
مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها

* د. النعمى السائح العالم

مقدمة: -

إن السياسة العامة هي فرع من فروع العلوم السياسية الحديثة، التي جذبت إليها أنظار المهتمين بحقل السياسة عمومًا، وفقهاء وعلماء السياسة بشكل خاص، لما لها من تأثير مباشر في عملية اتخاذ القرار داخل الحكومات والدول، أياً كان نوع الحكم أو شكل النظام في هذه الدول، كما أن السياسة العامة تتأثر وتأثرًا مباشرًا بمراحل نمو الدولة؛ سواء تعلق هذا النمو بالجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي، وتشكل السياسة العامة أحد الموضوعات المهمة في الدراسات السياسية، التي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها، حيث لقيت اهتمامًا بالغًا وتداولًا واسعًا لدى الباحثين والمتخصصين في علم السياسة، وهم كثر أسهموا في دراستها وتحليلها وتحديد مجالاتها.

لذا سنحاول في هذا البحث أن سنتجلى هذا المفهوم، وأن نبين ارتباطه وعلاقته بجملة من المصطلحات، وأهم المداخل التي تناولته من خلال مبحثين رئيسيين؛ يناقش الأول مفهوم وتطور السياسة العامة، ويدرس الثاني مراحل ونماذج صنع السياسة العامة.

* عضو هيئة تدريس كلية الفنون والاعلام جامعة طرابلس ليبيا

مشكلة البحث: -

تأتى إشكالية البحث في مجال السياسة العامة في غياب مفهوم واضح لأهميتها، ودورها في عملية اتحاد القرار داخل الدولة وغياب المعرفة بالأسس والمعايير التي تحكمها وبناء على ما سبق

يمكن صياغة إشكالية البحث في التساؤلات الآتية:

1- ما المقصود بالسياسة العامة، وما هي الأسباب الداعية إلى تعاظم الاهتمام به، وما هي المرجعية التي تستند إليها؟

2- ماهي المداخل النظرية التي صيغت لدراسة السياسة العامة ؟

3- ما هي مكونات وإعداد القرار في السياسة العامة ومراحل صنعه ؟

أهمية البحث: -

تأتي أهمية هذا البحث كونه يسلط الضوء على وسيلة هي غاية في الأهمية، يجب على الحكومات الفاعلة الالتفات إليها وتوجيهها بما يكفل الحد قدر الإمكان من سلبياتها، بالإضافة إلى تسخيرها بما يخدم الصالح العام، وتتبع أهمية هذا البحث من خلال:

1. أن هذا الموضوع من الموضوعات السياسية المهمة، التي يجب أن تفرد له دراسة علمية لمعالجته وتحليل جوانبه وأبعاده المختلفة.

2. محاولته تقديم تصور نظري وتحليل معلوماته لكل ما أتيح للباحث من معلومات حول السياسة العامة، وذلك من خلال البحث والكشف عن دورها وأهميتها في صنع القرار السياسي.

3. إن هذا البحث سيقدم إطاراً نظرياً ومنهجياً، يمكن من خلاله التفاعل مع الانعكاسات السلبية والإيجابية لمفهوم السياسة العامة، ومحاولة وضع المخططين للسياسة العامة أمام مسؤولياتهم تجاه التداعيات التي يمكن أن تترتب على ذلك.

أهداف البحث: -

يهدف البحث إلى تقديم قراءة علمية ونظرة واقعية معتدلة، ودراسة أكاديمية جادة لهذا الموضوع بعيداً عن التطرف والارتجالية؛ من أجل تقديم تأصيل نظري ومنهجي لمفهوم السياسة العامة، كما يهدف إلى تبيان مفهوم السياسة العامة وأهمية ودورها في صنع القرار.

منهجية البحث:-

استخدم الباحث في دراسته المنهج الوصفي التحليلي القائم على جمع المادة العلمية من مصادرها الأولية ومراجعتها الثانوية، وتصنيفها وتبويبها وغربلتها وتحليلها، وصولاً إلى إبراز الصورة العلمية المتكاملة لموضوع البحث.

أدوات البحث:-

اعتمد الباحث في جمع أدبيات موضوع الدراسة الحالية على الأسلوب المكتبي، وذلك للإمام بجميع متطلبات البحث نظرياً، حيث تم الإطلاع على الجانب المعرفي من الكتب والدراسات والبحوث والأدبيات السابقة ذات الصلة بموضوع الدراسة بشكل عام.

المبحث الأول : مفهوم السياسة العامة وتطوره .

ماهية السياسة العامة :

إذا نظرنا إلى تعريفات السياسة العامة في العديد من الأبحاث والدراسات المختلفة، نلاحظ عدم وجود اتفاق بين المفكرين والبحاث على تعريف محدد للسياسة العامة، وذلك راجع إلى البيئات التي وجدوا فيها، وإلى انتماءاتهم الفكرية والأسس العلمية التي ينطلقون منها.

حيث عرفها (جيمس أندرسون) أنها: « برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع ». (أندورسون، 1999م، ص15) وعرفها (كارل فريدريك) بأنها: « برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة، لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها للوصول إلى هدف محدد أو لتحقيق غرض مقصود». (علي الدين هلال 1988م، ص12)

وتعرف الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية السياسة العامة بكونها «سياسات الحكومة، وتحدها بأنها مجموعة من الأهداف أو البرامج الأساسية، تصاحبها مجموعة من القرارات تحدد كيف تصنع الأهداف، أو كيف يمكن تنفيذها، فالسياسات العامة بهذا المعنى تحدد من خلال الأهداف والوسائل». (مخوف 2010م، ص23).

