مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: رسم السياسات العامة (دراسة في المنحى السياسي لمراحل عملية رسم السياسات في الدولة)
اسم الكاتب: د. نزار مؤيد جزان
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/903
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 14:15 +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 جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

رسم السياسات العامة
(دراسة في المنحى السياسي لمراحل عملية رسم السياسات في الدولة)

د. نزار مؤيد جزان*

الملخص

تسعى هذه الدراسة إلى التعريف بالمراحل التي تمرُّ بها عملية رسم السياسات العامة وتحليلها؛ لبيان مدى أهميتها في دورة السياسات العامة للدولة، والتعرُّف على طبيعة التفاعلات التي تجري في إطارها، وماهية الأدوار التي تمارسها الفواعل الرسمية وغير الرسمية فيها. فمسار هذه العملية قد يختلف بإجراءاته وحيثياته من دولة إلى أخرى نظراً إلى العديد من العوامل التي تتعلَّق بنمط النظام السياسي، والحالة الاقتصادية والاجتماعية، والقيم السائدة في المجتمع، ومدى إدراك راسمي السياسات لمشاكل وحاجات ومطالب المواطنين، ومستوى التأثير الذي تُحدثه الجهات المشاركة في هذه العملية، وفاعليتها في توجيه السياسات وغيرها من العوامل المؤثِّرة. ومع وجود اختلاف بين الدول في الإجراءات والحيثيات إلا أنَّه من الممكن استخلاص إطار عام من المراحل يشير إلى فعل يقوم على تحديد المشكلة، والتعرُّف عليها، ودراسة أبعادها، وتحديد الغرض من معالجتها ليصار إلى وضع البدائل الممكنة لحلِّها، ثم المفاضلة بين هذه البدائل لاختيار البديل الأنسب وإقراره على شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على معالجة مناسبة ومرضية للمشكلة العامة الماثلة أمام الحكومة بإخراجه على شكل قانون أو تشريع أو مرسوم. ومع اشتراك أفراد وجماعات غير حكومية في رسم

* أستاذ مساعد - كلية العلوم السياسية – جامعة دمشق.

السياسات العامة، فإنَّ هذه العملية تبقى نشاطاً حكومياً في المقام الأول ينطوي بطبيعته على درجة كبيرة من التعقيد والتشابك، وتعدُّد الفواعل المشاركة فيه التي لكل منها قيمه ومصالحه التي قد تكون متضاربة كلياً أو جزئياً مع غيره. بخلاف العديد من الدراسات السابقة التي ركَّزت على المنحيين الإجرائي والمهني في دراسة عملية رسم السياسات العامة، فقد أولت الدراسة الحالية اهتماماً خاصاً بالمنحى السياسي نظراً لمركزيته في سياق رسم السياسات؛ إذ بيَّنت الدراسة أنَّ رسم السياسات العامة هو نشاط سياسي قبل أي اعتبار وإن اتبعت فيه أساليب علمية، واشتركت فيه أجهزة تنفيذية وإدارية. فهذا النشاط يهدف إلى تلبية مطالب وإشباع حاجات مجتمعية أو حل مشاكل عامة أو التأسيس لقيم معيَّنة؛ لذا فإنَّ درجة استقرار النظام السياسي ومستوى شرعيته تتوقَّف على مدى النجاح الذي يحقِّقه.

Making Public Policies
(A study in political field to the stages of process of making the policies of the state)

Dr. NizarJazzan[*].

Abstract

This study seeks to identify the stages which the process of making public policies & their analysis are going through in order to illustrate their significance in the cycle of public policies of state; and to identify the nature of their interactions, as well as the roles which played by the official and unofficial actors through it. The track of this process might be different, by its measures and aspects, from a state to another, because of the various factors of the type of political system, economic and social case, prevailing values of society and the extent that policy makers take into account about the needs and demands of people, and the size of influence resulted by the parties participating in this process, as well as its activity to direct the policies and other influencing factors. But, although there is a difference between states, in the field of measures and procedures, it is possible to extraction a general form of stages indicating an action that define the problem and to recognize it, and study its dimensions and to select the aim of dealing with it in order to choose the possible alternatives to solve it, and to compete among these alternatives to choose the best and endorse it as a binding public policy which seeks to solve the problem in a suitable and acceptable way, and to adopt the alternative as a law, legislation, or decree. And in spite of the participation of individuals and nongovernmental groups in making public policies, this process, first of all, remains a government activity characterized, by its nature, a large degree of complexity and interlacement, and variety of participating actors whose values and interests are, totally

[*] Assistant Professor - Faculty of Political Science - Damascus Universtiy.

or partially, contradictory. Unlike many previous studies about making public policies which concentrated on procedural and professional sides of this process, the study gave high priority to the political side, because of its significance in making policies. The study has demonstrated that making public policies is a political activity even though it had scientific methods and shared by executive and administrative systems. And this activity aims to meet the demands and needs of society, or to solve general problems, and institute for certain values. Thus, the stability of political system and its legislation depend on the success that made!

المقدمة:

يعد حقل السياسات العامة من الحقول الحديثة نسبياً في مجال العلوم السياسية؛ إذ بدأ هذا الحقل بالبزوغ مع نهاية الحرب العالمية الثانية. لكنه شهد تطوراً ملحوظاً في شقه النظري في ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي. ومع بداية القرن الحالي صار هذا الحقل يحقِّق قفزات تطويرية نوعية في السياقين النظري والتطبيقي، وأصبح يحظى باهتمام بالغ لدى معظم علماء السياسة والاقتصاد والإدارة والاجتماع. وكان السبب الأساسي في نشوء هذا الحقل العلمي وتطوره هو تطور الدراسات الاجتماعية بشكل عام ومحاولات تركيزها على الدور المناط بالحكومات لتلبية مطالب وحاجات المجتمع. وتقوم الحكومات بهذا الدور من خلال رسم سياسات عامة تهدف إلى معالجة المشاكل المجتمعية، إذ تمثِّل هذه السياسات ذلك النشاط المستمر للحكومة القابل للتطور والتوسُّع حسب طبيعة المطالب والمشكلات الآتية من البيئتين الداخلية والخارجية للنظام السياسي، فالحكومة تقوم بتبنِّي سياسات عامة إزاء مطلب مجتمعي معيَّن أو مشكلة محدَّدة، وتصدر بشأنها تدابير أو إجراءات معيَّنة قد تأخذ شكل قانون أو مرسوم، ويتبعه قرار تنفيذي يحدِّد المسار والهدف اللذين يكوِّنان مهام المؤسسة الحكومية المعنية بالاستجابة لذلك المطلب أو المشكلة والعمل على حلِّها، وعليه فإنَّ السياسات العامة تشمل مجموعة الخطط والبرامج والنشاطات المدروسة والمنسَّقة التي تصدر عن القادة الحكوميين على شكل تشريعات وقوانين تتبعها قرارات تنفيذية تهدف إلى تلبية مطالب مجتمعية أو حل مشكلات قد تتعلَّق بالشأن الصحي أو المواصلات أو الاتصالات أو الشؤون الزراعية أو الصناعية أو الرعاية الاجتماعية أو مكافحة الفقر والبطالة وانتشار المخدرات... الخ.

وتتسم السياسات العامة عموماً بالتنوع والشمول، وتمس جميع جوانب الحياة في المجتمع من جهة، وتتميز بالصعوبة والتعقيد من جهة أخرى، كونها عملية سياسية تختلف بطبيعتها وإجراءات رسمها من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي ودور الجهات الرسمية وغير

الرسمية في كل منها، ومدى فعاليتها في رسم تلك السياسات. وتعدُّ المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية إضافة إلى الجهاز الإداري في الدولة جهات رسمية تعمل على صياغة السياسات العامة، فيما تعدُّ الأحزاب السياسية وجماعات المصالح، والرأي العام جهات غير رسمية تشارك في رسمها بدرجات ومستويات متفاوتة. فعلى اختلاف النظم السياسية واتجاهاتها الإيديولوجية والفكرية، تسعى الحكومات للحصول على دعم وتأييد شعوبها، الأمر الذي يمنحها الشرعية أو الإبقاء عليها لتأمين استمرارية النظام السياسي واستقراره؛ لذلك فإنَّها تعمل جاهدة باتجاه الاستجابة لمطالب الجماهير، ومحاولة حل المشاكل الماثلة أمامها، من خلال إقرار البرامج والخطط، واتخاذ التدابير والقرارات اللازمة – حسب رؤيتها – وتنفيذها وتقييمها، وهذا ما يُطلق عليه "السياسات العامة". وبما أنَّ المؤسسات الرسمية وغير الرسمية تؤدي دوراً محورياً في رسم السياسات العامة للدولة؛ إذ يعمل النظام السياسي من خلالها على صياغة سياساته، فإنَّ منظومة العلاقات وطبيعة التفاعل بين تلك المؤسسات تعكس الكيفية التي يقوم بها هذا النظام في تحديد مسارات عمله وأداء وظائفه في مجال السياسات العامة. ومن ثم فإنَّ درجة نجاح أو فشل تلك السياسات في تحقيق الأهداف والمرامي التي ينشدها النظام السياسي تتوقف على حسن أو قصور أداء المؤسسات المكوِّنة له التي يعمل من خلالها، سواء كانت حكومية أم غير حكومية؛ لأنَّ رسم هذه السياسات هو نتاج أداء تلك المؤسسات.

ويقتصر هذا البحث على دراسة مراحل عملية رسم السياسات العامة وتحليلها في منحاها السياسي دون التطرق إلى المنحيين الإجرائي والمهني*، لما لهذه العملية من أهمية محورية

* يمكن دراسة عملية رسم السياسات العامة من عبر ثلاثة مناحي: أولها المنحى الإجرائي؛ وهو دراسة أساليب العمل ومجموعة الاجراءات الإدارية التي يتم اتخاذها في سياق مراحل هذه العملية. وثانيها المنحى المهني؛ وهو دراسة النشاط الذي يقوم به محللو السياسات العامة والمختصون في هذا المجال في جميع مراحل هذه العملية. وثالثها المنحى السياسي، وهو دراسة وتحليل طبيعة التحرُّك والنشاط السياسي الذي تقوم به الحكومة خلال مراحل رسم السياسات العامة وخلفياته، ومعرفة ماهية التفاعلات التي تحصل في سياق هذه العملية.

في دورة السياسات العامة**، إذ يتمُّ العمل عبر عملية رسم السياسات على تحديد الإجراءات التي تتخذها الحكومة للوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة العامة، والتَّعرف على بدائل معالجتها وأسس ومعايير المفاضلة بينها، ليصار إلى اختيار البديل الأنسب والأكثر نجاعةً، ثم إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على معالجة مناسبة ومرضية للمشكلة العامة الماثلة أمام الحكومة.

مشكلة البحث: مع اشتراك الأفراد والجماعات غير الحكومية في عملية رسم السياسات العامة، إلا أنَّ هذه العملية تبقى– في أساسها– نشاطاً حكومياً ينطوي بطبيعته على درجة كبيرة من الصعوبة والغموض والتعقيد، حيث إنَّ امتداد وملامسة الهيئات أو المؤسسات الحكومية لجميع جوانب حياة ونشاط أفراد المجتمع بات من الظواهر المميِّزة للحياة في المجتمع الحديث، فأفراد المجتمع يخضعون لسيطرة حكومية متشعِّبة تفرض نفسها، من خلال ما يُرسم ويُنفَّذ من سياسات عامة على كل ما يمارسونه وينظِّمونه في حياتهم انطلاقاً من مسؤولية الحكومة عن حماية المجتمع وتنظيم حياة أفراده. فالسياسات العامة بما تحتويه من برامج وأعمال منسقة وقرارات هي نشاط تباشره المؤسسات الحكومية، وأي سياسة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة ما لم تتبناها الحكومة. وعليه فإنَّ مشكلة البحث تكمن في دراسة المراحل التي تمرُّ بها عملية رسم السياسات العامة، واستكشاف مركزية النشاط الحكومي فيها، وطبيعة التفاعلات والأدوار التي تمارسها الفواعل الرسمية وغير الرسمية في سياق هذه العملية، وذلك بقصد بيان مدى محورية هذه العملية في دورة السياسات العامة.

تساؤلات البحث: تطرح مشكلة البحث المراد حلها تساؤلاً رئيساً يتمثَّل بالآتي: ما هي المراحل التي تمرُّ بها عملية رسم السياسات العامة، وما هي طبيعة التفاعلات والأدوار التي تمارسها الجهات الرسمية وغير الرسمية فيها؟

ووفقاً لما يشتمله البحث من مباحث، يتفرَّع عن التساؤل الرئيس أربعة تساؤلات فرعية:

**تتكون دورة السياسات العامة من ثلاث عمليات أساسية: رسم السياسات العامة، تنفيذها، تقييم آثارها ونتائج تطبيقها.

1- ما الغرض من تحديد المشكلة العامة والإحاطة بها؟
2- كيف تتمُّ إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة العامة وإدراجها على جدول أعمالها؟
3- ما هي العناصر الفاعلة في عملية إعداد بدائل السياسة العامة لمعالجة المشكلة الماثلة أمام الحكومة، وما هي طبيعة التفاعلات التي تجري في سياق هذه العملية؟
4- ما هي طبيعة المؤثِّرات والمعايير التي تؤخذ بالحسبان في سياق عملية اختيار البديل الأنسب وإقراره في شكل سياسة عامة؟

فرضيات البحث: تأسيساً على المشكلة البحثية والتساؤل الرئيس الذي تطرحه، فإنَّ هذا البحث ينطلق من فرضية رئيسة مفادها: تتسم عملية رسم السياسات العامة بالديناميكية والتعقيد وتعدُّد الجهات المساهمة فيها، وتمر بمراحل متعدِّدة تبدأ بالتعرُّف على المطالب والمشاكل المجتمعية، وتنتهي بإقرار سياسات عامة لمعالجتها. ومع أهمية الأدوار التي تؤديها الجهات غير الحكومية في هذه العملية السياسية، إلا أنَّ اليد الطولى في رسم السياسات تبقى للحكومة.

ويقتضي إثبات الفرضية الرئيسة للبحث دراسة عملية رسم السياسات العامة من خلال شرح المراحل التي تمر بها، وتحديد ماهية الأدوار التي تؤديها كل من الجهات الرسمية وغير الرسمية في هذه العملية، ومدى تأثير طبيعة العلاقة بين هذه الجهات في أداء النظام السياسي عموماً في مجال السياسات العامة. ووفقاً لذلك يتفرع عن الفرضية الرئيسة أربع فرضيات فرعية تمثِّل كل منها نقطة انطلاق للإجابة على التساؤلات الفرعية المطروحة، وتتمثَّل بالآتي:

1- كلَّما كانت المشكلة العامة أكثر تحديداً وتأطيراً ووضوحاً سَهُل على الحكومة التعرُّف عليها وإدراك أبعادها.
2- لا يمكن للمطالب أو المشاكل المجتمعية أن تكون موضوع سياسات عامة ما لم تتحوَّل إلى تشريعات وقوانين تعدُّها وتُخرجها المؤسسات الحكومية المعنية برسم السياسات

العامة. وعليه فإنَّ الحكومة لا تبادر بمعالجة مشكلة عامة ما، إذا ما تمَّ العمل، من قبل الجماعات والأفراد، على إثارة اهتمام الحكومة بها والضغط باتجاه إدراجها على جدول الأعمال الحكومي كخطوة ضرورية للبدء بمعالجتها.

3- تمارس الجهات الحكومية دوراً محورياً في عملية إعداد البدائل السياسات العامة، يفوق بفاعليته جميع أدوار الجهات غير الحكومية المشاركة في هذه العملية.

