج؛ يفترض تنفيذ السياسة المقررة تنظيم الوسائل المتاحة لتحقيقها، وتفسير الإدارة للسياسة على النحو المحدد من قبل السلطات العامة، وأخيرا، تطبيقها على أرض الواقع.

5 التقييم : Program Evaluation

تقييم البرنامج: خلال هذا التسلسل، يتضمن ذلك تقييم الآثار التي تُفهم على أنها ناجمة عن الإجراءات الحكومية المعنية. يتضمن ذلك تحديد معايير الحكم التي يجب الاحتفاظ بها، وقياس البيانات المتاحة وكذلك تحليلها .هي مرحلة انعكاسية للعمل العام، ستفكر الدولة في عواقب عملها وستحاول لقياس فعالية التدابير المتخذة. اثنين أهداف مختلفة للتقييم :

- ✓ فهم ما حدث لمعرفة ما إذا كان يعمل (على سبيل المثال: برنامج تشغيل الشباب)
- ✓ الهدف التحليلي الذي يسعى إلى فهم ما حدث دون محاولة تعديل الجهاز.

كما يلخص المناور والعلبان "تقوم فكرة التقييم المتعلقة بالبرامج والأنشطة العامة على معرفة جدوى أو جدارة تنفيذها، وذلك باستعمال مقاييس مختلفة، أو بمعنى آخر إتباع إجراءات للحكم على ما إذا كانت الأنشطة والبرامج جديرة بالتنفيذ أو الاستمرار"[69]

[69] المناور فيصل والعلبان منى، 2022، بناء السياسات العامة، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية العدد المائة والسابع والخمسون – ص.18

6 نهاية البرنامج :Program termination

هذه المرحلة هي وقف العمل العام المدروس. إنه ينبع من حل المشكلة، وبالتالي يفترض التخلي عن البرنامج أو تنفيذ إجراء جديد ويشكل مرحلة من التغيير. القرار الذي يضع حداً للوائح والعناوين السابقة ويعامل المطالب التي ولدتها السياسات السابقة. ويتم تعديل البرنامج على أساس التقييم. مهما كانت طبيعة المشكلة، فإن هذا التحول هو نتاج عمل تطوعي ومنظم للعديد من الفاعلين) سياسيين، إداريين، مهنيين، (إعلاميين، الرأي العام، مواطنون، مجتمع مدني ...) في التفاعل ولهم جميعا مصالح في الفعل، حتى لو هم مختلفين من مجموعة إلى أخرى.

مراحل رسم السياسات العامة :شكل منقول من المناور فيصل والعلبان مني[70]



تشكل المقاربات التسلسلية النموذج الأول لفهم نشأة السياسة العامة وتطورها. أنها تجعل من الممكن تحديد البنية ومنطق النشر. ويشكل التحليل التسلسلي دليلا يسمح لنا بعدم

[70] المناور والعلبان، مرجع سابق، ص.5

نسيان تسلسل السياسات العامة، ولكن له حدود وهي كالتلى:

-أولاً، تُظهر الشبكة تمييزاً محكماً (مفرطاً) بين أولئك الذين يحكمون وأولئك المحكومين، في حين يستطيع هؤلاء أن يشاركوا في عمليات صنع القرار.

–ثانيًا، توفر الشبكة قراءة خطية (أيضًا) للعمليات، في حين أن المراحل المختلفة يمكن أن تتداخل أو ترجع إلى الوراء أو حتى تعكس بعضها البعض.

القيد الثالث، أن التسلسلات المقدمة بطريقة متتالية وهرمية ومحددة بشكل جيد ليست انعكاسًا للواقع.[71]

[71] Gardon S., Gautier A.et Le Naour G., 2021, La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques, chapitre 1 Les approches séquentielles et leur dépassement, Éditions Quæ, pp.19-21.

المحور الثالث

الإطار المفاهيمي لصنع القرار

تعريف مفهوم "القرار"

تحديد صنع القرار

تحديد الفرق بين مصطلح صنع القرار ومصطلح اتخاذ القرار

تعريف عملية صنع القرار

تعريف عملية اتخاذ القرار

مراحل اتخاذ القرار

هيكل اتخاذ القرار

الإطار المفاهيمي لصنع القرار

كان هناك اهتمام كبير بدراسات صنع القرار، منذ الحرب العالمية الثانية، بسبب مركزية صنع القرار في العملية السياسية .القرار هو في صميم العمل العام. من الذي يقرر؟ كيف؟ ما الغاية؟ تم طرح العديد من التساؤلات من قبل العلوم الاجتماعية من أجل تحديد حدود هذا المفهوم بشكل أفضل وتحديد محتواه. الاهتمام بالقرار هو الرغبة في كشف غموض النشاط السياسي، والكشف عن آلية عمل الدولة .وهو أيضا تحليل دورة السياسة العامة بأكملها، بدءا من تحديد المشكلة، إلى الاختيارات المتعلقة بالنهاية ووسائل القرار، وفيما بعد بشأن تنفيذه وتقييمه[72].

Commenté [W1]:

أخيرا، الاهتمام بالتمزن المكاني والزماني الذي يمثله القرار، سواء نقطة النهاية أو نقطة البداية لدورة العمل العام.

إن القرار، الذي يشير إلى اعتماد الاختيارات، هو البعد الأكثر وضوحًا في دراسة السياسات العامة وأحد أكثر الأبعاد إشكالية. بل إنها عادة ما تمثل المرحلة الأكثر قيمة، حيث تعتبر ذروة العمل السياسي والإداري. ولكنها، في الوقت نفسه، جزء من مجموعة تمثيلات تتجاوز بكثير إطار السياسات العامة بالمعنى الدقيق للكلمة. في المفاهيم الأكثر

[72] Parsons Wiliam S., 1995, Public Policy. An introduction to the theory and practice of Policy Analysis, Cheltenham, Edward Elgar Publishing. Article de Halperin Charlotte in Dictionnaire Des politiques publiques, pp.151 مقالة من مترجم و منقول

شيوعًا، يكون القرار مرادفًا للفعل، وبالتحديد الفعل الناتج عن الاختيار. وبالتالي، فإن السيطرة على صنع القرار تشبه امتلاك السلطة: اتخاذ القرار يعني ممارسة السلطة.

وسواء كان القرار مقدسا أو مشوها بالتناوب، بل ومن المستحيل العثور عليه في بعض الأحيان، فهو في صميم تحليل السياسات العامة. من يقرر، كيف؟ لأي غرض؟ هذه كلها أسئلة رددتها العلوم الاجتماعية من أجل ترسيم حدود هذا المفهوم بشكل أفضل وتحديد محتواه.[73]

مفهوم القرار

يعرف بارنارد(Barnard) القرار على أنه: "ذلك التصرف العقلاني الذي يتأتى نتيجة التدابير والحساب والتفكير"[74] هذا يعني أن القرار لا يأتي بصدفة و ككن هو ناتج عن تفكير عقلي.

كما عرف القرار كالتالي" الاختيار القائم على أسس موضوعية لبديل واحد من بين بديلين أو أكثر، ويكون القرار هو البث أو التحديد لما يجب أن يتم وذلك إلنهاء وضع معين بصورة نهائية للحصول على نتيجة ملموسة بحل مشكلة موضوع القرار"[75].

---

[73] Halpern C., Décision, dans Boussaguet L., Gacquot S. et Ravinot P. (s/dir.), 2004, Dictionnaire des politiques publiques, Presses de la Fondation des sciences politiques, ترجمتي الخاصة,p151

[74] الفضل مؤيد عبد الحسين، 2004، نظرية اتخاذ القرار (مدخل كمي)، ط،1 دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، ص15.

[75] غنايم عمر والشرقاوي علي، 2004، تنظيم إدارة الأعمال، الأسس والأصول العلمية، دار النهضة العربية، لبنان، ص 130.

وعرفه سايمون هربارت (Simon) بأنه "اختيار بديل من البدائل المتابعة لإيجاد الحال المناسب لمشكلة جدية ناتجة عن عالم متغير، وتمثل جوهر النشاط التنفيذي في الاعمال"[76]

مفهوم صنع القرار

سنتطرق الى تقديم ا لمفاهيم المتعددة التي تعاملت مع المصطلح.

إن انتشار الأساليب والأدوات التي طورتها العلوم الاجتماعية، من أجل تحليل الجوانب المتعددة لصنع القرار، يشجع المرء على قصر نفسه، هنا، على صنع لقرار العام وحده. بشكل عام، القرار العام هو نتاج لقاء بين الإرادة السياسية والهيكل الإداري: فهو في صميم العمل الحكومي .من الضروري تعريف بعض المفاهيم التي ال تزال تخلق العديد من النقاش بين الباحثين في مجالات العلوم السياسية والإدارة العامة والاقتصاد. لذلك سنعرض مع أهمها على النحو التالي:

ا- تعريف مفهوم القرار "Décision "

من بين المواضيع الصعبة والمعقدة للعديد من الكتابات المتعلقة به، هو مفهوم صنع القرار. الإدارة بوصفها شبكة متنقلة لاتخاذ القرارات الجارية وبالمفهوم التقليدي للقيادة الإدارية السائد على أن العامل موجود لتطبيق فحسب. مع تطور أساليب الإدارة والتنظيم في المؤسسات، تطورت عملية صنع القرار الى عملية تشارك فيها وتعبأ جميع الأطراف وعلى

[76] Simon H A., 1983, (traduction), Administration et processus de décision, Economica, pp 61-67

مختلف المستويات لإنجاحها في جميع المراحل، من الصنع إلى اختيار البديل المناسب واتخاذ القرار الى تطبيقه وملحقة التنفيذ. من خلال هذه العملية، كانت هناك مختلف تعريفات والعديد من وجوه النظر التي درست القرار وعملية تصميمه واتخاذه، وفقًا لمدارس الفكر والنظريات المختلفة التي درستها[77].

اقترح إميل شنودة[78] تعريفا يعطي فكرة كاملة عن المفهوم، يبدأ بالجانب اللغوي" :إن كلمة قرار كلمة لاتينية (Decidere) معناها القطع او الفصل بمعنى تغليب احد الجانبين على الأخر، فاتخاذ القرار نوع من السلوك يتم اختياره، بطريقة معينة تقطع او توقف عملية التفكير، و ينتهي النظر في الاحتمالات الأخرى ".عرفه جوزيف فرانكيل (Frankel) انه " **عمل مقرر محدد بين مجموعة من الأعمال تتعقبها مجموعة من الاختيارات المدروسة** " [79] .كما عرفه ديفيد ايستون (Easton) على النحو التالي:" مخرجات **النظام السياسي الذي توزع السلطة على أساسها القيم داخل المجتمع** "[80].كما عرفه العامري والغالي كالتالي: "**يعني اختيار بديل من بين بدائل في سبيل تحقيق هدف معين.**"[81]

---

[77]بشاغة علي، اللامركزية وفعالية صنع القرار بالمؤسسة الاقتصادية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز سكيكدة – منوذجا- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع تخصص: تنظم وعمل، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 السنة الجامعية: 2014/2015 ص.14

[78] شنودة إميل، 1997، الاجتماعات التربوية الحديثة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة

[79] Frankel J., 1963, The making of foreign policy : An anlysis of decision making, Oxford University Press,p.2

[80] Easton D., 1953, The political system : an inquiry nto the state of Political science, Alfred Knopf, New York, p.307

[81] العامري صالح مهدي والغالي طاهر محسن، 2008، الإدارة والإعمال، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، مذكور من المساعدة ماجد عبد الهدي بالاشتراك مع الهرامشة حسين عليان والمناصير علي فالح،2017 ، مبادئ علم الإدارة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطبعة، الطبعة الثانية، عمان، ص771.

وبهذا فإننا يمكن أن نلاحظ وجود ثالثة أركان للقرار ولا يمكن أن يكون كذلك إذا غاب أي منها.

ومهما كانت التعدادات التعاريف الاصطلاحية لمفهوم "القرار"، فه يجتمع حول إعلان فعل صاحب القرار اتجاه موقف معين آو سلوك معين. هذا ال يعني اختلاف بين الباحثين. نفهم من التعاريف السابقة، أن كل باحث عرف المصطلح من زاوية أو أسلوب معين. لكن نرى ان القرار النهائي تؤثر عليه عدة عوامل سواء على المستوى الداخلي والخارجي، وحتى على الهيئة المتخذة القرار .وبالتالي، فإن القرار هو الفعل المنتقي من بين عدة خيارات بسبب تأثير مجموعة من المتغيرات المطوقة جهاز صنع القرار، سواء كان فردا أو مجموعة من الأفراد.

يكون القرار نتاج جدل وتشاور واتصالات بين كل المعنيين وبهذا يكون القرار جماعي وقد نال رضا الجميع[82].