ويميل بعض الباحثين إلى تعريف السياسة العامة من منظور الحكومة، حيث إنهم يصنفون السياسة العامة على أنها وظيفة أساسية من وظائف الحكومة، وتخصص أصيل من تخصصاتها، فمن هؤلاء الباحثين (جاراد روز) الذي عرفها بأنها « سلسلة من الأنشطة الحكومية المترابطة قليلاً أو كثيراً على أن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلاً وليست

قرارات منفصلة». (أندورسون، 1999م، ص 15)

وكذلك (دي كوسيو لاس) الذي عرفها بأنها « تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية، من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع ». (الفهداوي، 2014 ص 37). وعرفها (كارل فريدريك) بأنها « مجموعة القرارات الحكومية، المتضمنة لكل ما يجب أن يعمل، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها » (الفهداوي، 2014 ص 38)

وعلى نفس المنوال سار بعض الكتاب العرب الذين حاولوا تحديد مفهوم السياسة العامة، حيث إنهم صنّفوها من منظور الحكومة أيضاً، وعلى رأس هؤلاء الباحثين (خيرى عبد القوي) الذي عرفها بأنها « تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة، والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة ». (الخرزجي 2004، ص 28)

بينما قدم مجموعة من الأساتذة العرب الذين اشتركوا في وضع معجم المصطلحات السياسية « تعريفاً للسياسة العامة، يمكن تصنيفه في ذات السياق، حيث عرفوها على أنها « مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي، بصدد مجال معين. ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها: القوانين واللوائح، والقرارات الإدارية، والأحكام القضائية. (الفهداوي، 2014 ص 40)

ومن منظور آخر يعرف (هارولد لاسويل) السياسة العامة بأنها « من يحوز على ماذا، ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة والنفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة»، (الفهداوي، 2014 ص 34) وهذا التعريف يمكن تصنيفه من منظور القوة، حيث أنه يشير إلى أحد أهم العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة ألا وهو عامل القوة.

وفي مقام آخر يعرف (ديفيد أستون) السياسة العامة من منظور تحليل النظام، حيث إنه يعرفها بأنها « توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمرّة، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات Inputs والمخرجات Ooutputs، والتغذية الراجعة Feed back. (الفهداوي، 2014 ص 35)

وفي ذات الإطار يقدم (جبرائيل أوموند) تعريفاً للسياسة العامة، يمكن تصنيفه من جانب تحليل النظام هو الآخر، حيث عرفها بأنها « تمثل محصلة عملية منظمة من تفاعل المدخلات (مطالب + دعم) مع المخرجات (قدرات وقرارات وسياسات)، للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته (الاستخراجية، التنظيمية، التوزيعية، الرمزية، الاستجابية، الدولية) من خلال القرارات السياسية المتخذة . (مهنا، دت، ص100 - 101)

ويخلص الباحث من التعريفات السابقة تعدد تعريفات السياسة العامة، وتفاوت نواحي التركيز فيها واختلاف الباحثين في تحديد مفهوم أو منظور معين لتعريف هذه الظاهرة، حيث صنفها بعض الباحثين من منظور القوة، ورآها آخرون من منظور الحكومة، بينما عرفها البعض الآخر من جانب تحليل وأداء النظام، وهذا يعكس مدى اختلاف المنطلقات الفكرية التي ينطلق منها هؤلاء الباحثون، وكذلك اختلاف البيئات التي وجدوا أو عاشوا فيها، الأمر الذي يقودنا إلى تحديد مفهوم عام للسياسة العامة وهو: أن السياسة العامة هي « تلك المخرجات التي تصدر عن الجهات الصانعة للسياسة العامة (الجهات التشريعية، التنفيذية، القضائية، الإدارية)، على شكل لوائح وقرارات وقوانين استجابة للمدخلات أو الطلبات أو القضايا التي تظهر على الساحة، من قبل الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، داخل المجتمع وفي مختلف المجالات

تطور مفهوم السياسة العامة :

إن مفهوم السياسة العامة يعد من المفاهيم المستحدثة نسبياً في حقل العلوم السياسية والإدارية على حد سواء، غير أن الباحثين في الحقل المعرفي القديم وجدوا لها جذوراً في الحضارات الإنسانية القديمة، حيث إن الإنسان ومنذ وجوده على هذه الأرض عرف أشكالاً مختلفة من التنظيم، سواء على مستوى الأفراد أو الجماعات، ومن أهم الظواهر التي اهتم بها الإنسان هي ظاهرة الحكم وشؤون الرئاسة؛ وصولاً إلى مفهوم الدولة في العصر الحديث، ومن هذا المنطلق يمكننا تقسيم تطور مفهوم السياسة العامة إلى مرحلتين :

المرحلة التقليدية:

أسهم الإنسان على مر الحضارات في تنظيم شؤون المجتمع بأشكال مختلفة، وخاصة في أمور الإدارة وفنون الحكم والقيادة والرياسة والتدبير وغيرها، مع الأخذ في الاعتبار أن الظواهر الإدارية كانت أولى اهتماماً من الظاهرة السياسية، لأن هذه الأخيرة كانت

