

المحاضرة الاولى: صنع القرار: دراسة في المفهوم

تعتبر عملية صنع القرار القلب النابض للإدارة الحديثة، والركيزة الأساسية التي يقوم عليها نجاح المؤسسات والدول. فهي ليست مجرد لحظة اختيار عفوية، بل هي عملية ذهنية وحركية معقدة تهدف إلى اختيار البديل الأمثل من بين مجموعة من البدائل المتاحة لتحقيق هدف معين أو حل مشكلة قائمة، وذلك في ظل ظروف ومعطيات محددة.

وتكتسب هذه العملية أهمية استثنائية لكونها تتغلغل في كافة الوظائف الإدارية؛ فلا يوجد تخطيط بلا قرارات، ولا تنظيم بلا قرارات، ولا رقابة دون اتخاذ إجراءات تصحيحية ناتجة عن قرارات سابقة. ومع التحول من النظم التقليدية البسيطة إلى النظم الإدارية المعقدة، انتقل صنع القرار من دائرة "الاجتهاد الفردي والارتجال" إلى دائرة "العلم والمنهجية"، حيث أصبحت تعتمد على الحسابات الدقيقة، والبرمجة، واستشراف البدائل المتكاملة.

إن صنع القرار الرشيد هو ذلك الذي يوازن بين الموارد المادية المتاحة وبين رأس المال البشري، مع مراعاة الأبعاد القانونية والتقنية والاجتماعية، لضمان صدور قرارات تتسم بالكفاءة والقبول والمشروعية

القرار الإداري يؤثر في سلوك الآخرين داخل المؤسسة.

ولعل الاهتمام بدراسة القرار بصفة عامة ومدى فعاليته :¹

01-التحول من النظم المركزية إلى النظم اللامركزية ، ومن عدم مشاركة ومشاورة المرؤوسين في اتخاذ القرارات إلى مشاورتهم ومشاركتهم . وهو الأمر الذي يستدعي رشاد في اتخاذ القرار ، وسلوك عقلاني يكفل حقوق العاملين ويحقق رضاهم.

02- التحول من التفكير في البدائل المتعارضة إلى البدائل المتكاملة والمتممة لبعضها.

¹ -سرير عبد الله رابح، عمية صنع القرار وتطبيقاته في الادارة العامة في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسي 2006، ص67

03- التحول من مراحل التعلم المحددة – السابق على المهنة - للرؤساء والمرؤوسين إلى التعليم والتدريب المستمرة . والرسكلة بواسطة الدورات والندوات التدريبية

04- التحول من الكم إلى الكيف.

05- التحول من رأس المال المادي إلى رأس المال البشري لاعتبار أن الإنسان طاقة يمسخها أو يستعملها وفق أقوى حاجاته ، وسلوك قاداته.

السؤال المطروح أولا : ماذا نعنى بكلمة القرار؟

أولا: مفهوم صنع القرار:

01-القرار لغة: هو مشتق من كلمة القر ومعناه هو التمكن فيقال قر في المكان اي تمكن منه

القرار: هو الاختيار المدرك بين البدائل المتاحة في موقف معين، أو هو المفاضلة بين حلول بديلة لمواجهة مشكلة معينة واختيار الحل الأمثل من بينها

القرار: هو أفضل بديل لحل المشكلة أو هو الحل

القرار: هو عبارة عن اختيار من بين مجموعة من البدائل

02- صنع القرار هو أنشطة يتم إتباعها لتحديد المشكلة، بدائل الحل، تقييم البدائل واختيار البديل المناسب لحل المشكلة ، واهم خطوة تشير إلى اتخاذ القرار هو اختيار البديل المناسب

صنع القرار: عملية إدارية تهدف إلى خلق حلول جذرية لمشكلة معينة

صنع القرار: تلك العمليات الخاصة بتحديد المشكلة والبدائل والتقييم واختيار البديل المناسب، أي ان ذلك النظام المتبع أو الخطوات التي يمر بها القائد الإداري ما هي إلا صناعة يقوم بها الفرد للقرار.

هو عبارة عن تحليل وتقييم لكافة المتغيرات والتي تخضع بمجملها للتدقيق والتمحيص للوصول إلى حل أو نتيجة ووضع هذا الحل في مجال التطبيق العملي وحيز التنفيذ.

03- صناعة القرار واتخاذ القرار: 1

يثار الكثير من الجدل حول إشكالية تحديد ماهية هذين المصطلحين (صناعة القرار واتخاذ القرار)، فهما مفهومان متقاربان في اللفظ ومتباعدان في المعنى والمضمون، حيث يشير مصطلح صناعة القرار إلى ذلك الجهد المشترك لعناصر التنظيم داخل المؤسسة من أجل علاج المشكلات وتصميم السياسات ورسم الخطط والبرامج، وعليه فإن عملية صناعة القرار عبارة عن نظام متكامل العناصر يبدأ من تحديد المشكلة الإدارية، مروراً بجمع المعلومات، اتخاذ القرار، ثم تنفيذ القرار، وبالتالي فعملية صنع القرار هي عملية شاملة لموقف معين، تنطلق من إثارة المشكلة، وتستمر إلى غاية تحقيق الهدف، ويشترك في هذه العملية مجموعة من الجوانب النفسية والإنسانية والمادية والقانونية، كما أن عملية صنع القرار مجموعة من الخطوات الممنهجة تهدف إلى وضع المشكلة تحت الدراسة، وضرورة الغوص فيها ليتم في النهاية اتخاذ القرار والذي يعتبر المرحلة النهائية لعملية صنع القرار

وعليه يمكن اعتبار عملية اتخاذ القرار هي مرحلة من مراحل عملية صنع القرار توصف بانها المرحلة الحاسمة في القضاء على التردد باختيار بديل أفضل من بين مجموعة من البدائل المتاحة، ويوصف البديل المختار بأنه يمتلك درجة كبيرة من الرشاد في ظل الظروف التي يحيط بها الشك والغموض، والخوف من النتائج العكسية.

ثانياً: عناصر عملية صنع القرار: تتكون من العناصر الأساسية التالية: 2

أ- متخذ القرار:

يمكن أن يكون متخذ القرار فرداً أو جماعة حسب الحالة، فهو يمثل السلطة الرتبوية الممنوحة له بموجب القانون، أو المفوضة له من جهة رتبوية تمتلك هذه السلطة، حيث تعطي له الحق في اتخاذ القرار، ضمن إطار الهيكل التنظيمي للمنظمة، وعبر جميع المستويات الإدارية التي لها مراكز السلطة أو مراكز لاتخاذ القرارات، وبالتالي فإن الحق في اتخاذ القرارات ليس حكراً على مستوى

1 - بن علي مهمل، صناعة القرار ودورها في تفعيل الأداء الوظيفي داخل المؤسسة الاقتصادية في الجزائر، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2017-2018 ص 22، 23
2 - المرجع نفسه، 24-27

إداري معين أو فرد معين، إلا في حالة المركزية التامة في اتخاذ القرارات، التي يمكن اعتبارها غير عملية ولا يمكن أن نجدها في الواقع إلا في السلطات الصغيرة حجماً.

كما تتحدد وظائف متخذ القرار من خلال أربع نقاط أساسية، قدمها لنا كل من الباحثين: "جون بيار هيلفر، ميشال كاليكا، وجاك أوغزوني **Jean Pierre Helfer, Michel Kalika, Jacques Orsoni**، حيث تتعلق الوظيفة الأولى بإيجاد حلول للمشكلة الإدارية، أما الوظيفة الثانية هي أن متخذ القرار هو شخص مبدع، وتتجسد الوظيفة الثالثة في أن متخذ القرار هو رجل ثقافي، أما الوظيفة الرابعة هي أن متخذ القرار هو رجل سياسي، بحيث تتحدد من خلال هذه الوظائف الأربع نقاط التفرقة بين القرار الإستراتيجي الذي يضع وظيفتي الإبداع والسياسة ضمن أولوياته، أما القرار التكتيكي فيركز من خلاله متخذ القرار على وظيفة حل المشكلة ويعتبرها الأهم

02- موضوع القرار: يمثل موضوع القرار المشكلة التي تستوجب على متخذ القرار أن يجد حلاً أو تصرفاً أو عملاً معيناً من أجل معالجتها

03- الأهداف والدوافع: كل عمل أو سلوك هو دافع ووراء كل دافع حاجة معينة يراد إشباعها، وبالتالي أي قرار لا يكون إلا إذا كان من وراءه دافع لتحقيق هدف معين، كما تنبع أهمية القرار وقوة الدافع من وراء اتخاذه من مدى أهمية الهدف المراد تحقيق من القرار المتخذ وعليه يمكن القول أن الهدف يبرر عملية اتخاذ القرار.

04- المعلومات والبيانات: تعبر المعلومات عن مجموعة الحقائق والمفاهيم، التي تخص أي موضوع من الموضوعات، والتي تكون الغاية منها تنمية وزيادة معرفة الإنسان، فعند اتخاذ أي قرار متعلق بموضوع معين أو مشكلة ما، لا بد من جمع المعلومات والبيانات الكافية عن طبيعة المشكلة أو الموضوع وأبعادها، وهذا من أجل إعطاء متخذ القرار الرؤية الواضحة عنهما، فالمعلومات تكون عن الماضي، الحاضر، والمستقبل بواسطة عملية التنبؤ، وهذا من منطلق أن الحاضر ما هو إلا امتداد للماضي، والمستقبل كذلك هو امتداد للحاضر، فالمعلومات والبيانات مسألة حيوية يتوقف عليها مدى نجاح القرار، فأصبحت المنظمات

الحديثة تعتمد على نظام متكامل للمعلومات، يوفر لمتخذ القرار جميع المعلومات والبيانات والإحصائيات بسرعة كبيرة جداً من خلال استخدام الحاسبات الإلكترونية، بالإضافة إلى تقديم المعلومات المرتدة عن القرار الموضوع حيز التنفيذ، مما يساعد على تقييم مسار القرار المتخذ بشكل مستمر كلما اقتضت الضرورة.

05- التنبؤ: تتعامل معظم القرارات مع متغيرات مستقبلية أغلب اتجاهاتها مجهولة، لا بد من التنبؤ بها وتقديرها، وتحديد انعكاساتها وتأثيرها في المنظمة، فالتنبؤ عنصر أساسي يساعد متخذ القرار في استطلاع ما سوف يحدث في المستقبل، وبالتالي فالتنبؤ هو ركن أساسي من أركان عملية اتخاذ القرار، يساعد المدير في إدراك أبعاد المشاكل التي تواجهه، أو التي يريد معالجتها باتخاذ قرار حيالها

06- البدائل: يمثل البديل أو الحل مضمون القرار الذي سوف يتخذ لمعالجة موضوع أو مشكلة ما ، فغالبا ما يكون هناك أكثر من حا واحد للموضوع او المشكلة ، لأنه نادرا ما يكون هناك حل واحد ، وبالتالي متخذ القرار الجيد هو الذي يضع أكثر من بديل واحد، كما يجب أن تكون البدائل كثيرة جدا كي لا تختلط الأمور عليه .

07- القيود: يواجه متخذ القرار مجموعة من القيود الداخلية والخارجية، سواء تعلق الأمر بالإمكانات المالية، مستوى الدخل، مستوى كفاءة العاملين، والتي تضع امامه مجموعة من العقبات عند اتخاذ القرار، مما يتوجب عليه ان يحسن التعامل مع هذه القيود، وان يخفف من أثارها السلبية قدر الإمكان.

نستنتج مما سبق ذكره، أن عملية اتخاذ القرار تعبر عن عناصر مترابطة ومتكاملة فيما بينها، انطلاقاً من متخذ القرار، بحيث تتصل هذه العملية -اتخاذ القرار- بشكل مباشر بمجموعة الصفات النفسية والشخصية للفرد، وأنماط سلوكية، تتأثر بالبيئة الداخلية والخارجية، مما يؤدي إلى حدوث أربعة أنواع من السلوك عند متخذ القرار هي المجازفة والحذر والتسرع والتهور، كما يلعب مستوى الذكاء عند متخذ القرار الدور الأكثر بروزاً، بالإضافة إلى المهارات والخبرات المكتسبة، وميولاته وأفكاره ومعتقداته وأيديولوجياته، التي تؤثر

بصورة مباشرة في عملية اتخاذ القرار، وصولاً إلى المشكلة التي تستوجب من متخذ القرار اعتماد حل أو تصرف أو عمل معين من أجل معالجتها، والتي تمثل موضوع القرار، لأن القرار المتخذ يعبر عن سلوك أو تصرف معين من أجل تحقيق هدف أو غاية معينة، مع ضرورة توفر مجموعة من المعلومات والبيانات الكافية عن طبيعة المشكلة أو الموضوع وأبعادها، والتنبؤ بها، واختيار البديل الأمثل من مجموع البدائل المتاحة، كما أن متخذ القرار تواجهه مجموعة من المعوقات البيئية الداخلية والخارجية، لا بد من إحسان التعامل معه

ثالثاً: أنواع القرارات:

من الصعب تحديد وتصنيف القرارات في أنواع وأصناف محددة كل باحث سعى إلى ذكر وتحديد الأنواع التي تناسب الدراسة التي يقوم بها:

01- القرار الاستراتيجي: تعنى تحديد برنامج العمل المستقبلي للمؤسسة، إعادة الخطط المستقبلية والسياسات كقرارات تحدد مجال النشاط الإنتاجي او الخدماتي.