ب- الفر بين عملية صنع القرار وعملية اتخاذ القرار

يتضح من التعريفات المذكرة سلفا، أن القرار مرتبط بعدة مفاهيم، يمر القرار قبل ظهره بعمليتين: عملية صنع القرار وعملية اتخاذ القرار. ولفهم هاتين العمليتين، نحتاج إلى تعرفهما:

- مفهوم صنع القرار Making Décision

وهو ما يقصد عملية واسعة جدا تتشابك فيها عوامل نفسية وسياسية واقتصادية واجتماعية متعددة، وتتضمن العديد من العناصر .وهذا يعني أن صنع القرار هو العملية الأولى التي تتضمن العديد من العناصر والخطوات المحددة التي يتم من خلالها الجمع بين العديد من

[82] بشاغة، مرجع سابق، ص.89

الخيارات والبدائل والحلول لمساعدة صانع القرار على اتخاذ قراره، مما يعني أنه مرتبط بعملية اختيار حلول لمشكلة محددة.

➢ مفهوم اتخاذ القرار Taking Decision

هو الاختيار بين العديد من البدائل المتاحة التي تتميز بعدم اليقين في نتائجها: أي أنها عملية أو هذه الطريقة العقلانية التي يتبنها صانع القرار من خلال دراسة أو تحليل هذه القرارات والبدائل المقدمة له والتي لها تأثير داخلي وخارجي.

فما هو الفر بين عملية صنع القرار واتخاذ القرار؟ ولفهم الفرق بين اتخاذ القرار وصنع القرار، من الضروري أن نعرض ما هو محتوى كليهما:

تتضمن عملية صنع القرار في محتواها جميع خطوات صياغة القرار منذ تحديد المشكلة بأسبابها من قبل صانع القرار، وحصر أبعادها، وجمع المعلومات عنها، حتى مرحلة وضع البدائل وتقييمها الاختيار البديل الأفضل .إن عملية صنع القرار عملية تدريجية وشاملة وواسعة و متكونة تحليليًا من ثالث مراحل أو عمليات جزئية: المرحلة الفكرية (ما قبل القرار) والمرحلة التنظيمية (اتخاذ القرار) ومرحلة ما بعد القرار .والربط بين المرحلة السابقة والمرحلة اللاحقة هو اتخاذ القرار .عملية اتخاذ القرار هي عملية عقلانية وسالمة، تتجسد في ثالث عمليات: إيجاد البدائل وتمييزها ومقارنتها واختيار بديل مميز من بين البدائل المتنوعة .كما أنه وضع إشكالي يثير تساؤلات وربما أكثر من بديل للتعامل مع هذا الموقف، فهو يقتضي اختيار أفضل بديل ومراقبة الآثار الناشئة عن القرار.

ج – تعريف "عملية اتخاذ القرار" Process of Taking Decision

يعرف الباحثين بالإجماع عملية اتخاذ القرار على أنها اختيار بين بدائل، بمعنى وجود بديلين أو أكثر. تشكل عملية صنع القرار مرحلة مركزية لصانع القرار وتعتبر من أصعب المواقف الجوهرية التي تواجهها الأفراد والجماعات والمنظمات .

تعني عملية صنع القرار إيجاد صيغة أو اختيار بديل من بين بديلين أو أكثر، مع الأخذ في الاعتبار الأكثر قدرة على حل المشكلة القائمة بطريقة تحقق الأهداف المطلوبة إحدى المجموعات أو المجتمع، ألن يشكل مواصفات تتناسب مع القدرات المتاحة، أو بمقصد آخر، صنع القرار يعني القدرة على اختيار سلوك 6معين من بين نوعين أو أكثر من البدائل السلوكية [83]

يعرف مجدي حبيب صنع القرار على " انه وإن كان الاختيار بين البدائل يبدو نهاية المطاف في صنع القرار، إلا أن مفهوم القرار ليس مقتصرا على الاختيار 7النهائي بل انه يرجع إلى الأنشطة التي تؤدى إلى هذا الاختيار[84]"

أما جيمس دورتي (Dougherty) و روبرت بالستغراف (Pfalzgraff) يعرفان " بأنه الدراسة المتخصصة و الشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل سياسة معينة بشكل عام أو في لحظة معينة، أي إن النظرية تعمل على تحديد عدد كبير من المتغيرات المتعلقة بالمواقف ثم تسعى إلى تحديد العالقة بشكل مفيد بين هذه

[83] حبيب مجدي، 1997، سيكولوجيات صنع القرار، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مذكر من العيثاوي ياسين محمد حمد والمشهداني سالم علي احمد،2016، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، ص. 24

[84] مرجع سابق ص25

المتغيرات و لكنها ال تضع – بالضرورة – فرضيات تتطلب من صانع القرار أن يعمل على أساسها[85]."

كما يعرفه بيومي علي "بأنه الاختيار بين عدد من الممكنات ال على أساس نظري ولكن على أساس عملي مرتبط بالظروف القائمة. ونادرا ما يجد السياسي نفسه أمام وضع ال مجال له من الاختيار، إذا أحيانا ال تتوافر بدائل[86]".

وبالتالي، فإن عملية صنع القرار ليست أكثر من مجموعة من القواعد والأساليب التي يكتسبها المشاركون في هيكل اتخاذ القرار لتحبذ خيار محدد، أو خيارات معينة لمشكلة محددة، وهذا يعني أن الأساس الرسمي وغير الرسمي الذي يتم من خلاله تقييم الخيارات المتاحة وتسوية الاختلافات في الرأي داخل مجموعة اتخاذ القرار[87].

صنع القرار عملية دينامية هي محور التركيز الرئيسي للمهام الإدارية على مختلف مستوياتها التنظيمية.

صنع القرار هي عملية دينامية التي تشكل محور التركيز الرئيسي للمهام الإدارية على شتى دراجتها التنظيمية، فلا تنحصر عملية صنع القرار على مستوى واحد أو أكثر من مستويات

[85] دوريتي جميس وبالسغراف روبرت، النظريات المتضاربة في العالقات الدولية، ترجمة الحي وليد،1985 ،كاظمة للنشر والتوزيع في العالقات الدولية، ترجمة الحي وليد، كاظمة للنشر والتوزيع، الكويت، ص25

[86] بيومي علي،2004 ، دور الصفوة في اتخاذ القرار السياسي، دار الكتاب الحديث، مصر، مذكر في المرجع السابق، ص. 25

[87] ا لعثاوي ياسين محمد حمد والمشهداني سالم علي احمد، 2016، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الامريكية، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، ص.28

المؤسسة المحددة، وكل مراحل صنع القرار تشتمل على اختيار مضبوط ومناسب للبدائل بين اثنين أو أكثر من مجموعة البدائل. [88]

كما يعرف القرار على أنه" **الاختيار القائم على أسس موضوعية لبديل واحد من بين بديلين أو أكثر، ويكون القرار هو البث أو التحديد لما يجب أن يتم وذلك إنهاء وضع معين بصورة نهائية للحصول على نتيجة ملموسة بحل مشكلة موضوع القرار**"[89]

حيث يؤكد هذا التعريف على أن عملية صنع القرار هي السبب والقرار هو النتيجة وتمثل العليمات والأوامر شرح لمضمون القرار .فيما يعرفها ألزهري على أنها: " **نشاط لمواجهة وحل المشكلات التي تواجهها الإدارة أو يوجهها المدير أو الفرد** "فهي تمثل البحث عن الحل الصائب والمناسب للمشكل الذي يصادف الإدارة أو الفرد في العمل، فعن طريق اختيار القرار المناسب تحسم وتحل كل المشاكل[90]

كما أن رشوان يعرفها على أنها " **عملية إنسانية تتمثل في أن كل فرد يهمه أمر من الأمور ينبغي أن يكون بحسب مستوى خبرته وثقافته رأي في تقدير هذا الأمر، ولكل رأيه عند حدود المستوى الذي يعمل فيه وكذلك فإن صنع القرار عملية تستند إلى العلم والخبرة المتضمن في القرار**"

[88] درويش عبد الكريم وتكال ليلى، 1990، أصول الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، مصر، ص135. منقول من بشاغة علي، مرجع سابق، ص.89

[89] غنايم والشرقاوي، مرجع سابق، ص.132

[90] بشاغة علي، مرجع سابق، ص.16

هذا التعريف يؤكد على العنصر البشري في عملية صياغة القرار، ومن الاساسي أن القرار يحتج إلى قوانين علمية، علاوة على جانب المهارات الفردية لذي صانع القرار فيما يخص اختيار أحسن البدائل.

وصنع القرار مرادف للإدارة، حيث أن الإدارة هي عملية تطوير وصنع قرار. كما تعتبر الإدارة مرادف للقرار هذا يعني أن الإدارة هي تحديدا عملية صنع واتخاذ قرارات.

مراحل وهيكل صنع القرار

في المبحث الأول، قدمت عدة تعريفات لمفهوم القرار وبعض المفاهيم المتعلقة به .في هذا المبحث، سنناقش مراحل وهياكل اتخاذ القرار .يتفق معظم الباحثين على أن القرار الأحسن هو الذي تمت دراسته بشكل أفضل قبل اتخاذه. هذا يعني أنه قبل إصداره، درس صانع القرار جميع الخيارات المتاحة له، وفي كل جانب وفهم آثارها. وبالتالي، يتطلب القرار المستنير تفكيرا واسعا .ولكن، معظم القرارات يتم أخذها بأدنى تفكير حقيقي .تؤثر طبيعة هيكل صنع القرار في المنظمات أو الدول على القرار والسلوك السياسي، يتنوع كل هيكل الاتخاذ القرار عن الآخر أثناء الإجراءات والطرق التي يتم بها اتخاذ القرارات، مما يعني وجود تفاوتات في عملية صنع القرار ضمن جميع الهيكل، وهذا يتطلب تفاوت الرأي عن مراحل عملية صنع القرار السياسي، لكن الجميع متفقون على أن العملية ثابتة.

هذا المبحث يتجزأ إلى جزأين: الأول يعرض مراحل صنع القرار والثاني يوضح هيكل صنع القرار. [91]

مراحل صنع القرار

بالنسبة لصانع القرار، يجب التمييز بين مرحلتين رئيسيتين ومتعاقبة:

-اكتشاف المشكلة: تحديد المشكلة التي يعتقد أنه يوجهها؛

-حل المشكلات: الاستجابة للمشكلة المصاغة مسبقا.

من الممكن أن تؤدي الخطوات اللازمة لحل المشكلة إلى اتخاذ القرار:

[91] تم صياغة تقديم مراحل صنع القرار من قراءة العيثاوي والمشهداني، مرجع سابق، ص36.-44.وص. 62-70

لإعادة صياغة التحديد الأولي للمشكلة؛

قسم حل المشكلة إلى عدة خطوات، بما في ذلك:

1- جمع المعلومات،

2- تحليل هذه المعلومات وخلق الحلول المحتملة،

3- يتكون صنع القرار الذي يتبع هذا التحليل من اتخاذ القرار وبالتالي التخلي عن الاحتمالات الأخرى.

وبشكل عام، تتم عملية صنع القرار بطريقة غير عفوية، حيث تمر بعدة مراحل وخطوات تعطى نضرة ثاقبة على مدى تعقيد العملية .تمثل في الخطوات التالية:

أ- الموقف (نشأة الحافز)

من مراحل صنع القرار السياسي، تنطلق المرحلة الأولى بوجود و تعريف الموقف (Definition of the situation) ،الذي يعين من بعض الأكاديميين بوجود وادراك الحافز. وهذا ما يسمى بتعريف الموقف، والذي يشير الى أهميته مصالح الدولة التي تؤخذ في الاعتبار في تحليل الوضع من طرف صانع القرار. بعبارة أخرى، يفحص صانع القرار الى أي مدى يؤثر القرار على مصالح الدولة.

تكمن أهمية الدافع في أنه يؤدي الى الإطار الفوري لأجراء صنع القرار.

له أهمية معتبرة ألنه يولد القرينة المباشرة لعملية صنع القرار

أول من أستعمل مصطلح "تعريف الموقف"هو العلم سنايدر (Snyder)الذي عرفه كالتلى:"**ذلك المصطلح التحليلي الذي يشير الى نمط من عالقات قائمة بين احداث**

واوضاع وظروف وبين عوامل منظمة اخرى حول وسط يغير الاهتمام لدى صانعي القرار."[92] تعريف أخر لهذا المفهوم: "عملية تفسير المعلومات "

إذا كان القرار إداري، فإن تحليل الوضع ليس ضروريا. وتكون تحديد المشكلة هي المرحلة الأولى. ومن الضروري هنا التمييز بين القرار السياسي والقرار الإداري.