تتخصص في أيدي الطبقات الحاكمة فقط، فالإدارة العامة كانت من أقدم ممارسات الظاهرة الاجتماعية التي تقتضيها ضرورة الاجتماع والقيام بشؤون الأمة، لكن يعد حقل السياسات العامة أيضاً حقلاً قديماً الممارسة، ويأتي هذا القدم من الارتباط بالمشكلات المجتمعية التي هي محاور علم السياسات ومحاور تحليلاته، وإلا كيف نفسر كل الممارسات الاجتماعية والسياسية التي عرفها الإنسان منذ فجر التاريخ. (الربابعة، 2004، ص13)

وهذا نراه جلياً في أغلب الحضارات القديمة، كالحضارة الفرعونية وما شهدته من تنظيم يعد سابقاً لعصره نسبياً، وخاصة فيما يتعلق بفن العمارة والإدارة وشؤون الحكم والسلطة، وكذلك الحضارة الإغريقية «اليونانية القديمة»، وما قدمته للبشرية من العلوم والمعرفة على يد مفكريها من أمثال «أفلاطون وأرسطو»، اللذان اهتما بشؤون الحكم والسلطة وكان هذا جلياً في مؤلفات «أفلاطون»، التي من أبرزها كتاب «المدينة الفاضلة»، كما أن «أفلاطون» يرى ضرورة أن يتولى الحكم الفلاسفة لأنهم حسب قوله أحق الناس وأكفأهم به.

أما عن الحضارة الرومانية فقد تميزت باهتماماتها القانونية والعسكرية فيما يتعلق بشؤون السلطة والحكم، وذلك راجع إلى التوسع الذي وصلت إليه الإمبراطورية وتعدد مناطق نفوذها، ومن أشهر مفكريها «سنيكا» و«شيشيرون» اللذين كانتا لهما إسهامات كبيرة في مجال القانون الطبيعي، وكذلك ظهرت العديد من الحضارات الأخرى التي كانت لها العديد من الإسهامات في هذا الحقل ولكن المجال لا يسع لذكرها جميعاً.

وتأسيساً على ما سبق نرى أن السياسة العامة: هي التفكير في مواجهة المشكلات الاجتماعية وتحقيق المصلحة العامة، فيعبر عن السياسة العامة أنها نتيجة أو مخرج أي نظام سياسي موجه لخدمة الصالح العام، ولعل الطابع القانوني الذي اتسمت به الحضارة الرومانية وكذلك التقسيم الجغرافي لأقاليمها وكيفية صياغة الحكم بها وعلاقتها بالإمبراطور، هو نموذج عن الممارسة الواقعية للسياسة العامة آنذاك، وذلك لحماية المواطنين وممتلكاتهم وتنظيم الرعايا بها. (أبو زيد وآخرون، 2003، ص55). فالممارسات السياسية لمواجهة المشكلات المجتمعية، ظلت مرتبطة ارتباطاً جوهرياً بحياة المجتمعات، كما قطعت أشواطاً كبيرة في سبيل التعامل مع المعطيات الجديدة، فتعقد الحياة الاجتماعية والسياسية، بعد أن كانت الكنائس في العصور الوسطى هي التي تملّي وتعطي تعاليم للحكام والملوك في تدبير شؤون المجتمعات، جاء الإسلام من جهة أخرى ليعطي نهجاً قوياً واهتماماً جدياً بقضايا المجتمع البشري وما يخص السياسة والحكم وفق ما أقر

الكتاب والسنة في الدولة والحكومة والخلافة، حيث جاء بالقيم والدعامات التي ينادي بها المفكرون والباحثون في العلوم الاجتماعية، الإدارية والسياسية اليوم، والتي تقوم عليها السياسة العامة. (المهنا، ص 146).

ب - المرحلة الحديثة :

عرف مفهوم السياسة العامة تطوراً مرحلياً مهماً، وأصبح يلقي اهتماماً واسعاً من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة، وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة الذي شهدته المرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، فعلى عكس ما كان عليها سابقاً من تحليل سطحي واهتمام تقليدي، الذي كان يشير إلى الجهد الجماعي المنظم لتحقيق الأهداف العامة، فلم تكن فيه إشارة واضحة للسياسة العامة سوى بعض المفاهيم في الحكم والسلطة، والتدبير والرياسة.... إلخ كمجرد وصف لسلوك الحكام وما يصدر عنهم من أمور تخص مجتمعاتهم . (طيب، 2007، ص19)

فمفهوم السياسة العامة مفهوم حديث نسبياً؛ حيث إن هذا المصطلح «السياسة العامة» «public policy» بالمعنى الأكاديمي والعلمي المعروف به في وقتنا الحالي لم يظهر قبل عام 1937، حين اعترفت جامعة «هارفرد» في الولايات المتحدة الأمريكية بتخصص الإدارة، وأنشأت لها مدرسة متخصصة، وجعلت من السياسات العامة إحدى مقرراتها الدراسية، بينما كان علماء السياسة وقتها يركزون اهتمامهم على دراسة النظم السياسية للدول، وعلى نظريات نشأتها وأوجه الشبه والاختلاف في دساتيرها وسلطتها، أما العمليات السياسية التي حظيت باهتمامهم فكانت تقتصر على تشريع القوانين وعلى الانتخابات ودور الأحزاب السياسية في تقاسم السلطة والحكم. (الكبيسي 2008، ص49).

