جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

Université M'hamed BOUGARA - Boumerdes
Faculté de Droit et Science Politique
Exercice: 2024
Fournisseur:
Don:
Position de Titre:
N° d'Inventaire: M036

مطبوعة محاضرات : رسم السياسات وصنع القرار
سنة ثانية ليسانس علوم سياسية

إعداد: الدكتور بن عياش سمير

السنة الجامعية : 2021-2020

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق و العلوم السياسية
المجلس العلمي

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق و العلوم السياسية
المكتبة

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

مطبوعة:

محاضرات رسم السياسات وصنع القرار

سنة ثانية ليسانس علوم سياسية

إعداد: الدكتور بن عياش سمير

السنة الجامعية : 2021-2020

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
المجلس العلمي

مقدمة:

حظيت متغيرات دراسة ال سياسات العامة وصنع القرار باهتمام المنظرين والباحثين في العلوم السياسية وعلم الاقتصاد وعلم القانون وعلم الاجتماع وعلم الإدارة، وغيرها من العلوم نظرا لأهميتها القصوى وأثرها على حياة الأفراد، المجتمعات، المنظمات والدول مهما كانت قوتها العسكرية والاقتصادية والسياسية .

قصد معالجة هذا الموضوع سنستعين بمجموعة من الأدوات المنهجية وتوظيف الأطر النظرية ذات العلاقات بهذه المتغيرات بما يسمح بتوضيح وفهم السياسات العامة وصنع القرار، ومن البداية ينبغي التأكيد أن تناول هذه المتغيرات سيكون من خلال البرامج الحكومية التي تصوغها الحكومات لمواجهة وحل المشكلات ذات العلاقة بهذا البعد، وتبيان المؤشرات المعمول بها في بحث المتغيرات المدروسة، كما سيتم إعطاء أمثلة عملية بما يسمح بإسقاط الأطر النظرية فيما بعد على دول مختلفة أو على حالة الدول النامية والعربية، والتركيز على المستوى القطري نتيجة للأهمية القصوى لصنع السياسات العامة والحكم على نجاح أو فشل تنفيذها، لذلك ستركز المطبوعة لتوجيه طلبة الليسانس نحو فهم طبيعة الفواعل المساهمة في صنع السياسات العامة وفي صنع القرار، وربط ذلك بالبنى الداخلية (سياسية، اقتصادية، اجتماعية)، وتحليل العلاقات السلطوية وعلاقة ما يحدث على مستوى مؤسسات الدولة بالمخرجات بخصوص السياسات العامة وصنع القرار، وكذا تأثير العوامل الخارجية والدولية، ومعرفة العوائق والقيود التي قد تحول دون تحقيق نتائج أحسن عند تنفيذ السياسات العامة، فالتحكم في الجانب النظري وتوضيح مختلف الأدوات النظرية والمؤشرات التي سيتم إسقاطها لاحقا سيساهم أكثر في التحكم في الموضوع ويوفر فرص الوصول لنتائج تعكس فهم سبل النجاح في تنفيذ مختلف السياسات والقرارت.

وسيكون لطلبة السنة الثانية ليسانس المعنيين بهذه المطبوعة وسيلة تسمح لهم بالإلمام بمواضيع السياسات العامة وصنع القرارات، بما يمكنهم من زيادة معارفهم

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
المكتبة

وتحضيرهم لميدان العمل أو لمواصلة الدراسة بطوري الماستر والدكتوراه، سنحاول من خلال هذه المطبوعة الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ✓ ما المقصود بالسياسات العامة؟
- ✓ ما هي مستويات وتصنيفات السياسات العامة؟
- ✓ ما هي خصائص وعناصر السياسات العامة؟
- ✓ ما هي أهمية وأهداف السياسات العامة؟
- ✓ ما هي مراحل صنع السياسة العامة وما تأثير البنى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية على السياسات العامة؟
- ✓ ما المقصود بتحليل السياسة العامة؟
- ✓ ما الفرق بين الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة؟
- ✓ وما المقصود بصنع القرار؟ وما هي مراحل صنعه؟
- ✓ ما هي صعوبات صنع القرار ؟
- ✓ ما هي نظريات واقترابات صنع القرار وطرق اتخاذ القرار؟

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ★ كلية الحقوق و العلوم السياسية ★ المجلس العلمي
جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس ★ كلية الحقوق و العلوم السياسية ★ المكتبة

المحور الأول

مقاربة معرفية لرسم السياسات العامة

المحاضرة رقم:01

ماهية السياسات العامة.

سيتم من خلال هذه المحاضرة إعطاء تصور موجز عن ماهية السياسات العامة بهدف الوصول لضبط أكبر للموضوع، مع الاقتصار على العناصر ذات الأهمية والتي سنستعين بها لاحقا عند القيام بعملية الإسقاط على حالات الدول المختلفة.

الفرع الأول: تعريف السياسات العامة

يشير مصطلح السياسات العامة دائما لتصرفات الحكومة والنوايا الحكومية، ورسم السياسات يتطلب الاختيار من بين الأهداف والبدائل، وهذا الاختيار ينطوي دائما على البيانات والأنظمة الرسمية لحل مشكلة أو مسألة مثيرة للقلق العام، وترتبط السياسة العامة بالقانون والسلطة والإكراه التي تتميز به وتأثير القوانين واللوائح، ومناقشتها لاحقا ، ولكن القوانين لا تكفي لوحدها لوضع سياسة؛ فالمهم أيضا التنفيذ والتفسير، كما أن جزء منها قد يكون من الآثار غير المقصودة لهذه السياسات.[1]

فأول ما يمكن تناوله هو تحديد المفهوم لإبراز معناه وإزالة اللبس عن المعاني الكثيرة للمفهوم الواحد، والتي يتم ردها إلى الاختلافات الفكرية للباحثين، وكذا العوامل التنظيمية التي تسود الإدارات المختلفة التي تتفاعل مع محيطها، وتتأثر بما يسود فيه من اهتمامات وتوجهات، وكذا ما يتم تحديده في المصادر القانونية المختلفة سواء الدولية أو الداخلية، ومن بين التعاريف يمكن ذكر ما يلي:

أولا–التعريف اللغوي:

يقصد بسياسة دولة ما في اللغة العربية: تولي أمورها، وتسيير أعمالها الداخلية والخارجية وتدبير شؤونها،[2] ويقصد بالسياسةُ العامة في اللغةِ الإنجليزيّة :public Policy ، وهي عبارةٌ عن نظامٍ معينٍ تسعى الحكومة المحليّة في الدولة إلى تطبيقه.[3]

---

[1]Clarke E. Cochran and Others, **American Public Policy: An Introduction**(Boston: Wadsworth Cengage Learning,09 ED, 2009),p.04.

[2]" تعريف ومعنى سياسة في معجم المعاني الجامع"، في:https://bit.ly/3yWPZJL ، (2020-02-11.)

[3]مهند العزاوي، "مفهوم وخصائص السياسة العامة الحكومية"، في:https://bit.ly/34OSIXG ، (2020-02-12).

ثانيا- التعريف الاصطلاحي:

فقبل تناول الجوانب المختلفة للسياسات العامة كان من الضروري العودة لمعنى السياسات العامة، وما يراد منها، فالكثير من الكتاب الذين اهتموا بوضع تعريف لهذا المفهوم – دون الوصول للتعريف الشامل له- فبالنسبة ل " Lasswell " فقد استخدم مصطلح" policy" لتبيان قرار مهم يتم اتخاذه، ليتوصل لتعريفه للسياسات العامة كبرنامج مركب لتحقيق جملة من الأهداف ،[1] كما أن اتخاذ القرار حول سياسة معينة ينطوي على مشاركة كثير من الجماعات الرسمية وغير الرسمية التي تتناقض مصالحها بصورة تجعل عملية رسم سياسة معينة مهما كانت بسيطة تنطوي على مشاكل كثيرة،[2] ومن تعاريف السياسات العامة نذكر:

01- دافيد إستون (David Easton): وهو عالم سياسى أمريكى، كندى المولد، ولد فى 24 يونيو 1917، وتوفى فى 19 يوليو 2014، من مؤلفاته كتاب "**النظام السياسيThe Political System** "، ويمكن فهم السياسات العامة من خلال اقترابه النظمي على أنها:"توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات، والتغذية العكسية "بمعنى أن السياسة العامة كبرامج وقرارات وقواعد حكومية هي مخرجات النظام السياسي في مجال معين، استجابة لمطالب داخلية أو خارجية،"، حيث ينظر "إيستون" إلى النظام السياسى:" باعتباره "مصنعا" تتحول فيه المواد الخام (الحاجات) إلى منتجات أولية (المطالب)، حتى يتم التعامل معها فى شكل منتج نهائى (مخرجات) عبر قرارات ملزمة، هذه القرارات الملزمة تطبق على المجتمع ككل".[3]

- **02-تعريف جيمس أندرسون (James Anderson)•:** يرى أن السياسة العامة هي: "منهج عمل يتبعه فاعل أو أكثر للتعامل مع مشكلة ما" [4]، فهي برنامج عمل مقترح

---

[1] Philppe Zittounn, **La fabrique des politiques publiques une approche pragmatique de l'action publique,** (Paris : presse de Sciences Po, 2013), p.10.

[2] أحمد مصطفى الحسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة**،(عمان:الأردن، المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002،) ص ص.08-09.

[3] مى مجيب، "إعادة قراءة "إيستون": قدرة نظرية تحليل النظم على التجدد "، **مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية** ، المجلد(22)، العدد(01)- الرقم المسلسل للعدد 86، (جانفي 2021)، ص ص. 164-123 .

• رئيس قسم دراسات السياسة في جامعة هيوستن/تكساس بالولايات المتحدة الأمريكية، ومؤلف كتاب "صنع السياسات العامة".

[4] جيمس أندرسون، **صنع السياسة العامة**، ترجمة عامر الكبيسي(عمان:الأردن ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999)، ص . 18 .

لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول للأهداف، أو لتحقيق غرض مقصود بمعنى أن السياسة العامة هي برنامج عمل تضعه الحكومة للتصدي للمشاكل المختلفة،" كما عرف السياسة العامة على أنها: "مسار عمل هادف ومستقر نسبيًا يتبعه الفاعل أو مجموعة من الجهات الفاعلة في التعامل مع مشكلة أو مسألة مثيرة للقلق، ويركز التعريف على ما يتم فعله بالفعل بدلاً من ما هو مقترح أو مقصود فقط، وهو اختيار محدد من بين البدائل؛ وينظر إلى السياسة العامة على أنها ما يتم تجسيده مع مرور الوقت."[1]

-03: تعريف أيف ميني وجون كلود تونين (Meny.Y ;Thenig. J-C): وحسبهم: " السياسة العامةبرنامج عمل حكومي في قطاع من قطاعات المجتمع أو في فضاء جغرافي".[2]

04 – تعريف "جابريل الموند" (Gabriel Almond): كما عرفها "جابريل الموند" في إطار آخر وهو: جانب نشاط الحكومات وربطه بالأهداف المراد تحقيقها من وراء رسم وصياغة وتنفيذ هذه السياسات على أنها :"أفعال الحكومات لتحقيق أهدافها "[3].

-05 – تعريف "جون رولز John Rawls": في كتابه "نظرية العدالة Theory of Justice" الذي أصدره سنة 1971 اعتبر الفيلسوف " ج.راولز J .Rawlz " أن السياسة العامة هي:" تلك السياسة التي تميل لتحسين وضعية نسبة 20% الأقل فقرا على سلم معامل جيني."[4]

06- تعريف (روبر كاتز Rober Katz) للتفريق بين السياسة العامة والسياسات الفرعية : فقد اعتبر (كاتز Katz) أن:"السياسة العامة هي محصلة عدة سياسات فرعية للعديد من جماعات المصالح وفي اللحظة التي يتم فيها تراضي وتوافق هذه السياسات والمصالح الفرعية تنشأ- سياسة عامة- بصدد موضوع ما"[5].

---

[1] Anderson, J. E, **Public policymaking: An introduction**,(Boston: Houghton Mifflin Company, 2003), pp. 01 – 34.

[2] رياض بوربش، "السياسات العامة من منظور حكومي"، **مجلة الحوار المتوسطي**، العدد(05)، ص ص.130-142.

[3] جابرييل إيه آلموند،جي بنجهام باويل الإبن، **السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية** ، ترجمة هشام عبد الله (عمان: الأردن ، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط.5،1998)، ص . 19 .

[4] Mustapha Ben Abdelaziz, "sur le concept de crise économique ", **the Algerian journal of political sciences and international relations**,(3 issue), (2014),pp.65-81.

[5] محمد ناصر مهنا، الإدارة العامة الحديثة، **مرجع سابق**، ص ص. 45- 46.

07- تعريف "محمد ناصر مهنا : تظهر السياسة العامة حسبه: " في عدة أشكال إما في قرارات منفردة كالقرار المتعلق بتنظيم أحد المرافق العامة أو قرار الميزانية، وإما في قواعد قانونية أي نصوص عامة مجردة سواء صدرت عن الهيئة التشريعية، أو عن الهيئة التنفيذية"،[1] وهنا تركيز على دور القانون والتنظيمات لفرض السياسة العامة من طرف الإدارة العامة التي تهدف إلى: "تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة."[2]

وفرق المنظرون للسياسات العامة بين: السياسة العامة من منظور ممارسة القوة والسلطة بالتركيز على القوة السياسية وتأثير النفوذ، أو أداء النظام السياسي في تفاعله مع بيئته، والتعامل مع السياسة العامة من المنظور المؤسسي (ما تقرره الحكومة)، فهناك عدم اتفاق حول تعريف السياسة العامة وخصائصها وموضوعاتها، وعلماء السياسة مختلفون فيما يجب التركيز عليه لذلك عند معالجة هذه النقطة سوف لن نطرح حقائق نهائية بل مجموعة آراء لمختصين كل يقدم المفهوم حسب نضرته الخاصة وما يتوافق توجه مدرسته.

08-تعاريف مختلفة:[3]

- تتناول السياسات العامة:" من؟ يحصل على ماذا؟ متى ؟وكيف؟ "حسب هارولد لاسويلHarold.D.Lasswell
- أو السياسة العامة هي:" ما تختار الحكومة عمله أو عدم عمله في مجال ما"، حسب "توماس دايThomas R .Dye "
- السياسة العامة هي:" النشاطات الهامة للحكومة" "حسب ايرا شاركنسكي Sharkansky Ira"
- السياسة العامة هي:" ما يحدث لأفراد المجتمع نتيجة أفعال الحكومة " لماكيني وهواردJ.B.Mackinney &L.C.Howard "

---

[1] محمد ناصر مهنا، **الإدارة العامة الحديثة "تحليل مجموعة مختارة من الدول** (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998)، ص 45.

[2] محمد ناصر مهنا، **الإدارة العامة وإدارة الخصخصة مع نماذج بعض دول العالم** (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006)، ص. 50.

[3] محمد العيد حسيني ، **السياسة العامة الصحية في الجزائر، دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث** ، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013،)، ص.23.

- السياسة العامة هي:" تعبير أو مؤشر، لقصد أو زعم، موجهة لأفعال تتضمن القيم المجتمعية وتحدد الأولويات والعلاقات بين الحكومة والمجتمع"، كما يرى" روبرت سايمونRobert H.Simons "
- السياسة العامة تتحدد عندما :" تحاول سلطة محلية أو وطنية، بواسطة برنامج عملي منسق تعديل البيئة الثقافية أو الاجتماعية أو الاقتصادية للفاعلين الاجتماعين في الإطار العام للتقسيم القطاعي للمجتمع"،" وهو تعريف بيالر مولرPierre Muller "[1]

ثالثا-التعريف الاجرائي:

انطلاقا من التعريفات السابقة يمكن أن نقدم التعريف الإجرائي التالي:

تعد السياسات العامة مجموعة من البدائل التي تعمل الحكومات على اختيار ما يناسبها منها، متضمنة لكل القرارات الإلزامية والبرامج والتفاصيل المرفقة بها والضرورية لتنفيذها ومتابعة آثارها لاحقا، وهذا باختلاف من يقوم بها، القطاعات الوزارية المعنية بها وطبيعة المشاكل العامة التي تواجه النظام السياسي أو المجتمع المعني بهذه السياسات، والتي تفرض على الحكومات التعامل معها، سواء بالتدخل أو عدم التدخل، وفي إطار زماني ومكاني واضح، متأثرة بذلك بالبيئة الداخلية والخارجية في اختيار البديل أو تنفيذه أو تعديله مع مرور الوقت بعد التنفيذ.

الفرع الثاني- تطور السياسة العامة :

إن الحديث عن السياسات العامة كظاهرة سياسية فهي ملازمة للحياة الإنسانية، عرفتها جل المجتمعات وتطورت بتطورها، فهذه المجتمعات عرفت أشكالا من التنظيم يخص أمور أفرادها، وكل ما يرتبط بمشاكلهم التي تخص شؤون الحكم ولوازم الاجتماع، وهذا ما اهتمت به دراسات السياسات العامة ، ولكن مع بداية ظهور وتشكل معالم الدولة في بداية عصر النهضة كان له الأثر البالغ في تطور مفهوم السياسة العامة، حيث بدأ الاهتمام بالمؤسسات السياسية التي أصبحت فيما بعد كأحد مقومات السياسة العامة، وأجمع علماء السياسة أن

[1] حسيني ، **مرجع سابق**، ص.23.

نشأة الدولة أسس شعورا إنسانيا يحتم نوعا من التعاون الإنساني ضمن الجماعة، ولابد أن يكون ذلك ضمن نظام معين له قدر من السلطة، وعرف مفهوم السياسة العامة تطورا مرحليا هاما، وأصبح يلقى اهتماما واسعا، وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة الذي شهدته المرحلة بعد الحرب العالمية الثانية، فعلى خلاف ما كان عليها سابقا من تحليل –قانوني– أثبتته الممارسة والاهتمام التقليدي، حيث كان يشير المصطلح إلى الجهد الجماعي المنظم لتحقيق الأهداف العامة، ولم تكن فيه إشارة واضحة للسياسة العامة سوى بعض المفاهيم في الحكم والسلطة، كمجرد وصف لسلوك الحكام وما يصدر عنهم من أمور تخص شؤون مجتمعاتهم[1].

أما مع مطلع – فترة الحرب الباردة– تعاظم الاهتمام بموضوع السياسة العامة، حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين وأساليب تنفيذها، ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة, وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات عموم المواطنين، ولأجل استيعاب النمو المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها، كالتعليم، والصحة والمواصلات وإقامة المشروعات، كل هذا أدى إلى التركيز على التبريرات الفلسفية للأجهزة التي توكل لها مهمة وضع السياسات العامة والقوى التي تسهم في بلورتها ، وجاء هذا التحول في دراسة السياسة العامة بعد ما جاء به علماء السياسة مثل **"هارول لاسويل "**في مؤلفه الموسوم بعنوان **"علوم السياسات "**وبطرحه العلمي في تناول هذا الموضوع كحقل له أسسه ومناهجه، وكذلك شيوع أفكار المدرسة السلوكية كحركية فكرية شكلت ثورة علمية حقيقية في عالم المفاهيم، وتحدت المفاهيم التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسية والاجتماعية، مثل **"النسق، السلوك، النظم، القرار"**، ووضعت عدة اقتراحات ومناهج أدت إلى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسة العامة[2].

---

[1] صخري محمد، "نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية"، في: **https://bit.ly/34Nt9Gz**، (2021/04/28.)

[2] المكان نفسه.

كما تم الاعتماد على الجوانب الكمية والمناهج الإحصائية وتعدد الدراسات والأبحاث في مجال السياسة العامة ، خاصة مع السنوات الأخيرة بعد تقليص دور الدولة والتلاشي التدريجي في مفهوم السيادة، وظهور مصطلحات مثل الدولة التدخلية، والدور الجوهري الذي أصبحت تلعبه القوى الخارجية في صياغة الأولويات للسياسة العامة وتحديد مساراتها.

الفرع الثالث–أهميه دراسة السياسة العامة:[1]

جاءت دراسة السياسة العامة لتعبر عن أدائية النظام السياسي في تحقيق الغايات التي يصبو إليها، وأصبحت أهميةِ دراستها ضرورة ملحة تقتضيها اعتبارات علميه ومهنية (إدارية) وسياسية، وهذا ما أشار أليه (توماس داي) في كتابه under standing public (policy) بالقول أن هناك ثلاث أسباب رئيسة لدراسة السياسة العامة وهي:

أولا) أسباب علميه بحتة: وهذه تتيح فهم أسباب ونتائج قرارات السياسة 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 متغيرا مستقلا، تدفع إلى البحث في تأثير السياسات العامة على البيئة والنظام السياسي، وكلها تؤدي إلى فهم أفضل للروابط بين البيئة والعمليات السياسة والسياسة العامة.

ثانيا) أسباب مهنية: ذلك أن فهم أسباب ونتائج السياسات العامة تسمح بتطبيق المعرفة العلمية على المشاكل العملية، فدراسة السياسة العامة مهنيا، تفترض الإجابة على تساؤل: ما هي السياسات الملائمة للوصول إلى الأهداف المرجوة ؟

ثالثا) أسباب سياسية: وهذا يشير إلى تبني أفضل السياسات لتحقيق الأهداف العامة، فعلم السياسة لابد 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 .

---

[1] مها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، **النظام السياسي والسياسة العامة** (كربلاء: مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، 2006)، ص ص.07-08.

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، لقد أصبح التحليل السياسي يرصد ويفسر العمليات والتفاعلات التي تقرر السياسة العامة دون البحث في العلاقة بين العمليات ومحتوى تلك السياسة، ففي السابق كان 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 وكيفية تحليلها وتقييمها، وازدادت أهميه دراسة السياسة العامة مع تطور حركه ما بعد السلوكية، حيث انصب اهتمام علم السياسة نحو السياسة العامة، ومعالجتها من عدة اتجاهات من حيث الأنواع والمحتوى والأعداد والتنفيذ والتقييم في ضوء أثارها المتوقع وغير المتوقعة على المجتمع وعلى النظام السياسي.

الفرع الرابع: مستويات وتصنيفات السياسات العامة.

هناك صعوبة في تحديد تعريف دقيق وشامل للسياسات العامة وفي ضبط مستويات وتصنيفات محددة للسياسات العامة، نظرا لمحاولة نقل نشاطاتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني، فليست كل الحكومات تتكفل بكل السياسات العامة لمواطنيها، فالحكومات الضعيفة مثلا تشكل مصدرا للكثير من المشاكل الحادة،[1] فوظائف الدولة المرتبطة بالسياسات العامة إن لم يتم أداؤها بالصورة المطلوبة فستصبح مشكلة للدولة وربما لغيرها أيضا.

أولا – مستويات السياسات العامة:[2] تتعدد مستويات السياسات العامة، لكونها ذات خصائص متعددة، وتختلف أهداف صانعيها من سياسة عامة لأخرى، فصناع السياسات العامة لا يشاركون في صنع كل السياسات على اختلاف مواضيعها ودرجاتها فبعض المواضيع تحظى

---

[1] فرانسيس فوكوياما، **بناء الدولة النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين** ، ترجمة مجاب الإمام (الرياض: مكتبة العبيكان، 2007،)، ص . 34 .

[2] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص. 69-74.

باهتمام واسع وتستقطب فئات عديدة عكس مواضيع أخرى، هناك ثلاث مستويات من السياسات تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها ولنطاقها وموضوعها، ووضحها " جيمس أندرسون" كما يلي:

1 **المستوى الجزئي(Micro Politics)** :تحدث السياسة الجزئية عندما يحاول فرد مع جهة إدارية استصدار أمر إداري لصالحه أو إعفاءه من متطلبات قانون ما مثل محاولة منطقة الحصول على منحة لتشييد مطار فيها، فالمطلوب هو قرار أو تحرك يشمل أو ينتفع به فرد أو قلة من الأفراد مهما كانت فائدتهم، وعلى المدى القريب فإن القرارات هذه تبدو منفعية، وقد لا تتطلب موارد وإمكانيات كبيرة لتنفيذها، وكلما ازدادت برامج الدولة وتوسعت نشاطاتها زادت المنافع التي تحدثها أو الواجبات التي تفرضها على الأفراد والجماعات والمناطق، وهذا ما يوسع من دائرة السياسات العامة الجزئية.

2 **السياسات الفرعية (Subsystem Politics)**: ترتبط هذه السياسات بالوحدات الحكومية الفرعية ويتضمن لجان فرعية أيضا في البرلمان أو بين دائرتين تنفيذيتين أو أكثر أو بين الوحدات الفرعية وجماعات المصلحة المهتمة بقضايا نوعية متخصصة، فحول الطيران المدني هناك لجان برلمانية وأخرى فرعية، وهناك إتحاد قومي للطيران والجماعات المصلحية المهتمة بالنقل الجوي وإدارات الموانئ والمطارات وللأعمال العامة وللمهندسين، ترتبط بنظم فرعية يصعب حصرها وتفصيلها، ومواضيع هذه النظم لا تثير دائما اهتمام كل الأفراد، وبسبب توزيع السلطات وتطبيقا للمهام التخصصية الموزعة على النظم الفرعية فإن لكل منها استقلالها وسلطاتها في جمع المعلومات وصياغة السياسات العامة المرتبطة بتخصصها.