تعنى بانها القرارات التي تتخذ على مستوى الإدارة العليا للمؤسسات، وهي تغطي مدى زمني طويل

تتطلب حجماً كبيراً من المعلومات، وتعني بحل مشاكل أو تحقيق أهداف ذات أبعاد وتأثيرات كبيرة على المنظمة ومستقبلها

مميزاته:

الشمول والتكامل: وهذا معناه أن الرئيس الإداري يتوقع خارج حدود المنظمة ويتعرف على المتغيرات البيئية وأنها دائماً في حالة حركة مستمرة

عملية معقدة: لارتباطه بأكثر من متغير وغموض المستقبل، وتعرض القرار للمخاطرة في مختلف جوانبه.

آثار القرار الاستراتيجي تتضمن أهداف بعيدة المدى وذات أهمية وحيوية

2- القرار التكتيكي: هناك من يعرفها على أنها تجزئة للقرارات الإستراتيجية يغلب عليها طابع المرحلية في تنفيذ السياسة العامة للمنظمة (سياسة عامة بطالة،

رقمنة إحصاء بطالين) وهذه القرارات يتخذها في الغالب رؤساء الأقسام والإدارات او ما يسمى بالإدارة الوسطى،

تتميز انها: بقصر المدة وأنها روتينية لرسم السياسات التي تحقق القرارات الإستراتيجية

تسعى الى تحديد مسار العلاقات بين العاملين أو بين حدود السلطة أو تقسيم العمل، او تفويض الصاحيات

3- القرارات التشغيلية: هي القرارات التي تتعلق بمشكلات العمل اليومي وتنفيذه والنشاط الجاري في المنظمة، وتعتبر من اختصاص الادارة المباشرة او التنفيذية

تتميز بانها لا تحتاج إلى المزيد من الجهد والبحث من قبل متخذيها، بل يتم اتخاذها في ضوء التجارب السابقة، وتتم بطريقة فورية تلقائية

قرارات قصيرة المدى لأنها تتعلق بأسلوب العمل الروتيني والتكرار باستمرار

04- قرارات وفق الوظائف الأساسية: يتضمن مجموعة من الأنواع:

قرارات تتعلق بالعنصر البشري: تتناول مصادر الحصول على الموظفين، طرق الاختيار والتعيين، والتدريب، واسس دفع الأجور وطرق الترقية

قرارات تتعلق بالوظائف الإدارية: كالقرارات الخاصة بالأهداف المراد تحقيقها والإجراءات الواجب إتباعها والسياسات وبرامج العمل

قرارات تتعلق بالإنتاج: وتتضمن القرارات الخاصة باختيار حجم الإنتاج وحجم المصنع وموقعه وطرق الإنتاج وإجراءات الشراء وكمية المخزون وطرق دفع الأجور

قرارات تتعلق بالتسويق: وتشمل قرارات الخاصة بتحديد السوق، وموقع مكاتب البيع وتغليف المنتجات والعلامة التجارية المستخدمة، والسعر..

05- القرارات وفق النمط القيادي: ينقسم الى نوعين:

القرارات الانفرادية : يتم اتخاذها بشكل انفرادي ويبلغها الى موظفيه ولا تتيح لهم الفرصة لإبداء الراي او المشاركة في صنعه، فالمدير هو الذي يحدد المشكلة ويضع لها الحل ثم يختار احد الحلول التي يراها مناسبة

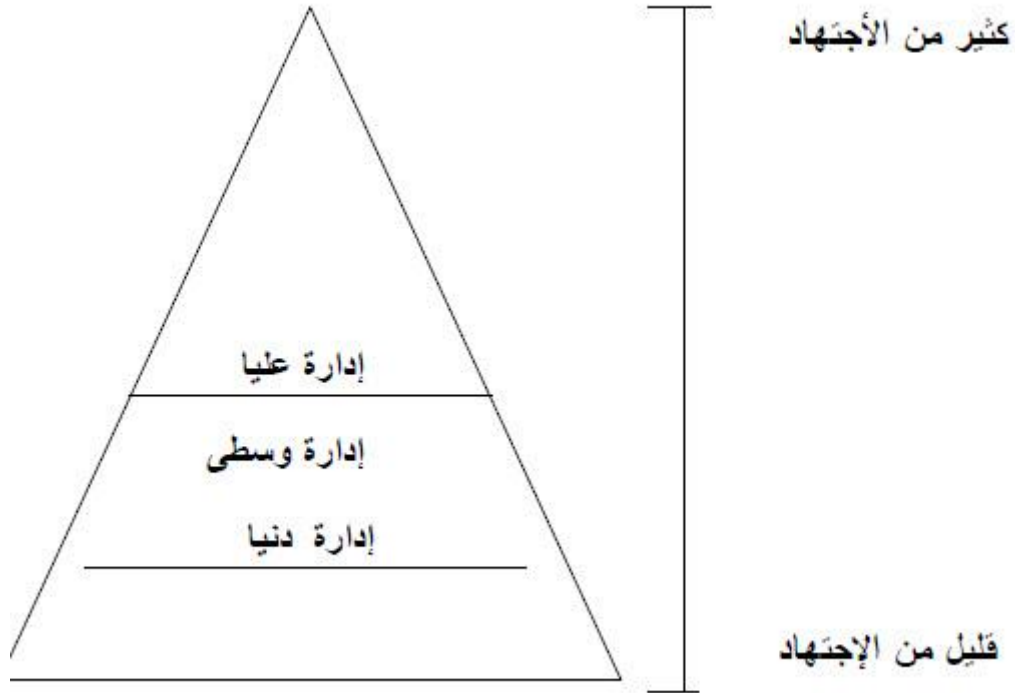
قرارات بالمشاركة: هي قرارات التي يتم اتخاذها عن طريق المشاركة من خلال اشتراك المستويات المختلفة للعاملين في المنظمة وكل من يعنيه القرار من خارج المنظمة، وتتميز هذه القرارات بفعاليتها ورشدها وعدم معارضتهم لها بعد إصدارها.

القرارات المبرمجة : يقصد بها بالقرارات المبرمجة تلك التي يتكرر حدوثها واتخاذها يوميا في المنظمة لا تستدعي جهدا في التفكير بها نظرا لكونها مجدولة او ذات طابع روتيني، من أمثلة تحديد الراتب موظف جديد، منح الإجازات الاعتيادية أو المرضية ، وبالتالي هي قرارات متكررة وإجرائية

قرارات غير مبرمجة : تلك القرارات التي تحصل في مدة زمنية غير متكررة أو ظروف غير مشابهة، لذلك تستدعي جهدا معين للتفكير الى جانب الحصول على المعلومات فهي جديدة ولا توجد طريقة واضحة لمعالجة المشكلة بسبب طبيعتها وتكوينها الدقيق يكون محيرا او معقدا نذكر امثلة انشاء مشروع جديد، او إجراء بتوسعات او القيام بشراء معدات جديدة او طرح منتجات جديدة في السوق، وهي ترتبط بحد كبير بالقرارات الإستراتيجية

الفرقات غير مبرمجة	الرقم	الفرقات المبرمجة	الرقم
غير متكررة أو روتينية (رتيبة).	1	روتينية (رتيبة) ومتكررة.	1
الظروف فيها متغيرة وغير مستقرة.	2	الظروف مستقرة وثابتة نسبيا.	2
البيانات غير مؤكدة نسبيا	3	البيانات تتسم بالثبات النسبي أو شبه مؤكد.	3
الوقت والجهود المبذولة فيها كبيرة.	4	الوقت والجهد المطلوب محدود،	4
غالبا ما يتم إتخاذها في المستويات الإدارية العليا.	5	تتخذ في مختلف المستويات الإدارية.	5
غير قابلة للتحويل في الغالب،	6	غالبا ما يتم تحويل الصلاحيات إلى المستويات الوسطى والدنيا.	6
تتعلق بالبعد الإستراتيجي للمنظمة.	7	تتعلق بتماشي الأنشطة التشغيلية للمنظمة.	7

شكل رقم (17): الإتجاه نحو القرارات (1)



رابعاً: مراحل عملية صنع القرار : عملية صنع القرار عملية معقدة للغاية تتداخل فيها عوامل كثيرة : سياسية، اقتصادية، اجتماعية، نفسية وتدور غالباً في ثلاث مراحل كما ذكرها سيمون:

مرحلة البحث والاستطلاع: البحث وتحديد المواقف التي تستدعي اتخاذ القرار.

مرحلة التصميم: مرحلة استكشاف بدائل عديدة لمواجهة هذا الموقف

مرحلة الاختيار: وهي التي يتم اختيار بديل من بدائل العمل

الشكل رقم (19) خطوات عملية صنع القرار (1).



وعليه يمكن الاستخلاص أن عملية اتخاذ القرار لا يمكن أن تصل للرشد والعقلانية في المنظمة إلا إذا اتبعنا خطوات عملية صنع القرار

أولاً: المشكلة: تعتبر الخطوة الأولى والأهم لان ادارك حدود المشكلة وأبعادها يساعد في عملية اتخاذ القرار (انخفاض الأداء، نقص المبيعات، شكاوى الزبائن)، يتطلب الأمر التعمق في جوانب المشكلة لتشخيصها تشخيصاً دقيقاً، ففي حالة عدم معرفة المشكلة الحقيقية فان القرار الذي سيتخذ سيكون قرار غير سليم لعدم ملائمتها للمشكلة التي صدر بصدها

وعليه يمكن تعريف المشكلة هي انحراف او عدم توازن بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون" أي إنها عبارة عن خلل يتواجد نتيجة اختلاف الحالة القائمة عن الحالة المرغوبة في وجودها

ثانياً- تشخيص المشكلة:

إن تشخيص المشكلة يتطلب جهداً تحليلياً يشمل ما يلي:

- تحديد المقدمات أو الأسباب التي أدت إلى ظهور المشكلة (كيف نشأت)

- تحديد طبيعة المشكلة وفقا لموضوعها (مالية، بشرية، سلوكية، تسويقية)
- تحديد موقع المشكلة ونطاقها (اي قسم، أو إدارة) او اذا كانت على مستوى المؤسسة ككل

- تحديد توقيت ومدى تكرار المشكلة

- تحديد حجم المشكلة او نسبة ما حدث من انحراف عن الوضع المرغوب
- تمييز العامل الأساسي، والأكثر تأثيرا في المشكلة والذي ينبغي البدء بمعالجته وتغييره

- تحديد الآثار المتوقعة للمشكلة (كيف ستؤثر على انخفاض جودة المنتج، العمال ..)

- تحديد مدى ثبات او تغير الآثار المتوقعة للمشكلة ان تأخرت معالجتها بقرار
تحديد التوقيت المناسب لاتخاذ القرار فوريا ، بعد مهلة للتدبير هل هناك تاريخ محدد

انواع المشاكل:

المشاكل الروتينية او الاعتيادية: وهي مشكلات بسيطة يتكرر حدوثها بذات شكلها وموضوعها، المشكلات المتعلقة بحضور الافراد العاملين وانصرافهم وتوزيع الاعمال بينهم ..

- المشاكل غير لاعتيادية او الجديدة:

تتصف تلك المشاكل بالعمق والتعقيد ويحتاج حلها الى نوع من التشاور او التفاهم، تدهور الذي يحدث في مبيعات منتج، او اكثر، أو انخفاض الذي يحصل في مستواه اداء المنظمة، وعليه فان هذا النوع من المشاكل لا يمكن مواجهته بقرارات مستعجلة وانما ينبغي الاستعانة بمختصين من ذوي الخبرة والرأي.