وتعاضد الاهتمام بموضوع السياسة العامة، بعد الحرب العالمية الثانية حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة، وكيفية بلورتها والتبصر في أهدافها ومضامينها وأساليب تنفيذها، ضمن إطار تحليلي، بحسب الأولويات والإمكانات المتوفرة، بفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي، وإعادة بناء الاقتصاد القومي وتوجيه الموارد الاقتصادية لسد حاجات عموم المواطنين، ولأجل استيعاب النمو المتزايد في الخدمة المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها، كالصحة والتعليم والمواصلات وإقامة الجسور..... إلخ، وكان من نتائج المجهود الفكري لأعوام الخمسينات للقرن العشرين، انبعاث وبروز مصطلح (علم السياسة العامة) بطابعه الفكري والتجريبي، الذي تبلور بفضل الجهود الفكرية لعالم الاقتصاد السياسي (هارولد

دي. لاسويل (Harlod D. Lasswell) الذي قدم من خلال كتابه الموسوم: (السياسة: من يحوز على ماذا؟ ومتى وكيف؟) أساساً للعمليات التبادلية والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة، في رسم السياسات العامة وتنفيذ عملياتها. (الفهداوي، 2014، ص 30 - 31)

وعليه تم الاهتمام بمفهوم السياسة العامة كممارسة على مر العصور والحضارات، فلم تقم أي حضارة دون تدبير شؤون أمنها وتقوية أصول الحكم فيها، ليأخذ بعدها صوراً عدة في ظل النظم الحديثة الديمقراطية التي تتجلى فيها بوضوح معالم السياسات العامة، فلم تعد حكراً على الزعماء والحكام، بل أصبحت مفهوماً شاملاً تقوم عليها الاتجاهات الحديثة بوصف السياسة العامة كمصلحة لتفاعلات عدة رسمية وغير رسمية على المستويين الدولي والمحلي. (طبيب، 2007، ص 20)

كما أن للسياسة العامة عناصر وأنواع مختلفة نوردتها فيما يلي :

عناصر السياسة العامة وأنواعها :

بعد أن تطرقنا فيما سبق لمفاهيم السياسة العامة وتطورها، سوف نقوم في هذا الجانب بتسليط الضوء على عناصر السياسة العامة وانواعها .

1 - عناصر السياسة العامة :

وتتمثل عناصر السياسة العامة فيما يلي :

1 - المطالب السياسية والاحتياجات :

وهي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة او الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية او مشكلة معينة، وما يطرح على طاولة السياسة في الحكومة التي تأتي من قبل الأفراد والمواطنين بصرف النظر عن هويتهم وأجناسهم وانتمائهم، والتي تمثل الاحتياجات الاجتماعية المختلفة والمتنوعة، وتختلف هذه المطالب في طبيعتها، فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شيء معين. (موفق 2002، ص 233)

2 - قرارات السياسة :

وتتمثل في ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونياً ورسمياً من الأوامر ومن التوجيهات المعبرة عن محتويات وإجراءات السياسة العامة، وعن إرادة الحكومة المستجيبة مع المطالب المقدمة إليها أو المتماسكة معها، وتشتمل تلك القرارات على التشريعات المتخذة من طبيعة القوانين أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق أو وضع اللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة والمنظمات، أو تقديم

التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القانون، وهذا كله يرتبط بماهية النتائج والآثار المقصودة وما قد يترتب عنها من آثار غير مقصودة في السياسة العامة، بحيث يجعل توجهها إزاء قضية معينة مدعاة لنهوض سياسة أخرى في مجالات وقضايا أخرى. (السيد ياسين، 1988م، ص7).

3 - إعلان محتويات السياسة :

وتتمثل في الخطابات والإعلانات الرسمية أو التفسيرات والتصريحات الحكومية العامة، الموحية للمجتمع وللرأي العام وللمعنيين، بتوجه نحو قضية معينة قد بت فيها وجرى التعامل معها من قبل الحكومة، وهذا الإعلان قد يتخذ صيغاً عديدة من حيث اشتماله على الصفة الرسمية وعلى نية الجهات المسؤولة نحو القيام بعمل ما، والهدف المرجو منه، أو من حيث كونه متأتياً بصيغة أوامر وتعليمات موجهة للأجهزة الإدارية في الدولة. (الفهداوي، 2014، ص44)

4 - مخرجات السياسة :

وهي المؤشرات الملموسة الناجمة عن السياسة العامة في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلمسها المواطنون من الأعمال الحكومية، ولا تشمل الوعود والنوايا، وقد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة كما يتوقع تحققه أو ما تنص عليه السياسة العامة نفسها. (الخرزجي 2004، ص30)

5 - آثار السياسة :

هي النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسات العامة، سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة والتي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل، (أندورسون، 1999م، ص18) وتمثل العوائد المتحصلة والنتائج المنظورة المقيسة، المقصودة أو غير المقصودة جراء السياسة العامة التي تجسم موقف الحكومة إزاء القضايا أو المشكلات، حيث إن لكل سياسة عامة جرى تنفيذها آثار معينة، قد تكون إيجابية لكنها مصحوبة بمضاعفات وآثار سلبية، تحتاج هي الأخرى إلى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقة بسابقتها. (الفهداوي، 2014، ص45)

ب - أنواع السياسة العامة :

وتتمثل في أربعة أنواع :

1 - السياسة العامة الاستخراجية :

كل النظم السياسية، حتى البسيطة منها، تقوم باستخراج الموارد من بيئاتها، في شكل

الخدمة العسكرية والخدمات العامة الإلزامية الأخرى، مثل الاشتراك في هيئات المحلفين والأشغال التي تفرض على المجرمين المسجونين. وتعتبر الضرائب أكثر أشكال وأنواع استخراج الموارد انتشاراً وشيوعاً في الدول المعاصرة، والضرائب تعني استخراج النقود أو السلع من أعضاء النظم السياسية للأغراض الحكومية وفي مقابلها لا يتلقون منفعة فورية أو مباشرة. (المغربي، 1996، ص 283). وتنقسم الضرائب إلى قسمين: (الفهداوي، 2014، ص 79)

أ - الضرائب المباشرة: التي تتمثل في الضرائب على دخل الفرد والأصول الرأسمالية والتركات والعقارات، سنوياً.

