مجلة تكريت للعلوم السياسية

**اسم المقال:** صنع واتخاذ السياسات العامة
**اسم الكاتب:** م. خالد سلمان خالد، أ.م.د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7849
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/02 12:40 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة تكريت للعلوم السياسية جامعة تكريت ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

DOI: https://doi.org/10.25130/tjfps.v1i31.76

TJFPS

IRAQI Academic Scientific Journals

العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

ISSN: 2663-9203 (Electronic)
ISSN: 2312-6639 (print)

Contents lists available at:
http://tjfps.tu.edu.iq/index.php/poiltic

Tikrit Journal For Political Science

Tikrit Journal For Political Science
SINCE 2014

# صنع واتخاذ السياسات العامة

## Making and adopting public policies

**Khalid Salman Khalid** [a]
Farah Dia Hussein Mubarak Al-Saffar [a]
[a] Baghdad University/ College of Political Science

م. خالد سلمان خالد [a]
ا.م.د فرح ضياء حسين مبارك الصفار [a] *
جامعة بغداد/ كلية العلوم السياسية [a]

**Article info.**

**Article history:**
- Received 01 Jun. 2020
- Accepted 1 Jul. 2020
- Available online 31 March. 2023

**Keywords:**
- Authorities
- Administrative Policy
- Local Policy
- autonomy Self
- Legislation

©2023 Tikrit University \ College of Political Science. THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE UNDER THE CC BY LICENSE
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

**Abstract:** Adopting public policies on what society lacks and what it suffers from problems and crises that require solutions and this falls within the limits of the system and the nature of its work, where the development of the draft policies needs to formulate administrative rules and systems based on appropriate principles of application, as well as the establishment of regulations that help to overcome obstacles after the diagnosis and identification of problems are The most important component of the policy-making cycle, if the definition of the problem is weak it leads to a policy-making process incomplete and leads to weak conclusions and then to the process of discussing options, where the policy drafter also performs a policy analysis for each option and identifies the best policies, this process is complicated, this process is complex Each of which has its different contribution, it determines the basic lines of action and is characterized by its orientation towards the future and its pursuit of the public good, by the best possible means and by using methods commensurate with the problem to be solved.

*Corresponding Author: Farah Dia Hussein Mubarak Al-Saffar,E-Mail: farah@copolicy.uobaghdad.edu.iq, Tel: , Affiliation: Baghdad University/ College of Political Science

**معلومات البحث :**

**تواريخ البحث:**
- الاستلام : 01/ حزيران/2020
- القبول : 01/تموز /2023
- النشر المباشر: 31/اذار/2023

**الكلمات المفتاحية :**
- **السلطات**
- **السياسات الادارية**
- **السياسات المحلية**
- **الاستقلال الذاتي**
- **التشريع**

**الخلاصة** : تبني السياسات العامة على ما ينقص المجتمع وما يعانيه من مشاكل وازمات تستلزم حلول وهذا يقع ضمن حدود النظام وطبيعه عمله ، حيث تحتاج بلورة مسودة السياسات الى صياغه قواعد ونظم ادارية تقوم على مبادئ مناسبة للتطبيق ، كذلك وضع لوائح تساعد على تجاوز العراقيل بعد تشخيص وتعريف المشاكل هي العنصر الاكثر اهمية في حلقة رسم السياسات ، فأذا كان تعريف المشكلة ضعيف فهو يؤدي الى عملية رسم السياسات ناقصة وتقود الى استنتاجات ضعيفة ثم لعملية مناقشة الخيارات ، حيث يقوم واضع مسودة السياسات أيضا بإجراء تحليل السياسات لكل خيار وتحديد السياسات الأفضل، هذه العملية معقدة تتسم بتنوع مكوناتها التي يكون لكل منها إسهامه المختلف,فهي تقرر الخطوط الأساسية للفعل وتتسم بتوجهها نحو المستقبل وسعيها إلى تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة وباستعمال اساليب تتناسب مع المشكلة المراد حلها .

## المقدمة

تبدء عملية صنع السياسات من الإدراك بوجود مشكلة معينة او مجموعة مشاكل ، وهذه المشاكل يمكن ان تكون سياسية او عرقية او امنية او اقتصادية أو عقائدية او عشائرية او خليط من مختلف المصادر، لذلك تعد عملية صنع السياسات العامة عملية ديناميكية متشعبة معقدة تصدر عنها قرارات توجه عمل الحكومة واجهزتها المتنوعة .

إن صنع السياسة العامة هي المرحلة المحورية في العملية السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها , تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مقبول للمشكلة .

تستند قدرة الانظمة السياسية والحكومات على التعامل مع القضايا على المتطلبات الدستورية والتأني والقواعد والالتزام والخطوات البيروقراطية للاجهزة الادارية المحدودة و الاعتبارات السياسية و القدرات + الادوار .

**اهمية البحث :** تنبع اهمية البحث من كونه يشرح صنع واتخاذ السياسات العامة التي تعمل الحكومات وفق مناهج محددة لتتمكن من اتخاذها بعد اجراءات وخطوات معينه .

**مشكلة البحث :** تبدا مشكلة البحث في صنع السياسات العامة من البحث عن الاسانيد والمشاكل التي يرام صنع سياسات عامه لها لغرض حلها .

**فرضيه البحث :** يفترض البحث ان صنع واتخاذ السياسات العامة يستوجب اليات وخطوات للصنع ثم تبدا عملية الاتخاذ التي تعد العملية الاهم .

**منهجية البحث:** استند البحث الى المنهج الوصفي التحليلي لما يتطلبه من تعاريف وأوصاف علمية لفهم اليات الصنع والاتخاذ للسياسات العامة .