3 **السياسة الكلية (Macro Politics)**: تخص القضايا التي تثير انتباها أكبر ويصبح الاختلاف حولها واسعا، وقد تبدأ القضية على المستوى الجزئي ثم تتعقد لتصبح من مواضيع المستوى الكلي، تستقطب اهتمام ومشاركة الأحزاب وقادة البرلمان والإدارات التنفيذية ووسائل الاتصال، وسرعان ما يدلون كلهم في هذه القضايا، [1] وصنع السياسات

[1] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص. 69-74.

العامة لا يمر بالضرورة بطريقة آلية بكل هذه المستويات، فلا يتم وضعها في قالب جاهز من الضروري المرور به عند صنع هذه السياسات.

ثانيا – تصنيفات السياسات العامة: [1] سنركز على الأفعال التي تقوم بها الحكومة وما يترتب عن ذلك من آثار، فالتصنيف على أساس هذه الأفعال يمكننا من سهولة فهم الحالات المحتملة للسياسات، وبالتالي التعامل مع نتائجها، فأنواع هذه السياسات هي:

1 -**السياسات العامة الإستخراجية (Extractive)** : تمثل توجهات الحكومة ونظامها القائم نحو تعبئة الموارد المادية والبشرية واستخراجها، مثل تلك الداعية إلى استخلاص الخدمة العسكرية، وتعتبر الضرائب من أهم الأشكال الإستخراجية للموارد ، ويقدر الأداء الاستخراجي للسياسات العامة من خلال الحجم الكلي للموارد المستخرجة، وحساب متوسط حصة كل فرد بالقياس إلى معدل الناتج القومي الإجمالي.

2 -**السياسات العامة التوزيعية (Distributive)**: تهدف إلى توزيع المنافع والقيم بشكل شامل وعلى عموم المجتمع، بحيث يتم تجزئة وتخصيص تلك المنافع والقيم إلى أجزاء صغيرة، يستطيع كل فرد من أفراد المجتمع الاستفادة منها ويتضمن ذلك قيام الإدارات الحكومية بتخصيص مختلف أنواع الأموال والسلع والخدمات والامتيازات، وتوفير الفرص للأفراد والجماعات، ويقاس الأداء التوزيعي من خلال مقارنة كمية التوزيع للقيم مع المنافع التي حصلت عليها القطاعات البشرية في المجتمع، ثم تحديد العلاقة بين الاحتياجات المجتمعية للأفراد وبين التوزيعات الحكومية الرامية إلى تلبية تلك الاحتياجات، مثل ما يتعلق بحاجة المجتمع للمجال التعليمي والأمني والدفاع والصحة، حيث كلما زاد الأداء التوزيعي للحكومة دل ذلك على اتساع نطاق المستفيدين منها، بما يؤكد ايجابية السياسات العامة التوزيعية المتخذة من قبل الحكومة.

3 -**السياسات العامة لإعادة التوزيع(Redistributive)** :تقضي إعادة النظر في توزيع الدخل، وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المنخفض أو المحدود مثلا، وتعتبر توجهات

[1] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل** (عمان: دار المسيرة، 2001)، ص ص. 74- 77

الحكومة في مجالات كالإصلاح الزراعي وفي عمليات التأميم وإعادة هيكلة المؤسسات أسلوبا من أساليب السياسات العامة في إعادة التوزيع للثروات.

4 -**السياسات العامة التنظيمية (Regulative)** : تمثل جميع التعليمات الحكومية المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون ، بما يضمن عمل أعضاء المجتمع أو عدم عملهم ، وفرض العقوبات اللازمة عند حصول الانتهاكات والتجاوزات ، وتشمل قضايا المرور والمواصلات والصحة والأمن الصناعي وتلوث البيئة وحماية المستهلك، وغير ذلك.

5 -**السياسات العامة الرمزية(Symbolic)** : الهدف منها تصاعد الحس الوطني وتعبئة الجماهير بالقيم السياسية المحبذة، وبالاعتزاز والفخر بالهوية المجتمعية عبر مآثر البطولات والانتصارات المسجلة في تاريخها ، مما ينمي الالتزام والولاء للوطن ،[1] فالسياسات العامة تختلق حسب الهدف المرجو منها وليست بالضرورة مادية فهي في حالة السياسات الرمزية تعبر عن حاجة قيمية ومعنوية.

حيث تصنع وتصاغ بدائل السياسة العامة لتحقيق أهداف أو تأسيس قيم أو إشباع حاجات وتشير إلى إطار عام للفعل يقوم على تحديد أو تعريف المشكلة التي تواجه المجتمع وصياغة الحلول لها، [2] وهذا باختلاف نوعها وإدراجها في التصنيفات السابقة للسياسات العامة.

---

[1] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص ص. 74- 77.

[2] ناجي عبد النور، **تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر مدخل إلى علم تحليل السياسات العامة** (عنابة: منشورات جامعة باجي مختار 2009/2008)، ص .17 .

المحاضرة رقم:02

خصائص وعناصر السياسات العامة، أهمية وأهداف السياسات العامة

ستكون هذه المحاضرة تكملة للمحاضرة الأولى، حيث سيتم تناول خصائص وعناصر السياسات العامة في الفرع الأول، ليتم التطرق إلى أهمية وأهداف السياسات العامة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: خصائص وعناصر السياسات العامة.

في البداية من الضروري تمييز السياسة العامة " public policy "عن القرارات الحكومية العادية فالسياسات العامة تمثل سلسلة طويلة من النشاطات والقرارات الحكومية المترابطة، والتي تعبر عن أكثر من قرار، كما أنها تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية، مكتوبة كانت أو غير مكتوبة، ويمثل هذا الإطار التنظيمي النظام السياسي والإداري لدولة معينة، وهو يمثل كل المؤسسات الحكومية الرسمية وكذا غير الرسمية، مثل: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، جماعات الضغط والمواطنين العاديين، فليست هناك رابطة عضوية بين تنظيم حكومي معين وبين نوع معين من أنواع السياسات، فالوزارة المكلفة بالتعليم مثلا ليست الجهة الوحيدة لصنع السياسات التعليمية أو تنفيذها، [1] وهذا التميز مهم لأنه يسمح لنا بفهم المجال الذي يتم فيه صنع السياسات العامة ومن يشارك في صنعها وصفته التنظيمية.

أولا – خصائص السياسات العامة: يمكن إيجازها بالمقارنة مع مفاهيم أخرى كما يلي:

1 -السياسة العامة أكثر شمولا وأوسع نطاقا من التخطيط الذي يتم عادة في إطار سياسة عامة معينة.

2 - السياسة العامة نشاط حكومي يشترك فيه أفراد وجماعات لكل منهم تصور معين بالنسبة لتعريف المشكلة وبدائل حلها.

3 - يتطلب صنع السياسة العامة اشتراك أطراف حكومية مختلفة، حسب طبيعة النظام ومن حقبة لأخرى داخل نفس النظام.

[1] أحمد مصطفى الحسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة** (عمان :الأردن، المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002)، ص ص .21-22.

4 - وجود أكثر من فرد أو جماعة ضغط في الصراع السياسي حول المشكلة العامة لا يعني بالضرورة وجود اتصال بين جماعات الضغط من ناحية، والأفراد والجماعات الذين يتأثرون بالمشكلة من ناحية أخرى، كما لا يعني أن الأولى تمثل هؤلاء وتتحدث باسمهم وتعبر عن وجهات نظرهم ومصالحهم.

5 - عادة تنسب أية سياسة عامة إلى جهة ومسؤول معين، ولكن من الناحية العملية صعب في أغلب الأحيان تحديد الجهة أو الشخص المسؤول عن سياسة معينة بشكل قاطع.

6 - توجه أية سياسة عامة نحو طرف ما: جماعة، فئة، هيئة، موضوع، دولة أجنبية.

7 - تتسم عملية السياسة العامة بأنها ذات طابع دينامي، فهي نتاج أو محصلة تفاعل بين أفراد وجماعات مصالح ومؤسسات حكومية وعوامل خارجية.

8 - تثير عملية صنع السياسة العامة وخلال عملية المفاضلة بين البدائل المطروحة عدة تساؤلات: ما مدى استجابة النظام السياسي للمطالب؟وكيف يستجيب؟ ما هي القوى أو الفئات ذات المطالب الأكثر حدة والأشد ضغطا؟ ما هي البرامج الكفيلة بإشباع المطالب؟

9 - صنع السياسة العامة لأية حالة يرتبط بقضية أو مجال معين ، كما أن له نطاق زمني محدد ويجتاز مراحل معينة.[1]

ومن جهة أخرى فالسياسات العامة تتميز بكونها نشاطات متعلقة بتدخل الدولة والعمل الحكومي لإصدار القرارات العامة،[2] فهي نشاط النظام السياسي ونقصد به:" أي نمط مستمر للعلاقات الإنسانية يتضمن التحكم والنفوذ والقوة أو السلطة بدرجة عالية"، [3] وعملية صنع السياسة العامة معقدة، وهي فعالة ومستمرة وتتطلب التوفر المستمر للموارد والدوافع، وهي عملية ديناميكية تتغير مع الوقت أو الزمن، وهي فعل (يتضمن صنع القرار) موجه

---

[1] ثامر كامل محمد الخزرجي، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة** (عمان:الأردن، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004)، ص ص.160-161.

[2] Laurie Boussaguet et autres, **Dictionnaire des politiques publiques** (Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 04 édition, 2014), p.76.

[3] روبرت أ. دال، **التحليل السياسي الحديث**، ترجمة علا أبوزيد (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط.5، 1993)، ص . 10 .

نحو المستقبل تنجزه بصورة رئيسية الأجهزة الحكومية، تتضمن تحقيق أهداف تخدم الصالح العام بأفضل الوسائل الممكنة،[1] ولكن تحديد الصالح العام وتقييم مختلف الوسائل يختلف من صانع قرار لآخر، مما يصعب من عملية التقييم وكذا تحليل السياسات بسبب ارتباطها بإدراك صناعها وأولوياتهم.

ثانيا – عناصر السياسات العامة: يمكن فهم هذه العناصر بالعودة للآية القرآنية :" صنع الله الذي أتقن كل شيء إنه خبير بما تفعلون" [2]، وهذه إشارة إلى أن الحياة بطبيعتها هي نظام متقن من حيث الصنع ومن حيث الهدف، وان حدوث الأشياء يتم وفق نظام يضبط حركته، والوجود هو عبارة عن بيئات متعددة، تتناغم مع ما فيها من مكونات بشرية ومادية وطبيعية، تعطي للوجود هيئته التي ندركها ونعيشها كل يوم، وأن المجتمع البشري لا يستقيم إلا إذا التزم بنظام عادل بين أفراده بحسب ما يرضي خالقهم، وفي علم السياسة العامة القرارات التي يتخذها أعضاء الحكومة وممثلوها هي قرارات فيها قدر معين من النظام الذي لا يجعلها عشوائية، وقد قام" دفيد استون " بشرح فكرة التأثر البيئي بالتأكيد على أنها الأشياء التي تتفاعل مع بيئاتها فتؤثر على هذه البيئات في الوقت نفس الذي تؤثر هي فيه، فالعوامل البيئية هي جزء من مدخلات (Input) صنع السياسة العامة لأنها تحدد نوع وحجم احتياجات المجتمع، وهي أيضا جزء من العمليات الرئيسية(The Box Processees) التي تشمل صنع السياسة العامة، كما أنها تحدد مخرجات السياسات الحكومية ولو بشكل جزئي وذلك بتنفيذ سياسات حكومية مقيدة بالإطار الاجتماعي والأخلاقي للمجتمع، [3] وبناء على ما سبق فالسياسة العامة ترتبط وتتشكل عبر مجموعة عناصر متمثلة فيما يأتي:

1 - **المطالب السياسية (Political Demands)** : وهي ما يقدم من قبل المواطنين عموما، والتي تحث الحكومة نحو التحرك إزاء القضية المعروضة أمامها كمنع تسريح العمال أو كف النقابات ومنعها من التدخل في شؤون الإدارات.

---

[1] وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**(عمان: الأردن، دار أسامة للنشر والتوزيع،2003)، ص ص .26-28.

[2] قرآن كريم، سورة النمل:الآية(88).

[3] عبد الفتاح ياغي، **السياسات العامة النظرية والتطبيق** (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010)، ص ص.47-49 .

2-قرارات السياسة (Policy Décisions): وتمثل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا ورسميا من الأوامر ومن التوجيهات، المعبرة عن محتويات وإجراءات السياسة العامة، وعن إرادة الحكومة المستجيبة للمطالب المقدمة لها.[1]

3- **إعلان محتويات السياسة (Policy Contents Advertisement) :** وتمثل الخطابات والإعلانات الرسمية أو التفسيرات والتصريحات الحكومية العامة الموحية بأن توجها نحو قضية معينة قد جرى التعامل معها من قبل الحكومة، وهذ ا الإعلان قد يتخذ صيغا عديدة من حيث اشتماله على الصفة الرسمية وعلى نية الجهات المسؤولة نحو القيام بعمل ما، كتلك التصريحات الحكومية الرسمية المعلنة حول السياسة العامة في التعامل إزاء قضايا كالتلوث والطاقة والبطالة والرعاية الصحية.

4-مخرجات السياسة (Policy Output): وهو ما تحقق فعليا من الإعلان أو الوعد السابق الذكر بشكل مرئي وحقيقي ومتجسد للعيان ويمكن تقويمه وقياسه، بحيث قد تأتي تلك المخرجات مرضية كما كان يتوقع لها، أو غير مرضية خلافا للتوقع.

5-أثر السياسة (Policy Impact) : وتمثل العوائد المحصلة والنتائج المقاسة جراء السياسة العامة للحكومة إزاء القضايا والمشكلات، فلكل سياسة عامة جرى تنفيذها آثار قد تكون ايجابية أو سلبية، وقد تحتاج هي الأخرى إلى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقة بسابقتها،[2] فعندما يتم تنفيذ السياسات العامة يترتب عنها أوضاعا جديدة قد تحتاج بدورها لسياسات عامة أخرى.

الفرع الثاني: أهمية وأهداف السياسات العامة.

يكتسي موضوع السياسات العامة أهمية خاصة لكونه مجال حديث في علم السياسة ومرتبط مباشرة بالحياة اليومية للمواطنين، ويفتح لهم فرص تقويم سلوك النظام السياسي وجعله أكثر استجابة لمطالبهم بغض النظر عن القيم التي يوزعها أو يجمعها.

أولا- أهمية السياسات العامة.

---

[1] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص ص .40- 41.
[2] **المرجع نفسه**، ص ص . 41- 42 .

1 **فهم بيئة الإدارة العامة :** إن دراسة طبيعة عمل الحكومة يمكن من فهم بيئة الإدارة العامة، كما يمكن من إيجاد نوع من التكامل أو التعاون المستمر بين الحكومة من جهة وبقية فواعل السياسة العامة من جهة أخرى، وفهم السياسات العامة يساعدنا على الاهتمام بالإنسان وتمكينه وجعله هدفا لعمل الحكومة، والفهم العلمي للسياسات العامة يقوم على أساس الفهم العميق لأدوار الحكومة ومسؤولياتها وفهم توزيع السلطات بين تنفيذية وقضائية وتشريعية، وتشكيل الحكومة، وغيرها من المبادئ العامة كالفصل بين السلطات وحقوق المواطنة.[1]

2 -**فهم البيئة المحيطة بصانع السياسة العامة :**تظهر أهمية السياسات العامة في فهم البيئة المحيطة بصانع هذه السياسة وفهم الحياة الثقافية والسياسية في الدولة، كما تفيدنا على معرفة الحقائق الإنسانية والمالية والإجرائية والتنظيمية التي تؤثر في سلوك الحكومة وقراراتها، بالإضافة لإعداد تحليل علمي لسياسات الدولة ويقوم هذا التحليل على تطبيق أسس موضوعية علمية تمكن من وصف سياسة ما وتحليل جوانبها المختلفة وتحديد الأسباب التي أدت لصياغتها بصورة ما وتحديد نتائجها الحالية أو المحتملة، وهذا الربط هدفه توضيح التأثيرات التي قد تحصل نتيجة الاتفاق أو الاختلاف أو التفاوض أو النزاع الذي قد يحصل بين الأطراف المختلفة، كما يمكن من إجراء دراسات متخصصة، وكذا تقديم توصيات سياسية متخصصة لصانعي القرار.[2]

3 **فهم مختلف السياسات القطاعية:** كما أن للسياسات العامة حيزا كبيرا من الحياة اليومية، فأغلبية السلوك الفردي متأثر بهذه السياسات وأحيانا محدد بها، فالتغذية متعلقة بالسياسات الفلاحية والبيئية وكذلك الصحية، السلوك الترفيهي والسياحي متأثر بالسياسات العامة، نتأثر كذلك بالسياسات الثقافية والتهيئة العمرانية، سياسات التشغيل والحياة المهنية ترتبط بالسياسات العامة الأخرى، [3] فالحياة المعاصرة تجعل

---

[1] ياغي، **مرجع سابق**، ص ص.22- 24 .
[2] **المرجع نفسه**، ص ص.22- 24 .
[3] Patrick Hassenteufel, **Sociologie politique et l'action publique** (Paris : Armand Colin Editeur, 2008), p.05.

الفرد في تفاعل مستمر مع هذه السياسات سواء كمساهم في تنفيذها أو موجه للمطالب لتحقيقها، والاستفادة مما توفره هذه السياسات في مختلف الاهتمامات الموضحة سابقا.

ثانيا- أهداف السياسات العامة.[1]

1 **تحقيق المصلحة العامة:** تأتي في مقدمة أهداف السياسة العامة تحقيق المصلحة العامة والمصلحة هنا تحمل معناها الواسع، بحيث تنطوي على الفوائد المادية وكذا الأفكار والمبادئ والقيم المعنوية، وهي علاقة ترابطية، فمهمة الحكومة هي خدمة وحماية الصالح العام والمصلحة العامة.

2 -**تحقيق الرفاهية الاجتماعية:** كما يمكن إضافة فكرة الرفاهية الاجتماعية التي تشتمل كل النظم الأخلاقية، وكذا التعامل مع المشاكل الاجتماعية والاقتصادية، ابتداء من مشاكل الفقر وبرامج تحسين أو إعادة توزيع الدخل المرتبطة بها حتى المشاكل المتعلقة بإقرار القانون والنظام.

3 -**التنسيق والتوجيه ومراقبة حياة ونشاطات الأفراد والجماعات** : فدراسة السياسة العامة هي جهد علمي منظم هدفه فهم وتحليل وتقييم الكيفية التي تمارس بها الحكومة دورها في خدمة الصالح العام، فالحكومة هي المخطط والمنظم والمنسق والموجه والمراقب لحياة ونشاطات الأفراد والجماعات ووسيلتها في ذلك إقرار سياسات عامة تنظم بها كافة جوانب الحياة وتطبقها على المجتمع.

فالمصلحة العامة هي الموجه لصانع السياسات العامة في اختيار البدائل المتاحة له، وهذا بما يخدم تحسين المستوى المعيشي للأفراد حسب الموارد المتاحة للحكومة.

[1] العزاوي، **مرجع سابق**، ص ص .20- 23 .

المحاضرة رقم:03

مراحل رسم السياسات العامة وتأثير البنى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية عليها:

سيتم في هذه المحاضرة تتبع المراحل المختلفة لرسم السياسات العامة، والتي لن تكون بالضرورة موجودة بالترتيب الوارد في هذه المحاضرة، وكذا توضيح البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على رسم السياسات العامة.

الفرع الأول : مراحل رسم السياسات العامة:[1]

تركز عملية رسم السياسات العامة على المراحل التي تتم فيها صياغة سياسة الحكومة، فمهما اختلفت من نظام لآخر إلا أن معظم الدول تشترك في العمليات المعيارية (الأساسية) لصنع السياسة العامة، وتمر عملية صنع السياسة العامة بالمراحل الرئيسية التالية:

أولا-تحديد المشكلة(Problem Identification): يتم تعريف وتحديد المشكلة العامة التي تحتاج لسياسة عامة ، فليست جميع المشاكل بحاجة إلى سياسات عامة، فالملاحظ حاليا كثرة المشاكل العامة وتعقدها وارتباطها بمجالات وقطاعات عديدة في الحياة اليومية للمواطنين، وكذا ارتباطها بإفرازات البيئة الداخلية والدولية، وحتى تحديدها يخضع لاعتبارات سياسية ولعدد المعنيين بها، فالمشكلات العامة هي تلك التي تخص عدد كبير من الأشخاص، وكونها مشكلة مثيرة للاهتمام ولتدخل السياسة العامة "لابد أن تكون متضمنة للحاجات، التي بدورها تدفع الناس للتحرك والعمل والمطالبة، وتغدو ذات منحى سياسي".[2]

ثانيا-الأجندة السياسية أو جدول الأعمال : (Setting the agenda):بعد تحديد المشكلة، يتم وضعها ضمن برنامج الحكومة الذي يطلق عليه اسم أجندة صنع السياسة العامة،[3] وتتمثل الخطابات والإعلانات الرسمية والتصريحات الحكومية الموجهة للمجتمع والرأي العام بأن توجهاتها نحو قضية معينة قد بت فيها وجرى التعامل معها من قبل الحكومة، وهذا الإعلان قد يتخذ صيغا عديدة من حيث اشتماله على الصفة الرسمية وعلى نية الجهات المسؤولة نحو القيام بعمل ما.

ثالثا-صياغة وبلورة السياسة العامة : (Policy formulation): تقوم الفواعل المعنية بصنع السياسة العامة بصياغة حلول للمشاكل العامة، مع وجود صعوبة في تحديد حقيقة

---

[1] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص. 26- 27.
[2] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص .100.
[3] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص 25- 26.

Scanné avec CamScanner

هذه الفواعل، ومن يتخذ القرار وتوزيع الوظائف على مستوى الحكومة وكيفية تفاعلها،[1] فتتم بلورة الأفكار والسياسات الممكنة للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية، وصياغة السياسة العامة في برنامج عمل يهدف إلى تقديم حلول للمشكلة.

رابعا-تبني وإقرار السياسة العامة: (Policy legitimization):باتخاذ القرارات وإصدار التشريعات والقوانين المجسدة للأهداف المراد بلوغها، بتبني مقترحات بعينها أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل آخر، وإقرار السياسة العامة لا يدخل في إطارها القرارات الروتينية ، فهنا يتم اتخاذ القرارات وإصدار التشريعات المجسدة للأهداف المراد بلوغها من السياسة العامة باختيار بديل من البدائل المقترحة، كما تحدد ما ستقوم الحكومة بعمله لحل المشكلة العامة.

خامسا-تنفيذ السياسة العامة : (Policy Execution): بعد تبني المقترحات وتحويلها إلى سياسة عامة، فهي بحاجة للتنفيذ، وتضطلع بذلك السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها المركزية واللامركزية المتعلقة بتفاصيل تنفيذ هذه السياسة، [2] وتتمثل محصلة النتائج أو المعطيات الملموسة الناجمة عن السياسة العامة عند تنفيذها بالشكل الذي يمكن معاينته والتحقق من وجوده في واقع الحياة العملية، [3] ويتمثل الضمان الأساسي لنجاح السياسات في إشراك المنفذين لها في عملية الإعداد والتخطيط لهذه السياسات، حيث عادة ما يمثل هؤلاء المنفذون مؤسسات مختلفة ذات مصالح متعارضة وذات هياكل مؤسسية مختلفة، لذلك لابد أن تتأقلم السياسات مع الأطر المؤسسية ضمانا لنجاح مرحلة التنفيذ، [4] فما يتم إقراره من سياسات عامة من الصعب حل المشاكل بها بكل بساطة، فالأمر أيضا يتعلق بالأعوان المكلفين بتنفيذ هذه السياسات، وبالإجراءات العملية المرافقة لعملية التنفيذ.[5]

وتعد مرحلة التنفيذ ضرورية لكي ترى هذه السياسة النور ولتشبع مدركات ورغبات المواطنين في جميع المجالات فدونها تبقى هذه السياسات مجرد خطابات ونوايا حسنة، وقد

---

[1] Olivier Borraz, Virginie Guiraudon**, Politiques Publique 1, la France dans la gouvernance européenne (**Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2008), p.13.

[2] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص. 26- 27.

[3] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص ص. 26- 42.

[4] سلوى شعراوي جمعة، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي** (القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004)، ص .38 .

