

جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مطبوعة بعنوان :

السياسة العامة وصنع القرار

مقدمة لطلبة الليسانس جذع مشترك السنة الثانية

شعبة العلوم السياسية

إعداد الدكتورة : مليكة بوضياف

السنة الجامعية :

2019/2018

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Hassiba Benbouali de Chlef
Centre Des Systèmes et Réseaux D'Information
Et De Communication de Télé-Enseignement
et D'Enseignement à Distance



جامعة Hassiba بن بوعلي بالشلف
مركز الأنظمة و شبكات الإعلام و توجيه و التعليم
المفتقر و التعليم عن بعد

Chlef le : 14 JUIN 2022

Attestation

Je soussigné, le responsable du centre des systèmes et réseaux d'information et de communication de télé-enseignement et d'enseignement à distance, certifie par la présente que :

- **Madame** : BOUDIAF Malika.
- **Fonction** : Enseignant Chercheur.
- **Grade actuel** : Maitre de conférence / A
- **Affiliation** : Faculté de Droit et des Sciences Politiques (FDSP) / Département des Sciences Politiques.

A procédé à la mise en ligne des activités pédagogiques, (**Polycopié - Cours**, TD, TP, examens, notes, corrections) sur la plateforme électronique « Moodle » de l'UHB Chlef.

Les détails sont visibles sur le tableau ci-dessous :

N°	Type de ressource	Intitulé de U.E	Public cible	Date de 1 ^{ère} mise en ligne	Lien direct (URL)
01	Cours /TD	التنمية المستدامة والحكم الراشد	L2/ Département des Sciences Politiques	03/01/2021	https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=3331
02	Cours/ TD	إشكالية الطاقة والسياسات العالمية	M1/ Département des Sciences Politiques	08/03/2020	https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=2971
03	مطبوعة بيداغوجية	محاضرات الاتجاهات الجديدة للحكم المحلي	M2/ Département des Sciences Politiques	15/03/2021	https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4381
04	مطبوعة بيداغوجية	سياسات الأمن البيئي في الدول النامية	M2/ Département des Sciences Politiques	17/03/2020	https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4370
05	مطبوعة بيداغوجية	السياسة العامة وصنع القرار	L2/ Département des Sciences Politiques	17/03/2020	https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4372

La présente attestation est délivrée à l'intéressé sur sa demande, pour servir et valoir ce que de droit.



Le Responsable du Centre

Centre des systèmes et réseaux d'information et de communication de télé-enseignement et enseignement à distance.
Université Hassiba Benbouali de Chlef.

Tel/fax : +(213) 27 725 832 Email : csrt@univ-chlef.dz



مستخرج من محضر المجلس العلمي للكلية

في دورته العادية بتاريخ : 02 / 05 / 2019

في إجتماعه المنعقد بتاريخ الثاني من شهر ماي عام ألفين و تسعة عشر، و بعد الإطلاع على التقارير الإيجابية للجنة الخبراء المشكلة من السادة :

إسم و لقب الخبير	الرتبة العلمية	الهيئة المستخدمة
جبار عبد الجبار	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة حسينية بن بوعلي بالشلف
سعاد حفاف	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة حسينية بن بوعلي بالشلف
فتيحة فرقاني	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة الجزائر 3

صادق المجلس على إعتاد المطبوعة المقدمة من طرف الدكتورة : بوضياف مليكة بعنوان "السياسة العامة و صنع القرار " مقدمة لطلبة الليسانس جذع مشترك السنة الثانية شعبة علوم سياسية .

20 جوان 2019

الشلف في:

رئيس المجلس العلمي

رئيس المجلس العلمي

هاج بن شمس



أهمية المقياس:

يهدف هذا المقياس الى تمكين الطالب من معرفة كيفية صناعة السياسة العامة على مستوى الدولة ،ومن الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صياغة السياسة العامة وتحليلها وكيفية التبوؤ للاتخاذ القرارات الاستراتيجية التي تهم الدولة والمواطن كما يبرز هذا المقياس للطالب اهمية المشاركة في صياغة السياسة العامة ، باعتبارها تهدف الى تحقيق التنمية المصلحة العامة، وفي الاخير يتم اتخاذ القرار الذي يخدم الدولة والمجتمع ،وهنا تبرز طبيعة العلاقة التكاملية بين صناعة السياسة العامة ووصنع القرار الذي يتم اختياره من بين افضل البدائل.

مقدمة:

تهدف هذه المطبوعة إلى تزويد الطالب بالمعرفة الأساسية لفهم السياسة العامة. وهذه المعرفة تشمل: ماهية السياسة العامة، الأسباب العلمية والمداخل النظرية لدراسة السياسة العامة وتحديد المشاركين الرسميين وغير الرسميين الذين يسهمون في صنع السياسة العامة، والعوامل التي تؤثر في صنع السياسة العامة. علاوة على ذلك يتم اطلاع الطالب على مراحل صنع السياسة العامة، والعوامل التي تؤثر في تطبيقها، والعوامل التي تؤخذ في عين الاعتبار عند تقييم السياسة العامة، في المقابل يميز الطالب بين صنع القرار وصنع السياسة العامة، واهمية صنع القرار السياسي.

بطرح اشكالية عامة: ما الطبيعة المميزة للسياسة العامة كحقل علمي

معاصر،وما علاقة السياسة العامة بصنع القرار ؟

من خلال المحاور التالية :

/ مفهوم السياسة العامة :

1. نشأة وتطور علم السياسة العامة:

¹ - محمد العلي مهنا، الإدارة في الإسلام، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية (ب.س.ن)، ص 146.

ثانيا/ مفهوم السياسة العامة :

1. نشأة وتطور علم السياسة العامة:

يمكن تقسيم التطور الذي مرت به السياسة العامة إلى بروزها كحقل علمي شغل السياسيين والإداريين والقادة والخبراء الأكاديميين إلى ثلاث مراحل متتالية وهي كالآتي:

1.1. المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى:

إن ما أنتجته كتابات الفلاسفة والمفكرين السياسيين الأوائل تؤكد أن أدبيات الفكر السياسي التقليدي قد اهتمت اهتماما خاصا بنظم الحكم منصبةً على التكوين المؤسسي للدولة، وتحليل المبررات الفلسفية والسياسية لسلطات الحكومة، نتيجة لذلك ركزت دراساتهم وأطروحاتهم على الإطار الدستوري للدولة ومهام المؤسسات الدستورية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وما يتصل بكل منها من

صلاحيات، أو من تنظيم لمبادئ وقواعد فصل السلطات وتحديد العلاقات المؤسسية الحكومية.

ومن ثم فإن الفكر السياسي التقليدي اقتصرته جهوده على السياسة ذاتها، فبقيت وصفية ظاهرية لم تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصاً تحليلياً، كما لم تعتمد إلى فهم وتحليل السلوك السياسي والعمليات المصاحبة لصنع السياسة، فأغفلت ترتيب العلاقات العامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات، وهذا ترتب عنه إبقاء محتوى السياسات العامة بعيداً عن البحث والتمحيص، وأن الجهد الوصفي لها بقي محدوداً وغامضاً وسطحياً.

ويمكن إرجاع سطحية الاهتمام بالسياسة العامة في هذه لفترة إلى كون علم السياسة ما زال في إطاره الفلسفي الهيكلي، ولكن بعدما بدأ يتبلور علم السياسة ويغدو فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، فقد حضي بالدعم العلمي والمعرفي اللازم، واعتبار أن السياسة صارت تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية، بعدما كانت تعتبر السياسة وجهاً للقانون وللعلاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية في ظل الأطر القانونية، كما وأن الظواهر الاجتماعية والسلوكيات التي كانت سابقاً بعيدة عن تدخل السياسة مثل: الأوبئة والكوارث والحروب والفيضانات كنتائج للإرادة الإلهية، حسب الاعتقادات المجتمعية، وأن التربية ووضع المرأة تمثلان قضايا خاصة لا يسمح بالتدخل في نطاقيهما... وغير ذلك، كلها قد انتقلت من حالها التي تميزت بها (السياسة ضيقة النطاق) للقرن التاسع عشر، إلى الحالة الجديدة

(السياسة في كل مكان) للقرن العشرين، وفق الآلية الترابطية التي من خلالها يجد أمر غير سياسي ذاته واقعا ضمن فئة الأمور والقضايا السياسية.

2.1. المرحلة الثانية: مرحلة ما بين الحربين الأولى والثانية:

شهدت هذه المرحلة تطورا نسبيا في مفهوم السياسات العامة، وهذا نتيجة لأطروحات المدرسة السلوكية (Behavioral School)^(*)، التي أدت إلى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية وما يتصل بها من صلاحيات إلى التركيز بما يتم في هذه المؤسسات من عمليات وأنماط للسلوك.

فقد برز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث، الذي صب اهتمامه أولا على سلوكيات أعمال الحكومة وتحليلها ودراسة القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات، ودراسة محددات التصويت في الانتخابات والنشاطات السياسية الأخرى ووظائف الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية والسلوك التصارعي بين السلطات الثلاث، وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف العمليات السياسية العامة، والتركيز على وصف واضح لمضمون السياسة العامة من خلال تحليل أثر القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية فضلا عن تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع.

^٥ - المدرسة السلوكية: تبلورت ونضجت بين 1957-1963م وبرزت نتيجة ثلاث مصادر: مسألة التحفيز المشتقة من دراسات السلوك التنظيمي، والمؤلفات في العلاقات الإنسانية، وتأثيرات علم النفس، ومن بين روادها: "كريس أرجريس Chris Argyris" و"هيربرت سايمون Herbert Simon" و"دوكلاس ماكريجر Douglas McGregor"، للتوسع راجع:

- محمد محمود زبيح وإسماعيل صبري مقلد وآخرون، موسوعة العلوم السياسية. ج3، الكويت، جامعة الكويت، 1994، ص 395.

ومن ثم إن التحليل السياسي في هذه الفترة بحكم أنه كان لرصد وتفسير العمليات السياسية وما يتصل بها من تفسير اجتماعي ونفسي للسلوك الفردي والجماعي للفعاليات السياسية، قد زاد وعمق الفهم لكيفية تشكيل ووضع السياسات العامة، وما يتصل بذلك من توازن بين الجماعات المصلحية ومن توجهات هادفة لبلورة الإرادة المجتمعية، غير أن العناية بمحتوى السياسات العامة، قد ظلت في هذه الحقبة موضوعا عارضا لا يجد من المحللين السياسيين إلا اهتماما جزئيا محدودا.

3.1. المرحلة الثالثة: مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية:

لقد تبلور مفهوم السياسة العامة من حيث كيفية تحليلها ووضعها والتبصر في أهدافها ومضمونها والتجديد البين لأساليب تنفيذها في إطار الإمكانيات المتاحة، وكان هذا نتاجا للدور المتزايد والمتعاظم للدولة في مختلف شؤون المجتمع.

فقد شهدت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية انحسارا لفلسفة النظام الاقتصادي الحر - من أبرز دعائها المفكر الاقتصادي آدم سميث Adam Smith (*) - ومبادئها القائمة على حرية الملكية والتجارة وتحقيق المصالح الخاصة، كما اتسمت هذه الفترة بالأطروحات المنادية بأهمية تدخل الدولة كمحرك رئيسي للنشاط الاقتصادي، فقد تعاظم دور الدولة في المجتمع بالقدر الذي جعلها

٥- آدم سميث Adam Smith (1722-1790م) مفكر اقتصادي رائد المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية، نشر في 1776م بحث في طبيعة وأسباب " ثورة الأمم" الذي تطرق فيه إلى العوامل التي من خلالها توجه عملية السوق، وكذا التخصص وتقسيم العمل، فلسفته تقوم على الفردية و المصلحة الذاتية، وللتوسع أكثر حول حياته ومؤلفاته العلمية راجع:- عمر حسن، الموسوعة الاقتصادية، ط4، القاهرة: دار الفكر العربي، 1992، ص 457.

في بعض الحالات السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة.

وقد تحولت الدول الغربية من نظم حكم تسلطية إلى نظم ديمقراطية، وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل متزايد من أجل الاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية، قد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بدولة الضمانات الاجتماعية، من خلال برامج التأمين الاجتماعي والصحة والتعليم العام وغيرها، وهكذا فإن العلاقة البسيطة بين التحول الديمقراطي وبين الخصائص الضمانية للدولة في العقود الأولى من القرن 20م، قد تحولت إلى إشكالية معقدة ومتشابكة، ولقد نتج عن ذلك تنامي دراسات السياسة العامة في العلوم الاجتماعية.

وبقدر ما أسهمت الأسباب السابقة في تزايد الاهتمام بالسياسات العامة في إطار يتميز بالطابع الفكري والتجريبي، فإن علم السياسة العامة لم يكتسب معناه الاصطلاحي علمياً، إلا في مطلع الخمسينات من القرن السابق، على يد عالم الاقتصاد السياسي "هارولد لازويل H.D Lasswel" الذي تناول بالدراسة في كتابه: من ؟ يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها، وكتابه مع "دانيال ليرنر D.Lirner" عام 1951م المعنون بـ: "علوم السياسات: التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب"، الذي تطرق فيه إلى الإطار التحليلي للسياسات العامة، وهنا

يقول "لازويل": «إن هناك اتجاها واضحا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان، ففي الوجه الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية». من الحديث السابق لـ"لازويل" نجد أنه يحاول بناء إطار منهجي يقوم بمهمة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلوم صنع السياسات، ويعتبر هدفه وصفا، ذلك لأن إطاره المنهجي يركز على اصطلاح وسائل صنع وتنفيذ السياسات العامة باستخدام أدوات البحث الاجتماعي.

لكنه لم يحدد الإطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة، وقد قام بهذه المهمة بعد خمس عشرة عاما الكاتب "يكزيل دورور Yakzil.Douror" الذي يعتبر هو المؤسس الحقيقي والفعلي لها الحقل، ولقد بدأ "دورور" بناء إطاره المنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية، بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسات العامة.

ولقد ارتبط مفهوم السياسة العامة وما يختص بعملية تحليلها ضمن هذا التحول الذي طرحه "لازويل" فيما سبق إلى حد ما وواضح بالعلوم السياسية، وحصريا بما يختص بنظام الحكم في أمريكا خاصة بعد ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم (Systems

(Analysis) · الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة إلى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل.

ومع بداية السبعينات زاد الاهتمام أكثر بتحليل مخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض، والتورط الأمريكي في حرب الفيتنام حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية إلى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها، لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءا من مؤسسة (Rand Corporatin) ومرورا بمعهد (بروكيتز Brokitz) ومركز دراسات الشرق الأدنى، وحتى وزارتي الخارجية والدفاع ولجان الكونغرس المختلفة، وكثيرا ما قام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينات، حيث كان التركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدولية والشرط الأوسط.

وهكذا انتقل حقل السياسات العامة من الوصف إلى التحليل عبر الفترات الزمنية، إلى أن صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينات بين مختلف الدول والنظم السياسية، وأصبح حقل السياسة العامة المقارنة حقل فرعا متناميا في إطار السياسة المقارنة، ويمكن إرجاع هذا الاهتمام المتزايد بهذا الفرع إلى مجموعة من العوامل:

1. الاعتماد على الحاسب الآلي في تحليل البيانات، مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي

2. تركيز التيار السلوكي في السياسة المقارنة على جانب المدخلات مع إهماله وتجاهله لجانب المخرجات.

3. الإحساس الذي ساد بين العديد من العلماء بأن علم السياسة لم يحقق إحدى أهم وظائفه التقليدية وبالتحديد التعامل مع القضايا الرئيسية التي تواجه العالم، وأن علم السياسة يجب أن يكون على صلة وثيقة بما يجري في أرض الواقع السياسي، وأن يساهم في حل المشكلات والقضايا السياسية، وهذا ما عبد عنه "دافيد استون David.Easton" في حديثه عن الثورة ما بعد السلوكية.

4. وأهم عامل أدى إلى التركيز على السياسة العامة، هو تزايد دور الحكومة في الحياة المجتمعية وفي كافة القطاعات على مستوى كل دول العالم.

ومن ثم صارت السياسة العامة المقارنة جزءاً أساسياً ومكملاً لحقل السياسة المقارنة، ومع منتصف الثمانينات حدثت تحولات مهمة في السياسة العامة المقارنة زادت من أهميتها في دراسة الدول المختلفة وأعطت لحقل السياسة المقارنة دفعا مهماً وجديداً.