ثالثا: الهدف: نجد الهدف يأتي قبل تحديد البدائل ليكون معيارا لتقديم البدائل بعد ذلك أن البديل الأنسب هو الذي يؤدي إلى اختيار الهدف أو الاقتراب منه، ومن خصائص الهدف:

ان يكون ممكن التحقيق علميا على ضوء الموارد المتاحة والقيود المحتملة
ان يكون محدد في إطار زمني

ان يكون واضحا ومحددا بما يسهم في وضوح القرار للمنفذين والمعنيين عموما.
رابعا- تحليل المشكلة وجمع المعلومات:

الحصول على المعلومات والبيانات ودراستها، وفي هذه المرحلة تصنيف
المشكلة لغرض معرفة الفرد الذي سيقوم باتخاذ القرارات، الأفراد الذين يجب
استشارتهم عند اتخاذ القرار، ولأفراد الذين يجب أن يبلغوا بصدور القرار
ومحتواه والأفراد الذي سينفذون القرار

ان عملية تحليل المشكلة واتخاذ القرار تتطلب القيام بجمع البيانات والعلميات
والحقائق ذات العلاقة بالمشكلة ، ويستبعد غيرها من المعلومات وعليه متخذ
القرار ان يتأكد من صحة المعلومات وفي الكثير من الحالات لا يستطيع متخذ
القرار ان يحصل على جميع المعلومات والحقائق المتعلقة بالمشكلة اما بسبب
عدم توافر المعلومات او ان الحصول عليها يكلف الكثير من الوقت والمال

خامسا: - تحديد الحلول والبدائل تتمثل في بداية التفكير في البدائل المتاحة
وتحليلها، ويقصد بها الحلول التي تساعد على تخفيض المشكلة

سادسا: اختيار البديل الافضل وتطبيقه وتقويمه

المحاضرة الثانية: نماذج صنع القرار

هناك مجموعة رئيسية من نماذج صنع القرار التي يمكن استخدامها لدراسة صنع
القرار ، وعلى الرغم من أن هناك اختلاف بين الباحثين في تصنيف هذه النماذج
فانه يمكن إدراج هذه النماذج في الأنواع التالية:

أ- نموذج الرشد التام :

ويسمى نموذج الرجل الاقتصادي ويعد من أكثر النماذج التقليدية قدما في اتخاذ
القرارات ويرتكز على أفكار المدرسة التقليدية في الاقتصاد وأهمها:

- يعمل متخذو القرارات في بيئات التأكد التام

- يمتاز متخذو القرار بالرشد التام بحيث انهم يستطيعون مراقبة بيئة القرار بشكل واضح فيحددون المشكلة وأهداف القرار بدقة.
 - يستطيع متخذو القرار معرفة جميع الخيارات المحتملة والنتائج المترتبة عليها
 - يمتلك متخذو القرار الفرصة لاختيار البديل الذي يحقق افضل النتائج او امثل الحلول وبعقلانية تامة ، في تعظيم الربح او تقليل التكاليف او غيرها
- وان خطوات عملية اتخاذ القرار حسب هذا النموذج هي:

- الموقف او المشكلة - ادراكها - تحديدها - توليد البدائل - جمع المعلومات - تقويم البدائل - اختيار افضل البدائل - تنفيذ البديل المختار
- ب- نموذج الرشد المحدود:

ويسمى ايضا (الرجل الإداري) ، بعد ان أدرك المنظرون السلوكيون واهمهم سيمون ومارج ان هناك محددات عقلية ومعرفية تحد من قدرة الانسان على جمع المعلومات ومعالجتها ، وادركوا ايضا ان الوقت الذي كانت فيه البيئات التي تعمل ضمنها المنظمات تمتاز بالبساطة والتأكد وقلة التغيرات وبطنها قد مضى نظرا للتقدم التقني والمعرفي ، لذلك باتت البيئات من التعقيد بحيث يصبح صعبا توفير معلومات تامة لمتخذ القرار تجعله يتخذ قراراته برشد تام ، ان هذه القيود او المحددات البشرية والبيئية جعلت متخذ القرار يعمل مضطرا في ظل رشد محدود وليس تاما . لذلك اقترح سيمون ومارج مفهوم القرارات الاكتفائية كبديل عن القرارات المثلى التي يفترضها الرشد التام . ويعكس مصطلح الاكتفاء رغبة متخذ القرار في اختيار البديل الكافي المرضي بدلا من المثالي ، انه يمثل أفضل ما يمكن الوصول اليه في ظل القيود البيئية والبشرية المحيطة بمتخذ القرار

ويعد القرار كافيا او مرضيا عند سيمون ومارج بوجود مجموعة من المعايير التي تستخدم لقياس الحد الاكتفائي الأدنى للبدائل المتاحة لتلبية البديل محل الاختيار تلك المعايير او انه قد يتفوق عليها.

ويمكن ان تكون خطوات عملية اتخاذ القرار حسب نموذج الرشد المحدود كما يأتي:

الموقف او المشكلة - ادراكها - معايير لقياس البديل الكافي - تقويم البدائل المتاحة بعد توليدها - اختيار اول بديل يبدو كاف - تنفيذ البديل المختار - تقويم البديل المختار (تغذية راجعة).

ج- نموذج التراكمية التدريجي :

القرار والسياسة العامة عملية تراكمية محورها الإضافة لما تم في الماضي، وقد اقترحه جارلس لندبلوم الذي حاول وضع نموذج اكثر واقعية لاتخاذ القرار استنادا الى الخبرة السابقة لمتخذ القرار مضافا لها تغيرات وتطورات بسيطة يدخلها متخذ القرار على القرارات التي سبق اتخاذها . ان الاتفاق على القرار المناسب يمكن بلوغه في ضوء ذلك من خلال:

-مقارنات محدودة للبدائل المطروحة التي لا تختلف سوى قليلا عن تلك المتبعة حاليا.

-غض النظر عن بعض النتائج المهمة المحتملة للبدائل المقارنة. وعلى الرغم من ان هذا الانموذج اكثر فائدة لعملية صنع السياسات الا انه غير قابل للتطبيق في عمليات اتخاذ القرار و بخاصة تلك التي تتخذ في بيئات شديدة التعقيد وتمتاز بكثرة المؤثرين في اتخاذ القرار ، كما ان القرارات التي تتخذ وفق هذا النموذج ستفتقر الى العمق التحليلي المناسب ، وذلك لفقر البيانات وتحليلها وصولا للقرار المناسب.

د- نظرية الالعاب:

تعدّ نظرية المباريات من إحدى النظريات الاستراتيجية المهمة لاتخاذ القرارات في مواقف النزاعات أو الصراعات الدولية، إنّ هدفها هو ترشيد الاختيار من بين البدائل المختلفة التي تفرزها هذه المواقف الصراعية، وتعالج كل صراعات المصالح سواء كان الصراع سياسي بشكل عام أو الصراعات التي تتعلق بالسلم والحرب بشكل خاص. فماهي نظرية المباريات؟ وماهي أنواعها وأسسها.

عرفها "مارتن شوبيك" بقوله إنها: طريقة رياضية لدراسة بعض جوانب عملية إتخاذ القرارات ولاسيما في المواقف التي تغلب عليها صفة الصراع أو التعاون.

ومن هذا التعريف يمكننا القول إن جوهر نظرية المباريات يقوم على افتراض مفاده وجود مجموعة من متخذي القرارات الذين تتداخل أهدافهم والتي يسعون لتحقيقها، حيث يتوفر لكل واحدٍ منهم بعض السيطرة الجزئية أو المحدودة على الموقف الذي يتعاملون جميعاً معه. فهذه النظرية لا تفترض فوز طرف بالكامل مقابل خسارة الطرف الآخر فحسب، بل قد تنتهي المباراة بحدوث نوع من التعاون بين الطرفين بحيث يتم تقادي الخسارة المطلقة.

واحدة من الاستراتيجيات الأكثر شعبية والأساسية لنظرية الألعاب هي معضلة السجين. يستكشف هذا المفهوم استراتيجية صنع القرار الذي يتخذه فردان، من خلال العمل لمصلحتهما الفردية، وينتهي بهما الأمر إلى نتائج أسوأ مما قد تنتج من تعاونهما مع بعضهما البعض في معضلة السجين، يتم احتجاز اثنين من المشتبه بهم الذين قبض عليهم بسبب جريمة في غرف منفصلة ولا يمكنهم التواصل مع بعضهما البعض. يخبر المدعي العام كل من المشتبه به الأول والثاني بشكل منفرد أنه إذا اعترف وشهد ضد الآخر، فيمكنه إطلاق سراحه، لكن إذا لم يتعاون ويشهد ضد الآخر، فسيُحكم عليه بالسجن لمدة ثلاث سنوات. إذا اعترف كلاهما، فسيحصلان على عقوبة بالسجن لمدة عامين، وإذا لم يعترف أي منهما، فسيُحكم عليهما بالسجن لمدة عام.

في حين أن التعاون هو أفضل استراتيجية للمشتبه بهما، يُظهر البحث أن معظم الأشخاص العقلانيين يفضلون الاعتراف والشهادة ضد الشخص الآخر، من هنا كان القول بنوعين من الصراعات أو المباريات:

-**تنافسية (صفرية)**، بالنسبة لهذه الصراعات فإن الكسب الذي يحققه أحدهما، يمثل في الوقت نفسه خسارة للطرف الآخر. ولو افترضنا أن طرفاً ما حقق إنتصاراً ثم مُني بهزيمة أو بخسارة، فإن الحصيلة النهائية تكون صفرًا في مجموعها

-أما بالنسبة للصراعات غير التنافسية (الغير صفرية)، فإن مصالح أطرافها لا تكون متعارضة بالصورة السابقة نفسها، وإنما تتداخل إلى حدّ يسمح بالمساومة وتقديم التنازلات المتبادلة للوصول إلى نقطة إتفاق، مما يدفع أطراف تلك المواقف إلى تبني سياسة التعاون بحيث تتوزع نتائج المباراة بين الطرفين. وهناك من يضيف نوع ثالث لنتيجة المباراة وهي الكارثية، وفيها يتخاصم

الطرفان بهدف تدمير الآخر وبالتالي يخسران كلاهما، كما هو الحال في الحروب النووية المدمرة.

هـ - شجرة القرار:

01- شجرة القرارات وأهميتها:

- هي أداة تمثيل بياني لدعم القرار، تتجسد على هيئة تشبه الشجرة لتمثيلها سلسلة من القرارات المتعاقبة والأحداث العرضية؛ لتحسين فرص احتمالية التوصل للهدف المنشود. وتتطرق أحياناً للتوقيت والتكاليف والخيارات الأكثر أهمية، وسلسلة اتخاذ القرار. وعادةً ما تستخدم بقصد المفاضلة بين الخيارات المختلفة وصولاً للحل الأمثل، لاسيما إن كنا أمام عدد محدود من البدائل، وهدف وحيد

02- مكونات شجرة القرار:

يمكن عمل شجرة اتخاذ القرار بشكل بسيط اعتماداً على التسلسل الهرمي، ولكن عموماً هناك شكل ثابت نسبياً لمكونات شجرة اتخاذ القرار، وتستخدم الأشكال المختلفة للإشارة إلى:

أولاً: المربع إذ يشير إلى عقدة القرار الذي يتعين اتخاذه.

ثانياً: الدائرة حيث تمثل الفرصة أو النتيجة المحتملة للقرار.

ثالثاً: الخطوط وتشير في شجرة اتخاذ القرار إلى الإجراءات المحتملة أو الموجودة.

رابعاً: الخطوط المتقاطعة وهي التي توضع على الخطوط الأساسية للدلالة على الإجراءات المرفوضة التي لا يمكن تنفيذها.

03- مميزات شجرة القرارات وعيوبها:

يتميز هذا الأسلوب بعدة فوائد تتمثل فيما يلي:

–سهولة قراءتها حيث تقدم تمثيلاً بيانياً يتميز بالوضوح وإمكانية الفهم.

–سهولة الإعداد والتصميم وقلة التكاليف. كما أنها تساعد صانعي القرار من تحديد مجموعة من الفرص والبدائل القابلة للاختبار.

–قابليتها للتعديل والحذف والإضافة وفقاً للمعطيات المتوفرة والمستحدثة.

–إمكانية تطبيقها في كافة أنواع الإدارة وتمتعها بدرجة عالية من المرونة.

أما سلبياتها فإنه يمكن القول بأنه أسلوب غير مستقر؛ حيث أن أي تغير في المعطيات يؤدي إلى تغير في النتائج. كما يمكن أن تكون غير ناجحة في البيانات المتغيرة باستمرار.

و- نظرية الاحتمالات:

تفترض نظرية الاحتمالات اختلاف طرق تقييم الخسائر والمكاسب، وبالتالي يتخذ الأفراد القرارات بناءً على المكاسب المتوقعة بدلاً من الخسائر المتوقعة. أيضاً تُعرف هذه النظرية باسم «نظرية كره الخسارة»، المفهوم العام هو أنه إذا وضعنا خيارين متساويين أمام شخص ما، وعرض الخيار الأول من ناحية المكاسب المقترحة والخيار الثاني من ناحية الخسائر المحتملة، فإن الشخص يختار الخيار الأول.

المحاضرة الثالثة: السياسة العامة: إطار نظري

أولاً: السياسة العامة علي صعيد المفاهيم

- مفهوم السياسة العامة من منظور ممارسة القوة (السلطة):

في البداية لا بد من الإشارة إلى معنى القوة التي تعبر بصفة عامة عن "قدرة شخص أو مجموعة أو حكومة ما على القيام بعمل يؤثر في شخص أو مجموعة من الأحداث تغير في السلوك المحتمل القيام به إزاء عمل مستقبلي محدد". وتكون القوة نتيجة امتلاك مصدر أو مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه ، المال ، الخبرة ، المنصب ، الشخصية ... الخ ، وعليه فإن أصحاب هذا الاتجاه يرون أن نتائج أي مجتمع سياسي ما هو إلا تعبير عن البيئة التي يعيش فيها هذا المجتمع من محصلة أنماط النفوذ، أو أن التركيز الأكبر على عملية القوة السياسية وكيفية ممارسة النفوذ لتحقيق السياسات العامة والوسائل التي بها تم ذلك .