## الفصل الأول صنع السياسات العامة

### المبحث الأول : صنع السياسات العامة

ترتبط عملية صنع السياسة العامة بعمليات التخطيط وإعداد القرار والبرمجة التي تسعى لوضع نظام هرمي تكون القرارات الفردية فيه تابعة لمجاميع قرارية اسمى واكثر تجريدا تسمى السياسات، وعملية صنع السياسات تبنى على [1] :

- شرعية القوانين
- حكم الموارد المتاحة
- عامل الوقت
- برمجه القرارات
- حجم المعلومات المتوفرة .

اهم مميزات صنع السياسات العامة هي :

1- سياسات تتسم بالإجبار والعدل معاً.

2- تركيز القناعة بأهمية القواعد التشريعية

3- تبصير المخاطبين بالسياسات .

4- منع اغتراب السياسات عن أعراف المجتمع .

5- ترجيح المبادئ الأخلاقية والقواعد الدينية .

6- ضمان التوافق بين السياسات والدستور لعدم حصول استهجان .

7- عدم الاسراع بمعالجه مشكلة عن طريق التشريع على اعتبار انه اسرع من السياسات واكثر بريقا .

[1] Rais khanet. al, An introduction to political science, Ontario, Irwin- Dorsey ltd., 1977,pp,157-176.

**عملية صنع السياسات العامة**

بدء عملية صنع السياسات من الادراك بوجود مشكلة معينة او مجموعة مشاكل ، وهذه المشاكل يمكن ان تكون سياسية او عرقية او امنية او اقتصادية او عقائدية او عشائرية او خليط من مختلف المصادر، لذلك تعتبر عملية صنع السياسات العامة عملية ديناميكية متشعبة معقدة تصدر عنها قرارات توجه عمل الحكومة واجهزتها المتنوعه وتقوم على :

- حاجات غير مشبعة .
- قيم غير مدركة .

في الوقت الذي تعد فيه عملية صنع السياسات وتعديلها من الأمور المعقدة والتي تتغير بشكل كبير من مسألة إلى أخرى، فهناك خصائص عامة للعملية يمكن ان يتم تحديدها كالاتي [1]:

**اولا : تحديد المشكلة** : المشكلة هي شعور بعدم الرضا من حالة معينه ، وهي انحراف او عدم توازن بين ما هو كائن عن ما يجب ان يكون ، وهنا تتدرج المصطلحات من مشكلة الى مشكلة عامة الى قضيه الى قضيه عامه فيكون التدرج الى الاعلى حيث تبدا مشكلة وعن عدم حلها يعاني منها اكثر من طرف فتكون عامة وعندما تشغل الراي العام تتحول الى قضيه ويثور حولها النقاش وعندما تتفاقم تصبح قضية عامة تكون عباره عن جملة مشاكل عامة متداخلة مترابطة معقدة يستلزم لحلها اعداد قائمه بالمشاكل العامة وتصنيفها لكي تحل القضية العامة .

**هنا لابد ان نميز بين مشاكل و صعوبات وإشكاليات السياسات العامة**

يقصد بالمشكلة بانها حاله مغلقه ولها جواب ، اما الصعوبه فهي عسر لايؤثر فيه شدة ولا لين ، اما الإشكالية هي صعوبة في المشكلة مفتوحه وليس لها جواب .

تواجه السياسات جملة عقبات اهمها :

- القوانيين الضعيفة تقوم على رسم السياسات الضعيفة.
- السياسات غير المدروسة بشكل جيد تؤدي الى قوانين غير فاعلة . [2]

---

[1] سلوى شعراوى جمعة ، الاتجاهات الحديثة فى تحليل السياسة العامة، فى تحليل السياسة العامة فى الوطن العربى، شعراوى جمعة، سلوى ) محرر(،) القاهرة :مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004، ص 14 .

[2] .Joseph Ghougassian رسم السياسات العامة في العراق /مشروع ترابط للاصلاح الاداري العراقي USAID ، ص 16 .

**مشاكل**

تتباين مشاكل السياسات العامة بين مشاكل ذات الدرجة الضعيفة الحدة او الروتينية ، حيث تواجه عمليات صنع السياسات العامة جملة مشاكل نوجز منها الاتي :

- المشكلة الكبرى حددها باشراش بقوله ان " التردد " هو مصطلح اللاقرار وهو اداه تفسيرية وتحليلية مناسبه ووسيله يتم من خلالها خنق المطالب وتعطيلها الى الحد الذي يجحد طرق لعرقله المطالب وهي[1] :
  - القوه والعنف
  - تجنيد القيم والحضارة السياسية لتبرير عدم التعامل مع قضايا خاصة وجعلها موضوعات عامة

شاتسنايدر يقول " ان المشكلة الحرجة في السياسات تتمثل بادارة الصراع " فكل نظام يواحه مواقف ونظم حادة وحرجه تحتل مكانا هاما وتؤثر على حاضر ومستقبل النظام وعلى بقاءه واستمراره ويختلف دور القادة في ايجاد الحلول والمعالجات والتعامل معها .

تعاني عمليات صنع السياسات العامة مشاكل اخرى منها " الابتزاز السياسي " و " الازدواجية المهنية " و مشكلة " المراوحة " وكذلك " الهشاشة الفكرية " ومشكلة " التوقع حول الذات " .

**صعوبات حيث يمكن تصنيف عدة صعوبات نوجزها بالاتي :**

- انعدام البساطه في المبادئ
- عدم الاتفاق النسبي
- تنوع الثقافات السياسيه
- عدم توحيد المصالح
- التبلد السياسي
- انعدام الاصاله وكثره التقليد
- وجود اتجاهات غير انتاجية في الاجهزة الإدارية
- المصلحية
- الانتقائيه تجعل من السياسات نتيجه وليست سبب .

[1] Aquilano, Nicholas J., Chase, Richard B. & Davis, Mark M. (1995). "Fundamentals of Operations Management" (2nd ed.). Richard D.Irwin, Chicago.