وخلال مرحلة التسعينات وما بعدها من القرن العشرين، وانتقالاً إلى متطلبات القرن الحادي والعشرين وما أحدثه من تغيرات على دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات القطاعين الخاص والعام فضلاً عن تزايد دور الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في صياغة الأولويات للسياسات العامة وتحديد مساراتها، وقد ساعد على تبلور هذا

الدور التغير في مفهوم السيادة والتسارع المعلوماتي والاتصالي، الذي منح للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الإنسان، والقدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات، وظهرت بحوث وكتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة كمنظمات حقوق الإنسان والمجتمع المدني، وهذا كله قد أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستوى المحلي والمركزي، وأن السياسات العامة في ضوء ذلك تعبر عن إرادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة تُدعى حالياً باسم "شبكة السياسة Policy Network".

وبتحليل ما سبق يمكن القول أن علم السياسة العامة قد تطور من الوصف إلى التحليل ثم إلى المقارنة ليصبح الآن حقلاً شاملاً نما مع بدايات تطور الفكر السياسي، ليصل في هذا القرن بمنهجية وأسلوب علمي للتحليل مستقل وكنقطة إلتقاء بين العديد من العلوم الاجتماعية كالاقتصاد والعلوم السياسية، والاجتماع، والإدارة وغيرها، ومع هذا التطور توالى اهتمامات متتابعة بعلم السياسة العامة، تمثلت في الأبحاث والدراسات النظرية والتجريبية في العديد من التخصصات، وكان نتاجها ما نعايشه حالياً من تعدد المحاور والأطروحات العلمية والعملية التي أثرت التوجهات والفكر بالمعارف والتجارب المتصلة بفعاليات وقواعد صنع السياسات العامة وطرق تنفيذها وتقويمها بشكل فعال وكفاء.

2. خصائص السياسة العامة:

من خلال ما سبق من تحديد لمفهوم السياسة العامة، نجد أن مضمونها اتضح بشكل عام، لكن مفهومها العلمي الدقيق يمكن التوصل إليه والتعمق أكثر فيه من خلال الكشف عن الخصائص المميزة للسياسة العامة، والتي يمكن حصرها في الآتي:

1. السلطة الشرعية للسياسة العامة: هذه السلطة الشرعية للسياسة العامة تقودنا للحقائق التالية:

- أن السياسة العامة تمثل التزامات قانونية، تتطلب طاعة تميزها عن غيرها من السياسات الأخرى.

- أنها ترتبط بالسمة الغالبة الرسمية المستمدة من الشرعية الدستورية، في أداء مهامها اتجاه المجتمع.

- طابعها الإلزامي الحكومي القانوني، إذ أن مخالفتها تعرض صاحبها للعقوبة بكل أشكالها.

2. السياسة العامة أفعال تقوم بها مؤسسات الحكومة: إن التوجهات العامة بشأن المشكلات والقضايا المجتمعية، لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة وتصدر بشأنها قانونا أو قرارا يحدد أهدافها وينظم مسارات ونشاطات المؤسسات الحكومية المعنية بشأن سياسة ما، وبذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الفكرية والعملية، وهنا تحرص الحكومة عن عدم التطرف أو الإنفرادية أو إحداث القطيعة في برامج الأداء والأنشطة أو ضعف التنسيق بينها، كما يجب عليها إظهار

الاستجابة الشرعية للمطالب السياسية أو الاجتماعية وتوجيه جهودها نحو إجراءات عمل معينة حيال تلك المطالب.

بمعنى أن السياسات العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون، فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلا بتطبيقه، مثل القضاء على مشكل السكن أو البطالة أو التضخم، وليس ما تتوي الحكومات القيام به.

3. السياسة العامة منطقية وعقلانية: أي أن السياسة العامة هي بمثابة البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتوافرة وليست حلما أو طموحا عاما، لهذا فإن وضع السياسة العامة لا بد أن ينتج منها رشيدا بتخصيص المواد والإمكانيات اللازمة لتنفيذ البرامج.

4. السياسة العامة قصدية وذات نشاط هادف: إن السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة، ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، فهي تعكس ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهتم المجتمع وتحقق المصلحة العامة، وهي في ضوء صياغتها وتنفيذها لتحقيق الأهداف، تعد سلسلة من الترابط المنطقي الدقيق والتزاما منهجيا، وبذلك فهي سلوك موضوعي وعقلاني بعيد عن العشوائية والآنية.

ولأجل التوصل إلى ترجمة حقيقية للسياسة العامة من خلال كونها نشاطا هادفا مقصودا، فينبغي مثلا أن تكون السياسة العامة في مجال نشر التعليم ومحو

الأمية في المناطق النائية، تتجسد في بناء المدارس ومراكز التعليم للكبار، توفير الكتب المدرسية، وتوفير المعلمين، وغيرها من الوسائل التي تجسد السياسة العامة المتخذة.

5. السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية: تعبر السياسة العامة المشكلات الواقعية ذات الأثر الملموس، وهذا يحتم أن تكون نتائجها مدركة ومحسوسة أيضا، لا أن تكون مجرد نوايا تود الحكومة القيام بها دون وجود أي مؤشر فعلي لذلك، فالسياسة العامة هي قول وفعل يؤدي لتحقيق مطالب المجتمع، إن أحد المفاتيح الأساسية للحكومة في اتخاذ السياسة العامة السليمة، يعتمد على درجة اهتمامها بالمشكلات التي يريد المجتمع أن تلتفت إليها الحكومة وتهتم بها وتعمل على حلها، حيث أن عملية مناقشة السياسة العامة تعتمد على قيام الحكومة بضرورة تنفيذ السياسة العامة، والمباشرة بعمل شيء ما، بعيدا عن التكاثر والاستجابة العرضية.

6. السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي: إن السياسة العامة عند إقرارها يتم تطبيقها بشكل شامل ومتماثل على كل الأفراد الذين تخدمهم دون تمييز، فالحكومة حاليا تصنع عدة سياسات عامة لتحقيق وحماية الصالح العام، ومهما تنوعت مجالات هذه السياسات فإنها تقع ضمن فئتين: فئة السياسات العامة ذات الطبيعة المادية التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة لغرض معالجة القضايا القائمة والملحة، وفئة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، التي تشمل توجهات الحكومة وأعمالها، وكلا الفئتين تتسمان بالشمولية لعموم المجتمع

بكل شرائحه وفئاته، التي يجب عليها التفاعل والمشاركة في برامج السياسات العامة، وهذا يعني أن مخرجات أية سياسة عامة لا بد أن تطل جميع الأفراد المعنيين بها دون تباين أو تحيز أو تفرقة، بما يجعل السياسة العامة تمثل عملية ذات علاقات وظيفية مع بيئتها أو مجتمعها، وينبغي لهذه العملية أن تكون دائرية ومشملة على جميع عناصرها.

7. السياسة العامة تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية: إذا كانت السياسة العامة هي بلورة للإرادة المجتمعية، فهي بوتقة تتفاعل وتتمازج فيها توجهات ورغبات الجماعات ذات المصلحة المباشرة في السياسة العامة المعينة، وبالتالي يمكن وصفها بأنها تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، ومن البديهي أن تكون بعض هذه الجماعات تملك القوة والتأثير أكثر من غيرها في صنع السياسة العامة، كما أن الحكومة من جانب آخر ذات تأثير كبير في تشكيل هذه السياسات، لأنها بالدرجة الأولى تعبر عن برنامج حكمها وخططها التنموية، إذن يمكن وصف السياسة العامة كعملية سياسية تتشكل عن طريق الصراع بين الجماعات، والحكومة تضع إدارة الصراع وقواعد اللعبة.

8. الاستمرارية والتجدد في السياسة العامة: إن السياسة العامة هي أسلوب لإحداث التغيير الهادف أو منعه أو تقييده لهذا فهي مطالبة بعنصرين:

أ. الاستمرارية بالقدر الذي يمكن من تحقيق وتأصيل التغيير المطلوب، ويعني ذلك بالضرورة الحد من عمليات التغيير المتسارعة في توجهات وأهداف السياسات العامة.

ب. التجديد بمعنى التكيف واستيعاب المتغيرات الظرفية، والقدرة على الإفادة من التغذية العكسية لإجراء التغييرات الضرورية التي لا تغير من جوهر الأهداف، وإنما تزيد من كفاءة وفعالية التنفيذ.

9. السياسة العامة قد تكون سلبية أو إيجابية معلنة أو خفية: فهي إيجابية عندما تكون إجراءات محددة للتأثير على مشكلة ما، وسلبية عندما تكون قرار صادر من الجهات الحكومية بعدم اتخاذ أي إجراء لقضية ما تطلب تدخل الحكومة في حلها فالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة يمكن أن تكون واحدة من إحدى الحالات الآتية:

- أن تتخذ الحكومة موقفاً حيادياً إزاء أي مشكلة مجتمعية مثارة، غير مستجيبة لكل الضغوط التي تطالب بتدخلها أو الكشف عن رأيها، وهذا يمثل بدوره موقفاً أو سياسة عامة إزاء قضية ما.

- وإما أن تلجأ الحكومة لاستخدام نظام الإشارة بالإيماءة من قبل مسؤوليها لمعالجة المشكلة محل الجدل.

- وإما بالتدخل المباشر من قبل الحكومة، وهو الطابع الغالب، بهدف دراسة المشكلة وتحديد أبعادها وآثارها، وكذا التأثير الفعال في مرحلة وضع السياسة العامة، أو إصدار قانون أو مرسوم يحدد أهدافها وأساليب تنفيذها، ثم إشرافها الفعلي والمباشر على كل مراحل التنفيذ، وما تستوجبه من متابعة وتقويم أو إعادة صياغة للسياسة العامة وفق المستجدات.

10. السياسة العامة تعكس ما يسمى الجدوى السياسية: أي لابد أن يكون هناك تقويماً قديماً للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل تنفيذها، حيث تمثل الجدوى مؤشراً هاماً من مؤشرات نجاح السياسة العامة، وهذا يتطلب طرح عدة تساؤلات مثلاً: إلى أي مدى تؤدي هذه السياسة العامة إلى تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها.

هذا الاتجاه سوف يوضح قدرة السياسة العامة في مواجهة محددات المشكلة محل النقاش وكيفية التعامل مع السمات السياسية والإقتصادية الإجتماعية لتلك المحددات، وكذا التعامل مع محدودية الموارد التي تعرقل حرية السياسة العامة وخياراتهم وتفضيلاتهم، فضلاً عن التعامل إزاء محدودية توزيع القيم والمكاسب والنفقات التي تقتضيها السياسة العامة محل التنفيذ، ومن ثم إذا كان بمقدور السياسة العامة مواجهة وتخطي النتائج السلبية المحتملة وتجنب وقوعها دون التأثير بمخاطرها يمكن القول بأنها سياسة عامة تحضى بجدوى سياسية فعلية.

مما سبق يمكن القول أن الخصائص العشر المحددة لمضمون السياسة العامة، تكسب السياسة العامة كفاءة وفعالية عالية إن اجتمعت فيها، غير أنها تعبر عن نموذج مثالي غالباً، لأن استقرار الخبرة والواقع السياسي في العديد من الدول يوضح أن السياسات العامة بها لا تتوفر على الكثير من هذه الخصائص، فمنها مثلاً ما لا يراعي في تحديد الأهداف ووسائل التنفيذ مدى توفر الإمكانيات، وهذا يجعل السياسات العامة مجرد حبر على ورق، أو أنها بعيدة عن الكفاءة في حال تنفيذها، كذلك فإن عدم الاستقرار السياسي يجعل من السياسات العامة

عرضة للتبديل خاصة مع تعاقب الحكومات (كما هو الحال في الجزائر كلما جاءت حكومة لعنت أختها)، وهذا يحول دون تحقيق خاصية استمرارية السياسة العامة مما يجعلها بعيدة عن تحقيق الهدف المحدد، وضمن الحديث هاهنا عن عراقيل تحقيق منظومة خصائص السياسة العامة، نجد أيضا عدم خضوع بعض الأنظمة لتوجهات الجماعات الضاغطة، وكذا استيراد بعض السياسات من الخارج الأمر الذي ينجر عنه الفشل الذريع في تنفيذها، مما يؤكد على أن تكون السياسة العامة وليدة بيئتها تخضع لقيم مجتمعا.

مكونات السياسة العامة:

إن هيكلية السياسة العامة ترتبط وتتشكل عبر منظومة من المكونات والعناصر، تمثل حصيلة لجملة مفاهيم سلوكية مترابطة ومتفاعلة ومكملة لبعضها البعض، تتبع من الفهم الأكاديمي التحليلي النظري والتطبيقي لماهية وطبيعة السياسة العامة، وهذا يستلزم الدقة في كشف مكوناتها أو متضمناتها من خلال التطرق إلى أهم العناصر الأساسية والتي أجمع عليها معظم المفكرين وهي:

أ. المطالب السياسية Political Demands: تمثل المطالب حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم المتنوعة، حيث تتوجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها بصورة أو بأخرى، وتعمل الأبنية والتنظيمات الموجودة على تنظيم حجم وتعدد هذه المطالب، ومن أمثلة هذه البنى: الجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية وقادة الرأي ووسائل الإعلام، فهي بذلك تشمل كل ما يُطرح على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أو

من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، أو هي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية ما، وتختلف هذه المطالب في طبيعتها فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شيء ما، أو قد تكون اقتراحا لإجراء معين بخصوص قضية ما، مثال ذلك ما طالبه مجموع الأساتذة التربويين أثناء إضراب 2004/2003م في الجزائر بشأن إعتقاد النقابة الممثلة لهم، واقتراح تشكيل قانون خاص بالأستاذ يضمن عدة حقوق تؤمن وضعهم الإجتماعي.

ب. قرارات السياسة Policy Decisions : القرار مفهوم يدل على وجود عملية يتم فيها انتقاء بديل واحد أو عدد من البدائل من بين مجموعة من البدائل وتعد النظرية القرارية من النظريات الجزئية وليس نظرية كلية، لأنها تركز على الجانب الجزئي من النظام السياسي كنظام كلي، وهذه النظرية تعني الدراسة المتفحصة والشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل سياسة معينة.

والقرارات السياسية تمثل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا لإصدار الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات السياسة العامة، وتشمل تلك القرارات على الأطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين، أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق، أو وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.

ج. إعلان محتويات السياسة Policy Contents Advertisement: وهو التفسير الرسمي لمضمون السياسة العامة والذي يشتمل على القوانين التشريعية والأوامر التنفيذية والرسائل والقواعد والتنظيمات الإدارية، أقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به، وقد يكون وصف السياسة ومضمونها غامض، كما قد يحصل التناقض عند شرحها أو شرح مضمونها في المستويات المختلفة أو في السلطات أو الوحدات الإدارية، مثال ذلك التناقض الحاصل بين سياسة خوصصة شركة "سوناطراك"، وسياسة تأمين عمل العمال في الجزائر.

د. مخرجات السياسة Policy Outputs: هي مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة والسياسات والدعاية التي يخرجها النظام السياسي، فهي ردود أفعال النظام أو استجابته للمطالب الفعلية أو المتوقعة التي ترد إلى النظام من بيئته، أي أنها الإنعكاسات المحسومة الناتجة عن السياسة العامة، في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلتمسها المواطنون عن الأعمال الحكومية، بمعنى المؤشرات الملموسة المنجزة كنتيجة للقرارات المتخذة، أي ما تتجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام به مستقبلا، وهنا نفرق بين ماهية السياسة الحقيقية وما ينبغي أن تقوم عليه.

هـ. العوائد أو آثار السياسة: Policy Impact : وتمثل العوائد المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، حيث لكل سياسة تم تنفيذها آثار معينة والناتجة من اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة مثلا: سياسة العقود ما قبل التشغيل يتم

قياسها بعدد المستفيدين منها، ومن حقق من خلالها وظيفة مستقرة، لكن ما هي النتائج الحاصلة من مثل هذه السياسة؟ هل تساعد في تخفيف حدة البطالة؟ وزيادة الشعور بالرضا والأمن الإجتماعي.