4- تتشابه الخطوات القانونية والإجرائية التي تتبعها الدول لإقرار السياسات العامة إلى حد كبير. لكن الأمر مختلف بالنسبة لأسس المفاضلة بين بدائل السياسة العامة لاختيار البديل الأنسب لمعالجة مشكلة عامة ما، فلا يمكن الحديث عن أسس أو معايير واحدة وثابتة لهذه العملية كونها مرتبطة بطبيعة النظام السياسي والبيئة التي يتحرَّك بها.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة وتحليل مراحل عملية رسم السياسات العامة، والإضاءة على الفعل السياسي الذي يحصل في سياق كل مرحلة لإدراك مدى أهمية هذه العملية السياسية في دورة السياسة العامة وماهية الأدوار التي تؤديها الفواعل المساهمة فيها.

وبما أنَّ الدراسة تشتمل على أربعة مباحث، فقد تفرَّع عن الهدف الرئيس المتوخَّى منها أربعة أهداف فرعية:

1- بيان أهمية تحديد المشكلة العامة وتأطيرها لغرض التعرُّف عليها، والإحاطة بجميع جوانبها.

2- توضيح الكيفية التي تتمُّ بها إثارة الاهتمام الحكومي بالمشكلة العامة وإدراجها على جدول الأعمال.

3- تحديد ماهية الأدوار التي تمارسها الجهات الفاعلة في عملية إعداد بدائل السياسة العامة لحل مشكلة ما أو لتلبية مطلب جماهيري معيَّن، والإضاءة على التفاعلات التي تجري في سياق هذه العملية.

4- التعرُّف على أسس المفاضلة بين البدائل والعوامل المؤثِّرة فيها، وكيفية إقرار السياسة العامة إزاء المشكلة أو المطلب موضوع البحث.

أهمية البحث:

تتبع الأهمية العلمية لهذا البحث من كونه يركز على موضوع حيوي يحتاج إلى التمحيص في التغيرات التي طرأت على مسار رسم السياسات العامة في الدولة المعاصرة، والمراحل التي تمرُّ بها، وتعدُّد الجهات الفاعلة في هذه العملية برمَّتها، ومدى أهمِّيتها وإسهامهما في تطور المجتمع وبنائه العضوي. وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّه مع وفرة الدراسات حول موضوع السياسات العامة في الأدبيات الغربية، فإنَّ المكتبة العربية ما زالت تشكو من محدودية الكتب والأبحاث والمقالات حول هذا الموضوع؛ لذلك يمثِّل هذا البحث محاولة متواضعة ترمي إلى لفت الأنظار إلى ضرورة الدراية بماهية وأهمية السياسات العامة وكيفية رسمها، ودراسة طبيعة التفاعلات التي تجري في كل مرحلة من مراحل رسمها ومدى تأثيرها في الأداء العام للنظام السياسي. أما الأهمية العملية للبحث فتتمثَّل في أنَّه يشكِّل محاولة متواضعة يأمل الباحث منها أن تساهم في تمهيد السبل أمام المهتمين بمجال السِّياسات العامَّة، ولاسيما طلبة الاقتصاد والإدارة العامَّة والعلوم السِّياسية، لدراسات أخرى أكثر عمقاً واتساعاً وتفصيلاً في هذا الحقل العلمي المهم، وتحديد ماهية الدور المناط بمؤسسات النظام السياسي للإسهام في رسم سياسات عامة موضوعية وتنفيذها بفاعلية وكفاءة. ويرى الباحث أنَّ هذه الدراسة قد لا تخلو من نقص، لكنه اجتهد فيها قدر ما بوسعه لكي تخرج ملبية لحاجة القارئ سواء كان أستاذاً باحثاً أم طالباً يعمل بالتخصُّصات الأكاديمية في مجال السِّياسات العامة.

المنهجية المعتمدة في البحث: إنَّ الدراسة التحليلية لمراحل رسم السياسات العامة تتطلَّب إطاراً منهجياً يستفيد من المنهج الوصفي التَّحليلي باعتباره طريقة من طرق التَّحليل والتَّفسير

يستخدم الأسلوب العلمي المنظَّم من أجل الوصول إلى حقائق معيَّنة حول المشكلة البحثية المطروحة. وقد تمَّ الاعتماد على هذا المنهج لغرض التعريف بالمراحل التي تمرُّ بها عملية رسم السياسات العامة وتحليلها، ودراسة الفواعل المساهمة بها والتفاعلات التي تجري في مضمار كل مرحلة من مراحلِّها بهدف استكشاف مدى أهمية هذه العملية في دورة السياسات العامة الهادفة لتوفير حاجات أو تلبية مطالب أو تحقيق أهداف ينشدها المجتمع.

التعريف الإجرائي لعملية رسم السياسات العامة: هي النشاطات والعمليات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة على عدة مراحل متتالية بغية الاتفاق على تعريف المشكلة العامة، وإدراجها على جدول الأعمال الحكومي للبدء في إعداد البدائل الممكنة لمعالجتها، وتمهيداً لاختيار البديل الأنسب وإقراره في شكل سياسة عامة ملزمة يُتوخى منها– في حال تنفيذها– حل تلك المشكلة الماثلة أمام الحكومة بشكل يحقِّق رضاً عاماً في الأوساط المعنية بها، مما يضمن استقرار النظام السياسي وشرعيته.

هيكلية البحث:

بناء على مقتضيات البحث فقد جرى تقسيمه إلى مقدمة وأربعة مباحث مشفوعة بخاتمة:

المبحث الأول: تحديد المشكلة العامة والإحاطة بها.

المبحث الثاني: إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة وإدراجها على جدول أعمالها.

المبحث الثالث: إعداد البدائل المتاحة لمعالجة المشكلة العامة.

المبحث الرابع: اختيار البديل الأنسب لمعالجة المشكلة وإقراره على شكل سياسة عامة.

المبحث الأول: تحديد المشكلة العامة والإحاطة بها.

تعدُّ خدمة الصالح العام إحدى أهم الوظائف التي تؤديها الحكومات بغض النظر عن أشكالها وأنَّماطها والإيديولوجيات التي تتبناها؛ إذ تعمل على أداء هذه الوظيفة من خلال رسم سياسات عامة تهدف إلى تلبية مطالب وحاجات المواطنين بغرض اكتساب الشرعية والحفاظ على الاستقرار، فهي ترسم لهذا الغرض سياسات في مختلف القطاعات كالاقتصاد،

والتصنيع، والتعليم، والصحة، والمواصلات، والزراعة، والسياحة، والإسكان، والتشغيل، والسياسة الخارجية، والدفاع، والأمن وغير ذلك. وقد تنجح الحكومات في إشباع حاجات مواطنيها أحياناً وتخفق أحياناً أخرى، ويعود ذلك لعدة عوامل أهمها على الإطلاق مستوى الخبرة والكفاءة التي تتمتَّع بها المؤسسات لحكومية المسؤولة عن حل المشاكل العامة. فإنَّ نجاح هذه المؤسسات بالتشخيص الدقيق للمشكلة العامة ومعرفة أبعادها يقود في الغالب إلى إقرار سياسات ناجحة لحلِّها، وبالمقابل قد تفشل هذه المؤسسات في اختيار الحلول المناسبة لمواجهتها، نتيجة الإخفاق في اكتشاف أو معرفة الأسباب الحقيقية للمشكلة العامة، والفشل في الإحاطة بأبعادها. وعليه فإنَّ الحكومات لا يمكن أن ترسم سياسات عامة دون وجود مطالب وحاجات ومشاكل عامة لدى المواطنين الذين يسعون عبر أساليب عديدة ومتنوِّعة للضغط على الحكومة لإيجاد حلول مرضية لها. فالمطالب التي يتمُّ طرحها من قبل المواطنين العاديين أو الرسميين على المسؤولين هي تعبير عن الحاجة والأمل في أنَّ تتحرَّك الجهات الحكومية حيالها لتحقيقها.

وفي هذا السياق يعد جيمس أندرسون في كتابه (صنع السياسات العامة) أنَّ المشكلة العامة عبارة عن "موقف أو حالة تحرّك الحاجات والشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع، الأمر الذي من شأنه أن يدفعهم لطلب العون وتدخُّل الحكومة للمساعدة في رفع الضرر عنهم أو إزالة ما يعانون منه. وهذا يقع عادة من جانب الذين يهمهم الموقف والمتأثِّرين به، أو من جانب الممثلين والمتعاطفين معهم"[1]. وفي الإطار نفسه يرى فهمي خليفة الفهداوي في كتابه (السياسة العامة – منظور كلي في البنية والتحليل) أنَّ المشكلة العامة هي تلك التي تثير اهتماماً في الوسط الاجتماعي، وتنطوي على مطالب أو حاجات لا يمكن تحقيقها أو

[1] أندرسون، جيمس (1999): صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي (عمَّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة)، ص 67.

مواجهتها إلا من خلال اهتمام السياسات العامة بها.[2] وحسب هذين التعريفين يستطيع المرء إدراك سلسلة كبيرة من المشاكل من حوله تدعو راسمي السياسات العامة لدراستها وتحليلها من أجل وضع المعالجة المناسبة لها، كونها تثير اهتمام وقلق فئة أو أكثر من المجتمع أو معظم فئاته الاجتماعية أو السياسية، وقد يمتد تأثيرها ليشمل المجتمع بأسره. ومن هذه المشاكل –على سبيل المثال لا الحصر– انتشار البطالة، وتفشي ظاهرة الفساد، وارتفاع معدلات الجريمة بأنواعها جميعاً، والازدحام المروري في المدن، وصعوبة التنقل والمواصلات، والارتفاع المطرد لأسعار السلع، والانتشار الفوضوي للسلاح في الأوساط الشعبية، وازدياد نسب التلوث البيئي وغيرها من المشاكل التي تمتد لتشمل في تأثيرها فئات اجتماعية واسعة في المجتمع.

فالمشكلة العامة عملياً تشكل جوهر السياسات العامة، لذلك فإنَّ تحديدها واستكشاف جميع أبعادها والإحاطة بها يعدُّ الخطوة الأهم في عملية رسم السياسات العامة. فالأصل أنَّ هذه السياسات هي ليست سوى وسيلة تتَّبعها الحكومة استجابةً لمطالب جماهيرية تنادي بضرورة التدخل لتوفير حاجة أو إيجاد حل لمشكلة معيَّنة، أو لتحقيق هدف ترى الحكومة ضرورة تحقيقه حفاظاً على استقرار الدولة. ويرى خيري عبد القوي في كتابه لا (دراسة السياسة العامة) أنَّ المقصود بتحديد المشكلة العامة هو: "الاعتراف بوجود مشكلة تواجه المجتمع، أو حاجة عامة يتطلَّبها، أو هدف ينشده، وتكوين قناعة بالحاجة إلى تدخُّل حكومي لحلِّها"[3]. وهذا يعني أنَّ تحديد المشكلة يتمثَّل في اكتشافها، والتعرُّف على ماهيتها، وإدراك أبعادها، وتكوين تصوُّر واضح حولها من خلال التعرُّف إلى العناصر المكوِّنة لها

[2] الفهداوي، فهمي خليفة (2001): السياسة العامة– منظور كلي في البنية والتحليل (عمَّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة)، ص 99–100

[3] عبد القوي، خيري (1989): دراسة السياسة العامة (الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر، ط1)، ص 99.

والأسباب التي أدَّت إلى تشكُّلها. ولا يمكن أن يتحقَّق ذلك إلا من خلال وجود معلومات كافية عن المشكلة المطروحة.

من الأهمية بمكان التأكيد على أنَّ التحديد الدقيق لملامح المشكلة وأبعادها يتعلَّق إلى حد كبير بحجم ومستوى ودقَّة المعلومات الموجودة عنها. فالبيانات والإحصاءات المتوفِّرة عن المشكلة مسألة ضرورية لاستكشاف أسبابها وأبعادها وتحديد أهداف معالجتها، ليصار إلى القيام بعملية فحص وتحليل ودراسة لهذه المعلومات، ثم تصنيفها وترتيبها وفق أسس منطقية لتمكين صانعي القرار من الاستفادة منها عند إعداد بدائل السياسات العامة، واختيار البديل الأنسب. وفي هذا الإطار يشرح دانيل كوهن أنَّ للمعلومات أهمية محورية في المرحلة الأولى من مراحل رسم السياسات العامة؛ لأنَّ معالجة أي مشكلة يعتمد بشكل أساسي على طبيعة المعلومات من حيث الكم، والنوع، والمصدر العلمي.[4] فيما يرى حسن أبشر الطيب أنَّ المعلومات تصبح ذات فائدة عالية إذا توفَّرت فيها ثلاث سمات أساسية هي:[5]

- **الدِّقة والموضوعية:** أي الابتعاد كلياً عن الذاتية والتحيُّز.
- **الشمول:** أي توُّفر كل المعلومات المتصلة بطبيعة المشكلة والعناصر المؤثِّرة والمتأُثِّرة فيها.
- **الملاءمة:** بمعنى أن تكون المعلومات ذات دلالة وأثر في تحديد أفضلية البدائل الممكنة لحلِّها.

ويحدِّد أحمد مصطفى الحسين في كتابه (تحليل السياسات) ملامح المشكلة العامة بأنها: "لا بد أن تكون متضمِّنة للحاجات التي بدورها تدفع الناس للتحرُّك والعمل والمطالبة، وتغدو ذات منحى سياسي، إلى جانب كونها متضمِّنة للبعد العام، وليس للبعد الخاص، وأن يكون لها تأثير يتعدَّى من حيث التأثيرات والنتائج حدود الأشخاص المباشرين المعنيين بها

[4]Cohn, Daneil (2007): Academics and Public Policy (Canada, Simon Fraser University) p.2-38 http: // www sfu. Ca / mpp / pdf – news / CPPR.
تم الدخول إلى الموقع في تاريخ 2018/11/18

[5] الطيب، حسن أبشر (1994، آذار): تحليل السياسات العامة (مسقط: مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، العدد 56) ص 25

كمشكلة".[6] ووفق هذا التوصيف للمشكلة العامة فإنَّ تعرُّض تلميذ ما دون غيره للعنف في المدرسة من قبل معلمه، مثلاً، لا يتعدى أن يكون مشكلة خاصة. لكن تعرُّض مجموعة كبيرة من التلاميذ في المدرسة نفسها ومدارس أخرى غيرها للعنف يصبح مشكلة عامة؛ لأنهَّا ظاهرة تنافي القيم التربوية المعاصرة وأساليب التربية الحديثة، وتؤسس لحالة من القلق أو الغضب عند أهالي التلاميذ كافةً، وتثير اهتمامهم واهتمام بعض الهيئات الاجتماعية بها، مما يدفعهم للاحتجاج والتحرُّك نحو مطالبة الجهات الحكومية التربوية والتعليمية بالتدخُّل لمعالجة هذه المشكلة.

أما دونكان ماس راي فيعد في كتابه (التحليل السياسي للقرارات العامة) أنَّ "المشكلة العامة تنشأ عندما يوجد فرق كبير غير مرغوب فيه بين مقاييس وقيم المجتمع من ناحية، ووضع قائم في المجتمع من ناحية ثانية، بشرط أن يتفق عدد كبير من أعضاء المجتمع في الرغبة بالعمل على تغييره" [7]. وعادةً ما تختلف مصادر التغيير غير المرغوب فيه الذي يثير مشكلة عامة ما، فقد تكون هذه المصادر ذات طبيعة سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وعسكرية، وجغرافية، وإدارية، وتكنولوجية، أو غير ذلك. وربما تكون حدثاً طبيعياً كالزلازل، والفيضانات، واحتراق الغابات بسبب ارتفاع درجة حرارة الجو، أو تصرُّفاً بشرياً كالحروب.

من ناحية أخرى إنَّ الناس يختلفون في حكمهم على الأوضاع المحيطة بهم؛ لذلك فإنَّ وجود مشكلة عامة لا يعني بالضرورة أنَّ جميع فئات المجتمع موحدة الرأي بالنسبة لها، فكثير من الدول مثلاً تعد أنَّ سياسات الاستصلاح المستديم للأراضي وسيلتها لتحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء وحل المشاكل المتعلِّقة بالأمن الغذائي للدولة، غير أنَّ هذه

[6] الحسين، أحمد مصطفى (1994): تحليل السياسات – مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية (دبي: مطبعة البيان التجارية) ص 34

[7] Rae, Duncan Mac and James A. Wilde(1979): Policy Analysis For Public Decisions. (Belmont, California: Duxbury) p.23.