القرار الإداري: "القرارات الادارية تعرف بأنها قرارات ذات مدة محدودة تخص الإجراءات والمسائل الأخرى."[93]

علاوة على ذلك، تجدر الإشارة إلى أن القرار السياسي لتنفيذ سياسة عامة ما، يمكن أن يكون أمر إداريا. تصدر القرارات السياسية بعد صياغة السياسة العامة، وتوجه لبعض الهيئات للمصادقة عليها أو رفضها، والشكل الإيجابي لقرارات يتمثل في شكل تشريع أو أمر اداري[94]

"ان متخذو القرارات يعتمدون على الخطوات لأنهم ربما يعرفون اكثر مما يعتقدون، حيث إن نموذج صنع و اتخاذ القرارات هي تمثيل لعدّة خطوات منطقية ومتسلسلة وجب توفّرها،

[92] Snyder R. C. and Bruck H. W. and Burton Sap, 1954, Decision-Making as an approach of the study of 3, international politics, paper prepared for a conference at Northwestern University, june 15-19, international politics, paper prepared for a conference at Northwestern University, june 15-19, منقول من العيثاوي و المشهداني ، مرجع سابق ، ص 36

[93] العيثاوي والمشهداني ، مرجع سابق، ص36

[94] ليمام وبارة، مرجع سابق، ص.142

[95]من خلال حصرها في سبع خطوات أساسية تنطلق من مبدئ الاستخدام العقلاني للمعلومات، وهذه الخطوات مرتبة وفقا للتسلل الآتي :

- ✓ تحديد المشكلة والتعريف بها التي تستوجب حالا أمثال؛
- ✓ تحديد وحصر جميع الحلول الممكنة للمشكلة أو للوضعية؛
- ✓ وضع معايري تقييم موضوعية لعملية المفاضلة؛
- ✓ اختيار أفضل حل أو بديل ممكن للتطبيق بعد عملية التقييم؛
- ✓ تنفيذ البديل أو الحل وتطبيقه؛
- ✓ تقييم البديل الأمثل الذي تم اختياره؛
- ✓ القيام بعملية التغذية العكسية للحلول الممكنة وللبدائل المرفوضة والعمل على تحسينها."

ب- تحديد المشكلة

ومن أهم الخطوات في عملية صنع القرار تحديد المشكلة التي تبت قابلية الخطوات التالية ومرورها. في هذه المرحلة، يبحث صانع القرار عن معلومات لتحديد عناصر المشكلة التي قام بها أو الموضوع الذي سيجري اتخاذ القرار بأمره، الكشف عن المعلومات لكي توضح أبعاد الفرص التي تولدها الدوافع؛ كما أنه يضع الهدف الذي يريد تحقيقه. يجب على صانع القرار أيضًا الفصل بين المشكلة الأساسية والمقاييس التي تبرهن كون المشكلة. علاوة

[95] رمضاني عفيف ومكيد علي، نحو إطار مفاهيمي الاتخاذ القرارات في المؤسسة الاقتصادية، مجلة دراسات متقدمة في المالية والمحاسبة، 03العدد: 2020/02، ص73

على ذلك، تؤثر المتغيرات السلوكية على مرحلة صنع القرار التي تنطوي على رغبة الشخص في فهم موقف المعني وقيمه ومواقفه ومستوى وعيه. ثم تأتي المرحلة التي يتم فيها ضبط معايير ملموسة بغرض مقارنة البدائل المتوفرة. وفي نهاية العملية يحدد الهدف من طرف صانع القرار.[96]

ج- مرحلة تفسير المعلومات

فالمعلومات وحدها ليست كافية لصنع القرار، ولكن يجب تفسيرها على أنها أي ترضية أو قبول لصحة المعلومات من خلال الجمع بينها ومنحها محتوى محددا يتصل بالقرار، ويجوز لصانع القرار أن ينفي المعلومات لأنها تتناقض مع رؤيته الإيديولوجية، أو لأنه يفهمها بأسلوب يتمشى مع نوعها العقيدي. كما تتيم عملية فرز معلومات أخرى في هذه المرحلة، تحدث عملية تصفية معلومات أخرى من خلالها تدخل في عملية صنع القرار فقط معلومات تنسجم مع النموذج العقائدي لصانع السياسة، يرتفع القرار الخاطئ حينما يتعزز التفاوت بين المعلومات المقبولة والمعلومات المضبوطة المأخوذة من البيئة.[97]

وتتألف هذه المرحلة من حشد جميع المعلومات وجميع الحقائق التي يمكن أن تكون ذات صلة بها. وتتنوع مراجع هذه المعلومات باختلاف سمتها:

♣ قد تتخذ صيغة اعتبارات وآراء الأشخاص المهتمين بالمسألة،

[96] العيثاوي والمشهداني، ص 37

[97] نفس المرجع، ص 38

♣ قد تتنول حالة المشورة من الخبراء والأخصائيين،

♣ يمكن أن تتألف من أرقام وإحصاءات... وما إلى ذلك. يجب على صانع القرار النظر في المطلوب إلى اختلاف المراجع وصحة ومقر وحسن تاريخ المعلومات التي سيبني عليها قراره. يسمح بتقدير القرار أحسن أو غير ذلك، توظيف مقاييس البدائل المتوفرة لحل المشكلة.

كما يخفف حضور المشكلة من توقع مصادقة الحلول التي لا تحفز على الاشباع. ولا تكفي المعلومات لاتخاذ قرار، ويجب شرحها لأنها تستند إلى مصداقية المعلومات والعلاقة بينها ومحتوى القرار.

ح- مرحلة البحث عن البدائل واتخاذ القرار

تبدأ عملية الفحص من طرف صانع القرار عن البدائل المتوافرة، عندما يحدد الوضع، وانتقاء واحد للتفاعل مع الحافز. يمكن أن تستخدم عملية إيجاد البدائل واختيار أحدها عدة طرق: الطريقة التحليلية والطريقة التنظيمية والطريقة المعرفية، وكل طريقة لها خاصية حسب أسوس محددة لاتخاذ القرار تميزها عن الطريقتين البديلتين.[98]

تتضمن هذه المرحلة إيجاد حلول محتملة تخص المشكلة المحددة من طرف صانع القرار. كما أنها الخطوة التي يختار فيها صانع القرار بديلاً من بين البدائل المتوافرة. وبالإضافة إلى ذلك، تتأثر طبيعة البدائل المختارة بعوامل أخرى نذكر خاصتا ما يلي:

[98] العيثاوي و المشهداني، مرجع سابق، ص. 38

- السلطة الممنوحة: السلطة الممنوحة لصانع القرار تمكنه ان يحدد ويترح أصناف البدائل الممكنة لحل المشكلة. يمكن أن تكون تكاليف البديل الممتاز المتاح لحل المشكلة أعلى بكثير من النافقات المحتملة لصانع القرار، لهذا السباب يجب عليه أن يختر بديل أرخص.
- قد لا يستطيع صانع القرار إدراج أعلى كمية ممكنة من الخيارات في الزمن المحدد.
- المعوقات الاقتصادية المتعلقة بالحالة المالية للمنظمة، وطاقتها على حمل التكاليف المالية الضرورية لوضع حلول معينة وغالية، رهنا بالتنفيذ.
- المعايير الاجتماعية غير الرسمية السائدة في البيئة التنظيمية.
- مدى وجود القدرات البشرية والتكنولوجية التي تساند وترشد صانعي القرار في الإدراك والتفكير والإبداع. وهناك أيضا حد لكثرة البدائل، بما في ذلك القوانين واللوائح، ومقاييس سلوك الأعمال، والتكنولوجيا، والمسائل الاقتصادية...الخ. التوزيع بين البدائل واختيار الأمثال، باستخدام المعايير التي يضعها صانع القرار سالفا. وينبغي أن تكتمل هذه العملية تباعا لأهداف المنظمة وخططها وسياساتها.

خ- مرحلة تنفيذ القرار

وتجري عملية التنفيذ بعد اتخاذ القرار، وهي تتعلق بنقل القرار من أسلوب من أشكل العمل في ذهن صانع القرار إلى الاجراء الفعلي، نظرًا لأن صانع القرار يجد عمدًا الوسائل

الملائمة لأحراز الهدف، نظرا لتعقيد عملية التنفيذ يقتضي على صانع القرار ان يجد متتالية من القرارات الثانوية، هذا راجع الى أن العملية تسبب تعين الأخلاقيات السياسية الخارجة لصانع القرار، وهو تعبير عن الاهتمام بالتفاعل بين العمليات المترابطة، وهي عمليات صنع وتنفيذ القرار وردود الفعل عليه.[99]

وينبغي أن يكتب القرار بصياغة ملخصة وسهلة وجلية، بحيث يكون من المفيد فهمه ولا توجد تأويلات مختلفة. الغرض من عملية التنفيذ هو تحويل القرار من عمل خفي في ذهن صانع القرار إلى عمل بارز. عملية التنفيذ متشعبة وتتطلب سلسلة من القرارات الفرعية أثناء التنفيذ، ومن الضروري أن يقوم صانع القرار بالرصد لضمان تحقيق الهدف المرسوم، وشرح فروعه، القضاء على المشاكل التي قد تعرقل التنفيذ، والمشاركة في حلها أو تخفيضها، مما قد يؤدي إلى سحب القرار أو إلغائه أو تعديله كليا أو جزئيا.

د- مرحلة تقويم القرار

عرف جاك فونتاانل التقييم كالتلى "**عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الأثر بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية.**"[100]

اختتام العملية ليس تنفيذ القرار بل يتبع القرار مسيرته في عملية تقويمه، هذه العملية هامة للغاية، لأن صانع القرار يواصل رصد وتقييم النتائج ومقارنتها بين النتيجة الملموسة والنتيجة

[99] العيثاوي و المشهداني، مرجع سابق، ص.44

[100] Fontanel J., 2004, Evaluation des politiques publiques, Fragments de cours, Université Mendés France, Grenoble, p.34.

المحتملة، أي مقارنة بين ما كان ينبغي انجازه وبين النتائج الفعلية للقرار. فأذان تستمر عملية صنع القرار بعد تنفيذه. عملية التقييم عملية بالغة الأهمية لصانعي السياسات والباحثين والمواطنين.

وبعد كل الخطوات المذكورة سابقا، ترافق عملية رصد التنفيذ تقييم للنتائج ومقارنة بين النتائج المحققة والنتائج المتوقعة. وهذا يسمح بالكشف عن أخطاء التنفيذ لكي يتم تعديلها، أو عدم نجاعة البديل بين المختارين، وبعد التنفيذ من الأساسي ضبط مستوى اشتراك القرار في حسم المشكلة من أجل تحسينه.

ومن الضروري، استمرار القرار لمدة زمنية عقلانية وعدم الغائه أو يستثني من الحل بعد مدة قصيرة المدى، بحيث إذا تم هذا، فيتعين أن تجدد عملية تحليل المشكلة. وان عملية التقييم لها منهجية خاصة بها تتضمن مجوعة من المراحل، وهي عملية بالغة معقدة التعقيد. [101]

ويرتبط الرصد والتقييم ارتباطا وثيقا ويوفران معلومات مستنيرة في عملية صنع القرار. تلعب المراقبة دورا في المراقبة وضوء التحذير والمستشعر لتحديد عطل محتمل أو مشكلة يجب حلها. التقييم هو مرحلة التحليل التي تسمح لنا بصياغة سيناريوهات استجابة مختلفة وتقديم توصيات.

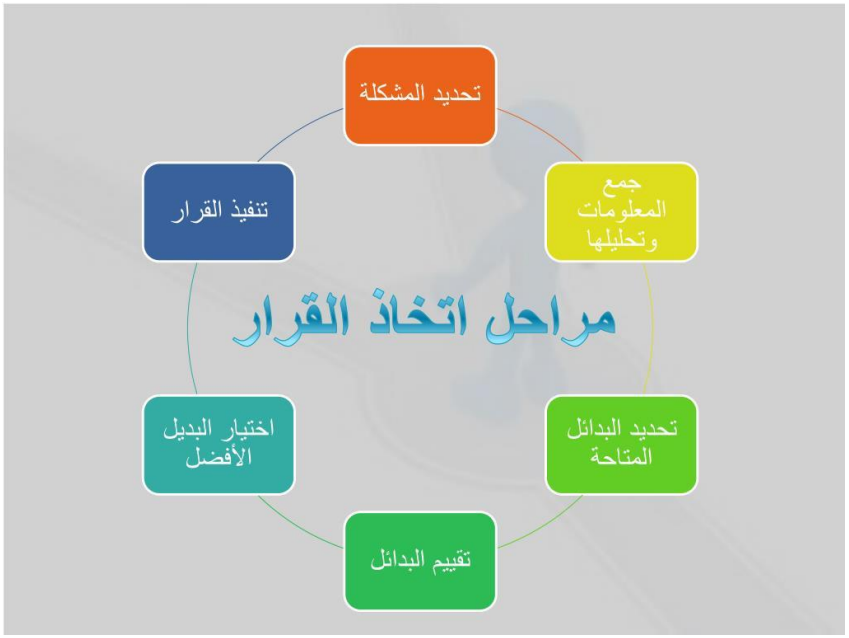
عملية صنع القرار الدقيقة فريدة من نوعها لكل منظمة، من الأكثر استشارية إلى الأكثر استبدادية. كما أنه يدمج العوامل المعرفية (مثل القدرة على تحديد جميع آليات التفاعل) والعوامل السياقية (مثل المواعيد النهائية المفروضة). وبمجرد اتخاذ القرار، سيركز الرصد

[101]العيثاوي والمشهداني، مرجع سابق، ص. 44

والتقييم على تنفيذه من خلال محاولة الكشف عن آثاره من أجل توفير تدفق جديد للتوصيات وتنظيم الإجراء الذي بدأ. ومن ثم سيشارك الرصد والتقييم في تحليل الديناميات بين اتخاذ القرارات الفعالة وتنفيذها. قسم إلى أكبر عدد ممكن من المعالم حسب الضرورة لمراقبة وتقييم هذا التنفيذ. اتبع العمليات لاكتشاف التغيير المطلوب في الموقف حتى يتم حل المشكلة وإطفاء الإشارة الأولية.[102]

يلعب التقييم دورا حاسما بشكل متزايد في تصميم وإجراء العمل العام. ومن خلال التركيز على أثر العمل العام أو اتساقه أو مقبوليته، فإنه لا يهدف إلى تقييم آثار السياسات المنفذة أو المتوخاة فحسب، بل يهدف أيضا إلى توجيه تحول العمل العام. كما أنه يستجيب لمتطلبات ديمقراطية من خلال الكشف عن عواقب الخيارات المتخذة، وأي انحرافات عن الأهداف المعلنة.