[5] Morgan Muller, "Action sociale action publique", dans, **Action publique action sociale,** Béatrice Muller (Paris : L'HARMATTAN, 2010), p.10.

أكد " بيترز جاي **Peters,B.Guy** "أن سياسات الدولة لا تطبق بنفسها ولا تستطيع أن تؤثر في المجتمع طالما أنها مجرد كتابة على ورق، لهذا فبعد صنع السياسات العامة لابد من تنفيذها، حتى لا تبق مجرد قوانين جامدة لا تؤثر بمجريات الحياة العامة، فالمؤسسات الحكومية تملك صلاحيات القانون العام وسلطة تطبيق القرارات، وهو الأمر الذي يسمى في أدبيات الإدارة العامة " تنفيذ السياسات "، [1] كما أن العمل الحكومي لا يتوقف عند اتخاذ القرار، وتنفيذه يمكن أن يأخذ نفس القيمة الكبيرة لهذا القرار، [2] بل بتتبع مسارات تنفيذ السياسة العامة أو حسب "هارولاد لازويل- Lasswell Harold " كيف يتم تطبيق القوانين والقواعد فعليا؟ [3] فللسياسات العامة باختلاف أنواعها لا يمكن اعتبارها اختيارا وفقط للحكومات بل منها ما هو مفروض عليها، فمثلا وحسب المادة 03 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان * فإن سياسات حفظ أمن الأفراد يعد من الحقوق الأساسية ومن شروط ممارسة الحريات الفردية والجماعية، تتحمل مسؤوليتها السلطات العمومية بضمان الأمن بأقاليم الدولة، [4] فالسلطات ليس لها في هذه الحالة الحرية التامة في اختيار ما تشاء من السياسات بخصوص الحقوق والحريات الأساسية للإنسان .

سادسا-تقييم السياسة العامة: (Policy Evaluation): يفهم التقييم على أنه عملية تحليل عدد من المستويات أو البرامج أو المشروعات من وجهة نظر البحث عن مزاياها وعيوبها المقارنة، ووضع نتائج هذه التحليلات في إطار منطقي ، فالتقييم ليس مجرد وصف للبدائل المتاحة، فقد تصف بديلا دون الإشارة لغيره، لكن التقييم فحص لمزايا وعيوب البديل في علاقاته بمسار أو أكثر للحركة بما في ذلك اللافعل، وفي ضوء عملية التقييم فإن الهدف منه هو معرفة مدى كفاءة وفاعلية عملية صنع السياسة العامة، والتوجه نحو التقييم ينظر إليه باعتباره أحد مدخلات هذه العملية، بمعنى أن النشاط التقييمي سوف يكون له مردود على تطوير صنع

---

[1] ياغي، **مرجع سابق**، ص .139 .

[2] W H Freeman et autres**, les politiques publiques élaborations et mise en œuvre**, traduit par George C Edwards et Ira Sharkansky (Paris, les éditions d'organisation, 1981), p. 251.

[3] أندرسون، **مرجع سابق**، ص.37.

* أنظر: الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المصادق عليه من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، في 10 ديسنبر 1948 بباريس.

[4]Nadine Dantonel-cor, **les politiques publiques locales de sécurité intérieure (**Paris : L'Harmattan, 2015), p.19.

السياسة العامة واختيار بدائلها،[1] والتقييم للسياسات العامة بمثابة نشاط يصوب نحو النشاطات الحكومية ولا سيما بالنسبة لآثارها، وهذا لهدفين: فهي تسمح للمواطنين لمعرفة قيمتها، ومن جهة أخرى مساعدة صناع القرار لتحسين ما تعلق بهذه السياسات: من حيث النجاعة، الفاعلية، التماسك، والتأثير،[2] فالأهمية إذن مزدوجة ترتبط بالمواطنين وكذلك بصناع السياسات العامة.

إن درجة فاعلية السياسة العامة في تحقيق الأهداف المنشودة يتوقف على عوامل عدة، أبرزها: مدى النجاح في وضع آليات تجعل من تقييم السياسة العامة عملية مستمرة، بهدف الوقوف على أوجه القصور في السياسات ومعالجتها، والتحقق من أن مخرجاتها تتوافق مع الأهداف المقررة، وعلى ضوء ذلك يمكن تعديل السياسة العامة أو تطويرها أثناء التنفيذ، [3] والسلطات العمومية بحاجة لإجراءات عملية تسمح لها بوضع حصيلة لنشاطاتها، وما يمكن أن تحققه مستقبلا لمتابعة ما تم تسخيره من إمكانيات وما هو محقق من نتائج، [4] وتقييم السياسات العامة هو ممارسة فنية ومؤسساتية، فيجب أن يأخذ مقيم السياسة العامة حساب الخسائر العكسية والتفاعلات مع عوامل أخرى متعددة؛ كما يجب أن يكون على علم بأن المستفيد النهائي ليس بالضرورة واحد في هذه المسألة، فهو بحاجة للعديد من التقنيات الإحصائية التي يمكن بها الإحاطة بالمشاكل العامة، وما نتج من تفاعل السياسات العامة معها، واستغلال ثغرات السياسات العامة القائمة.[5]

وكل هذه هي مجرد أدوات لفهم وتفسير عملية صنع السياسات العامة، فليس بالضرورة أن تتوفر كلها وبالترتيب السابق الذكر وفي جميع حالات السياسات العامة المختلفة، كما ينبغي الإشارة إلى التفاوت الموجود بين الأنظمة السياسية في العمل بكل هذه المراحل، وبنفس الترتيب الوارد في هذا الفرع، فالاختلاف حسب نوع النظام السياسي وفلسفة الحكم وثقافة المجتمع،

---

[1] العزاوي، **مرجع سابق**، ص.113 .

[2] Annie Fouquet, "L'Évaluation des politiques publics concepts et enjeux", dans **Évaluation des politiques publiques pour améliorer l'action publique une perspective internationale**, Sylvie Trosa (Paris : comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009), p.21.

[3] حسنين توفيق إبراهيم علي، "الأبعاد السياسية لأزمة التنمية الإنسانية في الوطن العربي"، في ، **النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية**، أحمد محمد أبو زيد وآخرون (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013)، ص ص.82-83.

[4] Patrice Duran, **Penser l'action publique** (Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2010), p .182.

5Sans écrivain,"Évaluation des politiques publiques ", **Notes du conseil d'analyse économique,** 2013/1 (n° 1), p. 1-12.

وكذلك بالنسبة لعملية التحليل فهناك اختلاف بين المدارس النظرية في خطواتها والعناصر المعنية بهذه العملية.

الفرع الثاني : تأثير البنى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية على السياسات العامة:

أولا- البنى السياسية: ويظهر تأثيرها أكثر حسب دور الدولة، حيث بين "برهان غليون" أن الأنظمة التسلطية عموما وفي الدول العربية على وجه الخصوص، موضوع الدولة من حيث تقليص دورها يطرح وجود الدولة ذاتها، إذ لا يمكن الحديث عن دولة القانون والنظام والتنسيق بين القوى والحاجات والمصالح المتعددة في المجتمع، بل هي مجرد أجهزة ايديولوجية وأمنية تستخدمها الدوائر الحاكمة لتحقيق السيطرة الخاصة خارج أي اختيار شعبي فعلي، كما بين "عبد الله بلقزيز" أنه في مقابل النظرة الايجابية للدولة في مجتمعات الغرب الحديثة، تسيطر نظرة سلبية إلى الدولة في الحياة العربية عموما.[1]

ثانيا/ البنى الاقتصادية :[2] إن تحليل تأثير البنى الاقتصادية في السياسات العامة يرتبط بشكل مباشرة بأمور أساسيه منها:

01- **توزيع الثروة والدخل:** فإذا كان المجتمع يعاني من الفقر والتخلف وعدم عدالة توزيع الثروة، وجدت فيه مشاكل عامة تتطلب تدخلا حكوميا يتخذ أشكالا متعددة، منها تقديم خدمات لذوي الدخول المحدودة أو الفقراء، وقد يترتب على التفاوت الاقتصادي والطبقي ضغوط متزايدة على الحكومة قد تؤدي إلى صراعات سياسية وصراع طبقي وعدم استقرار سياسي واجتماعي.

02- مستوى الدخل القومي: حيث يؤثر على قواعد اللعبة السياسية، فإذا كانت البلاد غنية فان الحكام لا يصرون على التمسك بمقاعد الحكم، لان انتقال السلطة إلى حكام آخرين لن يفقدهم مستويات الحياة التي يعيشونها وهم خارج الحكم، أما في البلدان النامية فان الوصول لمراكز الحكم يعني في نفس الوقت التمتع بمستويات عالية من الامتيازات، وفقدانهم السلطة

---

[1] ساسي غبغوب، **تحليل السياسات العامة البينية في الجزائر**، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، السنة الجامعية: 2014-2015)، ص.25.

[2] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص ص. 32-33.

يعني فقدانهم تلك الامتيازات، ولذلك فإنهم يتمسكون بكل الوسائل الممكنة للاحتفاظ بمراكزهم في السلطة، وهذا ما يساعد على فهم أسباب الاضطرابات السياسية في العديد من البلدان النامية، وقد أشار (توماس داي) إلى أهمية الأوضاع الاقتصادية وتأثيرها في السياسات العامة، ذلك من خلال تأكيده على أن للمؤثرات المتعلقة بالتطور الاقتصادي مثل: (معدل دخل الفرد، نسبة السكان في الحضر، مستوى تشغيل الأيدي العاملة في الصناعة وغيرها) تأثيرا مباشرا على نمط السياسات العامة، وكذا التأثير على مواضيعها كالتعليم والرفاهية والطرق السريعة والضرائب والتدخل في الاقتصاد وغيرها.

ثالثا / البنى الاجتماعية: [1] للعوامل الاجتماعية أهمية كبيرة في تحديد شكل المجتمع وشخصيته من ناحية، ونظام حكمه وإدارته وسياساته العامة من ناحية أخرى، فنظام الحكم والإدارة هي انعكاس لأوضاع وقيم وعادات وتقاليد اجتماعيه مميزة لمجتمعاتها، وهذه العلاقات والأوضاع لها تأثير على السياسات العامة، والتي هي مخرج ونتاج عمل نظم الحكم والسياسة والإدارة ووسيلتها لعلاج مشكلات المجتمع وتوفير مطالبه.

ويبرز ذلك بشكل واضح في الدول النامية، فلم تستطيع غالبية تلك الدول تحقيق الوحدة الوطنية وبناء قيم عامة مشتركة لعموم المجتمع وضم الانتماءات والولاءات المحلية كافة في ظل ولاء وطني أكبر، فليس لهذه الدول حد أدنى من الاتفاق على الأهداف العامة أو الجماعية، وليس هناك مؤسسات فاعلة، ولا مبادئ أو قيم يتبناها كل أفراد المجتمع، وإنما هناك جماعات ذات أصول مختلفة وتحتفظ كل جماعة بدينها ولغتها وقيمها، وأساليب حياتها الخاصة، والعلاقات بين هذه الجماعات ليست علاقات تفاعل وانسجام، فعملية التوازن في تحقيق تلك السياسات يرتبط بآلية ودور المؤسسات والبنى الرسمية وغير الرسمية في صياغة السياسة العامة، وهذا يفرز طابع التباين بين النظم السياسية الغربية والنظم السياسية الشمولية في صياغة وتنفيذ السياسات العامة .

[1] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص ص. 33-37.

المحاضرة رقم:04

تحليل السياسات العامة

يعتبر موضوع تحليل السياسات العامة من أهم اهتمامات البحث في حقل السياسات العامة فهي تواكب رسم السياسات بصفة قبلية وبعدية، والتحليل عملية منهجية تخضع لعدة أطر وتلازم السياسة العامة من بدايتها كمطالب إلى تنفيذها وتقييمها.

الفرع الأول: ماهية تحليل السياسات العامة.

أولا: تعريف تحليل السياسات العامة.

ينظر لتحليل السياسات العامة تقليديا على أساس مرحلة أخيرة للتعامل مع السياسات العامة بعد تنفيذها، ويمكن لعملية التحليل أن تواكب مرحلة تنفيذ السياسات حيث يظهر مدى أهمية التشريعات التي تم تبنيها بخصوص هذه السياسات، [1] فتحليل السياسات العامة ليست مهمة صناع هذه السياسات، بل هي من اختصاص فواعل معرفية من الحقول المعرفية المختلفة ومن مختلف الاختصاصات.

ثانيا- خصائص تحليل السياسات العامة:

يقصد بتحليل السياسة العامة ذلك الجهد الهادف إلى توضيح الآثار التي يمكن أن ينجم عن اختيار حل واحد أو عدة حلول، سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية، أي أن تحليل السياسة العامة يتنبأ في حالة التحليل القبلي بالآثار المتوقعة، وقد يحدد في حالة التحليل البعدي آثار هذه السياسات، [2] إن عملية تحليل السياسة العامة من حيث اهتماماتها ومجال دراستها ترتبط بمختلف نشاطات السياسة العامة في مدخلاتها وعملياتها ووسائلها ومخرجاتها والتأثير الذي يمكن أن تحدثه ومن أهم خصائصها:

1 -إن تحليل السياسة العامة منهج متنوع العلاقة والتأثير، من حيث اهتمامه بمختلف المشكلات، كالصحة والتعليم والسكن وغيرها، من خلال تحليل هذه القضايا والمشكلات المرتبطة بها.[3]

---

[1] Laurie Boussaguet et autres, **Dictionnaire des politiques publique** (Paris : Presse de sciences politique,4e éd, 2014), p.257.

[2] السيد ياسين، **السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية**(القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص . 13 .

[3] عبد الرحمن أحمد هيجان،" تحليل السياسات العامة في حل مشكلاتنا المعاصرة"، **مجلة الإدارة العامة** ، الرياض ، العدد (55) ،(1987)، ص.110.

2 -لا يقتصر على تحديد المشاكل الماثلة والمتوقعة، وإنما يهتم أيضا بالسياسة العامة موضع التنفيذ، للتحقق من مدى كفاءتها وفعاليتها وتعديلها واقتراح البدائل الممكنة.[1]

3 -يتبنى الأسلوب الوقائي (الفعل)، حيث يتم التفكير في القضايا والمسائل العامة ويحدد أسلوب علاجها قبل وقوعها، كما يتبنى الأسلوب العلاجي (رد الفعل)، من خلال تحليل السياسات العامة القائمة لأجل تدعيمها أو تطويرها أو تعديلها أو إلغائها وبناء سياسات عامة جديدة.[2]

4 -يعنى بالقيم التي يمكن أن تبنى عليها السياسة العامة المستقبلية وفرضياتها ضمن سياق تحليلي للمتغيرات السياسية المؤثرة وللإمكانيات المتاحة والجدوى من تفعيلها.

5 -يتسم بالتوجهات الابتكارية لبلورة سياسات جديدة تعكس الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة، كما تعبر عن المشكلة المراد مواجهتها والأخذ بعين الاعتبار التغذية العكسية.[3]

6 -يقوم على منهج عملي يستفيد من مختلف العلوم، في سبيل تقديم إطار متكامل من المعلومات والمتغيرات ذات العلاقة بصنع السياسة العامة وتنفيذها وتقويمها.[4]

من خلال هذه الخصائص نستنتج أن تحليل السياسة العامة يهدف إلى تحسين عملية صنع السياسة العامة، ويتم ذلك باستخدام المناهج العلمية بتحليل عمليات صنعها وتنفيذها وتقويمها وهذا في نطاق بيئة معينة.

الفرع الثاني- المداخل النظرية وأساليب تحليل السياسات العامة:

أسهم علماء السياسة في تطوير النماذج والنظريات والمداخل التي تتناول صنع القرارات وتسهل فهمها، فإنهم طوروا بعض النظريات والاتجاهات لتساعد في دراسة وفهم السلوك السياسي، ومع أن أغلبها لم يوضع لتحليل السياسة العامة بذاتها إلا أنه يمكن أن يوظف فعليا لهذا الغرض، [5] ويمكن تقسيم تحليل السياسة العامة إلى نوعين من المداخل:

---

[1] حسن أبشر الطيب، "تحليل السياسات العامة"، **مجلة الإداري**، مسقط:معهد الإدارة العامة العدد(56)، (مارس 1994)، ص. 29.
[2] سلوى شعراوي جمعة، **إدارة شؤون الدولة والمجتمع** (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،2001)، ص . 55 .
[3] الطيب، **مرجع سابق**، ص . 29 .
[4] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص. 112 .
[5] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص . 31 – 32 .

المجموعة الأولى تتعلق بتحليل محددات السياسة العامة، وتساعد على تحديد الفواعل المؤثرة على صنعها، كما تتعلق بوصف وتحديد أهمية هذه السياسة، أما المجموعة الثانية من المداخل فهي تساعد على تقييم نتائج السياسة العامة:

أولا–نظريات تحليل محددات السياسات العامة:

01. نظرية النظم السياسية(Political Systems Theory): تنطلق عملية تحليل السياسة العامة حسب هذا المدخل النظري من تحديد الطرق التي يستجيب فيها النظام السياسي للضغوط التي تأتيه من البيئة المحيطة به ، ويتضمن النظام السياسي كما عرفه " دفيد إستون " المؤسسات المحددة والمتداخلة نشاطاتها، والتي تقوم بتخصيص الموارد، [1] كما تقوم هذه المؤسسات بصنع قرارات ملزمة التنفيذ، وأما بيئة النظام السياسي فتشمل كل الظروف والأحداث والبنى الواقعة خارج حدود النظام السياسي، أما المطالب فهي كل ما يطرحه الأفراد والجماعات على النظام السياسي من أجل إشباع حاجاتهم وينظر للسياسة العامة على أنها استجابة النظام السياسي إزاء الحاجات والمطالب المطروحة عليه.[2]

02 . نظرية الجماعة (Group Theory) : يرتكز تحليل السياسة العامة على أساس نظرية الجماعة في كون هذه السياسة حصيلة لكفاح الجماعات المكونة للدولة، وإن ما يسمى سياسة عامة هو تعادل أو توازن تتوصل إليه الجماعات عبر كفاحها في موقف ما لضمان مصالحها أو التعبير عن إرادتها، والنظرية تنطلق من الافتراض القائل بأن التفاعل والكفاح بين الجماعات هو أساس الحياة السياسية، وأن الجماعة هي تجمع أفراد تربطهم مصالح أو مشاعر موحدة، فيطرحون مطالبهم أمام الجماعات الأخرى التي يضمها المجتمع، وتصبح هذه الجماعات مصلحية حين تطرح مطالبها أمام المؤسسات الحكومية أو غيرها، وأهمية الفرد في النظام السياسي تستمد من عضويته في إحدى هذه الجماعات وتمثيله لها، فعبر الجماعات يمارس الأفراد اختياراتهم، فمن خلال وجودهم في جماعات يتمكن الأفراد من تأمين تفضيلاتهم السياسية.[3]

---

[1] الحسين، **مرجع سابق**، ص . 103 .
[2] أندرسون، **مرجع سابق**، ص . 25 .
[3] **المرجع نفسه**، ص .32 .

03 . نظرية النخبة(Elite Theory) : تركز هذه النظرية على سلوك عدد صغير نسبيا من صناع القرار وليس على مؤسسات الحكم، فحسب هذه النظرية كل مجتمع ينقسم إلى شريحتين: الحكام والمحكومين، أما الحكام فهم أقلية تستأثر بالقوة السياسية وتتخذ القرارات الهامة التي تؤثر على المجتمع، إنهم يشكلون مجموعة تتفق لها السيطرة إما بفعل الانتماء العائلي، أو التحكم في الموارد، أو تجسيد القيم الدينية أو الاجتماعية السائدة، وربما ارتفاع المستوى التعليمي، أو حيازة مهارات معينة أو قدرات تنظيمية كبيرة، فضلا عن تماسكها في مواجهة القوى الأخرى في المجتمع، أما المحكومون فيمثلون الأغلبية التي لا تشارك ولا تؤثر في عملية صنع القرار، وهي ملزمة بطاعة الشريحة الأولى، كما أن النظام السياسي لا يخلو من نخبة سياسية، وبالتالي يمكن دراستها من خلال تركيب ونشاط الصفوات.[1]

كان " سان سيمون " أول من وضع الخطوط العامة لتحليل الصفوة، إذ نظر إلى المجتمع كهرم في قمته توجد صفوة سياسية، ولما كانت الصفوة أو النخبة حسبه موجودة في كل مجتمع، فإن إصلاح أي نظام حكم لا يكون إلا بتغيير النخبة، وأضاف "موسكا" في كتابه الموسوم(الطبقة الحاكمة) أن استمرار النظام السياسي يتوقف على قدرة الطبقة الحاكمة على تجديد ذاتها تدريجيا بالعناصر التي تحظى بالموهبة والكفاءة في المجتمع، كما ميز" باريتو" بين النخبة الحاكمة وغير الحاكمة، فالأولى تؤدي دور هاما في عملية الحكم أما الثانية تضم أشخاصا مرموقين لا صلة لهم بالعمل السياسي، والسياسة العامة وفقا لنظرية النخبة هي بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة، فالجماهير ليسوا من يحدد السياسة العامة من خلال مطالبهم وأفعالهم، وإنما القلة الحاكمة ومن خلال البيروقراطية الحاكمة التابعة لها هي التي توجه السياسة العامة وتصنعها، أي أن النخبة هي التي تحكم والأقلية منها تصنع السياسة العامة.[2]

ركز هذا الاقتراب على دور الصفوة الحاكمة في صنع السياسات العامة دون التطرق لبقية الفواعل، فهو غير كاف لوحده لتفسير جميع حالات صنع السياسات ، لاسيما التي

---

[1] الخزرجي، **مرجع سابق**، ص ص .47-50

[2] **المرجع نفسه**، ص ص .47-50 .

تحتاج لقدرات علمية وعملية تضطلع بها أجهزة متخصصة ذات صبغة تقنية ، وكذلك في تأثير فواعل غير رسمية قد تساهم في التأثير على عمليات رسم السياسات العامة.

04- الاقتراب المؤسسي(Institutionalism): ترتكز دراسة السياسة العامة من خلال هذا المدخل الذي يعتبر من أقدم المداخل النظرية لدراسة السياسة العامة على دور المؤسسات الحكومية كالبرلمان والأجهزة التنفيذية والقضائية، وحسب هذا المدخل فإن السياسة العامة تحدد بصورة سلطوية من قبل تلك المؤسسات وتنفذ عن طريقها، كما يهتم بالنواحي الشكلية والقانونية للمؤسسات الحكومية، القوانين والإجراءات، اللوائح والوظائف المختلفة، الأنشطة والعلاقات الرسمية مع المؤسسات الأخرى.[1]

وتحول اهتمام علماء السياسة في دراسة المؤسسات من بحث العملية الأساسية في إطار المؤسسات الحكومية إلى التركيز على السلوك الصادر من المشاركين في هذه العملية، فدراسة المؤسسة التشريعية مثلا أصبحت دينامكية وواقعية لما يجرى داخلها بعد أن كانت دراستها جامدة وإجرائية بخطواتها، [2] وقد ركز هذا الاقتراب بدوره على مجموعة فواعل على حساب فواعل أخرى، فالفواعل الرسمية ليست وحدها المساهمة في صنع السياسات ، وسيظهر لاحقا مساهمة كل فاعل من الفواعل في رسم السياسات العامة.

تم التطرق فيما سبق للأطر النظرية لدراسة وتحليل السياسات العامة وبمحددات هذه السياسة، فهي تمثل مناظير مختلفة لتحليلها، فليس هناك نظرية أو اقتراب واحد كاف لوحده لتفسيرها نتيجة التعقيد الذي يلازم صنع السياسة العامة وتتدخل مختلف الفواعل في مراحل صنعها.

---

[1] الحسين، **مرجع سابق**، ص. 116 .
[2] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص. 38-39 .

ثانيا–نظريات تحليل نتائج السياسات العامة:

وهي المجموعة الثانية من النظريات للسياسة العامة ومقارنة بالنظريات السابقة فهي تركز على تحليل نتائج هذه السياسة وليس محدداتها، ومن بين هذه النظريات نذكر ما يلي:

01 . نموذج الاختيار العقلاني (Rational Choice Model) : حسب هذا النموذج فإن الإنسان كائن عقلاني بطبعه، يحاول أن يحقق أكبر قدر من الفوائد بأقل التكاليف، وأن الفاعلين السياسيين كالناخبين مثلا ودافعي الضرائب، أصحاب الوظائف العامة، المشرعون، وغيرهم يبحثون بنفس مستوى الرجل الاقتصادي بتعظيم منافعهم الذاتية كما يفعلون في السوق الاقتصادي، وفي هذا الخصوص يعتبر "جيمس بكنان James Bucknan " أن الأفراد ينتظمون في السوق السياسي بحثا عن مصالحهم الذاتية بنفس الصورة التي تجعلهم يتعاملون في السوق الاقتصادي، ويمكن أن تحدث الفائدة المشتركة للجميع من خلال نظام اتخاذ القرار الجماعي.[1]

ينظر هذا النموذج للفرد كمستهلك لسلع وخدمات الحكومة، وتفترض أنه عقلاني بطبعه ويتجاوب مع المعلومات التي لها علاقة بمصلحته الخاصة، وتركز عموما على العوامل الهامة التي تشكل سلوك الفرد، وفي نفس الوقت تقر بأن اختيارات وقرارات الأفراد في هذه السوق تعتمد بصورة أساسية على موقعهم في نظام اتخاذ القرارات، لذلك فإن صناع السياسة العامة يسترشدون بمصالحهم الخاصة، ولأنهم عقلانيون فإنهم يرتبون تلك الأولويات على أساس أهميتها لهم وبغرض تحقيق مكاسبهم الشخصية، [2] وبالعودة لمختلف السياسات قد نجد حالات يتم فيها تأثير نفسية صانع القرار أكثر من عقلانية السوق السياسي الذي عبر عنه "بكنان".