- الانغماس بظاهرة السلطة
- الاسلوب القائم على السخرية السياسية
- عدم التوازن بين السلطة والنفوذ [1]

**إشكاليات**

تعاني الأنظمة السياسية من إشكاليات ذات الدرجة العالية الخطورة ولها انواع منها[2]:

1- أنواع القرارات منها التقليدية ومنها غير التقليدية

2- التخطيط الاستراتيجي الذي يعتبر محصله لمصالح الدولة ومشاكلها السياسية التي تهدد امنها الوطني والقومي ، لذا يعتبر عمليه فكريه تنتج عنها حركه منسجمه مع الواقع ولها معالجات تستوجب الاتي :

- موضوعيه ثابته غير متحركة
- مصادر تمويل موحدة
- أهداف حقيقية
- التنظيم والتوظيف والتنسيق تواجهها حاله قصور

3- مشاكل انعدام الاستجابة الإيجابية والسلبية المتمثلة بالامتناع

4- شرعية النظام ومشروعية القانون

**ثانيا : تأطير مشاكل السياسات العامة :** تشخيص وتعريف المشاكل هي العنصر الاكثر اهمية في حلقة رسم السياسات ، فأذا كان تعريف المشكلة ضعيف فهو يؤدي الى عملية رسم السياسات ناقصة وتقود الى استنتاجات ضعيفة ، ويأخذ تاطير المشكلة خطوات يمكن تحديدها بالاتي [3]:

- وصف المشكلة .
- تحديد اصحاب العلاقة بالمشكلة .
- ادراج الخلافات والاتفاقات بين جهات المشكلة .

---

(1) Goetsch, David L. & Davis, Stanley B. (1997). "Introduction to Total Quality: Quality Management for Production, Processing & Services" (2nd ed.). Prentice-Hall, USA:444.

(2) Hradesky, John L. (1995). "Total Quality Management Handbook". McGraw-Hill, New York: 647.

(3) Fadi el-jardali , understanding the public policy making process , the American university in Beirut . p 12 .

- تقديم حلول معقولة وواقعية .
- تسلسل الحلول والخيارات .
- دراسة امكانية التعايش والتأقلم مع السياسات الموجودة .

**ثالثا : تحديد طبيعه المشكلة :** حيث ان المشاكل متنوعه سواء اكانت تبادلية ومشاكل ذاتية ومشاكل وضعية وديناميكية وشمولية ومشاكل عامة وخاصة ومشاكل تنظيمية واجرائية وتوزيعية واخيرا مشاكل داخلية وخارجية .

تبدء الجهات المسؤولة بتحديد المشكلة سواء اكانت عامة او متكررة اواستثنائية يتطلب تطوير معين لمعالجتها او نطاقية تحتاج مدى معين لحلها وان تصنيف المشكلة وتحديدها مهم في السلم الحكومي لتحديد الاولويات عند صانع السياسات فيما اذا كانت المشكلة موثره او ذات صدى قوي او تثير قلق وعدم ارتياح في المجتمع ليتم تلافيها بالسرعه الممكنه .

ان عمليه تحديد المشكلة يستلزم لها الاتي [1]:

- الدقه في تحديدها
- قدره المجازفة السياسية على طرحها
- تحديد نوع الدعم اي مع المعارضة ام بدونها
- تحديد نوع القيود سواء الأيديولوجية ام الديني.... الخ .

**رابعا : تساولات حول المشكلة :** و فهرسة الأسباب الكامنة وراء المشكلة ونوع المحددات وهي [2]:

- نمط السياسات القومية .
- الثقافه المؤسسيه ومدى فاعليتها .
- سياق المشكله وتوقيتها .

**خامسا : الاستشارة :** تعتمد هذه العملية على طبيعة المشكلة ، والاستشارات هي المرحلة التي يقوم بعملية صنع السياسات أثناءها بصياغة رأيا جيدا حول توجهات الموقف الوطني إزاء هذه القضية والمشكلة التي بدأ البحث والتدقيق فيها والاستشاره نوعين هي [1]:

---

(1) Eoin young , lisa quoin , writing effective pubic policy papers , p 15 www.google .com

(2) اماني مسعود , ورقه عن البرلمان وصنع السياسات العامة : البعد التشاركي الغائب لسياسات التكييف الهيكلي في مصر , ص 1 .

- من اعلى الي اسفل وهي ذات طابع **تحكمي** اكثر من جانب الاعلى .
- من اسفل الى اعلى وهي ذات طابع **استقرائي** لستراتيجيات وروئ المسوؤلين في القيادات العليا .

**سادسا : تحليل السياسات العامة** : من خلال عملية مناقشة الخيارات ، حيث يقوم واضع مسودة السياسات أيضا بإجراء تحليل السياسات لكل خيار وتحديد السياسات الأفضل ، حيث تبنى اليات رسم السياسات العامة على الاتي :

فكره + اقتراح= سياسه

مناوره + تعطيل = معلومات

تعد عملية دراسة وتحليل المشكلة في السياسات العامة هي ما يسمى **نافذة السياسة** policy window وهو الوقت الذي تلتقي فيه كل الخيوط في أوقات حرجه حيث يتم الاعتراف بالمشكلة ودراسة الأسباب وإيجاد الحلول ، وهنا يلعب المناخ السياسي فرصه له للتغيير في السياسة دون ان تشكل العوائق المحتملة قيودا ضد التغيير فنوافذ السياسة هي فرصه للتغيير والحركة لتفعيل مبادرات معينه .

اليه رسم السياسات تتمحور على [2]:

- العوامل الكمية : اتساع الجماهير لمؤسسات المجتمع ونشاطاته واحتياجاته .
- عوامل كيفيه : هي الصفات والخصائص الاجتماعية وتأثيرها على السياسات التي ترسمها الدولة ومنها : الوعي السياسي وجودة التنظيم – الالتزام بالنظام – حسن القيادة – قبول الحوار – المشاركة الفعاله –الخلفية الاجتماعية واخيرا الاستقلالية .