[102] Eclairer les processus de prises de décision – EVAL, ترجمتي الخاصة



شكل منقول من PPT اتخاذ القرار (PowerPoint Presentation, free download - ID:6346664 (slideserve.com ص.35

هيكل صنع القرار

في هذا المبحث سنواصل بتقديم هيكل صنع القرار. نذكر ما ورد سابقا: أن هناك تأثيرا على القرار والسلوك السياسي، من خلال طبيعة هيكل صنع القرار[103]

تعريف هيكل صنع القرار:

يعرف هيكل القرار بانه "**ترتيب معين للعالقات والأدوار بين الأفراد المسئولين عن اتخاذ القرار، وبالذات نظام السلطة داخل الوحدة المسئولة عن اتخاذ القرار**"[104] . تختلف هياكل صنع القرار بشكل كبير من نظام إلى أخر (مثال في السياسة الخارجية). تتميز هذه الهياكل وفقا لمقياسين أساسيين:

1.توزيع السلطة داخل الهيكل، بمعنى هل سلطة الأعضاء متساوية نسبيا أم أن هناك قائد سلطوي واحد ؟

2.دور الأعضاء المشاركين في القرار، و هذا يعني أن الأعضاء لديهم القدرة على اتخاذ موقف محدد ومستقل، أوانهم مفوضين أي ممثلين مرتبطون بوجهة نظر مؤسسة معينة.

يؤدي تفاعل هذين المقياسين إلى افتراض وجود خمسة أنواع من هياكل اتخاذ القرار السياسي، مرتبطة بخمسة أنواع من عملية اتخاذ القرار السياسي والسلوك السياسي[105].

قبل التطرق الى أنواع القيادة من الضروري أن نقدم تعريف القيادة.

---

[103] تم صياغة تقديم هيكل صنع القرار من قراءة العيثاوي و المشهداني، مرجع سابق، ص. 45

[104] نفس المرجع ص.46

[105] نفس المرجع ص. 46-47

تعريف القيادة:

تعرف القيادة على أنها: ''**عملية إنسانية واجتماعية غير اعتيادية تتطلب إثبات عامل التأثير على الجامعة من قبل القائد الذي يقود تلك الجامعة سواء كان فردا واحدا أو هيئة قيادية**".[106]

ما هي أنواع القيادة المختلفة؟ هناك 5 أنواع من القيادة.

أ. **مجموعة القائد المسيطر**:

قلة من المسؤولين يتحكم فيهم زعيم استبدادي قادر على اتخاذ قرارات منفردة الجانب حتى دون موافقة أعضاء المجموعة. لذا فإن القرارات الناتجة سريعة. إذن ما معنى القيادة؟ هناك العديد من التعريفات المختلفة لمفهوم القيادة، فاخترنا أن نعطي فكرة بسيطة لتعرف بعناصر مفهوم القيادة.

ب. مجموعة القائد (المستقلين):

هذا يعني وجود قائد، غير أن أفراد الجماعة مستقلون إلى حد ما اعتبارا لانتمائهم لمناصب مستقلة في السلطة. وقد يشمل ذلك قادة الأحزاب السياسية أو المجموعات البرلمانية أو الحزب السياسي الحاكم أو الأشخاص ذوي النفوذ الأساسي في الجيش. ودور القائد يشبه دور القاضي الذي يسمح، قبل اتخاذ قرار نهائي، بالإعراب عن جميع الآراء؛ ولا يتخذ القرار إلا بوسائل جماعية.

[106] العيثاوي و المشهداني ، مرجع سابق، ص49-50.

ج. **مجموعة القائد (المفوضين):**

ولهذه المجموعة خصائص متشابهة للمجموعة السابقة الا صنف دور الأعضاء. دور المفوضين هو التحدث باسم المنظمات التي فوضتهم ولا يسمح لهم بتغيير رأيهم دون استشارت هذه المنظمات. ونتيجة لذلك، تتسم عملية اتخاذ القرار بالبطء والجمود نسبيا. في المجموعات المذكورة سابقا، يتم توزيع السلطة بشكل غير متساو بين أعضاء مجموعة صنع القرار. توزع السلطة توزيعا غير متكافئ بين أعضاء صناع القرار.

ح. **المجموعة المستقلة:**

هنا، توزع السلطة بشكل متكافئا حد ما بين أعضاء المجموعة. بالإضافة إلى ذلك، يتمثل دور القائد في رئاسة الجلسات وتفسير الآراء. يكون أفراد هذه الجماعة مستقلين وليس لهم تفويض، وبالتالي صنع واتخاذ القرار هو مسؤولية الجميع.

خ. **مجموعة المفوضين:**

لا تختلف خصوصية هذه الجماعة عن المجموعة المستقلة، إلا أنها تختلف في طبيعة أفرادها. وهي تمثل منظمات أخرى. الجميع ملزمون بآراء المنظمة التي يمثلونها. والنتيجة هي أن عملية اتخاذ القرار تتباطأ،

مع امتزاز ملائم للمعلومات المتعلقة بهذا الموضوع. وليس هناك اهتمام فعلي بتمثيل الفريق، بل بتمثيل آراء الهيئات المكلفة.

المحور الرابع

المؤسسات المساهمة في صناعة القرار

القنوات الرسمية في صنع القرار

السلطة التشريعية

السلطة التنفيذية

السلطة القضائية

الأجهزة الادارية

القوى المؤثرة او المؤسسات الغير رسمية

الاحزاب السياسية

جماعات المصالح

الراي العام او المواطنين

المؤسسات المساهمة في صناعة القرار

ان تعريف صنع السياسة العامة (مثل السياسة الخارجية) يعني بانها عملية سياسية تقوم على وضع قواعد إدارة المتغيرات والظواهر الدولية والمحتملة وتشكيل برنامج العمل في المجال الخارجي. تحتوي هذه العملية العديد من الإجراءات الجزئية، وأهمها عملية صنع واتخاذ القرار. وفي هذا الصدد فإن حصر دور كل مؤسسة يمثل صياغة عامة لادرك سير صنع السياسة العامة وبالتالي عملية صنع القرار في اي الدولة.[107]

تشارك عدة جهات مختلفة في عملية صنع القرار من المرحلة الأولى إلى التي تنهيها، عدة أطراف تختلف عن بعضها البعض. وغالباً ما تشمل هذه العملية جميع صانعي السياسات الذين يعملون في مجال العمل الحكومي، والوضع التنافسي الذي قد يتميز به، بالإضافة إلى عدد آخر من الأطراف المهتمة والمتأثرة على وجه الخصوص واخرين من خارج نطاق العمل الحكومي الرسمي، ووضعه التنافسي، الذين يمارسون الضغوط من خلال سلطتهم على القيادات الرسمية، وهذا الموقف الظرفي للمصنعين يسميه ناكامورا وزملاؤه "**البيئة**". [108] Nakamura and Smallwood (environnement1- Policy Formation)

الأول ينطوي على السياسة العامة، لأن هذه البيئة تشتمل تاريخيا الأطراف المتعلقة بصنع السياسة العامة، بما في ذلك صناع القرار الرسميين الذين يشكلون السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية والأجهزة الادارية. كما ان هناك هيئات غير رسمية تشارك في تطوير

[107] العيثاوي والمشهداني، مرجع سابق، ص. 138

[108] Nakamura, R.T. et Smallwood, F. La politique de mise en œuvre des politiques. St. Martin's Press, New York, 1980. 243-211. منقول من الفهدوي ، مرجع سابق، ص

السياسة العامة ورسم القرار، بما في ذلك الأفراد وجماعات المصالح والاحزاب والاعلام وكل من لديه القدرة على التأثير على صناع القرار العام.[109]

وفي هذا السياق يمكن ان يكون نوعين رئيسيين من صانع السياسة العامة وهما:

ا- القنوات الرسمية في صنع القرار

ب- القوى المؤثرة او المؤسسات الغير رسمية

1-القنوات الرسمية في صنع القرار:

ان صناعي السياسات العامة ورسم القرار كثيرون وتنويعين، وعملية صنع السياسات بشكل عام تجمع كل أصحاب المصلحة ضمن العمل العام. الهيئة الأولى التي تؤدى دورها في رسم السياسات العامة وصنع القرار.

من خلال صلاحياتها الدستورية المباشرة في للتصرف والفعل واتخاذ القرارات، فالبرلمانيون على سبيل المثل، لا ينتظرون الحصول على اذن من جانب رسمي لتشريع لائحة ما، لان الدستور يسمح لهم بذلك.

وتتكون هذه المجموعة من أعضاء السلطة التشريعية ومن أعضاء السلطة التنفيذية والإداريين ومن أعضاء السلطة القضائية والإداريين ورجال السلطة القضائية، لان الجميع يصنعون السياسات العامة ويشركون في تنقيدها مع ذلك بأدوار هامة ولكن بطرقة ودرجات هي بالأساس لطبيعة المهارات والمهام.[110]

[109] الفهدوي ، مرجع سابق، ص.228-229

[110] نفس المرجع، ص.229

ا- السلطة التشريعية

من خلال هؤلاء الأعضاء تتشكل المجالس التشريعية او البرلمانية وينجزون التشاور والمناقشة التداول والتصويت حول السياسات العامة التي تعكس القضايا المطروحة عليهم من طرف الهيات المعنية ومجتمع الدولة الذي تمثل مواقفه وآرائه. يتم اعداد معظم السياسات العامة والقوانين والقواعد المهمة من المشيعين الذين يدرسونها ويوفقون عليها رسميا لكي تكون قوانين نافذة. [111]

تتمثل وضيفة المشرعين في مناقشة القوانين والتصويت عليها، ويتمحور دور السلطة التشريعية في اعداد التشريعات التي تعمل ضمنها الجهات الحكومية، كما تشرف على نشط الحكومة وتراقب أدائها، وتمثل مصالح المنتخبين الذين اختاروا ممثليهم. تستمد صلاحيات هذه السلطة نابعة من دستور الدولة الذي يمنحها صلاحيات لسن القوانين. [112]

ويتركز دور السلطة التشريعية في تطوير التشريعات التي تعمل ضمنها الجهات الحكومية. كما تشرف على نشاط الحكومة وتراقب مصالح الشعب الذي يختار ممثليه عن طريق الانتخابات. والمشرعون هم أعضاء السلطة التشريعية، هؤلاء الذين تتشكل منهم المجالس التشريعية او البرلمانية. ويتشاورون يناقشون السياسات العامة التي تعبر عن المسائل المطروحة من السلطات المختصة ومجتمع الدولة الذي انتخبهم للتجسيد مواقفه.[113] وهذا تابعا للنظم السياسية القائمة في الدولة.