6. مستويات ومجالات السياسة العامة:

1.6. مستويات السياسة العامة:

إن صنع السياسة العامة عملية يشارك فيها العديد من الفاعلين على اختلاف موضوعاتها، لكن بعض السياسات تحظى باهتمام بالغ من طرف الجماهير وتستقطب فئات عديدة، في حين لا تجد بعض السياسات الأخرى أي اهتمام لذلك فإن السياسات العامة تتعدد، وقد ميز "جيمس أندرسون" بين ثلاث مستويات للسياسات العامة تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها ونطاقها وطبيعتها موضوعها، وذلك حسب ما يلي:

أ. المستوى الجزئي للسياسة العامة: السياسة الجزئية Micro Politics تحدث عندما يحاول فرد مع جهة إدارية استصدار أمر إداري لصالحه أو إعفائه من متطلبات قانون ما، فمثلا تبحث شركة ما عن تغيير حسابات الضرائب عليها أو تحاول منطقة ما الحصول على منحة لبناء مطار، هذه الأمثلة يجمع بينها الخصوصية والمحدودية وعدم العمومية، فهي إما لفرد أو لشركة أو لمنطقة صغيرة، ومهما كانت فائدتها عظيمة فإن المنتفعين منها والمشاركين فيها هم قلة مقابل بالكل الذي لم يتأث فكثير من القرارات التي تصدر من هذا النوع لصالح

جهة معينة أو أشخاص معدودين، بتأثير شخصي من قبل المستفيدين، أو أحد الموظفين في الجهاز الحكومي أو نواب، فهي لا تتطلب تهيئة موارد وإمكانات كبيرة لتنفيذها، ولا تلفت اهتمام أجهزة الإعلام والرأي العام.

ب. المستوى الكلي للسياسة العامة: السياسات الكلية Macro Politics وهي سياسات تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق، حيث تتجذب إليها شرائح وقطاعات كبيرة من أبناء المجتمع، ولا تكون محل نقاش كبير في بدايتها إلى أن تنتقل إلى مستواها الكلي الواسع، الذي يجعلها تتميز بالتشابك والتعقيد وتدخل كل الفاعلين السياسيين الرسميين وغير الرسميين فيها، من أحزاب سياسية وجماعات ضاغطة ووسائل الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني، مثال ذلك حيثيات قضية إضراب الموسم الدراسي 2004/2003م الذي يعد قضية عامة تدخلت فيها عدة أطراف، وأخذت اهتمام كافة الشرائح الاجتماعية، ليتقرر في الأخير تدخل رئيس الحكومة "أحمد أو يحي"، وبعدها سن عدة قوانين لحل هذه القضية وتتميز هذه السياسات العامة الكلية بالآتي:

- أنها تتسم بالوضوح النسبي لموضوعاتها، وبسهولة التباحث حولها.
- تعدد الجهات الرسمية الداخلة في مناقشتها الحكومية.
- تستدعي اهتمام رئيس الحكومة وتدخله، كطرف مشارك في حسمها، نظرا لأهمية القضية المستجدة ولارتباطها بالمصلحة العامة.
- أنها سياسات عامة تتطلب نوعا من التوازن أو التوفيق بين الخيار العام الذي يمثل رغبة شرائح المجتمع، وبين خيار السياسة الذي يمثل التعبير الفعلي لتوجه صانعي السياسة العامة.

ج. المستوى الفرعي للسياسة العامة: السياسة الفرعية Subsystem Politics وهي سياسات ذات طبيعة وظيفية وتنظيمية، تركز على القطاعات التخصصية كالموائى والطيران المدني والبنوك، وتشتمل على طبيعة العلاقات والتفاعلات المتبادلة بين لجان البرلمان والجماعات المصلحية، والنظم الفرعية تظهر لكون موضوعات السياسة العامة لا تثير دائما اهتمام كل الأفراد.

تمثل السياسة العامة نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الاجتماعية، ودراسة السياسة العامة كغيرها من الدراسات شكلت جدلاً كبيراً بين الباحثين حول ما هيتهها والموضوعات التي تتناولها، لذلك تعددت التعريفات حول فهم السياسة العامة والإحاطة بجوانبها المتعددة في كونها تمثل الجانب الأدائي للحكومة والفعل السياسي أو أنها ترتبط بكافة جوانب النظام السياسي ولا تقتصر على دور الحكومة، لذلك أختلف الباحثون في تعريفاتها والتي بلغت أكثر من أربعين تعريفاً.

من هنا تكون مهمة ألا حاطه بالسياسة العامة وإعطاءها مفهوم محدد مهمة صعبة، نوعاً ما، ذلك لتعدد وظائف الأنظمة السياسية والمتغيرات المؤثرة بتلك الوظائف، والدور المتنامي للمجتمع مما جعل من السياسة العامة ليست مهمة النظام السياسي فقط وإنما إبراز تأثير المجتمع في عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة ومراقبة الأداء الحكومي.

ومن أجل ألا حاطه بمفهوم السياسة العامة يمكن تناول هذا المفهوم من خلال التركيز على التعريفات التي أسبغت على السياسة العامة الجانب التشريعي والتي وصفت السياسة العامة على أنها (قرار أو مجموعة قرارات سياسية)، والجانب

التطبيقي والتنفيذي الذي ينظر للسياسة العامة كونها (خطط وبرامج عمل تنفيذية)

وبالنسبة للسياسة العامة في إطار التشريع فقد عرفت بأنها (مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام).

هنا تبدو الإشارة إلى الفاعلين المعروفين بدلاله المؤسسات التي تكون مهمتها اتخاذ القرارات هذه المسالة ترتبط بالأجهزة العليا في النظام السياسي التي تكون مهمتها الأساسية هي سن التشريعات واتخاذ القرارات، كالسلطة التشريعية.

كذلك عرفت السياسة العامة وفق هذا المنطلق بأنها (قرار دائم يتميز بثبات السلوك الذي يترتب عليه كما انه يمثل وجهات نظر أولئك الذين اتخذوا القرار والذين يلتزمون به).

وهذا يظهر في النظم الديمقراطية، وكون السياسة العامة ترتبط بعملية اتخاذ القرار، فمن الضروري تحديد أبعاد العلاقة بين السياسة العامة وصنع القرار (فالقرار اختيار أحد البدائل المطروحة لمواجهة موقف معين.. وعملية الحكم تقتضي اتخاذ العديد من القرارات.. ولضمان الحد الأدنى من التنسيق، (بين القرارات)، عملت الدول على وضع نظام هرمي بمقتضاه تكون القرارات فردية تابعة لمجاميع قرارية أسمى وأكثر تجريدا تسمى السياسات، فكأن السياسة هي بمثابة مرشد للقرارات الخاصة بمشكله أو ميدان معين) (10).

وكون السياسة العامة تعبر عن قرار أو مجموعة من القرارات فلها خصائص معينة منها:

1) أنها قرار تتخذه الحكومة، بمعنى أنها تختار من بين أساليب بديله أسلوبا معينا لتحقيق الأهداف المنشودة.

2) أن القرار يتميز بالثبات أي الدوام أو عدم التغير النسبي، ما دامت السياسة العامة لم تتغير.

3) أن تطبيق السياسة العامة عام وشامل وبنفس الأسلوب على كل أفراد المجتمع الذين تخدمهم هذه السياسة .

4) أن السياسة العامة تتخذ بالتشاور بين كافة المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين، أو على الأقل أنها تعبر عن وجهات نظرهم جميعا .

5) أن السياسة العامة عملية ديناميكية مستمرة دائمة التطور والتغير⁽¹¹⁾ .

ومن الناحية التنفيذية والتطبيقية عرفت السياسة العامة على أساس الأداء الحكومي وتنفيذ القرارات، لذلك عرفت بأنها (برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكله أو قضيه تثير الاهتمام).

أيضا عرفت بأنها (خطط أو برنامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا يظهر منها اتجاه العمل الحكومة لفترة زمنية مستقبلة وبحيث يكون لها مبررتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجه السلطوي أو القهري لموارد الدولة والمسؤول عن التوجيه الحكومي) .

أذن تصاغ السياسة العامة لتحقيق أهداف، أو تأسيس قيم، أو إشباع حاجات، وهي تشير إلى إطار عام للفعل، هذا الفعل يقوم على، تحديد أو تعريف المشكلة

التي تواجه المجتمع وصياغة الحلول لها واتخاذ القرار وتطبيق البرنامج وتقييم نتائج والفعل أو الأداء الحكومي.

وخطوات عمل السياسة العامة منذ بداية اتخاذ القرار مروراً بعملية أعداد الخطط والموازنات والرسم والتنفيذ لتكون بمنأى عن البيئة المحيطة بالسياسة العامة الداخلية والخارجية، لان إهمال تلك البيئة بما تحتويه من عوامل اقتصادية وسياسية واجتماعية يؤدي إلى فشل السياسة العامة في الوصول إلى تحقيق مصلحة المجتمع.

ثالثاً/ تطور السياسة العامة :

حتى عهد قريب كان موضوع السياسة العامة موضع اهتمام بعض الأوساط الجامعية في الولايات المتحدة فحسب، أما الجامعات الأخرى في أنحاء العالم المختلفة فكانت وما تزال تتمسك بالمفهوم التقليدي (النظام السياسي) وعبره مؤسسات الدولة وهيئاتها والقوى الاجتماعية والاقتصادية والفكرية والسياسية، والواقع أن النظام السياسي الذي كان شائعاً في الأوساط الجامعية في الماضي هو تعبير قانوني قبل كل شيء ... غير أن هذا المفهوم القانوني تراجع منذ فترة ما بين الحربين العالميتين بسبب الانتقادات العنيفة التي وجهها إليه علماء السياسة السلوكيين وكذلك علماء السياسة الذين فضلوا تعبير أنظومة، أو نسق (system) وبخاصة بعدما طرح (هارولد لا سول) نظريته الموسومة "علم الأنظومة" .. ف جاء مفهوم الأنظومة السياسية، ليعبر عن مجموعة أدوار مترابطة، وتفاعلات عناصر مختلفة، وتخصيص للمصادر الموجودة في المجتمع بناء على قوانين .. لذلك أصبحت غاية السياسيين تنصب على تعيين أهداف المجتمع كالبحت عن الهيبة والنفوذ والأمن للبلاد والرفاه الاجتماعي وتعاضم سلطتهم على الجماعات الأخرى

وزيادة مشاركة المواطنين في السياسة وما شابه ذلك، وهذه الأمور تتطلب أعمال ملزمة كتشريع القوانين وتنفيذها وتطبيق سياسة خارجية فاعله وكذلك تبني سياسة حكيمة للدفاع الوطني وفرض الضرائب⁽¹⁵⁾ .

لذلك جاء أهميه دراسة السياسة العامة لتعبر عن أدائية النظام السياسي في تحقيق مثل تلك الغايات المشار إليها، وأصبحت أهميه دراستها ضرورة ملحه تقتضيها اعتبارات علميه ومهنية (إدارية) وسياسية، وهذا ما أشار إليه (توماس داي) في كتابه (under standing public policy) بالقول أن هناك ثلاث أسباب رئيسة لدراسة السياسة العامة وهي:

1) أسباب علميه بحثة، وهذه تتيح فهم أسباب ونتائج القرارات السياسية لتعميق المعرفة بالمجتمع والمجتمعات الأخرى فدراستها، باعتبارها متغير تابع، تتيح البحث في القوى البيئية وخصائص النظام السياسي ودورها في صياغة السياسات العامة، كما أن دراستها باعتبارها متغير مستقل، تدفع إلى البحث في تأثير السياسات العامة على البيئة والنظام السياسي، وكلها تؤدي إلى فهم أفضل للروابط بين البيئة والعمليات السياسية والسياسة العامة.

2) أسباب مهنية، ذلك أن فهم أسباب ونتائج السياسات العامة تسمح بتطبيق المعرفة العلمية على المشاكل العملية، فدراسة السياسة العامة مهنية، تقتض ألا جابه على تساؤل وهو ما هي السياسات الملائمة للوصول إلى الأهداف المرجوة ؟

3) أسباب سياسية، وهذا يشير إلى تبني أفضل السياسات لتحقيق الأهداف العامة، فعلم السياسة لا بد له من دور يلعبه في مواجهه الأزمات التي يمر بها المجتمع، وعلماء السياسة ملزمون أخلاقيا بالعمل على تطوير السياسة العامة وإثراء النقاش السياسي عن طريق دراسة الأداء الحكومي في الميادين المختلفة .

ونظرا لأهمية دراسة السياسة العامة جاءت أكثر الدراسات الغربية لتؤكد على ذلك (حيث انتقل التركيز من المؤسسات إلى العمليات والسلوك، وهو ما تتبع دراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي وأنماط سلوك الفاعلين السياسيين من قادة ووزراء ونواب ورجال قضاء، لقد أصبح التحليل السياسي يرصد ويفسر العمليات والتفاعلات التي تقرر السياسة العامة دون البحث في العلاقة بين العمليات ومحتوى تلك السياسة .

أما في السابق فكان الاهتمام منصبا، على دراسة المبررات الفلسفية لوجود الحكومة وبنائها التنظيمي من دستور وشكل نظام الحكم وسلطات ومسؤوليات الحاكم ودور السلطات الثلاث والمؤسسات التي تتولى رسم السياسة العامة... دون البحث في مضمون السياسة العامة وكيفيه تحليلها وتقييمها .

وزدادت أهميه دراسة السياسة العامة مع تطور حركه ما بعد السلوكية.. حيث انصب اهتمام علم السياسة نحو السياسة العامة وافرز لها حيزا كبير ومعالجتها من عدة اتجاهات من حيث الأنواع والمحتوى والأعداد والتنفيذ والتقييم في ضوء أثارها المتوقع وغير المتوقعة على المجتمع وعلى النظام السياسي .

وترتب الاهتمام بدراسة السياسة العامة وتطورها في حقل علم السياسة إلى تطور الاهتمام بدراسة بدارسه علم الإدارة وتغير كثير من المفاهيم المتعلقة بالإدارة العامة نتيجة للتطور الحاصل في السياسة العامة، وأصبح من الصعب القيام بسياسة عامه دون أن يكون هناك جهاز أداري يأخذ على عاتقه مهمة تحقيق متطلبات السياسة العامة، لذلك أصبح ينظر للعلاقة بين السياسة العامة والإدارة على كون (السياسة العامة تمثل مخرج أساسي للحكومة في النظام السياسي وهي في نفس الوقت مدخل أساسي للجهاز الإداري داخل نفس النظام

السياسي .. فلا توضع سياسة عامة إلا نتيجة جهد العديد من المؤسسات والإجراءات التي تختلف من نظام سياسي إلى آخر ألا أنها في النهاية تمثل الاتجاه الأساسي للعمل أمام الجهاز الإداري).

أن تطور الاهتمام في السياسة العامة جاء من خلال تأثير الدراسات والمناهج العلمية وإضافاتها لعلم السياسة وكيفيه نظرتها إلى العملية السياسية أداء النظام السياسي، فكان لكل منهج أو مدخل دوره في تطور حقل السياسة العامة وفقاً لمنطلقاته الخاصة، سواء كان منهج نخبوي أو جماعي أو نظمي أو يقوم على اختيار السياسات الكفوءة، في فهم السياسة العامة .

المحور الثاني: المؤسسات الرسمية وعملية صنع السياسة العامة

1- صنع السياسة العامة:

إن عملية صنع السياسة العامة عملية حيوية ومركبة معقدة وديناميكية، لأنها تستبطن تأثيرات ومتغيرات مختلفة باعتبار أن السياسة العامة هي محصلة تفاعل أدوار وأطراف متعددة من مؤسسات حكومية وأحزاب سياسية وجماعات مصالح، وكل أطراف بيئة السياسة العامة، فهي تحتوي على مجموع من الاتصالات والمساومات والضغوطات، يمارسها كل أطراف النظام السياسي، وهي بذلك تستهدف تحقيق درجة من التوازن بين كافة الأطراف، لذلك فهي تعد عملية حيوية حساسة وبالغة التعقيد، وجب تفصيلها لفهم خباياها.

أولاً / الدستور والسياسة العامة :

يعرف الدستور (بأنه نسق أو جسد المبادئ الأساسية طبقا له تتشكل وتحكم أمة أو دولة أو نظام سياسي) ، وهو أيضا يشير إلى (مجموعة قواعد متفق عليها تصف تنظيم حكومة بلد ما).