02 ـ النموذج التدريجي(Incrementalism Model):حسب هذا النموذج فإن السياسة العامة هي استمرارية للنشاطات الحكومية السابقة، ولكن بشيء من التعديلات التدريجية، أو كما يقول "شارلس لندبلوم Chales Lindblom" التدريجية المجزأة والتي يمكن أن تكون

---

[1] الحسين، **مرجع سابق**، ص ص. 132-133 .
[2] **المرجع نفسه**، ص.13 .

مجسمة لطبيعة الصياغة المبسطة، من حيث أن صانعي القرارات يفضلون تجزئة المشكلات عند صناعة القرارات، لغرض التمكن من اختيار القرار الذي يحقق في كل منها هامشا مطلوبا من الحل، وانتقد "لندبلوم" النموذج الرشيد في صنع السياسة العامة لكون صنع القرار على الصعيد الواقعي نادرا ما يمر بالخطوات المنضبطة، وبسبب محدودية المعرفة التي يمتلكها صانع القرار أحيانا عن طبيعة المشكلات العامة قد يتخذ القرار في خضم عدم اليقين، دون تأجيل عملية اتخاذ القرار، كما أن صانع القرار يواجه صعوبات فعلية في تقرير الأهداف الواقعية، وبالتالي فهو يعجز أحيانا عن الإحاطة والإلمام بجميع الأبعاد والمتغيرات والعناصر ذات العلاقة بتلك الأهداف، كما أن الوسائل الكمية والإحصائية، كوسائل مساعدة في عمليات اتخاذ القرار لا يمكنها التعامل مع جميع الأنواع من المشكلات، فبعضها لا يمكن إخضاعها للأرقام والحسابات الرياضية،[1] والتفسير التدريجي للسياسات العامة لا يمكن تعميمه على جميع السياسات، فأحيانا نكون أمام سياسات لم تكن نتيجة لتعديل سياسات سابقة وإنما برامج حكومية جديدة أملتها وصول حكومة أو رئيس جديد بأيديولوجية مغايرة لما كان سابقا، أو أن نكون أمام سياسات تعالج مشكلات عامة جديدة كالكوارث مثلا.

03 . نموذج الفحص المختلط (Mixed Scaning Model) : دعا العالم الاجتماعي" أميتا أتزيوني Amitai Etzioni " إلى إيجاد نموذج توفيقي يأخذ بأساسيات النموذج الرشيد كما يأخذ بأساسيات النموذج التدريجي، بما يحقق ويوفر لعملية صنع القرار واتخاذه الاستفادة من المعطيات العقلانية، وأيضا من التدريجية، وبالشكل الذي يؤدي إلى صنع السياسة العامة التي يمكن أن توصف بالحركية والديناميكية، وكذلك توصف بالعملية والواقعية، فهذا النموذج يأخذ بالعقلانية عبر العناية الواضحة بالتفاصيل، ويأخذ بالتدريجية عبر العناية بالنتائج المهمة، مما يمكن صانع القرار في نهاية الأمر من أن يقيم بدائله ويرتبها، فيستند إلى الفاعلية والجودة والفائدة المضافة التي يطمح لها متخذ القرار.[2]

---

[1] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص ص . 130 – 131 .
[2] **المرجع نفسه**، ص ص .136 – 140 .

04 . نظرية العمليات الوظائفية: وهذا مدخل آخر لدراسة السياسات العامة يعتمد التركيز على النشاطات الوظيفية المختلفة للعملية التي تصنع فيها السياسة العامة، وقد شرحه"هارولد لاسويل" من خلال سبع نشاطات:

-**الاستخبار:** وتتعلق بكيفية تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بمسائل تنال اهتمام صناع السياسة العامة.

-**التوصيات:** وتتمثل بكيفية صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسائل معينة.

-**الوصف:** ويتمثل بكيفية تبني وتطبيق القواعد، وعن طريق من؟

-**الإنفاذ** : وذلك لتحديد ما إذا كان السلوك متعارضا مع القوانين والقواعد أم لا ؟

-**التطبيق:** كيف يتم تطبيق القوانين والقواعد فعليا؟

-**التقويم:** كيفية تقويم عمليات السياسة العامة من حيث فشلها أو نجاحها ؟

-**الإنهاء:** كيف ينتهي العمل بالقوانين والقواعد الأصلية أو يقرر الاستمرارية بها؟

وقد أسمى "لاسويل" هذه الخطوات بعمليات القرار، وهي تتعدى عملية الصنع إلى التنفيذ والتقويم التي ترافق السياسات العامة باعتبارها برنامج عمل مستمر، وقد يلجأ صانع القرار في نهاية المطاف إلى إعادة تطبيق نفس المراحل لتجديد أو تعديل هذه السياسة أو تعديلها أو الإبقاء عليها، وهذا الإطار التحليلي لا يرتبط بمؤسسات معينة أو بواقع سياسي بعينه، فقد يصلح لمختلف السياسات وبالإمكان تطبيقه لمعرفة مدى الالتزام به في مختلف السياسات، ومن مختلف المؤسسات وأوجه الشبه والاختلاف في التطبيق، إذن تأكيد هذه الخطوات الإجرائية يسهم في ربط السياسة العامة بالقواعد والبيئة التي تطبق فيها.[1]

وقد أثير نقاش وعدم اتفاق بين المنظرين على استخدام المفاهيم وضبطها بخصوص صنع السياسة العامة ولاسيما رشادتها، حيث دار جدال في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي بين العقلانية والتراكمية، وبعد ذلك بين نظرية الاختيار الرشيد والمؤسساتية الجديدة ابتداء من عقد الثمانينيات ، وكان لذلك دور مهيمن في التطورات التي وقعت في إنشاء

[1] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص. 35- 36.

المفاهيم وإعادة صياغتها، والسبب في ذلك التقاء عدة اختصاصات كالاقتصاد والسياسة والاجتماع والتسيير والإحصاء وغيرها في تحليل السياسات العامة، فكل عالجها من منظور خاص يختلف عن الآخرين، [1] كما أن تقاطع عدة قراءات في عمليات تحليل السياسات العامة والقراءات السوسيولجية والتاريخية قاد نحو إظهار القدرة على مراقبة البيروقراطية – المكلفة بتنفيذ السياسات العامة– وأنشأت دعامات أطالت بقاء التنظيم الاجتماعي وجسدت العلاقات بين الفواعل الاجتماعية، [2] تم تناول بعض الأطر النظرية التي تساعد على دراسة وتحليل السياسة العامة، فكل إطار يتناول جانب أو عدة جوانب، وينبغي الاستفادة منها لتفسير جميع حالات السياسات العامة باختلاف الأنظمة السياسية وطبيعة الفواعل المشاركة في صنعها.

ثالثا–أساليب تحليل السياسات العامة:

محلل السياسات العامة بحاجة لأساليب تؤمن له المقدرة الدقيقة في تحليل البدائل وتقصي النتائج ومن أهم هذه الأساليب نذكر ما يلي:

01 . أسلوب الحدس (Intuition): كعملية ناجمة عن فاعلية الخبرات المتراكمة، حينما تتسم ظروف المشكلة بعدم التأكد وبقلة السوابق والحقائق، والبدائل المتداخلة، وهناك ضيق في الوقت، ودعوة ملحة لحسم المشكلة.

02 . أسلوب دلفي (Delphi) : كعملية جماعية تعبر عن مجموعة آراء المختصين، وعن تفضيلاتهم، إزاء القضايا المستقبلية وحلولهم الإبداعية للمشكلات المتوقع قيامها ضمن المجالات العامة.

03 . أسلوب السيناريو (Scenario): كعملية افتراضية لمجموعة أحداث مستقبلية، تدفع نحو استثارة الأفكار للتصرف حيالها وتحديد الإجراءات العلاجية في ضوء معطياتها، وبما

[1] صالح بلحاج، "مسألة الرشادة في تحليل السياسات العامة"، **المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3**، العدد(01)، (ديسمبر 2013)، ص.44 .

[2] Charlotte Halpern et autres, **L'instrumentation de l'action publique** (Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2014), p.221.

يعزز من القيمة التنبؤية للسياسة العامة وقدرتها على التصدي للمشكلات التي قد تظهر مستقبلا.[1]

04 . أسلوب بحوث العمليات (Operations Research): كعملية منتظمة لتطبيق الوسائل العلمية في معالجة المشكلات المعقدة بإدارة النظم الكبرى، وتوجيه قواها البشرية ومعداتها ومواردها الحكومية، فضلا عن توظيف فروع هذا الأسلوب مثل البرمجة الخطية، والمصفوفة وتحليل السلاسل الزمنية والمسار الحرج.

05 . أسلوب النماذج الرياضية (Mathematical Models) : كعملية في تطبيق أساليب تجريبية لتحليل ومعالجة المتغيرات الكمية التابعة والمستقلة في عمليات اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة، من خلال تفعيل استخدام نماذج التنبؤات بمتغيرات البيئة، أو تلك النماذج المختصة بآلية عمل النظام ومعدلات أدائه، فضلا عن النماذج البحثية عن الحلول المثلى في توظيف السياسة العامة.[2]

وهناك نظريات ومداخل وأساليب أخرى مستخدمة في تحليل السياسات العامة كنظرية المباراة ونظرية الاحتمالات والمدخل القائم على الحكم الذاتي، وكذا مدخل دراسة الحالة وأسلوب شجرة القرارات وأسلوب التنبؤ وتقدير الموقف وأسلوب تحليل الإنفاق والمنفعة، وغيرها من النظريات والمداخل والأساليب التي تساعد المحلل ومتخذي القرارات على الفهم والتفسير للسياسات العامة.

---

[1] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص. 102.
[2] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص ص .102 – 103 .

المحاضرة رقم:05

دور الفواعل الرسمية في رسم السياسات العامة.

قبل التطرق لدور كل فاعل من الفواعل الرسمية، ينبغي التأكيد على صفة العمومية والتي تلازم هذه السياسة، ففي أعماله العلمية الأولى حول العلوم السياسية ركز" لاسويل" على مفهوم السياسة ليبين به معنى "القرار المهم"، [1] فنحن هنا أمام فواعل تصنع قرارات مهمة وملزمة لها ولغيرها، كما نؤكد أيضا على مرجعية الدستور والقوانين في تحديد هذه الأدوار، وقد بين " جورج بيردو" في مؤلفه "القانون الدستوري" أن الدستور له مضمون مزدوج فهو يحدد من ناحية أولى الأشخاص والهيئات الحاكمة التي لها القدرة على التصرف واتخاذ القرارات باسم الدولة، ويحدد لهم اختصاصاتهم وكيفية ممارستها، ويحدد من ناحية أخرى الهيكل التنظيم الاجتماعي والسياسي الذي تمثله السلطات والهيئات الحاكمة، وكذلك الاتجاه الفلسفي والأيديولوجي الذي تمثله السلطات الحاكمة، والذي ينبغي أن تعمل في إطاره منظمات وسلطات الدولة، وتتمثل الفواعل الرسمية المعنية برسم السياسات العامة فيما يلي:

الفرع الأول- المشرعون:

يوجد بأغلب الدول حاليا مجالس تشريعية بأسماء مختلفة، مثل : المجالس النيابية ومجالس الشيوخ والدايات وغيرها، ويتم انتخاب هذه المجالس بصفة عامة عن طريق التصويت الشعبي، وهي مسؤولة على الأقل من الناحية الرسمية والشكلية أمام المواطنين، [2] تتكون المجالس التشريعية من عدد من الأعضاء، يتراوح عددهم ما بين أقل من مائة إلى ألف عضو، وتختلف في أنماطها التنظيمية، فهناك مجالس تتكون من غرفة واحدة، إضافة لمجالس تتكون من غرفتين، فالنظام الفيدرالي مثلا يحتوي على نوعين من التمثيل مجلس ينتخب أعضاؤه على أساس عدد السكان، والمجلس الثاني يتم انتخاب أعضائه على أساس عدد الوحدات الفيدرالية – الولايات – مثل ما هو موجود في الولايات المتحدة الأمريكية، ولكن حتى النظم الموحدة كفرنسا توجد بها مجالس تشريعية ثنائية، والغرض من المجلس الثاني هو تأخير وإبطاء عملية صنع السياسة العامة من أجل توفير دراسات ومناقشات أدق

---

[1] Philippe Zittoun, **La fabrique politique des politiques publique (** Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2013), p.10.

[2] جبرائيل ألموند وآخرون، **السياسة المقارنة إطار نظري** ، ترجمة محمد زاهي بشير المغيري (بنغازي: منشورات قار يونس، 1996)، ص.245.

للتشريعات المختلفة، وكل المجالس التشريعية توجد بها لجان، وهو نوع من تقسيم العمل يسمح لجماعات متخصصة من المشرعين بتداول أنواع معينة من القضايا.[1]

وكمثال عن عمل الهيئة التشريعية ففي الولايات المتحدة يتباين دور السلطة التشريعية تبعا لاختلاف القضايا المطروحة للنقاش والتشريع، فكثير من أعضاء السلطة التشريعية في أمريكا بسبب عدم استمراريتهم 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، فان 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 فان الكونغرس غالبا ما يحرص على الاتفاق مع الرئيس. [2]

أما عن دور السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة أو الإجابة عن سؤال: ماذا يفعل المشرعون؟ فهي:

-سن التشريعات والقوانين المختلفة والمصادقة على المعاهدات الدولية، ولا يمكن إضفاء هذه السمة بمجرد إدراجها في الدستور، وإنما يستلزم الممارسة لها.

- مراقبة عمل السلطة التنفيذية عن طريق آليات مختلفة، وعلى الرغم من أن موافقة المجلس التشريعي ضرورية لمنح السياسة العامة سلطة الإلزام، فإن التشريعات قد يتم صياغتها في مواقع أخرى خارج المجلس التشريعي كالسلطة التنفيذية، لذلك لابد من معرفة واقعية لهذا الدور وعلاقات القوة والتأثير والتأثر بباقي الفواعل.

الفرع الثاني- التنفيذيون:

وهم المسؤولون السياسيون المعنيون بأداء الحكومة بدء من الرئيس أو مجلس الوزراء فالوزير ومن لديهم سلطات حقيقية في تنفيذ القوانين والتنظيمات، [3] ويختلف تكوين الهيئة

---

[1] ألموند وآخرون، **مرجع سابق**، ص ص . 254- 261 .
[2] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص.15.
[3] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص. 216 .

الموجهة لهذه السلطة من دولة لأخرى، ففي النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية (مثل الرئيس في النظام الأمريكي)، أما في النظام البرلماني يكون هذا التوجيه بيد رئيس الدولة ومجلس الوزراء، فالنظام البرلماني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (مثل الحالة البريطانية)، أما في الدول التي تأخذ بنظام الجمعية النيابية فإن السلطة التنفيذية بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية وخاضعين لها خضوعا تاما (مثل الحالة السويسرية)، [1] وفي حالة الدول النامية وخاصة في إفريقيا هناك الهيمنة شبه المطلقة للهيئة التنفيذية على عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة، تقود إلى القول أن هناك اندماج واضح في الاختصاصات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح السلطة التنفيذية، إن مثل هذه الأمور التي توضح طبيعة الممارسة الفردية للسلطات وكيفية أداء السياسة العامة تؤدي إلى تقويض شرعية السلطة وعدم استقرار المؤسسات، والذي قد يؤدي إلى فشل السياسات العامة، لأنها ستكون عرضة للتغيير المستمر وعدم الثبات النسبي وبالتالي عدم نجاحها، لان من الخصائص المميزة لنجاح السياسات العامة هي قابلية الاستمرارية 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 أغلب النظم السياسية في الدول النامية، والتي تؤشر على عدم قدرتها في الاحتكام إلى سياسة عامة متوازنة ومستقرة وثابتة نسبيا، هذا بالإضافة إلى أن طابع السلطوية وانفرادية العملية السياسية، وإهمال دور المؤسسات التمثيلية والنيابية في صنع السياسات العامة يشير إلى عدم إدراك واهتمام النخبة الحاكمة بالبيئة المحيطة خصوصا مؤسسات المجتمع المدني ، والتي قد تتنامى بصورة كبيرة وتعمل بالضد من توجيهات النخبة من أجل تحقيق مطالبهما،

[1] العزاوي، **مرجع سابق**، ص. 46 .

مما يؤدي إلى حالات التعارض والصراع بين النخبة الحاكمة والمجتمع وهذا مؤشر آخر لفشل السياسات العامة في هذه الدول.[1]

وعموما يظهر دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة من خلال ما يلي:

-تنفيذ القوانين والسياسات.

- اقتراح السياسات العامة.

- قد يمنحها دستور الدولة حق التشريع وإصدار المراسيم دون الرجوع للسلطة التشريعية أو القيام بها بصفة تشاركية معها.

- محاسبة ومراقبة الأجهزة التابعة لها على أدائها.

كما يختلف دور السلطة التنفيذية من دولة لأخرى تبعا لطبيعة النظام السياسي، وما يحدده الدستور، وقد تكتسب عمليا أدوارا أخرى على حساب باقي الفواعل.

الفرع الثالث- الأجهزة الإدارية البيروقراطية:

تهيمن على المجتمعات الحديثة منظمات إدارية ضخمة وتعتبر الإدارات الحكومية البيروقراطية أكبر هذه التنظيمات ، ويتزايد حجم المنظمات الحكومية مع تزايد جهود الحكومات لتحسين صحة وإنتاجية ورفاهية مواطنيها، [2] من الصعب تخيل أن البيروقراطية قبل مائة عام فقط كانت تعني شيئا ايجابيا، فقد كانت تتضمن طريقة عقلانية فاعلة وكفأة في التنظيم وبسلطتها الهرمية وتخصص مهماتها التشغيلية، فإنها جعلت من الممكن الاضطلاع بمهمات كبيرة ومعقدة، [3]- ولكنها تشير حاليا لكل ما هو سلبي في التنظيم الإداري-.

وتختلف الأنظمة الإدارية في العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ودرجة الاستقلالية، وعلى الرغم من النظرة التقليدية التي كانت شائعة في العلوم السياسية حول الدور الآلي والإجرائي للنظام الإداري في تنفيذ السياسة العامة وعدم مشاركة الإدارة في

---

[1] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص ص. 17-18.

[2] ألموند وآخرون، **مرجع سابق**، ص . 269 .

[3] ديفيد اوزبورن، تيد غايبلر، **إعادة اختراع الحكومة كيف تحول روح المغامرة القطاع العام من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية ومن قاعة البلدية إلى البنتاغون**، ترجمة محمد توفيق البجيرمي (الرياض: مكتبة العبيكان للنشر،2010)، ص .32.

صنعها، فهناك إجماع على تدخل البيروقراطيين والمؤسسات الإدارية في مناقشة وصياغة السياسات وبطرق مختلفة، بل أن الإدارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا يلاحظ أن القوانين الصادرة بشأن السيطرة على التلوث وتحسين البيئة على مستوى الولاي ات كثيرا ما يعرقل تنفيذها أو يساء تطبيقها من طرف الإداريين في هذه الولايات، وتعثرت فاعلية القوانين الصادرة بشأن السيطرة على التلوث البيئي بسبب الإداريين المنفذين لها في المجتمعات الصناعية المعقدة، وبسبب كون هذه القضايا والموضوعات تستوجب سياسات عامة متخصصة ورقابة عامة، ولنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين عن هذه المسائل الفنية، غالبا ما يكون للمؤسسات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات تنفيذية لها مفعول السياسات من حيث المدى والأهمية، فوزارات الدفاع وأجهزتها لها صلاحيات اختيار نظم الدفاع والقتال التي تراها مناسبة، وكذلك منظمة الملاحة الجوية لها صلاحية وضع سياسة الحماية والوقاية الجوية، وهذا ينطبق على إدارة الطرق التي لها صلاحية اختيار المواقع والممرات، قال" نورمان توماس":"إنه من المتعذر في مجتمع صناعي متطور تسيير الشؤون العامة من دون تدخل المنظمات البيروقراطية في صلب السياسات والقرارات المتعلقة بها".[1]

والمهام لهذه الأجهزة المختلفة يمكن أن تكون أكثر ترابطا فيما بينها ففي حالة مديرية الضرائب ومديرية المحاسبة العمومية – أو مديرية الخزينة– فالأولى تضمن تحصيل الضرائب والأخرى توظيف الوعاء الضريبي، كما أن هناك تعقيد وتميز لكل مديرية مقارنة بالمديرية الأخرى كنتيجة لتنوع المتعاملين، مما ينتج عنه ممارسات يفرضها تنظيم هذه الأجهزة، كما أن هذه الوضعية تفرض إقامة علاقات وتقارب بين مثل هذه الأجهزة لكي تكون أكثر فعالية، [2] فالبيروقراطيات مؤسسات مهمة في كل الأنشطة السياسية، ولا يمكن

---

[1] أندرسون، **مرجع سابق**، ص .620 .

[2] René Demeestère, **Le contrôle de gestion dans le secteur public (** Paris, Librairie Générale de Droit, 2 édition, 2005), p.24.

التفكير في الموظفين العموميين على أنهم مجرد منفذين محايدين للقرارات السياسية التي يتخذها آخرون.[1]

ففي اليابان مثلا، 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 توظيف 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)، وفي فرنسا أيضا للجهاز الإداري دور هام في رسم السياسات العامة، وقد ازدادت أهميه 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 الاهتمام بالجهاز الإداري من قبل النظام السياسي الفرنسي، والعمل على تطوير هذا الجهاز من خلال المدرسة الوطنية للإدارة والمدارس العليا ودورها في توظيف النخبة الإدارية.[2]

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 أخري، 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، لعبت دورها في عدم حيادية الجهاز الإداري، وبالتالي خضوعه لشروط المجتمع التقليدي

---

[1] بي سي سميث، **كيف نفهم سياسات العالم الثالث**، ترجمة خليل كلفت(القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2001)، ص.297 .
[2] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص.21.

التعددي)، وهذه الأنظمة، لم يكن لديها بنيان إداري بمعنى البنيان الإداري القادر على إدارة الأمور، ووفق منهج وطني يتطلع إلى التنمية باعتبارها هدفا محوريا يحقق من خلالها الرقي الاقتصادي والإداري والاجتماعي والثقافي، والعاملون في الأجهزة الإدارية ألفوا نمطا معينا ونهجا معينا هو النهج والنمط السائد في حقبة الهيمنة الاستعمارية، وليس لديهم الإدراك الكافي لمتطلبات المرحلة الجديدة، في حقبة ما بعد المستعمر، وتكمن أهم سمات الجهاز الإداري في الدول النامية :

- أن الجهاز الإداري في هذه الدول هو جهاز مقلد أكثر منه أصيل، فمعظم الدول حتى تلك التي لم تخضع للاستعمار تحاول نقل صورة البيروقراطية الغربية، فالإدارة في هذه الدول تحاول تقليد نموذج إداري معين مع استعارة بعض المظاهر الأخرى من أنظمة إداريه أخرى.

- افتقار البيروقراطيات إلى الكوادر الماهرة لتخطيط وتنفيذ البرامج التنموية.

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

- تتمتع البيروقراطية في هذه الدول بدرجه استقلال كبيرة، وتحتكر الخبرة الفنية وتنتفع بمزايا الهيبة التي تعنيها هذه الخبرة في مجتمع يهدف إلى التصنيع والنمو الاقتصادي.[1]

فقضايا ومواضيع السياسات العامة وخاصة في الدول الصناعية ذات طبيعة فنية وتقنية معقدة، لذلك فإن الرقابة على تنفيذ هذه الأجهزة الإدارية تصبح مسألة في غاية التعقيد، بل تصبح لها أحيانا السلطة التقديرية في تنفيذ تفاصيل ما تصادق عليه السلطة التشريعية، بما لديها من خبراء مؤهلين تأهيلا عاليا، حسب التخصص الذي تعمل فيه، وقد لا تتوفر للسلطة التشريعية مثل هذه الخبرات التي تمكنها من الإلمام بالتفاصيل التقنية

[1] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص ص.21-22.