[111] الفهدوي، مرجع سابق، ص.230

[112] ليمام وبارة،، مرجع سابق ، ص.127-128

[113] نفس المرجع، ص.128

ب–السلطة التنفيذية

هؤلاء هم السياسيون الذين يطلق عليهم أسماء مختلفة، وتتنوع وظائفهم، وادوارهم بشكل، واضح، وكبير. ويهتمون بأداء الحكومة وممارسة وظائفها في المجتمع. من رئيس الدولة او رئيس مجلس الوزراء، ثم الوزير ومن له السلطة الحقيقية في اصدار القوانين واللوائح وتنقيدها. ويبرز دورة ا السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسات العامة أيضا في طرح سياسات عامة حديثة. وتنفيذ الطلبات ومحاسبة المرؤوسين رسميا، وتعتمد فعالية النظام السياسي على قدرة من يمارسون وظائفهم على اتخاذ ال قرارات الضرورية والجوهرية ومعالجة الازمات الداخلية والخارجية.[114]

ومن ناحية اخرى، السياسات العامة هي الخطط أو البرامج أو الأهداف العامة التي يوضحها مسار العمل الحكومي. ووفقا لدافيد استون (Easton)، فهي صياغة الاتجاه السلطوي او القسري لموارد الدولة. والحكومة هي المسؤولة عن التوجيه. يتطلب أي نظام سيا سي الى حضور جهاز يتبنى مجموعة من القرارات ذات طبيعة سلطوية وقهرية، في النظام السياسي، الحكومة او السلطة التنفيذية، هي التي تؤدي دورا هاما في ارسم وتطبيق السياسات العامة.[115]

[114] الفهداوي، مرجع سابق، ص.230

[115] ليمام وبارة، مرجع سابق، ص.124

ج – السلطة القضائية

هي الهيئات والأجهزة القضائية والقانونية المكلفة بتحديد ونشر السياسات العامة القضائية. وبالرغم ان القضاة ليسوا سياسيين، الا انهم يسهمون الى جانب المشرعين والتنفيذين ومع رؤساء الأقسام الإدارية. ان ممارسة السلطة السياسية هي ما تؤدي الى مسؤولية تشكيل او تطوير السياسات العامة، تلعب المحاكم العليا دورا في تحديد السياسات العامة، وذلك بتوظيف صلاحيتها ا لتفسير وملاحظة ما يقصدوه القانون الحديث او السياسة العامة الحديثة. ومعرفة المطلوب فيما يتعلق بسلوكيات وتصرفات الافراد اذين يمارسنها مقبل التفضيلات التي تمثل المجتمع والمنفذين هذه السياسات، وكل هذا يشير بان المحاكم تعب دورا في التشريع السياسي مثلا:

- "تقرير ما إذا كانت السياسة العامة تتماشى مع الدستور ام لا؟
- التأكد من تطبيق الأوامر والقرارات الشرعية، وبالإضافة الى ذلك، فللمحاكم دور في تقويم السياسات العامة والخطط والبرامج المنبثقة عنها والنظر في سلامة التصرفات المالية والخدمات العامة والملكية العامة.
- وعليه يتضح من خلال بيان الأنواع الأساسية لصنع السياسات العامة الرسميين، ان صنع السياسة عادة ما يمثل مشروعا رسميا، حيث تكون الابعاد التشريعية والتنفيذية والقضائية المنطلق المرجعي في بناء نظام الشرعية للسياسات العامة، الذي يوضح الملابسات والعلاقات المتشابكة في عملية رسم السياسات العامة الحاصلة بين الهيئات المختلفة، والتي تمثل الهة الرسمية في عملية الصنع من حيث الإجابة عن مجموعة التساؤلات"[116]

[116] الفهداوي ، ، مرجع سابق ، ص.231

د- الأجهزة الإدارية

هي تلك المنظمات الإدارية والمؤسسات العامة والإدارات الحكومية البيروقراطية التي تضم اعدادا من الموظفين الحكوميين الذين يمتلكون مهارات وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنية والمصلحة العامة في المجتمع.

ويرتكز دور الجهاز الادري في تطبيق وتنفيذ القوانين والقواعد والتعليمات، كما يقوم هذا الجهاز باحتكار المخرجات لنظام السياسي. ويتعدى دوره وظيفة التنفيذ ويهدف الى التأثير على عملية صنع السياسات العامة، وربما بفضل ذلك يرتبط الجهاز الإداري بالسلطة التنفيذية، أي جزء لا يستهان به من السلطة الفاعلة في الدولة التي تحكم ومما سمح له بممارسة تأثر غير مباشر على اتخاذ القرار. وممكن تفسير ذلك عبر الدور التي تلعبه السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في عملية صنع السياسات العامة.

ان دور الجهاز الإداري في عملية تنفيذ السياسات العامة هو دور حاسم وأساسي لا يستغني عنه أي نظام سياسي للدولة وهو الأكثر فعالية في تطبيق الأهداف المحددة من السلطة السياسية. ويتولى الجهاز الإداري للنظام

السياسي عدة مسائل متعلقة بالتنظيم والتفسير والتطبيق للسياسات العامة والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية.[117]

وعلى الرغم من ان مهام الأجهزة الإدارية وموظفيها مرتبطة أساسا بعملية تطبيق او تنفيذ السياسة العامة ومدها بمجموعة التفسيرات المطلوبة التي تضمن لها أفضل تنفيذ ممكن محقق للهدف الأساسي.

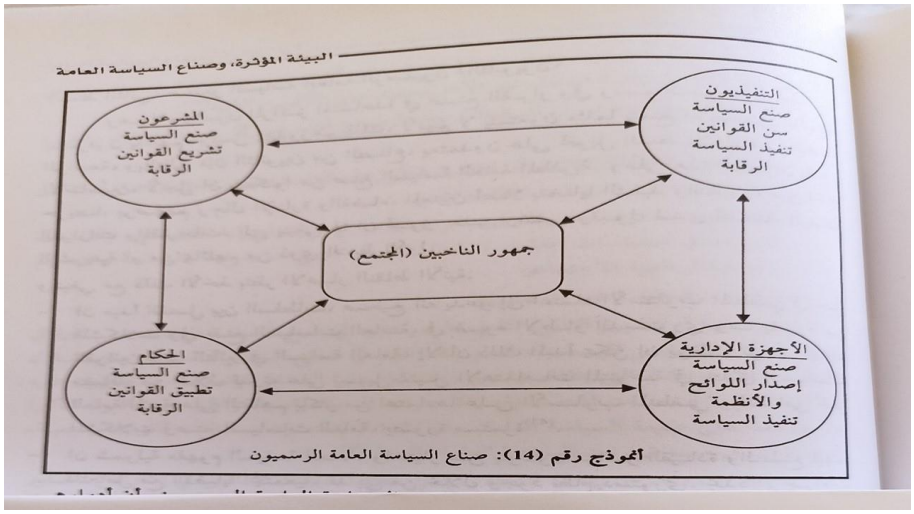
وما يتضح من خصوصية مهام متخذي القرار الرسميين، هو ان ادوارهم ومشاركتهم في عملية صنع القرار تختلف وتتداخل حسب مدى السلطة الممنوحة لهم والعمال أو المهام الموكلة إليهم بكل أنوعهم. هناك نوعان من صانع القرار العام الرسميين وهما:

صانع السياسات العامة الرسميون الاساسيون: يمثل هؤلاء أعلى المناصب في رسم السياسات العامة وصنع القرار. مثلا السلطة التشريعية ورؤساء الحكومات ورجال المحاكم العليا. ولهم تفويضات واسعة جدا وفقا للسلطة الدستورية التي تخولهم صلاحيات واسعة.

صانع السياسات العامة الرسميون الثانويون: وهذا النوع يشكل المكاتب التي تساعد في صياغة السياسات العامة وفي اتخاد القرار. هؤلاء لا يتصرفون بمفردهم، ولا يستعطون بذلك لأنهم لا يملكون صلاحيات شاسعة. ولذلك فهدي الفئة تعتمد على الترخيص من النوع الأول من الصناع الاساسين لكي يستطيعوا اعداد السياسات العامة المطلوبة، وهؤلاء هم موظفين الإدارة والقضاء المختصين مبدئيا بمسائل التنفيذ والتطبيق[118].

[117] بوضياف مليكة، السياسات العامة وصنع القرار، مطبوعة مقدمة لطبة ليسانس جذع مشترك السنة الثانية شعبة العلوم السياسية، سنة 2018/2019، ص 52 الى 54

[118] الفهدوي، مرجع سابق، ص. 234 -233



الشكل منقول من الفهدوي فهمي خليفة، مرجع سابق، ص.233

2- القوى المؤثرة او المؤسسات الغير رسمية:

من خلال مميزاته الفردية وغير الرسمية، فان الطرف الثاني الذي يشارك في رسم السياسات العامة وصنع القرار، يمارس نفوذا وضغطا على الرسميين اثناء عملية الصنع، بسبب قوة التأثير التي يمارسها، على سبيل المثال جماعات المصالح، والاحزاب السياسية والمواطنون ووسائل الاعلام، ويمثلون دورا خارجيا جوهريا في جودة السياسات العامة، إذا لم تكن لديهم صلاحيات قانونية رسمية ممنوحة لهم، تعطيهم الحق في اتخاذ قرارات ملزمة تتعلق بالسياسات العامة.

ان البعد غير الرسمي للتأثير المحتمل يشمل بالفعل قوة تأثير هذه الجهة غير الرسمية (الافراد والمنظمات والجماعات)، أولئك الذين هم في الأصل بعيدون عن مواقع صنع القرار في السياسات العامة، فيما يتعلق بالأسلوب الذي يعبر به شخص او اكثر عن نفسه ، و تلعب هذه القوى غير الرسمية عدة ادوار. وهو ما ا سماه لندبلوم (Lindblom) "بالسلوك المؤثر على الدستور من خلال المبادرة بالتايد، او المعارضة، او التخطيط، او القضاء، او السيطرة، او الوضع النفسي والمعنوي، او الراي العام، او التعاون، او المنافسة".[119] الفئات التي تمثل صناع القرارات غير الرسميين هي كالتالي:

أ- الأحزاب السياسية:

ان الأحزاب السياسية "تنظيمات مكونة من الفاعلين وأصحاب الوظائف والناشطين سياسيا والناخبين الذين يعملون بشكل جماعي في سبيل تامين اهداف سياسة عامة وترتكز على قاعدة واسعة لغرض دفعها للفوز بمنصب انتخابيو للسيطرة على المؤسسات الحكومية القائمة في المجتمع " كما يعرفها لأسير (Lasser)[120]

ان هناك أربعة شروط تكون دعامة مفهوم الحزب السياسي حسب بالوبارا وفاينر(Palombara and Weiner) وهي:

---

[119] الفهداوي، مرجع سابق، ص.235

[120] Lasser W., 1999, American Politics : the enduring constitution. Hougton Miffin Compagny, Boston, p. 30, .238 منقول من الفهداوي ،مرجع سابق ،ص

❖ "تنظيم دائم

❖ تنظيم محلي وطيد بشكل فاعل ودائم الحضور ظاهرا

❖ إرادة واعية للقادة المركزيين والمحليين للتنظيم لأجل ممارسة السلطة بشكل مستقل او بالمشاركة مع الغير

❖ الاهتمام المستمر بالبحث عن الدعم الشعبي من خلال الانتخابات او اية طرق أخرى".[121]

يتأثر النشاط التشريعي للسياسات العامة من قوة وعدد الأحزاب السياسية. وبصفات عامة مهما كانت مزاج الاحزاب تتولى العديد من الوظائف الأساسية في المجتمع، ممكن نذكر منها ما يلي:

- تجميع المصالح
- التعبير عنها
- القيام بوظيفة الاتصال والربط بين المجتمع والحكومة

في الواقع، تعكس الأحزاب السياسية درجة ارتباطها بالسياسة العامة، والهدف الذي ترمي الي تحقيقه من خلال اكتساب السلطة السياسية او التأثير عليها، كما تبرز حقيقتا أنشطة الأحزاب السياسة في ميدان السياسات العامة.

[121] La Palombara J, Weiner M, 1966, Political Parties and Political Development, Princeton, Princeton University Press, 238، منقول من الفهداوي ، مرجع سابق ص.

كما تختلف مساهمات الأحزاب السياسية ومدى تأثيرها على السياسة العامة، باختلاف نمط النظم السياسية التي يصور البيئة الرسمية للنظام الحزبي الرهن في المجتمع[122]. وتشرك في تنفيذ السياسات العامة وتتعامل أيضا مع الجوانب السياسية للإدارة، لان اهتمامها ينصب في المقام الأول على تعيين الأشخاص في المناصب الهمامة.[123]

ب- جماعات المصالح

"هي منظمات تضم مجموعة من الناس ذات مصالح مشتركة، وهي على أنواع مختلفة، فمنها ما هو سياسي، ومنها ما هو اقتصادي ومنها ما هو مهني.... الخ"[124] وهي الجماعات المؤثرة التي تتميز بخصائص نوع التنظيم وبممارسة ضغوط سياسية محددة على صناع السياسات العامة الرسميين، لغرض تحقيق هدفها تسعى هذه الجماعات، من خلال قوة نفوذها الى الحصول على القدرة على تأسيس هيئة تأثرية مستقلة الى حد ما، عن للقرار الذي يمثلها من حيث التوجه والهدف، ومن حيث ممارسة ضغط حقيقي وواقعي على الحياة السياسية العامة. ويمكن تصنيف هذه الجماعات بحسب الفوائد التي تسعى اليها او تدافع عنها ضمن فئتين:

[122] الفهداوي، مرجع سابق، ص.239

[123] ليمام وبارة، مرجع سابق، ص.222

[124] الكفارنة احمد عارف، العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية، مجلة دراسات دولية العدد الثاني واربعين، مركز الدراسات الاستراتيجية بغداد العراق، ص.12

الصنف الاول: جماعات المصالح المادية التي تبحث على نيل فوائد متجددة او حماية المراكز والمواقع والنتائج المحصلة عليها مثلا: النقابات المنظمات المهنية والتجارية والصناعية والزراعية....