- مفهوم السياسة العامة من منظور أداء النظام:

يولي "ديفيد استون D.EASTON" اهتماماً بالسياسة العامة، أي من وجهة تحليل النظام كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولاً للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، وعليه فهو يعرفها: "توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية أمره، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية". فهذا التعريف يعطينا صورة عن بيئة السياسة العامة أي

علاقتها بالنظام السياسي وكل ما قد يحدث من تفاعلات وعلاقات وصراعات ومساومات كما ينظر للسياسة كنسق يتفاعل مع باقي الأنساق الأخرى أخذاً وعطاءً.

- مفهوم السياسة العامة من المنظور المؤسسي (الحكومة):

الحكومة: تشمل أجهزة ومؤسسات تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها، إلى جانب كونها تمثل مركز عملية إتخاذ القرار ورسم السياسات العامة، أي العلبة السوداء كما وصفها "استون" التي تحدد كيفية إنسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء. فيمكن حسب هذه المعطيات النظر إلى السياسة العامة من خلال كونها ممارسة تمثل عملية إتخاذ القرارات ورسم السياسات داخل الأجهزة الحكومية في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية، فمن هذا المنظور المركب المستوعب لطبيعة الحكومة من حيث ما تحمله من مواصفات وخصائص وردت عدة تعاريف تدل على السياسة العامة من حيث كونها عملية تنظيمية تقتضيها الطبيعة المؤسساتية للحكومة وعلاقتها مع البيئة الخارجية بكل محتوياتها كما ان هناك من يعرف السياسة العامة هي اختيار الحكومة للقيام بعملٍ ما أو الامتناع عن القيام بعملٍ ما"

و كأنه يشير إلى السياسة العامة الإيجابية و السياسة العامة السلبية

تعريف ديفيد استون مهم جداً في السياسة العامة – مفكر أمريكي و عالم سياسة شهير من المدرسة السلوكية في العلوم السياسية – عرف السياسة العامة:

هي التخصيص " التوزيع " السلطوي للقيم لكل المجتمع.

السلطوي نسبة إلى السلطة السياسية : احتكار الحاكمين لأدوات الإكراه المادي في المجتمع ؛ من أجل تحقيق الأمن و السلام و الاستقرار داخل المجتمع

أدوات الإكراه المادي : " الشرطة – الجيش "

ما هي وظيفة السلطة السياسية ؟

السلطة السياسية : قوة خيرة ، مثل الضابط يحمل سلاح لكنه قوة خيرة تستخدم ضد من يعتدي على أمن المجتمع ، و اللص يحمل سلاح لكنه قوة شريرة.

توزيع سلطوي للسياسة العامة: أي باستخدام السلطة للقيم سواء المادية أو المعنوية "أدوات الإكراه المادي" عند اللزوم في مواجهة الخارجين عن النظام و عليه يمكن القول أن للسياسة العامة: (ما هو تعريفنا للسياسة العامة؟)

هي مجموعة برامج العمل التي تضعها الحكومة ، و تتضمن جملة من الأهداف الاجتماعية تتعلق بشتى القطاعات الحياتية، مثل: قطاعات سياسية / اجتماعية / اقتصادية / ثقافية / خدمية / علمية / دولية.

كما تتضمن في ذات الوقت جملة و عدد من الوسائل و الأدوات التي تكفل تحقيق هذه الأهداف بفعالية وكفاءة ، كما تأخذ في عين الاعتبار رؤى و تصورات و مصالح كافة الأطراف المعنية بتلك البرامج.

برنامج = خطة.

فحوى التعريف:

أن برامج العمل أو السياسات أنواع تتضمن أهداف و وسائل ، أنواعها:

أ- برنامج عمل

1- قد تكون طويلة المدى 20 سنة.

2- قد تكون متوسطة المدى 10 سنوات.

3- قد تكون قصيرة المدى من سنة – 5 سنوات.

ب هناك برامج و خطط:

1- خطط إستراتيجية -> تستهدف التغيير الشامل " تنطوي على العديد من الخطط المستقبلية "

2- خطط تشغيلية -> تستهدف التغيير الجزئي " خطة عملية تغيير جزئي واضح و محدود "

ج هناك برامج و خطط:

1- خطط مستمرة دائمة -> مثل سياسة تطوير الاقتصاد الوطني.

2- خطط الاستخدام الواحد " -> ينطوي على وقت قصير ينبغي التعامل السريع معه ، إدارة الأزمات ، مثل: أنفلونزا الخنازير عندما تضع الحكومة كاشفات حرارية في المطارات ؛ لمواجهة حالة واحدة / وضع ملح / أزمة.

وبشكل أبسط، إنها وسيلة تدعم من خلالها الحكومة حاجات مواطنيها أو تعالجها. وتتوافر ثلاثة أنواع رئيسية من السياسات العامة:

• السياسات التنظيمية: يتطلب هذا النوع من السياسات تدخل الحكومة للحفاظ على الكفاءة وحماية الاطراف الضعيفة .

• السياسات التوزيعية: تستخدم الحكومة الاموال العامة لتأمين السلع أو الخدمات للجميع. فمثلاً ، تستخدم الدولة الضرائب لبناء المدارس الرسمية أو الطرقات السريعة، ويستطيع المواطنون الاستفادة من هذه السلع والخدمات بحرية وبشكلٍ متساوٍ ومن دون تنافس.

سياسات إعادة التوزيع: تستخدم الحكومة الأموال التي تجمعها من مجموعة معينة لمعالجة مسألة تواجهها مجموعة أخرى. لكن يجب ألا ننسى أنه مع أن هذه السياسات تهدف إلى تحقيق نوع من عدالة الاجتماعية.

مكونات السياسة العامة

إن المتمعن في تعريف السياسة العامة، يدرك ثقل ودور السياسة العامة في كل دولة أو حكومة إزاء القضايا الهامة، والتي تشكل أكبر تحدي تفرضه البيئة السياسية والاجتماعية علي المسؤولين وصناع القرار وتضعهم في موقف حرج و أمام مسؤوليات جسام ينبغي مواجهتها ومعالجتها عبر بناء سياسة عامة حكيمة عميقة وبأكبر دقة وفعالية، والتي في معظمها تتكون ممايلي:

01- المطالب والاحتياجات :

وهي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية أو مشكلة معينة، وما يطرح على طاولة الساسة في الحكومة التي تأتي من قبل الأفراد والمواطنين

بصرف النظر عن هويتهم وأجناسهم وإنتمائهم، والتي تمثل الإحتياجات الإجتماعية وتفصيلاتها المتنوعة، وتختلف هذه المطالب في طبيعتها فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شيء معين. كما تعمل الأبنية والتنظيمات الموجودة في النظام السياسي كالجمعيات المحلية والأحزاب والنقابات وجماعات الضغط وقادة الرأي ووسائل الإعلام على تنظيم وتعبئة هذه المطالب، والتي تقدم في صورة معينة إلى الحكومة. حيث تدفع بالحكومة إلى التحرك إزاء القضايا المعروضة لتكون هذه المطالب متغيرا محوريا ومولدا ومسببا مباشرا يثير قلق الحكومة ويشد إنتباهها المباشر دراستها والإستجابة لها بالفعل أو عدم الفعل .

02- القرارات :

هي التي تتخذها الجماعات الرسمية والتي تكون بمثابة توجيهات ومحتويات لإجراءات السياسة العامة، أي ما يصدره المخولون قانونا ورسميا من الأوامر تعبيراً عن إرادة الحكومة المستجيبة للمطالب المقدمة، كرد فعل إيجابي أو سلبي لها. وتشمل القرارات والأطر التشريعية المتخذة صيغة القوانين، واللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة للقيام بالعمليات الإجرائية لتنفيذ السياسة العامة.

03- مصادر السياسة العامة ومحتوياتها :

وتمثل التفسير الرسمي لمضمون السياسة العامة وبيانها و تشمل كل الخطابات والإعلانات الرسمية أو التصريحات الحكومية العامة الموجهة للمجتمع والرأي العام وللمعنيين. والتي تعبر عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به لتحقيقها، وكذا الموقف الحكومي الواضح إزاء المشاكل المطروحة ، كالتلوث ، والجريمة ، وتبديد الأموال ، والبطالة الخ .

04- مخرجات السياسة ونتائجها :

وهي المؤشرات الملموسة الناتجة عن السياسات العامة، والتي تمثل الأشياء المنجزة نتيجة القرارات المتخذة والبيانات الوضعية، وتعني ما تنجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلا، أي ما يمكن تحويله إلى عملية التنفيذ والتحقق منه عمليا، وكذلك تمثل مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة التي تعبر عن ردود أفعال الحكومة المزمع تنفيذها بشكل حقيقي وظاهرة للعيان ويمكن

تقويمها وقياسها. لتكون بذلك السياسة العامة كما تم تنفيذها وتحقيقها بدلا من أن تكون قرارات أو بيانات متداولة بين المشرعين والمنفذين السياسيين.

05- آثار السياسة العامة :

وتمثل صدى السياسة العامة في المجتمع وما تحققة من عوائد سواء بالرضى والقبول أو بالرفض والتنديد، وتكون مقصودة أو غير مقصودة، فلكل سياسة آثار معينة، فإذا كانت ناجحة وإيجابية تكون فالمصلحة العامة وتحقيق رضى الشعب، أما إذا أحدثت آثارها ومضاعفات سلبية فلا بد من سياسة أخرى لاحقة لتعود العملية من جديد .

فالساسة التي تنظر في رفع الأجور مثلا قد تكون مجدية إذا كانت تحقق رغبات الموظفين من حيث الرواتب والامتيازات والحوافز أما إذا كانت السياسة العامة في هذا الشأن مجرد إضافات شكلية فسوف تقابل بالرفض وعودة الإضرابات من جديد وكذلك البطالة ما لم تكن السياسة العامة قد منحت أكبر عدد من مناصب الشغل والتكفل التام بهذه الشريحة. وبهذا تكون آثار السياسة العامة مؤشرا هاما في تقييم وتقويم وتحليل السياسة العامة، من أجل التأكيد من كون هذه السياسة قد خدمت أغراضها التي شرعت من أجلها. كما يمكن أن تنقسم السياسة العامة إلى عدة (مستويات)

ثالثا: مفهوم تحليل السياسة العامة

لقد تعددت المدارس الفكرية التي تتناول بالدراسة موضوع تحليل وتقويم السياسات العامة وتختلف النظرة لطبيعة الدور الذي يلعبه محلل السياسات العامة ، فمنها من يرى أن الوظيفة الأساسية لمحلل السياسات العامة تتعدى عملية جمع وتنظيم الحقائق وتمتد إلى الدعوى لحلول بعينها بشأن سياسة ما، ومنها من يرى أن دوره الرئيسي يتمثل في تنظيم الخطاب العام حول هذه السياسات بالإضافة إلى تقديم طرق أخرى بديلة لفهم قضايا السياسات العامة، وبهذا يحتل موضوع تحليل السياسة العامة أهمية واسعة النطاق في حقل السياسة، وبالتالي أعتبر التحليل عملية ملازمة لعملية صنع السياسة العامة .

إن تحليل السياسة العامة تمثل عملية منهجية للوصول إلى أنجح الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، كما تمثل جهدا متواصلا منذ القدم في تفضيل الخيارات و إقرار القرارات والتعبير عن التجارب

والممارسات. ويمكن القول أن الأسس التي قامت عليها الحضارات لم تكن بمحض الصدفة و إنما أقيمت من خلال ممارسات وتفضيلات وتحليلات للسياسات. كما أن التوجهات العملية والممارسات التطبيقية للكثير من المؤسسات السياسية والحكومية في دول العالم حتمت الاهتمام بتحليل السياسات العامة لغرض رفع كفاءة البرامج الحكومية، وتزايد المشكلات الاجتماعية والبشرية.

وكذلك الطابع العلمي الذي إكتسب حقل العلوم السياسية مع بزوغ فجر السلوكية ، والمناهج العلمية التي أصبحت تستخدم في حقل العلوم السياسية، لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات ومهنة محلل لسياسات أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات والبحوث، وتعود نشأته كعلم إلى كتاب "هارود لاسويل H.LASSWELL" policy science the الذي ظهر في خمسينات القرن الماضي، ومنه كانت الدعوة إلى ضرورة التركيز على تحليل مخرجات النظام السياسي، خاصة السياسة العامة . وقد إستفاد القطاع الحكومي من بداية السبعينات في معظم الدول من تلك المجالات العلمية والكمية لغرض تحليل السياسات العامة.