لمختلف السياسات، ومن خلال متابعة عمل الأجهزة البيروقراطية فإن دورها في صنع السياسات العامة يشتمل ما يلي:

-تنفيذ السياسات العامة.

-وضع لوائح تفصيلية وتوضيحية تسهل عملية تنفيذ السياسات.

وبقدر ما تستطيع هذه الأجهزة إنجاح السياسات العامة، فهي قادرة أيضا على إفشالها بعرقلة تنفيذها أو إساءة تنفيذها أو منع تطبيقها.

الفرع الرابع- السلطة القضائية(المحاكم):

وهي تلك الأجهزة والمؤسسات القضائية والقانونية المعنية بصنع السياسات العامة المتعلقة بالشؤون القضائية،[1] وتكلف بتحقيق العدالة وذلك بتطبيق القوانين على الوقائع التي تعرض عليها بعد حدوث المنازعات.[2]

تؤدي المحاكم دورا هاما في صنع السياسة العامة وهذا بدرجات مختلفة تبعا لطبيعة الأنظمة السياسية، فحسب "جيمس أندرسون " فإن محاكم الولايات المتحدة الأمريكية يظهر دورها في صنع السياسة العامة أكبر من أي بلد آخر، فالقضاة في هذه الدولة سواء على المستوى القومي أو المحلي لهم دور في تفسير السياسات العامة وفي مراجعة النصوص وتعديلها حين تقدم لهم للمشورة والمراجعة من خلال النظر في دستورية السياسات وعدم تعارضها مع القوانين النافذة، والكونغرس الأمريكي يتردد كثيرا في تناول قضايا يتوقع أن يعترض عليها من قبل المحاكم بحجة فصل هذه المحاكم بعدم دستوريتها،[3] وتؤثر السلطة القضائية بمختلف الدول على محتوى وطبيعة السياسة العامة عن طريق ممارسة الرقابة، وكذا تفسير القوانين التي تفصل فيها.[4]

أما في الأنظمة السياسية للدول النامية فان هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية انعكست أيضا على السلطة القضائية، وبالتالي فان مجال العلاقة بين السلطتين

---

[1] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص .217 .

[2] العزاوي، **مرجع سابق**، ص .46 .

[3] أندرسون، **مرجع سابق**، ص .61 .

[4] سالم اقاري، " العولمة وصنع السياسات العامة في الدول النامية "، **المجلة الجزائرية للسياسات العامة** ، العدد (09) ، (فيفري 2016) ، ص ص.164-190.

التنفيذية والقضائية محصور في إطار هيمنة الأولى على الثانية (وأحقية) رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية، فرغم النص على استقلال القضاء في دساتير الدول النامية، إلا أن رئيس الدولة عادة يتدخل في شؤون القضاء، سواء كان النظام ملكيا أو جمهوريا[1]، إذن تحديد دور ومدى فعالية السلطة القضائية يرجع لطبيعة النظام السياسي، ففي دول العالم الثالث تتفاوت هذه الفعالية، فرغم التصريحات الرسمية باستقلالية القضاء إلا أن هذه السلطة تحت هيمنة الجهاز التنفيذي، ومساهمتها باستقلالية في رسم السياسات العامة يبقى غير وارد حاليا في كثير من هذه الدول.

وعلى الرغم من كون القضاة ليسوا بسياسيين إلا أنهم يشاركون في صنع السياسة العامة، فدورهم يشتمل على ما يلي:

-تنفيذ السياسات العامة وتطبيق التشريعات المختلفة.

-الرقابة على عمل باقي السلطات والأجهزة الإدارية وعلى مدى دستورية القوانين والسياسات العامة.

يمكن لها استخدام سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من القوانين والسياسات.

- حوصلة دور الفواعل الرسمية في رسم السياسات العامة:

يتضح من خلال تحديد طبيعة الفواعل الرسمية ودورها في صنع السياسة العامة، بأن رسم هذه السياسات تمثل نشاطا رسميا بالرغم من كون مطالب هذه السياسة قد تأتي من فواعل أخرى (غير رسمية)، حيث تكون الفواعل السابقة الذكر (المشرعون، التنفيذيون المحاكم، الأجهزة البيروقراطية) المنطلق لفهم السياسات العامة، والتي توضح العلاقات المتداخلة في عملية صنع السياسة العامة بين الهيئات المختلفة سواء كانت رسمية أو غير رسمية، ومما يلاحظ على طبيعة ومهام صانعي السياسة العامة الرسميين بأن أدوارهم ومشاركتهم في عملية صنعها متفاوتة حسب الوظيفة والسلطة الممنوحة لهم دستوريا، وكذلك حسب درجة القوة والنفوذ المكتسبة من الممارسة الفعلية للصلاحيات والوظائف والسلطات.

[1] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص.19.

المحاضرة رقم:06

تأثير الفواعل غير الرسمية على رسم السياسات العامة.

يوجد إلى جانب القوى الرسمية المشاركة في صنع السياسة العامة فواعل أخرى تؤثر على رسم هذه السياسة مثل:الجماعات الضاغطة وجماعات المصالح، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني، الرأي العام والمواطنين، وتسميتهم بغير الرسميين رغم التأثير الذي يمكن أن يحدثوه على صنع السياسة العامة كونهم لا يشاركون بصفة رسمية، أي أنهم لا يملكون سلطة قانونية تمنحهم الحق في صنع القرارات، وتحاول الفواعل غير الرسمية البحث عن الكيفية التي من خلالها يمكن لها إيصال بعض التوجهات لتشتمل عليها قرارات المسؤولين، فهذا البعد غير الرسمي يتضمن قوة تأثيرية لهذه الفواعل من خلال المبادرة أو التأييد أو المعارضة أو اللجوء للقضاء.

وفيما يلي توضيح لتأثير بعض الفواعل غير الرسمية على رسم السياسات العامة :

الفرع الأول- الأحزاب السياسية:

هي تنظيمات تهدف للمشاركة في الانتخابات قصد الوصول للسلطة وتنفيذ برامجها، فهي تهتم بالسلطة أكثر من اهتمامها بالسياسة العامة، وتقوم بوظيفة التأثير ومحاولة تحويل طلبات معينة إلى سياسات عامة، وهذا بخصوص الأنظمة الديمقراطية، أما الأنظمة ذات الحزب الواحد فنجد أن الحزب يتبنى أطروحة الحكومة وفلسفتها ويدافع عنها، وفي بعض الدول التي تحكم بطريقة تقليدية فلا وجود للأحزاب السياسية وفي أي شكل رسمي، [1] يمكن إظهار تأثير الأحزاب السياسية على صنع السياسة العامة من خلال وجودها خارج السلطة أو داخلها ففي الحالة الأولى تقوم بما يلي:

-بلورة أرائها حول المسائل الأساسية المعروضة للنقاش.

-إثارة الرأي العام حول المسائل والقضايا العامة.

-إقناع الرأي العام بتبني الموقف الذي يتخذه الحزب.

-أحيانا تكون وسيلة لمراقبة النشاط الحكومي وانتقاده وتقييمه.

وبالمقابل تقوم أحزاب السلطة بما يلي:

[1] الحسين، **مرجع سابق**، ص ص. 239- 240.

-شرح سياسة الحكومة ومواقفها.

-نقل المطالب المجتمعية للحكومة قصد الاستجابة لها.

وتقوم الأحزاب السياسية في كلتا الحالتين بما يلي:

-بلورة المصالح المجتمعية وإظهار المطالب والاحتياجات لربطها بالبرامج الخاصة بهذه الأحزاب.[1]

-العمل على تحقيقها من قبل الحكومة بفعل التأثير الذي تمارسه.

-نقل سياسات الحكومة إلى المواطنين والعمل على تعبئة الجهود والمواقف تجاهها، إما تأييدا ودعما أو مواجهة ورفضا.

يظهر للأحزاب السياسية مكانة مأثرة من حيث أن لها ولاءات ضمن شرائح المجتمع وفئاته، فمثلا الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية يحضى بتأييد من قبل سكان المدن الكبرى، والعمال والأقليات، في حين الحزب الجمهوري يعرف بالانتشار بين سكان المناطق الريفية والمدن الصغيرة ورجال الأعمال، وأصحاب المهن والحرف، والاختلاف بين الحزبين كثيرا ما يتركز حول البرامج المتعلقة بالرفاهية وتشريعات العمل وضوابط المشاريع التجارية ومشاريع الطاقة والإسكان وتسعير المنتجات الزراعية، ووفقا لهذا التمييز فإن العضوية في الكونغرس لها مكانة في تحديد السياسة الأمريكية، فالأعضاء في الكونغرس يصوتون تبعا لموقف حزبهم، فالحزب المسيطر على البرلمان أو الرئاسة هو الذي يؤثر أكثر على صنع السياسات العامة،[2] ولكن ما ينطبق على الحالة الأمريكية لا يمكن تعميمه على جميع الحالات الأخرى المشابهة لوضعية الأحزاب في النظام السياسي.

الفرع الثاني- جماعات الضغط وجماعات المصالح:

يقصد بجماعات الضغط (ذلك التجمع الذي يضم مجموعة من الأفراد الذين يشتركون معا في خصائص عامة تجمعهم بهدف التأثير في السلوك السياسي لصناع القرار بما يخدم مصالح هذا التجمع وأهدافه التي يسعى إلى تحقيقها) مثل: النقابات والاتحادات، أما

[1] العزاوي، **مرجع سابق**، ص ص. 52- 53.
[2] أندرسون، **مرجع سابق**، ص ص. 65- 66.

جماعات المصالح فيقصد بها(تجمعات منظمة بين عدة أشخاص تجمعهم مصلحة مشتركة) فهي تختلف عن جماعات الضغط في عدم ضغطها على السلطة للدفاع على مصالحها، فجماعات الضغط وجماعات المصالح مهما تنوعت في أشكالها وأهدافها فإنها تنطوي على عنصر مشترك يجمعها هي المصلحة التي تدافع عنها وتوصيل صوتها للمسؤولين على رسم السياسات العامة .

وضح "جبرائيل ألموند– Gabriel Almond " كيف تعمل "شبكات المحسوبية" بقيام الزعماء السياسيين بتدعيم شبكات من المناصرين والمؤيدين، وذلك من خلال تبادل المصالح والتأييد بينهم، فالزعيم السياسي يقوم بتوفير الخدمات والمنافع مثل تخفيف الإجراءات الحكومية الروتينية والخدمات الحكومية في مقابل الحصول على أصوات المواطنين ومساهماتهم المالية في الحملة الانتخابية، [1]ونحن هنا أمام المظاهر السلبية لجماعات المصالح، وهذا رغم أن وجود جماعات المصالح قد يكون أحيانا ضروريا للسير الحسن للنشاط السياسي وقد تسمح بتحقيق أكثر للفعالية، [2] والفرق بينها والأحزاب السياسية أن الأحزاب السياسية تسعى من خلال نشاطها للوصول للسلطة وممارسة الحكم فعليا بتطبيق برامجها، أما جماعات الضغط وجماعات المصالح فهي تعمل من أجل جعل السياسة العامة تستجيب لمصالحها، كما قد تجد الأحزاب السياسية أثناء تعبيرها عن المطالب المجتمعية ضرورة معالجة هذه المطالب وتقديمها حسب أهداف هذه الأحزاب وبرامجها، أما جماعات الضغط وجماعات المصالح فهي تقوم بعمليات التجميع وكذا التعبير عن المطالب في إطار يتميز بالتخصص والدقة لخدمة مصالحها وضمان الدعم لها.

وعن حالات ضعف تأثير مجموعات المصالح، يمكن أخذ النموذج البريطاني، ففي بريطانيا، فان الانضباط الحزبي القوي في الهيئات التشريعية واللجان المتفرعة عنها يقلل من أهمية أعضاء البرلمان أو اللجنة البرلمانية كقنوات اتصال لمجموعات الصالح .[3]

---

[1] ألموند، **مرجع سابق**، ص.161.

[2] Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, Politique **Publique 2,Changer la société** (Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques,2010), p.204.

[3] الحديثي، الخفاجي، **مرجع سابق**، ص.15.

أما في الدول النامية، فجماعات الضغط بوجه عام ليس لها أي استقلال عن الحكومة، وتكمن مهمتها الأساسية في حشد التأييد الشعبي للنظام وسياسته، وإذا كانت الجماعات مرتبطة بحزب معين فان وزنه السياسي وتأثيرها يتوقفان بدرجة كبيرة على ما للحزب من نفوذ، وطبيعة نظمها وتجربتها تبرز ضعف المجموعات المتحدة (جماعات الضغط في توضيح المصالح وافتقارها إلى الاستقلالية، ففي أنظمة الحزب الواحد، أو الحكم العسكري، تبرز سيطرة الدولة على المجموعات القائمة، لتصبح أجهزة تابعة للحزب أو الدولة، فالحزب الواحد ينظر لنفسه كونه الممثل الوحيد للمجتمع المدني، ويفترض في هذا المفهوم بالضرورة أن الاتحادات التي تسعى لتوضيح مصالح معينة، يجب عليها أن تقوم بذلك من خلال الإطار الحزبي، وما أن يصبح الاتحاد تحت وصاية الحزب حتى يتم إخضاعه للتوجهات السياسية، ويمنع من التعبير عن وجهات نظر تخالف مذهب الحزب أو مصالحه.[1]

يمكن توضيح طرق تأثير الجماعات الضاغطة وجماعات المصالح على السياسات العامة كما يلي :

-تعمل على تحويل المطالب، والاهتمام بالقضايا التي هي بحاجة لسياسات عامة.

-تزويد صناع السياسة العامة بالمعلومات المتعلقة بالسياسات العامة.

-تأثر على صناع السياسات العامة من خلال التبرع وتدعيم الحملات الانتخابية.

-الوقوف مع مطالب المجتمع التي تخدم مصالحها وقد تأثر على بقية الفواعل للدفاع عن مواقفها.[2]

عموما يمكن القول أن جماعات الضغط وجماعات المصالح ليس لها صفة رسمية، فهي ليست جزء من الجهاز الحكومي، وبالتالي فهي لا تمتلك سلطة اتخاذ القرار وصنع السياسات، ويقتصر نشاطها على التأثير على الفواعل الرسمية، ويمكن لها التأثير أيضا

---

[1] **المرجع نفسه**، ص.15.

[2] العزاوي، **مرجع سابق**، ص. 56.

على الفواعل غير الرسمية الأخرى، وهذا بهدف تحقيق مصالحها، والوصول إلى سياسات عامة تخدم أهداف هذه الجماعات.

الفرع الثالث- الرأي العام:

يقصد بالرأي العام الفكر الشائع والنمط العقلي السائد الذي يحدد نوع الأفكار والميول والاتجاهات، ويكشف تفضيلات الناس الاجتماعية والسياسية، وهو خلاصة الرأي السائد بين مجموعة من البشر تجاه قضية معينة في وقت معين، وليس من الضروري أن يكون هو رأي الأغلبية، فقد يكون في البداية رأي فرد أو عدد قليل من الأفراد، وبالتفاعل بينهم يتطور هذا الرأي ليكون رأيا عاما، والعلاقة بين الرأي العامة والسياسة العامة أن الرأي العام يؤثر في السياسة العامة، والعكس صحيح، ولكن هذه العلاقات المتبادلة تختلف حسب النظام السياسي السائد وحسب عوامل كثيرة أخرى، كنوع القضية المطروحة ودرجة تماسك المعنيين بها ووجود المؤسسات التي تتيح تشكيل رأي عام مؤثر في السياسة العامة، ويظهر تأثير الرأي العام على السياسة العامة بطريقتين على الأقل:

-ما يمكن أن يضعه الرأي العام من حدود على القرارات الحكومية وعلى السياسة العامة.

-إحجام المسؤولين عادة عن اتخاذ قرارات من المتوقع أن تواجه بمعارضة شعبية.[1]

وصنع السياسات العامة يأخذ عادة ما يجمع عليه الرأي العام ، ولا يتم صنع سياسات تتناقض تماما مع توجهات الرأي العام، ويحتمل رفضها مباشرة بعد إصدارها.

الفرع الرابع- المواطن:

قد يكون للمواطن مكانة في التأثير على صناع السياسة العامة بالمشاركة بصورة غير مباشرة في هذه المهمة، فهناك دول عديدة تمنح لمواطنيها فرص الاقتراع والاستفتاء على مواضيع عامة وعلى التعديلات الدستورية، فمصالح ورغبات الأفراد لها مكانة في تقرير السياسات حتى في الأنظمة الشمولية والتسلطية، فالنظم الديكتاتورية كانت تعني بمطالب المواطنين لتخفيف عدم الارتياح عندهم، وكما قال أحد ديكتاتوري أمريكا اللاتينية:" أنت لا

[1] العزاوي، **مرجع سابق**، ص ص . 49- 50 .

تستطيع أن تقتل كل الناس" ففي الاتحاد السوفيتي –سابقا– كان يحرص على الاستجابة لبعض مطالب الجماهير والأفراد مع أنهم يستبعدون المشاركة الفردية في رسم السياسات.[1]

كما أن العديد من السياسات العامة تبدأ كأفكار فردية معبر عنها من قبل بعض المختصين، والمثال على ذلك السياسات الاقتصادية المختارة من خلال النظريات الاقتصادية التي طرحها بعض علماء الاقتصاد مثل تأثير(جون مينارد كينز) بعد الأزمة الاقتصادية في1929، وسياسات مكافحة الإيدز في أمريكا، والتي ظهرت بفعل المساهمات الفردية التي دعت لها باستمرار بعض الأطراف مثل مساهمة الجنرال السابق " أفيرت كوب Everett Koop" والكاتب الروائي"لاريي كرامر Larry Kramer " ومثل الباحثة المختصة بالطب "ماتلدا كريم Matilde Krim"، وجميع هؤلاء وغيرهم معروفون بإسهامهم في التأثير على صنع سياسة عامة لمواجهة مرض الإيدز، وكذلك بخصوص المشكلات البيئية التي بقيت بعيدة عن اهتمامات الحكومات، حيث كانت جهود محدودة للوقاية البيئية وللحد من مخاطر التلوث البيئي، ثم أصبحت البيئة محط اهتمام المجتمع من جراء نشر ثلاثة كتب تحث على التخلص من التلوث وهي:"الربيع الصامت"، تأليف " راشيل كارسون Rachel Carson " و"قنبلة السكان" ل" باول الريش Paul Ehlrich"، "الدائرة المغلقة"، تأليف "باري كومونر Barry Commoner"، وولدت هذه الكتب مسعى لاتخاذ سياسات بيئية بفعل المطالبة المكثفة للمجتمع لحماية البيئة بعد اطلاعهم على حقائق حول التلوث البيئي.[2]

وما يلاحظ أن المواطنين يتضاءل لديهم شيئا فشيئا الإحساس بأنهم جزء نشط من مجتمع متضامن، فالأمر يتعلق بكيفية تحسين إمكانيات المشاركة والتعبير بالنسبة للمواطنين،[3] كما أن مساهمة المواطنين أحيانا تكون إيجابية بفضل التكنولوجيات الحديثة حيث تتحكم شريحة كبيرة من السكان في التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، وهذه التقنيات

---

[1] الفهداوي، **مرجع سابق**، ص ص .227- 228 .

[2] **المرجع نفسه**، ص ص .227- 228 .

[3] رولف ج. هاينتسه، "تفعيل إمكانيات المجتمع المدني: نحو نموذج جديد لمجتمع الرفاهية"، في **المجتمع المدني والعدالة** ، توماس ماير، أودو فورهولت، ترجمة راندا النشار وآخرون(القاهرة: المركز القومي للتجارة، 2010)، ص.37.

لها خصائص مشتركة تسهل عملية الاتصال وتجعل المعلومات المفيدة تنتشر بسرعة بفضل الاتصال عبر الأقمار الصناعية وشبكات الهاتف والانترنت والبريد الإلكتروني، والذي يتم بصورة فورية وحتى المحادثات وجها لوجه لا تستدعي جمع المشاركين في مكان واحد بفضل هذه التقنيات، [1] مما يجعل التأثير على رسم السياسات العامة من قبل الأفراد أمرا متاحا، ويمكن إيجاز مساهمة المواطنين كما يلي:

-يساهم بانتخاب المشرعين مثلا، فهنا المواطن يختار برامج تقود غالبا لسياسات عامة مختلفة إن تم اختيار أفراد آخرين.

-قد تبدأ السياسات كأفكار يعبر عنها المختصون وحتى المواطنون العاديون.

-تساهم المطالب التي يوجهها المواطنون في التوجه نحو رسم سياسات عامة . تخص موضوع هذه المطالب.

-يؤثرون في نجاح أو فشل تنفيذ السياسات من خلال دفع الضرائب مثلا.

كما يظهر تأثير المجتمع المدني كفضاء عمومي يساهم من خلاله المواطنون للعمل من أجل تحقيق المصالح المشتركة، [2] وقد تبين أن التنمية الحديثة المرتبطة بمؤسسات الديمقراطية التشاركية في فرنسا وأوربا وغالبية الدول الغربية تستجيب لبروز إجبارية التداول، والذي يفرض مشاركة جميع الفواعل المعنية بهذه السياسات في جميع مراحل اتخاذ القرار، [3] فمساهمة المواطنين ضرورية، كما أن لها تأثير في رسم مختلف السياسات حسب اهتمامات مؤسسات المجتمع المدني من جهة، وكذلك حسب المشاكل العامة التي تطرأ وتفرض على المجتمع المدني المشاركة لإيجاد الحلول لها بسياسات تخدم مصالح مختلف الأفراد.

---

1 Jonn Clayton Thomas, **Action publique et participation des citoyens**, **pour une gestion démocratique revitalisée**, traduit par Bernard Vincent (Paris : Nouveaux Horizons, 1995), pp .103-104.

[2]Laura Baeza et autres**, Appui UE- Algérie à la société civile**(Alger : Délégation de l'Union européenne à Alger, 2012), p.11.

[3] Julien Talpin, "Sélection les bons citoyens cercles de la participation et processus de filtrage au sein d'institutions de démocratie participative, " dans **L'action publique sélective**, Gwenola le Naour et Giles massardier (Paris : LGDJ Lextenso Editions, 2013), p.147.

وليست الفواعل التي تم ذكرها في هذه المحاضرة هي الوحيدة في التأثير على رسم السياسات العامة، فهناك فواعل أخرى غير رسمية قد تمارس بدورها التأثير على رسم السياسات العامة.

- حوصلة لتأثير الفواعل غير الرسمية على رسم السياسات العامة:

وصفت هذه المجموعة بغير الرسمية بالرغم من التأثير الذي يمكن أن تحدثه، وذلك لأنها لا تملك الصفة القانونية الرسمية التي تؤهلها لاتخاذ قرارات ملزمة لغيرها، فهي تقوم بتوفير المعلومات حول القضية التي تهمها، وقد تمارس الضغط على صناع السياسات العامة لاختيار بدائل معينة تخدم مصلحتها، وقد تمارس أنشطة التأييد أو المعارضة، التعاون أو المناقشة للسياسات المتخذة، ويعتمد ذلك على طبيعة المجتمع والنظام السياسي القائم، وكذا المهارات والقدرات التي تمتلكها هذه الفواعل، وإضافة لتأثير الأحزاب السياسية، جماعات الضغط، جماعات المصالح، الرأي العام والمواطنين على رسم السياسات العامة، فهناك فواعل أخرى غير رسمية يمكن أن تساهم في هذا التأثير وبدرجات متفاوتة، كمراكز ومخابر البحث، الإعلام والمجتمع المدني، فهي أيضا من الفواعل المؤثرة على الفواعل الرسمية لصنع السياسة العامة، كما يمكن لها مثل غيرها من الفواعل غير الرسمية أن تؤثر وتتأثر بهذا الصنف الثاني من الفواعل.

إذن تعتبر السياسات العامة بمثابة عملية حيوية ومركبة ومعقدة وديناميكية، لأنها تخضع لتأثيرات مختلفة، وتمثل نتاج تصورات ومواقف وتوجهات لمصادر متعددة، وهي نتيجة لتفاعل وتأثير فواعل مختلفة رسمية أو غير رسمية: من مؤسسات حكومية، جماعات مصلحية وجماعات ضغط، أحزاب سياسية، رأي عام ومجتمع مدني، وتخضع للصراع والضغوطات التي يمارسها كل طرف بهدف صنعها بما يخدم قيمه ومصالحه.

المحور الثاني

صنع القرار

المحاضرة رقم:07

ماهية صنع القرار

الفرع الأول: تعريف صنع القرار.