الصنف الثاني: جماعات المصالح الاخلاقية التي تصر على عروض الثقافة ومسائل النضال لفائدة موضوعات خاصة والرعية عن مبادئ وقيم روحية واخلاقية مثل: النوادي الاجتماعية والسياسية والطلبية...

غير ان عندما يتعلق الامر بالتعامل مع السياسات العامة، فان هذا التصنيف نسبي، حيث يمكن ان جماعة المصالح المعينة تدعم المحاماة والتأثير لأغراض مادي ومعنوي في نفس الوقت، او بناء على ذلك حسب ما يقتضيه الوضع والظروف غالبا، مثلا: الدفاع عن المصالح المهنية المادية للمعلمين من خلال نقابتهم التي تدافع عن مصالح المالية لأعضائها وفي الوقت نفسه تعتني وتدافع عن المصالح المعنوية وتتخدد مواقف معينة اتجاه اهداف التعليم وبرامجه ونتائجه المستقبلية.[125]

ويعول دور جماعات المصالح يعتمد على اساليب مشاركتها ومدى تأثيرها على السياسات العامة، فضلا عن صبغة مجتمعاتها وانظمتها السياسية الحالية.[126]

[125] الفهداوي، مرجع سابق، ص.236

[126] نفس المرجع، ص.237

ج– الراي العام و المواطنين:

تعتمد معظم السياسات والقرارات العامة الحكومية، في مسارها، على أفكار فردية او شخصية، يعبر عنها بعض أصحاب المصلحة المتخصصين مثل السياسيين والأكاديميين. على سبيل المثل، ما يرتبط بالسياسة الاقتصادية وبتقسيمتها الحديثة ونظرتها العصرية والعوامل المؤثرة.

فقد نتج ذلك عن النظرية الاقتصادية المخططة لبعض الاقتصاديين، والسياسة الخارجية الأمريكية الهادفة الى كبح و الشيوعية السوفيتية و الحد منها، تلك النظرية التي تطورت في أفكار جورج ف.كينان (Kennan) الذي عمل مستشارا للسفارة الامريكية في موسكو.[127]

في حين انه من السائد، عند تحديد السياسات العامة تجاهل دور المواطن كمؤثر فعال في عملية الاعداد وتظل مشاركة المواطن في الفعل السياسي وفي السياسات العامة في حدها الأدنى، حتى في الدول الأكثر ديمقراطية، الا هذا لا يعنى ان هناك اختفاء تام لدور المواطن في السياسات العامة او غياب الانشغال بها. مثلا في ولاية كاليفورنيا الامريكية وفي دولة سويسرا، يساهم المواطن بشكل فعال في التصويت ومناقشات السياسات العامة.

[127] منقول من الفهداوي ، مرجع سابق ،ص.241

في التصويت وفي المناقشات حول السياسات العامة، يسهم المواطن فعليا وينظر رايه في الاعتبار مسابقا لأجراء التصحيحات المطلوبة على الدستور والتصويت والموافقة رسميا على المتطلبات والزيادات المتعلقة بالضرائب.

بالإضافة الى ذلك، في الأنظمة الديمقراطية على وجه الخصوص، وطوال عملية اختيار أصحاب القرار العام عبر الانتخابات، المواطنين يدعمون دورهم الفاعل في تحديد السياسات العامة، لان اختيار ممثليهم في الانتخابات، ينطوي على توفير لهم التفويض اللازم لا رشاده واختيار سياسات عامة دون غيرها. وبالتالي فان إرادة المواطنين هي الأساس في صياغة وتطوير السياسات العامة من قبل صناعي القرار الذين يمثلون المواطنين ومتطلباتهم وحجاتهم.

ومن تجدر الإشارة الى ان السياسة العامة البيئية (مثلا) ظلت بعيدة عن اهتمامات الحكومات، حتى في أمريكا لحين منتصف أعوام الستينيات من القرن العشرين، حيث كانت جهود حماية البيئية والحصر من خطرات التلوث البيئي محدودة خلال هذه الفترة. أضحت مسالة البيئة محور اعتبار المجتمع و الحكومات، و نتيجة لذلك صدرت، في امريكا، ثلاثة كتب لأصحابها، تسدد نحو تولد بيئة فارغة من التلوث: كتاب راشال كارسون "الربيع الصامت"

(Carson) باول الريش (Ehirich) "قنبلة السكان" باري كومنر (Commoner)"الدائرة المغلقة" .[128]

ح –التأثير من خلال وسائل الاعلام:

تمثل واسائل الاعلام المتنوعة عناصر مهمة للغاية في عملية صياغة وتكوين الراء العام. وتلعب فوسائل الاعلام دورا مهما واساسيا في اتجاهين: فهي تؤثر وتتأثر بالنخبة السياسية الحاكمة والشعب والراي العام. فإذا استمرت في التعبير عن راي الشعب اصبحت أكثر ديمقراطية، وإذا تعززت علاقاتها ب مع النخبة ف ابتعد عن الديمقراطية.

تشكل وسائل الاعلام رابط بين الراي العام وصناع القرار، ووسيلة يمكن استعمالها من قبل الجهتين. ولكن كي تكون أكثر قربا للاتجاهات الجميع وطموحاتهم لا بد ان تكون صوابا وحرية ونزاهة بكتير. فممكن ان تصبح وسائل الاعلام الة من ادوات التأثير الراي العام على صناع القرار إذا وصلت هموم واراء الجميع لصناع القرار.[129]

"وسائل الاعلام هو مصطلح يطلق على أي وسيلة او تقنية او منظمة او مؤسسة تجارية او أخرى غير ربيحة عامة او خاصة رسمية او غير رسمية، مهمتها

[128] الفهداوي، مرجع سابق، ص.242

[129] العيثاوي والمشهداني، مرجع سابق، ص.214-215

التقليدية نشر الاخبار و نقل المعلومات، لكن مع رقي المجتمع و تطور و تعدد وسائل الاعلام و الاتصال من المحلية و العالمية، أصبحت لها أدوار أخرى عدا نشر الاخبار فقط، اذ أصبحت مهيمنة على الراي العام، و مسؤولة على تكوين و تنشئة الفرد سياسيا، و مشاركة في صنع و اتخاذ القرارات السياسية و السياسات العامة. "[130]

ويصبح الدور الملموس لهذه الوسائل في تشكيل الراي العام وانشاء الفضاء العام واضحا، هناك رابط حيوي مستمر بين الراي العام والسياسة العامة، تتضلع على التأثير المشترك لكل منهما على الاخر، حيث ان السياسة العامة هي محل النقاش. السياسة العامة هو برنامج فعل حكومي غياته نيل المصلحة العامة ترجمتا للإرادة الشعب، وبتالي يصبح الراي العام الة وهدف للسياسة العامة. **131**

خ الرأي العام:

يشير الرأي العام إلى مجموعة من القناعات والأحكام والقيم والأحكام المسبقة والمعتقدات التي يتقاسمها سكان مجتمع معين بشكل أو بآخر. يتفق جميع

[130] ليمام وبارة، مرجع سابق، ص 240

[131] عبده عزيزة، 2002، الأعلام السياسي والرأي العام: دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ص48.

علماء الاجتماع على فكرة أنه في القرن العشرين فقط، مع ظهور وسائل الإعلام، كان من المشروع التحدث عن "المجتمع الجماهيري" و "الرأي العام". كما أنها توضح إلى أي مدى يمكن التلاعب بها من خلال تقنيات الدعاية، وهو ما يفسر على وجه الخصوص ظهور الأنظمة الشمولية الكبرى (الفاشية، الشيوعية، النازية، إلخ).[132]

في التعبير، يجب تفسير كلمة "رأي" على الفور. أصلها اللاتيني – وهو نفسه غامض ويتتبعه إلى "opinari "، وهو ما يعني "التخمين، أن يكون من رأي ذلك".[133]

هذا يعني تعبير الموطنين عن مواضيع مثيرة للجدل، وتضطلع وسائط الإعلام بأكبر دور في حمل احتياجات المواطنين إلى صانع القرار السياسي، وكواسط بين الشعب وصانع القرار، إنهم يعملون على تكوين واستنباط الرأي العام وارشاده حول ما يتلاءم مع الواقع. إذا كان النظام ديمقراطيا ومفتوحا على

[132] D'Almeida N, 2014, L'opinion publique, revue Hermès, /3 (n° 70), p. 88-92, p.89, ترجمتي الخاصة

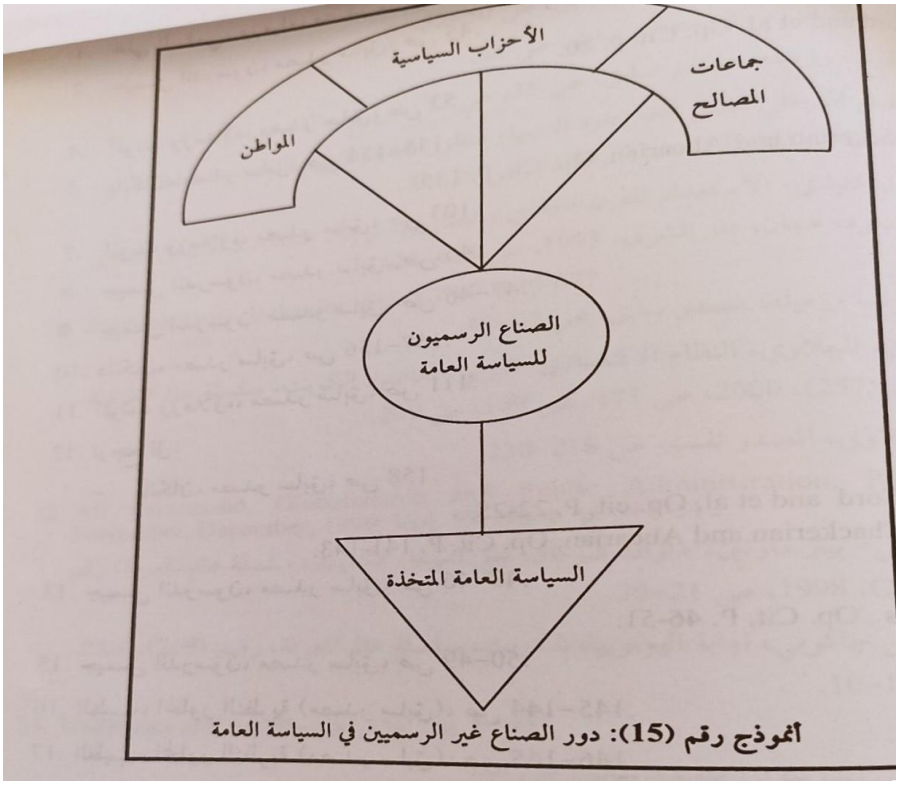
[133] Baechler J, Qu'est-ce que l'opinion publique ? Dans d'Orcival F (dir.) , (2019), Opinion publique et crise de la démocratie , PUF, pp 17- 43.ترجمتي الخاصة

محيطه، وإذا كانت وسائل الإعلام مستقيلة على السلطة التنفيذية، فسيتم التعبير عن رغبات الشعب.[134]

ومن هذا المنظور، تمثل وسائط الإعلام قضية هامة. وسواء كان مكانها مركزيا أم لا، فمن الواضح أن الرأي العام يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام الإعلامي. لن يوجد الرأي العام إلا في وسائل الإعلام ومن خلالها التي ستشكله أو توجهه بطريقتها الخاصة. العلاقة بين الرأي العام ووسائل الإعلام لا تقوم على الخطية (وسائل الإعلام، تأملات أو حاملي رأي جاهز) أو متدلية (وسائل الإعلام القوية التي تملي ما يجب التفكير فيه). هذه العلاقة، التي يتم فيها تنفيذ جزء من وضع جدول الأعمال، أكثر تعقيدا مما هو معلن، وتتكون من عدم الثقة بقدر ما تتكون من الهيمنة، مما يرسم مساحة للنقاش، وفرض المعرض الذي يتميز بمرونة كبيرة وتفاعل دائم بين الجهات الفاعلة التي لا يمكن افتراض سلبيتها مسبقا.[135]

[134] بوعناني حسين، المؤسسة العسكرية ودورها في عملية صنع القرار السياسي بالجزائر، 2016/1990، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر تخصص: السياسات العامة والتنمية، السنة الجامعية 2012/2012، جامعة الدكتور "موالي الطاهر" سعيدة، ص. 17.