وتعتبر مجموعة القواعد تلك، القواعد الأساسية التي تحكم طريقة اتخاذ القرار، وتضع أدوار صنع السياسة وتقسّمها إقليميا ووظيفيا وما شابه ذلك... ويضع (الدستور) شروط السباق السياسي، حيث يسعى الأفراد والجماعات للتأثير في السياسات بالعمل ضمن إطار تلك الأحكام . ففي غياب مجموعة شرعية من الترتيبات لبلورة القضايا، ودراستها، ومناقشتها، ثم اتخاذ قرار من بين عدد من وجهات النظر، فإن الحكومة قد تنهار، وقد تتخذ القرارات بالقوة .

ويعد وجود الدستور علامة بارزة على حداثة ألا نظمه السياسية واستقرارية مؤسساتها، لان وجود الدستور يمثل الخطوة الأولى نحو بناء المؤسسات الديمقراطية .

فالدستور له أهميه كبيره كونه يحدد مجموعة من المسائل الرئيسية، مثل العلاقة بين السلطات، وحقوق المواطنين وواجباتهم، وضوابط تعديل الدستور وإجراءاته.. ويعتبر احترام أحكام الدستور شرطا ضروريا لإسباغ المشروعية على القوانين والأحكام القضائية .

ووجود الدستور له دور كبير في مراقبة أعمال الحكومة وآلية صنع السياسة العامة (فالمنهج المعتاد في وصف الحكومة هو بالرجوع إلى دستورها... فالدستور الأمريكي، على سبيل المثال، يعطي المحكمة العليا السلطة النهائية في تقرير ما يمكن للحكومة أن تفعله أو لا تفعله):

وبطرح (جورج بيردو) فهمه للدستور، بالإشارة إلى أن للدستور مضمون مزدوج فهو يحدد :

أولاً/ الأشخاص أو الهيئات الحاكمة التي يكون لها القدرة على التصرف واتخاذ القرارات باسم الدولة ويحدد لهم اختصاصاتهم وكذلك كيفية ممارستها .

ثانياً/ يحدد مذهب التنظيم الاجتماعي والسياسي الذي تمثله السلطات الحاكمة وكذلك الاتجاه الفلسفي والأيدولوجي الذي ينبغي أن تعمل في إطاره منظمات أو سلطات الدولة .

ويعمل الدستور في أي نظام سياسي وفقاً لأيدولوجية سياسية تعكس المبادئ والقيم التي يتبناها النظام السياسي وانعكاس تلك الأيدولوجية في صنع السياسات العامة من خلال علاقتها مع المجتمع ونوعية الثقافات السياسية التي يتبناها ذلك المجتمع وآلية عمل المؤسسات الرسمية وتطبيقها لأيدولوجية النظام السياسي .

وبشير مصطلح الأيدولوجية إلى (نسق من المعتقدات والمفاهيم والأفكار الواقعية والمعيارية على حد سواء، ويسعى في عمومة إلى تفسير الظواهر الاجتماعية المركبة من خلال منظور يوجه ويبسط الاختيارات السياسية والاجتماعية للأفراد والجماعات) .

والأيدولوجية لها دور مهم في حركة الأنظمة السياسية وفعاليتها وقدرتها التأثيرية (فلا توجد دولة دون أن يكون لها إطار أيدولوجي واضح وصريح، فالنظم السياسية لا تعمل بشكل عشوائي، وإنما تعمل في إطار من المعتقدات والتوجيهات السياسية التي تعرب عنها صراحة كان يقال أن النظام اشتراكي، أو ليبرالي، أو ديمقراطي....، أو تتركها ضمناً يكشف عنها شكل الفعل الاجتماعي

الذي يصدر عن الدولة، وينسحب هذا القول إلى النظم السياسية كافة بصرف النظر عن بساطتها وتعقيدها).

وكون الأيديولوجية نظام للقيم والمعتقدات والأفكار والتوجيهات الخاصة بالنظام السياسي فإن نجاحها في القدرة على نقلها إلى واقع التطبيق وبالتالي فإن نجاح السياسة العامة للدولة يكمن بدوره في مقدار تكامل العلاقة ونجاحها بين الأيديولوجية وثقافة المجتمع، حيث كلما كان هناك قدر من التفاهم والاتفاق بين النظام السياسي وأيديولوجيته وبين المجتمع مما يحتوي من ثقافات متعددة وكيفيه التعبير عنها والاستجابة لها، كلما كانت السياسة العامة اقدر على النجاح، ويتوقف ذلك على صفات معينه تجعل من الايديولوجية أكثر قدرة وفاعلية في تحقيق أهدافها.

(1) البساطة والعفوية في المبادئ، فكلما كانت مبادئ الأيديولوجية أكثر بساطه وعفوية واكل تعقيد، حققت انتشار اكبر وذلك نتيجة البساطة التي تجعلها في متناول المدراك كافة، وكذلك نتيجة العمومية التي كل إنسان يجد فيها شيئاً يحقق من خلاله ما يريد .

(2) الاتفاق النسبي مع الثقافة السياسية، والثقافة السياسية لمجتمع ما، إنما تعكس تاريخ ذلك المجتمع وخبرات أفراده وطبقاته وفئاته السياسية عبر الزمان، وعلى ذلك، فكلما كانت الأيديولوجية السياسية المطروحة أكثر قرباً من الثقافة السياسية، تكون هذه الأيديولوجية اقرب إلى الانتشار والفاعلية .

(3) الاتفاق مع مصالح الجماعات المكونة للمجتمع.. فعلى الأيديولوجية أن تكون ذات مضمون تجد فيه مختلف طبقات وفئات المجتمع الرئيسة ما يعكس أهدافها ويعبر عن آمالها ويحقق مصالحها، وليس معنى هذا القول، أن تكون

الأيدولوجية توفيقية أو تليفيقية، بل على العكس من ذلك، أن تكون ذات صيغه تعبر عن مجمل أهداف الأمة.. فكلما كانت الأيدولوجية ذات مضمون قومي اشمل يتجاوز ويشمل الجماعات الفرعية تكون اقدر على التعبئة وأكثر قبولا، وبالتالي اقدر على تحقيق الأهداف .

ويحاول النظام السياسي أيجاد قدر من التفاهم والاتفاق العام بينه وبين المجتمع بشكل يعطيه القدرة والفاعلية في الحركة والتأثير وتنفيذ سياساته العامة (فالنظام السياسي يسخر كثيرا من أجهزته الحزبية، والتعليمية والاتصالية، على وجه الخصوص، لنشر الأيدولوجية السائدة، وخلق قدر من الاتفاق العام يتبلور حول الأفكار الأساسية لهذا النظام).

وترتبط بالأيدولوجية مسألة هامة هي الثقافة العامة للمجتمع وطبيعة العلاقة بينهما فيما إذا كانت قائمة على التلاحم وال جذب أو التنافر والتباعد وتأثيرات ذلك في السياسات العامة التي تتبعها الدولة ونجاح تلك السياسات في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وتتبع أهمية الأيدولوجية.. من قدرتها على تحقيق التعبئة والتماسك الاجتماعي، فهي أداة للتمييز بين الذات والغير أو بين الأنصار والخصوم، وهي تصوغ خطابها تبعا لذلك بحسب نوعية متلقيه، ونجاح الأيدولوجية يتحدد بقدرتها على الجمع بين الاستدلال العقلي والشحن الوجداني، وكذلك بما تقدمه من حلول ممكنة لأهم مشكلات المجتمع.

لكن قابلية والتعبئة والتماسك هذه ليست عامة في جميع الأيديولوجيات وإنما تتوقف على نوعية الأدوات والوسائل التي يستخدمها النظام السياسي في دعم أيديولوجيته وسياساته وبمدى تفاعل المجتمع بثقافته العامة مع تلك الأيديولوجية .

وتشير الثقافة السياسية إلى (مجموعة القيم والمعتقدات الأساسية السائدة في أي مجتمع والتي تميزه عن غيره من المجتمعات وتخلق نوعا من الملائمة الاجتماعية لسلوك الأفراد، وتعطي للعمليات السياسية شكلا ومضمونا بالطريقة نفسها التي تعطي بها الثقافة بوجه عام ملائمة للحياة الاجتماعية).

وتكمن العلاقة بين الأيديولوجية والثقافة السياسية من خلال طبيعة تعامل النظام السياسي مع المجتمع بما يحتوي من ثقافات وتفاعل الأخيرة معه، ومقدار ما اكتسبه أيديولوجية النظام السياسي نفسها من الخصوصية الثقافية للمجتمع، لذلك يعمل النظام السياسي في إطار توحيد وتقوية علاقته مع المجتمع وإجماع وتعبئة الفئات المختلفة حوله من أجل النجاح في تنفيذ السياسات العامة، وهو ما يسمى بالجمعة السياسية التي تشير إلى (تلقين النظام السياسي لأفراده القيم والعواطف والتوجهات التي تتيح لهم تولي أدوارهم المطلوبة منهم، والجمعة السياسية هي أداة لترسيخ الإجماع، هدفها الاستقرار العمودي لطبقه على أخرى في المجتمع من أجل ضمان الاستقرار في المجتمع وسيادة التناغم والتلاحم والسلام المدني).

وعلى ضوء طبيعة الوسائل المستخدمة ونوعيه العلاقة مع المجتمع تتعدد الثقافات السياسية بين مشاركة أو خاضعة أو ثورية أو لا مبالية وهي تعكس بالمحصلة طبيعة النظرة والتعامل مع السياسات العامة للدولة.

ففي ظل (الثقافة السياسة المشاركة) يكون المواطن على درجة من الوعي السياسي ويكون لديه ميول للاهتمام بالعملية السياسية بالإضافة إلى قدرته في التأثير فيها، حيث تعد هذه الثقافة (إحدى الأدوات الأساسية في بناء المجتمع السياسي، الذي أساسه اتفاق أبناء المجتمع على شكل العملية السياسية بالتزام النخب الحاكمة بعدم تجاوزها لحدود السلطة السياسية الشرعية، مع التزام أفراد المجتمع بالمقابل، بقرارات هذه السلطة، لتحقيق أهداف عامة تتجاوز المصالح الفرعية للقاعدة الاجتماعية التعددية).

فالمواطن له وعيا سياسيا، ولديه معلومات وله وضوح رؤيا جيدة للنظام السياسي ككل ومدخلاته ومخرجاته إضافة إلى مشاركته الفاعلة في السياسة، وتصوره وأيمانه بأهمية دور الفرد ودور الجماعة في صنع السياسات والتأثير فيها.

وفي إطار هذا النوع من الثقافة تكون السياسة العامة للدولة اقرب إلى النجاح لطبيعة العلاقة القائمة على التفاهم والحوار بين النظام السياسي والمجتمع مما يعني قبول المجتمع بالعملية السياسية وبالكيفية التي يصنع بها النظام السياسي

السياسة العامة، مقابل استجابة النظام السياسي للمطالب المجتمع وهو ما يؤدي بالمحصلة إلى ترسيخ شرعية النظام السياسي واستمراريته واستقراريته .

أما بالنسبة (للتقافة السياسية الخاضعة)...ففيها يكون المواطن واعيا على نحو قوي بالنظام السياسي وما يصدر عنه من أعمال قد يحبها المرء أو يكرهها، ولكن ليس له إلا شعور ضئيل التطور بالمؤسسات التي تأخذ على عاتقها تحقيق المطالب الاجتماعية، وكذلك شعور مجرد بفعاليتها السياسية شخصيا، والواقع أن المؤسسات في مثل هذه الثقافة ضئيلة الاستجابة إزاء حاجات الأفراد.

والفرد في إطار هذا النوع من الثقافة يشك في قدرته على التأثير في السياسة العامة حتى لو حاول أو سعى جاهدا في ذلك، وهذا ما يجعله سلبيًا ومؤمنًا بكل ما تصدره الحكومة من السياسات.

ويبرز هذا النوع من الثقافة في الدول النامية.. حيث تبقى حالة السلطوية الفردية قائمة والتي تتمثل في احتكار السلطة، والنظام السياسي يستمد شرعيته من هذا الاحتكار، وقد تسمح بعض الأنظمة بقدر محدود من التعددية أحيانا، لكنها لا تسمح بالمعارضة المكشوفة، ولا بقيام منافسة سياسية منظمة من خارج إطار الحزب الحاكم.

أما بالنسبة (للتقافة السياسية الراضية للنظام السياسي) ففي ظل هذا النوع من الثقافة ينقسم المواطنون على بعضهم بحدّة، وغالبا ما يدور انقسامهم حول شرعية النظام وحل المشاكل الرئيسية...ويكون للمواطنين في مثل هذه الثقافة وجهات

نظر تختلف بحدّة، بالنسبة لبعض القضايا بالغة الأهمية على الأقل، مثل حدود الدولة، أو طبيعة النظام، أو العقيدة السياسية الصحيحة، ويستتبع ذلك عادة، الانضمام إلى أحزاب سياسية مختلفة أو مجموعات مصالح.. وتكون الاختلافات في الثقافة خطيرة ومؤثرة في السياسات العامة للدولة، عندما تتوحد الثقافات الفرعية مع الاختلافات في العرق أو القومية أو الدين، كما هو الحال في لبنان، حيث تكون الانقسامات خطيرة وتدوم لفترة طويلة.

ويكون التعارض بين الثقافة السياسية للمجتمع والثقافة السياسية للنخبة الحاكمة، أي التعارض بين الأيديولوجية المهيمنة والثقافة السياسية للمجتمع، سبب أساس في فشل السياسات العامة للدولة . ذلك بسبب حالة التقاطع بين الثقافتين وإعمال التغيير ورفض الوضع القائم من قبل فئات المجتمع المعارضة، مما يؤدي إلى شيوع حالات العنف وعدم الاستقرار المجتمعي، وهذا يبرز بشكل واضح في ظل امتلاك النظام السياسي لثقافة لا تعكس خصوصية المجتمع وتتعارض معه قيمياً وعدم القدرة النظام السياسي بالمحصلة على إيجاد قيم موحدة لعموم المجتمع تتناسب وخصوصية ذلك المجتمع وتعمل على تحقيق الولاء للمجتمع الشامل .

ويتضح هذا الأمر في أفريقيا وما أحدثه الاستعمار من آثار سلبية لازالت المجتمعات الأفريقية في غالبيتها تعاني منها، فالثقافة السياسية الأفريقية هي خليط من عناصر متضاربة، واهم تناقضاتها هي تلك القائمة بين نظم القيم الغربية التي أدخلتها الدول الاستعمارية والاتجاهات الثقافية الأفريقية المحلية، ففي المجال الديني يتعارض الإسلام مع المسيحية، وفي المجال الأيديولوجي ظهرت أشكال

متعددة من الفلسفات السياسية، انحصر معظمها في أقصى الخط الراديكالي (اليساري) وضمت خليطا من القومية، والاشتراكية، والماركسية... هذا بالإضافة إلى الفوارق الإقليمية و العرقية).

أما بالنسبة للنوع الآخر من الثقافة السياسية فهو (ثقافة اللامبالاة السياسية)، وفي هذا النوع من الثقافة لا يقيم الأفراد أي علاقة مع النظام السياسي، أما لضعف الوعي السياسي لديهم وعدم توفر معلومات سياسية كافية عن طبيعة العملية السياسية واعتقادهم بأنهم لا يستطيعون التأثير في عمل الحكومة، أو عدم الاهتمام أو الاكتراث بالعملية السياسية أو نتيجة لحاله الانتعاش والترف الاقتصادي وعدم الرغبة في أحداث التغيير في العملية السياسية، وهذه الحالة الأخيرة تبرز في البلدان المتقدمة، حيث أن اللامبالاة السياسية والتبذد السياسي والاعتزاز السياسي، أن وجد فيها فهو يعبر عن رؤية نجمت عن عوامل داخلية في الفرد نفسه، وعن شخصيه انعزالية، وهذه العوامل هي التي شكلت رؤيته المحرفة للواقع الخارجي وهو وضعها أمامه ليبرر سلوكه ومشاعره، لان الواقع الحقيقي آنذاك يكون عكسيا، فالنظام السياسي لا يمنع أحدا من المشاركة، بل أن المناخ العام يرحب بها، فإذا امتنع المواطن عن هذه المشاركة أو نفر منها، فالمشكلة لا تكون في واقع النظام السياسي والاجتماعي، بل فيه شخصيا.