ب - الضرائب غير المباشرة: التي تتمثل في الضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية ورسوم المنتجات الصناعية، والضرائب على المبيعات والمشتريات.

2 - السياسات العامة التوزيعية وإعادة التوزيع:

هي تخصيص الوكالات الحكومية بمختلف أنواعها للأموال، والسلع والخدمات وتوزيعها على الأفراد والجماعات في المجتمع، من أجل الاستفادة منها، مثل توزيع القروض لإقامة مشاريع صغيرة، والمنح والامتيازات التي تقدم لطلبة الجامعة، بالإضافة إلى الاعتمادات الموجهة للصحة، والتعليم والدفاع... إلخ. (هشام عبدالله، 1997، ص 192).

ويرتبط بسياسة التوزيع ما يعرف بسياسة إعادة توزيع الدخل لصالح فئات الدخل المنخفض أو المحدود؛ هذه السياسة تبنتها البلدان الشيوعية بوضوح وعلانية، كما أن الدول الديمقراطية الغربية بما فيها الولايات المتحدة تبذل جهوداً في هذه السبيل وتحقق بعض النجاح. (المنوي، 1987، ص 283).

3 - السياسات العامة التنظيمية:

نظراً لتعقد الحياة، وتزايد المشاكل في الصحة والمرور، السكن... إلخ، وتطور سبل الأعمال وتزايد أنشطة الحكومة في؛ ازدادت الحاجة إلى مثل هذه السياسات والمتمثلة في ممارسة النظام السياسي لعمليات الضبط والرقابة لمختلف الأنشطة والسلوكيات، للإلتزام بدواعي المصلحة العامة، وتطبيق القانون بما يضمن عمل المجتمع أو عدم عمله، وفرض العقوبات اللازمة عند حصول أي تجاوزات. (الكبيسي، 1999، ص 164)

4 - السياسات الرمزية:

هي السياسات التي تهدف من وراءها النظم السياسية تعبئة الجماهير، ورفع حماسهم الوطنية من خلال حديث القادة السياسيين عن تاريخ الأمة وعن القيم والأيدولوجيات المتمثلة في المساواة والديمقراطية والوعد بالإنجازات ومكافآت مستقبلية، وتهدف هذه

الشعارات إلى تحسين نوايا المواطنين في قاداتهم والإيمان ببرامجهم السياسية؛ مما يجعلهم يدفعون الضرائب بطوعية وإطاعة القوانين مما يقلل من معارضة النظام، أي قبول شرعية الحكومة وسياساتها العامة. (هشام عبدالله، 1997، ص 199 - 201)

المبحث الثاني : بيئة ومراحل صنع السياسة العامة ونماذج اتخاذ القرار فيها .
بيئة صنع السياسة العامة :

إن السياسة العامة تتأثر متأثراً مباشراً بالبيئات المختلفة التي تحيط بها وتتفاعل مع الأطراف التي توكل إليها مهمة صناعة السياسة العامة، سواء كانت هذه الأطراف جهات تنفيذية أو تشريعية أو قضائية أو إدارية، وتتمثل هذه البيئات فيما يلي :

البيئة التنظيمية - البيئة الاجتماعية والاقتصادية - البيئة السياسية - البيئة الدولية
1 - البيئة التنظيمية :

تشمل البيئة التنظيمية لأية حكومة الهيكل الدستوري للحكومة وبنيتها التشكيلية ونظام الحكم، فهيكلك الحكومة يعني ما إذا كانت الحكومة موحدة كالأردن ومصر مثلاً، أو دولة اتحادية كالولايات المتحدة والإمارات العربية، وبنية الدولة تشمل علاقة المؤسسات الدستورية بعضها مع بعض، وخاصة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

أما نظام الحكم فيشير إلى طبيعة النظام إن كان جمهورياً أم ملكياً، ملكياً تقليدياً أم ملكياً دستورياً، وهل هناك - على سبيل المثال - حياة حزبية أم لا، هذه البيئات تؤدي إلى وجود حقائق تنظيمية يصعب ان تعمل السياسة العامة دون التعامل معها بشكل يومي. (ياغي، 2009، ص 50)

2 - البيئة الاجتماعية والاقتصادية :