وتمكن القول أن تحليل السياسة العامة أصبح أمرا في غاية التعقيد بسبب (تعقد المشكلات والقضايا الداخلية ، وكذا تعدد الفاعلين والشبكات الرسمية وغير الرسمية بالإضافة إلى طغيان البعد الدولي على البعد الداخلي)* . الشيء الذي يضع محلي السياسات في موقف حرج من المشكلات والقضايا العامة، وجعل تحليل السياسة العامة كعملية معرفية تهدف إلى الاستكشاف والإبداع والإبتكار للإحاطة بالمشكلات ودعم إتخاذ القرارات بالإستناد إلى المناهج التي ترتبط بجمع وتفسير المعلومات ، ويمكن أن نضع تعريفا لتحليل السياسة العامة.

وبأكثر تخصص يعرف "السيد ياسين" مصطلح تحليل السياسة العامة بأنه : " ذلك الجهد الهادف إلى توضيح الآثار التي يمكن أن تنجم عن إختيار حل واحد أو حلول عدة سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية"(1). غير أن هذا التعريف لا يدلنا بصدق عن العمليات التي يتم من خلالها التحليل والمناهج المستخدمة، وبشكل واضح يعرفها"م. بنتيل M . BENTEL" على أنها: " منهج يساعد متخذ القرار لإختيار البديل الأفضل لحل مشكلة عامة ' وذات أهمية مستعينا في ذلك باستعمال الطرق العلمية الرشيدة"(2).

وهناك تعاريف عديدة تناولت من زوايا مختلفة تحليل السياسة العامة سواء من حيث المناهج والبحوث المستخدمة في جمع المعلومات حول القضايا والمشكلات، أو حيث نطاق ومجالات الدراسة والتحليل. أى هي منظومة الجهود المنسقة المعنية بالبحث والدراسة والتمحيص والتحليل في طبيعة المشكلات والقضايا المجتمعية التي هي محط اهتمام السياسة العامة لمواجهتها، مما يؤدي إلى تحديد أثار تلك المشكلات ومواجهة القضايا وإزالة الانعكاسات السلبية، الناجمة عنها تماما و إقامة التوازن الطبيعي أو إعادته إلى المجتمع بصورة جلية

رابعاً: مراحل تحليل السياسة العامة

المرحلة الأولى : تشخيص المشكلة

تسعى هذه المرحلة إلى التعرف بشكل واضح ودقيق على المشكلة لابد من طرح مجموعة من الأسئلة لتحديد وتصور المشكلة وهي:

س/ ماهي طبيعة المشكلة؟

س/ ماهي القوة الدافعة التي قادت لبروز المشكلة؟

س/ ما هي الحدود التي تفصل جوهر المشكلة عن الأعراض المترتبة عليها؟

لابد من تحديد المشكلة تحديد دقيق رشيد غير انفعالي لجوهر المشكلة وبدون قفز لحلول ممكنة لها .

المرحلة الثانية: تكامل المعلومات

تمثل المعلومات العمود الفقري لكل مرحلة من مراحل تحليل السياسات العامة

تساعد المعلومات على زيادة المعرفة بطبيعة المشكلة وتعتبر الركيزة الأساسية في كل مراحل الاستدلال والاستنتاج والتحليل والتقييم والاختيار للبدائل الأفضل

لابد من توافر الخصائص التالية في المعلومات:

1-الموضوعية والدقة: البعد عن كل الاعتبارات الشخصية

2-الشمول: ليس بالضرورة أن يكون هناك حشد هائل غير مبرر للمعلومات بل

يعني توافر كل المعلومات المتصلة بطبيعة المشكلة المؤثرة فيها والمتأثرة بها

3-الملائمة: أن تكون المعلومات ذات دلالة وذات أثر في تحديد أبعاد المشكلة أو تحديد أفضل البدائل الممكنة لحلها

المرحلة الثالثة: استكشاف البدائل الممكنة

تستوجب هذه المرحلة درجة عالية من الفهم والتصوير والخيال والمرونة في استقراء المعلومات واستكشاف كل البدائل الممكنة لحل هذه المشكلة . يطلب في هذه المرحلة رصد كل البدائل القابلة للتنفيذ مع تحديد تكلفة كل منها والعائد المتوقع من تنفيذ كل بديل

المرحلة الرابعة: تقييم البدائل

وضع معايير للمفاضلة بين البدائل المتاحة بالقدر الذي يعين في ترتيبها وفق أولويات محددة لاختيار البديل الأفضل

ومن المعايير التي يمكن الاسترشاد بها ما يلي:

1- التكلفة المترتبة على التنفيذ

2- الوقت

3- سهولة التنفيذ

4- المنفعة المتوقعة

5- المعالجة الكاملة أو الجزئية للمشكلة

المرحلة الخامسة: تحديد البديل الأفضل

إن البديل الذي يحقق القيم القصوى (أكثر بديل يحل المشكلة و المتوفر فيه الشروط الكاملة) مع إمكانية التطبيق وفق الطاقات والإمكانيات المادية والبشرية المتوافرة ووفق الظروف البيئية والمستوجبات الزمنية

المرحلة السادسة: تطبيق البديل الذي تم اختياره

يفضل تطبيق البديل الذي تم اختياره على نحو تجريبي أو جزئي وذلك للاطمئنان على النتائج المترتبة عليه وإجراء التعديلات الضرورية قبل تطبيقه بصورة كلية

المرحلة السادسة: تطبيق البديل الذي تم اختياره

المرحلة السابعة: متابعة التنفيذ:

لابد من وضع نظام متكامل لمتابعة ومراجعة وتقييم مراحل التنفيذ في ضوء التغذية عبر قنوات الاتصال الداخلية والخارجية وهذه المتابعة تعتبر بمثابة صمام الأمام للنظر في إيقاف مرحلة التنفيذ والعودة لاختيار بديل آخر في حالة القناعة بعدم جدوى البديل موضع التنفيذ

خامسا: خصائص تحليل السياسات العامة

1 هو علم يعنى بمشاكل وقضايا مجتمعية على المستوى العام يهدف إلى بلورة الحلول الملائمة والمتناسبة مع المحددات الثقافية والبيئية التي تشكل خصوصية المجتمع.

2- له ذو نظرة مستقبلية فيما يتعلق بتحديد الخيارات الإستراتيجية، وتوظيف المنهج العلمي في التعامل مع المعلومات ومن ثم المزاجية ما بين المنطق العلمي والخيال في بلورة التصورات المستشرفة عن الخيارات المستقبلية.

3- يشمل المشكلات القائمة و السياسات الحالية لتقييم مدى فعاليتها و كفاءتها و التحقق من سلامة أدائها وتصحيح أية انحرافات في مسار تنفيذها.

4- يوظف الوسائل والأساليب البحثية، في تحليل المشكلات وتقييم الخيارات والبدائل إلى جانب التطبيقات الكمية والإحصائية والرياضية في جمع المعلومات ودراساتها واستنباط المؤشرات منها.

5- ذو بعد قيمي يشكل الركيزة الأساسية التي تبنى عليها السياسات (قيم المجتمع)

6- يستوعب الإمكانيات السياسية وما يتعلق بذلك من تحليل وتحديد للمتغيرات السياسية وأبعادها القيمية ومدلولاتها وتأثيراتها ومن ثم مقتضيات تقديرها في تفضيل البدائل المتاحة.

7- ذو طبيعة معيارية في بيان قواعد وأسس المفاضلة والتقييم ما بين الخيارات الممكنة من خلال تحديد الأولويات والاعتبارات والأهمية والثقل النسبي لكل منها.

8- يتسم بالإبداع والابتكار والتجريب في ضوء التقديرات للمعطيات المتحققة

أساليب تحليل السياسات العامة

1- التنبؤ وتقدير الموقف والتوقعات

يقوم على الحدس والتخمين ورسم التوقعات والتنبؤات عن المستقبل استناداً على جمع واستقراء ما يمكن جمعه من المعلومات.

ويبرز في إطار هذا الأسلوب أسلوبان فرعيان هما:

أ) أسلوب دلفي:

يتيح تبادل الآراء وتعديلها ما بين مجموعة من الأفراد المختصين أو المعنيين بالمسألة محل التداول والدرس مع إخفاء شخصياتهم عن بعضهم البعض وفقاً لآلية محددة ومبادئ أساسية ليكون الحوار فيما بينهم محايداً.

مبادئ أسلوب دلفي:

يقوم على أربع مبادئ وهي:

- إخفاء هوية المشتركين لتخفيض تأثير الشخصيات ذات النفوذ.

- التكرار الذي يمكن كلاً من المشتركين إعادة النظر في موقفه في ضوء المعلومات المتجددة.

- التحكم في التغذية الراجعة بمعنى أن المشارك يكون في موقف أفضل لتقدير الموقف وفقاً لكم ونوعية المعلومات المتوفرة.

- إجماع الخبراء وهي المحصلة النهائية للاتفاق حول البديل أو البدائل الأفضل للقضية المطروحة.

الخطوات الأساسية لأسلوب دلفي

1- اختيار الخبراء وتوضيح الهدف ومبررات الدراسة

2- طلب قوائم من الأحكام والتنبؤات والآراء حول الموضوع

3- تجميع الاستجابات واعداد استبيان الجولة الأولى واعادة الطلب من الخبراء (المنسق) ترتيب الفقرات حسب الأولويات والأهمية

4- استلام استبيان الجولة الأولى وتحليل الاجابات احصائيا ثم اعادة ترتيب الفقرات ووضعها في استبيان الجولة الثانية وتزويد الخبراء بملخص احصائي

5- يوزع الاستبيان على نفس الخبراء لإعادة النظر في اجاباتهم حسب التحليل الاحصائي

6- تكرار الخطوات (الجولة الثالثة) ثم تحديد الآراء المتفق عليها و توضيح الفرق أو التحول في الآراء بين الجولات

ب) أسلوب بناء سيناريو:

والذي يقوم على صياغة تصور افتراضي للأحداث المتوقعة في المستقبل بناء على معلومات وخبرات ماضية و افتراضات و محددات تتراوح ما بين التفاؤل والانذفاع أو الحذر و التحفظ، ويتم أحيانا الاستفادة .استثارة الحدس و التفكير في بناء السيناريوهات المتوقعة

أسلوب العصف الذهني او اسلوب بناء السيناريو في جوهره يعين في فحص واستقراء الاحتمالات البديلة للسياسات والتنبؤ في مجالات لا يتوافر فيها القدر الكبير من المعلومات أو التي لا يسهل فيها استعمال أدوات البحث العلمي التي تعتمد على الطرق الكمية ومايمثلها.

يتصف بسهولة تطبيقه وقلة تكلفته إذا قورن ببعض الأساليب الكمية التي تستوجب نماذج ومعالجات معقدة بالحاسب الآلي

أمثلة : توجهات القبول في الجامعات ، أثر تغيير الأسعار العالمية للنفط على أداء الاقتصاد الوطني

لصياغة تصور افتراضي لما سوف تكون عليه توجهات القبول أو أثر تغيير الأسعار العالمية للنفط على أداء الاقتصاد الوطني نحتاج لتحديد 3 سيناريوهات بديلة

- السيناريو الرئيسي: يستند على افتراض استمرار الظروف الخارجية والداخلية الحالية للفترة الزمنية المحددة
- السيناريو المتفائل: افتراض تغييرات مستقبلية أكثر تفاؤلاً
- السيناريو المتشائم: افتراض تغييرات مستقبلية أكثر تشاؤماً

02- أسلوب تحليل النفقة و المنفعة

والذي يقوم على أساس المقارنة ما بين تكاليف سياسة عامة أو برنامج معين و بين المنفعة أو القيمة التي تتحقق من وراء تنفيذه.

إن الإطار العام لتحليل النفقة و المنفعة يتكون من المراحل التالية:

- 1- تحديد وتعريف بدائل السياسة العامة المراد تنفيذها
- 2- تحديد جميع الآثار المفضلة و غير المفضلة الحالية والمستقبلية لكل بديل على المجتمع
- 3- تخصيص القيم المالية للآثار على أن تحسب التأثيرات المرغوبة كعائدات والتأثيرات غير المرغوبة كتكاليف
- 4- يحسب العائد الصافي لكل بديل (العائد الكلي)-(طرح) التكلفة الاجمالية)
- 5- اختيار البديل الأفضل وهو البديل الذي ينتج أكبر عائد صافي وليس بالضرورة أن يكون ذلك في كل الحالات حيث أن بعض الاعتبارات قد تستوجب اختيار بديل آخر
- وذلك باحتساب كافة الجوانب المادية و غير المادية، و الحقيقية و المالية، و المباشرة و غير المباشرة، و الملموسة و غير الملموسة، و الداخلية و الخارجية، و غير ذلك من الجوانب المادية و المعنوية

المحاضرة الرابعة: مداخل تحليل السياسة العامة

اولا- **النموذج المؤسسي Institutional Mode**: وفقا لهذا النموذج فإن الأنشطة السياسية والحكومية تتمحور من خلال المؤسسات الرسمية في الدولة وهي:

أ- المؤسسة التشريعية.

ب- التنفيذية .

ت- القضائية.