أو في طبيعته الاستقرار السياسي والرفاهية الاقتصادية وسيادة الأمن التي تجعل الفرد بعيدا عن هموم العملية السياسية وليست لديه أي رغبة في تغيير وضع سياسي معين لما يحقق له من فائدة .

ففي ظل هذا النوع من الثقافة وفي إطار الدول المتقدمة لا يسعى الفرد إلى تغيير أو التأثير في السياسات العامة للدولة طالما أن تلك السياسات تحقق بالمحصلة مصلحته الشخصية ضمن إطار المصلحة العامة للمجتمع.

أما في الدول النامية فإن مظاهر اللامبالاة والتبذد السياسي تبرز من حيث كون (توجهات المواطن نحو المواضيع السياسية ضعيفة للغاية، فهو لا يربط نفسه بأي طريقة إيجابية بالمؤسسات السياسية الوطنية ولا القضايا السياسية الوطنية، إذ يشعر انه غير مؤثر فيها) ، وهنا يكون رد فعل المواطن على المشاركة في السياسة العامة سلبي وضعيف لقناعته بعدم القدرة على التأثير فيها من جهة وان النظام السياسي لا يبيح تلك المشاركة من جهة أخرى، ولعل هذا يعود إلى طبيعة الإطار السياسي الذي تعيش فيه غالبية البلدان النامية، من حيث (انعدام المناخ الديمقراطي السليم، وضعف العمل الدستوري وسيادة نمط الحكم الفردي... فضلا عن أن البنية السياسية تتصف بغياب أو ضعف مؤسسات المشاركة، كالمجالس النيابية والأحزاب والمنظمات الجماهيرية).

وفي مثل هذه الأوضاع قلما تتجح السياسات العامة في تحقيق الأهداف المطلوبة لأنها لا تتبع من المصلحة العامة بقدر ما تتبع من مصالح النخبة الحاكمة وتوجهاتها فلا دور يذكر للمواطن في رسم أو صنع السياسات العامة والقاعدة المجتمعية همشت إلى حد كبير لصالح احتكار السلطة وانفراديتها .

وتبرز العلاقة بين الدستور والسياسة العامة من خلال طبيعة العلاقة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) واستقلالية كل منها وحدود صلاحياتها واختصاصاتها، أي من خلال طبيعة العملية السياسية وأداء النظام السياسي وإمكانات تطبيق المبادئ الدستورية والتي على ضوءها يتحدد نجاح أو فشل السياسة العامة للدولة.

فكلما كانت السياسة العامة مستندة في صنعها إلى القواعد الدستورية ولا تتجاوز أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي على الدستور كلما كانت السياسة العامة اقرب إلى النجاح واقرب إلى تحقيق متطلبات ومصالح المجتمع .

ويكون واقع عمل المؤسسات الرسمية وعلاقتها فيما بينها ودورها في السياسة العامة من خلال الخطوات الأساسية لأعداد السياسة العامة التي تقوم على الرسم والتنفيذ ومراقبه التنفيذ وتقييم أثار السياسة العامة. فكل مؤسسه من تلك المؤسسات تهتم بمفصل من مفاصل السياسة العامة وتعمل على تحقيقه، والأداء السياسي السليم والمتكامل لتلك الخطوات في الرسم والصنع والتنفيذ والتقييم للسياسات العامة على نحو مرن ومتوازن بين مؤسسات النظام السياسي هو الذي يكفل نجاح متطلبات السياسة العامة .

ثانيا / السلطة التشريعية والسياسة العامة :

تقوم السلطة التشريعية على توافر مجموعة الوظائف الأساسية في إطار النظام السياسي، ومن أهم تلك الوظائف هي (سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية، وظيفة التحقيق، ونشر وكشف عن المعلومات)⁽⁴⁴⁾.

ولعل أداء السلطة التشريعية للوظيفة التنفيذية والقضائية في الدول المتقدمة قد يشير إلى حالة تنازع الاختصاص والتدخل في عمل مؤسسات النظام السياسي، ألا انه لا يعني ذلك بقدر ما يعني الرقابة والأشراف على عمل السلطتين التنفيذية والقضائية من اجل أحداث نوع من التوازن والترابط في عمليه صنع السياسة العامة .

وتتجز الهيئات التشريعية مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب، بل وبالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي، ويمكن للجمعيات التشريعية أن تلعب دورا رئيسيا في توظيف النخبة، خاصة في النظام البرلماني، حيث يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادة خبراتهم السياسية، وقد تكون جلسات الاستماع في اللجان، والمناقشات في قاعة الجمعية التشريعية مواقع هامة لتوضيح المصالح وتجميعها خاصة في غياب سيطرة حزب ألا غلبه أو ممارسته لهذه السيطرة⁽⁴⁵⁾ .

وتبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينه أو، مواجهة مشكلة معينة.

فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستوريا فحسب، وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك .

ويتباين دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعا للتباين والاختلاف بين ألا نظمه السياسية (مجلس العموم البريطاني، لا أهميه تذكر له، عادة، في مجال صنع السياسة، لان حزب ألا غلبه الحاكم يسيطر عليه، لكن مجلس العموم

ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم، ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دورا رئيسيا في تجميع المصالح وصنع السياسة).

ولا يقتصر الاختلاف في أداء السلطة التشريعية لدورها في السياسة العامة على صعيد المقارنة بين نظامين سياسيين أو أكثر، وإنما أيضا، على صعيد النظام السياسي الواحد وذلك تبعا لنوعيه القضايا المطروحة والتي تتطلب تشريعات وقوانين تكون ملزمة للسلطة التنفيذية أولا كجهة منفذة لتلك التشريعات .

ففي الولايات المتحدة يتباين دور السلطة التشريعية تبعا لاختلاف القضايا المطروحة للنقاش والتشريع فكثير من أعضاء السلطة التشريعية في أمريكا، بسبب عدم استمرار يتهم أو كفاية المساعدين الفنيين من حولهم، غير قادرين على التصرف باستقلالية واعتمادية ذاتية في بعض القضايا ذات الطابع التقني والمتخصص، بينما يسارعون للموافقة على تشريع اللوائح المتفق عليها في الولايات الأخرى، من جهة أخرى، فإن اللجان الدائمة في الكونغرس تمتلك صلاحيات إقرار أو صلاحيات إلغاء اللوائح وان اختلفت اللجنة مع الغالبية المسيطرة في المجلس فسياسات الضرائب والحقوق المدنية والرفاهية وعلاقات العمل صياغتها في الغالب من جانب لجان الكونغرس . أما في السياسات الخارجية فإن الكونغرس غالبا ما يحرص على الاتفاق مع الرئيس.

وإذا كان هناك تباين في أداء بعض الهيئات التشريعية عند رسم وتنفيذ السياسات العامة، فإن هناك هيئات يكاد يكون دورها ضئيل في عملية الرسم والتنفيذ، أن لم يكن مصادر لصالح السلطة التنفيذية، وهذا ما نجده في كثير أنظمة الدول النامية، حيث يبرز في ظل هذا النوع من ألا نظمه حاله دمج السلطات مع هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات وتكون السلطة

التنفيذية هي المسؤول الفعلي عن عمليه صنع السياسة العامة، وهذا يعني عدم وجود قنوات رقابه على عمل السلطة التنفيذية ويصبح هناك تداخل في الأدوار وفي عمل المؤسسات القانونية مما يقود إلى نوع من التخبط السياسي والإداري.

ثانيا/ السلطة التنفيذية والسياسة العامة :

تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى أن المهمة الأولى لها هي أن تتولى تنفيذ القوانين والأشرف على الإدارة وليس من مهمتها أن تضع سياسة الدولة.

ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة لان ذلك محصور في السلطة التشريعية، ألا أن دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليهما ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس دولة، رئيس وزراء).

وقد أشار (جيمس اندرسون) إلى أهمية السلطة التنفيذية بالقول(أنا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كليا على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة.

ويبرز دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة في عملية صنع السياسة العامة، خصوصا في إطار السياسة الخارجية والعسكرية، حيث دورها في غالبية الأنظمة السياسية أن لم يكن جميعها بارز بشكل كبير .

فالرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، بموجب الدستور، تفوق كثيرا سلطاته في المجال الداخلي، بل أن السياسة الخارجية الأمريكية تعد من صنع الرئيس الأمريكي وممارساته، بدءا من حرب فيتنام، وحتى اليوم، يعتبر الرئيس الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية .

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

وإذا كان للسلطة التنفيذية دورها البارز في عملية صنع السياسة في البلدان المتقدمة خصوصا في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، فإن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب السلطة التشريعية واضمحلال دورها، فالتوازن بين السلطتين يبقى قائما ودور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية

وتقييم تنفيذها للسياسة العامة أثناء العمل وبعد انتهاء مرحلة التنفيذ له أهميته التي تؤخذ بعين الاعتبار من قبل السلطة التنفيذية.

لكن بالمقابل فإن هناك أنظمة سياسية في الدول النامية وخاصة في أفريقيا بقيت السلطة التنفيذية فيها هي صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، فشكل رسم السياسة، بقي متأثراً بقوة بتركيز السلطة في يد الحاكم السياسي، والطريقة الشخصية التي تمارس بهما السلطة تعني أن ليس لدى القطاعات المؤسساتية سوى قدر ضئيل نسبياً من الاستقلالية، وليس لها دور مستقل قوي تلعبه في العملية السياسية، فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة ذاتها، ولا تمثل الأحزاب والهيئات التشريعية تحديات هامة، لذلك يتوجب على مؤسسة الرئاسة نفسها اتخاذ معظم القرارات المهمة ويحتاج إلى أن يكون لديه كادراً من التقنيين الأكفاء والمساعدين المخلصين للرئيس، الذين يمكنهم توفير الحد الأدنى من المتطلبات الإدارية الضرورية للنجاح... وهذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية غير مقيد بالشكليات الدستورية أو القانون، فله صلاحية مواجهة في الرد على المواقف معينة حسبما يمليه تقديره الشخصي للأمر.

ولعل هذه الهيمنة، شبه المطلقة، على عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة، تقود إلى القول أن هناك اندماج واضح في الاختصاصات بين والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح السلطة التنفيذية المتمثلة، وانفرادية السلطة هذه تؤشر مجموعة من المحاذير كما أشار إلى ذلك (د. صادق الأسود) في (كتابه الاجتماع السياسي) منها :

1. أن السلطة الفردية لا تقدم تفسيراً مقبولاً للسلطة ذاتها .
2. عندما تتعدد الوظائف السياسية التي تقتضيها الحياة الجماعية لا يستطيع الرئيس أن يقوم بها كلها على الوجه الاتم، الأمر الذي يقلل من اتصاله برعاياه ويدفع بهم إلى إطاعة المبادئ والأفكار بدلاً من شخص الرئيس أو الزعيم .
3. أن الإخلاص إلى شخص الرئيس أو الزعيم والخضوع له بدون قيد أو شرط هو موقف بدائي، وكلما تطورت العقلية السياسية لدى الأفراد كلما أدى بهم إلى الفصل بين السلطات وبين الشخص الذي يمارسهما .
4. كلما أصبح الفرد يشعر بذاته وشخصه وكرامته كلما تحول عن طاعة الشخص الذي يمارس السلطة.
5. المفروض في الرئيس الذي يمارس السلطة التنفيذية أن يكرسها لخدمة المصلحة العامة للجماعة، ألا أن الرئيس قد يتمسك بالسلطة لمصلحته الخاصة وبكل الوسائل الممكنة.
6. أن السلطة الشخصية لا تعطي حل لقضية الشرعية .

أن مثل هذه الأمور التي توضح طبيعة الممارسة الفردية للسلطات وكيفية أداء السياسة العامة تؤدي إلى تفويض شرعية السلطة وعدم استقرارية المؤسسات والذي يؤدي إلى فشل السياسات العامة لأنها ستكون عرضة للتغيير المستمر وعدم الثبات النسبي وبالتالي عدم نجاحها، لأن من الخصائص المميزة لنجاح

السياسات العامة هي قابلة للاستمرارية والثبات النسبي، أما العلاقة بين السلطات على هذا النحو والتي تفرز طابع التداخل أو الاندماج في الاختصاصات وعدم وضوح آلية ممارسة الوظائف والنشاطات وعدم استقلالية المؤسسات السياسية فهي تمثل مقدمات أساسية لفشل أي سياسة عامة ولعل هذا الوضع يمثل السمة البارزة لدى اغلب النظم السياسية في الدول النامية والتي تؤشر على عدم قدرتها في الاحتكام إلى سياسة عامة متوازنة ومستقرة وثابتة نسبياً، وهذا يبرز في الجانب الأداء التوزيعي والتنظيمي والرمزي والاستخلاصي للنظام السياسي، هذا بالإضافة إلى أن طابع السلطوية وانفرادية العملية السياسية وإهمال دور المؤسسات التمثيلية والنيابية في صنع السياسات العامة يشير إلى عدم أدراك واهتمام النخبة الحاكمة بالبيئة المحيطة خصوصاً مؤسسات المجتمع المدني التي قد تتنامى بصورة كبيرة وتعمل بالضد من توجيهات النخبة من أجل تحقيق مطالبهما ومما يؤدي ذلك إلى حالات التعارض والصراع بين النخبة الحاكمة والمجتمع وهذا مؤشر آخر لفشل السياسات العامة في هذه الدول.

ثالثاً/ السلطة القضائية والسياسة العامة :

تقتضي الفكرة المثالية في استقلالية القضاء، بوجود تنظيم القضاء وفقاً لقاعدتين أساسيتين هما :

أولاً - يعتقد أنصار هذه الفكرة انه لا يمكن تحقيق العدالة بأي حال من الأحوال إذا كان الخصم والحكم شخصاً أو هيئته واحدة، فهم يرون أن الحكمة في مثل هذه الحالة تفقد كل مظهر من مظاهر الحياد وعدم التحيز، وتصبح مجرد سلاح للاضطهاد والمطاردة .

ثانيا- يذهب مويدوا فكرة استقلالية القضاء إلى انه إذا ما أريد لمرفق القضاء أن يقوم بوظيفته على أتم وجه فانه يتحتم أن يتاح له العمل في جو من الهدوء و الإناء والتبصر .

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

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

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

أما في بريطانيا فأن دور السلطة القضائية في السياسات العامة لا يصل إلى مرحلة إلغاء تشريعات أو مراسيم ودستوريه كما هو الحال في أمريكا، فالمحاكم

الانكليزية ليس لها سلطه لإعلان عدم دستوريه أي مرسوم برلماني، كما لا يمكنهم إلغاء قانون لأنه يتعارض مع ما يصفه المدعون بالحق الطبيعي، ويعتقد القضاة الإنكليز انه يمكن تغيير الدستور غير المكتوب، لكنهم لا يريدون أي دور لهم في هذا العمل، فهذا من شأن البرلمان والناخبين .

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

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

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

رابعاً / الجهاز الإداري والسياسة العامة:

يمارس الجهاز الإداري مجموعات عدة من الوظائف تكون ذات طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية إقليمية، وكل هذه المجموعات يتم التعبير عنها في السياسة العامة وفي توجهات النظام الحاكم.

ويقوم الجهاز الإداري بمهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات، والجهاز الإداري هو الذي يحتكر جانب المخرج من النظام السياسي .

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

وارتباط الوظيفة الإدارية بالسلطة التنفيذية ومهامها، يعني، استبعادها عن السلطتين القضائية والتشريعية، وسبب هذا الاستبعاد يعود إلى أن، الهيئات التشريعية والقضائية ذات مهام خاصة تترتب عليها مشكلاتها الخاصة الدقيقة التي تبرز من طبيعة تكوينها ونشاطها ووجودها، وهذا يستلزم ترتيبات ومقاييس خاصة، لأصله لها بميدان الإدارة العامة، لذلك لا تختلط الوظيفة الإدارية بالوظيفة القضائية التي تنحصر في تطبيق القانون ولا بالسلطة التشريعية التي تتمثل عادة في وضع القواعد التي تحكم النشاطات العامة أو الخاصة دون أن تخوض في تفاصيل التطبيق .