**سابعا : وضع واختيار البدائل** وهنا يكمن الدور الاساسي لاختيار السياسه الأنسب بعد تحليلها ودراستها ثم تاتي نقطة المنتصف باختيار البديل الافضل من بين جمله بدائل تتناسب مع حجم المشكلة .

**ثامنا : صياغه السياسات :** حيث انها العمليه الاخيره بعد تحديد البدائل وهنا يتم اختيار البديل الانسب بعد دراسه امكانيه تطبيقه من حيث توفر المناخ السياسي والمرونه الكامله واستيعاب التطورات والتكييف معها بالاستناد لدرجه الوعي السياسي ، و تتسند الية صنع السياسات العامة على :

العمليات الوظائفية الادارية – السياسية التي تقوم كما حددها هارولد لاسويل على الاتي :

---

[1] Anke hassel , how to promote policy change . hertie school for governance , p11 .

[2] مصطفى ،عبد الله خشيم) ،نظرية السياسة العامة،2007،من الموقع:

WWW.HAWARIBOUMADIAN.1520.MAKTOOBBLOG.COM/1245026

**الاستخبار – التوصيفات – الوصف – التطبيق – التقويم – الانجاز**

اي انها انشطة معيارية تقوم على مبادئ وقواعد اساسية هي :

**الصياغة – البحث – التقويم – التفسير – التثبيت**

تقوم اليات صنع السياسات العامة على معادلة هي [1] :

**مطالب ____ تفاعلات _____ قرارات**

**المطالب :**

جملة الاحتياجات العامة والتي تتباين حسب نوع الثقافة المجتمعية وحسب النقوص الداخلية للمجتمع .

**التفاعلات :**

اثناء التفاعلات لابد من تحديد توجهات الجهات الرسمية وغير الرسمية ثم البدء بتجميع وجهات النظر المتقاربة والمختلفة حول القضية المطروحة وبالتالي السعي لبناء الائتلافات، و اثناء التفاعلات تدخل عدة انظمة لها دور في اتخاذ القرارات وهي :

- صنع السياسات الادارية التنفيذية
- مساهمة الاجهزة الادارية في صنع السياسات الخاصة بمرحلة التشريع
- التمييز بين السياسة والقرار .

**القرارات :**

تستند عملية اتخاذ القرارات على ركائز العمل المؤسسي في هذا المجال تكون كالاتي :

- دور الخبراء في التعبير عن افكارها في السياسات .
- دور الادارات في صنع القرارات ذات التاثير
- دور الاجهزة المحلية في صنع قرارات ادارية .

تقوم عملية صنع السياسات على مرتكزين هما [2]:

- عاطفة النظام System affect استقراء نوع الولاء وحجم الطاعه تجاه النظام السياسي لقياس مدى الاستجابه لقراراته وسياساته .

---

[1]PATRIK HASSENTEUFEUFEL, SOCIOLOGIE POLITIQUE: L'ACTION POLITIQUE ARMAND COLIN EDITEUR ,PARIS,P P 83 ,84.

[2] Peter H. Merkl, Modern Comparative Politics, New York, 1970, P.150

- ارتباط التأثير للظروف الاجتماعية والاقتصادية في طبيعة السياسة العامة.
- صنع السياسات يستند على التدرجية في صناعه السياسات فهي نظرية جيدة للوصف والتحليل خاصة انها تتأرجح بين التدرجية والجذرية وهذا يتوقف على [1]:
- خيارات محدودة
- طموحات خارقة
- سلوكيات دعائية
- مفاهيم امنية
- مفاهيم نفعية

وعليه وجد الباحث ان عاطفه النظام بما فيها من مضامين لها الغلبه على جميع المرتكزات .

## المبحث الثاني : قواعد صنع السياسات العامة

إن صنع السياسة العامة هي المرحلة المحورية في العملية السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها , تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مقبول للمشكلة .

ويعرفها درور بأنها عملية معقدة تتسم بتنوع مكوناتها التي يكون لكل منها إسهامه المختلف, فهي تقرر الخطوط الأساسية للفعل وتتسم بتوجهها نحو المستقبل وسعيها إلى تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة ، ويشخص درور عملية صنع السياسة العامة كالأتي [2] :

1- عملية معقدة لأنها مترابطة بواسطة مجموعه من الاتصالات وتفاعلاتها .

2- عملية دينامكية وفعالة ومستمرة وتتطلب مدخلات مستمرة للموارد والدوافع وتتغير مع الوقت أو الزمن.

3- عملية ذات مكونات متنوعة مثل المؤسسات السياسية والنظام السياسي والمجتمع ... الخ .

4- عملية تعمل وفق إسهامات مختلفة من خلال تأثيرها على البني الفوقية باتجاه العمل صنع السياسة العامة.

---

(1) Frank Stacey, The Government of modern Britain, Oxford University Press, 1969, PP.238-239.

(2) كامل محمد الخزرجي , النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة,(عمان: دار المجدلاوي للنشر والتوزيع,2004) ص 22.

5- عملية تقريريه للخطوط الأساسية و الموديلات التصاميم والأدوات...الخ.

6- عملية حكومية تنجزها بصورة رئيسة الأجهزة الحكومية، مما يوضح الفرق بين صنع السياسة الخاصة وصنع السياسة العامة تكمن في أن الأخيرة تنجزها الأجهزة الحكومية.

**هناك Binding Rules القواعد الملزمة التي تتسم عملية صنع السياسات العامة بـ :**

- العمومية
- الاستجابة التطبيقية
- الملائمة المستقبلية

**وتشكل هذه القواعد سندا قانونيا في سبيل تحديد شكل السياسات وفيها :**

1- عمليات البرنامج : وهي طريقه تحرك رسمي والزامي ازاء تعزيز تبني سياسة تحل المشاكل وهي اداه تعزز القوانين الملزمة .