يتعدى الفصل بين البيئتين الاجتماعية والاقتصادية لكونهما يتأثران ببعضهما ويؤثران معاً بالتداخل في الأنشطة السياسية في المجتمع، فالسياسة العامة يمكن أن تحلل على أنها حصيلة التعارض والتنافس بين مختلف الأفراد والجماعات والشرائح من الرسميين والأهالي والذين لديهم مصالح ومواقف ورغبات ليست متطابقة أو متفقة، كما يعتبر الجانب الاقتصادي مصدراً من مصادر التناقض بين الجماعات في المجتمعات الحديثة، كالتعارض الحاصل أحياناً بين أصحاب المشاريع الكبيرة وأصحاب المشاريع الصغيرة، أو بين المنتجين والمستهلكين، وفي هذه الحالة تدعو الجهات المتضررة الحكومة للتدخل وتقديم العون لمساعدتها في الحصول على حقوقها وتحقيق المساواة بين جميع الأطراف. (أندورسون، 1999، ص 50 - 59)

3 - البيئة السياسية :

تعتبر سياسات الدولة جزءاً لا ينفصل عن سياسة الحكم وعن علاقات الأحزاب والجماعات السياسية بعضها مع بعض. ومن ثم فالاستقرار السياسي أو الحروب التي تخوضها الدولة

والثقافة السياسية وغيرها من عوامل تجعل سياسة الحكومة تأخذ شكلاً معيناً. فكثير من السياسات العامة يتم تغييرها خلال إعدادها أو تبنيها أو تقييمها، وذلك بسبب تدخلات أو تأثيرات من الوسط السياسي المحيط بالحكومة وقد يؤثر كل واحد من عوامل البيئة السياسية بشكل متباين أو مختلف عن تأثير غيره من العوامل. (هشام عبدالله، 1997، ص203)

4 - البيئة الدولية :

الأجواء العامة في العالم وعلاقات الدولة مع دول الجوار ودول العالم الأخرى وحالات الحروب والمجاعة وغيرها من ظروف، كلها تفرض واقعا على الحكومة فتدفعها لتبني سياسات معينة، فالترابط بين الواقع المحلي والواقع الدولي هو ترابط متداخل ومعقد، وعلى الدولة مراعاة المعايير الدولية عند تبنيها سياسات ما، كما تراقب الدول بعضها بعضاً وتدرس سياساتها؛ فعلى سبيل المثال، تحرص الدول على تبني سياسات تنظيم العمل واستقدام العمال، بحيث لا تتعارض تلك السياسات مع الحقوق الإنسانية التي تعترف بها دول العالم. (ياغي، 2009، ص56 - 57)

■ مراحل صنع السياسة العامة

بعد أن تطرقنا فيما سبق للبيئة التي تحيط بعملية صنع السياسة العامة، سوف نتناول في هذا الإطار جانباً آخر من جوانب صنع السياسة العامة، ألا وهو مراحل صنع السياسة العامة وتتمثل هذه المراحل فيما يلي :

أولاً: تحديد المشكلة :

تعرف المشكلة بأنها ترتبط بقضية أو بموقف معين، أو حاجات مطلوبة، وعليه هي ظاهرة محددة، لها أغراضها وأثارها المباشرة وغير المباشرة، وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية. (حسن الطيب، 200، ص25)

لذا فالمشكلة العامة هي التي تدفع صناع السياسة العامة للتحرك بسرعة؛ لأنها تمثل مجموعة المطالب والحاجات والقيم التي يجب الاستجابة لها، وصفة العمومية هي الصفة الأساسية في تحديد مشاكل السياسة العامة. (احمد الحسني 4991 ص94)

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود بالمشكلة، هي تلك المشاكل العامة التي تطال شريحة واسعة من المجتمع، كالمشاكل المتعلقة بالأمن والصحة والتعليم والفقير... الخ .

ثانياً: الأجندة السياسية أو جدول الأعمال :

تواجه الحكومات العديد من القضايا المجتمعية، لكن لا تستطيع أن تحل كل تلك

المشاكل، مهما كانت إمكاناتها المادية والبشرية، لهذا فإنها تقوم بإدراج أهم القضايا أو المطالب العامة الأكثر عند المجتمع في جدول يسمى بجدول أعمال السياسة العامة أو ما يسمى بأجندة سياسة الحكومة، التي تتطلب عملية مناقشة فعلية، يترتب عنها اتخاذ قرارات رسمية مناسبة لتلك المطالب المطروحة .

ثالثاً: صياغة السياسة العامة :

هي بلورة مسودة السياسات من قبل السلطة التشريعية أو صياغة القواعد أو النظم الإدارية الجديدة التي تضع المبادئ موضع التطبيق، وهذه مهمة فنية وإجرائية لكنها في غاية الأهمية لكونها تحدد المضمون والإطار، وتعد المعبر عن ما تمخضت عنه الجهود والنقاشات السابقة، كما أن أهمية صياغة السياسة العامة تكمن في أن إدخال أي نص أو عبارة في أية لائحة أو قانون أسهل بكثير من رفعه بعد تشريعه، وربما يدخل النص دون أي عناء أو حتى دون قصد من وراءه، ولكن حين يراد رفعه تظهر الصعوبات وتوضع العراقيل. (اندسون 1999 ص49- 59)

رابعاً: تبني وتنفيذ السياسات العامة :

إن هذه المرحلة تستدعي التنفيذ الفعلي للسياسة أو البديل الذي تم تبنيه، فحال الانتهاء من تبني سياسة ما وتشريعها تصبح المقترحات والمشروعات واللوائح التي تعبر عن مضمونها مؤهلة لأن توصف بالسياسة العامة، التي تكتسي بطابع الرضى لجميع الأطراف المعنية بها والتي تمت فيها اختزال حجم الصراعات والمساومات وتفاوت الآراء بطريقة ائتلافية مرضية ولو على حساب القلة القليلة التي لم تبد استحسناتها لهذا النوع من السياسة. (احمد طيب 2007 ص40-41)