هذا الاستبعاد للوظيفة الإدارية عن مهام السلطتين التشريعية والقضائية لا يعني بأي حال من الأحوال تصرف تلك الأولى بحرية تامة دون مراعاة لهاتين السلطتين، فهاتين السلطتين لهما حق الرقابة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية بما في ذلك أعمال الجهاز الإداري وكيفية تنفيذه للسياسات العامة (حيث تمارس الهيئات التشريعية والقضائية رقابة خارجية على الدوائر الحكومية، فلجان التحقيق، والاستفسارات التي قد يطرحها أعضاء الهيئة التشريعية على الوكالات الإدارية، والإجراءات القضائية الخاصة بمراقبة التجاوزات الإدارية، قد يكون لها جميعا تأثير على الأداء الإداري... وهذا يتضح في البلدان الاسكندنافية وبريطانيا وألمانيا ودور مؤسسه التحقيق في الشكاوى، حيث يحقق مكتب الشكاوى في الادعاءات التي يتقدم بها الأفراد بوقوع ظلم أو ضرر عليهم نتيجة أعمال الحكومة، ويقوم

بإجراءات أسرع وأقل كلفة من إجراءات المحاكم، ويقدم مكتب الشكاوى تقريره إلى الهيئة التشريعية لتصحيح الوضع) .

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

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

ففي (جانب التنظيم) يشير إلى ضرورة تكون الجهاز الإداري اللازم للتنفيذ .. وهذه المسألة تتطلب من الجهاز الإداري أن يكون على اتصال مستمر مع المسؤولين عن رسم السياسة من ناحية، والمستفيدين منها والمطالبين بإطاعتها من ناحية أخرى، لذلك فالإداريون بطبيعة عملهم يقومون بأعمال تخرج من مجرد التطبيق البسيط لقواعد حل المشاكل أو صراعات المجتمع ... أما في (مجال التفسير) .. فالمسألة هنا ترتبط، بكون العملية السياسية لا تنتهي بصدور قانون أو قرار برسم سياسة عامة، بل تستمر بصورة واضحة إلى مرحلة التنفيذ... ففعالية تطبيق قرار السياسة العامة يتطلب أن تصدر للإداريين التنفيذيين تعليمات واضحة تحدد ما يلزم القيام به من أعمال، وكيفية القيام بها، إذ أن عدم وضوح هذه

التعليمات يؤدي إلى الاختلاف في تفسير التشريع بالصورة التي تتناسب وهدف سنه، وهذا يتطلب ضرورة صدور قرارات تنفيذية تحدد بوضوح وتفصيل الخطط وإجراءات وبرامج العمل ومعدلات التنفيذ ... الخ، أما فيما يتعلق (بالطبيق) فيقصد به قيام الجهاز الإداري فعلا بأداء الأعمال ملتزما في ذلك بالخطط والبرامج والخطوات والتعليمات الإجرائية التي تعد في مرحلة التفسير. وعملية التطبيق هي عملية ديناميكية تعتبر امتداد ونتيجة طبيعية لأنشطه التنظيم والتفسير .

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنازع في الاختصاص، بالإضافة إلى مكانة الجهاز الإداري في المجتمع والكيفية التي يعمل بها على تحقيق متطلبات المجتمع .

ففي اليابان، للجهاز الإداري تنظيمات ثابتة نسبيا.. ويعمل على تطوير كفاءات متخصصة ذات قيمة عالية في مجالات معينة من الحكم .. وللبيروقراطية اليابانية دور هام في رسم السياسة العامة، ولعل ذلك يعود للتقاليد اليابانية التي عززت من هذا التوجه الذي أعطى للبيروقراطية نفوذا قويا نسبيا، فقد كان للبيروقراطية بشكل دائم تقريبا، تأثير كبير في الحكومة.. وقد تعودت الوزارات على ذلك وعزز نفوذ البيروقراطية ومكانتها وتوظيف أفضل خريجي النظام التعليمي النخبوي، منذ فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية حتى اليوم، فالنفوذ القوي للبيروقراطية في اليابان جعل جزء كبير من المشاريع التي يدرسها البرلمان مقدمة

في الأصل من الوزارات، وقدمت عن طريق مجلس الوزراء بدلا من أن تتم صياغاتها عن طريق مجلس الدايت القومي (البرلمان) .

والتفويض الكبير للوزارات في صياغة التشريعات، جعلها تستخدم أداة أكثر (تهذيبا) لتنفيذ سياساتها الوزارية، تدعى (التوجهات الإدارية) والتي يقصد بها ممارسات تعمل الوزارات القومية بموجبها على إقناع القطاع الخاص بالانصياع للسياسات مستخدمة التحذير، بشكل ضمني أو علني، من عقوبات بناء على السلطة الواسعة التي تفوضها لها التشريعات.

وفي فرنسا للجهاز الإداري أيضا دور هام في السياسات العامة، وقد ازدادت أهميته ذلك الدور، ولم تعد النظرة للجهاز الإداري في فرنسا قاصرة على القدرة في تنفيذ السياسات، ولكن أيضا المساهمة بفاعليه في صياغة أو وضع السياسات العامة .

ولعل ذلك يعود إلى مديات الاهتمام بالجهاز الإداري من قبل النظام السياسي الفرنسي، والعمل على تطوير هذا الجهاز، من خلال المدرسة الوطنية للإدارة ومدرسة البوليتكنيك مع المدارس العليا الأخرى ودورها الأساسي في توظيف النخبة الإدارية والسياسية والاقتصادية .

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

في عدم حيادية الجهاز الإداري، وبالتالي خضوعه لشروط المجتمع التقليدي التعددي).

وتكمن أهم سمات الجهاز الإداري في الدول النامية :

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

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

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

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

وهذه الأنظمة، لم يكن لديها بنیان أداري بمعنى البنیان الإداري القادر على إدارة دفة الأمور وفق منهج وطني يتطلع إلى التنمية باعتبارها هدفا محوريا تحقيق من خلالها الرقي الاقتصادي والإداري والاجتماعي والثقافي، والعاملون في الأجهزة الإدارية ألفوا نمطا معيناً ونهجاً معيناً هو النهج والنمط السائد في حقبة الهيمنة

الاستعمارية وليس لديهم الإدراك الكافي لمتطلبات المرحلة الجديدة، في حقة ما بعد المستعمر .

واستمرت تأثيرات تلك الأوضاع مع غيرها من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ألفت بظلالها على عملية تنفيذ السياسات العامة من قبل الجهاز الإداري في تلك الأنظمة.

فتأثيرات الوضع الاقتصادي والاجتماعي، وافتقار الإدارة للجهاز الكفوء في تحقيق وتطبيق مقررات السياسة العامة.. خلق أزمة داخل تلك البلدان هي أزمتي التغلغل والانتشار المنوطة أساسا بالجهاز الإداري، الذي عادة ما يتميز في هذه النظم، بعدم استعداده وتقبله للتغير الاجتماعي، بفعل عوامل ضغط المجتمع التقليدي عليه، لذلك أصبح قوة ضاغطة على المجتمع وليس أداة تنفيذية لتحقيق مطالب المجتمع السياسي .

وللنظام الحزبي تأثيراته أيضا في الجهاز الإداري سواء اخذ هذا النظام بالأحادية الحزبية أو التعددية الحزبية

ففي نظام الحزب الواحد، يمتاز الجهاز الإداري بدرجة بالغة في التعقيد ويخضع في الوقت ذاته لأشراف الحزب مما يستدعي وجود شبكات رقابة تعمل تحت أشراف الفئة العليا من القيادة الحزبية وهذا يعني أن للحزب الكلمة العليا حيث يمارس الرقابة التي يراها مناسبة وغالبا ما يتم عن طريق أشغال الشخص وظيفتين حزبيه وأداريه يتم بواسطتها إخضاع الجهاز الإداري للسلطة الحزبية⁽⁷⁶⁾ .

هذا يعني أن العلاقة بين الجهاز الإداري والحزب الواحد ينبغي أن تأخذ بنظر الاعتبار مسالتي أساسيتين هما :

1) _ أن شروط التعيين في الوظائف الإدارية المهمة أن يكون المرشح، حزبياً، أو على الأقل، من أنصار الحزب دون الأخذ بنظر الاعتبار توفر المؤهلات العلمية والخبرة الفنية .

2) _ حق الرقابة والأشراف الذي تمتلكه الهيئات الحزبية على الإدارة في مختلف مستوياتها والتي قد تأخذ شكل رقابه خارجية من فروع الحزب وشعبه وخلاياه على الجهاز الإداري، ومن خلال نشر مبادئ الحزب والوعي الحزبي بين الموظفين، وهذا التغلغل كان هدفه تأمين إخضاع الإدارة خضوعاً كلياً لتوجيهات الحزب الواحد.

أن هذه العلاقة تعني أن الجهاز لا يستطيع تنفيذ أي سياسات عامة لا تتماشى مع توجهات ومتطلبات الحزب وألا فان تلك السياسات مصيرها الفشل، ألا أن المشكلة الأساسية لا تكمن في ضرورة كون السياسات تتماشى مع توجهات الحزب لان الحزب هو الذي يقرر تلك السياسات أولاً وأخيراً، لكن المشكلة في مقدار توافق تلك السياسات مع متطلبات ومقتضيات المصلحة العامة، وبما أن النظام الشمولي وسلطه الحزب الواحد مترسخة ومتجذرة في المجتمع وهي تمنع أي صوت يعلو على صوت الحزب، فان حتميات فشل السياسات العامة باقية ويصعب تجاوزها مادامت العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع هي ليست علاقة تبادل آراء وأفكار واخذ مطالب وتحويلها إلى قرارات بقدر ما هي علاقة قائمه وفق النموذج الأبوي في القرار والذي يقوم على صدور القرارات من الأعلى إلى الأسفل بغض النظر عن كونها لقيت قبول في أوساط المجتمع أم لا .

أما في ظل نظام التعدد الحزبي في الدول النامية، فالصورة لا تختلف من حيث كون الجهاز الإداري هو مرتبط وتابع للحزب الحاكم، وان أحزاب المعارضة

(خارج السلطة) غير قادرة في التأثير على البيروقراطية لكونها تتجسد بيد الحزب الحاكم، بالإضافة إلى أن نزعة تسييس الجهاز الإداري بارز في هذه النظم، وهذا يبرز في أمريكا اللاتينية بوضوح.. فهناك نسبة كبيرة من الوظائف الإدارية الهامة لا تزال خاضعة لسياسات الحزب الحاكم، فلم تتجح تلك الدول، إضافة إلى الدول التي أخذت بالتعددية الحزبية لاحقاً، التخلّص من موروث الفساد في أجهزتها الإدارية، مما انعكس على العمل السياسي بشكل سلبي وفي فراغ السلطة في الكثير من أقاليم تلك الدول .

هنا لابد من الإشارة إلى أن الجهاز الإداري في النظام التعددية الحزبي لا ينجح في تنفيذ السياسات العامة، إلا بقدرته النظام السياسي وأهليته في تحقيق التوازن وإيجاد فرص الحياة المجتمعية المشتركة وتوفير قدر لازم من الحريات المدنية والسياسية، فلو كان النظام السياسي قائم على التعدد الحقيقي سياسياً واقتصادياً مع موازنات التعدد الاجتماعي لأمكن تنفيذ السياسات العامة بصورة ناجحة من خلال جهاز أداري يعكس حاله التوازن القائمة في المجتمع وتكون مهمته في التغلغل في مؤسسات المجتمع أكثر يسر وهي متطلبات ضرورية لنجاح الإدارة الحديثة، ونجاح الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة أيضاً يتوقف على (الالتزام بالحياد السياسي وبقاؤه خارج تأثير المنافسات الحزبية والخضوع في الوقت نفسه كرقابه المجلس النيابي والرأي العام، (والالتزام) و تسلطه غير الشخصية التي تعتبر من أهم خصائص النظام السياسي القائم على القواعد القانونية) .

المحور الثالث: صنع القرار:

ويرى البعض أن القرار في أبسط حالاته وسيلة تنشط استجابة سبق تشكيلها وهي في وضع استعداد لدى ظهور موقف يتطلب تلك الاستجابة كذلك فإنه في أقصى حالات التعقيد يصبح القرار وسيلة لتحديد معالم استجابة تلقى قبولاً عاماً حيث لا استجابة قائمة من قبل -ومن وجهة نظر "لاندرج" يعتبر القرار الإداري العملية المتضمنة التي بها وصل شخص واحد الى ان يقوم بالاختيار الذي يؤثر في سلوك الآخرين بالمنظمة في مساهمتهم لتحقيق أهدافها.

ومن وجهة نظرنا فان صنع القرار هو (سلسلة الاستجابات الفردية أو الجماعية التي تنتهي باختيار البديل الأنسب في مواجهة موقف معين).

إن مفهوم صنع القرار لا يعني اتخاذ القرار فحسب وإنما هو عملية معقدة للغاية تتداخل فيها عوامل متعددة: نفسية، سياسية، اقتصادية واجتماعية وتتضمن عناصر عديدة.

ويرى "طومسون" و "تودين" أن (وان كان الاختيار بين البدائل يبدو نهاية المطاف في (صنع القرارات) الا أن مفهوم القرار ليس قاصراً على الاختيار النهائي بل أنه يشير كذلك الى تلك الأنشطة التي تؤدي الى ذلك الاختيار).

وعلى ذلك يجب التفرقة بين مفهومي صنع القرار واتخاذ القرار فالأخير يمثل مرحلة من الأول بمعنى أن اتخاذ القرار يمثل آخر مرحلة في عملية صنع القرارات.

ويمكننا تعريف مهمة اتخاذ القرار بأنها عملية أو أسلوب الاختيار الرشيد بين البدائل المتاحة لتحقيق هدف معين. ومن ذلك التعريف يمكن استنتاج النقاط التالية:

1. أن اتخاذ القرار يتم من خلال اتباع عدة خطوات متتابعة تشكل أسلوباً منطقياً في الوصول الى حل أمثل.
2. أن لأي موقف أو مشكلة عامة حلاً بديلاً يجب تحديدها و تحليلها و مقارنتها على هدى قواعد أو مقاييس محددة .
3. أن طريقة اكتشاف البدائل و تحديد قواعد الاختيار و اختيار الحل الأمثل تعتمد كلية على هدف أو مجموعة أهداف يمكن تحقيقها، و المعيار الرئيسي لقياس مدى فعالية القرار.

و تدور عملية اتخاذ القرار في إطار معين يشمل ستة عناصر هي:

1. الموقف (أو المشكلة).
2. متخذ القرار .
3. الهدف.
4. البدائل .
5. قواعد الاختيار .
6. عملية اختيار الحل الأمثل بين البدائل.

عناصر اتخاذ القرار

مراحل صنع القرار:

تعددت النماذج التحليلية لعملية صنع القرار، ورغم ما يبدو من اختلاف بين الباحثين في هذا الموضوع إلا أن هناك عناصر اتفاق بينهم كذلك فيتفق كل الباحثين في أن صنع القرار يمر بمجموعة مراحل إلا أنهم يختلفون في عدد هذه المراحل وترتيبها .

وعلى أية حال نجد أن هناك نماذج تحليلية لصنع القرار يتراوح ما تحويه من خطوات ما بين أرتع وتسع خطوات أساسية يجب أن تتم في ترتيب محدد. فمثلاً نجد أن "جريفث" يحدد هذه المراحل في:

- 1 تحديد وحصر المشكلة .
- 2 تحليل وتقويم المشكلة.
- 3 وضع المعايير أو المقاييس التي بها سوف يتم تقويم الحل أو وزنه كحل مقبول وكاف للحاجة.
- 4 جمع المعلومات.
- 5 صياغة واختيار الحل (أو الحلول) المفضل واختباره مقدماً.
- 6 وضع الحل المفضل موضع التنفيذ .

أما "لتشفيد" فيضع صورة أخرى على النحو التالي:

- 1 تعريف القضية .
- 2 تحليل الموقف القائم.
- 3 حساب وتحديد البدائل.
- 4 المداولة.
- 5 الاختيار.

و يرى "سيمون" أن صنع القرار يشمل على ثلاث مراحل رئيسية هي:

- 1 اكتشاف المناسبات لصنع القرار.
- 2 اكتشاف سبل العمل الممكنة.
- 3 الاختيار بين سبل العمل.

وقد تكون عملية اتخاذ القرارات رشيدة منطقية هادفة بصيرة العواقب اذا استخدم فيها التمييز وحسن التقدير. وقد تكون على خلاف ذلك، على أنها تتخذ الشكل

التالي في صورتها الأولى (القرارات الرشيدة:)

- 1 تحديد المشكلة أو الموضوع مثار البحث.
- 2 تحليل الموقف.
- 3 تحديد البدائل والتدبر فيها .