2- الاعانات المالية : هي تخصيصات في الميزانية الاكثر شيوعا كدفع الاجور وتخفيض الضرائب .

3- الاقناع الاخلاقي : هي تشمل اقتناع اخلاقي للمتمردين على القانون دون اجبار للناس وانما اعتماد منطق وقناعه طوعية وارادية .

**اليات صنع السياسات العامة**

المساومة :عرف بانها تفاوض في امر والاتفاق على تبادل المنافع دون الاهتمام بالمبادئ الأخلاقية وتكون اما :

- الاتفاق على الملف الكامل Long Rolling : وهي مساومة منفعه متبادلة ازاء قضيتين او ملفين مختلفين في السياسة العامة

- الاتفاق التوفيقي Compromise : أسلوب صريح ازاء قضية منفردة في اطار الحل الوسط المرضي للطرفين استنادا الى مقولة ( بعض الشي خير من لا شي ) [1]

المفاوضات والضغط بين الاطراف المختلفة ومتخذي القرار .

المنافسه هي عملية تسابقية للوصل لاهداف .

الصراع هو بين قوتين يتصارعان حول هدف واحد .

(1) كمال المنوفي ، السياسة العامة واداء النظام السياسي ، مطبعه الشرق - عمان 1989 ، ص 144 .

التعاون هو القبول المتبادل بين الطرفين

الاقناع اسلوب واعي وعقلاني لترسيخ قناعه ما .

المناوره نوع من التفاوض باسلوب ملتوي بوسائل ملتويه

الفرض عادة يكون من اعلى الي اسفل من صاحب السلطة الي المروؤس .

الثقافة وسيله لإيصال معلومة واحيانا تكون عكسية باستعمال قناعات الطرف الاخر

المشاركة تفاعل نقاشي وحقيقي بين الاطراف

المناقشة اثاره الحجج والبراهين لاقناع

التوفيق التقريب بين وجهات النظر المتضاربة

تشكيل التحالف للوصول الى اتفاق منطقي

ادماج المصالح في المصلحة الوطنية

تتمحور اليات صنع السياسات العامة بين إجراء تصحيحي او أسلوب تطهيري اذا ما درست البيئة الخارجية وما يخالجها من حجم المازق ونوع الهيكلية وطبيعة العلاقات بين السلطتين ، وبحثت في البيئة الداخلية وما فيها من أسس اجتماعيه ومعايير قيميه ونوازع نفسيه ، ومع كل هذا لابد من تحديد البعد المؤسسي والبعد الإدراكي للواقع الاداري والسياسي لبناء وصنع سياسات حقيقيه .

## الفصل الثاني : اتخاذ السياسات العامة

### المبحث الأول : اجندة سياسه الحكومة

يعرف جون كنكدون جدول الاعمال بانه جدولة مهام او اعمال السياسة العامة ( اجندة سياسة الحكومة) فهي قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة امام الحكومة ويسلط الضوء عليها لإعطائها قدر من العناية والاهتمام ، اما روس اعتبره قائمة الموضوعات التي توضع للبحث والمناقشة من اجل التوصل لحلول عامة ، وعرفه داي بانه عملية صنع السياسة الرسمية في تطوير بدائل سياسية عن طريق التعامل مع المشكلات واستباط قرار سياسة عامة مناسب، اذن هو عملية مناقشة + ترتيب = اتخاذ سياسة[1].

[1] David Aston , The Political System , London : Sc : ent : Fic Boor,Agency , 1971, p 35 .

**اشكال اجندة الحكومة**

تملك الحكومة ثلاث انواع من جداول الاعمال نوجزها كالاتي [1]:

1- جدول الاعمال الشعبي Public Agenda : يبنى على اساس كشف الحقائق المتعلقة بالمشاكل ثم حلها وبعد الحل يبدا الاهتمام الشعبي بالاختفاء .

2- الجدول النظامي Systematic Agenda : حيث تستشعر السلطات بالمشاكل ووفق الصلاحيات التي تحوزها تقوم بتقديم الحل ، خاصة ان هذا الجدول يبنى على النقاش للمشكلة والاعتراف بها ثم حلها حيث يكون الجدول النظامي هو رد فعل الحكومة عن المشاكل المطروحه .

3- الجدول المؤسسي Institutional Agenda : يهتم بالقضايا التفصيلية والمتخصصه وتكون جاهزة وموضوعه في قائمة لمناقشتها وحلها تتميز بالاستمرارية حيث تتولاه الحكومه خاصة اذا كانت القضايا المطروحه هي قضايا عليا وينقسم الى قسمين [2]:

**القسم الاول :** جدول اعمال قديم له صفة الاستمرارية وتدخل مع الاعمال السابقه وهي مشاكل لم يتسع الوقت لحلها .

**القسم الثاني :** جدول اعمال فجائي جديد لم يسبق ان طرحت مضامينه وان ترك يتحول الى الجدول القديم.

يمر جدول اعمال الحكومة بما يعرف بـ (منافسة الاجندات Competing Agenda ) وهي سلم الترتيب التقريبي للمشكلات والقضايا الضاغطة حيث تمثل مجموعه اجندات نوعية محددة يقرها متخصصون سياسيون وبيروقراطيون ، مما يظهر تضارب بين الاجندات داخل الحكومة حيث تناضل كل جماعه ليكون السبق في الحكومة [3] :

- اما الحياد
- او نظام التاشير اي توحي بالخيار التفضيلي بالنسبة لها ازاء المشكلة .

---

[1] Lawyence C.Dodd , congress and public policy , silver Burdett company , Canada , 1975, pp 44

[2] Yenezki Dror , public policy making reexamined , chandler publishing company . U.S.A. 1968,pp 15 .