بحيث أن هذه المؤسسات هي التي تتخذ القرارات وتصنع السياسة العامة، فالسياسة العامة وفقا لهذا النموذج تتبناها وتنفذها الحكومة، وهي التي تضيف عليها 3 صفات أساسية وهي:

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

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

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

ينطلق هذا المدخل من نظرية "مونتسكيو" لفصل السلطات التي يعتبرها آلية ضرورية لتنظيم شؤون الجماعة كما ينطلق من القاعدة التقليدية التي يقوم عليها علم السياسة، من أنه علم يعنى بدراسة المؤسسات (*) الحكومية وهي المؤسسات الثلاث، المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، والمؤسسة القضائية، وأن السياسة العامة يتم تحديدها من خلال هذه المؤسسات، التي تعمل على تبنيها والسهر على تنفيذها بشكل رسمي.

فالحياة السياسية في أي مجتمع تظل وثيقة الصلة بسلوك السلطات الحكومية المتمثلة بالسلطات الثلاث والأحزاب السياسية، ودراسة المؤسسات كانت من خلال المدخل التقليدي الذي يركز على الجوانب الرسمية، وعلى القواعد والصلاحيات والنظم، ولكن سرعان ما تحول اهتمام علماء السياسة لدراسة الجانب السلوكي في المؤسسات الحكومية، (أي التحول من دراسة ما ينبغي أن يكون إلى دراسة ما هو كائن)، فدراسة المؤسسة التشريعية مثلا أصبحت ديناميكية وواقعية، بعدما كانت استاتيكية وإجرائية بخطواتها، إلا أن الهياكل

المؤسسية والإجراءات والقواعد تلعب دورا في صنع السياسة، ولا يجب أن تهمل في تحليل السياسة، مع الأخذ بعين الاعتبار المظاهر الحركية للسياسة.

وبالتالي يرى هذا المدخل السياسة العامة بمثابة نشاط يجري داخل الهياكل والمؤسسات الحكومية، وهذا ما يضيف على السياسة العامة ثلاث سمات مميزة وهي: الشرعية، والعمومية، وطابع الإلزام:

-الشرعية تعني أن تمنح الحكومة السياسة العامة شرعيتها، بحيث تصبح سياسات حكومية عامة تحظى بالالتزامات القانونية، التي تتطلب من المواطنين والولاء والإخلاص لها.

-العمومية تعني أي أن السياسة العامة تتصف بالشمولية وبطابعها العام، الذي يمتد ليشمل كافة المجتمع.

-الإلزام أي أن الحكومة تفرض معاقبة المخالفين لسياساتها العامة، والتحكم في ولاء مواطنيها.

إن المدخل المؤسسي من خلال أنماطه الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي، يؤثر في مضمون السياسة العامة، ذلك أن نشأة بعض المؤسسات قد تكون من أجل تفعيل مخرجات السياسة العامة، أو الحد من مخرجات أخرى، وهذا يعني أن أي تغيير مؤسسي مرتبط بتغيير في السياسة العامة، يعني ذلك وجود علاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة العامة، وهما يتصلان بدرجة كبيرة بالقوى الإجتماعية والإقتصادية.

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

ثانيا- مدخل النظمي:

يعتبر ديفيد ايستون (David easton) من أول العلماء السياسيين الذين حاولوا استعمال مفهوم النظام في الدراسات السياسية، ويعرف استون النظام بأنه: "تلك الظواهر التي تكون في مجموعها نظاما هو في الحقيقة جزء من مجموع النظام الاجتماعي ولكنه تفرع عنه بقصد البحث والتحليل ويتكون النظام السياسي من تلك العناصر المتصلة بالحكم وتنظيماته وبالجماعات السياسية وا لسلوك

السياسي، ويمكن التعرف على حدود النظام السياسي من خلال الأعمال التي تتصل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بصنع القرارات الإلزامية للمجتمع ... ومن ثم فإن كل عمل اجتماعي لا تتوافر فيه هذه الخاصية يجرى من مكونات النظام السياسي ويمكن اعتباره فوراً أحد العوامل البيئية المحيطة".

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

إن السياسة العامة تمثل استجابة النظام السياسي لما ينجم عن البيئة المحيطة من مطالب يتألف النظام السياسي من تلك المؤسسات والنشاطات المتفاعلة في المجتمع، التي تقوم بصنع القرارات، وتوزيع القيم بصورة إجبارية ملزمة في التنفيذ لجميع أعضاء المجتمع

أولاً: المدخلات: Inputs وتتكون من العناصر التالية:

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

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

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

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

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

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

الصندوق الأسود Black Box : يجسد النظام السياسي ويعبر عن كيفية تعامله مع المدخلات وتحويلها إلى مخرجات إن الصندوق الأسود يجسد النظام السياسي وعملياته الجارية في كيفية التعامل مع المدخلات، ويتضمن هذا الصندوق العمليات الآتية فيما يختص بتحليل وصنع السياسة العامة.

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

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

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

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

تعمل محاور ومفاهيم مدخل النظم، في ظل دورة متكاملة (بيئيا، وإجتماعيا، وسياسيا) وبشكل مترابط للإحاطة بالمعلومات حول عملية تحليل وصنع السياسة العامة وتنفيذها، ومعرفة نتائجها وأثارها على أعضاء المجتمع، وضمن إطار كلي للبيئة المحلية والدولية التي تحيط بالنظام السياسي.

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

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

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

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

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

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

ثالثا: نموذج النخبة Elite Model:

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

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

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

نادى بنظرية السلطة نخبة المفكر الأمريكي رايت ميلز (Mills) (C.Wright) في مؤلفه الذي نشره سنة 1956 ()

وقد جاءت نظرية النخبة كرد على مفهوم الطبقة التي تبنته الماركسية كوحدة للتحليل. حيث تنظر الماركسية للمجتمع على أنه منقسم بين من يملك ومن لا يملك، بينما النخبة تنظر إليه على أنه منقسم بين أقلية وأكثرية، بمعنى آخر شريحة: الحكام والمحكومين، أما الحكام فهم أقلية تستأثر بالقوة السياسية وتتخذ القرارات الهامة التي تؤثر على حياة المجتمع، ويأتي هذا التأثير انطلاقا من السيطرة إما بفعل الانتماء العائلي، أو التحكم في الموارد، أو تجسيد القيم الدينية

أو الاجتماعية السائدة، أو ارتفاع المستوى التعليمي، أو حيازة مهارات معينة أو قدرات تنظيمية كبيرة، فضلا عن تماسكها في مواجهة القوى الأخرى في المجتمع، أما المحكومون فيمثلون الأغلبية التي لا تشارك ولا تؤثر في عملية صنع القرار وعليها السمع والطاعة.

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

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

وعليه فإن نموذج النخبة يتميز بفلسفة قائمة على الخصائص التالية:

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

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

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

يلئم هذا النموذج عدداً من الأنظمة السياسية القائمة في المجتمعات الأفريقية والدول العربية والإسلامية ذات الأنظمة التقليدية، وأمريكا اللاتينية،...

النخبة أو الصفوة (Elite) بمعناها العام تدل على أكثرية شرائح المجتمع هيبية وتأثراً، أو أعلى شريحة في أي ميدان من ميادين التنافس، وتتألف عادة من الأفراد الذين يعودون - بالقياس إلى غيرهم - قادة في مجال ما، كالصفوة

السياسية، والصفوة العلمية، والصفوة الدينية... إلخ، من شأنهم مباشرة غرس النفوذ المؤثر في تشكيل قيم واتجاهات القطاعات التي يمثلونها في المجتمع.

والصفوة السياسية (Political Elite) هي ظاهرة مجتمعية، تعد من أهم متطلبات تنظيم المجتمع السياسي الحديث، تقتضي ضرورة تقسيم العمل السياسي بين أعضائه، بحيث تختص قلة منهم بمهمة رسم السياسات واتخاذ القرارات السلطوية، وهي النخبة الحاكمة، في حين الأكثرية الغالبة من المواطنين تمتثل للأوامر.

والسياسة العامة من وجهة نظر هذه الفئة، تعتبر بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة وهذه النظرية تقوم على أن الجماهير ليسوا هم الذين يحددون السياسة العامة من خلال مطالبهم وأفعالهم، وإنما القلة الحاكمة، من خلال البيروقراطية الحاكمة التابعة لها هي التي توجه السياسات العامة وتصنعها، من خلال المبادرة وصياغة السياسة وإصدار التشريعات وأوامر التنفيذ التي تصدر من قبلهم كمسؤولين مهمين في الدولة.

ويتلخص مدخل النخبة من خلال المحورين التاليين:

الفلسفة التي يقوم عليها نموذج النخبة: حيث لخص كل من "داي Dye" و"زيجلير Zeigler" في كتابهما "تجاهل الديمقراطية" هذه النظرية بما يلي:

إن المجتمعات تنقسم إلى فئتين: القلة التي تمتلك بيدها القوة، وأغلبية مستضعفة، وإن أفرادا محددين هم الذين يوزعون الخيارات على الجماهير.

إن القلة الحاكمة ليست ممثلة للكثرة المستضعفة، فكثيرا ما تكون النخبة الحاكمة من الطبقة العليا والغنية.

إن تسرب الأفراد من الأكثرية إلى النخبة، يقيد بضوابط شديدة للحفاظ على الاستقرار وتجنب الثورة، ولا يدخل للنخبة إلا الذين يؤمنون حقا بمعاييرها ويقتنعون بأفكارها.

لدى النخبة اتفاق عام على القيم الأساسية للنظام الاجتماعي، وعلى الحفاظ على النظام.

لا تعكس السياسة العامة مطالب الجماهير، وإنما تعكس القيم السائدة للنخبة، والتغيرات في السياسة العامة تغيرات جزئية وتدرجية أكثر منها ثورية.

إن النخبة الفاعلة لا تخضع لضغوط الجماهير إلا بالحد الأدنى، فالنخبة هي التي تضغط وتؤثر في الجماهير وليس العكس.

تطبيقات مدخل النخبة على تحليل السياسة العامة: وذلك من خلال:

أن السياسة العامة لا تعكس مطالب الجماهير، بل هي انعكاس لإرادة وقيم ومصالح النخبة، ومن ثم فإن أي تغيير في السياسة العامة، ينتج من إعادة تعريف النخبة لقيمتها.

النخبوية لا تعني أن السياسة العامة تكون ضد مصلحة الجماهير ورفاهيتها، إنما مصلحة الجماهير هي من المهام الواقعة على عاتق النخبة السياسية، وليس على عاتق الجماهير.

ترى النخبة في الجماهير أنها غير مبالية وجامدة وسلبية، وأن آراء الجماهير عادة ما يتم تضليلها والتأثير عليها من قبل النخبة، دون أن يكون لتلك الجماهير أي رد فعل في قيم النخبة.

إن خطوط الاتصال بين الجماهير والنخبة تكون بشكل رأسي هابط، ولهذا فالانتخابات العامة والمنافسة الحزبية، لا تمثل الجماهير في الحكم، فقيمتها رمزية، فهي تربط الجماهير بالنظام السياسي بإعطائهم يوم الانتخاب دورا يلعبونه، وحزبا ينتمون إليه ومنه فالسياسة العامة نادرا ما يتم إقرارها من طرف الجماهير.

تؤكد النخبة على وجوب الاتفاق إزاء قواعد محددة للسلوك التي يقوم عليها النظام الاجتماعي، وعلى القواعد الأساسية للعبة، وهذا ما يحقق استقرار وبقاء النظام، وهذا لا يعني أن النخب لا تختلف ولا تتنافس، وإنما يعني أن النخبة تؤكد على جعل المنافسة تجري ضمن مجال ضيق، فالنخب تتفق على الموضوعات المحددة أكثر مما تختلف حوله.

تقييم:

1- وفقا لنموذج النخبة تكون السياسة العامة استنزافية للجماهير، لكونها تعنى بالمصالح الخاصة على حساب المصالح العامة.

2- يصعب تحديد أعضاء النخبة وجمع المعلومات عنهم.

رابعا: نموذج الجماعة Group Model:

يقوم هذا النموذج على اعتبار ان التفاعل الحاصل بين الجماعات ، يشكل مركز السياسات العامة، حيث يرتبط الافراد ذوو المصالح المتشابهة مع بعضهم البعض، بصورة رسمية أو لا رسمية لغرض الإلحاح على الحكومة في مطالبهم، وبهذا يؤلفون جماعة المصلحة تشترك في الاهتمام وتدعي ان رغباتها فوق رغبات الجماعات الأخرى في المجتمع وتشكل طابع وتوجه سياسي وتتفاعل معها مؤسسات الحكومة ().