انظر في هذا السياق أيضاً، عبد القوي، خيري: دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص 105.

السياسات قد تولِّد مشاكل وظواهر قد تكون سلبية بالنسبة لفئات عديدة من المجتمع مثل تلك المتعلِّقة بتقليص مساحات التوسُّع العمراني، وانحسار الغابات الحراجية والمراعي وغير ذلك. وعليه فإنَّ التباين في وجهات النظر بشأن اعتبار ظاهرة معيَّنة مشكلة عامة من عدمه قد يعيق عملية رسم سياسة عامة بشأنها من أجل معالجتها، حيث إنَّ الحكومة لا ترسم سياسات عامة إلا استجابة لمشاكل عامة محدَّدة وواضحة المعالم والأبعاد، تثير اهتماماً ملموساً لدى عامة المواطنين أو لدى فئات عديدة منهم ويتأثرون بها بشكل مباشر أو غير مباشر. فالمشكلة العامة التي لا تحرُّكها أوساط واسعة من المواطنين بقوَّة وفعالية، قد لا تجد سبيلها نحو مواضع اهتمامات الحكومة. فلكي تحظى المشكلة العامة باهتمام الحكومة يجب أن تكون مقرونة بضغط سياسي كبير وقوي يتم في إطار النظام السياسي بأوسع معانيه. وتضطلع جماعات المصالح على مختلف أنواعها واتجاهاتها، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام وغيرها من التنظيمات بدور أساسي في التعبير عن المطالب، والضغط باتجاه إثارة اهتمام الحكومة بها.

المبحث الثاني: إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة وإدراجها على جدول أعمالها.

إنَّ كثيراً من التصرُّفات البشرية أو الحوادث الطبيعية التي يتصوَّر بعضهم أنها تُحدث مشكلةً عامة، قد لا تلقى لدى الحكومة المستوى نفسه من الصدى الذي أحدثته هذه التصرُّفات أو الحوادث لدى الجماهير، وعليه فإنَّ الحكومة قد لا تعير لها الاهتمام الكافي والضروري لرسم سياسة عامة بشأنها. فرسم سياسة عامة يتطلب بالضرورة النجاح في دفع الحكومة نحو الاهتمام بالتصرُّف البشري أو الحدث الطبيعي والاعتراف بأنَّ ذلك ولَّد مشكلةً عامة تستحق الاهتمام من قبلها، والقيام بإدراجها على جدول أعمالها لمناقشتها كتعبير عن الالتزام بمحاولة معالجتها.

وفي هذا السياق لابد من البحث في نقطتين: الأولى تتعلَّق بمتطلبات النجاح في إثارة اهتمام الحكومة حول المشكلة العامة، أما الثانية فتتعلَّق بإدراجها على جدول أعمالها.

أولاً: متطلبات النجاح في إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة العامة:

يقتضي البحث في متطلبات النجاح التطرق إلى أمرين: الأول يتعلق بالاتفاق على وجود مشكلة عامة والاستعداد للضغط على الحكومة لحلِّها، والثاني يتعلق بالبدء في ممارسة الضغط فعلياً على الحكومة لإثارة اهتمامها بالمشكلة التي تمَّ الاتفاق على وجودها ليصار إلى وضعها على جدول الأعمال الحكومي.

أ- **الاتفاق على وجود مشكلة عامة والاستعداد للضغط على الحكومة لمعالجتها:**

تنشأ المشكلة العامة عادةً نتيجة تصوُّر فرد أو مجموعة أفراد أن حدثاً طبيعياً أو تصرُّفاً بشرياً له آثار سلبية تمس جماعات وشرائح واسعة أو المجتمع بأكمله، وإنَّ هذه الآثار لا بد من إزالتها، الأمر الذي يشير إلى وجود مشكلة تقتضي أن تقوم الحكومة بما يلزم لمعالجتها. ولكن الناس مختلفون في طبائعهم وثقافتهم وتنشئتهم، وهذا ما يقود إلى اختلاف تحليلاتهم وتصوُّراتهم للحدث أو التصرُّف الواحد، وتفسيرهم له، وللآثار التي يمكن أن يُحدثها؛ لهذا يختلفون في الرأي حول وجود مشكلة من عدمه.

وربما يتفق عدد من الأفراد على وجود مشكلة، لكنهم قد لا يتفقون في تعريفها وشرح ماهيتها أو خطورتها أو أبعادها أو مدى الحاجة لتدخُّل الحكومة لمعالجتها. فتصوُّر مجموعة أفراد وجود مشكلة لا يكفي في حد ذاته، بل لا بد من وجود اتفاق في الرأي بين أفراد فاعلين على ماهية المشكلة وطبيعتها والحاجة إلى تدخُّل الحكومة لمعالجتها، واستعدادهم للضغط لإثارة الاهتمام الحكومي بها. فكثير مما يتصوَّر الأفراد أنه مشاكل يلزم حلِّها ينتهي عند هذا الحد، ولا يلقى اهتماماً يذكر. وقد يرجع ذلك إلى واحد أو أكثر من الأسباب الآتية:[8]

[8] عبد القوي، خيري: دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص 112

1. عدم قدرة الناس على تحمُّل صعوبات ومشاق والصبر عليها، وبالتالي تجاهل كثير من المشاكل التي تواجههم، وعدم محاولة إثارة انتباه الرأي العام أو الحكومة بشأنها.
2. وجود مشاكل أخرى ذات أهمية أكبر بالنسبة للناس وتحتل مركز أولوية في سلم المشاكل التي تواجههم، مما يؤدي بهم إلى إهمال المشاكل الأقل أهمية والتركيز على المشاكل الأكثر أهمية.
3. عدم معرفة السبيل إلى إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة نتيجة عدم فهم النظام السياسي والمداخل التي يمكن عن طريقها للفرد أن يؤثِّر في العمل الحكومي.
4. عدم النجاح في إثارة اهتمام الرأي العام بالمشكلة مما يشعر الحكومة بعدم جديتها؛ أي بعدم وجود مشكلة عامة قد تخلق عدم رضا اجتماعي عام يحسن تلافيه.
5. وجود التفاوت السابق ذكره بين الناس وما يرتبه ذلك من اختلاف تصوُّرهم للحدث الواحد
6. يُلاحظ مما سبق أنَّ اتفاق الأفراد على وجود مشكلة عامة، والاستعداد للضغط على الحكومة لحلِّها، لا يكفي لإثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة من أجل إ دراجها في جدول الأعمال الحكومي؛ لذلك لابد من ممارسة الضغوط على الحكومة لتحقيق هذا الغرض.

ب_ ممارسة الضغط على الحكومة لغرض إدراج المشكلة في جدول الأعمال الحكومي:

إن تحقيق النجاح في إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة ليصار إلى إدراجها في جدول أعمالها يتطلب في بادئ الأمر إقناعها بوجود المشكلة، ثم بضرورة قيامها باتخاذ ما يلزم لمعالجتها. لكن عملية الإقناع تستوجب عادةً القيام بجهود جماعية مكثَّفة، إذ إنَّ الجهود الفردية لا تقود غالباً إلى نتائج مثمرة في هذا المجال، لكن لا بد من الإشارة إلى أنَّه في القليل من الحالات قد يتمكَّن مواطن أو أفراد متفرقون من إحداث تأثير ملموس في الجهاز

الحكومي لإقناعه بوجود مشكلة عامة وضرورة العمل لحلِّها، وهذا لا يعني أنَّ قوَّة الفرد لا تبقى محدودة التأثير في معظم الحالات، بغض النظر عن نمط النظام السياسي والبيئة المجتمعية التي يعيش فيها. أما إذا انضم هذا الفرد إلى أفراد آخرين متأثِّرين مباشرة بالمشكلة، وشكل انضمامهم لبعضهم بعضاً تجمُّعاً على شكل جماعة ضغط* أو عدد من الجماعات، فمن الطبيعي أن تزداد احتمالات نجاحهم في دفع الجهاز الحكومي نحو الاهتمام بالمشكلة ووضعها على جدول أعماله.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ فاعلية أي تجمُّع مقصده الضغط على الحكومة، من أجل دفعها نحو الاهتمام بمطالب أعضائه وإدراجها على جدول الأعمال الحكومي يتوقف على عدة مسائل أبرزها على الإطلاق درجة تنظيم التجمُّع ومدى تماسكه، وحجم العضوية فيه، والإطار السياسي الذي يحدِّد نقاط الوصول لصنَّاع السياسات العامة؛ فكلَّما كان التجمُّع أكثر تنظيماً وتماسكاً فإنَّ النشاط السياسي لأعضائه يكون أشد تأثيراً. إلا أنَّ ذلك لا يعدُّ شرطاً ضرورياً ولازماً للنجاح في تحقيق الأهداف المتمثِّلة بالتأثير في الحكومة وإدراج المطالب على جدول أعمالها، وهذا يعني أنَّ نجاح التجمُّع في الضغط على الحكومة، لا يقتضي بالضرورة اتخاذه شكلاً منظَّماً على هيئة جمعية أو حزب أو حركة. ومن ناحية ثانية وإن كان حجم العضوية في حدِّ ذاته لا يضمن فاعلية النشاط السياسي، لكنها بشكل أو بآخر تتوقَّف عليه؛ لأنَّ قوَّة الضغط التي يمارسها التجمُّع غالباً ما تتناسب طرداً مع عدد أعضائه. فعلى العموم كلَّما كان التجمُّع حجمه أكبر وموارده أوفر كانت فاعليته أكثر في التأثير في الحكومة. كما أنَّ للإطار السياسي الذي يحدِّد نقاط الوصول لصنَّاع السياسات

*جماعات الضغط هي تنظيمات مدنية غير رسمية، قد يتَّسم وجودها بطابع الديمومة النسبية أو بالطابع المؤقَّت. فهي لا تشكل جزءاً من الحكومة بسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية وجهازها الإداري كونها غير رسمية، لذلك فإنها لا تملك سلطة اتخاذ قرار بإدراج المشكلة العامة في جدول أعمال الحكومة. وإنَّما يقتصر دورها على محاولة التأثير في الرأي العام والمسؤولين الرسميين للاهتمام بالمشكلة موضع الاهتمام وإدراجها في جدول الأعمال الحكومي، كذلك استمرار العمل في إطار النظام السياسي كطرف في صراع سياسي لأخذ مصالح أعضائها بالحسبان عند رسم سياسة عامة لحل المشكلة.

العامة دوره في عملية إقناع الحكومة بوجود مشكلة عامة تقتضي المعالجة، فكلَّما كان الهامش الديمقراطي الذي يتيحه النظام السياسي للتجمُّعات أوسع كانت هناك قنوات اتصال أكثر للوصول إلى صنَّاع السياسات، وكلَّما كان مستوى المؤسسة في النظام السياسي أرفع كانت سبل المشاركة في رسم السياسات العامة متاحة أكثر، ومن ثم فرص التأثير في الحكومة أكبر.

والجدير ذكره أنَّ وجود المشكلة العامة قد يؤدي إلى تحرُّك عدة تجمعات (جماعات ضغط) داخل المجتمع هدف كل منها الضغط على الحكومة من أجل تحقيق نجاح يبدأ بإثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة وإدراجها في جدول أعمالها لرسم سياسة عامة بقصد معالجتها بأسلوب يحفظ مصالح أعضائها قبل أي اعتبار آخر. ونظراً لاختلاف هذه الجماعات من حيث الهوية والتنظيم وحجم العضوية فيها والمكانة الاجتماعية من جهة، واختلاف مصالح أعضاء كل منها من جهة أخرى، فإنَّها غالباً ما تتخذ مواقف مختلفة، وتعبِّر عن وجهات نظر متباينة إزاء المشكلة العامة موضع الاهتمام، مما يخلق صراعاً سياسياً يواجه المجتمع والنظام السياسي عموماً والحكومة بشكل خاص؛ إذ يعمل النظام السياسي على ضبطه من خلال تجميع المصالح ليتمكن من تحديد بدائل معيَّنة لمعالجتها.

ثانياً: إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة:

مع الاختلافات في ماهية جماعات المصالح والضغط، إلا أنَّها جميعاً تتفق على ضرورة معالجة المشكلة العامة موضع الاهتمام، وتسعى إلى إثارة اهتمام الحكومة بها، على اعتبار أنَّ مطالب هذه الجماعات لا يمكن أن تكون فعالة ما لم تتحوَّل إلى قوانين من قبل مؤسسات رسم السياسات العامة.[9] وهذا الأمر لا يمكن أن يتم إلا من خلال وضع المطالب أو المشكلة العامة على جدول الأعمال الحكومي. لكن إثارة اهتمام المسؤولين الحكوميين

[9] ألموند، غابرييل إيه.، وباويل "الإبن"، جي. بنغهام (1998): السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر – نظرة عالمية، ترجمة هشام عبدالله. (عمَّان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط1) ص159.

بالمشكلة لا يضمن على نحو محتَّم إدراجها في جدول الأعمال الحكومي ليصار إلى حلِّها، لكن الجهود المنصبة على إثارة الاهتمام بالمشكلة تبقى خطوة مهمة على طريق عملية الإدراج. ففي كثير من الحالات قد تكتفي الحكومة بإصدار بيان أو تصريح رسمي تعبِّر فيه عن اهتمامها بالمشكلة، إلا أنَّها لا تقوم بعد ذلك بخطوات متمِّمة لوضعها في جدول أعمال الحكومة. وهذا يعني أنَّ المشكلة لم تنل الاهتمام الكافي من الحكومة لتبادر إلى معالجتها.

يتضمَّن جدول أعمال الحكومة موضوعات ومشاكل عامة متنوِّعة يمكن تصنيفها في خانتين: الأولى: المشاكل التي تأخذ طابع الديمومة والاستمرار، ويقصد بها تلك الموضوعات التي تستلزم العناية والاهتمام المستمرين من الحكومة، نظراً لاتسامها بالتعقيد وصعوبة إيجاد حل نهائي لها، ولا تزال تستوجب الاهتمام، الأمر الذي يستدعي استمرار إدراجها في جدول أعمال الحكومة ريثما يتم حلُّها بصورة حاسمة. أما الثانية فهي تلك المشاكل العامة الجديدة التي قد تيسَّر للجهات الضاغطة إثارة اهتمام الحكومة بها ودفعها نحو الاعتراف بضرورة فعل ما يلزم لمعالجتها.

وفي هذا السياق يرى خيري عبد القوي أنَّ استمرار إدراج المشاكل المستمرة في جدول الأعمال أسهل من إدراج مشكلة جديدة لأول مرة. فجدول أعمال الحكومة مشحون بقوائم طويلة من الموضوعات التي يتمتَّع كل منها بدرجة كبيرة – وإن كانت متفاوتة – من الأهمية. وكلَّما كبر جدول الأعمال ازدادت صعوبة إضافة مشكلة جديدة. ومعنى هذا ميل جدول الأعمال إلى الثبات النسبي مع قابليته للحركة والتغيير في ظروف معيَّنة، وإلى الجمود النسبي مع وجود مرونة تسمح عند الضرورة بإجراء تغيير فيه[10]. إلا أنَّ هناك كثيراً من الأسباب والعوامل التي تفرض تغييراً جزئياً أو جذرياً في جدول الأعمال الحكومة وترتيب الأولويات فيه، مثل حدوث الكوارث طبيعية أو الحروب أو الأزمات أو التعديلات الدستورية والقانونية وغيرها. فمنذ اندلاع الحرب الكونية على سورية عام 2011 وحتى تاريخه، ينصب

[10]عبد القوي، خيري: دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص 119

اهتمام الحكومة السورية على رسم سياسات عامة تهدف إلى معالجة المشاكل التي أحدثتها أو أفرزتها الحرب، كتلك المتعلِّقة بالأمن الغذائي، والأمن الصحي، وتوفير متطلبات الصمود بالدرجة الأولى، الأمر الذي فرض– في كثير من الأحيان– سرعة إدراج موضوعات جديدة وإعطائها أولوية خاصة في جدول أعمال الحكومة ما أدى إلى إحداث تغيير ملحوظ في سلم أولويات الاهتمام الحكومي الذي ساد قبل الحرب.