[3] Peverill Squier and James Lindsay . "Dynamics of democracy" Brown and Benchmark , Dubuq ue . I A . 1995pp 32

تحتاج بلورة مسودة السياسات الى صياغه قواعد ونظم ادارية تقوم على مبادئ مناسبة للتطبيق ، كذلك وضع لوائح تساعد على تجاوز العراقيل ، وهنا يظهر من لهم دور في منع او دفع القضايا ان تصل الى جدول الاعمال [1]:

1- اليات القوه ومعيار الاقوى

2- تجنيد القيم والحضارة السياسية لتبرير عدم التعامل او التعامل مع قضايا خاصة .

3- حراجه القضايا احيانا تبعدها عن مسامع السياسين .

4- واخيرا متخذو السياسات يلجأون الى مصطلح اللاقرار كاداه تنفيذية تحليلها .

يتحدد من لهم دور في جدول الاعمال هم :

- جماعات مصلحية متوازنه
- صغار رجال الاعمال
- القيادة السياسية
- المعارضة
- الصحافة

تلعب الجهات المؤثره دور في تنظيم اجندة الحكومة يتمثل بـ [2]:

1- وجود ناس موثرين يحاولون منع وصول القضايا امام انظار الحكومة فهم قوه تستخدم قدراتها الذاتية لاحتواء قضية بعيداً عن الحكومة .

2- مراكز ومؤسسات تقوم بانتقاء واختيار المشكلات التي تعرض امام الحكومة وتهيئتها ويسمون البوابون .

3- دور المنظمون السياسيون الذين يعملون على جمع المصادر للتعرف على المشكلة لتاخذ موقعها في الجدول وحسب الاهمية .

مشكلة ⟸ بوابون ⟸ منظمون ⟸ اجندة

**Problem — Gatekepers — Enterpreners — Agenda**

(1) Bennett,lace ,public opinion in American politics , (New York : Harcourt Brace Jovanovich,1995) pp 11

(2) فهمي خليفة الفهداوي , السياسة العامة : منظور كلي في البيئة والتحليل , ط1,عمان , دار المسيرة, 2001م ،،ص 25 .

تصاغ حلول المشاكل المطروحه للجدول حسب الاتي [1]:

1. مقترحات اولية لبدائل السياسات
2. اللجان البحثية والاستشارية والاستطلاعية
3. المجالس الرئاسية التي تطرح افكار مهمة .
4. اعضاء السلطة التشريعية من خلال اللجان الفرعية والتقارير الناتجه عنها ، وقد تفشل جداول الاعمال بسبب :

1- القيادة والادارة

2- عدم وضوح الاولوليات

3- عدم فعالية الاتصالات الرأسية

4- عدم تسلسل الاجراءات الهرمية .

اجندة صنع السياسات العامه تقوم على اتجاهين هما :

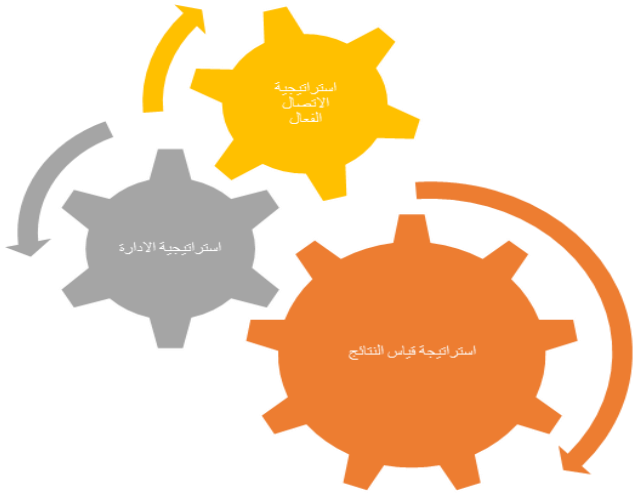
- معتمدي القرار
- صانع القرار ( الناصحين بالقرار )




وعليه لتحقيق الأهداف المتزنة في جدول أعمال السياسات لابد من وجود استراتيجيات هي [2]:

[1] Ernest Gellner : civil society hn historical context issj august 129 , 1991,p.495

[2] Thomas R . Dye, Understanding public policy , 7Ed , New Jersey prepntice Hall , Englewood cliffs , 1992 , p 29 – 30




Communication Tool Strategic استراتيجية الاتصال

Management system Strategic استراتيجية الإدارة

Measurement system Strategicاستراتيجية قياس النتائج

تقوم جدول اعمال السياسات على دعائم يمكن من خلالها ترجمه الاستراتيجيات الى :

1- قياس المؤشرات المحسوسة وغير المحسوسة

2- ترجمة الاستراتيجيات الى خطط وخطوات

3- استعمال المنافسة كمتغير مؤثر

4- التحكم بالعمليات والاجراءات

5- تحقيق وتنفيذ الخطط والبرامج

6- تطوير نظام فهم للاجراءات وطرق القياس الدقيق

7- التركيز على المؤشرات المالية وغير المالية وتسمى القديمة التاريخية المستقبلية .

وجد الباحث ان مع تنوع جداول الاعمال هناك ادوار خفيه لمنظمي مصالح تلعب في مقدرات الشعوب

وبالتالي تضر بعمل الحكومات وتقلل من فرص بقائها .

## المبحث الثاني اتخاذ السياسات العامة

تتمحور ميادين اتخاذ السياسات في :

الميدان الاول : Maximal Decision القرار الواسع وهو سيتند لقضايا ضمن فترة زمنية معينه يقوم على رؤية عالية ازاء القضايا تتسع وتستوعب كل المشاكل في محور مركزي .

الميدان الثاني : Minimal Decision الميدان المنخفض يتضمن قرارات روتينية او يعتمد على التعديل بدل صناعه قرار وهي محدودة ولا تصل لحد اتخاذ قرار [1].