خامساً: تقويم السياسات العامة :

إن تقويم السياسة العامة، هو بحث أو فحص موضوعي ذو غاية تجريبية منتظمة لتلك التأثيرات التي تنتجها السياسات والبرامج العامة، من خلال الأهداف التي تنوي تحقيقها، كما إن السياسة العامة لا يمكن أن تفي بمتطلباتها بشكل تام وفعلي، وسوف تكون بعيدة عن مقاصدها، على مستوى الصنع أو على مستوى التنفيذ، حينما لا تتصاحب وتتواكب معها عملية التقويم التي تدعو إلى معرفة عملية وحقيقية وموضوعية بالانعكاسات السلبية أو الإيجابية المترتبة عن السياسة العامة. (الفهداوي 2014 ص35)

■ أنواع التقويم في السياسة العامة: (احمد طيب 2007 ص40-41)

- 1 - التقويم المتقدم : هذا النوع يتم قبل اتخاذ أو تبني السياسة العامة .
- 2 - التقويم الاستراتيجي : يأتي هذا النوع في مستوى أدنى من التقويم السابق، حيث يساعد على القيام بتعديلات وترتيبات وتحسينات ضرورية قبل البدء في عملية التنفيذ .
- 3 - تقويم البرامج : وهو الوقوف على مدى نجاح الممارسات العملية للعمليات التنفيذية .
- 4 - تقويم الفعالية : ويساعد على معرفة القدرة الإنتاجية للبرامج الحكومية ومدى تحقيق الأهداف الموضوعة في السياسة العامة .
- 5 - تقويم الأداء : ويستخدم هذا المدخل في التقييم لمعرفة ماذا يجري داخل البرامج .
- 6 - تقويم النتائج : وهي محاولات تشخيص وقياس آثار ونتائج السياسات، من خلال تبيان الآثار الإيجابية والسلبية التي سببها تنفيذ السياسة العامة .

■ نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة :

تتعدد النماذج التي تحاول أن تفسر عملية اتخاذ القرار في السياسة العامة بتعدد المفكرين الذين اهتموا بهذا المجال، لذا فإننا سوف نركز في هذا الجانب على أهم هذه النماذج : -

أولاً: النموذج العقلاني الرشيد:

يمكن بصفة عامة التمييز بين نمطين من أنماط النموذج العقلاني الرشيد لوضع السياسات العامة؛ النمط الأول: يركز على أن تحديد قيم وأهداف وخيارات وبدائل صنع القرار يتم في وقت واحد ولقد كان سايمون من أشهر من استعمل وتبنى هذا النمط، أما النمط الثاني: فيركز على تحديد القيم والأهداف في المرحلة الأولى، ثم الانتقال إلى دراسة وفحص الخيارات والبدائل المختلفة لتحقيقها، ولقد كان ليند بلوم أشهر من استعمل هذا النمط وتبناه.

ثانياً: النموذج التراكمي أو الإضافة التدريجية :

قدم لندبلوم هذا النموذج بديلاً للنموذج السابق، ورأى أن بعض صانعي القرارات كثيراً ما يتجنبون التغييرات الشاملة ويفضلون التطوير والمعالجة والتعديل التدريجي للسياسات العامة، وأن سياستهم لا تعني بالضرورة أنها الأفضل، ولكنها تمثل ما يمكن الاتفاق عليه كحل وسط بين الأطراف السياسية. (المغربى 1994 ص244)

ثالثاً: نموذج الفحص المختلط :

لقد دعا العالم الاجتماعي «اميتا اتزيوني» إلى إيجاد أنموذج توفيقى في عملية صنع

القرار واتخاذها يأخذ بجانب معين ومهم، من أساسيات الأنموذج الكلي الرشيد، كما يأخذ بالإضافة إلى ذلك بجانب معين ومهم، من أساسيات الأنموذج التدريجي، بما يحقق ويوفر لعملية صنع القرار واتخاذها، الاستفادة من المعطيات العقلانية، وأيضاً من المعطيات التدريجية، وبالشكل الذي يؤدي إلى صنع السياسة العامة، التي يمكن أن توصف بالحركية والديناميكية، وكذلك توصف بالعملية والواقعية، وبالتالي تجنب السياسة العامة، مثالية الرشادة، ورتابة التدريجية، كخيارات دالة على نماذجها المحددة بها، فيما لو أخذت وحدها، دون الأخرى. (مخولف 1977 ص15)

رابعاً: نموذج النخبة وصنع السياسة العامة :

برز هذا النموذج كمنظور بديل لتفسير عملية صنع السياسة العامة في الديمقراطيات الغربية وفي الولايات المتحدة الأمريكية خاصة، والنموذج النخبوي يصور السياسة العامة على أنها تعبير عن تفضيلات وقيم النخبة الحاكمة؛ فرغم اختلاف القضايا وتغير القيادات السياسية في السلطة التشريعية والتنفيذية، فإن مجموعة ثابتة من الأفراد تستمر في ممارسة نفوذها وتأثيرها بصورة كبيرة على صنع السياسة العامة. (المغربي 1994 ص248)