لقد أحدث مدخل الجماعة نقلة نوعية في طبيعة الدراسات السياسية:

- بتحويلها من دراسات جامدة سكونية إلى أخرى ديناميكية، وذلك نقل الاهتمام بالهيكل و المؤسسات الرسمية إلى الاهتمام بالعمليات و النشاطات و التفاعلات

- كما نقل محور اهتمام علماء السياسة من التركيز على الدولة إلى الجماعة دون أن يعير ادني اهتمام للأفراد، إذ أن السلوك الفردي يصاغ من خلال الجماعة، فهي التي تضبط سلوك أعضائها وتوجهه، ولهذا فإن بانتلي قد أولى أهمية كبرى للجماعة في العملية السياسية بدلا من الأفراد والدول والدساتير وموضوعات السيادة و يعود الفضل في ابتكار هذا المدخل إلى العالم الأمريكي "آرثر بانتلي" Arther bentley عام 1908، إلا أن شهرة استخدامه جاءت على يدي ديفيد ترومان عام 1951 ().

استنادا لهذا المنظور الذي يرى أن الجماعات الضاغطة هي القوى الفعلية المؤثرة في النظام السياسي، و هي الجماعات المتحكمة فعليا في عملية وضع السياسة العامة و تنفيذها، فإن المهمة الأساسية للنظام السياسي و التي لا بد له من القيام هي إدارة أوجه الصراع و التفاعل بين هذه الجماعات من خلال:

- 1- وضع القوانين التي تحكم و تنظم عمليات الصراع و التوفيق بين الجماعات.
- 2- التوصل إلى الحلول التوفيقية بمراعاة الخيارات المختلفة المطروحة من قبل الجماعات.
- 3- ترتيب الحلول الوسيطة و التوازنات بين المصالح.
- 4- صياغة الحلول التوفيقية في شكل سياسات عامة.
- 5- وضع السياسة العامة موضع التنفيذ و تطبيقها بشكل قوي و فعال ().

يستند أنموذج الجماعة الى مجموعة اطر فكرية وسلوكية خلال المحورين التاليين:

اولا: المحور الفكري الذي يعبر عن انموذج الجماعة وعن بنائها ووظيفتها وعن دورها وتأثيرها في السياسة العامة.

- ينظر للجماعة كعملية متحركة وليست جامدة.
- نشاطها نشاط توجيهي.
- لكل جماعة مصلحة خاصة بها ينبغي دراستها وتحليلها.

- يجب التفريق بين الجماعات الأصلية والمؤقتة، ووادراك ان الافراد قد ينتمون لا كثر من جماعه.
 - جوهر أنموذج الجماعة يتركز على عملية التفاعل بين عدد كبير من الجماعات.
 - تتفاوت قوة الجماعة تبعا لا اعداد الاعضاء وكثافة الاهتمام واشكال التنظيم.
 - ليس كل نشاط الجماعة سياسيا حيث لها نشاط غير سياسي.
 - تعمل الحكومة بمثابة حكم بين الجماعات في صراعتها، وكما قد تعمل على ازالة جماعة معينه عن محيط التأثير في السياسة العامة.
- ثانيا: المحور التوازني الذي يحقق توازن النظام السياسي
- ويتمثل بالعلاقة المنضبطة بين عدة قوى توازنية هي:
- وجود جماعة كبيرة وشبه عامة وقد تكون مستترة تساند النظام السياسي القائم وتتحرك عندما تقوم ايه جماعة أخرى بمهاجمة النظام السياسي.
 - تداخل عضوية الجماعات التي ينتمي اليها الفرد تمنع من التطرف والتعارض مع القيم الاجتماعية والسياسة القائمة مما يضفي اعتدالا وتوسطا على مطالب الجماعات.

- التنافس بين الجماعات يدعو الى اقامة التوازن والمرجعية

وبالتالي: هذه النظرية ترى أن السياسة العامة هي حصيلة كفاح الجماعات، أو تعادل وتوازن تتوصل إليه الجماعات عبر كفاحها في موقف ما، لضمان مصالحها أو التعبير عن إرادتها، فهذه النظرية تنطلق من أن التفاعل والكفاح بين الجماعات هو أساس الحياة السياسية، وكلما تغيرت الجماعة وتبدلت مواقفها ووضعيتها، فإن السياسة العامة تتغير بتغير الجماعة.

ومنه إن هذا المدخل يعتبر أن السياسة العامة هي بمثابة توازن داخل الجماعة التي تتشكل من تنظيمات شبكية تضم أفراد وأحزاب وجمعيات ونقابات، تعمل بالتفاعل والتصارع للتأثير على السياسة العامة، ومهمة النظام السياسي هنا هي إدارة صراع الجماعة وذلك بإرساء قواعد اللعبة في الصراع، وتدبير حلول وسط وتوازنات في المصالح، وتنفيذ هذه الحلول في شكل سياسة عامة ثم تطبيقها.

إن هذا سيجعل من السياسة العامة المتخذة تعكس رؤية الجماعة، التي تزداد درجة تأثيرها وضغطها، من خلال عدة مقومات كالقيادة القوية والثروة والقوة التنظيمية، التي تجعل من صناع السياسة يأخذونها بالحسبان.

كما يقوم نموذج الجماعة على مجموعة أطر فكرية ومحصلات توازنية، يمكن التطرق إليها من خلال:

أ. المحور الفكري: نموذج الجماعة من خلال بناءها ووظيفتها ودورها في السياسة العامة: من خلال:

-النظر إلى الجماعة بوصفها كتلة نشاط عملية ومتحركة، وليست مجرد تجميعاً للأفراد، وترتكز على عملية التفاعل بين عدة جماعات تشكل النظام الاجتماعي ككل.

-تعيش الجماعة وسط تفاعلات الجماعات.

-لكل جماعة مصلحة خاصة بها ينبغي دراستها وتحليلها، لأنها تمثل نشاطاتها نحو سياسة عامة ما.

-ينبغي التمييز بين الجماعة الأصلية وبين التجمعات المؤقتة، كما يجب إدراك أن الأفراد يلتحقون بجماعات عديدة في آن واحد، وهنا تختلف كثافة وقوة انتمائهم.

-ترتبط حالة المجتمع وتتحدد بالتوازن بين ضغوطات الجماعات، وقد يتغير كلياً أو جزئياً بسببها.

-قوة الجماعة تتفاوت حسب تنظيمها، عدد أعضائها، كثافة الاهتمام، التمويل، وليس كل نشاطها هو سياسي.

ب. المحور التوازني: من خلال توازن النظام السياسي: وذلك يتمثل بالعلاقة بين قوى توازنية هي:

-وجود جماعة كبيرة وشبه عامة وربما مستترة، تقوم بمساندة النظام السياسي، وتدعيم قواعد اللعبة الحالية في السيطرة على صراعات الجماعات.

-تداخل عضوية الجماعات، حيث تعدد الجماعات التي ينتمي إليها الفرد تمنع أية جماعة من التطرف والتعارض مع القيم الاجتماعية والسياسية القائمة، مما يضيف هذا اعتدالاً على مطالب الجماعات.

-إن التنافس القائم بين الجماعات، يدعو إلى إقامة التوازن والمراجعة، حيث تعدد الجماعات وتنافسها يخلق مراكز ومواقف متعارضة للقوة، تعمل على مراجعة نفوذ كل جماعة، كما تحمي الفرد إلى حد كبير من تعرضه للاستغلال.

إن مثل هذا النموذج الذي يجسد تأثير القوى والضغوط والجماعات المختلفة، مثل المجموعات الصناعية وشركات البترول والمؤسسة العسكرية، ونقابات العمال والأطباء والمحامين، يظهر نشاطها وتأثيرها واضحاً في الدول المتقدمة عنه في

الدول النامية، حيث يقل الوعي والتخصص ودرجة العمل والتعبير والمصلحة العامة، ففي الدول المتقدمة تعيش هذه الجماعات حالات التنافس والصراع خاصة أثناء مناقشة السياسة العامة في السلطة التشريعية

الفواعل الرسمية في السياسة العامة

الدستور والسياسة العامة:

يعرف الدستور بأنه نسق أو جسد المبادئ الأساسية طبقاً له تتشكل وتحكم أمة أو دولة أو نظام سياسي، وهو أيضاً يشير إلى مجموعة قواعد متفق عليها تصف تنظيم حكومة بلد ما. فهو يمثل القواعد الأساسية التي تحكم طريقة اتخاذ القرار، وتضع أدوار صنع السياسة وتقسّمها إقليمياً ووظيفياً وما شابه ذلك... ويضع الدستور شروط السباق السياسي، حيث يسعى الأفراد والجماعات للتأثير في السياسات بالعمل ضمن إطار تلك الأحكام.

فالدستور له أهميته كبيره كونه يحدد مجموعة من المسائل الرئيسية، مثل العلاقة بين السلطات، وحقوق المواطنين وواجباتهم، وضوابط تعديل الدستور وإجراءاته.. ويعتبر احترام أحكام الدستور شرطاً ضرورياً لإسباغ المشروعية على القوانين والإحكام القضائية.

ووجود الدستور له دور كبير في مراقبه أعمال الحكومة وآلية صنع السياسة العامة فالمنهج المعتاد في وصف الحكومة هو بالرجوع إلى دستورها. ويعمل الدستور في أي نظام سياسي وفقاً لأيديولوجية سياسية تعكس المبادئ والقيم التي يتبناها النظام السياسي وانعكاس تلك الإيديولوجية في صنع السياسات العامة من خلال علاقتها مع المجتمع ونوعية الثقافات السياسية التي يتبناها ذلك المجتمع وآلية عمل المؤسسات الرسمية وتطبيقها لأيديولوجية النظام السياسي..

وكون الأيديولوجية نظام للقيم والمعتقدات والأفكار والتوجيهات الخاصة بالنظام السياسي فإن نجاحها في القدرة على نقلها إلى واقع التطبيق وبالتالي فإن نجاح السياسة العامة للدولة يكمن بدوره في مقدار تكامل العالقة ونجاحها بين الأيديولوجية وثقافة المجتمع، حيث كلما كان هناك قدر من التفاهم والاتفاق بين النظام السياسي وأيديولوجيته وبين المجتمع مما يحتوي من ثقافات متعددة وكيفيه

التعبير عنها والاستجابة لها، كلما كانت السياسة العامة اقدر على النجاح، ويتوقف ذلك على صفات معينه تجعل من الایدیولوجیة أكثر قدرة وفاعلیة فی تحقیق أهدافها .

وتبرز العلاقة بین الدستور والسیاسة العامة من خلال طبیعة العلاقة بین مؤسسات النظام السیاسی الرسمى التشريعیة والتنفیذیة والقضائیة واستقلالیة كل منها وحدود صلاحیاتها واختصاصاتها، أی من خلال طبیعة العملیة السیاسة وأداء النظام السیاسی وإمكانات تطبیق المبادئ الدستوریة والتي علی ضوءها یحدد نجاح أو فشل السیاسة العامة للدولة .ویكون واقع عمل المؤسسات الرسمى وعلاقتها فیما بینها ودورها فی السیاسة العامة من خلال الخطوات الأساسیة لاعداد السیاسة العامة التي تقوم علی الرسم والتنفیذ ومراقبه التنفیذ وتقییم أثار السیاسة العامة . فكل مؤسسه من تلك المؤسسات تهتم بمفصل من مفاصل السیاسة العامة وتعمل علی تحقیقه، والأداء السیاسی السلیم والمتكامل لتلك الخطوات فی الرسم والصنع والتنفیذ والتقییم للسیاسات العامة علی نحو مرن ومتوازن بین مؤسسات النظام السیاسی هو الذي یكفل نجاح متطلبات السیاسة العامة .

السلطة التشريعیة والسیاسة العامة

تقوم السلطة التشريعیة علی توافر مجموعة الوظائف الاساسیة فی إطار النظام السیاسی، ومن أهم تلك الوظائف هی سن التشریع، وضع الدستور وتعديله، الوظیفة الانتخابیة، الوظیفة المالیة، الوظیفة التنفیذیة، الوظیفة القضائیة، وظیفة التحقیق، ونشر، وكشف عن المعلومات ولعل أداء السلطة التشريعیة للوظیفة التنفیذیة والقضائیة فی الدول المتقدمة قد یشیر إلى حالة تنازع الاختصاص والتدخل فی عمل مؤسسات النظام السیاسی، إلا انه لا یعني ذلك بقدر ما یعني الرقابة والإشراف علی عمل السلطتین التنفیذیة والقضائیة من اجل أحداث نوع من التوازن والترابط فی عملیه صنع السیاسة العامة .

وتتجزأ الهیئات التشريعیة مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات فی الجمعیات التشريعیة یمكن أن تساهم فی عملیات التأهیل الاجتماعی، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، لیس بالنسبة للقضايا السیاسیة فحسب، بل وبالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السیاسی، ویمكن للجمعیات التشريعیة أن تلعب دورا

رئيسيا في توظيف النخبة، خاصة في النظام البرلماني، حيث يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادة خبراتهم السياسية، وقد تكون جلسات الاستماع في اللجان، والمناقشات في قاعة الجمعية التشريعية مواقع هامة لتوضيح المصالح وتجميعها خاصة في غياب سيطرة حزب الأغلبية أو ممارسته لهذه السيطرة

وتبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينه أو، مواجهة مشكلة معينة. فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستوريا فحسب، وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك. ويتباين دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعا للتباين والاختلاف بين الأنظمة السياسية فمجلس العموم البريطاني، الأهميه تذكر له، عادة، في مجال صنع السياسة، لان حزب الاغلبيه الحاكم يسيطر عليه، لكن مجلس العموم ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم، ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دورا رئيسيا في تجميع المصالح وصنع السياسة.