أولا : التعريف اللغوي لصناعة القرار:

لفهم المقصود من كلمة قرار يمكن العودة لمعانيها المختلفة فيقال مثلا: قرر الشيء في المكان –باللغة العربية–أقره، وقرر الشيء في محله: تركه قارا، ويقال قرر الطائر في وكره، وقرر العامل على عمله، وقرر فلانا بالذنب: حمله على الاعتراف به، وقرر المسألة أو الرأي، وضحه وحققه.[1]

وإنَّ القرار في اللغة هو ما قرَّ عليه الرأي في الحكم في مسألة، فيقال صار الأمر الآن قرارا أي انتهى وثبت القرار المستقر في الأرض، والقرار من قرر أي جعل الشيء في قراره، وفي قوله تعالى ((ثم جعلناه نطفة في قرار مكين[*])، وكلمة القرار تعني القطع أي قطع عملية التفكير وهي عملية اختيار تقود إلى فعل معين.[2]

ثانيا– التعريف الاصطلاحي للقرار:

–يعرف جون جاابز J.Jabes القرار بأنه: "الهدف الموجه للسلوك المصنوع من قبل الفرد، استجابة لحاجة معينة، مع وجود قصد لإشباع الدافع الذي وراء الحاجة، لذلك تستلزم كل السلوكيات على الأقل قرارات بسيطة."[3]

– وحسب "دافيد أستون" فإن القرار هو:" ما تريد الحكومة أن تفعله، وما لا تريد أن تفعله، وأنه جوهر العملية السياسية، ولا توجد عملية سياسية دون منتوج نهائي لها، وهذا المنتوج هو القرار السياسي."[4]

– ويتم إطلاق لفظه " قرار " على العمل الإداري الذي تتوجه فيه الإدارة إلى إنشاء المركز القانوني، وليس على الأعمال المادية كالإنذارات وغيرها.[5]

---

[1] **قاموس المعجم الوسيط**، مجمع اللغة العربية (القاهرة :مكتبة الشروق الدولية، ط04 ،2004)، ص.725 .

[*] قرآن كريم/ سورة المؤمنون، الآية (13).

[2] خير الله سيهان، عبد الله الجبوري، "صنع القرار السياسي العراقي بعد 2003،" **مجلة العلوم السياسية والقانون** ، المجلد (01)، العدد(ديسمبر 2017)، ص ص.331-352.

[3] عامر مصباح، نظريات **صناعة القرار في تحليل العلاقات الدولية**(الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2012)، ص.07.

[4] خير الله سيهان عبد الله الجبوري، "صنع القرار السياسي العراقي"، **مجلة العلوم السياسية والقانون** ، المركز الديمقراطي العربي، برلين، مجلد (01)، العدد(05)،(ديسمبر 2017)، ص ص.331-352.

[5] برهان زريق، **القرار الإداري وتمييزه عن قرار الإدارة**(دمشق: دون دار النشر، 2016،) ص.16.

-كما يعرف القرار بأنه عملية اختيار موقف معين من عدد من المواقف البديلة، والأمر لا يختلف سواء كانت عملية اتخاذ القرار في إطار تحقيق الأهداف الخاصة للفرد أم أهداف المنظمة التي يعمل بها أو يديرها، فاتخاذ القرار هو في جميع الأحوال تقدير مسلك معين في المستقبل.[1]

-ثالثا: التعريف الاصطلاحي لصناعة القرار:

- التحدي الرئيسي في دراسة صنع القرار هو أنه لا يوجد اتفاق لما يعنيه المصطلح في الواقع. من ناحية أخرى ، يرى البعض أن صنع القرار حدث فريد ، لحظة يتم فيها اتخاذ القرار. يرى آخرون صنع القرار كعملية ، حيث يصعب التمييز الدقيق لحظة القرار. أولئك الذين يرون اتخاذ القرار على أنه حدث يميلون إلى التركيز في المقام الأول على تحديد والاختيار بين مجموعة من الخيارات ، أولئك الذين لديهم توجه أكثر للعملية يركزون على الدورة المستمرة لحل المشكلات: اكتساب الخبرة واختبار ما ينجح والبناء على ما هو معروف عندئذٍ لصانع القرار.[2]
- عرف "ريتشارد سنايدر" عملية صنع القرار على أنها:"العملية الاجتماعية، التي يتم من خلالها اختيار مشكلة لتكون موضوعا لقرار ما، وينتج عن ذلك الاختيار ظهور عدد محدود من البدائل يتم الأخذ بها، ووضع أحدها حيز التنفيذ".[3]

-ويرى هنري ألبرس Henry Albers أن صنع القرار بمفهومه الضيق هو: "عمل اختيارات بين مسارات للفعل بديلة وبصورة أكثر اتساعا وشمولا، وأن اتخاذ القرار يتضمن أيضا الأفعال التي يجب أن تتم قبل التمكن من انتقاء الاختيار النهائي".[4]

-ربعا-التعريف الإجرائي:

انطلاقا من التعريفات السابقة يمكن وضع التعريف الإجرائي التالي:

---

[1] طارق عبد الرؤوف عامر، ايهاب عيسى المصري، **صناعة واتخاذ القرار** (القاهرة، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، 2016)، ص.09.

[2] Leah Campbell , Paul Knox Clarke, **Beyond Assumptions: How humanitarians make operational decisions. ALNAP Study** (London: ODI. ALNAP,2009), p.5.

[3] أميرة مصطفي، **"**اقتراب صنع القرار في السياسة الخارجية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية، الاقتصادية والسياسية **"**، في: **https://bit.ly/3fREz2d**، (2021/04/02).

[4] عامر، المصري، **مرجع سابق**، ص.37.

صنع القرار هي عملية تهدف إلى الاختيار بصفة عقلانية بين عدد من البدائل المتاحة التي تتسم بعدم اليقينية في نتائجها لحل مشكلة ما، ولا يعني ذلك أن من يتخذ القرار أو من يتخذون القرار توضع أمامهم سلسلة من البدائل- فربما يكون عدد البدائل محدوداً- وهم مجبرين على المفاضلة بين هذه البدائل.

-خامسا-الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار:

تختلف صناعة القرار Decision Making عن اتخاذ القرار Decision Taking، حيث تعتبر إجراءات اتخاذ القرار المرحلة النهائية من منظومة صناعة القرار، وبالتالي فان هذا الأخير هو الخطوة الأولى والرئيسية، حيث تدور عملية اتخاذ القرار في إطار معين يشمل العناصر التالية : الموقف أو المشكلة فمتخذ القرار ، ثم الهدف والبدائل المطروحة ، وأخيرا قواعد الاختيار وعملية اختيار الحل الأمثل بين البدائل المعطاة أو المتوفرة، أما بالنسبة لصناعة القرار فقد تعددت النماذج التحليلية لعملية صنع القرار، ورغم ما يبدو من اختلاف بين الباحثين في هذا الموضوع، إلا أن هناك عناصر اتفاق بينهم، فيتفق كل الباحثين في أن صنع القرار يمر بمجموعة مراحل، إلا أنهم يختلفون في عدد هذه المراحل وترتيبها، فهناك نماذج تحليلية لصنع القرار يتراوح ما تحتويه من خطوات ما بين أربع خطوات وتسع خطوات أساسية.[1]

ويمكن توضيح الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار من خلال الشكل التالي:

[1] محمد بن سعيد الفطيسي، "عملية صنع القرار"، **مجلة الحوار المتمدن**، العدد(1987)، (جويلية 2007)، ص ص.11-19.

الشكل رقم: 01 يوضح الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار:

المصدر: طاهر جس، **مقرر اتخاذ القرارات وإدارة الأزمات(دمشق:**كلية إدارة الأعمال، الجامعة السورية الخاصة، 2019)، ص.06.

الفرع الثاني–مراحل صنع القرار:

يعد صنع القرار عملية معقدة وتمر بعدة مراحل وتوثر فيها مجموعة من العوامل والمؤثرات النفسية والاقتصادية والسياسية وغيرها، لذا يؤدى تجاهل مثل هذه العوامل إلى احتمال ارتكاب أخطاء عند اتخاذ قرار لحل مشكلة ما، وعادة يمر صنع القرار بمر احل نوجزها فيما يلي ذكره:

1– تحديد المشكلة التي يجب اتخاذ القرار حيالها:

فنجد أنه فيما يتعلق بتحديد المشكلة فتم عادة فى النظم الديمقراطية من خلال المناقشة والحوار الذى تشارك فيه وسائل الإعلام والأحزاب والنقابات والجماعات وغيرها، وهذا يختلف فى النظم الغير ديمقراطية حيث يكون للقائد السياسى دور ا كبيرا تجاه المشكلة المطروحة، وفى إطار عملية البحث نجد أنها تشير إلى حصول صانعي القرار على تصورات وأفكار عديدة عن المشكلة المطروحة، وفى نظم عديدة تعتبر البيروقراطية أداة هامة لتزويد صانع القرار بالمعلومات، وقد تحجبها عنها لأمر الذى قد يؤدى الى عرقلة صنع القرار.

2 -عملية البحث في البدائل.

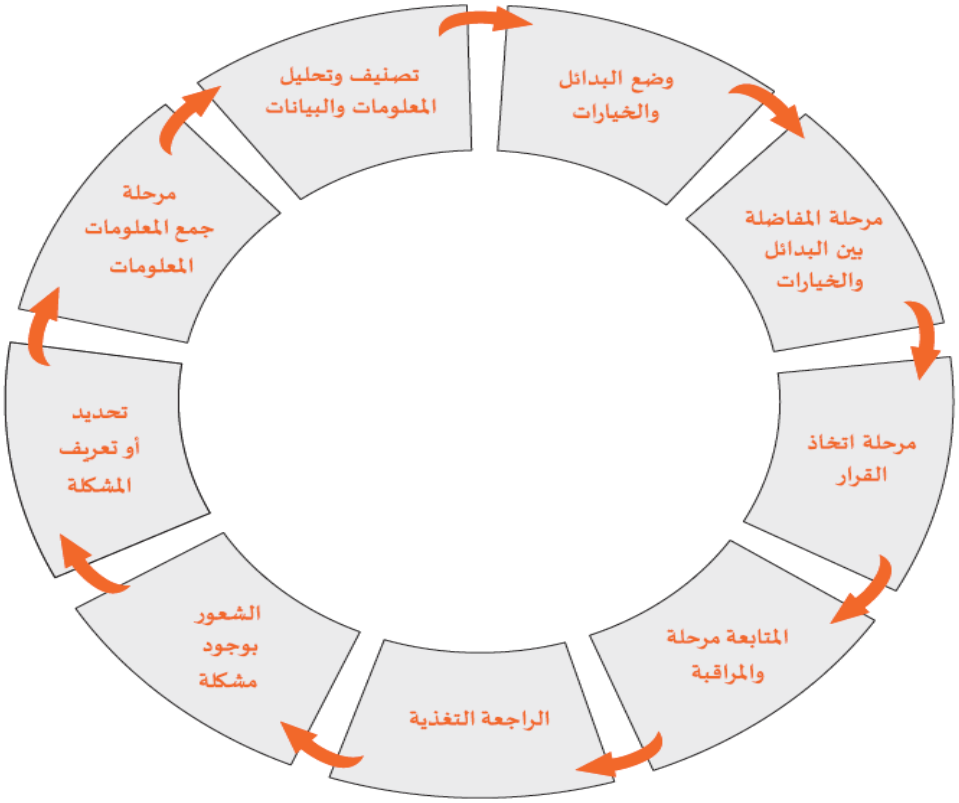
3 -اختيار البديل المناسب

4 -العمل على تنفيذ البديل أو الخيار.[1]

5 -**مرحلة المتابعة والمراقبة:** بعد اتخاذ القرار يتم تنفيذهومراقبة عملية التنفيذ ؛ لأنه لا معنى لاتخاذ قرار لا يتم تنفيذه على أرض الواقع ومراقبة نتائجه، والتأكد من أن القرار الذي تم اتخاذه لم يترك آثارًا جانبية سلبية، وإذا حدث ذلك لزم اتخاذ القرارات التي تعالج آثاره السلبية أو تقلل منها[2].

ويمكن توضيح أكثر للمراحل السابقة من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم: 02 المتضمن مراحل اتخاذ القرار:



المصدر: مكاوي، **مرجع سابق**، ص.26.

[1] أميرة مصطفي، "اقتراب صنع القرار في السياسة الخارجية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية، الاقتصادية والسياسية"، في: **https://bit.ly/3fREz2d**، (2021/04/02).

[2] بهاء الدين مكاوي، **القرار السياسي : ماهيته، صناعته، اتخاذه تحدياته**(المنامة: سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2017)، ص .25.

فمن خلال الشكل يظهر لنا تتابع هذه المراحل، وعمل صانع القرار وفقا لما تمليه كل مرحلة، ولكن ليس بالضرورة تكرار نفس المراحل في جميع الحالات المتعلقة بصنع القرارات المختلفة.

الفرع الثالث :أنواع القرارات:

هناك عدة معايير لتصنيف أنواع القرارات وذلك على النحو التالي:

المعيار الأول :تصنيف القرارات حسب الهدف منها: ومن بينها يمكن ذكر :[1]

1-القرارات الإستراتيجيةStrategic Décisions :تصنع في أعلى مستويات السلطة لخطورتها وأهميتها وتغطي مدى زمنيا طوياً، وتقود كل القرارات التي تتخذ لاحقًا، وتتميز القرارات الإستراتيجية بالاهتمام بالتغيرات البيئية، والتأثير الطويل الأجل.

2-القرارات التكتيكيةTactical Decisions: وهي أكثر مرونة من القرارات الإستراتيجية، تتم مراجعتها وتعديلها من حين لآخر وفق ما تقتضي الظروف، ويعهد إلى الأجهزة البيروقراطية وضع واتخاذ مثل هذه القرارات التي تتعلق بإعداد الخطط والموازنات وتتخذ هذه القرارات – غالبًا– في المستوى الأوسط .

3-القرارات التشغيليةOperational decisions: ويقصد بها القرارات التي تتعلق بالعمليات التشغيلية اليومية كتشكيل فرق العمل، أو برامج العمل المتخذة من قبل الإدارات التنفيذية، وهي قرارات قصيرة المدى وتتعلق بالعمل الروتيني اليومي.

المعيار الثاني :تصنيف القرارات حسب مجال الاهتمام: يتم تصنيف القرارات حسب مجال اهتمامها، وهذا باب واسع ولا يدخل تحت حصر؛ لأن المجالات التي تتناولها القرارات السياسية أكثر من أن تحصى ذلك أن كافة القرارات التي تصدر عن السلطة الحاكمة هي قرارات سياسية بغض النظر عن موضوعاتها، ومن أمثلتها :القرارات الاقتصادية، والقرارات الاجتماعية، والقرارات الثقافية[2].

---

[1] .مكاوي، **مرجع سابق**، ص ص.19-22

[2] **المرجع نفسه**، ص ص.19-22.

المعيار الثالث :تصنيف القرارات حسب نطاقها :هناك نوعان من القرارات:[1]

1-**قرارات السياسة الداخلية:** ويقصد بها القرارات المحلية أو ما تتخذه الحكومات من قرارات داخل حدودها الدولية وفي إطار ما تتمتع به من سيادة داخلية.

2-**قرارات السياسة الخارجية:** ويقصد بها القرارات المتعلقة بالتعامل مع العالم الخارجي كالدول والمنظمات الدولية والإقليمية (الحكومية وغير الحكومية)، وعلى عاتق صانع القرار أن يكون ملمًّا بالفرص والتحديات الخارجية، ومدركا لإمكانيات دولته، وتنقسم القرارات في مجال السياسة الخارجية إلى ثلاثة أنواع هي:

أ -**القرارات العامة** :وهي مجموعة من التفصيلات والخطط والموجهات العامة للسياسة الخارجية للبلد المعني، تتخذ - غالبًا- بواسطة القيادة العليا في الدولة، وتكون السياسة العامة مرنة إلى حد كبير لكي يتمكن المسئولون عن إدارة الشؤون الخارجية من اتخاذ القرارات المناسبة دون الحاجة إلى إجراء تعديلات على السياسة العامة.

(ب)**القرارات الإدارية:** وتتخذها الأجهزة الحكومية المسؤولة عن إدارة الشؤون الخارجية كوزارة الخارجية والمؤسسات ذات الصلة، ويجب أن تكون متسقة مع السياسة العامة؛ لأن السياسة العامة تطبق على أرض الواقع من خلال هذه القرارات الإدارية.

(ج) **قرارات الأزمة** :وتعرف الأزمة على أنها :" حالة تشعر فيها دولة أن موقفًا ما يمثل نقطة تحول في علاقتها بدولة أخرى أو أكثر، مع الإحساس بالحاجة إلى قرار من نوع خاص في فترة زمنية قصيرة "، وربما يقتضي الأمر تعديلا سريعا على السياسة العامة أو اتخاذ قرارات لا تتسق مع السياسة الخارجية العامة الموضوعة؛ وذلك للتصدي للأزمة ثم العودة إلى مسار السياسة العامة من جديد بعد معالجة الأزمة.

المعيار الرابع :تصنيف القرارات حسب النمط القيادي لمتخذها: يمكن تصنيفها إلى:[2]

01-**قرارات فردية:** حيث ينفرد متخذ القرار بصنعها دون مشاركة أية أطراف أخرى.

---

[1] **المرجع نفسه**، ص ص.19-22

[2] عامر، المصري، **مرجع سابق**، ص ص.26-27.

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ★ كلية الحقوق و العلوم السياسية ★ المكتبة

02- **قرارات جماعية:** يكون ثمرة جهد ومشاركة جماعية، وحسب درجة تأثير الأطراف الأخرى في اتخاذ القرار النهائي.

الفرع الرابع :عناصر صنع القرار.[1]

إن صنع القرار يتضمن مجموعة عناصر نذكر منها:

أولا- توفر البدائل: أي وجود بديلين أو أكثر للاختيار من بينهم.

ثانيا-الاختيار بين البدائل: يتم عن وعي وتفكير وتمييز دقيق للبدائل.

ثالثا-الهدف أو الأهداف: وهي تلك الانجازات أو النتائج التي تعمل الإدارة على تحقيقها باستخدام الموارد المتاحة لديها.

رابعا-الفترة الزمنية المعينة: وتختلف من موقف لآخر حسب سهولة أو صعوبة تحليل المشكلة وإجراء المفاضلة بين البدائل.

خامسا- البيئة والمعلومات التي يصنع فيها القرار: فالبيئة بما تحتويه من عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية ودينية تؤثر على متخذ القرار، كما أن البيانات لها تأثير كبير وفائدة لاتخاذ القرارات.

سادسا- متخذ القرار: هو من له سلطة صنع القرار، وقد يقودها إلى النجاح أو الفشل.

الفرع الخامس :صعوبات صنع القرار: ومن أهم الصعوبات ما يلي:

أولا- صعوبة التنبؤ بردود أفعال أطراف صنع بالقرار والتغير في عناصر الموقف: سواء كانت هذه الأطراف داخلية أو خارجية، ويزداد الأمر صعوبة حين تكون هذه الأطراف كثيرة ومؤثرة، إنّ هدف صانع القرار هو حل مشكلة معينة دون إثارة جماعات مؤثرة؛ لأن إثارة هذه الجماعات من شأنه أن يخلق موقفًا يحتاج هو الآخر إلى قرارات، وبالتالي تكون المعالجة المقترحة قد أدت إلى تفاقم الأمور بأكثر مما قادت إلى حلول لمشاكل، وربما يكون الموقف المراد اتخاذ قرار بشأنه لا يزال في طور التشكل، وتتبدل عناصره في كل لحظة، فيجد صانع القرار نفسه بحاجة إلى تعديلات في البدائل المقترحة من وقت لآخر بما يتسق

[1] عامر، المصري، **مرجع سابق**، ص.47.

مع التطورات في الموقف؛ وعندما يكون الموقف في بداياته قد يشكل صدمة ومفاجأة لبعض الأطراف، فتعلن عن مواقف معينة ثم يتغير موقفها لاحقًا بعد انتهاء المفاجأة، فيتوجب على صانع القرار أن يتابع التغير في الموقف بدقة من أجل صياغة البدائل المناسبة.[1]

ثانيا- الضغوط الإيديولوجية والقيمية: ويقصد بها تأثير الإيديولوجيات ومجموعة العقائد والقيم التي تتكون لدى صانع القرار عن البيئة الخارجية، وتتميز هذه القيم بالترابط وعدم التناقض فيما بينها حسب ما يراه صاحبها، بحيث تشكل لديه نظاما يساعده على ضبط المعلومات الممكن قبولها واستيعابها من البيئة الخارجية، فصانع القرار يتلقى فيضا من المعلومات من مصادر مختلفة، وبواسطة نظامه العقيدي يتم تفسير هذه المعلومات ومن ثم اختيار البديل الذي يراه مناسبا، [2] وحسب "الكسندر جورج" فإن العقائد توفر مجموعة ممن القيم، المقاييس والإرشادات التي تؤثر على خيارات القائد الإستراتيجية والتكتيكية.[3]

ثالثا -النقص في المعلومات أو التغير فيها: إن القرار الصحيح هو الذي يبنى على معلومات وافية وصحيحة حول الموضوع، ونقص المعلومات يؤثر على البدائل ومن ثم على اتخاذ القرار النهائي، ويكون التغير في المعلومات واردا خاصة إذا كان الأمر موضوع القرار لا يزال في طور التشكل، فتبرز من حين لآخر معلومات جديدة تؤثر على رؤية صانع القرار ومن ثم البدائل التي يضعها[4].

رابعا -الضغوط النفسية والعاطفية: قد يتعرض صانع القرار لضغوط نفسية وعاطفية خاصة في أوقات الأزمات وفي حالات التهديدات الخارجية؛ لأن الضغوط النفسية والعاطفية قد توجه نظر صانع القرار إلى بدائل معينة دون البدائل الأخرى، كما أن التهديدات الخارجية تقلص من البدائل المتاحة أمامه، وتجعله حذرًا في وضع البدائل اللازمة لمعالجة الموقف؛ لأنه لا يعلم ردود أفعال الخصوم خاصة إذا كانوا في وضع أقوى ويتعرضون لضغط أكثر[5].

---

[1] مكاوي، **مرجع سابق**، ص ص.27-28.

[2] أحمد عارف الكفارنة، "العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية"، **مجلة دراسات دولية** ، العدد (42)، (2009)، ص ص.13-41.

[3] زنودة، **مرجع سابق**، ص.68.

[4] مكاوي، **مرجع سابق**، ص ص.27-28.

[5] **المرجع نفسه**، ص ص.27-28.

المحاضرة رقم:08

نظريات واقترابات صنع القرار وطرق اتخاذ القرار:

أدى تعدد الأطراف المشاركة في عمليات اتخاذ القرار، وكثرة المتغيرات المؤثرة فيها إلى تعقيد هذه العمليات، مما أدى لقيام المحللين لها بالبحث في كل العوامل والمؤثرات التي تحيط بواضعي السياسات العامة، عند إصدارهم لقرارات معينة، والعمل على وضع نظرية شاملة لعملية اتخاذ القرارات، [1] لذلك سوف يتم تناول نظريات واقترابات وطرق اتخاذ القرار، مع الاكتفاء بنماذج فقط منها، فمن الصعب الإلمام بكل ما يتصل بهذا الموضوع، فالهدف هنا هو محاولة فهم كيفيات صنع القرار، وتسهيل توظيفه عند إعداد مختلف البحوث العلمية ذات العلاقة به:

الفرع الأول: اقترابات ومداخل صنع القرار:[2]

أولا–الاقتراب الاتصالي: ينظر أصحاب الاقتراب الاتصالي لعملية صنع القرار داخل الدولة على أنها عمليات لنقل المعلومات بين المكونات المختلفة للنظام السياسي، خصوصا في إطار تفاعلاتها مع البيئتين الداخلية والخارجية، فالمحكومين–حسبهم– يعملون على إيصال مطالبهم للحكومة من أجل تلبيتها كما أنه على الحكومة أن تعمل على إيصال قراراتها إليهم، وبذلك تصبح عملية نقل المعلومات جوهر دراسة النظم السياسية، ويذهب أصحاب هذا الاقتراب إلى أبعد من ذلك، فهم يعتبرون أن الاتصالات تعد بمثابة شريان الحياة بالنسبة للنظام السياسي، إذ دونها لا يستطيع الاستقرار والمحافظة على وحدته وتكامله، حيث حاول "كارل دوتش" تحليل صنع القرار داخل أجهزة الحكم، مبينا أن عملية الاتصال جد مهمة، حيث يستقبل النظام السياسي المعلومات (الرسائل) باستمرار م ن قبل وسائل الاستقبال، ويقوم مركز القرار اعتمادا على ذاكرته المخزنة بالمفاضلة بين البدائل المتاحة، ويعطى الأمر للأجهزة المخولة بالتنفيذ لاتخاذ الأفعال المناسبة، وتأتي بعدها عملية التغذية الإسترجاعية في شكل معلومات ورسائل جديدة، [3] والشكل التالي يبين لنا طريقة صنع القرار عملا بالاقتراب الاتصالي:

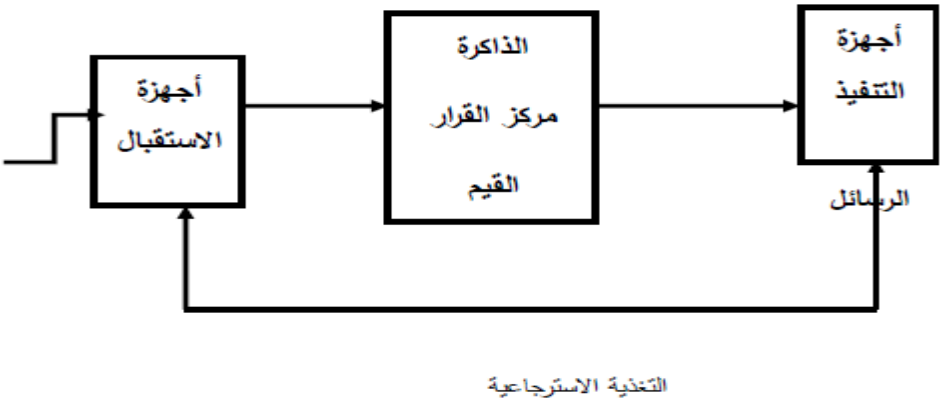
---

[1] الكفارنة، **مرجع سابق**، ص ص.13-41.