وفي هذا المضمارنرى أنَّ إدراج مشكلة جديدة في جدول أعمال الحكومة والإبقاء عليها ليست بالعملية السهلة، إنَّما هي عملية سياسية معقدة يتوقف مستوى تعقيدها على مجموعة معايير، أهمها:

1– درجة الحكمة التي تتمتَّع بها القيادة السياسية، ومدى إيمانها بضرورة تحقيق الفاعلية والكفاءة*في التعاطي مع المشاكل والحاجات والمطالب المجتمعية، والاستجابة لها.

*يسعى النظام السياسي من وراء حل القضايا والمشاكل وتلبية المطالب المجتمعية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، تتمثَّل بشكل أساسي في هدفين جوهريين هما: تحقيق الكفاءة والفاعلية، حيث يعمل هذا النظام على حل المشاكل المجتمعية الماثلة أمامه لإثبات القدرة على معالجتها وتلبية مطالب الجماهير بأقل تكلفة ممكنة، تحقيقاً لهدف الكفاءة. فقد يكون النظام السياسي متمتعاً بالفاعلية، ولكنه لا يمتلك الكفاءة. أي أنه قد يكون قادراً على تحقيق أهدافه ولكن بخسارة. فالكفاءة تتلخص في قدرة النظام السياسي على حسن استغلال الموارد المتاحة لتحقيق أهداف معيَّنة. وهذا يعني أن تحقيق النظام السياسي لهدف الكفاءة يكون بإثبات قدرته على " إنجاز العمل بشكل صحيح" بأقل نسبة من رصد الموارد، أما الفاعلية فتعني قدرة النظام السياسي على إنجاز " العمل الصحيح" ولكن دون الأخذ بعين الاعتبار حجم التكلفة. حيث إن تحقيق النظام السياسي لهدف الفاعلية يكون بإثبات قدرته على التعامل مع أي نوع من المشاكل والقضايا بغض النظر عن حجم التكاليف أو الخسارة، وقدرته على مواكبة المستجدات والتطورات والتغيرات التي تحصل في البيئة المحيطة به بشكل فعَّال، الأمر الذي يضمن للمجتمع الاستقرار. من جهة ثانية، تمثَّل المشكلات أو القضايا أيضاً مجالاً لنشوء خلافات إجرائية حول كيفية تحقيق الأهداف، حيث يهدف النظام السياسي من وراء حل هذه الخلافات الإجرائية إلى تحقيق أهداف إجرائية تتمثَّل في تحقيق المرونة والاستقرار. فالمرونة تتمثَّل في قدرة النظام السياسي على التعامل الإيجابي مع المشاكل المجتمعية من خلال إيجاد الآليات وتوفير قنوات الاتصال مع القوى الفاعلة المؤثِّرة والمعنية بهذه المشاكل لإيجاد حلول مناسبة لهذه المشاكل تراعي مصالح الجميع. أما الاستقرار فيتمثَّل بقدرة النظام السياسي على السيطرة على المصالح المتصارعة داخل المجتمع بما يمنحه الشرعية ويحقِّق استقرار الدولة. ومن جانب آخر فإنَّ المشاكل في حد ذاتها، قد تكون مسائل ظرفية تستدعي معالجة ظرفية أو آنية الهدف منها تحقيق هدف جوهري هو الكفاءة وهدف إجرائي هو المرونة، أو هي مسائل أساسية تستدعي

2- نمط النظام السياسي للدولة ودرجة مرونته، ومدى الهامش المتاح للفواعل غير الرسمية للتأثير في جميع مراحل عملية رسم السياسات العامة.

3- طبيعة الظروف التي تواجه المجتمع على مستوى البيئتين الداخلية والخارجية، ومدى قوَّة تأثيرها في عملية ترتيب سلَّم أولويات الحكومة.

ووفقاً لهذه المعايير، نرى أنَّ مدى النجاح في إدراج مشكلة جديدة في جدول أعمال الحكومة من عدمه قد يتوقَّف على عدة أمور قد تتعلَّق بامتداد نطاق المشكلة، درجة تنظيم الجماعات المهتمة بها وتماسكها، ودرجة المأسسة السياسية** في النظام السياسي. وعليه:

-كلَّما اتسع نطاق تأثير المشكلة وشملت جماعات وقطاعات أكثر، كلَّما ازداد الاهتمام الحكومي بها.

-كلَّما كان الأشخاص أو الجماعات المهتمين بالمشكلة أكثر تنظيماً وقدرةً على القيام بحملات سياسية للضغط على الحكومة، كلَّما ازدادت احتمالات نجاحهم في دفع الحكومة لإدراج المشكلة الجديدة على جدول أعمالها.

-كلَّما كانت قنوات الاتصال بين جماعات الضغط والمواطنين من جهة والجهاز الحكومي من جهة أخرى أكثر توافراً، كلَّما كان صانع القرار أكثر درايةً بماهية المشكلة، ومدى خطورتها، وأهميتها بالنسبة للفئات المتضررة من عدم معالجتها.

معالجتها مدة أطول وتتعلَّق بتحقيق هدف جوهري هو الفاعلية أو إجرائي وهو الاستقرار. فالنظام السياسي يهدف إلى تحقيق توازن ديناميكي بين متطلبات الأهداف الأربعة، وبين القضايا الظرفية والقضايا طويلة المدى. للاستزادة والتعمُّق في موضوع الكفاءة والفاعلية في أداء النظام السياسي، انظر كتاب:
والي، خميس حزام (2003): إشكالية الشرعية في الأنظمة العربية، مع إشارة إلى تجربة الجزائر (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية).

** المأسسة السياسية هي عملية بناء سلطة سياسية قومية تضمن المشاركة والمساواة بين المواطنين، وإقامة نظام قانوني مبني على أساس احترام الحقوق العامة وتوزيع المهام على أساس الكفاءة والقدرة على الانجاز، وتنمية بنى متخصصة، والعمل على توسيع المشاركة الشعبية في الحياة السياسية العامة. للاستزادة حول موضوع المأسسة السياسية، انظر كتاب: سالم، وليد محمد (2014): مأسسة السلطة وبناء الدولة – الأمة: دراسة حالة العراق (عمَّان: الأكاديميون للنشر والتوزيع).

وفي المحصلة نجد أنَّ النجاح في نقل المشكلة العامة من حيّزها الشعبي (غير الرسمي) إلى حيِّز العمل الحكومي (الرسمي) يعد الخطوة الأكثر أهمية في عملية البحث عن المعالجة المناسبة لها، لأنَّ عملية انتقال المشكلة لها دلالتان أساسيان، تشير الأولى إلى تحقيق أهداف الفعل السياسي الذي قامت به جماعات الضغط من أجل إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة ومن ثم إدراجها في جدول الأعمال الحكومي، مما يعني اعترافاً حكومياً بوجود المشكلة وضرورة العمل على إيجاد حل مناسب لها. أما الدلالة الثانية فتشير إلى ثبوت انتقال عبء المسؤولية عن معالجة المشكلة من حيّزه الشعبي إلى الحيِّز الحكومي، الأمر الذي من شأنه أن يدفع الحكومة إلى القيام بجهود رسمية هادفة، عبر اتخاذ إجراءات ترمي إلى إعداد مقترحات السياسة العامة المناسبة للتعاطي مع المشكلة بهدف معالجتها.

المبحث الثالث: إعداد البدائل المتاحة لمعالجة المشكلة.

يجري في هذه المرحلة من مراحل رسم السياسات العامة تحديد مجموعة من البدائل المحتملة لحل المشكلة الماثلة أمام الحكومة في حدود الموارد المتاحة، وذلك "بعد أن يتمَّ جمع المعلومات والحقائق واستشارة الجهات المعنية أو ذات المصلحة الحقيقية بالمشكلة قيد الدراسة، وتشكيل لجان على مستوى الجهاز التشريعي (البرلمان)، أو الجهاز التنفيذي (الوزارات) لتقصي المعلومات وسماع آراء الخبراء والمختصين من فنيين وإداريين وقضاة".[11] وتتوقف أهمية المعلومات والآراء التي تحتاج إليها مراكز اتخاذ القرار على قدرتها على إزالة الشك في فاعلية البدائل المطروحة والمراد المفاضلة بينها.فكلَّما ارتفعت درجة عدم

[11] عبد الحميد، أحمد، وآخرون (2015): مقدمة في رسم وتحليل السياسات العامة – دليل تدريبي (القاهرة، برنامج "هي" لدعم المرأة القيادية، ط1)
www.ndaw.org/ar/wp-content/.../Pub_04282015054107.pdf-. تم الدخول إلى الموقع في تاريخ 2018/12/3.

اليقين في نجاعة البدائل، زادت الحاجة لمعلومات أكثر دقَّة لإزالة الشك عن بعض الجوانب التي تحيط بتلك البدائل.

إن فهم عملية إعداد بدائل أو مقترحات السياسات العامة والإجراءات الواجب اتخاذها لغرض معالجة المشكلة العامة في إطار النشاط الحكومي، يتطلب الإضاءة على المقدمات الموضوعية للبدء في عملية إعداد البدائل، وماهية الجهات المشاركة فعلياً في هذه العملية، وطبيعة التفاعلات التي تجري في إطار هذه العملية.

أولاً – المقدمات الموضوعية للبدء في إعداد بدائل السياسات العامة:

على الرغم من الأهمية البالغة لخطوة قيام الحكومة بإدراج المشكلة في جدول أعمالها، إلا أنَّ إنجازها لا يعني بشكل حتمي أنَّ الحكومة ستقوم بعمل يؤدي إلى معالجة المشكلة الماثلة أمامها؛ فمن الممكن أن لا يتحقق ذلك لأسباب متعدِّدة، يمكن تلخيصها بالآتي:

1- حدوث تغيُّر في اهتمامات الأفراد أو الجماعات أو الفئات المتضررة والتي كانت قد ضغطت باتجاه إدراج المشكلة على جدول الأعمال الحكومي نتيجة نشوب حالة طارئة، أو بروز مشكلة أخرى تطال آثارها السلبية فئات اجتماعية أوسع أو المجتمع بأسره، مما يؤدي إلى تغيُّر مكان المشكلة في سلُّم أولويات هذه الفئات أو المجتمع ككل، وهذا قد يخلق مبرراً للحكومة لوقف إجراءاتها الهادفة لإيجاد معالجة مناسبة للمشكلة.

2- إخفاق الحكومة في إيجاد صيغة توفيقية بين القوى المتصارعة أو المتنافسة من شأنها أن تجعل السياسة العامة لحل المشكلة مُرضية لجميع المعنيين بصورة نسبية، ومتوائمة مع مصالحها.

3- عدم توصُّل الجهات المعنية برسم السياسة العامة إلى حل يحقِّق مستوى معقول لمعالجة المشكلة الماثلة أمامها.

4- نجاح الجماعات المتأثِّرة بالمشكلة أو الفعاليات المجتمعية المعنية بها، في بعض الحالات والظروف، بإيجاد حلول لها بصورة أسرع من الحكومة أو حتى دون الحاجة إلى أي نوع من التدخُّل الحكومي.

من جانب آخر، إنَّ اعتراف الحكومة بوجود مشكلة وإدراجها على جدول أعمالها، لا يعني دائماً وجود حالة من التطابق أو الاتفاق في وجهات النظر بين الجماعات الضاغطة حول طبيعة المشكلة وأبعادها وآثارها، وهذا ما يؤثِّر سلبياً في مسار معالجتها. فالتباين والاختلاف حول ماهية المشكلة يعقِّد إلى حدٍّ كبير الإجراءات بشأن معالجتها، لأنَّ الحكومة، في هذه الحالة، لا تواجه مشكلة محددَّة التعريف وواضحة المعالم، إنَّما ما تواجهه فعلياً هو عدد من المداخل والتصوُّرات والتعاريف المتباينة للمشكلة يعكس كل منها رأي جماعة معيَّنة من الجماعات الضاغطة أو المتضررة والتي تتنافس للحصول من الحكومة على حل يحقِّق تطلعاتها. وبالتالي فإنَّ التدبير الأول الذي تعمل عليه الحكومة في إطار عملية إعداد بدائل السياسة العامة هو وضع تصوُّر أو تعريف محدد المعالم خاص بها للمشكلة مع المراعاة النسبية لنقاط الاتفاق والتلاقي في وجهات نظر الجماعات المعنية بحلِّ المشكلة.

فلو كانت المشكلة الماثلة أمام الحكومة – على سبيل المثال- هي ظاهرة انتشار حوادث السرقة والنهب والسطو، فقد يكون هناك اتفاق بين الأفراد أو الجماعات على أنَّ هذه المشكلة ستؤدي حتماً إلى ارتفاع معدلات الجريمة، وقد تطال بآثارها السلبية المجتمع بأسره وتهدِّد أمنه، مما يقتضي العمل على معالجتها. ولكن الاختلاف والتباين في وجهات النظر ينشأ عند تحديد العامل الجوهري المسبب لهذه المشكلة، وهذا ما يقود إلى اختلاف حول ماهيتها وسبل معالجتها. فهناك، مثلاً، وجهة نظر ترى أنَّ السبب الأساسي في انتشار هذه الظاهرة هو النسبة العالية في معدلات الفقر والبطالة، وثانية تراه في عدم قدرة الدولة على احتكار السلاح، وثالثة تعتبر أنَّ السبب يكمن انتشار الأمية وفشل برامج التنشئة الاجتماعية، ورابعة تراه في مظاهر الفساد الموجودة لدى بعض المسؤولين الأمنيين وعدم جديتهم في ملاحقة

المجرمين، وخامسة تؤكد أنَّ التصدع الاجتماعي والجوانب السلبية للعولمة هي السبب في هذه المشكلة...إلخ. وبالتالي فإنَّ هذا الاختلاف في وجهات النظر بشأن السبب الجوهري، على الرغم من الاتفاق حول خطورة المشكلة ووجوب معالجتها، يؤثِّر على مسار حلِّها ويحتِّم على المسؤولين الحكوميين بدايةً الإحاطة بها ودراستها من جميع جوانبها لتكوين تصوُّر كامل بشأنها والتوصل إلى تعريف يحدِّد معالمها ويوضح ماهيتها كخطوة ابتدائية على طريق معالجتها.

من ناحية ثانية، قد تختلف حيثيات عملية إعداد بدائل، كجزء من عملية رسم السياسة العامة، من مشكلة لأخرى، نتيجة اختلاف طبيعة النظم السياسية، ومستوى فعالية الجهات غير الرسمية المشاركة في هذه العملية. حيث أنَّ عملية رسم السياسة العامة، كما يراها خيري عبد القوي، "هي تلك العمليات التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرُّف على بدائل لحلِّها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضٍ للمشكلة"[12]، لذلك فإنَّ الاختلاف في طبيعة المشاكل العامة، وتعدُّد وجهات نظر القوى الضاغطة بشأن كلٍ منها، وتمايز أنماط التفاعل التي تتمُّ في إطار النظام السياسي بين الجهات الرسمية وغير الرسمية في إطار إعداد البدائل المناسبة، من الطبيعي أن يقود إلى اختلاف في الحيثيات التفصيلية في عملية رسم السياسة العامة من مشكلة لأخرى. وهذا يقودنا إلى استنتاج مفاده أنه لا يمكن الحديث عن إجراءات ثابتة وموحَّدة ومؤطَّرة يتم تطبيقُها على جميع الحالات، باستثناء الإجراءات التشريعية المتعلِّقة بإقرار البديل، فهي إجراءات مؤطرة دستورياً تطبق بصورة متماثلة في الحالات كافةً.