وإذا كان هناك تباين في أداء بعض الهيئات التشريعية عند رسم وتنفيذ السياسات العامة، فان هناك هيئات يكاد يكون دورها ضئيل في عملية الرسم والتنفيذ، أن لم يكن مصادر لصالح السلطة التنفيذية، وهذا ما نجده في كثير أنظمة الدول النامية، حيث يبرز في ظل هذا النوع من الانظمة حاله دمج السلطات مع هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات وتكون السلطة التنفيذية هي المسؤول الفعلي عن عمليه صنع السياسة العامة، وهذا يعني عدم وجود قنوات رقابه على عمل السلطة التنفيذية ويصبح هناك تداخل في الأدوار وفي عمل المؤسسات القانونية مما يقود إلى نوع من التخبط السياسي والإداري.

السلطة التنفيذية والسياسة العامة

تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى أن المهمة الأولى لها هي أن تتولى تنفيذ القوانين والأشرفاء على الإدارة وليس من مهمتها أن تضع سياسة الدولة، ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة الا ان ذلك محصور في السلطة التشريعية، ألا أن دور

السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليهما ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس دولة، رئيس وزراء).

وقد أشار **جيمس أندرسون** إلى أهمية السلطة التنفيذية بالقول "أنا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية" في رسم وتنفيذ السياسات العامة. ويبرز دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة في عملية صنع السياسة العامة، خصوصاً في إطار السياسة الخارجية والعسكرية، حيث دورها في غالبية الأنظمة السياسية أن لم يكن جميعها بارز بشكل كبير. فالرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، بموجب الدستور، تفوق كثيراً سلطاته في المجال الداخلي، بل أن السياسة الخارجية الأمريكية تعد من صنع الرئيس الأمريكي وممارساته، بدءاً من حرب فيتنام، وحتى اليوم، يعتبر الرئيس الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية.

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال رسم السياسة العامة الخارجية، فهي أيضاً لها الأهمية الأولى في العملية السياسية، فقد تحزم كمدافع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بهما مجموعة أقليات أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد، ويتحدث أعضاء الوزارة عادة عن مصالح معينة، مثل العمل، الزراعة، الأقليات ويمكن لهم أن يلعبوا دوراً حيوياً كمجمعين للمصالح في أثناء سعيهم لإيجاد ائتلافات تحبذ تشريعاتهم، والسلطة التنفيذية، عادة، هي أهم بنية في صنع السياسة، فهي عادة تباشر سياسات جديدة واعتماداً على تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية، يكون لها جزء هام تتبناه، وتشرف السلطة التنفيذية أيضاً على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها.

وإذا كان للسلطة التنفيذية دورها البارز في عملية صنع السياسة في البلدان المتقدمة خصوصاً في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، فإن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب السلطة التشريعية واضمحلال دورها، فالتوازن بين السلطتين يبقى قائماً ودور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقييم تنفيذها للسياسة العامة أثناء العمل وبعد انتهاء مرحلة التنفيذ له أهميته التي

تؤخذ بعين الاعتبار من قبل السلطة التنفيذية. لكن بالمقابل فان هناك أنظمة سياسية في الدول النامية وخاصة في أفريقيا بقيت السلطة التنفيذية فيها هي صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، فشكل رسم السياسة، بقي متأثرا بقوة بتركيز السلطة في يد الحاكم السياسي، والطريقة الشخصية التي تمارس بهما السلطة تعني أن ليس لدى القطاعات المؤسساتية سوى قدر ضئيل نسبيا من الاستقلالية، وليس لها دور مستقل قوي تلعبه في العملية السياسية، فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة ذاتها، ولا تمثل الأحزاب والهيئات التشريعية تحديات هامة، لذلك يتوجب على مؤسسة الرئاسة نفسها اتخاذ معظم القرارات المهمة ويحتاج إلى أن يكون لديه كادرا من التقنيين الأكفاء والمساعدين المخلصين للرئيس، الذين يمكنهم توفير الحد الأدنى من المتطلبات الإدارية الضرورية للنجاح... وهذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية غير مقيد بالشكليات الدستورية أو القانون، فله صلاحية مواجهة في الرد على المواقف معينة حسبما يمليه تقديره الشخصي للامر. ولعل هذه الهيمنة، شبه المطلقة، على عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة، تقود إلى القول أن هناك اندماج واضح في الاختصاصات بين والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح السلطة التنفيذية.

السلطة القضائية والسياسة العامة

من الناحية العملية يتباين دور الجهاز القضائي في العملية السياسية في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي إلى آخر بحسب أهمية وألوية هذا الجهاز ودرجة استقلاليته:

ففي الولايات المتحدة يلعب جهاز القضاء دور هام في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها، وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية، فالمراجعة القضائية عادة من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة.

ويمارس القضاء الأمريكي دوره في قضايا السياسات العامة من خلال مبدأ المراجعة التشريعية للمحاكم بإسقاط تشريعات أو مراسيم تنفيذية، وتعديل الدستور حسب الظروف المتغيرة عن طريق تفسيره، وقد يكون له دور في كبح أعمال الحكومة التعسفية لغرض معايير الإجراءات السلمية في إدارة العدل.

أما في بريطانيا فإن دور السلطة القضائية في السياسات العامة لا يصل إلى مرحلة إلغاء تشريعات أو مراسيم ودستورية كما هو الحال في أمريكا، فالمحاكم الإنكليزية ليس لها سلطه الإعلان عدم دستورية أي مرسوم برلماني، كما لا يمكنهم إلغاء قانون لأنه يتعارض مع ما يصفه المدعون بالحق الطبيعي، ويعتقد القضاة الإنكليز انه يمكن تغيير الدستور غير المكتوب، لكنهم لا يريدون أي دور لهم في هذا العمل، فهذا من شأن البرلمان والناخبين.

ودور المحاكم الإنكليزية يقع ضمن حد مراقبه السلطة التنفيذية، والتقرير فيما إذا كانت السلطة التنفيذية تعمل ضمن صلاحياتها القانونية، فإذا قامت الحكومة المركزية أو إيه سلطه محليه بعمل خارج عن صلاحياتها فقد تطلب المحاكم من الحكومة أو السلطة المحلية بالكف عنه، ويمكن للمحاكم أيضا أن تلغي أعمال تمت حسب إجراءات غير صحيحة، لكن إذا ما فوض تشريع ما لإحدى السلطات العامة حقا بالتصرف، فإن المحاكم لا تبحث في كيفية ممارسه السلطة التنفيذية لهذا الحق، وحتى لو حكمت المحكمة ضد السلطة التنفيذية فإن أثار هذا الحكم يمكن أبطالها برسوم برلماني الحق يعيد للعمل قانونيته.

أما في الأنظمة السياسية للدول النامية فإن هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية انعكست أيضا على السلطة القضائية، وبالتالي فإن مجال العالقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية محصور في إطار هيمنة الأولى على الثانية وأحقية رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية فرغم النص على استقلال القضاء في دساتير الدول النامية، إلا أن رئيس الدولة عادة ما يتدخل في شؤون القضاء ، سواء كان النظام ملكي أو جمهوري.

أن هذه العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الأنظمة السياسية للدول النامية، تؤشر صعوبة إمكانية مراقبة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ السياسات العامة، ذلك بسبب تداخل اختصاصات السلطات وعدم استقلالية القضاء وبالتالي فإن قرارات وتشريعات القضاء تأتي متطابقة ومتماشية مع مصالح السلطة التنفيذية وليس مع متطلبات الصالح العام مما يعني صعوبة إمكانية قيام سياسة عامة ونجاحها على نحو ديمقراطي لاختلال خطوات أعداد وصنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة.

الجهاز الإداري والسياسة العامة

يمارس الجهاز الإداري مجموعات عدة من الوظائف تكون ذات طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجيه ووظائف محليه إقليمييه، وكل هذه المجموعات يتم التعبير عنها في السياسة العامة وفي توجهات النظام الحاكم يقوم الجهاز الإداري بمهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات، والجهاز الإداري هو الذي يحتكر جانب المخرج من النظام السياسي

ويتجاوز دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة، ولعل ذلك يعود لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءا هاما من السلطة التنفيذية في الدولة، مما فصح لها مجال التأثير غير المباشر في صنع القرارات وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة مع السلطة التشريعية

ويعد دور الجهاز الإداري في عملية تنفيذ السياسات العامة دور حيوي وهام لا يستطيع أي نظام سياسي حديث الاستغناء عنه، فالجهاز الإداري يعد العصب الرئيس في الدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تضعها السلطة السياسية، لذلك تم تنظيم العلاقة بين الجهاز الإداري وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية لتحقيق أهداف المجتمع السياسي.

ويكون الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية الحديثة مسؤولا عن أمور عدة تتعلق في التنظيم والتفسير والتطبيق للسياسات العامة والتشريعات الصادرة من الجهاز التشريعي في الدولة.

ففي جانب التنظيم يشير إلى ضرورة تكون الجهاز الإداري اللازم للتنفيذ .. وهذه المسألة تتطلب من الجهاز الإداري أن يكون على اتصال مستمر مع المسؤولين عن رسم السياسة من ناحية، والمستفيدين منها والمطالبين بإطاعتها من ناحية أخرى، لذلك فالإداريون بطبيعة عملهم يقومون بأعمال تخرج من مجرد التطبيق البسيط لقواعد حل المشاكل أو صراعات المجتمع ... أما في مجال التفسير .. فالمسألة هنا ترتبط، بكون العملية السياسية لا تنتهي بصدور قانون أو قرار برسم سياسة عامة، بل تستمر بصورة واضحة إلى مرحلة التنفيذ... ففعالية تطبيق قرار السياسة العامة يتطلب أن تصدر للإداريين التنفيذيين تعليمات واضحة تحدد ما يلزم القيام به من أعمال، وكيفية القيام بها، إذ أن عدم وضوح هذه التعليمات يؤدي إلى الاختلاف في تفسير التشريع بالصورة التي تتناسب وهدف سنه، وهذا يتطلب ضرورة صدور قرارات تنفيذية تحدد بوضوح وتفصيل الخطط وإجراءات وبرامج العمل ومعدلات التنفيذ ... الخ، أما فيما يتعلق بالتطبيق فيقصد به قيام الجهاز الإداري فعال بأداء الأعمال ملتزما في ذلك بالخطط والبرامج والخطوات والتعليمات الإجرائية التي تعد في مرحلة التفسير.. وعمله التطبيق هي عملية ديناميكية تعتبر امتداد ونتيجة طبيعية أنشطة التنظيم والتفسير.

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي

مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنازع في الاختصاص، بالإضافة إلى مكانة الجهاز الإداري في المجتمع والكيفية التي يعمل بها على تحقيق متطلبات المجتمع.

أما دور الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة في الأنظمة السياسية للدول النامية، فيعتمد على طبيعة ونوعية العلاقة بين المؤسسات السياسية بعضها مع البعض الآخر، من جهة، وعلاقتها مع مؤسسات المجتمع من جهة أخرى، وهذا يعود لمجموعة من العوامل تأثرت بها أنظمة تلك البلدان أدت إلى أن تكون العلاقة بين الجهاز الإداري والسلطة السياسية انعكاس لتلك العوامل، مثل التأثيرات الاستعمارية وطبيعة البنية الاجتماعية وتقييماتها التقليدية، لعبت دورها في عدم حيادية الجهاز الإداري، وبالتالي خضوعه لشروط المجتمع التقليدي التعددي . وتكمن أهم سمات الجهاز الإداري في الدول النامية :

01- أن الجهاز الإداري في هذه الدول هو جهاز مقلد أكثر منه أصيل، حيث أن معظم الدول حتى تلك التي لم تخضع للاستعمار تحاول أن تنقل صورة البيروقراطية الغربية، فالإدارة في هذه الدول تحاول تقليد نموذج أداري معين مع استعارة بعض المظاهر الأخرى من أنظمة أداريه أخر

02-- افتقار البيروقراطيات إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية.

03-وجود الاتجاهات غير الإنتاجية في الأجهزة الإدارية، حيث يوجه نشاط البيروقراطيات لخدمة أهداف أخرى غير الأهداف العامة، فهناك رغبة لدى البيروقراطيين لتفضيل المصالح الفردية أو مصالح الطبقة البيروقراطية نفسها على حساب المصلحة العامة

04-تتمتع البيروقراطية في هذه الدول بدرجة استقلال كبيرة.. فالبيروقراطية، فيها، تحتكر الخبرة الفنية وتنتفع بمزايا الهيبة التي تعنيها هذه الخبرة في مجتمع يهدف إلى التصنيع والنمو الاقتصادي.