تستند الحلول الناتجة عن اتخاذ السياسات على نمطين هي[2] :

1- نمط التغيير التدريجي Instrumentalism change وهو نمط شائع باتخاذ قرار السياسات يستفيد من السياسات السابقة ويوظف نجاحات الماضي ويتجنب اخطائه ولا يتنبا ولا يتسرع ولا يستمر لسنوات لانه غير متماسك ويصل مع ذلك لنتائج منطقية محسوبة .

2- نمط التغيير الجذري Radicalism change ذا مديات طويلة يبني سياسات ويستغل الفرص ويغير لابعد حد ممكن .

تستند قدرة الانظمة السياسية والحكومات على التعامل مع القضايا على عوامل منها :

1- المتطلبات الدستورية

2- التأني

3- القواعد

4- الالتزام

5- الخطوات البيروقراطية للاجهزة الادارية المحدودة

6- الاعتبارات السياسية

7- القدرات + الادوار

يتضح الاسلوب الموقفي الذي ينبغي ان يتعامل معه صانع القرارات ليتمكن من اتخاذ سياسات صحيحة يتحدد بـ[3] :

- اساليب قيادية تدور بين التشاور والاستبداد .

---

(1) Thomas R.De , Undere standing Publicy , 7 Ed , New Jersey , Prentyce Hall , Englewood Cliffs , 1992 pp 65

(2) Richard G.Schroeder , Ano Hine of american Government , revised and updated in 1989 . United States Information Agency.

(3) Peter woll , public policy Winthrop publisher .inc . Massachusetts 1974 . p1-2

- فاعلية القرارات وكيفيتها وتأثير الاداء التنفيذي والتطبيقي عليها .
- قدرة متخذ القرار على تفهم الطرف والمواقف .

يستند في اتخاذ السياسات العامة على ادوات رئيسية اهمها [1]:

- القرب أي وضع سياسات ذات الصله بالمعلومات التي يمتلكها وضعها لضمان صحتها .
- السلطة
- الخزانة
- التنظيم

ومن اهم الاساليب التي يعتمدها متخذ السياسات العامة هي [2]:

1- اسلوب الدمج السياسي الذي يحاول الدمج بين مصالح الضاغطين سياسيا وبين متطلبات الشارع المشروعه .

2- الاسلوب الحتمي وهو اسلوب يفرض على متخذ السياسيات العامة الحدود الي يتحرك بها فيضييق عليه افق المراوغه .

3- الاسلوب التداولي وهو يميل الى اقناع المحاور الضاغطة على متخذ السياسيات العامة.

4- اسلوب المزج بين الفعل الحكومي والفعل غير الحكومي

5- الاسلوب التراتبي يعتمد على سلالم السلطة لضمن الغطاء القانوني للسياسة التي يروم اتخاذها .

6- الاسلوب العقلاني الرشيد الذي يغلب التوجه الصحيح على التوجه المصلحي او قد يغلف المصالح بغطاء عقلاني مقنع للعامة .

7- الاسلوب البيروقراطي الي يعتمد اليات ادارية وهرمية ضيقة .

8- الاسلوب الاشتقاقي وهو اسلوب يشتق من جهتين متنافرتين طريق ثالث يرضى عنه طرفي التناقض.

9- الاسلوب المثالي الذي يعتمد على القانون والاقناع وارضاء ذوي المصالح وهو أسلوب ضعيف في السياسة .

10-الاسلوب الابتكاري اسلوب ذكي خلاق لمنفذ جديد غير الذي تدور حوله النقاشات ليكون ملفت للأنظار ويرضى عنه طالبي السياسات العامة .

---

[1] Fadi jaedali , understaning the public policy making process , issam fares instiairs , for public policy &international aff airs , p2.

[2] Yenezki dror , public policy making reexamined chandler publishing company U.s.A 1999 , p20 .

11-الاسلوب الادائي اسلوب نمطي يميل الى ان يكون متخذ السياسيات العامة هو شخص يودي الدور المناط به دور تفكير خلاق .

12-الاسلوب الاوتوقراطي وله ثلاث اشكال :

-اوتقراطي متشدد الذي يتزمت باتخاذ سياسات فردية طرفية.

- اوتوقراطي ايجابي يتخذ سياسات منفردة -مفيدة

- اوتوقراطي النادر او اللبق الاسلوب المنفرد الذي يقنع العامة بان التفرد باتخاذ السياسات هو خدمة للصالح العام باسلوب يمتاز باللباقة والاقناع .

استنتج الباحث ان مع تنوع اساليب متخذي السياسات العامه واشكالها الا ان الواقع العملي باداره الدولة نجد متخذي السياسات بعيدين عن اختيار الاسلوب الامثل بقدر اهتمامهم باختيار الاسلوب الاسرع والذي يحقق الرضا المجتمعي .

**الخاتمة**

تعد الحاجات غير المشبعة والقيم غير المدركة هي التي تأسس لمشاكل المجتمع وبالتالي تفع الحكومات لمحاولة ايجاد حلول بصنع سياسات ناهضة ترضي العامة وتحقق مصالح النظام السياسي ، خاصه وان الانظمة تستند الى شرعية القوانين وحكم الموارد المتاحة وتتلاعب بعامل الوقت وتحاول برمجه القرارات بما يخدم متطلبات العملية السياسية بالاستناد الى حجم المعلومات المتوفرة ، " ان المشكلة الحرجة في السياسات تتمثل_بحاضر ومستقبل النظام وعلى بقاءه واستمراره ويختلف دور القادة في إيجاد الحلول والمعالجات والتعامل معها خاصه وان ما تعانيه عمليات صنع السياسات العامة من مشاكل اخرى اهمها " الابتزاز السياسي " و " الازدواجية المهنية " و مشكلة " المراوحة " وكذلك " الهشاشة الفكرية " ومشكلة " التوقع حول الذات " .