[135] D'Almeida N., op.ct., p.89



أنموذج رقم (15): دور الصناع غير الرسميين في السياسة العامة

الشكل منقول من الفهدوي فهمي خليفة، مرجع سابق ، ص.243

المحور الخامس

نظريات اتخاذ القرار

نظرية الاختيار العقلاني

النظرية التراكمية

نظرية التحليل المزدوج

نظرية الاختيار العام

المدخل الكلي الرشيد والمدخل التدرجي

نظريات اتخاذ القرار

طور علماء السياسة والعلوم الاجتماعية عددا من النماذج والمداخل والمفاهيم والخطط لتحليل السياسات العامة وعناصرها الفرعية وعلى رأسها اتخاذ القرارات... علما أن التنظير وما يطرحه من نظريات ومنطلقات تعد ضرورية أغراض التحليل والبحث وتقديم الايضاحات اللازمة[136]. فالذي نجده ونبحث عنه يعتمد جزئيا على ما نبحث عنه في إطار المفاهيم والنظريات البحثة.[137]

وفي هذا الجزء سنتناول عددا من النماذج الشائعة في دراسة عملية صنع القرار في السياسات العامة ووسنعرض هنا ثالث نظريات الاتخاذ القرارات ترتكز على المراحل وعلى النشاطات الداخلة في اتخاذ القرارات وهي تفسر كيف تتخذ القرارات من قبل لأفراد والجماعات ولكونها تطرح توجيهات حول كيفية اتخاذ القرارات فإنها قد تعد معيارية كما أنها قابلة للتطبيق وعلما أن التمييز بين النظريات التطبيقية والنظريات المعيارية لن يكون سهلا كما سنلاحظ هنا.

نظرية الاختيار العقلاني Rational Comprehensive

[136] القياس سالم و البوهالي ادريس و حبيزء سعيد، مرحلة اتخاذ القرار في السياسات العمومية، عرض لوحدة مراحل السياسات العمومية، لماستر السياسات العمومية، السنة الجامعية 2019/2018، جامعة الحسان الثاني الدار البيضاء المغرب، ص15-18

[137] James Anderson, op.cit p.23

تقوم أعمدة هذه النظرية كما يوردها جيمس اندرسون (Anderson) على اعتماد العناصر التحليلية التالية في عملية صناعة القرار السياسي:

أوال: أن متخذ القرار يواجه مشكلة وهي قابلة ألن تحاصر وتدرسوا وهي جديرة بالاهتمام مقارنة بالمشاكل لأخرى .ثانيا: أن لأهداف والقيم والمقاصد التي تقود إلى متخذ القرار واضحة ومرتبة تبعا لدرجة أهميتها.

ثالثا: أن البدائل المختلفة مواجهة المشكلة قد فحوت وحددت.

رابعا: أن النتائج المتوقعة من اختيار البدائل قد طرحت في إطار العوائد إلى الكلفة.

خامسا: أن كل بديل وما يتوقع عنه من نتائج يمكن مقارنته مع البدائل لأخرى.

سادسا: أن متخذ القرار سوف يختار البديل الذي يضاعف إمكانية تحقيق الغرض والقيم والأهداف[138]

ويبقى الغرض من هذه النظرية هو ترشيد عملية صناعة القرار بحيث تكون البدائل أمام متخذ القرار مفحوصة ومقدرة بحجم وطبيعة المشكل المطروح، لذا فعلى متخذ القرار حسب هذه النظرية أن يكون قادرا على تأطير

[138] أندرسون، 2017، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، بغداد، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ص 24 منقول عن القياس و البوهالي و حبيزء، مرجع سابق ص. 16

مساحات المشكل، وجمع جل المعلومات اللازمة حولها ومدى أولويتها مقارنة بالمشاكل المطروحة لأخرى.

وتدخل في عملية صناعة القرار هنا طبيعة القيم والأخلاق السياسية المحددة لتوجهات صانع القرار، فلكل صانع قرار إيديولوجيا واختيارات مذهبية مما يمكنه من وضع العديد من الاختيارات لحل المشكل، وهذه الاختيارات من المفروض أن تكون قد وضعت بناء على دراسة معمقة ومفحوصة لطبيعة المشكل، وطبيعة الحلو والأثر الذي يمكن أن تولده النتائج المرجوة من اتخاذ القرار.

النظرية التراكمية Therory Incremental

تمثل التراكمية نظرية سياسية في اتخاذ قرارات السياسة العامة، وهي بذلك تمثل أسلوبا منافسا للأسلوب العقلاني، حيث ترى هذه النظرية أن عملية اتخاذ القرار هي نتيجة للتفاوض والمساومة بين الجماعات التي لها مصلحة في قرار معين. ويعتبر شارلز لندبلوم (Lindblom) المؤسس الحقيقي لهذا الاتجاه، بدأ مشروعه بنقد الأسلوب العقلاني في اتخاذ القرار، واعتبره قاصرا وغير دقيق في الواقع التطبيقي وقد الحظ لندبلوم أن معظم الكتابات ولأبحاث موجهة نحو

كفاءة الأسلوب العقلاني، لكن عددا قليلا من الإداريين وصناع السياسات العامة يستعمل هذا الأسلوب، بينما الأسلوب التراكمي هو الذي يسيطر على واقع السياسات العامة.[139]

من اهم خصائصها:

يلخص " جيمس اندرسون" معالم هذه النظرية فيما يلي:

اولا: إن اختيار لأهداف والمقاصد والتحليل العلمي للتصرفات المطلوب تحقيقها هي متداخلة فيما بينها وليست مستقلة.

ثانيا: إن متخذ القرار يأخذ عددا محدودا من البدائل، ولا يقوم بإجراء عمليات تحليلية شاملة لدراسة نتائج البدائل المختلفة، بل يكتفي بتحليل بعض الأثار الهامة للبرنامج.

ثالثا: ترى التراكمية أنه ليست هناك حلول جذرية لقضايا السياسات، وليس هناك تعريف واحد مشكلة معينة، وبالتالي ليس هناك حل واحد للمشكلة.

رابعا: إن المشكلة التي تواجه متخذي القرار قابلة إعادة التحديد وإن تعريفها يراجع بين الحين والأخر، والتدريجية والتراكمية تسمح بإعادة النظر في العالقة بين لأهداف والوسائل لتسهيل السيطرة على المشكلة.

[139] الحسين أحمد مصطفى، 2004، مدخل لتحليل السياسة العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، سلسة الكتاب الجامعي التدريسي، عمان، الطبعة الاولى، ص.940

خامسا: لا يوجد قرار منفرد، والاختيار الجيد للقرار هو الذي تتفق كل التحليلات عليه، وليس بالضرورة أن تتفق على أن هذا القرار هو الامثل ولأحسن للوصول للأهداف المتفق عليها.

سادسا: إن القرار التدريجي هو عالجي ويحافظ على التواصل والاستمرار مع الحاضر ويستجيب لظروفه أكثر من كونه منطلقا للتغير في لأهداف الاجتماعية المستقبلية

يلاحظ أن النظرية التراكمية التدريجية في صناعة القرار، هي تطوير لنظرية الاختيار العقلاني، التي تظل مثالية في العديد من جوانبها، حيث تتجه النظرية التراكمية أكثر نحو الواقع، وإشراك أكثر عدد من الفاعلين في عملية صناعة القرار، والتراكم المقصود به هو اعتماد منهج لأخذ والرد في اختيار البدائل حتى الوصول لاتفاق على الحلول المتفق عليها.

بين مختلف لأطراف المعنية، ويتم الاعتماد على هذه النظرية داخل الأنظمة الديمقراطية، التي تأخذ بالمقاربة التشاركية في اتخاذ القرارات السياسية خووصا التي تهم تحقيق المطالب الفئوية.[140].

[140] سطي عبد الإله، 2020، صناعة القرار السياسي بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، جامعة محمد

نظرية التحليل المزدوج :Mixed Scanning

يطرح أميتاي إتزيوني (Itzioni Amitai) نظريته حول "التحليل المزدوج" باعتبارها تمزج بين الفعل العقلاني والطريقة التراكمية في اتخاذ القرار السياسي، فالطريقة المزدوجة تسمح لمتخذي القرارات بتوظيف الطريقة الرشيدة الشاملة والنظرية التدريجية في المواقف المختلفة ،ففي ظل ظروف معينة تكون التدريجية مناسبة أكثر من الشاملة و وفي ظروف أخرى يكون العكس هو الصحيح، وهذه الطريقة التوفيقية تنسجم أيضا مع قدرات متخذي القرارات وقابليتهم المختلفة، وبصفة عامة كلما كان متخذو القرارات أكثر قدرة على تنفيذ قراراتهم اتسعت نظرتهم وكانت قراراتهم 39أفضل.[141]

وسواء كانت عملية اتخاذ القرار وفق الطريقة العقلانية أو التراكمية والمزدوجة فإن الذين يختارون بين البدائل لا بد أن يعتمدوا على قاعدة ما لصنع قرارهم، وإذا كانت بعض القرارات تتخذ عشوائيا أو عفويا... فإن القرارات المهمة وهي كثيرة تتخذ بوعي وبتصميم، وفي هذه الحال يكون السؤال هو: ماهي المقاييس التي تفرض نفسها على متخذ القرار؟

الخامس بالرباط، ص.32 منقول عن **hasbane.pdf**

[141] نفس المرجع، ص. 33 منقول عن hasbane.pdf

إن هذا السؤال الذي يضعه " أندرسون" يضعنا أمام المنهج القويم لدراسة صناعة القرار السياسي، فإذا كان المنهج العقلاني أو الطريقة التراكمية أو حتى الطريقة المزدوجة في صناعة القرار السياسي، تعتبر أهم السمات التي يعتمدها صانع القرار السياسي داخل الانظمة الديمقراطية، فإن صناعة القرار السياسي داخل البيئات السياسية السلطوية، أو ، المراحل الانتقالية، و تقتضي معالجة أخرى ونظريات تلائم طبيعة الفاعلين داخلها، ومواقعهم وحجم تدخلهم في مسار صناعة القرار السياسي، لهذا تجدر الاشارة إلى أن النظريات السابقة تبقى محدودة في المجالات الديمقراطية التي تعبر عنها، وغير ذي جدوى في مجالات تسود فيها القرارات ذات البعد الواحد، حيث تحضر المزاجية والفردانية ورمز القائد الذي ينزل بكل ثقله في مؤسسات النظام السياسي.[142]

نظرية الاختيار العام Public Choice

هذه النظرية هي التدريس(الانضباط) والتي من خلالها دراسة الطرق والوسائل التي يستخدمها الوكالات الحكومية لمصلحتهم الخاصة، يتم تحليل الكائن من

[142] hasbane.pdf مرجع سابق، ص.18

حيث الديمقراطية التماثلية والمباشرة، وفي هذا الصدد، تدرس نظرية الاختيار العام بشكل أساسي العملية الانتخابية وسياسة الإدارة وأنشطة النواب وما الى ذلك.

يوجد لدى مدرسة الخيارات العام (الخيار العام) مصدرها في عمل نيكولاس دي كوندروست (de Condorcet) مفكر تنويري، اقترح نظرية عن أنظمة التصويت، وهو يبين باستخدام الرياضيات "مفارقة كوندورسي"(Paradoxe Condorcet) صعوبة إيجاد نظام تصويت يتم فيه رغبات الناخبين بشكل صحيح.

ان نموذج الاختيار العام، هو ذلك النموذج الذي يرى ان السياسة العامة، يمكن وصفها باتخاذ القرار الجماعي، الذي يعبر عن مجموعة الافراد الذين يسعون الى تحقيق مصالحهم الذاتية. [143]

وهذا يعنيان الاختيار العام، يمكن ان يعرف كدراسة اقتصادية في صنع القرار واتخاذه، من خلال قدرة العلوم السياسية، في تطبيق المضامين والتحليلات الاقتصادية، على عملية صنع السياسة العامة، وعلى اتخاذ القرارات المرتبطة بها، بالشكل الذي يترجم لنا فعليا، حقيقة كون منهجية الاختيار العام، في

[143] الفهداوي، مرجع سابق، ص159

اتخاذ القرار، هي منهجية ذات طابع الاقتصادي، من منطلقين أساسين هما:

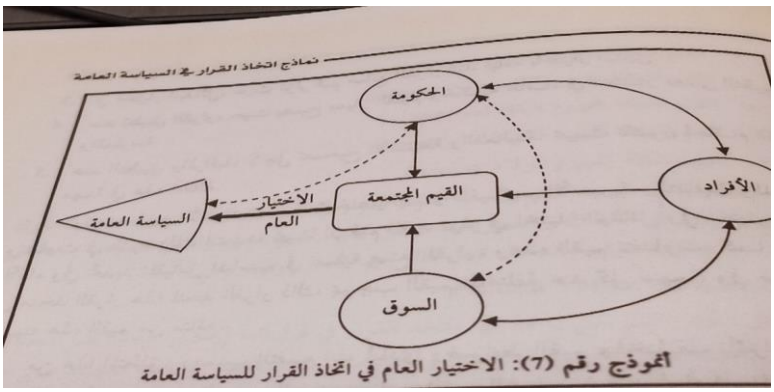
144

المنطلق الأول:

يتمثل الافتراض السلوكي الاساسي للاختيار العام، الذي يقوم على الأسباب الاقتصادية

المنطلق الثاني:

يتمثل الافتراض العقلاني الأساسي للاختيار العام، الذي يقوم على أن الفرد عقلاني، يسعى نحو تعظيم المنفعة



الشكل منقول من الفهدوي فهمي خليفة، مرجع سابق ص 165

144 الفهداوي، مرجع سابق، ص. 160

المدخل الكلي الرشيد والمدخل التدرجي :

المدخل الكلي الرشيد:

ترجع أصوله الى نظرية المدرسة الكلاسيكية في الإدارة (الإدارة العلمية، التقسيم الإداري، النموذج البيروقراطي)، التي سعت إلى مبادئ وقواعد تقتضي في أفضل إدارة وصنع القرار دون أي هامش خطأ.