[12] عبد القوي، خيري: دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص 128

ثانياً – الجهات المشاركة في عملية إعداد بدائل السياسات العامة:

بما أنَّ إدراج المشكلة العامة على جدول الأعمال الحكومي هو دلالة على انتقال المسؤولية عن معالجتها من إطارها غير الرسمي إلى الرسمي، فإن اليد الطولى في عملية إعداد بدائل السياسة العامة لمعالجتها، تصبح للحكومة. ولكن هذا لا يعني أنَّ الحكومة تعمل بمفردها ولا تشترك مع جهات غير حكومية في إنجاز هذه العملية التي تنطوي بطبيعتها على مستوى كبير من التعقيد الذي يتأتى أساساً من تعدُّد الفواعل المشاركة فيها، وتنوع العوامل المؤثِّرة في ماهيتها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. فهذه العملية تُمثِّل نتاج توجُّهات ومواقف وتصورات وأدوار لفواعل متنوِّعة ومختلفة، أي أنها محصلة لتفاعل العديد من الأدوار المتباينة تقوم بها جهات رسمية وأخرى غير رسمية، وتنطوي على تفاعلات متعدِّدة كالحوار ومساومة والتنافس والضغط والصراع والاقناع وغير ذلك، يمارسها كل طرف من أطراف النظام السياسي.

من ناحية ثانية، القول بإنَّ عملية إعداد البدائل السياسات العامة هو نشاط حكومي بالدرجة الأولى، فهذا لا يعني أنَّ الحكومة لها الحرية المطلقة في إقرار وضع ما تشاء من بدائل، إنَّما في حقيقة الأمر، وفي معظم الحالات، فإنَّها عند النظر في مشكلة عامة ما، تحاول أن تأخذ بعين الاعتبار نقاط الاتفاق أو التلاقي في البدائل المعروضة أساساً لحلِّها، وتجتهد في إيجاد بديل يكون مقبولاً، ولو بصورة نسبية، لدى جميع أو معظم القوى المجتمعية المتأثِّرة بالمشكلة موضوع البحث، بهدف تحقيق حالة معقولة من التوازن بين جميع هذه القوى تضمن للنظام السياسي توازنه واستقراره.

ووفقاً لما سبق، فإنَّ الجهات الرسمية تعدُّ الفريق الأول الذي يمارس دوره في جميع مراحل رسم السياسة بما فيها مرحلة إعداد البدائل، وذلك من خلال ما يتمتَّع به من سلطات دستورية مباشرة للتصرُّف والاقتراح والفعل واتخاذ القرارات. فالبرلمانيون مثلاً، لا ينتظرون تفويضاً من أية جهة رسمية لغرض تشريع لائحة ما، لكونهم دستورياً مخوَّلين بذلك.

وهذا الفريق الحكومي يتكون من رجال السلطة التشريعية ومن أعضاء السلطة التنفيذية والإداريين ومن أعضاء السلطة القضائية، حيث جميعهم يؤدون أدواراً هامة في رسم السياسات العامة، ويسهمون في تنفيذها، ولكن بطرق ودرجات ترجع في الأساس لطبيعة الاختصاص والمهام.[13] فأعضاء السلطة التشريعية مثلاً يؤدون وظيفة أساسية في رسم السياسات عبر تشريع القوانين. ولكن ولا يمكن إضفاء هذه السمة عليهم لمجرد أنهم مخوَّلين دستورياً، وإنَّما قد يستلزم الأمر ممارستهم الفعلية لهذه الوظيفة. كذلك الأمر بالنسبة للسلطة التنفيذية الممثَّلة، بصورة أساسية، بمجلس الوزراء والوزراء المختصِّين، فإنهم في الزمن المعاصر لهم اليد الطولى في رسم السياسات والإشراف عليها كونهم المسؤولون دستورياً عن ذلك، إلى جانب اللجان التي يشكلونها لدراسة المشكلة العامة واقتراح بدائل معالجتها.

وفي هذا السياق يشير ثامر الخزرجي في كتابه (النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة) إلى أنَّ البعض يطلق على المرحلة المعاصرة (مرحلة الهيمنة التنفيذية) والتي تكون فيها فاعلية النظام السياسي معتمدة كلياً على السلطة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات، ولكن لا بد من التأكيد على أنَّ كلا السلطتين التنفيذية والتشريعية تعتمدان على الأفراد والمؤسسات الحكومية المتخصِّصة ومراكز الأبحاث كمصادر للخبرة والمشورة والدراسة فيما يُعرض عليها من مشاكل.[14]

أما أعضاء الفريق الثاني فهم لا يرسمون السياسات العامة بصورة مباشرة، إنَّما يشاركون برسمها في جميع مراحلِّها، من خلال التأثيرات والضغوط التي يمارسونها على الصناع الرسميين، لما يحوزون عليه من القوَّة مثل جماعات المصالح والضغط، والأحزاب السياسية، الرأي العام (المواطنون)، ويشكلون تأثيراً خارجياً هاماً على طبيعة السياسات العامة، وإن

[13] أندرسون، جيمس: صنع السياسات العامة، مرجع سابق ، ص 55

[14] الخزرجي، ثامر كامل محمد (2004): النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة – دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة (عمَّان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط1، ص 167-168

كانوا لا يتمتَّعون بسلطات قانونية رسمية تمنحهم الحق في رسم قرارات السياسة العامة الملزمة.[15]

ويمارس أعضاء كلا الفريقين الحكوميون وغير الحكوميين، بحكم طبيعة أعمالهم ومسؤوليات وظائفهم، مجموعة معقدة من الأعمال هدفها العام التوصل إلى إقرار سياسات عامة بشأن المشاكل الماثلة أمام الحكومة، وتطبيقها وتقييم نتائجها للتأكد من أنَّ أهداف السياسات العامة تُحقِّق فعلاً نجاحات على صعيد حل المشاكل العامة وتُحقِّق رضاً اجتماعياً عاماً. لكن لكل من هؤلاء الأعضاء أهدافه الخاصة التي تختلف في طبيعتها من عضو إلى آخر. فعلى سبيل المثال تشترك الأحزاب السياسية وجماعات المصالح في التعبير عن المصالح والضغط على الحكومة وتقديم بدائل لرسم سياسة عامة بخصوص مشكلة ما. وفي كثير من الأفعال والنشاطات، فإنَّ ما تقوم به جماعات المصالح في إطار رسم السياسات العامة قد لا يختلف كثيراً عمَّا تقوم به الأحزاب السياسية. فالأولى تعدُّ حلقة وصل بين الحكومة والمواطنين الذين يعتبرون أعضاء في تلك الجماعات، حيث تكون المنفعة متبادلة بين الطرفين، إذ تقوم هذه الجماعات بإيصال مطالب أعضائها إلى المسؤولين الحكوميين، وإلى جانب ذلك تسهم في بلورة المطالب الاجتماعية كونها تمتلك الخبرات إزاء موضوعات معيَّنة، وتعمل على تجميعها، والسعي نحو لإيصالها إلى الجهات المسؤولة، وطرحها كبدائل للسياسات العامة. في مقابل ذلك فإنَّ الاستجابة النسبية لاهتمامات تلك الجماعات توفِّر الدعم السياسي للتوجُّهات العامة للحكومة، التي غالباً ما تحرص على إشراك قادة الجماعات المؤثِّرة في اللجان العامة، وإعطائهم دور محسوس في العلاقات بين المواطنين وسياساتها. من جهتها تقوم الأحزاب أيضاً بالتعبير عن المطالب العامة للناس وتقديم بدائل للاستجابة لها بما يتناسب مع مصالحها، وتسعى جاهدة لإثارة اهتمام صنَّاع القرار بها وإقرارها على

[15] أندرسون، جيمس: صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 63

شكل سياسات عامة، وتضغط على الحكومة من أجل تحقيقها، وإلى جانب ذلك تمارس هذه الأحزاب عملية نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين، وتعمل على تعبئة الجهود والمواقف إزائها، إما تأييداً ودعماً أو تصدياً ورفضاً.

مما سبق نلاحظ أنَّ جماعات المصالح والأحزاب السياسية تشتركان بخاصية الضغط على الحكومة لأسباب تخدم مصالح أعضائها. وهذه الخاصية المشتركة تقود غالباً إلى نشوء تحالف مؤقَّت فيما بينها. ولكن بالمقابل هناك اختلافات كبيرة في طبيعة هذين الفاعلين وأهدافهما الخاصة. ويبرز ذلك في عدة نواحي، نحاول الإضاءة على بعضها.

بخلاف الأحزاب السياسية، تتميَّز جماعات المصالح بطبيعة مهنية أو نقابية متخصِّصة. لذلك غالباً ما نراها مؤطَّرة داخل إطار من المصالح المحددَّة، قد تقف عند حدود التخصُّصات العلمية والاهتمامات العملية الوظيفية لأعضائها. على سبيل المثال: إن ما يهمُّ أعضاء نقابة الأطباء هو الشأن الطبي والأمور المتعلِّقة به، فهُم لا يتحرَّكون أو لا يبدون حماساً بالاهتمام بقضايا الفلاحين أو المعلمين أو المحامين عند تعرُّض مصالح هذه الجماعات للخطر، بالمقابل فإنَّهم يتذمرون ويتحرَّكون في حال تعرَّضت مصالحهم لأي نوع من المشاكل أو الأخطار. وبالتالي فإنَّ هذا التأطير الذاتي والإرادي لجماعات المصالح يجعل إمكاناتها في إحداث الضغط والتأثير على الحكومة أقل بكثير من تلك الإمكانات التي تتوافر للأحزاب السياسية التي تبدي اهتماماً بجميع القضايا المجتمعية وإن كان لأغراض انتخابية. فضلاً عن ذلك، فإنَّ قاعدة العضوية لدى جماعات المصالح تكون أضيق بكثير من تلك الموجودة لدى الأحزاب السياسية. فنظراً لمحدودية اهتمامات جماعات المصالح وتخصُّصها، فإنَّ العضوية فيها تقتصر على المتخصِّصين والمهنيين المهتمِّين فقط، في حين يختلف الأمر بالنسبة للأحزاب فهي تضمُّ أعداداً أكثر من الأعضاء تختلف وتتنوع اختصاصاتهم واهتماماتهم ودرجاتهم العلمية والثقافية وغير ذلك.

وفي سياق نفسه، يرى فهمي خليفة الفهداوي أنَّ الأحزاب السياسية وجماعات المصالح تختلف بأهدافها عند القيام بعملية التعبير عن المصالح وتقديم مقترحات الحلول للمشاكل المجتمعية، حيث إنَّ "الأحزاب السياسية، في عملية تعبيرها عن مصالح المجتمع العامة، وعن مطالبه في الاقتصاد والرفاهية، إنَّما هي تسعى من خلال هذه العملية لغرض الوصول إلى مقاعد السلطة وممارسة الحكم فعلياً في المستقبل. في حين لا تسعى إلى ذلك جماعات المصالح، وإنَّما سعيها ينصب نحو السعي لغرض جعل السياسات العامة مستجيبة لمصالحها ومطالبها المصلحية".[16] وهذا يشير إلى أنَّ كل ما يعني هذه الجماعات هو حماية ذاتها ضد أي تعسف في المعاملة قد تمارسه الحكومة ضدَّها، والنجاح في إقناعها بإقرار سياسات عامة تخدم مصالحها.

ومن جانب آخر، يلقي اسماعيل صبري مقلد في كتابه (دراسات في الإدارة العامة) الضوء على مسألة مهمة تتعلَّق بالتفاعلات التي تجري في سياق رسم السياسات العامة، حيث يعتبر أنَّ الأحزاب السياسية تمارس ضغطاً شاملاً في كل مراكز النفوذ المؤثِّرة في السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما جماعات المصالح فتمارس هذا الدور بشيء أكثر تحيزاً وتركيزاً. فهي تقتصر ضغطها على هاتين السلطتين في نطاق الأشخاص والأجهزة ذات الأهمية الاستراتيجية والأكثر اتصالاً بمصالحها حتى يتسنى لها تحقيق أفضل النتائج الممكنة بأقل كلفة وجهد. لذا تركِّز جهودها عادةً في الضغط على الأجهزة التالية:[17]

(أ) أجهزة السلطة التنفيذية وخاصة تلك الوحدات التي لها دور رئيسي مباشر وقوي في تنفيذ السياسات العامة.

[16] الفهداوي، فهمي خليفة: السياسة العامة– منظور كلي في البنية والتحليل، مرجع سابق، ص225.
[17] مقلد، إسماعيل صبري (1980): دراسات في الإدارة العامة– مع بعض تحليلات مقارنة (الكويت: مؤسسة الصباح، ط3) ص 122

(ب) الجهاز التشريعي من خلال النواب الذين يتولون تمثيل هذه المصالح واللجان المسؤولة عن هذه السياسات.

وإلى جانب الجهازين التشريعي والتنفيذي تعمل جماعات المصالح على الحصول على تأييد الرأي العام، والأحزاب السياسية لتوجُّهاتها وللبدائل التي تقدِّمها لصنَّاع القرار لمعالجة المشاكل والمطالب التي تتبناها.

ثالثاً – طبيعة التفاعلات الرامية للتأثير في بدائل السياسات العامة:

تعدّ مرحلة إعداد بدائل السياسات العامة موضعاً لنشاط حكومي بالغ التعقيد، حيث تتفاعل المؤسسات الحكومية مع جماعات أو تنظيمات مجتمعية عديدة ومختلفة من حيث طبيعة التنظيم والمكانة والرؤى والأهداف، والتي تكون متأثِّرة حتماً بالمشكلة المطروحة بشكل مباشر أو غير مباشر في حين لا تشارك في هذه العملية تنظيمات وجماعات غير معنية بتلك المشكلة، ويكون مركز التفاعل هو الجهاز الحكومي وفق دساتير الدول والمبادئ والقيم السائدة.هذا فضلاً عن الندوات والمؤتمرات العامة أو الخاصة بالجماعات المصلحية والأحزاب السياسية وهيئات المجتمع المدني وغيرها. ففي هذه المرحلة تجري مناقشة بدائل السياسات العامة التي قد تأخذ شكل برامج أو مشاريع أو مسودات مراسيم أو قوانين يراد إصدارها لتلبية مطالب أو لمعالجة مشاكل عامة ملموسة.

ويمكن ملاحظة مظاهر التعقيد في مرحلة إعداد البدائل من خلال وجود قنوات للتفاعل المستمر في ما بين الجهات غير الرسمية نفسها من جهة، وتفاعل كل منها مع الجهات الرسمية من جهة أخرى، حيث يهدف هذا التفاعل، بالدرجة الأولى، للتأثير على توجُّهات السياسات العامة. ففي كثير من الحالات يأخذ التفاعل طابعاً مركَّباً عندما يكون الفرد عضواً في أكثر من تنظيم، أو يكون عضواً في مؤسستين حكومية وأخرى غير حكومية في آنٍ معاً. وهذه الحالات شائعة في النظم الديمقراطية التي تتبنَّى تشجيع المشاركة السياسية وتأخذ به نهجاً لها، وتدفع باستمرار باتجاه توسيع المجالات أمام الفرد للمشاركة الفاعلة في عملية رسم

السياسات العامة. فمثل هذه الأمور تجعل الإجراءات المتعلِّقة بهذه العملية أكثر تعقيداً من تلك الموجودة في الأنظمة غير الديمقراطية، لأنَّه في هذه الأخيرة غالباً ما تنفرد القيادة السياسية بدور الموجِّه للسياسات العامة، وقد لا تعمل على توسيع نطاق تفاعلاتها مع الجهات غير الرسمية، مما يجعل نطاق تأثيرها في توجُّهات السياسات العامة محدوداً.