ويمكن ان نستنتج الاتي :

- صنع السياسات تحتاج لدراسة حقيقيه تستند لما يعرف بأعداد السياسات العامة .
- تعمل على تركيز القناعة بأهمية القواعد التشريعية لتكون مخرجات الصانع دقيقه وقريبه من المواطن.
- بث ثقافة السياسات العامة وتبصير المخاطبين بالسياسات لضمان حسن التنفيذ .
- يعمل صانع السياسات العامة على منع اغتراب السياسات عن اعراف المجتمع ومحاولة تقريب وجهات النظر بين الشارع والنظام .

- العمل على ترويض السياسات العامة لضمان التوافق بين السياسات والدستور لعدم حصول استهجان.
- العمل على تفعيل دور الخبراء والمستشارين في التعبير عن افكارها في السياسات .
- الربط بين دور الادارات في صنع القرارات ذات التاثير و دور الاجهزة المحلية في صنع قرارات ادارية .

## Conclusion:

The unsatisfied needs and unrealized values are what establish the problems of society, and thus motivate governments to try to find solutions by making rising policies that satisfy the public and achieve the interests of the political system, especially since the regimes are based on the legitimacy of laws and the rule of available resources and manipulate the time factor and try to program decisions to serve the requirements of the political process Based on the volume of information available, "The critical problem in policies is represented by the present and future of the regime and its survival and continuity. The role of leaders in finding solutions and remedies and dealing with them differs, especially since the public policy-making processes suffer from other problems, the most important of which are "political blackmail" and "professional duplication" and The problem of "fanning" as well as "intellectual fragility" and the problem of "expectation about oneself". We can conclude the following: - Policy making needs a real study based on what is known as public policy preparation. - It works to focus conviction on the importance of legislative rules so that the outputs of the maker are accurate and close to the citizen. - Spreading the culture of public policies and enlightening the policy addressees to ensure good implementation To the general public to prevent the alienation of politics from the norms of society and to try to bridge the views between the street and the regime. - Work on taming public policies to ensure compatibility between policies and the constitution so as not to be disapproved of. - Work to activate the role of experts and consultants in expressing their ideas in policies. Linking the role of administrations in making decisions that have an impact and the role of local agencies in making administrative decisions.

## المصادر

### الكتب العربية

1. اماني مسعود , ورقه عن البرلمان وصنع السياسات العامة : البعد التشاركي الغائب لسياسات التكييف الهيكلي في مصر
2. سلوى شعراوى جمعة ، الاتجاهات الحديثة فى تحليل السياسة العامة، فى تحليل السياسة
3. العامة فى الوطن العربى، شعراوى جمعة، سلوى ) محرر(، القاهرة :مركز دراسات
4. .واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤،
5. كامل محمد الخزرجي , النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة,(عمان: دار المجدلاوي للنشر والتوزيع,2004)
6. كمال المنوفي ، السياسة العامة واداء النظام السياسي ، مطبعه الشرق – عمان 1989
7. فهمي خليفة الفهداوي , السياسة العامة : منظور كلي في البيئة والتحليل , ط1,عمان , دار المسيرة, 2001م

### المصادر الأجنبية :

Aquilano, Nicholas J., Chase, Richard B. & Davis, Mark M. (1995). "Fundamentals of Operations Management" (2nd ed.). Richard D.Irwin, Chicago.

Anke hassel , how to promote policy change . hertie school for governance ,.

civil society hn historical context issj august 129 , 1991,

David Aston , The Political System , London : Sc : ent : Fic Boor,Agency , 1971,.

Dye, Understanding public policy , 7Ed , New Jersey prepntice Hall , Englewood cliffs , 1992

Fadi el-jardali , understanding the public policy making process , the American university in Beirut

Frank Stacey, The Government of modern Britain, Oxford University Press, 1969,

Fadi jaedali , understaning the public policy making process , issam fares instiairs , for public policy

Goetsch, David L. & Davis, Stanley B. (1997). "Introduction to Total Quality: Quality Management for Production, Processing & Services" (2nd ed.). Prentice-Hall, USA:444.

PATRIK HASSENTEUFEUFEL ,SOCIOLOGIE POLITIQUE :L'ACTION POLITIQUE ARMAND COLIN EDITEUR ,PARIS,P.

Peter H. Merkl, Modern Comparative Politics, New York, 1970,

Rais khanet. al, An introduction to political science, Ontario, Irwin- Dorsey ltd., 1977,

Hradesky, John L. (1995). "Total Quality Management Handbook". McGraw-Hill, New York: 647.

Richard G.Schroeder , Ano Hine of american Government , revised and updated in 1989 . United States Information Agency

Lawyence C.Dodd , congress and public policy , silver Burdett company , Canada , 1975.

Peverill Squier and James Lindsay . "Dynamics of democracy" Brown and Benchmark , Dubuq ue . I A . 1995

Bennett,lace ,public opinion in American politics , (New York : Harcourt Brace Jovanovich,1995)

Peter woll , public policy Winthrop publisher .inc . Massachusetts 1974

Thomas R.De , Undere standing Publicy , 7 Ed , New Jersey , Prentyce Hall , Englewood Cliffs , 1992

Yenezki dror , public policy making reexamined chandler publishing company U.s.A 1999 ,.

Yenezki Dror , public policy making reexamined , chandler publishing company . U.S.A. 1968,

**المجلات**

1. جوزيف قوقاسيان . رسم السياسات العامة في العراق /مشروع ترابط للإصلاح الاداري العراقي USAID .

**الانترنت**

2. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات – مسرد المصطلحات البريد الألكتروني: info@constitutionnet.

Eoin young , lisa quoin , writing effective pubic policy papers , p www.google .com

3. مصطفى ،عبد الله خشيم) ،نظرية السياسة العامة،2007،من الموقع:

WWW.HAWARIBOUMADIAN.1520.MAKTOOBBLOG.COM/1245026