تمشيا مع هذا الاقتراب، فإن القرار أو السياسة العقلانية هو القرار الذي يؤدي الى أحسن ربح اجتماعي، أي أنه يحقق فوائد كبيرة بناءً على أقل حجم من التكاليف اللازمة.[145]

ويستند هذا النهج إلى العناصر الأساسية التالية:[146]

- وجود مشكلة معينة مناسبة للدراسة المتأنية وتستحق النظر فيها
- من المنطقي تعريف الأهداف، بمعنى أن اتخاذ القرار من طرف صانع القرار يكون واضحا في الأهداف وأهميتها وترتيبها وفقًا لمستويات المميزة التي تتضمنها وترتيبها.
- استعراض ودراسة العدد الإجمالي للبدائل، وتعين وتحليل النتائج المرتقبة لاختيار جميع البدائل بالنسبة للتكلفة.

[145] الفهداوي، مرجع سابق، ص.123

[146] الحسيين أمحد مصطفى، 1994، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي: مطابع البيان التجارية، ص. 148

- يستند هذا النهج إلى اعتبار معياري أي أنه يمكن مقاس الفرق بين القيم المضحى بها والقيم المكتسبة نتيجة لاختيار قرار محدد.
- تتم مقارنة كل بديل مختار مع البدائل الأخرى بناءً على النتائج غير المتوقعة، من أجل تحديد أفضل بديل.

وبناءً على هذه الخطوات المقدمة سالفا، يختار صانع القرار أفضل بديل بين جميع البدائل الأخرى، مما يسمح له بتحقيق الهدف المحدد بأدنى تكلفة معقولة.

- في ضوء هذا النهج، تتوفر جميع المعلومات لصانع القرار وجميع البدائل متاحة أيضًا، ويقوم صانع القرار بإداء حسابات بناءً على ما سيفوز به وما سيضحي به عند اتخاذ قرار المزية القصوى.

المدخل التدرجي:

هذا الاقتراب متجذر جيدًا في أفكار المدرسة السلوكية مثل هربرت ساميون (Simon)، وخاصة نظريته العقلانية المحدودة، ويستند هذا النهج لصنع القرار إلى حقيقة أن السياسة العامة هي في الواقع استمرار للأنشطة الحكومية الماضية، مع بعض التعديلات الإضافية. المؤسس الرئيسي لهذا النهج هو تشارلز ليندبلوم (Lindblom)، في مقالاته الشهرية يكتب:"**علم التخبط**

العشوائي أو نظرية، اعتبار أن صانعي القرارات يفضلون تجزئة المشكلات عند صياغة القرارات، الخوض في الوحل"[147] لكي نتمكن من اختيار القرار الذي يصل إلى هامش الحل المطلوب في كل منها. يستند النهج التدريجي إلى حقيقة أن القرار والسياسة العامة هما عملية تراكمية تركز على إضافة ما تم القيام به في السابق، وبحث تطوير الوضع بشكل فوري وجزئي، وبالتالي يتم اتخاذ البرامج والمشاريع الحالية والسياسات ذات الصلة كأساس يتم البناء عليه مع بعض التعديلات الجزئية.[148]

[147] العزاوي جنيب وصال، 2003، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، ص .173

[148].إعباسن زهية، مرجع سابق، ص.50

الخاتمة

هناك الكثير مما يمكن قوله فيما يتعلق بالسياسة العامة. لم تتم تغطية بعض المجالات في هذه الدروس، بالنظر إلى الوقت المخصص لهذه الوحدة. تبقى الحقيقة أنه تم تقديم الأساسيات، للحصول على لمحة عامة عن هذا المجال المهم في العلوم السياسية لإثارة اهتمام الطلاب. بالنسبة لأولئك الذين يرغبون في التعمق في بعض القضايا المعروضة بإيجاز، يمكن أن تساعدهم الببليوغرافية في الذهاب إلى المراجع واستخلاص المزيد من المعلومات.

مع العلم أن هذا المجال يتطور بسرعة كبيرة، يتم تجديد الأدبيات الأكاديمية وفقا لبعض الخلافات أو بعد دراسة السياسات العامة الخاصة بمجالات محددة أو مناطق جغرافية معينة، مما يسمح لنا بالمضي قدما في دقة بعض مفاهيم. يمكن أن تكون المجالات المعنية من أي نوع: البنية التحتية، والصحة، والأسرة، والإسكان، والعمالة، والتدريب المهني، والبحث، والخدمة المدنية، والأزمات، والعجز، والبيئة، والشؤون الخارجية، والامن، والدفاع، إلخ. ولم نتمكن من وضع نظرة عامة كاملة على السياسات القطاعية والسياسات المنفذة. كنا نهدف إلى فهم دورة تطوير السياسات العامة داخل الدولة، من تصميمها إلى تقييمها، من خلال تحليل مختلف القضايا الإدارية وصنع القرار والديمقراطية والإدارية التي تصاحبها.

وفي النهاية ممكن ان نركز على نقطة مهمة: تعتبر الدراسة العلمية للسياسة العامة ضرورية لفهم كيفية حكم المجتمعات، وتقييم فعالية التدخلات الحكومية، ولاقتراح حلول للمشاكل المعقدة. فهي لا تساعد في تفسير ديناميكيات السلطة وقراراتها فحسب، بل تعمل أيضًا على تحسين نوعية حياة المواطنين من خلال تطوير سياسات أكثر عدالة وفعالية.كما تعتبر دراسة السياسة العامة مجالاً تلتقي فيه النظريات الأكاديمية بالممارسة. يمكن للباحثين استخدام النماذج النظرية لفهم الحقائق العملية، وعلى العكس من ذلك، استخدام الملاحظات الميدانية لتحسين النظريات الموجودة.

علاوة على ذلك، تلعب عملية صنع القرار السياسي دورًا مركزيًا وحاسمًا في تطوير السياسات العامة. فهو لا يحدد التوجهات العامة للسياسات فحسب، بل يحدد أيضًا الأولويات ووسائل العمل وطريقة تخصيص الموارد. إن اتخاذ القرار السياسي يقع في قلب عملية تطوير السياسات العامة. فهو يحدد الأولويات، ويختار الأدوات، ويخصص الموارد، ويشرف على التنفيذ. وهي عملية لا تشتمل على اختيارات فنية فحسب، بل تتضمن أيضاً عمليات تحكيم بين المصالح المختلفة، والتسويات، وإدارة الديناميكيات السياسية. وبالتالي فإن القرارات السياسية تشكل الاتجاه الذي ستتخذه السياسات العامة، ونطاقها، وتأثيرها على المجتمع.

المراجع المعتمدة

المصادر باللغة العربية

الكتب:

الحسين احمد مصطفي، 2002، مدخل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، الأردن.

الحسيين أحمد مصطفى، 1994، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي: مطابع البيان التجارية،

العزاوي نجيب وصال، 2003، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن

المغربي كمال محمد،2001، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، دار الثقافة، الأردن.

اندرسون جيمس، 1999، صنع السياسة العامة، ترجمة الكبيسي عامر، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن.

ليمام سالمة وبارة سمي، 2015، صنع السياسات العامة: دراسة في المفاهيم والمنهجية والبيئة، دار مجد الاوي للنشر والتوزيع.

عساف عبد المعطي محمد، 1996، مقدمة إلي علم السياسة، دار عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع.

ليمانم عبد المطلب، 1989، تقويم السياسات العامة، جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية.

الفهداوي فهمي خليفة، 2013، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الثانية، الأردن.

قدي عبد المجيد، 2003، المدخل إلى السياسات الاقتصادية، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية.

القريوتي قاسم، 2006، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة، دار حنين للنشر والتوزيع، الأردن.

بلحاج صالح،2015 ، تحليل السياسات العامة، الديناميكيات والمعارف الأساسية ، جط.1، درا بن مرابط الجزائر.

العيثاوي ياسين محمد حمد والمشهداني سالم علي احمد، 2016، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الامريكية، مركز الكتاب الأكاديمي, الأردن.

شلبي محمد، 1997، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقتراب، الادوات، دار هومة، الجزائر.

العزاوي جنيب وصال، 2003، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان

المذكرات:

بوعناني حسين، المؤسسة العسكرية ودورها في عملية صنع القرار السياسي بالجزائر. مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر تخصص: السياسات العامة والتنمية، السنة الجامعية 2016/1990 جامعة الدكتور موالي الطاهر" سعيدة"

إعباسن زهية، رسم السياسة العامة و صنع القرار، مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية، جذع مشرتك، السنة الجامعية 2020/2021، جامعة اجلزائر3.

المجلات:

سطي عبد الإله، 2020، صناعة القرار السياسي بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب مجلة القضاء المدني العدد 13 جامعة محمد الخامس بالرباط المغرب

المناور فيصل والعلبان منى، 2022، بناء السياسات العامة، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية العدد المائة والسابع والخمسون.

رمضاني عفيف ومكيد علي، 2020، نحو إطار مفاهيمي الاتخاذ القرارات في المؤسسة الاقتصادية، مجلة دراسات متقدمة في المالية والمحاسبة، 03العدد: 02

المصادر باللغة الإنجليزية

Anderson James, 1994, Public policy making, an introduction, Boston: Houghtion Mifflin Co.

Bikland Thomas,2019, An introduction to the policy process: theories, concepts and models of policy making (5th ed.), Routledge.

Cairney P., (2011), Understanding Public Policy (Why do we study public policy?), Palgrave Macmillan.

Cochran Charles L. and Malone Eloise F.,1995, Public Policy: perspectives and choices, New York McGraw-Hill, Inc.

Lasswell Harold and Kaplan Abraham,1970, Power and Society, New Haven: Yale University Press.

Dye Thomas R., 1992, Undestanding Public Policy (7th ed.), Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Easton David, 1953, The political System, N Y: Knopt.

Jones Charles O.,1977, An introduction to the study of public policy, Boston: Duxburry.

Heinz Eulan and Kenneth Prewitt,1973, Labyrinth of democraty, Indianapolis: Bbbs-Merriu.
Kingdom J., 1995, Agendas, Alternatives and Public Policies, NY, Harper Collins (2éme éditions)
Lipsky Michael, 1980, Street-Level bureaucraty: the dilemmas of the individual in Public Services, NY: Russel Sage Fondation.
Pollitt Christopher M., 1979, Public Policy in theory and practice, London: Hodder and Stoughton.

المصادر باللغة الفرنسية

Boussaguet Laurie, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), 2004, Dictionnaire des politiques publiques, Sciences Po, Les Presses, Paris.
De Maillard Jacques, Kübler Daniel,2009, Analyser les politiques publiques, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
Fontanel Jacques, 2004, Evaluation des politiques publiques, Fragments de cours, Université Mendés France, Grenoble.
Gardon S., Gautier A. et Le Naour G., 2021, La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques, chapitre 1 Les approches séquentielles et leur dépassement, Éditions Quæ, pp.19-21.
Garraud P., 1990, Politiques Nationales : élaboration de l'agenda, l'Année Sociologique, 40, pp.17-41
Lagroye Jacques avec François Bastien et Sawicki Frédéric, 2002, Sociologie Politique, 4ème édition, Presses de Sciences Po et Dalloz, pp 503-522.

Muller Pierre, 2003, Les politiques publiques, PUF -24 coll. Que sais-je.
Muller Pierre et Surel Yves, 1998, L'analyse des politiques publiques Montchrestien, coll. Clefspolitique.
Thoening Jean Claude,1985, L'analyse des politiques publiques, in Leca Jean et Grawitz Madeleine (dir.), Traité de science politique, PUF tome 4, pp. 1- 60.