الخلاصة والنتائج:-

- إن مفهوم السياسة العامة مفهوم متباين له عدة دلالات وعلى عدة مستويات، وإذا رجعنا إلى مختلف تعريفاتها يتضح لنا أن الحكومة هي الممثلة للسلطة السياسية للدولة، فهي أداة وجهاز تنفيذي للسياسة العامة وهي بدورها تسهم في صنع وبلورة عدة سياسات ولجهازها الإداري سلطة تقدير في إتخاذ اجراءات وتدابير حسب طبيعة الموقف، وهي القوة النظامية المكلفة بتوزيع الموارد والقيم داخل المجتمع، وهي السلطة التي تتسم بالقوة المنظمة والإحتكار فهي لبنة نظام سياسي معين تؤثر وتتأثر به ويجب عليها أن تستجيب لمطالبه حتى يتسنى لها النجاح والبقاء.
- تم الإهتمام بمفهوم السياسة العامة كممارسة على مر العصور والحضارات؛ فلم تقم أي حضارة دون تدبير شئون أمنها وتقوية أصول الحكم فيها، ليأخذ بعدها صور عدة في ظل النظم الحديثة التي تتجلى فيها بوضوح معالم السياسة العامة فلم تعد حكراً على الزعماء والحكام، بل أصبحت مفهوماً شاملاً تقوم عليها الإتجاهات الحديثة لوصف السياسة العامة، كمصلحة لتفاعلات عدة رسمية وغير رسمية على المستويين المحلي والدولي.

- الحاجة الي استخدام العلم والمعرفة لمواجهة المشكلات لمختلف أنواعها لتحقيق الصالح العام.
- بالرغم من الحملات الأيدولوجية التي تعتري التنظيم التتموي، فإنه لا يجب أن تشكل مبرراً لرفض السياسة العامة، وذلك بالتشبيث بالخصوصيات والتقاليد والموروث السياسي الرافض والمقصي للأخر.
- إن نجاح الغرب في عملية السياسة العامة ليس لكونه اتبع نظريات معينة، بل لأنه أبدع نظريات تلائم واقعه.
- إن السياسة العامة لا يمكن فصلها عن سياق التنمية الشاملة إذ أن هناك شبه اجماع على ضرورة التعامل مع الفعل التتموي بمفهوم شمولي عن السياسة العامة هي ظاهرة مركبة متعددة الأبعاد، وقد شبهها بعضهم بالمثلث قاعدته سياسية وضلعاه اقتصادي اجتماعي.
- إن السياسة العامة تاخذ في غالب الأحيان شكل خطط وبرامج عمل تتولاها السلطة الرسمية العامة أوالحكومة بمختلف مراكزها.

المراجع :-

- 1 - جمس أندورسون، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999م، ص15 .
- 2 - علي الدين هلال (محرر)، تحليل السياسة العامة: قضايا نظرية ومنهجية، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988م، ص 12 .
- 3 - 19771
- 4 - فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظوركلي في البنية والتحليل، ط3، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2014 ص 37 .
- 5 - تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة (عمان: مجدلاوي، 2004)، ص 28 .
- 6 - محمد نصر مهنا، النظرية السياسية والسياسة المقارنة، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، د.ت، ص100 - 101 .
- 7 - فاطمة الربايعة، « تحليل السياسة العامة، نظرة في الممارسة »، في : علي الدين هلال (وآخرون.....)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة، :مركز دراسات واستثمارات الإدارة العامة، 2004، ص13 .

- 8 - مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان الإدارة العامة، الإسكندرية : دار الجامعة الجديد 2003، ص55.
- 9 - محمد العلي المهنا، الإدارة في الإسلام، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص 146.
- 10 - أحمد طيب ، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر - دراسة حالة المجلس الاقتصادي الوطني الاقتصادي والاجتماعي - (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، غير منشورة)، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007، ص19 .
- 11 - عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة : إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 49 .
- 12 - محمد موفق حديد، إدارة الأعمال الحكومية، عمان : دار المناهج، 2002، ص233.
- 13 - السيد ياسين، السياسة العامة: القضايا النظرية والمنهجية، بحث ضمن كتاب : تحليل السياسة العامة، علي الدين هلال، مصر، مكتبة النهضة المصرية، 1988م، ص7.
- 14 - محمد زاهي بشير المغيربي، مترجماً، السياسة المقارنة: إطار نظري، بنغازي، منشورات جامعة قاربونس، 1996، ص283.
- 15 - هشام عبدالله، مترجماً، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان : الدار الأهلية، 1997، ص 192 .
- 16 - كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، بحث ضمن ندوة بعنوان الأطر النظرية ومناهج تحليل السياسة العامة، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1987، ص283.
- 17 - عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، عمان، دار المسيرة، 1999، ص 164 .
- 18 - عبد الفتاح ياغي، السياسة العامة النظرية والتطبيق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2009، ص 50 .
- 19 - حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، القاهرة، الدار الثقافية، 200، ص25
- 20 - أحمد مصطفى الحسيني، تحليل السياسات: مدخل جديد في التخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي، مطابع البيان التجارية، 1994، ص 25 .
- 21 - محمد زاهي بشير المغيربي، قراءات في السياسة المقارنة، بنغازي، منشورات جامعة قاربونس، 1994، 244 .
- 22 - مخلوف محمد مخلوف، السياسة العامة للإسكان والتخطيط العمراني في ليبيا 1977 - 2007م، مرجع سبق ذكره ص 15 .
- 23 - فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، مرجع سبق ذكره، ص 146 .
- 24 - محمد زاهي بشير المغيربي، قراءات في السياسة المقارنة، مصدر سابق، ص248.