ومن جانب آخر تقتضي الإشارة أيضاً إلى أنَّ الاتصال أو التفاعل الذي يحدث بين جميع الأطراف المشاركة في إعداد بدائل سياسة عامة بشأن مشكلة ما، يهدف إلى التوصُّل إلى إعداد بدائل تتسم بالمعقولية والموضوعية وتتمتَّع بقبول نسبي لدى معظم الأطراف أو جميعها. وهذا ما يسهل العملية اللاحقة وهو اختيار البديل الأكثر نجاعةً من بين مجموعة البدائل المتاحة وإقراره على شكل سياسة عامة لحل المشكلة المطروحة. وتشير دراسة السياسات العامة إلى أنَّ النقاش أو التفاعل الذي يجري بين المستفيدين والمعنيين برسم السياسات للتأثير في توجُّهاتها العامة قد يأخذ إحدى الصيغ التالية: المساومة، المنافسة، الصراع، الأمر أو الفرض، التعاون، والإقناع.

أ. **المساومة:** هي نمط من الصراع الاجتماعي يحاول فيه المشاركون تسوية مسألة قد تتضمَّن إعادة توزيع موارد. كما تشير المساومة إلى العمليات التي يحاول فيها شخص أو أكثر الوصول إلى اتفاق بشأن شروط متبادلة بينهم حول كيفية تصرُّفهم في المستقبل.[18] وفي إطار عملية إعداد البدائل، فهي تعني أنها عملية تفاوض بين طرفين أو أكثر ممن يتمتَّعون بالسلطة أو الصلاحيات للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة أهدافهم، وليس بالضرورة أن يكون حلاً مثالياً عادلاً ومقبولاً بصورة تامة وكاملة من قبل جميع الأطراف.

وفي هذا الإطار يرى مارك ليندنبيرك وبنيامين كروسبي أنَّ رسم السياسات العامة هي عملية نظامية تتميَّز بمميِّزات ديناميكية متحرِّكة تخضع للمساومة والتعبير عن من يحوز

[18] زايد، محمد بدران مصطفى (1991): المفاوضات الدولية (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب) ص 16

على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ والتعبير أيضاً عن ماذا يريد الجمهور ومن يملكه وكيف يمكن أن يحصل عليه؟.[19] ووفقاً لذلك، فإنَّ المساومة تشكِّل إطاراً للتفاعل بين الأطراف المساهمة في إعداد بدائل السياسات العامة، وهي محاولة الوصول إلى تبادل منافع مشتركة بين المتساومين وفقاً لقاعدة (عليك أن تساعدني كي أساعدك). أي أنّ كل فرد أو مجموعة من الأفراد تجد أنّ ما تصبو إليه من منافع متوافرة تحت سيطرة فرد أو جماعة أخرى، ليس بمقدورها أن تحصل عليها بشكل كلي أو جزئي إلا بتقديم شيءٍ ما يرغب به الطرف الآخر، أو الوعد بتقديمه في زمان ومكان وكيفية معيَّنة بالمستقبل.

ومن الشروط الواجب توافرها لإتمام المساومة، توافر الرغبة لدى المتساومين، ووجود شيء معيَّن عند كل مساوم يرغب به المساوم الآخر، ولكن طرفي المساومة قد لا يكونان بالقوَّة نفسها، أو المستوى من الحاجة للشيء موضع المساومة، مما يؤدي إلى تقديم تنازلات أكثر من قبل الطرف الأضعف الذي يخضع بتأثير حاجته الملحَّة، للطرف الآخر.

ب. المنافسة: هي نشاط يمارسه طرفان أو أكثر بهدف الوصول إلى الغاية نفسها، وهذا يشير إلى أنَّ المنافسة تحصل عند وجود جهتين أو أكثر تتعلَّق رغبتهما بالحصول على شيءٍ ما يمتاز بالندرة النسبية، وأنّ حصول أي منهما عليه يمنع الآخر من الحصول عليه بشكل كلي أو جزئي، كالمنافسة بين الأحزاب السياسية على أصوات الناخبين، والمنافسة بين المؤسسات الحكومية للحصول على أكبر قدر من الموارد النادرة وغير ذلك.[20]

وعلى الرغم من أنَّ النظام السياسي هو الذي يحدِّد حالة امتداد المنافسة، إلا أنَّ هناك عدد من الشروط الواجب توافرها في المنافسة، مثل وجود طرفين أو أكثر (حزبين، جماعتين مصلحيتين)، ووجود هدف معيَّن (مشكلة عامة تتعلَّق بموارد اقتصادية، مقاعد برلمانية .. الخ)، يمتاز بالندرة

[19] Landenberg, Marc and Crosby, Benjamin (1981): Managing development: the political dimension(New Jersey ,kumarain press) p.25

[20] الحريري، محمد سرور (2016): إدارة المؤسسات الحكومية والعامة (عمَّان: الأكاديميون للنشر والتوزيع) ص 373

النسبية أي عدم كفاية ما متاح منه لتلبية حاجات المتنافسين جميعاً، وبالتالي يكون لكل طرف من الأطراف المتنافسة الرغبة بالاستحواذ عليه وحده، ومنع الآخرين من الحصول عليه. وبناء على هذه الرغبة فإنّ المتنافسين يعمد كل منهم إلى تحقيق غايته دون تقديم أدنى نفع للآخر، في حين يحاول المتساومون تشجيع بعضهما البعض الآخر على قبول موقف قد يفيد الجميع. غير أنَّ هناك مواقف معيَّنة تضطر المتنافسين إلى اللجوء إلى المساومة عندما يتعرَّض وجودهما معاً إلى الخطر. على سبيل المثال: إقبال الأحزاب السياسية على تكوين الحكومات الائتلافية، أو قبول المعارضة ببعض المكاسب التي تقدِّمها لها الحكومة. ووفقاً لذلك فأنَّ السياسات العامة ليست سوى تعبير عن اختيار البديل الأكثر رشادة في حالات المنافسة. فليس هناك بديل هو الأفضل بشكل مُطلق، وإنَّما البديل الأفضل يتوقّف على ما يفعله الآخرون. وبذلك فإنَّ البدائل يجب أن تكون مترابطة بحيث إنَّ كل لاعب يُعدِّل سلوكه لا ليعكس رغباته وقدراته فحسب، إنَّما ليعكس توقُّعاته بشأن سلوك الآخرين أيضاً.

ج- الصراع: يُعرَّف الصراع بأنَّه "وضع تنافسي تكون فيه أطراف الصراع مدركةً للتعارض في إمكانية الحصول على المراكز، ويرغب كل طرف في أن يحصل على المركز الذي يتعارض مع رغبة الطرف الآخر".[21] وتتطوَّر المنافسة أو الموقف التنافسي إلى حالة الصراع عندما يحاول أحد المتنافسين تنحية الآخر أو إبعاده عن الموقف، أو تحميله تكاليف لا يطيق تحمُّلها. كالتنافس بين مجموعات من الضباط على النفوذ والسلطة في الأنظمة العسكرية والذي غالباً ما يقود إلى الانقلابات تمنح النفوذ والسلطة لمجموعة وتحرم الأخرى منها. وبهذا المعنى فإنَّ الصراع هو حالة من حالات التفاعل التي تحصل بين طرفين يفوز أحدهما بما يطمح إليه ولا يُوفَّق الطرف الآخر في ذلك وإنَّما يتحمل كلفة فوز خصمه.

[21] الدهان، أميمة (1992): نظريات منظمات الأعمال (عمَّان: مطبعة الصفدي، ط1) ص 150

من ناحية ثانية، يمكن للصراع أن يكون علنياً عندما تكون أطرافه معروفة كالصراع بين أحزاب المعارضة والأحزاب الحاكمة، وقد يكون ضمنياً ليس من السهولة ملاحظته من قبل الآخرين خارج حلبة الصراع، كصراع بعض الكتل أو المجموعات السياسية داخل الحزب الواحد، أو داخل البرلمان، أو غير ذلك.[22] أما في سياق إعداد بدائل السياسات العامة، فإنَّ الصراع غالباً ما يظهر بين الأطراف المشاركة في هذه العملية بصورته العلنية، لاسيما حينما لا يسفر التأثير على السياسات العامة من خلال المساومة والمنافسة وغيرها من الطرق عن أية نتيجة مفيدة لذوي المصلحة المختلفين في الأهداف، عندئذٍ يصبح الصراع نشاطاً سياسياً عند مجموعتين أو أكثر للسعي نحو تحقيق أهدافها، بحيث النجاح الذي تحققه مجموعة معيَّنة، سوف يلغي نجاح المجموعة الأخرى ويلحق بها خسارة مباشرة.[23]

لكن تجدر الإشارة إلى أنَّ الصراع لا يتخذ دائماً وبصورة مطلقة مظهراً عنفياً، إنَّما له مظاهر متعدِّدة تتراوح ما بين العنف واللاعنف. فربما يتخذ الصراع طابعاً سلمياً عندما لا يتحوَّل إلى جلب الأذى للطرف الآخر، وينتهي عند حد التهديد والوعيد دون أن يتعدَّى ذلك. كما أنَّه في بعض الحالات يتخذ طابع المساومة وتحقيق بعض المنافع للطرفين كتقاسم السلطة أو النفوذ في قطاع معيَّن، أو التوصُّل إلى حل وسط بشأن وضع بدائل لمعالجة مشكلة ما. وفي كثير من المواقف تصبح العمليات الصراعية عنيفة ومدمرة إذا انطوت على التجاهل الكلي لمصالح وأهداف الطرف الآخر، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى إيقاع الأضرار بأحد الطرفين المتصارعين أو كليهما، وينتهي بفوز أحدهما مقابل خسارة الآخر، أو تدمير سمعته أو مركزه الاقتصادي أو الاجتماعي، أو تجريده من القدرة على المنافسة وذلك وفقاً للعبة الصفرية التي تقوم على أنَّ ما يربحه أحد الطرفين يخسره الآخر.

[22] الحريري، محمد سرور: إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، مرجع سابق، ص 375.
[23] الفهداوي، فهمي خليفة: السياسة العامة– منظور كلي في البنية والتحليل ، مرجع سابق، ص 260

وينظر محمد قاسم القريوي في كتابه (السلوك التنظيمي) إلى الصراع على أنَّه "إرباك أو تعطيل للعمل ولوسائل اتخاذ القرارات، مما يصعِّب عملية المفاوضة والاختيار بين البدائل".[24] فهذا التوصيف للصراع يتَّسم بالموضوعية لأنَّ نتائج أي موقف صراعي غالباً ما يؤدي إلى الحقد والاستياء لدى الطرف الخاسر، فيتحيَّن الفرص أو المواقف الملائمة للانتصار لنفسه في المستقبل، ما يجعل الصراع، بصورة عامة، حالة مؤذية غير مرغوبة، تؤدي إلى خسائر مستمرة ناتجة عن استمرار حالة الصراع، وهذا ما يدفع المعنيِّين إلى السعي والتدخُّل لوقفها. وفي هذا السياق لابد من الإشارة إلى أنَّ الصراع بين الأطراف المعنية برسم السياسات غالباً ما يكون ناجماً عن ضعف قنوات الاتصال فيما بينها، وعدم قدرة النظام السياسي على إشباع حاجات الأفراد والجماعات وتلبية مطالبهم.

د-الأمر أو الفرض: هو إصدار الأوامر والتعليمات بشكل هيراركي من الأعلى إلى الأدنى في نطاق المنظمة الواحدة. ويتم عبر سلسلة الاتصال، من الرؤساء إلى المرؤوسين لتوجيههم وحثهم على تأييد مواقف هؤلاء الرؤساء وتبني برامجهم باستخدام منظومة التحفيز (الثواب للمؤيدين والعقاب للمعارضين). وفي هذا السياق يشير أندرسون إلى أنّ " الذين يعلنون دعمهم يتوقَّعون الترقية أو المكافأة أو الحصول على المعاملة المتميِّزة، بعكس المعارضين الذين يتوقَّعون العقوبات التي قد تصل إلى حد طردهم أو تغيير مواقعهم"[25]. ويعدُّ هذا النمط من التفاعل في عمليات صنع القرار هو الأكثر شيوعاً واستخداماً في الأنظمة الفردية أو غير الديمقراطية، وفي المنظومات العسكرية.

هـ- الإقناع: يأخذ التفاعل بين الأطراف المعنية بإعداد بدائل السياسات العامة طابع الإقناع عندما يحاول أحد الأطراف استمالة الطرف الآخر، والحصول على التأييد لمواقف أو عرض يتبناه الطرف الأول حول مشكلة أو مطلب ما، بعد اقتناع الطرف الآخر بسلامة

[24] القريوي، محمد قاسم (1993): السلوك التنظيمي (عمَّان: دار الشروق، ط2) ص 197
[25] أندرسون، جيمس: صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 110

الرأي أو المسألة المعروضة عليه. ويفسر أندرسون هذا التفاعل بأن الطرف الأول يجعل الآخرين يقبلون بما يطرحه ويوافقون على شروطه دون أن يعدِّل فيها أو يغيِّر، والإقناع الذي يتحقَّق قد بني على حقائق معيَّنة كانت غائبة، أو معلومات كانت مستترة، أو مصالح يمكن أن تتحقق لم تكن واضحة للطرف الآخر، وقد يجتمع كل ذلك، مما يؤدي إلى إيجاد نوع من التعاون بينهما.[26]

و- التعاون: يعدُّ هذا النمط أفضل أنماط التفاعل في نطاق عملية إعداد بدائل السياسات العامة كونه يأخذ توجهاً تعاضدياً ينبثق من اقتناع الجهات المشاركة في رسم السياسات العامة بأحقية قضايا بعضها البعض، ووجود اتفاق ضمني فيما بينها على تحقيق أهداف مشتركة دون أن يحاول أي منها تحقيق مصالحه وأهدافه على حساب الجهة الأخرى، مما يسهل عملية التوصل إلى البديل المناسب لمعالجة المشكلة العامة المطروحة. وهذا يعني أنَّ التفاعل يأخذ طابعاً تعاونياً عندما تتوقَّع الجهات المعنية بمعالجة المشكلة أنَّ إطار الحل سيأخذ مصالحها بعين الاعتبار ويمنحها مكاسب قد لا تستطيع الحصول عليها فيما لو سارت بطريق مغاير للتعاون. وترى باربارا أندرسون في كتابها (التفاوض الفعال) أنَّ هذا النوع من التفاعل يشير إلى وجود علاقة إيجابية تعاونية بين الأطراف المشاركة في إعداد بدائل السياسات العامة، تجعلها تفضِّل انتهاج أسلوب تحقيق المصلحة المشتركة أو ما يُعرف بمباراة اكسب ودع غيرك يكسب، حيث تعمل الأطراف جاهدة من أجل التوصُّل إلى صيغة اتفاق تتحقَّق من خلالها مصالح الأطراف كافةً، من دون أن يكون القصد الإضرار بأي طرف، وهذا الاتفاق يكون من منظور مستقبلي.[27] لكن التفاعل القائم على التعاون يحدث في حالات قليلة نسبياً نظراً لأنَّ مشاكل السياسات العامة متشعبة ومختلفة، وفي كثير

[26]الحريري، محمد سرور: إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، مرجع سابق، ص 375 – 376. أنظر أيضاً: جيمس أندرسون: صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 110.

[27]أندرسون، باربارا (2011): التفاوض الفعال – مهارات التفاوض الاحترافي، إشراف أحمد بهيج (القاهرة: مكتبة الهلال للنشر والتوزيع، ط1) ص 28

منها لا تحبذ الأطراف طريق التعاون في حلِّها؛ لأنَّ الحل قد يصب في مصلحة طرف أو أكثر دون الأطراف الأخرى.

وفي هذا السياق، لابد من التنويه إلى أنَّ راسمي السياسات العامة ليس لديهم كامل الحرية في إعداد ما يشاؤون من بدائل سياسة عامة بشأن مشكلة عامة معيَّنة. فعملية إعداد البدائل لمعالجة مشكلة عامة ما تسبقها اتصالات متشعبة تبحث عن إمكانية التوصُّل إلى بدائل تتسم بالمعقولية والرشد. وعلى الرغم من وجود أنماط متعدِّدة للتفاعل، وقيام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بالاتصال والتشاور ومحاولة الوصول إلى بدائل ناجعة ومقبولة لمعظم الأطراف أو جميعها، إلا أنَّ هذه البدائل يجب أن تكون منسجمة بجميع حيثياتها مع القواعد الدستورية المعمول بها، ومراعية للقيم المجتمعية بشكل عام.