[2] أحمد ناصوري، "دراسة تحليلية لعملية صنع القرار السياسي "، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية** ، المجلد(21)، (01-2005)، ص ص.267-312.

[3] منى زنودة، **تأثير النسق العقيدي على صناعة القرار في النظم السياسية العربية** ، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016)، ص ص.28-29.

الشكل رقم:03 يوضح كيفيات صنع القرار حسب الاقتراب الاتصالي



المصدر: زنودة، **مرجع سابق**، ص.30.

فمن خلال الشكل السابق بظهر لنا كيفية تفسير عملية صنع القرار باختزالها في عملية اتصالية، تتوفر فيها العناصر التالية: المرسل، الرسالة، القناة، المستقبل، الذاكرة، التغذية الإسترجاعية.

ثانيا –المدخل المؤسسي – التنظيمي: وينظر إلى القرارات بوصفها نتيجة لعمليات تنظيمية تتفاعل في سياق مؤسسي، بحيث تتم عملية اتخاذ القرار من خلال تفاعل مؤسسات سياسية متنافسة لكلٍّ منها مصالح وأدوار وقدرات تأثيرية متباينة، مما يضفي على القرار صفة الشرعية والعمومية وطابع الإلزام.[1]

ثالثا –مدخل الجماعة: وينظر إلى صانعي القرار بوصفهم مجموعة متحكمة اجتماعيًا، تقوم بعمليات توافق مع الظروف المتغيرة، وهذا النموذج يغير جذريًا محور التحليل من الخيار المؤسسي الحكومي إلى المنظمات والقوى السياسية، بحيث يكون القرار بمنزلة توازن بين القوى المتنافسة للتأثير على صانعي القرار.[2]

رابعا –مدخل النخبة : يقوم على افتراض عدم التوازن في توزيع النفوذ والتأثير في عملية صنع القرار، وأن النخبة تؤدي دورًا رئيسًا في هذا المجال والنخبة – بالنسبة لكارل ماركس– هي التي تمتلك أدوات القوة السياسية، أي أدوات الإنتاج، أما "موسكا" و"ميتشلز " فقد ركَّزا على القدرة التنظيمية للنخبة السياسية، والتي تعد الأكثر تنظيمًا في المجتمع، مما يتيح لها

[1] ناصوري، **مرجع سابق**، ص ص.267-312.
[2] **المرجع نفسه**، ص ص.267-312.

إمكانية التحكم في عملية صنع القرار، في حين أن "ميلز" ينطلق من الاقتراب المؤسسي في تحديد النخبة، إذ أن النخبة هي مجموع الأفراد الذين يشغلون مراكز حساسة في الدولة، وهكذا، فإن القرارات السياسية تعبر حسب هذا المدخل – عن تفضيلات النخبة وتوجهاتها السياسية، وكذلك عن توازن القوى بينها.[1]

خامسا –مدخل الرشد أو الفاعل العقلاني: ويجعل القرارات محصلة تصرفات رشيدة وعقلانية، بهدف تعظيم صافي الإشباع للقيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وهذا المدخل يوجب أخذ جميع العوامل الموضوعية التي تؤثر في عملية صنع القرار بالحسبان، مما يتطلب معرفة كاملة بالقيم المجتمعية ومعلومات كافية عن البدائل المتاحة وقدرة تنبؤية على توقُّع نتائج كل بديل، بحيث يكون القرار المتخَّذ في نهاية المطاف يرفع الفوائد المرَتقبة إلى الحد الأعظم، ويخفِّف التكاليف إلى الحد الأدنى، ويؤخذ على هذا المدخل أنه يتطلب تقويم البدائل المختلفة، والتي قد يحكمها عدد من التفضيلات القيمية والإيديولوجية، وإمكانية عدم توافر المعلومات والبيانات عن كل موقف وموضوع، وخاصة في ظروف التأزم التي يضيق فيها حجم الوقت المتاح لاتخاذ القرار المناسب، وهذا ما دعا ‹‹ هربرت سيمون››إلى طرح مبدأ: العقلانية المقيدة في صناعة القرار السياسي[2] .

الفرع الثاني: نظريات صنع القرار.

سيتم تناول نظريات صناعة القرار، حيث تركز هذه النظريات على عمليات صنع القرار، كما أنها تفسر كيف تتخذ القرارات، وهذا من خلال مايلي:

أولا–النظرية العقلانية الشاملة[3]:

01– التعريف بالنظرية العقلانية الشاملة: تشمل على العناصر الهامة التالية :

- وجود مشكلة محدده جديرة بالاهتمام من قبل صانع القرار.
- ترتيب ووضوح الأهداف والقيم، والتي تقود صانع القرار تبعا لدرجة أهميتها.

---

[1] ناصوري، **مرجع سابق**، ص ص.267-312.
[2] **المرجع نفسه**، ص ص.267-312.
[3] أميرة مصطفي، "اقتراب صنع القرار في السياسة الخارجية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية، الاقتصادية والسياسية "، في: **https://bit.ly/3fREz2d**، (2021/04/02).

- فحص وتحديد البدائل المختلفة لمواجهة المشكلة.
- مقارنة التوقعات والنتائج بكل بديل مع البدائل الأخرى.
- متخذ القرار سوف يتخذ البديل الذي يمكنه من تحقيق القيم والأهداف.

02- الانتقادات الموجهة للنظرية العقلانية الشاملة:

من الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية ما يلي :

- إن متخذي القرارات لا يواجهون مشاكل محددة ومشخصة لذلك فهم بحاجة الى جهد لتشخيص المشكلة وتحديدها.
- عدم واقعية النظرية وعدم ملاءمتها لجميع الحالات المحتملة، فحسبها صانع القرار قادر على امتلاك المعلومات والبدائل التى تساعده على حل كل مشكلة.
- أن صاحب القرار كثيرا ما يواجه اختلافا في المواقف ، حسب اختلاف القيم ووجهات النظر التي يتأثر بها.

ثانيا: نظرية اتخاذ القرار:

01-ظروف نشأتها وتعريفها:[1] هي إحدى محاولات تطوير مقاربة صناعة القرار في دراسة السياسة الدولية، ظهرت بداية الخمسينيات من القرن الماضي على يد "ريتشارد سنايدر"* وزميله "آليسون"، متأثرة بالظروف الدولية السائدة آنذاك، وأتت نظرية اتخاذ القرار من أجل تحديد من يصنع القرار، ومن يتخذه وما هي الفواعل والأطر المؤثرة في هذه العلاقات بين الدول، وكيفية إدارة الأزمات والتعامل معها، ويرى "ريتشارد سنايدر" أن:" بؤرة بحث العلاقات الدولية يجب أن تكون حول المواقف وردود الأفعال والتفاعلات بين الدول"، وتتناول هذه النظرية القرار من منظور صانع القرار، وكل مدخلاته السيكولوجية والبيئية، وبالنسبة لتعريف نظرية صناعة القرار: فيقصد بها:" الدراسة المتفحصة والشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند تحليل سياسة معينة، سواء بشكل عام أو في لحظة معينة، ولكن لا تضع بالضرورة فرضيات تطلب من صانع القرار أن يعمل على أساسها، تعتبر

[1] محمد صخري، "أهم مبادئ نظرية اتخاذ القرار، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية "، في:**https://bit.ly/3vSRneq** ، (2021/04/02).

* أستاذ العلوم السياسية بجامعة براون بالولايات المتحدة الأمريكية، مؤلف كتاب السياسة النيوليبرالية، (1916-1997).

نظرية اتخاذ القرار من النظريات الجزئية، تركز على جانب جزئي من النظام السياسي، وهي وحدات معينة خاصة باتخاذ القرار .“

02- وحدات التحليل لنظرية صناعة القرار: صاغ " سنايدر" وحدات التحليل التالية:[1]

-**المحيط الخارجي:** ويشمل العوامل الخارجية المؤثرة على عملية صناعة القرار في المحيط المادي الجغرافي، من الدول والمجتمعات.

-**المحيط الداخلي:** ويشمل العوامل والعناصر المكونة للبيئة الداخلية، والتي تتمثل في: (السياسات الداخلية، الرأي العام، الموقع الجغرافي للدول، طريقة تنظيم المجتمع وأدائه لوظائفه، جماعات الضغط).

-**البنية الاجتماعية والسلوكية:** تشمل نظام القيم السائد في المجتمع، والسمات السيكولوجية والسوسيولوجية التي يتميز بها، ونمط التفكير لدى أفراده والقضايا الحساسة والمرتبطة بالجوانب الدينية أو العادات.

-**صناع القرار وعملية صنع القرار:** وتتمثل في(الصلاحيات، الاتصالات والمعلومات، نظام الحوافز الشخصية، دوافع وخصائص صانع القرار.

03: الانتقادات الموجهة لنظرية صنع القرار:[2]

هناك العدد من الانتقادات التي وجهت إلى نظرية صنع القرار، منها:

- تتطلب النظرية عدداً كبيراً من الباحثين لجمع المعلومات ولتقييمها، وإذا لم تكن هذه المتطلبات متوفرة فإنّ النتائج ستكون غير واقعية.

- تعمل على تحويل الدول إلى مفهوم أحادي للنظام السياسي، وهذا الأنموذج لا ينطبق على كل أنواع الأنظمة السياسية الموجودة على الساحة الدولية.

- تهمل النظرية المتغيرات المؤثرة ضمن سياسات القوى وقواعد السلوك الدولي مثل توازن القوى أو القانون الدولي والقيم الإنسانية، إذ لا تعطي النظرية أي معيار لتفسير

---

[1] محمد صخري، "أهم مبادئ نظرية اتخاذ القرار، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية "، في:**https://bit.ly/3vSRneq** ، (2021/04/02).

[2] أميرة مصطفي، اقتراب صنع القرار في السياسة الخارجية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية، الاقتصادية والسياسية، في: **https://bit.ly/3fREz2d**، (2021/04/02).

نماذج سياسات القوى أو وصف لقواعد السلوك الدولي، وعوضاً عن ذلك تشرع بمعالجة مشكلة كشف العلاقة بين الدوافع والأفعال.

-تعاني النظرية من صعوبة حصر القوى التي تؤثر في مسار مشكلة من المشاكل السياسية، سواء أكانت قوى سياسية أو عسكرية أو اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية، وكذلك تعاني من صعوبات تتمثل في دراسة نوايا الدول الأخرى.

-تثار تساؤلات في إطار البيئة التي في نطاقها يتخذ القرار، وحول المصدر الذي يستمد منه صانع القرار توجهاته ، سواء من قائد أو أيديولوجية أو أحزاب سياسية أو من الرأي العام وجماعات الضغط.

-قد ترتبط عملية صنع القرار بقدر من الغموض والسرية، مما يعوق استخدام النظرية ويضع الباحث أمام احتمالات غير مؤكدة، فقد يمارس بعض الفاعلين تأثيرات على صانع القرار من خلال توقيت وطريقة عرض وترتيب المعلومات.

ثالثا: النظرية الوسائلية:[1]

جاءت هذه النظرية بسبب النقد الذي وجه إلى النظرية العقلانية، وتقوم على عدد من الافتراضات لعل أهمها:

- تداخل اختيار الأهداف والغايات والتحليل العلمي للأعمال المطلوب تحقيقها.
- إن صاحب القرار يأخذ في اعتباره بعض الحلول للمشاكل وليس جميعها.
- يكون التركيز على مدى نتائج البديل المهمة والمحددة عند تقيم البدائل المطروحة.
- إن المشكلة التي تواجه متخذي القرار تتجدد بشكل مستمر وتراكمي تسمح بإعادة النظر في العلاقة بين الأهداف والوسائل لتسهيل السيطرة على المشكلة.
- لا يوجد قرار منفرد ولأجل المشكلة الواحدة بعينها.

[1] أميرة مصطفي، "اقتراب صنع القرار في السياسة الخارجية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية، الاقتصادية والسياسية "، في: **https://bit.ly/3fREz2d**، (2021/04/02).

- يشير القرار التدريجي حسب هذه النظرية إلى التواصل والاستمرار مع الحاضر، ويستجيب لظروف أكثر من كونه منطلقا للتغير في الأهداف الاجتماعية المستقبلية.

وبشكل عام يمكن القول إن هذه النظرية ذات توجه محافظ، لأنها تعالج الحاضر من دون القيام بالتغير.

رابعا- نظرية المباريات(الألعاب):

01-تعريف نظرية المباريات: [1] بدأ تطوير نظرية المباريات سنة 1944 من خلال الكتاب الذي ألفه:" عالم الرياضيات:فون نيومان Von Neumann،"و عالم الاقتصاد "أوسكار مورجنسترن Oskar Mrgenstern"، وكان بعنوان: نظرية الألعاب والسلوك الاقتصادي، وبدأ الاهتمام بالنظرية لمعالجة المشاكل المطروحة أمام متخذي القرار، وتتلخص النظرية في وجود مباراة محددة أو مباراة لها هدف نهائي يسعى كل متنافس الوصول إليه، من خلال مراحل خاصة يتم اختيارها حسب قوانين وأسلوب المباراة، وتقاس المباراة بالزمن أو المنفعة نتيجة لاستخدام الاستراتيجيات المتاحة لدى كل متنافس، ومن أنواعها يمكن ذكر:

أ-**اللعبة الصفرية:** أو ذات المجموع صفر، فربح أحد المتنافسين يساوي خسارة الخصم، أي الربح +الخسارة =صفر، واختيار معيار لحل مشكلة ما يتوقف على توفر المعلومات، والمعيار المحافظ عادة ما يعتبر أفضل معيار لحل مثل هذا النوع من المباراة.

ب-**اللعبة غير الصفرية:** تقوم أساسا على بناء التحالفات لضمان الأمن لأجل إيجاد صيغة توفيقية، تضمن تحقيق المكاسب لكل الأطراف في ظل مساهمات كل طرف، وهذا ما يتضح خاصة في التعاون بين الدول أو التحالفات بين الأحزاب السياسية.

02-تصميم وتطبيق نظرية المباريات: صممت النظرية للمجال الاقتصادي ليتم استخدامها في بقية المجالات، وتعتبر النظرية جزء من التأثير السلوكي على العلاقات الدولية، وقدمت النظرية البدائل العقلانية أمام متخذ القرار، بالنظر للتعاملات على أنها عبارة عن لعبة،

[1] أوشن سمية، "نماذج ونظريات صنع السياسة العامة واتخاذ القرار، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية "، في: **https://bit.ly/3pqEA0f**، (2020/11/12).

يحاول كل لاعب فيها تحقيق اكبر قدر من النقاط وأن كل اللاعبين يتعاملون بعقلانية ومنطق معين، وتفترض أن اللاعبين يتكهنون بحركات أو قرارات الخصم ويدخلونها في حساباتهم، يستعمل العسكريون اللعبة لوصف القدرة على معرفة الحركة القادمة للخصم في الحرب، ونفس الشيء بالنسبة للأحزاب السياسية فيصفون نشاطهم على انه لعبة سياس يّ، ويرى المؤرخ الهولندي"جوهلن هوزينجا" أن" النظر إلى الإنسان على أنه لاعب سهل من فهم الظواهر المجتمعية، حيث يعيش الإنسان في جو من اللعبة في كل جوانب حياته".[1]

وتزداد أهمية نظرية الألعاب إذا استطاعت أن تتنبأ بالكيفية التي سيلعب بها الأفراد الألعاب المتعددة التي تتكون منها الحياة الاجتماعية، ولكن نظرية الألعاب لا تستطيع أن تحل كل مشكلات العالم، لأنها لا تنجح إلا عندما يلعب البشر الألعاب بعقلانية.[2]

فنظرية المباريات تستخدم في الحالات التي تتميز بوجود الصراع بين الوحدات المتنافسة المستقلة سواء كانت أفراد أو مؤسسات، حيث يعمل المتنافسون على تحديد أفضل الإستراتيجيات لتعظيم الأرباح وتقليل الخسائر، ثم اختبار هذه الإستراتيجية على المنافسين الآخرين وردود الفعل التي يمكن أن تحدث والتصرفات التي يتوقع القيام بها.[3]

إذن كلمة "مباراة" تعني حالة من الصراع بين شخصين أو أكثر، حيث يكون لدى كل متسابق، لاعب أو مشارك بعض السيطرة على نتيجة الصراع وليس كلها، وتقدم نظرية المباريات الأدوات الرياضية لنمذجة وتحليل القرارات التفاعلية، وتعنى النظرية بالإجراءات التي يتخذها صناع القرار الذين يعون أن أفعالهم تؤثر على بعضهم البعض، بذلك تكون نظرية المباريات غير مفيدة عندما يجهل صناع القرار ردود أفعال الآخرين أو يعاملونهم كأنهم قوى غير مؤثرة في السوق.[4]

03-عناصر نظرية الألعاب :

أ-قواعد اللعبة: حيث لكل لعبة قواعدها وإجراءاتها المعينة.

---

[1] أمل حسين،"كيف غيرت نظرية الألعاب في الاقتصاد الحديث؟ "، في:**https://bit.ly/3cip812** ،(2012/04/08).

[2] كين مينمور، **نظرية الألعاب**، ترجمة نجوى عبد المطلب (القاهرة: مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2016)، ص ص.10-11.

[3] زينب بن التركي، "الأساليب الكمية في صناعة القرار"، **مجلة الواحات للبحوث والدراسات**، العدد(06)،(2009) ، ص ص.88-112.

[4] ناجح أشرف، "نظرية المباريات كأداة للتحليل الاستراتيجي في التسويق"، **مجلة الاقتصاد والتنمية**، العدد(05)، (جانفي 2016)، ص ص.152-169.

ب. العائد: حيث أنه قد يكون ربح ا أو خسارة، (تكلفة) أو منفعة يسعى لتحقيقه كل طرف مشارك في اللعبة، وهذا العائد لا يتوقف فقط على الاستراتيجيات التي يختارها اللاعب، وإنما أيضا يتوقف على الاستراتيجيات التي يختارها الطرف الآخر.

ج.الاستراتيجيات: وهي على نوعين:

-**النوع الأول:** هو الإستراتيجية الصرفة (أو المطلقة) وهي الإستراتيجية التي يختارها اللاعب طوال فترة المباريات باحتمال قدرة واحد.

– **النوع الثاني** : وهو الإستراتيجية المختلطة (أو المشتركة) وهي معيار قراري يحدد التصرف الذي يجب أن يسلكه متخذ القرار وفقا لمجموعة محددة من الاحتمالات والتي يكون مجموعها مساويا للواحد الصحيح[1].

الفرع الثالث: طرق اتخاذ القرار:

هناك عدة طرق مثل :شجرة القرارات، طريقة عظمة السمك وطريقة المصفوفة:

أولا :طريقة شجرة القرارات (Decision Tree):

1-التعريف بطريقة شجرة القرارات: هي تمثيل مستوي عبر الزمن لمجموعة من خيارات متخذ القرار ومجموعة من الأحداث التي تقع دون إرادته ندعوها حالات الطبيعة Nature (States of)، فهي تناوب قرارات وحالات البيئة المحيطة مرتبة حسب التسلسل الزمني المنطقي لوقوع هذه الأفعال، تبدو كأنها لعبة فعل ورد فعل يتناوب متخذ القرار مع البيئة أو المنافس على اتخاذ القرار، وقد تكون البيئة المحيطة منافسا أو سوقا أو لاعبا أو غيرها، ويمكن تخيل تمثيل مشكلة القرار بفروع وأغصان الشجرة تماما، لذلك ندعوها شجرة القرارات، حيث تمثل القرارات بشكل مربعات وأحداث البيئة بشكل دوائر، وتمثل إستراتيجية متخذ القرار اتجاه حالات البيئة بشكل مميز، وعادة ما يتم بناء الشجرة من اليسار إلى اليمين، وإجراء الحسابات والبحث عن الحل من اليمين إلى اليسار باستخدام مفاهيم القيمة المتوقعة (Expected Value)،[2] فشجرة القرارات تصنف كهيكل الشجرة، وكل عقدة إما عقدة ورقة تشير إلى قيمة السمة الهدف فئة من الأمثلة، أو عقدة القرار تحدد بعض التجارب التي

[1] قصي علي عمار، **مقرر نظرية القرارات الإدارية**(اللاذقية: كلية العلوم الإدارية، جامعة الشام الخاصة، 2011)، ص.41.
[2] تقانة المعلومات، **نظرية القرارات**(دمشق:منشورات الجامعة الافتراضية السورية،2018)، ص.138.

يتعين الاضطلاع بها على سمة ذات قيمة واحدة مع فرع واحد وشجرة فرعية لكل النتيجة المحتملة للاختبار.[1]

وشجرة القرارات هو تعبر مجازي لما يمكن أن يكون عليه الحال بالنسبة للقرارات ، حيث من المعروف أنه في الواقع العملي إذا تم اتخاذ قرار عل ى سبيل المثال بإنشاء مصنع معين، فان ما يعد قرارا أساسيا يمكن أن تتفرع منه قرارات أخرى ثانوية، تعتمد على مؤشرات أخرى مثل مستو ى الطلب أو حجم الاستثمار ، ومن هذه القرارات الثانوية يمكن أن تتفرع قرارات ثانوية أكثر خصوصية ، وذلك بالاعتماد على نسب احتمالية معينة، ويؤخذ في هذه الحال البدائل الممكنة للقرار وفق احتمال تحقق معين ، إن القرار الأساسي والقرارات الثانوية وما يرتبط بها من قرارات فرعية أخرى تشكل في مجموعها ما يشبه الشجرة وفروعها[2].

-**مثال توضيحي:** افترض أنك تريد أن تنتقل من نقطة 1 إلى نقطة 2 وأمامك طريقين أحدهما أ والآخر ب، وأنت متردد بين سلوك هذا الطريق أو ذاك، وتفكر لو سلكت أ وكان مزدحما هل أنتقل منه إلى الطريق الفرعي د، وإذا سلكت الطريق ب وكان مزدحما هل أنتقل منه إلى الطريق الفرعي ج؟ وبناء على خبرتك السابقة في هذه الطرق فأنت تعرف كم من الوقت سيستغرق الذهاب عبر كل طريق إذا كان مزدحما وإذا لم يكن مزدحما، فالرحلة عبر الطرق أ، ب، ج، د تستغرق 30، 40، 50، 55 إذا لم تكن مزدحمة، وتستغرق 90، 70، 65، 80 إذا كانت مزدحمة. وأنت تعلم أن احتمالية ازدحام هذه الطرق هي 40%، 20%، 10%، 25%، كيف يمكنك أن تختار الطريق الأسرع؟ [3] وسيتم توضيح ذلك من خلال الشكل التالي:

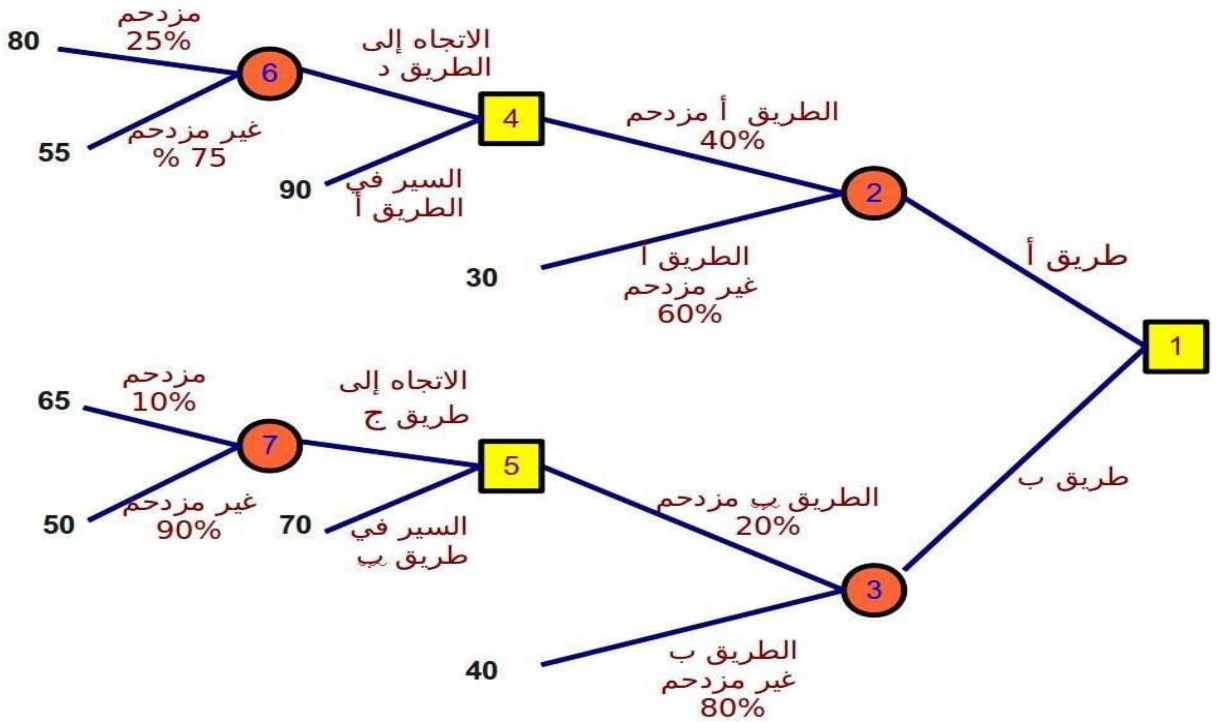
---

[1] بوعلام بن زخروفة، العربي عطية، "دور شجرة في تحسين القرارات التسويقية"، **مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية** ، العدد(17)، (2017) ، ص ص.469-477.