4 التفكير في النتائج التي ستترتب على الأخذ بكل من هذه البدائل ودراسة هذه النتائج.

5 الاختيار بين هذه البدائل.

ان هذا التسلسل يفترض توفر عنصرى الرشد و حسن التقدير و التمييز كما يفترض الفرصة للتأمل و التفكر وامكان الاختيار بين البدائل علماً بأن العوامل التي تحد من الرشد في مجال الادارة تشتمل القيم المتعلقة بالعواطف والاحساسات وميزان القوى وديناميكية الجماعة علاوة على عوامل الشخصية.

بعض العوامل المؤثرة في اتخاذ القرار

هناك عدة عوامل تؤثر في اتخاذ القرار نذكر منها ما يلي:

1. أهداف المنظمة:

مما لا شك فيه أن أي قرار يتخذ و ينفذ لابد و أن يؤدي في النهاية الى تحقيق أهداف المنظمة أو الهيئة أو المجتمع المتخذ فيه القرار، فأهداف المنظمة أو الهيئة مثلاً هو محور التوجيه الأساسي لكل العمليات بها، لذلك فان بؤرة الاهتمام في اتخاذ القرار هي اختيار أنسب الوسائل التي يبدو أنها سوف تحقق أهداف المنظمة التكتيكية أو الاستراتيجية.

2. الثقافة السائدة في المجتمع:

تعتبر ثقافة المجتمع و على الأخص نسق القيم من الأمور الهامة التي تتصل بعملية اتخاذ القرار، فالمنظمة لا تقوم في فراغ وإنما تباشر نشاطها في المجتمع وللمجتمع. ومن ثم فلا بد من مراعاة الأطر الاجتماعية والثقافية للمجتمع عند اتخاذ القرار.

3. الواقع ومكوناته من الحقائق والمعلومات المتاحة:

لا يكفي المحتوى القيمي أو المحتوى الأخلاقي كما يسميه البعض بل يجب أن يؤخذ في الاعتبار الحقيقة والواقع وما ترجحه من وسيلة أو بديل على بديل.

وفي رأي "سيمون" أن القرارات هي شيء أكبر من مجرد افتراضات تصف الواقع لأنها بكل تأكيد تصف حالة مستقبله هناك تفضيل لها على حالة أخرى وتوجه السلوك نحو البديل المختار، ومعنى هذا باختصار أن لها محتوى أخلاقي بالإضافة الى محتواها الواقعي.

ب. العوامل السلوكية:

المدخل النظرية المتعددة لصنع القرار:

1- المدخل العقلاني:

يعمد هذا المدخل إلى النظر إلى عملية صنع القرار من مدخل اقتصادي عقلاني، بحيث تحتل الأهداف فيه مكان الصدارة، وينظر في عدد من البدائل التي تساعد على تحقيق تلك الأهداف. كما تطرح نتائج كل واحدة من هذه البدائل، وتداعياتها، ويصار إلى حساب ميزان المغام والمغامر المتأتمية من تبني كل خيار، أو سياسة

معينة دون غيرها. ويعد جراهام أليسون، في دراسته الشهيرة الخاصة بأزمة الصواريخ الكوبية، واحدا من أوائل أساتذة العلوم السياسية الذين قدموا هذا النموذج كمعيار متميز لقياس عقلانية القرار، ومدى نجاح البدائل والوسائط المتعددة في تحقيق مثل هذا القرار.

وقد استخدم هذا النموذج في دراسة عدد من القرارات الإدارية وكذلك في تحليل القرارات السياسية. ولا شك أن أهم تطبيق له هو في مجال دراسة الحرب، حيث يتيح هذا المدخل وسيلة منطقية لدراسة كل قرار بناء على معطاته وبدائله وأيسر السبل لتنفيذه. وفي جميع هذه التحليلات ينصب اهتمام الباحث على البحث عن المنفعة الحدية لصاحب القرار، وكيف يمكن تعظيم تلك المنفعة.

غير أن أحد مكامن ضعف هذا المدخل يكمن في افتراضه عدم تأثير العوامل غير الموضوعية الأخرى، مثل قناعات الأفراد وتصوراتهم الذاتية، وإدراكهم للمعلومات المتاحة، أو فهمهم لطبيعة المشكلة الماثلة أمامهم، وبالتالي مدى قدرتهم على اختيار قرارات، أو بدائل معينة، دون أخرى.

وممن درس هذا المنهج وطبقه على حرب 1967م في العالم العربي الأستاذ مصطفى علوي سيف في أطروحته للدكتوراه.

2- المدخل الإداري :

يهدف هذا المدخل إلى دراسة القرارات الحاسمة فيها، وغير الحاسمة من منظور إداري بحت. ويرى أن أي قرار سياسي هو قرار يأتي نتيجة عملية طويلة من

التداول بين فئات مختلفة، يمثل كل فرد منهم إدارة أو هيئة حكومية معينة تسعى إلى أن يناط بها تنفيذ مثل ذلك القرار. فوزير الدفاع يمثل وزارته، ويسعى إلى أن يتخذ قرارا عسكريا حاسما، ويناط بقواته المسلحة مهمة القيام بتنفيذ مثل هذا القرار. وربما أصبح هناك تنافس بين أفرع القوات المسلحة نفسها في أيهم يستطيع أن يقوم بتنفيذ المهام العسكرية المناطة به، بأقل التكاليف البشرية والمادية، للوصول إلى حل عسكري وجذري للمشكلة وبأقصر وقت ممكن.

وفي مثل هذا الوضع لا يكون القرار المتخذ ذا طابع عقلائي بحت، بل يأتي نتيجة مفاوضات مطولة بين الوزارات المعنية والمناط بها مناقشة مواضيع الأمن الوطني، مثل وزارة الدفاع، والاستخبارات، ووزارة الخارجية، وغيرها من الإدارات والوزارات الحكومية. وربما سعى الزعيم السياسي أو قائد الفريق الذي يناقش هذه القرارات إلى العمل على التوفيق بين متطلبات كل فريق أو جناح من أجنحة الفريق الذي يصنع القرار. كما يمكن أن لا تكون القرارات في هذه الحالة قرارات حاسمة، بل يميل صناع القرار فيها إلى تأجيل، أو إرجاء حل المشكلة. وربما تدخلت الأحزاب السياسية، أو الهيئة التشريعية، أو الصحافة، أو الرأي العام في التأثير على مثل هذه القرارات. وبالرغم من أن بعض الباحثين يذهب إلى دراسة كل واحد من هذه العوامل وتأثيره على صانع القرار (خاصة في المجتمعات والدول الديمقراطية، أو المنفتحة)، بشكل مستقل، إلا أن النموذج أو المدخل الإداري، يسمح بالنظر إلى معظم هذه العوامل، بما في ذلك جماعات الضغط كجزء من العناصر العرضية المؤثرة على اتخاذ القرار.

وينبغي هنا التنبيه إلى ضرورة التفريق بين عملية صنع القرارات الحاسمة، وتلك القرارات غير الحاسمة.

ففي الحالة الأولى يمكن النظر إلى القرارات الإدارية في مجالات ذات قيمة سياسية متدنية، ولا تصل إلى درجة الحرب فقرار تجميد العلاقات الدبلوماسية بين الدول، أو ضخ أموال من الميزانية لصالح أحد أفرع القوات المسلحة، أو الإيعاز لأجهزة الإعلام بشن حملات إعلامية ضد بلد معين، وعلى أهميتها، وأنها من الظواهر المبدئية لتدهور العلاقات السياسية في منطقة أو إقليم معين، أنها قرارات يمكن لموظفي وزارة الخارجية، أو وزارة الإعلام القيام بها، وتبنيها. وبالتالي لا تحتاج مثل هذه القرارات إلى تدخل القيادة العليا في الدولة أو رئيس الوزراء لاتخاذ مثل هذه القرارات.

كما أن طبيعة هذه القرارات تجعلها أقرب من تطبيق وضع أو سيناريو محتمل وجاهز لدى الجهات المعنية في الدولة للتعامل مع مثل هذه التطورات. وطالما لم تتطور أو تتدهور العلاقة وظلت في أطرها المحدودة شبه المرسومة لها فإن صانع القرار، وفي هذه الحالة، موظف إداري رفيع، يمكن له التعامل مع مثل هذه الأحوال (أو الأزمات) من واقع الكتاب الخاص بوزارته، والذي يحدد بدقة صيغ العمل المناسبة للتفاعل مع هذه التطورات، أو الأزمات واحتوائها بقرار معين طالما لم تتطور أو تتدهور تلك الأزمة.

أما في حال تدهورها، فإن هناك حاجة إلى رفع الموضوع إلى هيئة أعلى في الدولة (مجموعة القرار)، والتي يمكن أن تكون ممثلة في وزارة مصغرة، أو

مجموعة عمل من الوزراء المعنيين، أو في مجلس الأمن القومي للدولة. وذلك كله بناء على التركيب الإداري والنمط الهرمي الخاص بمناقشة مسائل الأمن القومي للدولة.

ولعل واحدا من أهم من درسوا الأزمات والحروب من خلال هذه المنظور الأستاذ ريتشارد سنايدر وجيمس ولسون وهيربرت سايمون وغيرهم. وفي العالم العربي كتب المرحوم حامد ربيع كتابا مهما عن عملية صنع القرار وعلاقته بعملية التفاعل السلوكي.

ومن الدراسات المهمة التي درست قرار تأميم قناة السويس في مصر عام 1956م، والتي قادت إلى العدوان الثلاثي، الدكتور محمد السيد سليم، الذي قدم دراسة مميزة لذلك القرار والتي يسميها اتخاذ القرار، وليس صنعه، وقد أخذ بعدة نماذج لصنع القرار في دارسته، ومنها المنهج الإداري، إلا أنه رأى أن الرئيس عبدالناصر قد تبنى ما يسميه (سيد سليم) نموذج الاختيار الرئاسي، والذي يتخذ فيه الرئيس موضوعات المناقشة، وتحديد مجموعة البدائل المطروحة أمام الفريق الإداري الذي يدرس الأزمة من جوانبها المتعددة، قبل الوصول إلى القرار، والتأكد من حماية تنفيذه.

3- المدخل العرفي :

يهتم هذه المدخل بدارسة النسق العقائدي لصانع القرار، ومدى قدرته أو إدراكه للمعلومات المتاحة له، وكذلك تقديره للحوافز والمتغيرات البيئية المحيطة به،

واستيعاب هذه المعلومات والمتغيرات من خلال النظام الإدراكي الشامل لهذا الزعيم. وقد أثبتت دراسات نفسية متعددة أن القناعات والأيدولوجية الخاصة بالزعيم السياسي تسمح له بقبول بعض المعلومات، وإدراك العوامل البيئية التي تتسق مع نمطه العقيدي، ورفض المعلومات أو العوامل التي لا تتسق مع نمطه العقيدي.

كما أن قدرة المجموعات المحيطة بصانع القرار من المستشارين المقربين منه في تحليل الأزمات بشكل منطقي كامل تتأثر بشكل مباشر بالنمط العقيدي لصانع القرار. وبالتالي فإن مثل هذا النمط لا يمنع فقط صاحب القرار من رؤية الشجرة في وسط الغابة، بل يمنع بشكل مباشر مرؤوسيه ومستشاريه من إسداء النصائح الضرورية لاتخاذ قرارات مصيرية، خاصة بالحرب والسلام.

وتضرب الأستاذة مارجريت هرمان، في دراسة حديثة لها خاصة بالزعماء السياسيين، مثلاً على ذلك بالرئيس الأمريكي السابق (جونسون). وكيف أن المجموعة المحيطة به (مجموعة عمل غداء الثلاثاء)، لم تكن تجرؤ على إسداءه النصائح الضرورية الخاصة بوقف الحرب في فيتنام. كما أن نفس المجموعة حاولت حجب الرئيس عن تطورات سلبية مهمة كانت تحدث في الرأي العام المحلي ضد سير الحرب، وتكاليفها، وحتى وقت متأخر من فترة رئاسته.

وكذلك فإن الزعماء السياسيين ليسوا فقط أسرى لنسقهم العقيدي، ولحدود مداركهم السياسية والمعرفية، بل قد يكونون أسرى لثقافة سياسية مسيطرة على أفراد الشعب الذي يقودونه، ويديرون دفة سفينه. فخلال أزمة التهديدات العراقية باحتلال دولة

الكويت عام 1990م، كان معظم الزعماء والعامّة في العالم العربي تحت ثقافة سياسية تقول بأنه لا يمكن لزعيم سياسي عربي أن يقوم بغزو دولة جارة له، بل إن الحرب العربية لم تكن إلا حروباً حدودية في الغالب. لذا فقد جاءت الحرب كهزة عميقة مفاجئة لمعتقدات قومية راسخة في أذهان العرب.

وهكذا فمثل هذا المدخل يميل إلى محاولة تحليل الهياكل المعرفية والإدراكية لصانع القرار. وأول من أثار اهتمام الباحثين إلى أهمية الأخذ بالمسائل الإدراكية هو الأستاذ روبرت جيرفيس، وتبعه آخرون مثل جون فاسكويز، ويوين فونج خونج، ومارجريت هرمان وشالز كيجلي وغيرهم.

3_ صنع قرارات السياسة العامة:

إن قرارات السياسة تصدر بعد صياغة السياسة العامة، وتوجه لبعض الهيئات للمصادقة عليها أو رفضها، والشكل الإيجابي لقرارات يتمثل في شكل تشريع أو أمر إداري، والذي يتم في هذه المرحلة ليس الاختيار أو المفاضلة بين عدة بدائل، إنما العمل لبلورة البديل الذي تم اعتماده كبديل مفضل للسياسة، ومع التقدم بعملية الصياغة، فإن هذا البديل قد يتعرض أيضاً للمساومة وللتعديل وربما للحذف أيضاً، وقد يظل القرار هذا مشروعاً غير مؤكد حتى يتم التصويت عليه وإعلانه رسمياً.

وعملية صنع قرار السياسة العامة تتحكم فيها مجموعة معايير، وتتأثر باستراتيجيات معينة يمكن ذكرها فيما يلي:

1.3. المعايير المؤثرة على قرار السياسة:

إن المعايير هي تعبر عن مجموع أفكار لدى الأفراد أو أعضاء الجماعة، والمتخذة لشكل من العبارات، والتي من خلالها يتم تحديد ما يجب على كل إنسان أو عضو أن يعمل؟ وما ينبغي عليه عمله؟ ثم ماذا يتوقع منه أن يعمل تحت ظروف معينة، وهي تجسد سلسلة القيم عند الإنسان، وبالتالي عند متخذ القرار، الذي يعاني من صراع في القيم في جميع مستويات صنع القرار، وأساس الصراع هنا يكمن عند محاولة متخذ القرار البحث عن أهدافه التي تزيد من استقلاليته بينما تبحث المؤسسات الإدارية عن جميع جهود الأفراد والمنتمين إليها، في سبيل تحقيق أهداف مشتركة، وفي ظل هذا على متخذ القرار أن يعمل من حين لآخر بفرديّة أدنى وجماعية أعلى، كما عليه أن يعرف بأن صراع القيم هو أمر ضمني في عملية صنع قرار السياسة، وأن ذلك الصراع ليس بالضرورة سلبيا، فقد ينتج متغيرات أخرى ذات تأثير إيجابي، أما عن أهم تلك المعايير فهي:

أ. قيم الفرد.

ب. الإنتماء الحزبي.

ج. مصالح الناخبين.

2.3. استراتيجيات وأنماط اتخاذ قرار السياسة العامة:

إن عملية صنع القرار تعتمد أساسا على مبادئ العلوم الإجتماعية (السياسة، الإقتصاد، علم النفس، علم الإجتماع)، وجذور هذه العملية تعود على

دراسة السلوك الإنساني، حيث يعتمد على توظيفه لاستراتيجيات التسويات أو المساومات في صنع القرار، بهدف الحصول على نتائج مرضية للعديد من الأطراف، وعليه هناك عدة استراتيجيات محتملة للتأثير على السياسة العامة، يمكن أن تمثل أنماطا للقرارات، وهي:

أ. المساومة: وتعتبر عن عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة أو الصلاحية للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة أهدافهما، وليس بالضرورة أن يكون حلاً مثالياً، وعليه فإن المساومة هي محاولة الوصول لتبادل منافع مشتركة بين المتساومين وفقاً لقاعدة (خذ وأعط)، أي أن كل فرد أو مجموعة من الأفراد تجد أن ما تصبوا إليه من منافع، متوافرة تحت سيطرة فرد أو جماعة أخرى، ليس بمقدورها أن تحصل عليها كلاً أو جزءاً إلا بتقديم شيء ما يرغب به الطرف الآخر، ومنه فإن المساومة تتطلب توفر شرطين هما: وجود الرغبة لدى المتساومين، ووجود شيء ما عند كل مساوم يرغب به المساوم الآخر.