المبحث الرابع: اختيار البديل الأنسب لمعالجة المشكلة وإقراره على شكل سياسة عامة.

تشكِّل عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة لاختيار البديل الأفضل وإقراره على شكل سياسة عامة لمعالجة المشكلة المراد حلُّها، المرحلة الأخيرة في عملية رسم السياسات العامة والتي يطلق عليها البعض اختصاراً عملية اتخاذ القرار* أو عملية إقرار السياسة العامة، إذ يتوجب أن تتمَّ هذه العملية على أسس عقلانية رشيدة تتيح تحقيق أكبر قدر من النتائج الإيجابية وتقلِّل من السلبية في الاستجابة للمطلب المطروح أو معالجة المشكلة العامة المطروحة.

*يخلط بعض الباحثين بين مصطلحي "صنع القرار" و"اتخاذ القرار" ويعتبرهما مترادفين، إلا أنَّهما في واقع الأمر مختلفين، حيث إنَّ الثاني هو جزء من الأول. بمعنى أنَّ عملية اتخاذ القرار تشكِّل مرحلة أو خطوة جزئية من عملية كلِّية يُطلق عليها رسم أو صنع السياسات العامة، والتي تتكون من أربع مراحل تبدأ بتحديد المشكلة العامة وتنتهي باتخاذ القرار، أي بإقرار سياسة عامة لمعالجتها، فضلاً عن ذلك فإنَّ عملية صنع القرار هي أكثر تعقيداً وشمولاً من عملية اتخاذ القرار، لأنها تشكِّل حصيلة التفاعلات والأنشطة والمداولات التي تسعى بالأساس إلى تحقيق هدف يتمثَّل في معالجة مشكلة عامة ما والذي من أجله تمَّ اتخاذ القرار.

ويستند صانع القرار في هذه العملية إلى مجموعة معايير قد تختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لنمط النظام السياسي وطبيعته الأيديولوجية القيمية، لكن بعض هذه المعايير يتخذ طابعاً عاماً، ويتمُّ العمل وفقه في معظم البلدان، مثل: قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة الواجب تسخيرها في معالجة المشكلة، نوعية المعالجة التي يقدِّمها البديل إلى المشكلة فيما إذا كانت جزئية أو كلية، تكلفة البديل المترتبة عنه عند تنفيذه، مدى انسجام البديل مع أهداف السياسات العامة الأخرى التي تتخذها الحكومة لمعالجة القضايا المجتمعية، ودرجة المخاطرة المتوقَّعة عن البديل في حال لم يتم تحقيق الهدف المرجو منه. وبناء على تلك للمعايير وغيرها من الحسابات، يتمُّ التوصل إلى اختيار البديل الأكثر قدرةً على حل المشكلة أو المشاكل الماثلة أمام الحكومة لما يتمثَّل فيه من مواصفات تتناسب مع الإمكانيات المتاحة والأهداف المطلوبة، وذلك من خلال الوحدات القرارية التي تشكِّل الإطار التنظيمي الذي تتفاعل ضمنه أفكار صانعي القرار.[28]

كما أنَّ صانع القرار، إلى جانب استناده للمعايير آنفة الذكر، يخضع لمؤثرات وقيم كثيرة قد تفرض نفسها عليه عند القيام بمهمة اختيار البديل الأنسب، مثل الواقع الاقتصادي والاجتماعي والأمني للدولة، القيم السياسية والإيديولوجية والفردية السائدة فيها وغير ذلك، لكن الدستور يبقى أهم هذه المؤثِّرات على الإطلاق نظراً لأهميته كمرجعية أساسية في تنظيم العلاقات بين المؤسسات، بالإضافة إلى أنَّه الأساس الشرعي لكل قوانين الدولة.

في هذا الصدد، يشير غابرييل ألموند إلى أنَّ أية حكومة لا بد أن يكون لديها دستوراً نافذاً ومجموعة من القواعد النافذة لغرض اتخاذ القرارات. ويؤكد أنَّ جميع الحكومات على مختلف أنماطها، بما فيها الحكومات الديكتاتورية القائمة على الإكراه، تحاول أن يكون لديها مجموعة من الترتيبات النافذة لاقتراح المراسيم، ودراستها وتبنيها. وقواعد القرار أو أحكام

[28] السامرائي، قتيبة مخلف عباس (2009): آليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي (مجلة سر من رأى، العدد 10، السنة الرابعة، أيار) ص 59

القرار هي القواعد الأساسية التي تحكم طريقة اتخاذ القرار، وتحدِّد أدوار رسم السياسة العامة وتقسِّمها بنيوياً ووظيفياً وما شابه ذلك.[29] فمن خلال أحكام القرار تتحدَّد شروط التنافس السياسي على التأثير في قرارات السياسات العامة، حيث يسعى الأفراد والجماعات لهذا التأثير بالعمل ضمن نطاق تلك الأحكام.*

فالدستور في الأنظمة الديمقراطية، يعدُّ المرجعية الأساسية في بيان مجموعة المبادئ والاختصاصات التي تحكم عمل المؤسسات وتنظِّم العلاقات فيما بينها، كما أنَّه الأساس في رسم معالم النظام الاجتماعي الذي يضمن احترام السلطات العامة للمبادئ الدستورية ويؤمِّن حقوق الفرد والجماعة. وهذا ما يؤكده موريس دوفرجيه في كتابه (المؤسسات السياسية والقانون الدستوري) إذ يرى أنَّ "الفكرة القائلة بأنَّ الدستور يعبِّر عن الميثاق الاجتماعي تبقى صحيحة. ولكنها انتقلت تدريجياً إلى مصاف ثانوي لمصلحة مفهوم آخر (قانوني) يسمح بضمان احترام جميع السلطات العامة للقواعد الدستورية. فالدستور يقع في قمة تراتبية الضوابط القانونية، وهذا يعني أنَّ كل النصوص الأخرى من قوانين، مراسيم، قرارات وغيرها ينبغي أن تحترمه تحت طائلة الإلغاء".[30] ووفقاً لذلك فإنَّ الدستور يعدُّ من أكثر العوامل تأثيراً في عملية إقرار البديل الأنسب لسياسة عامة إزاء مشكلة عامة ما. فطالما أنَّ الدستور هو الذي ينظِّم العلاقة ما بين المؤسسات السياسية ويحدِّد اختصاصات ونطاق عمل كل

[29] ألموند، غابرييل إيه.، جي. بنغهامباويلاإبن: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر – نظرة عالمية، مرجع سابق، ص 160

* يعدُّ الرئيس الأمريكي الأسبق توماس جيفرسون أول من أشار إلى أهمية ثبات أحكام القرار الأساسية للأمة حين قال في مقدمته لمجلس النواب" إن مجموعة سيئة من القواعد أفضل من عدم وجود أية قواعد على الإطلاق، ففي غياب مجموعة شرعية من الترتيبات لبلورة القضايا، ودراستها، ومناقشتها، ثم اتخاذ قرار من عدد من الوجهات النظر، فإنَّ الحكومة قد تنهار، وقد تُتخذ القرارات بالقوَّة". أنظر ألموند، غابرييل إيه.، جي. بنغهامباويلاإبن: المرجع نفسه، ص 160 أيضاً.

[30] دوفرجيه، موريس (1992): المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع) ص 12.

منها، فإنَّ هذا التنظيم والتحديد يصبحان ضوابط أساسية يُؤخَذ بها عند إقرار السياسات العامة، بحيث يصبح تجاوز أيٍ من هذه المؤسسات لاختصاصاتها في رسم السياسات العامة انتهاكاً للدستور. ولكن هذا الأمر لا يبدو جلياً إلا في الأنظمة الديمقراطية، في حين يكون الأمر مختلفاً في غيرها من الأنظمة. وفي هذا الصدد يبيِّن دوفرجيه" أنَّ أهمية الدساتير هي أكثر هشاشة في الدول التسلطية، لأنها تحدِّد مثالاً أو تمويهاً، أكثر مما تحدِّد واجبات قانونية. غير أنه يجب التمييز بين الجزء النظامي المحض في هذه الدساتير، والمتعلق بالأصول وبتنظيم المؤسسات السياسية، وبين الواجبات والحدود المفروضة على هذه المؤسسات في علاقاتها مع المواطنين. يُحترَم الجزء الأول بصورة عامة، أقله شكلياً، في حين يُنتهَك الجزء الثاني. فإعلانات الحقوق والضمانات ضد القرارات التعسفية والطعون لتجاوز السلطة الحكومية تبقى دون أي تطبيق. ولكن بإمكان مواطنين جسورين أن يطالبوا بتطبيق المبادئ التي يطرحها الدستور".[31]

ويجدر التأكيد هنا أنَّه لا يمكن لأي بديل لسياسة عامة أن يلقى رضاً عاماً إلا إذا كان متوائماً ومنسجماً مع القيم والمبادئ والتوجُّهات الإيديولوجية التي يحدِّدها دستور الدولة باعتباره ميثاقاً اجتماعياً. فالسياسات العامة لا تستمد أي نوع من الشرعية القانونية والتأييد السياسي والمساندة الجماهيرية سواء في الإقرار والأهداف والتنفيذ إلا من خلال انسجامها وتوافقها مع القواعد الدستورية خصوصاً في جانبها القيمي.

وبالإضافة إلى الدستور، هناك الكثير من المؤثِّرات في عملية اختيار البديل الأنسب لمعالجة المشكلة المطروحة وإقراره على شكل سياسة عامة، كالمؤثِّرات الاقتصادية والعسكرية والثقافية وغيرها. فالمؤثِّر الاقتصادي له تأثير بالغ على سلوك صانع القرار ويعدُّ معياراً محورياً في عملية الاختيار، حيث أنَّ وجود حالة اقتصادية قوية في الدولة ينعكس بشكل مباشر على الأوضاع العامة للدولة، سواء من الناحية العسكرية أو الأمنية أو السياسية،

[31]دوفرجيه، موريس: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، مرجع سابق ص 12– 13.

وهذا ما تتيح لصانع القرار التحرُّك بمرونة أكثر في المجال العام للسياسة، فيتخذ قراره بمعزل عن الكثير من الضغوط الداخلية والخارجية، لذلك فإنَّ هامش المناورة في اتخاذ القرارات يكون أوسع لدى الدول الغنية التي تمتلك الموارد منه لدى الدول الفقيرة التي تعاني من ندرة الموارد وتكون مقيدة بمسائل كثيرة تتعلَّق باعتماديتها الدولية .[32] كذلك الأمر بالنسبة للحالة العسكرية للدولة، فكلَّما كانت أقوى، كلَّما امتلك صانع القرار مرونة وقدرة أكثر على اتخاذ قراره باستقلالية. وبالتالي فإنَّ بيئة النظام السياسي التي يعمل ضمنها، تؤثر بصورة أو بأخرى في توجُّهاته وفي ماهية السياسات العامة التي يتَّبعها؛ فطبيعة الثقافة السياسية السائدة في المجتمع والقيم والمعتقدات السياسية الأساسية التي يتبناها، تعدُّ من أهم المعايير التي يأخذها صانع القرار بالاعتبار عند المفاضلة بين بدائل السياسة العامة، إدراكاً منه بأنَّ أي بديل لا ينسجم مع القيم العامة والأيديولوجيا السائدة لن يلقى رضاً عاماً من قبل أفراد المجتمع.

ولابد من الإشارة إلى قضية هامة وهي أنَّ متخذي القرار عندما يختارون البديل الذي يعتبرونه الأفضل، يختارونه من بين البدائل المنظورة لهم حصراً، أي التي تمَّ التوصل إليها مسبقاً. ولكن فقد تكون هناك بدائل من النوع غير المنظور والأكثر قبولاً بمعيار المصالح والأهداف والظروف، إلا أنَّ عدم معرفة متخذي القرار بها أو عدم إدراكهم لها هو الذي يجعلهم يحصرون تفكيرهم في إطار البدائل المنظورة وحدها.[33]

---

[32] للاستزادة انظر: ألموند، غابرييل إيه.، باويلالإبن، جي. بنغهام: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر – نظرة عالمية، مرجع سابق ، ص 38–52.
كذلك الخزرجي، ثامر كامل محمد: النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة – دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، مرجع سابق، ص 86– 89

[33] زهران ، جمال علي (د.ت.): الإطار النظري لصنع القرار السياسي – رؤية استراتيجية لصنع القرار التنموي في مصر، جامعة قناة السويس. ص 11
www.pidegypt.org/download/Decision.../gamal%20zahran.pdf تم الدخول إلى الموقع في تاريخ 2019 /2/4

ومن الأهمية بمكان التوضيح بأنَّ إقرار السياسة العامة، يُقصد به إصدارها في الشكل القانوني (مرسوم، قانون، تشريع، قرار) الذي يمنحها شرعية ويضفي عليها طابع الإلزام. فعملية الإقرار خطوة لازمة تسبق وضع السياسة المقترحة قيد التنفيذ، كما أنها عملية سياسية تشريعية تجري وفق نظام الحكم والقواعد القانونية المعمول بها في كل دولة. ولكن، بصورة عامة، تمرُّ هذه العملية بخمس مراحل تبدأ باقتراح مشروع القانون، مناقشته في الهيئة التشريعية، التصويت عليه، إصداره، ثم نشره في الجريدة الرسمية.[34] وتتطلب هذه العملية قبل مباشرتها التأكد من أنَّ الحكومة تتمتَّع بالسلطة القانونية والتشريعية التي تخوِّلها ممارسة حق رسم هذه السياسة العامة، وفي موازاة ذلك تعمل الحكومة على تكوين رأي عام داعم لهذه السياسة المقترحة من أجل تسهيل الحصول على موافقة الهيئة التشريعية (البرلمان) عليها.

بقي أن نشير إلى أنَّ إقرار السياسة العامة في شكله القانوني لا يُحدث أثراً بشأن المشكلة العامة التي يعالجها ما لم تتحقق له المتطلبات الضرورية واللازمة من أجل تحويله من مجرد مبادئ وقواعد وأسس إلى برامج عمل تنفيذية. ويأتي على رأس هذه المتطلبات التمويل، أي توفير الاعتماد اللازم لجعل ما تمَّ إقراره واقعاً ملموساً من خلال تحويله إلى برامج عمل وتنظيم الجهاز الوظيفي الذي يتولى مهمة التنفيذ من أجل تحقيق الأهداف التي ترمي السياسة العامة لتحقيقها.

ومما سبق نستنتج أنه على الرغم من أنَّ عملية رسم السياسة العامة، بمراحلِّها الأربع، تعدُّ نشاطاً حكومياً في المقام الأول، فإنَّ ذلك لا يعني أنَّ الحكومة تنفرد كلياً في اختيار البديل الأنسب وإقراره، إنَّما في حقيقة الأمر، وفي معظم الحالات، فإنَّها عندما تنظر في مشكلة عامة ما، تحاول أن تأخذ بعين الاعتبار نقاط الاتفاق أو التلاقي في البدائل المرشَّحة أساساً لحلِّها، وتجتهد في اختيار البديل الأكثر قبولاً لدى جميع أو معظم القوى المجتمعية

[34] عبد القوي، خيري: دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص 140

المتأثِّرة بالمشكلة المراد معالجتها، بهدف تحقيق حالة معقولة من التوازن بين جميع هذه القوى تضمن للنظام السياسي توازنه واستقراره. وعليه فإنَّ عملية إقرار السياسة العامة ليست عشوائية، بل تمثِّل محصلة لمجموعة تفاعلات تجري بين الفاعلين في عملية رسم السياسات العامة، ونتيجة للتشاور بين مستويات تنظيمية متعدِّدة بعد أن يتم إجراء دراسة معمقة للاحتمالات المترتبة على بديل من البدائل المتاحة.