والمساومة أنواع فقد تكون غير متوازنة عند تقديم أحد الأطراف لتنازلات أكثر، ومتوازنة فهي التي يكون فيها طرفاً المنافسة متعادلين من حيث القوة، كما يمكن أن تكون المساومة غامضة أو ضمنية بطبيعتها، خصوصاً عند تعقد الإتفاقيات بين أطراف المساومة على أساس وعود مستقبلية، كما قد تكون علنية وذلك عندما يحدد كل من المتساومين مطالبه وشروطه بشكل واضح ومكتوب منعا للالتباس وسوء الفهم الذي ينتاب المساومات الضمنية وغير المكتوبة، كما أن هناك نوعين آخرين شائعين هما: مساومة الإتفاق على الملف الكامل، ومساومة الإتفاق

التوفيقى، فالأول يحصل عندما تكون المنفعة المتبادلة بين الأطراف إزاء قضيتين مختلفتين في السياسة العامة، أما الثاني فيحصل عند وجود قضية واحدة في إطار الحل الوسط المرضي للطرفين.

وفي جميع أنواع المساومة يجب أن يكون المساوم عارفا لإمكانياته وقدراته وإمكانيات وقدرات الآخرين، وما يرغبون فيه، وكذا عارفا للظروف والمواقف الملائمة، من حيث المكان والزمان التي يستطيع فيها أن يحصل على أكبر قدر ممكن من المنافع بأقل قدر ممكن من التنازلات.

ب. المنافسة: هي عبارة عن نشاط يمارسه طرفان أو أكثر بهدف الوصول إلى الغاية نفسها، أي أن المنافسة تحصل عند وجود شخصين أو أكثر تتعلق رغبتهما بالحصول على شيء ما يمتاز بالندرة النسبية، وأن حصول أي منهما عليه يمنع الآخر من الحصول عليه كلا أو جزءا كتنافس الأحزاب السياسية على أصوات الناخبين، وتنافس الدول للحصول على الموارد الإقتصادية أو المكانة بين الدول، وأشير هنا إلى أن سعة المنافسة وامتدادها يحدد حسب طبيعة النظم السياسية.

ج. التحالف: حيث أن الجماعات لا تستطيع تحقيق مصالحها على المدى البعيد، فتلجأ إلى التحالف كخيار تكتيكي أكثر فاعلية في التأثير على السياسات العامة، حيث أن قيام التحالف يعني اشتراك شخصين أو جهتين أو منطمتين نحو هدف لاحق (على الرغم من إختلافهما على أهداف أخرى) فيشرعان في تجميع قواهما لتحقيق ذلك الهدف، فقد يحدث بين جماعات المصالح أو الموظفين في الأجهزة الحكومية، أو المسؤولين السياسيين، مثل ما حدث في التحالف الرئاسي في

الجزائر منذ 2004م والذي تم بين ثلاثة أحزاب سياسية ذات توجهات متناقضة (جبهة التحرير الوطني، حركة مجتمع السلم، التجمع الديمقراطي)، لكن كان هدفه الأساسي هو تحقيق مشروع المصالحة الوطنية.

د. الصراع: حيث عندما لا يسفر التأثير على السياسة العامة من خلال الطرق الأخرى، يصبح الصراع نشاطا سياسيا عند مجموعتين أو أكثر للسعي نحو تحقيق أهدافهم، وهو يمثل حالة من حالات التفاعل التي تحصل بين طرفين يفوز أحدهما بما يطمح إليه ولا يوفق الطرف الآخر ذلك، إنما يتحمل كافة فوز خصمه، وقد ينشأ الصراع عن موقف تنافسي، بمعنى أن المنافسة قد تتطور لتصل إلى حالة من حالات الصراع، عندما يحاول أحدهما تتحية الآخر أو إبعاده عن الموقف، أو تحميله تكاليف لا يطيق تحملها، ويتخذ الصراع عدة أشكال صراع عنيف وغير عنيف، رسمي أو غير رسمي، اعتمادا على درجة القوة المستخدمة، وعلى مدى ما يسمح به النظام السياسي من مساحة رسمية مفتوحة لقنوات الصراع.

وعملية الصراع قد ينتج عنها آثار مدمرة، إذا تم تجاهل أو إنكار أهداف أحد الأطراف المتصارعة وإذا سمح لها بالتطور إلى درجة الانفجار الخطير، غير أن الكلفة الباهضة لهذا تدفع كل المعنيين إلى التدخل وتسوية الأمور، وهذا النوع من الاستراتيجيات لجأت إليه الحكومة الجزائرية في أكثر من موقف منذ الاستقلال وحتى الساعة، لذا يمكن القول بأن معظم السياسات المهمة على المستوى الوطني تأكد على مفهوم الصراع بين الجهات الحكومية.

هـ. الإقناع والتعاون: إن الإقناع هو أن يستميل أحد الأطراف ويحصل على تأييده على موقفه أو عرضه حول قضية أو مطلب ما، بعد اقتناعه بسلامة الرأي أو القضية المطروحة عليه، أي أن أحد الأطراف يقتنع بوجهة نظره أو موقفه، بناء على حقائق معينة أو معلومات كانت غير متوافرة، أو مصالح يمكن أن تحقق، لم تكن واضحة للطرف الآخر، وقد يجمع كل ذلك، مما يؤدي إلى إيجاد نوع من التعاون بينهما، فالتعاون إذن يأتي نتيجة لاقتناع الأطراف بعضها بقضايا البعض الآخر، وبالتالي فإن التعاون يحدث عندما يكون جميع المعنيين بالسياسة العامة أو المشتركين فيها يتوقعون حصولهم على مكاسب وامتيازات بالشكل الذي يدفعهم نحو التعاون والاتفاق على قرارات السياسة العامة كطريق مناسب لبلوغ الأهداف.

ز. الفرض والأمر: وهو إصدار الأوامر والتعليمات من الأعلى إلى الأدنى في المنظمة الواحدة، ويتم عبر سلسلة الاتصال من الرؤساء إلى المرؤوسين لتوجيههم وحثهم على تأييد مواقفهم، وتبني برامجهم باستخدام منظومة التحفيز (الثواب والعقاب) للمؤيدين والمعارضين، ويعد هذا الأسلوب في صنع القرار الأكثر شيوعاً واستخداماً، في الأنظمة الاستبدادية أو الفردية وفي المنظمات العسكرية.

من خلال ما سبق، قد تتداخل أثناء العملية التطبيقية لتلك الخيارات أساليب المساومة والمنافسة والإقناع والفرض مع بعضها البعض، خاصة في الحالات التي تستدعي قراراً حاسماً، فحين لا يلجأ القادة إلى القرارات الإنفرادية يتجهون إلى التشاور والتحاور، وهذا قد يقود الإدارات من خلال المرؤوسين بجعل الأوامر

عرضة لمواقف تساومية وتنازلات بين الأطراف المعنية، وهذا يعني أن أسلوبا واحدا للتأثير على السياسة العامة وعلى قرارها لا يبدو منطقيا في جميع الأحوال.

ثالثا: القرار السياسي:

القرار السياسي هو ذلك القرار الذي تتوافر فيه واحدة من مجموعة عناصر مختلفة أهمها أن يكون صادرا عن شخص ذي صفة سياسية أو من خلال أحد أجهزة السلطة السياسية، أو منصبا على موضوع يتعلق بالسياسة العامة للدولة. ولا بد أن تتوافر في القرار السياسي أيا كان نوعه، استراتيجيا أو يوميا، شروط من بينها:

الشرعية: بمعنى صورة عن السلطة القانونية المخولة.

والإلزام: بمعنى وجود القوة التي تملك تنفيذه.

. ويختلف القرار السياسي عن كل من السياسة العامة والقرار الإداري.

فالسياسة العامة: هي الإطار العام الذي يسترشد به صناع القرار بعد دراسات مستفيضة ومراعاة مصالح الجماعات المختلفة والمؤسسات والمنظمات وغيرها التي تكون في مجملها النسيج الذي يتكون منه المجتمع، وهو بذلك يعتبر إطارا توفيقيا تراعى فيه المصلحة العامة من ناحية، والضغوطات التي تمارسها تلك الجماعات من ناحية أخرى. ويصبح ذلك الإطار العام بعد إقراره دليلا مرشدا وملزما عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط القومي، مثل الشؤون الخارجية أو الصحة أو التعليم أو الإنتاج الصناعي والزراعي.. إلخ.

أما القرار الإداري فهو الأداة التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتنفيذ السياسة العامة. ويتم اختياره بعد مقارنته بعدة بدائل أخرى. فالقرار بهذا المعنى يوضح الاتجاه العام لسياسة الدولة، والسياسة العامة تكون بمثابة الدليل الملزم والمرشد عند اتخاذ القرارات التنفيذية، سواء كانت متوسطة المدى أو قرارات يومية جارية.

والقرار الإداري هو في جميع أحواله أداة لتنفيذ القرار السياسي أو السياسة العامة. وتقوم الأجهزة الإدارية بصنعه، وتخضع له أعضاء المنظمة الإدارية التابعة لهذه الأجهزة، وهو بهذا المعنى يعد أحد أدوات السلطة الإدارية لإنجاز المهام الموكلة إليها.

وبناء عليه فإن القرار السياسي يكون أكثر شمولاً من القرار الإداري، وذلك لأنه صادر عن القيادة العليا أو المؤسسات السياسية والأجهزة العليا، وهي التي تقوم بعد ذلك بتطبيقه سواء فيما يتعلق بالأمر الداخلي أو الخارجي. وهي التي تقوم بممارسة الرقابة عليه من خلال أنماط عديدة، كالرقابة السياسية والتشريعية والقضائية.

الخاتمة:

ان صنع السياسات العامة من اعداد وتنفيذ وتقويم ،تقوم بها المؤسسات التي تخول لها هذه العملية وهي المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية والمؤسسة القضائية وكذا الأجهزة الإدارية والصلاحيات الموكلة إليها، وما يرتبط بها من تفاعلات بين الأطراف المعنية وهذا كله ضمن بيئة داخلية وخارجية مباشرة وغير مباشرة تؤثر في هذه العملية بكافة متغيراتها، لذلك فإن السياسة العامة هي برنامج عمل محدد لمواجهة مشكلة ما وهي حصيلة عملية تحليلية ومنهجية ومؤسسية، تتفاعل فيها كافة المتغيرات البيئية السياسية والإقتصادية والإجتماعية وحتى الدولية.

ونستنتج ايضا ان القرار السياسي يأتي في مرتبة أدنى من مرتبة السياسة العامة للبلاد وأقل ديمومة منها، إذ انها تحتاج إلى مدة زمنية أطول

لتبنيها وإلى مشاركة أطراف كثيرة أخرى تساهم مع صانع القرار في رسمها. كما نستنتج أيضا أن القرار السياسي أعلى مرتبة من القرار الإداري الذي قد لا يحتاج أحيانا حتى إلى مشاركة صانع القرار في إصداره..

قائمة المراجع العلمية:

- 1- أبو النيل (محمود السيد)، الإحصاء. بيروت: دار النهضة العربية، 1987.
- 2- أبو قحف (عبد السلام)، الإدارة الإستراتيجية وإدارة الأزمات. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002.
- 3- أحمد (إبراهيم أحمد)، إدارة الأزمة التعليمية: منظور عالمي. الإسكندرية: المكتب العلمي للكمبيوتر والنشر والتوزيع، 2001.
- 4- أحمد (بدر)، الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة. القاهرة: دار قباء، 1998.
- 5- أمين (جلال)، العولمة والتنمية العربية من حملة نابليون إلى جولة الأوغوي 1798-1998. بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.

- 6- الأسعد (محمد مصطفى)، التمتية ورسالة الجامعة في الألف الثالث. ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2000.
- 7- البيومي (فاروق شوقي)، التخطيط التعليمي: عملياته- مداخله- التتمية البشرية. القاهرة: دار قباء، 2001.
- 8- البهواشي (السيد عبد العزيز) وآخرون، العولمة والتعليم الجامعي: المضامين- المستقبل- دراسات حالة. ط1، القاهرة: عالم الكتب، 2006.
- 9- الكيلاني (عبد الوهاب) وآخرون، موسوعة السياسة. ج4، ط3، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات، 1995.
- 10- اللاوندي (سعيد)، بدائل العولمة. ط2، القاهرة: دار نهضة مصر، 2002.
- 11- ألموند (جبريال) وآخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري. (تر: زاهي بشير المغيربي)، ط1، القاهرة: جامعة قار يونس، 1996.
- 12- ألموند (جبريال إيه) و باول (الإبن جي بنجهام)، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر. (تر: هشام عبد الله)، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997.
- 13- المرسي (جمال الدين)، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
- 14- النجار (فريد)، إدارة الجامعات بالجودة الشاملة. ط1، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 1999.
- 15- المغيربي (زاهي بشير)، قراءات في السياسة المقارنة. ليبيا-بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، دت.
- 16- المغربي (كمال محمد)، الإدارة والبيئة والسياسة العامة. عمان: دار الثقافة، 2001.

- 17- السالم (مؤيد سعيد)، تنظيم المنظمات: دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال مئة عام. ط1، عمان: عالم الكتب الحديث، 2002.
- 18- السويدي (محمد)، مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د.ت.
- 19- السيد (لمياء محمد أحمد)، العولمة ورسالة الجامعة: رؤية مستقبلية. ط1، القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2002.
- 20- السيد (رجب عبد الحميد)، دور القيادة في اتخاذ القرار خلال الأزمات. القاهرة: مطبعة الإيمان، 2000.
- 21- السيد (عبد المطلب غانم)، الإقتربات والأدوات الكيفية في تحليل السياسة العامة. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988.
- 22- السيد (فؤاد البهي)، علم النفس الإحصائي وقياس العقل البشري. مصر: دار الفكر العربي، 1978.
- 33- السلمي (منصف)، القرار السياسي الأمريكي. ط1، باريس: مركز الدراسات العربي الأوروبي، 1997.
- 24- السلمي (علي محمد)، نظم المعلومات في الإدارة الجامعية الحديثة، القاهرة: دار غريب، 1991.
- الفهداوي (فهيم خليفة)، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل. ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.
- 25- الصغير (أحمد حسين)، التعليم الجامعي في الوطن العربي: تحديات الواقع ورؤى المستقبل. ط1، القاهرة: عالم الكتب، 2005.
- 26- القريوتي (محمد قاسم)، نظرية المنظمة والتنظيم. ط1، عمان-الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 2000.

- 27- الشكري (علي يوسف)، النظم السياسية المقارنة. ط1، القاهرة: إتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.
- 28- الشعراوي (سلوى جمعة) وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.
- 29- ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.
- 30- الشريدة (خالد عبد العزيز) وآخرون، الديمقراطية والتربية في الوطن العربي. ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001.
- 31- التل (سعيد) وآخرون، قواعد الدراسة في الجامعة. عمان: دار الفكر، 1997.
- 32- الخوالدة (عايد أحمد)، إدارة التجديد والإصلاح التربوي: مشكلات الواقع وتوجهات المستقبل. ط1، عمان-الأردن: دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.
- 33- بوحوش (عمار)، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين. ط1، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006.
- بكر (عبد الجواد)، السياسات التعليمية وصنع القرار. الإسكندرية: دار الوفاء، 2002
- 34- بلقيس (أحمد منصور)، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي. ط1، القاهرة: مكتبة مدبولي، 2004.
- 35- بني (مصطفى هاني)، السياسات التربوية والنظام السياسي. عمان: دار جرير للنشر والتوزيع، 2005.

36- بن سعيد (خالد بن سعد عبد العزيز)، إدارة الجودة الشاملة: تطبيقات على القطاع الصحي. ط1، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 1997.