وفي محصلة ما تمّ استعراضه نجد أنَّ عملية رسم السياسات العامة تمثِّل الأهداف التي تسعى الحكومة لتحقيقها والقواعد والقيم التي تلتزم بها. فهي عملية معقدة يتدخَّل بها عدد ليس بقليل من الفواعل في جميع مراحلِّها بما فيها مرحلة اختيار البديل الأنسب وإقراره، وتتأثر بكثير من العوامل والمتغيرات، ويتوقف عليها، إلى حد كبير، استقرار النظام السياسي من عدمه. ويؤكد إسماعيل صبري مقلد في كتابه (دراسات في الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة) على ذلك بقوله "إنَّ رسم السياسات العامة هو عملية حركية بالغة الحساسية والتعقيد، وتشمل العديد من المتغيرات والمؤثِّرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة واسعة من ردود الفعل التي تتصرف بدورها إلى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي"[35]. لذلك إذا كان النظام السياسي لا يتمتَّع بالمرونة الكافية لاحتواء التأثيرات السلبية للضغوط الواردة إليه من بيئته والتفاعل معها بصورة إيجابية، فإنَّه قد يفقد توازنه الأمر الذي يهدِّد استمرارية بقائه. وعليه فإنَّ "الإطار العام للسياسات يجب أن يكون على درجة كبيرة من المرونة والاتساع بحيث يوفر فرصاً معقولة ومناسبة لتيارات الرأي العام والمصالح المختلفة لكي تُعبِّر عن نفسها في غير ما يكون هناك تجاوزٌ لحجمها أو لقوتها الحقيقية".[36] فعندما يراعي صانع القرار، عند اختيار البديل

[35] مقلد، إسماعيل صبري (1980): دراسات في الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة (الكويت، دار الصباح) ص 113.
[36] مقلد، إسماعيل صبري: المرجع نفسه، ص 114.

المناسب لمعالجة المشكلة الماثلة أمامه، توجُّهات الرأي العام ومصالح القوى المتأثِّرة أو المعنية بحلِّها فإنَّه يضمن تأييدهم ومساندتهم للبديل المختار، الأمر الذي من شأنه أن يساهم في التخفيف من حدة الصراعات داخل المجتمع ويضمن للنظام السياسي الشرعية والاستقرار.

الخاتمة:

حاولت هذه الدراسة إظهار الأهمية المحورية لعملية رسم السياسات في الدورة الكلِّية للسياسات العامة، وبيان ماهية النشاط السياسي الذي تقوم به الحكومة ومختلف الفواعل المشاركة بهذه العملية في إطار كل مرحلة من مراحل رسمها. وأوضحت الدراسة أنَّ رسم السياسات العامة هو عملية سياسية تبدأ بتحديد المشكلة العامة وإثارة اهتمام الحكومة بشأنها ليصار إلى إدراجها على جدول الأعمال الحكومي، وإعداد البدائل المتاحة لحلِّها، ثم اختيار البديل الأنسب من بينها وإقراره على شكل سياسة عامة عبر إصدارها في الشكل القانوني الذي يكسبها الشرعية ويضفي عليها طابع الإلزام. وبيَّنت الدراسة أنَّ هذه العملية مركَّبة تتسم بدرجة كبيرة من التشابك والتعقيد، كونها تمثِّل محصلة لتفاعل العديد من الأدوار المتباينة التي تؤديها جهات رسمية وأخرى غير رسمية، وانعكاساً لتصورات ومؤثرات وعوامل ضغط مختلفة، ونتاجاً لمواقف متنوِّعة، وتنطوي على تفاعلات سياسية متعدِّدة كالمساومة والمنافسة والصراع والفرض والإقناع والتعاون.

وتوصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

1- تنشأ السياسات العامة نتيجة وجود مشاكل عامة تتطلب تدخلاً حكومياً، لذلك فإنَّ هذا النوع من المشاكل يعدُّ الأساس الموضوعي لرسم السياسات العامة. فالحكومات على مختلف أشكالها وإنَّماطها لا ترسم سياسات عامة لمعالجة مشاكل خاصة محدودة الأثر، إنَّما لمعالجة مشاكل عامة واضحة المعالم والأبعاد، تثير اهتماماً ملموساً لدى عامة

المواطنين أو لدى فئات عديدة منهم ويتأثرون بها بشكل مباشر أو غير مباشر، وتهدِّد استقرار النظام السياسي ومستوى شرعيته.

2- إنَّ التحديد الواضح والدقيق للمشاكل العامة وتعريفها، يعدُّ شرطاً ضرورياً ولازماً لنجاح السياسات العامة في تحقيق أهدافها؛ حيث أنَّ النجاح في رسم سياسة عامة لمعالجة مشكلة ما، يعتمد إلى حد كبير على التشخيص الدقيق لها، والإدراك الوافي لماهيتها، والإحاطة الكاملة بأبعادها، الأمر الذي من شأنه أن يسهِّل على راسمي السياسات تحديد بدائل مناسبة لمعالجتها. وفي مقابل ذلك، فإنَّ الإخفاق في اكتشافها أو معرفة الأسباب الحقيقية لنشوئها، يجعل الفشل في اختيار البدائل المناسبة لمواجهتها، أمراً محتملاً.

3- إنَّ رسم السياسات العامة يتطلب النجاح في لفت انتباه الحكومة إلى أنَّ حدثاً طبيعياً أو تصرُّفاً بشرياً أدى إلى خلق مشكلة عامة جديرة باهتمامها، وبضرورة قيامها باتخاذ ما يلزم للمباشرة بمعالجتها. لكن ذلك يتوقف على قدرة من يعتقدون بوجود المشكلة على إقناع الحكومة بذلك. فالمشكلة العامة التي لا تحرِّكها أوساط واسعة من المواطنين بقوَّة وفعالية، والتي لا تكون مقرونة بفعل سياسي ضاغط، قد لا تجد سبيلها نحو مواضع اهتمامات الحكومة.

4- إنَّ الاتفاق على وجود مشكلة عامة، واستعداد المتأثِّرين والمهتمين بها للضغط على الحكومة لمعالجتها، لا يكفي لإثارة اهتمام الحكومة بها لغرض إدراجها في جدول الأعمال الحكومي، الأمر الذي يقتضي القيام بفعل سياسي وممارسة الضغوط على الحكومة لتحقيق هذا الغرض. وكلَّما كان المتأثِّرون والمهتمُّون بالمشكلة أكثر تنظيماً وتماسكاً وقدرةً على القيام بحملات سياسية للضغط على الحكومة، كلَّما ازدادت احتمالات نجاحهم في دفعها لإدراج المشكلة الناشئة على جدول أعمالها.

5- إنَّ نجاح المتأثِّرين والمهتمين بالمشكلة العامة في دفع الحكومة لإدراجها على جدول أعمالها، يؤدي إلى انتقالها من حيزها غير الرسمي إلى حيز العمل الحكومي، مما يعني اعترافاً حكومياً بوجود المشكلة ووجوب العمل على معالجتها. إلا أنَّ الاعتراف بها وإدراجها على جدول الأعمال لا يعني بالضرورة اتفاق المسؤولين الحكوميين في الرأي

على السبب الجوهري لنشوئها، الأمر الذي يحتِّم على الجهات الحكومية المعنية برسم السياسات العامة القيام بما يلزم لوضع تصوُّر كامل عنها، والتوصل إلى تعريف يحدِّد معالمها ويوضح ماهيتها كخطوة ضرورية ولازمة لإعداد البدائل المحتملة لمعالجتها، تمهيداً لاختيار البديل الأفضل الذي يُقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل لها ينال رضاً وقبولاً عاماً.

6- تعدُّ عملية إعداد بدائل السياسة العامة لمعالجة مشكلة معيَّنة، موضعاً لنشاط حكومي بالغ التعقيد يشترك فيه العديد من الفواعل الرسمية وغير الرسمية، لكل منها تصوُّره الخاص بالنسبة لتعريف المشكلة المطروحة وبدائل حلِّها الذي قد يتناقض، بصورة متباينة، مع تصورات الآخرين. وفضلاً عن ذلك، تؤثر في سياق هذه العملية عوامل ومؤثرات عديدة تتعلَّق بطبيعة النظام السياسي، ومدى الهامش الديمقراطي المتاح أمام الجهات غير الرسمية، والقيم والمعتقدات السياسية وغيرها. لكن على الرغم من محورية النشاط الحكومي في هذه العملية، فإنَّها بواقع الأمر تمثِّل نتاجاً لتفاعل العديد من الأدوار والعوامل المختلفة، وتنطوي على محاولة التوفيق بين التصورات المتضاربة، إلا أنها تنتهي بفوز تصورات محدَّدة تصاغ وفقها البدائل.

7- يحدِّد النظام السياسي نطاق التحرُّك والهامش المتاح لمشاركة الجهات غير الرسمية في عملية رسم السياسات العامة، ابتداءً من المشاركة في تحديد المشكلة العامة وتعريفها وانتهاءً بإقرار سياسة عامة لحلِّها. لذلك، فإنَّ مدى تأثير الجهات غير الرسمية في هذه العملية مرتبط إلى حد كبير، بمرونة الإطار العام لرسم السياسات الذي يحدِّده النظام السياسي. فإذا كان هذا الإطار يتمتَّع بدرجة كبيرة من المرونة والاتساع، فإنَّه يوفر فرصاً معقولة ومناسبة للجهات غير الرسمية للتعبير عن نفسها، التأثير بصورة أكبر على قرارات السياسات العامة.

8- يبدو دور النظام السياسي في تعيين القنوات والطُّرق والأساليب التي تمكِّن الجهات غير الرسمية من إحداث تأثير في النشاط الحكومي وفي التوجُّهات صانع القرار السياسي جلياً في مرحلة إعداد بدائل السياسات العامة، حيث يحرص النظام السياسي على تعيين

الجهات التي تساهم في هذه المرحلة وتحديد دور كل منها، وكيفية التنسيق فيما بينها وتوجيه تفاعلاتها بما يضمن التوصُّل إلى إقرار سياسات عامة تؤمِّن للنظام السياسي الشرعية والاستقرار من جهة، وتحقِّق رضاً عاماً لدى أفراد المجتمع من جهة أخرى. وقد تأخذ هذه التفاعلات صيغة المساومة، أو المنافسة، أو الصراع، أو التعاون وغيرها، وذلك حسب أهمية المشاكل المطروحة ودرجة حساسيتها ومدى قوَّة تأثيرها على مصالح المعنيين بها من جهة، ومستوى شدة الصراع السياسي الدائر حولها من جهة أخرى.

9- يسعى النظام السياسي إلى تنظيم سلوك الأفراد والجماعات وضبط صراعات القوى السياسية الفاعلة في المجتمع، وتحقيق حالة معقولة من التوازن فيما بينها تضمن له شرعيته واستقراره، لذلك وعلى الرغم من أنَّ رسم السياسات العامة يعدُّ نشاطاً حكومياً في الدرجة الأولى، إلا أنَّ الحكومة كأحد مكونات النظام السياسي، تحرص على إشراك فواعل غير حكومية في مناقشة بدائل السياسات العامة، وتسعى إلى التوفيق بين مصالحها المتضاربة، وتجتهد في البحث عن نقاط الاتفاق والتلاقي في البدائل المرشَّحة أساساً لحلِّ المشاكل العامة ليتسنى لها اختيار البدائل الأكثر قبولاً وإقرارها في شكل سياسات عامة. وهذا ما يشير إلى أنَّ عملية اختيار البديل المناسب لا تنفرد بها الحكومة وحدها، ولا تخضع لآليات نمطية ثابتة، إنَّما هي نتاج لمناقشات وتفاعلات سياسية متجددة بين مختلف الفواعل التي يتكون منها النظام السياسي.

10- إنَّ اختيار البديل الأنسب وإقراره في شكل سياسة عامة لمعالجة مشكلة ما، هو عملية بالغة التعقيد تخضع لمؤثرات عديدة أهمها: طبيعة المشكلة المطروحة للمعالجة ودرجة حساسيتها، الدستور كونه المرجعية الأساسية في تنظيم العلاقات بين المؤسسات والأساس الشرعي لكل قوانين الدولة، البيئة الداخلية والخارجية للنظام السياسي، الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والعسكري للدولة، طبيعة الثقافة السياسية والقيم العامة السائدة في المجتمع. فكل هذه المؤثِّرات وغيرها يأخذها متخذو القرار بعين الاعتبار عند اختيار البديل الأنسب، إدراكاً منهم بأن عدم مراعاتها يجعل القرار الذي سيتمُّ اتخاذه خاطئاً.

المراجع

المراجع العربية:

الكتب:

1- الحريري، محمد سرور (2016): إدارة المؤسسات الحكومية والعامة (عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع).

2- الحسين، أحمد مصطفى (1994): تحليل السياسات – مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية (دبي: مطبعة البيان التجارية).

3- الخزرجي، ثامر كامل محمد (2004): النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة – دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة (عمَّان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط1).

4- الدهان، أميمة (1992): نظريات منظمات الأعمال (عمان: مطبعة الصفدي، ط1).

5- الفهداوي، فهمي خليفة (2001): السياسة العامة- منظور كلي في البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة).

6- القريوي، محمد قاسم (1993): السلوك التنظيمي (عمَّان: دار الشروق، ط2).

7- زايد، محمد بدران مصطفى (1991): المفاوضات الدولية (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب)

8- سالم، وليد محمد (2014): مأسسة السلطة وبناء الدولة – الأمة : دراسة حالة العراق (عمَّان: الأكاديميون للنشر والتوزيع).

9- عبد القوي، خيري (1989): دراسة السياسة العامة (الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر، ط).

10- مقلد، إسماعيل صبري (1980): دراسات في الإدارة العامة- مع بعض تحليلات مقارنة (الكويت: مؤسسة الصباح، ط3). 11- والي، خميس حزام (2003): إشكالية الشرعية في الأنظمة العربية، مع إشارة إلى تجربة الجزائر (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية).

الدوريات:

1- السامرائي، قتيبة مخلف عباس (2009): آليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي (مجلة سر من رأى، العدد 10، السنة الرابعة، أيار).

2- الطيب، حسن أبشر (1994، آذار): تحليل السياسات العامة (مسقط: مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، العدد 56).

المواقع الإلكترونية:

1- زهران ، جمال علي (د.ت.): الإطار النظري لصنع القرار السياسي – رؤية استراتيجية لصنع القرار التنموي في مصر، جامعة قناة السويس.

www.pidegypt.org/download/Decision.../gamal%20zahran.pdf

2- عبد الحميد، أحمد، وآخرون (2015): مقدمة في رسم وتحليل السياسات العامة – دليل تدريبي (القاهرة، برنامج "هي" لدعم المرأة القيادية، ط1). www.ndaw.org/ar/wp

المراجع المترجمة إلى العربية:

1- ألموند، غابرييل إيه.، وباويل "الإبن"، جي. بنغهام (1998): السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر – نظرة عالمية، ترجمة هشام عبدالله. (عمَّان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط1).

2- أندرسون، باربارا (2011): التفاوض الفعال – مهارات التفاوض الاحترافي، إشراف أحمد بهيج (القاهرة: مكتبة الهلال للنشر والتوزيع، ط1).

3- أندرسون، جيمس (1999): صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة).

5- دوفرجيه، موريس (1992): المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع).

المراجع باللغة الانكليزية:

1- Cohn, Daneil (2007): Academics and Public Policy(Canada,Simon Fraser University). http: // www sfu. Ca / mpp / pdf – news / CPPR.
2-Landenberg, Marc and Crosby, Benjamin (1981): Managing development: the political dimension (New Jersey ,kumarain press).
3- Rae, Duncan Mac and James A. Wilde(1979): Policy Analysis For Public Decisions. (Belmont, California: Duxbury)..

تاريخ ورود البحث:2019/04/07
تاريخ الموافقة على نشر البحث:2019/05/19