[2] قصي علي عمار، **مرجع سابق**، ص.33.

[3] شجرة القرارات، في:**https://bit.ly/3pXa3HE**، (2021/03/11).

الشكل رقم:04 يتضمن تمثيل شجرة القرارات



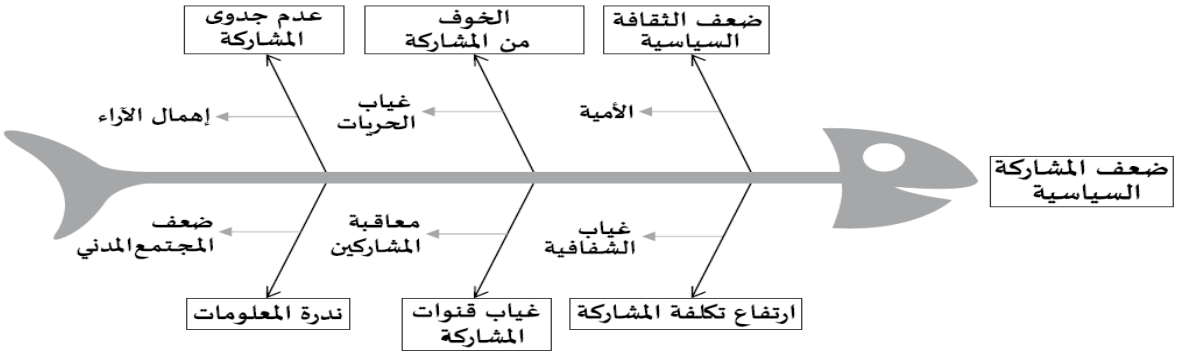
المصدر: شجرة القرارات، في:**https://bit.ly/3pXa3HE**، (2021/03/11).

-ثانيا :طريقة مخطط عظمة السمكة[1](Fish Bone Diagram) :

يسمى بعدة أسماء منها: مخطط" إيشيكاوا: نسبة إلى العالم الياباني كارو إيشيكاوا(أول من استخدم هذا المخطط)، و بمخطط تحليل السبب والأثر (Cause and Effect Diagram)، وبمخطط عظم السمكة؛ لأن شكل هذا المخطط يشبه العمود الفقري للسمكة، حيث يمثل رأس السمكة المشكلة الأساسية، وكل عظمة فرعية من العمود الفقري للسمكة أحد العناصر الرئيسية للمشكلة، وتحدد المشكلة على نحو دقيق من خلال العمل الذهني المركز بين أعضاء الفريق لفهم طبيعة المشكلة وأبعادها، كما يتم تحديد الأسباب الرئيسية للمشكلة ووضعها داخل مستطيلات على جاني السمكة(من خلال العمل الذهني)، ليتم اقتراح الحلول للمشكلات بدءً من المشكلات الفرعية صعودًا إلى المشكلات الرئيسية، والشكل التالي يوضح لنا هذا المخطط:

[1] مكاوي، **مرجع سابق**، ص ص.41-50.

الشكل رقم 05 يتضمن: تطبيق مخطط عظم السمكة لموضوع ضعف المشاركة السياسية.



المصدر: مكاوي، **مرجع سابق،** ص.49.

حيث أن رأس السمكة يمثل المشكلة الرئيسية المراد اتخاذ قرار بشأنها، بينما تمثل عظام السمكة الكبيرة الأسباب الأساسية للمشكلة، والتي يمكن استخراج الأسباب الفرعية منها من خلال التساؤل عن مسببات الأسباب الأساسية للمشكلة.

ثالثا:طريقة المصفوفةMatrix :

01-التعريف بطريقة المصفوفة وخطوات استخدامها:[1] تسمى بطريقة مصفوفة القرار (Decision Matrixأو مصفوفة اختيار الحل(Solution Selection Matrix) ، وهي من أسهل الطرق لاتخاذ القرار، وتتمثل الفكرة الأساسية لهذه الطريقة في العمل على حساب الأفضلية الكلية لكل قرار(من خلال تقييم كل الخيارات والبدائل بالنسبة لكل المعايير والأهداف) من خلال تحديد نسبي لكل معيار، وخطوات استخدامها هي:

أ-تحديد المشكلة أو الهدف: يتوجب أن يكون الهدف واضحًا لصانع القرار؛ فلتخاذ القرار يأتي لتحقيق هدف، وان لم يكن الهدف واضحًا يتعذر اتخاذ القرار المناسب.

ب-تحديد معايير الاختيار: لكي يصل متخذ القرار إلى أفضل قرار من بين الخيارات المتاحة، لابد له من تحديد معايير المفاضلة التي تحقق أكر قدر من المنفعة.

ج-تحديد الأوزان النسبية للمعايير: بعد تحديد معايير الاختيار أو المفاضلة، يجب إعطاء أوزان نسبية لكل معيار من هذه المعايير؛ لأن بعض المعايير أهم في تحقيق الأهداف

[1] مكاوي، **مرجع سابق،** ص ص.41-50.

المرجوة من معايير أخرى، وتعتر عملية تحديد الأوزان النسبية للمعايير مسألة تقديرية تتعلق بأهمية كل معيار بالنسبة للأهداف المرجوة من اتخاذ القرار.

د –تقييم الخيارات على أساس الأوزان النسبية: نقوم في هذه الخطوة بضرب الوزن النسبي لكل معيار × تقييم كل خيار لنفس المعيار.

هـ –اتخاذ القرار الذي يحصل على أعلى النقاط.

02–أهمية مصفوفة القرار : تكمن أهمية المصفوفة في قدرتها على تحديد أفضل مسار للعمل، وعلى تحديد أولويات المهام وحل المشكلات، وصياغة الحجج للدفاع عن قرار تم اتخاذه بواسطتها، وتستخدم المصفوفة عندما تبرز الحاجة إلى تقييم موقف من وجهة نظر منطقية مع توافر متغيرات قابلة للمقارنة والوزن، [1] كما يمكن الإشارة إلى أهمية تطبيق الطريقة العلمية بالاستعانة بالطرق الكمية لمعالجة مشاكل اتخاذ القرارات في المجال الإداري، فنتائج القرارات إن لم تكن محسوبة ومقدرة تقديرا صحيحا قد يترتب عليها أضرار وخسائر لا يمكن تعويضها، حيث ظهرت الحاجة الملحة لاستخدام الأساليب العلمية في الإدارة للتحكم في قرارات المشروعات والمؤسسات الحديثة، حيث أصبحت المشكلات الإدارية فيها على قدر كبير من التعقيد، وصارت الأساليب التقليدية التي تعتمد على الخبرة الذاتية لمتخذ القرار والتجربة والخطأ غير فعالة،[2] لذلك يتم الاهتمام بمصفوفة القرار والطرق العلمية الأخرى لصنع القرارات واتخاذها وتطبيقها كلما اقتضت الحاجة لذلك.

03–مثال لتطبيق طريقة مصفوفة القرارات[3]:

أ–المعطيات: تسعى الجمعية (X) وهي جمعية سياسية في إحدى البلدان الإفريقية إلى استقطاب أعداد كبيرة من الأعضاء استعدادًا لخوض الانتخابات التي ستجرى بعد عامين من الآن، لكن ظهر تساؤل حول نوعية العضوية المراد استقطابها: المستوى التعليمي؟ أم مستوى الدخل؟ أم الالتزام التنظيمي؟ أم يكون التركيز على أهمية تنويع العضوية طبقيًا (تجار، مثقفين، علماء)؟ أم يكون التركيز على أهمية التوازن في النوع(الذكور والإناث)؟

---

[1] مركز هارفرد بزنس ريفيو، مصفوفة القرار، في:**https://bit.ly/2RXGiKf** ، (2021/05/11).

[2] نوال عبد الكريم الأشهب، **اتخاذ القرارات الإدارية، أنواعها ومراحلها** (عمان: الأردن، دار أمجد للتوزيع، 2014)، ص.44.

[3] مكاوي، **مرجع سابق**، ص ص.41-50.

وتبين أن اتخاذ قرار معين على أساس علمي ووفقًا لأوزان نسبية من شأنه أن يحقق منفعة أكبر، وحددت الأوزان النسبية للمعايير على النحو التالي:

1-1-المستوى التعليمي 25 درجة (25%) 2-2- مستوى الدخل 20 درجة(20 %)

3-3-الالتزام التنظيمي 20 درجة(20%) 4-4-التنوع في العضوية 25 درجة (25 %)

5-5-التوازن في النوع 10 درجات (10 %) -المجموع = % 100

- تقرر اتخاذ القرار المناسب الذي يمكن من استقطاب عضوية جديدة تراعي المعايير المشار إليها حسب أوزانها النسبية الموضحة أعلاه، فكيف تتم عملية صنع أو اتخاذ مثل هذا القرار إذا تقرر اتخاذه بناءً على طريقة المصفوفة؟

ب-**التطبيق**[1]:

-**الخطوة الأولى :تحديد الهدف**:استقطاب عضوية إلى صفوف الجمعية السياسية.X

-**الخطوة الثانية تحديد معايير الاختيار**: ينبغي أن تتميز العضوية بقدر معقول من المستوى التعليمي، الدخل، الالتزام التنظيمي، التنوع الطبقي، التوازن في النوع.

-**الخطوة الثالثة :تحديد الأوزان النسبية للمعايير**: تسعى الجمعية (X) إلى توافر كل هذه السمات، ولكن وفقًا لأوزان مختلفة، وذلك على النحو التالي: -المستوى التعليمي25 .- مستوى الدخل20 -الالتزام التنظيمي20 -التنوع الطبقي25 التوازن في النوع10

-**الخطوة الرابعة تحديد الخيارات**: أمام الجمعية ثلاثة بدائل للاستقطاب تتمثل في:

-البديل :(1) التجنيد الفردي والجماعي للأعضاء في وقت واحد.

-البديل :(2) التجنيد الجماعي للأعضاء.

-البديل :(3) التجنيد الفردي للأعضاء، واتضح أن كل بديل من هذه البدائل الثلاثة له تقييم مختلف بالنسبة للمعاير الخمسة المذكورة في الخطوة الثالثة.

-**الخطوة الخامسة :تقييم الخيارات على أساس الأوزان النسبية**: للوصول إلى أفضل بدائل الاستقطاب نقوم بضرب الوزن النسبي لكل معيار من المعاير المذكورة في الخطوة الثالثة في

[1] مكاوي، **مرجع سابق**، ص ص.41-50.

تقييم كل بديل من البدائل المذكورة في الخطوة الرابعة لنفس المعيار (أي ما يحقق كل بديل من الدرجات المرصودة لكل معيار)،[1] وذلك على النحو التالي:

جدول رقم(1) يوضح طريقة تقييم البدائل على أساس الأوزان النسبية:

المعايير (الأهداف)	الوزن النسبي للمعايير	البديل(1)		البديل(2)		البديل(3)	
		تقييم النقاط	تقييم النقاط	تقييم النقاط	تقييم النقاط	تقييم النقاط	تقييم النقاط
المستوى التعليمي	25	20	500	15	375	12	300
مستوى الدخل	20	15	300	17	340	10	200
الالتزام التنظيمي	20	17	340	13	260	15	300
التنوع في العضوية	25	20	500	16	400	20	500
التوازن في النوع	10	9	90	8	80	8	80
مجموع النقاط لكل بديل			1730		1455		1370

المصدر: مكاوي، **مرجع سابق**، ص.44.

اتضح أن البديل الأول قد حصل على 1730 نقطة، بينما حاز البديل الثاني على 1455نقطة، وحاز البديل الثالث على 1370 نقطة، ووفقا لطريقة مصفوفة القرار، فإن القرار السليم هو البديل الذي حصل على أعلى النقاط، وبالتالي فإن البديل الأول هو الأفضل، وينبغي لصانع القرار أن يعتمد هذا« البديل باعتباره القرار الأفضل، أي أن يقوم الحزب بتجنيد الأعضاء بصورة فردية وجماعية في ذات الوقت.

من خلال ما سبق وبعد تناول العرض الموجز لبعض النماذج عن نظريات واقترابات صنع القرار وطرق اتخاذ القرار، وذلك بهدف محاولة الإلمام بما يتصل بهذا الموضوع، يمكن تفسير وفهم كيفيات صنع القرار وطرق اتخاذه بمختلف الدول.

[1] مكاوي، **مرجع سابق**، ص ص.41-50.

خاتمة

من خلال المحاور السابقة لهذه المطبوعة اتضحت لنا بشكل مبسط كيفية رسم السياسات العامة، بما تمثله من سلسلة طويلة من النشاطات الحكومية المترابطة، والتي تتم في إطار تنظيمي محدد للنظام السياسي والإداري لدولة معينة له صفة دستورية قانونية، مكتوبة كانت أو غير مكتوبة، بمساهمة مؤسسات الحكومة السياسية الرسمية، وقد تؤثر عليها أيضا فواعل أخرى غير رسمية، وتتمثل هذه الفواعل في: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأجهزة البيروقراطية، الأحزاب السياسية، جماعات الضغط والمواطنين، وقد تضاف لها فواعل أخرى، فالسياسات العامة نتاج أو محصلة تفاعل بين أفراد وجماعات مصالح ومؤسسات حكومية وعوامل خارجية، وعملية صنع السياسة العامة معقدة، وهي فعالة ومستمرة تستجيب لمدخلات مستمرة، موظفة في ذلك كل الموارد المتاحة، كما أنها عملية ديناميكية تتغير مع الوقت، وتم التطرق لصنع القرارات واتخاذها وهي فعل تنجزه الأجهزة الحكومية، تتضمن تحقيق أهداف تخدم الصالح العام بأفضل الوسائل الممكنة، وقد تم التطرق بصفة موجزة للأطر النظرية المتحكمة في هذه المواضيع.

وتهدف دراسة هذا المقياس إلى محاولة فهم وتفسير طبيعة البيئة المحيطة بصانع القرار وصانع السياسة العامة وتحديد البيئة الداخلية في الدولة، والبيئة الخارجية المؤثرة عليها، كما تفيدنا في معرفة الظروف السياسية والمالية والتنظيمية التي تؤثر في توجيه اختيارات الحكومة وقراراتها، بالإضافة لإعداد تحليل علمي لرسم السياسات بللدولة وصنع القرار، ويتم هذا التحليل وفق أسس موضوعية علمية تمكن من تتبع مراحل إعداد وتنفيذ سياسة ما وتحليل الجوانب المختلفة لصنع القرارا ت، وتوضيح الأسباب التي أدت لاختيار بدائل معينة دون أخرى، وتحديد نتائجها المحققة أو المحتملة، كما تمكننا من تقييم أدائية النظام السياسي في تحقيق الغايات التي يصبو إليها، وكذا فهم أسباب ونتائج قرارات السياسة العامة لتعميق المعرفة بالمجتمع المحلي والمجتمعات الأخرى، كما أن فهم أسباب ونتائج السياسات العامة ستسمح بتطبيق المعرفة العلمية على المشاكل العملية، كما ستمكن

من معرفة كيفية تبني أفضل السياسات لتحقيق الأهداف العامة وفي مواجهه الأزمات التي يمر بها المجتمع.

كما ينبغي التأكيد بالنسبة للأطر النظرية على أنه قد تم تناول عرض موجز فقط لبعض النماذج من النظريات والاقترابات، سواء بالنسبة لرسم السياسات العامة أو صنع القرار وطرق اتخاذ القرار وليس كلها، وذلك بهدف محاولة الإلمام بما يتصل بهذه المواضيع، وقد تم التركيز على طبيعة الأنظمة السياسية وتأثير ذلك على مخرجات السياسات العامة والقرارات السياسية، فما يتم ملاحظته في هذا الشأن بالدول الغربية يختلف عنه بباقي دول العالم.

قائمة المراجع

-قائمة المراجع باللغة العربية:

-الكتب:

-إبراهيم، علي حسنين توفيق . "الأبعاد السياسية لأزمة التنمية الإنسانية في الوطن العربي"، في**النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية ، تحرير**. أحمد محمد أبو زيد وآخرون . الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013.

- اوزبورن، ديفيد، غايبلر تيد . **إعادة اختراع الحكومة كيف تحول روح المغامرة القطاع العام من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية ومن قاعة البلدية إلى البنتاغون**،ترجمة محمد توفيق البجيرمي .الرياض: مكتبة العبيكان للنشر،2010..

-الأشهب، نوال عبد الكريم . **اتخاذ القرارات الإدارية، أنواعها ومراحلها**. عمان: الأردن، دار أمجد للتوزيع، 2014.

-الحديثي، مها عبد اللطيف، الخفاجي ، محمد عدنان . النظام السياسي والسياسة العامة. كربلاء: مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، 2006.

-الحسين، أحمد مصطفى. **مدخل إلى تحليل السياسات العامة** .عمان : المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002.

-العزاوي، وصال نجيب . **مبادئ السياسة العامة** .عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع،2003.

- ألموند، جبرائيل وآخرون . **السياسة المقارنة إطار نظري** ، ترجمة محمد زاهي بشير المغيري .بنغازي: منشورات قار يونس، 1996.

-السيد، ياسين. السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية .القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988.

-الخزرجي، ثامر كامل محمد. **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة** .عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.

- أندرسون، جيمس. **صنع السياسة العامة**. ترجمة عامر الكبيسي .الأردن: عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999.
- برهان، زريق. **القرار الإداري وتمييزه عن قرار الإدارة**. دمشق: دون دار النشر، 2016.
- جس، طاهر . **مقرر اتخاذ القرارات وإدارة الأزمات**. دمشق: كلية إدارة الأعمال، الجامعة السورية الخاصة، 2019.
- دال، روبرت .أ. **التحليل السياسي الحديث**، ترجمة علا أبوزيد . القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط.5، 1993.
- هاينتسه رولف ج. "تفعيل إمكانيات المجتمع المدني: نحو نموذج جديد لمجتمع الرفاهية"، في **المجتمع المدني والعدالة**، تحرير .توماس ماير، أودو فورهولت ترجمة راندا النشار وآخرون. القاهرة: المركز القومي للتجارة، 2010.
- ياغي، عبد الفتاح . **السياسات العامة النظرية والتطبيق**.القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.
- مهنا، محمد ناصر. **الإدارة العامة الحديثة "تحليل مجموعة مختارة من الدول**. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998.
- مهنا، محمد ناصر. **الإدارة العامة وإدارة الخصخصة مع نماذج بعض دول العالم**. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006.
- مصباح، عامر. **نظريات صناعة القرار في تحليل العلاقات الدولية**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2012.
- ناجي، عبد النور. **تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر مدخل إلى علم تحليل السياسات العامة** . عنابة: منشورات جامعة باجي مختار 2009/2008.
- سميث، بي سي. **كيف نفهم سياسات العالم الثالث**، ترجمة خليل كلفت.القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2001.

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ★ كلية الحقوق والعلوم السياسية ★ المجلس العلمي
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ★ كلية الحقوق والعلوم السياسية ★ المكتبة

-عامر، طارق عبد الرؤوف، المصري، ايهاب عيسى. **صناعة واتخاذ القرار** . القاهرة، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، 2016.

-فوكوياما، فرانسيس. **بناء الدولة النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين**، ترجمة مجاب الإمام.الرياض: مكتبة العبيكان، 2007.

-قصي، علي عمار. **مقرر نظرية القرارات الإدارية**. اللاذقية : كلية العلوم الإدارية، جامعة الشام الخاصة، 2011.

-شعراوي، جمعة سلوى . **إدارة شؤون الدولة والمجتمع** . القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،2001.

-شعراوي، جمعة سلوى . **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي** .القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.

-تقانة، المعلومات. **نظرية القرارات** . دمشق: منشورات الجامعة الافتراضية السورية،2018.

-الدوريات:

-الجبوري، خير الله سيهان عبد الله. "صنع القرار السياسي العراقي"، **مجلة العلوم السياسية والقانون** ، المركز الديمقراطي العربي، برلين، م. (01)، ع. (05)، (ديسمبر 2017).

-الطيب، حسن أبشر . "تحليل السياسات العامة"، **مجلة الإداري** ، مسقط:معهد الإدارة العامة، ع(56)، (مارس 1994).

-الكفارنة، أحمد عارف." العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية"، **مجلة دراسات دولية**، ع(42)، (2009).

-بوريش، رياض." السياسات العامة من منظور حكومي "، **مجلة الحوار المتوسطي** ، ع(05)، (2014).

-بلحاج، صالح . "مسألة الرشادة في تحليل السياسات العامة"، **المجلة العلمية لجامعة الجزائر3**، ع(01)، (ديسمبر2013).

-بن التركي، زينب ." الأساليب الكمية في صناعة القرار"، **مجلة الواحات للبحوث والدراسات**، ع(06)،(2009).

-بن زخروفة، بوعلام ، عطية، العربي ." دور شجرة في تحسين القرارات التسويقية"، **مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية**، ع(17)، (2018).

-هيجان، عبد الرحمن أحمد . " تحليل السياسات العامة في حل مشكلاتنا المعاصرة"، **مجلة الإدارة العامة**، الرياض، ع(55)، (1987).

-مجيب، مى ." إعادة قراءة "إيستون": قدرة تحليل النظم على التجدد "، **مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية**، م(22)، ع(1)،العدد المسلسل86، (جانفي 2021).

- **الرسائل والأطروحات الجامعية:**

-زنودة، منى. **تأثير النسق العقيدي على صناعة القرار في النظم السياسية العربية**، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016.

-حسيني، محمد العيد . **السياسة العامة الصحية في الجزائر، دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث** ، مذكرة ماجستير غير منشورة . جامعة قاصدي مرباح ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013.

-غبغوب، ساسي . **تحليل السياسات العامة البيئية في الجزائر** ، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2014-2015 .

-المراجع الالكترونية:

- "تعريف ومعنى سياسة" ، معجم المعاني الجامع، في:https://bit.ly/3yWPZJL.
- العزاوي، مهند، " مفهوم وخصائص السياسة العامة الحكومية "، في: https://bit.ly/34OSIXG.
- صخري، محمد، "نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية"، في:https://bit.ly/34Nt9Gz .
- صخري، محمد، "أهم مبادئ نظرية اتخاذ القرار، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية"، في:https://bit.ly/3vSRneq .

- مصطفي، أميرة، "اقتراب صنع القرار في السياسة الخارجية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية، الاقتصادية والسياسية "، في: https://bit.ly/3fREz2d.
- أوشن، سمية، "نماذج ونظريات صنع السياسة العامة واتخاذ القرار، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية"، في: https://bit.ly/3pqEA0f .
- حسين، أمل ، " كيف غيرت نظرية الألعاب في الاقتصاد الحديث؟ موقع الباحثون المصريون"، في: https://bit.ly/3cip812 .
- مركز هارفرد بزنس ريفيو،" مصفوفة القرار"، في: https://bit.ly/2RXGiKf .
- "شجرة القرارات"، الرابط: https://bit.ly/3pXa3HE.

-باللغات الأجنبية:

– الكتب:

- Anderson, J. E. **Public policymaking: An introduction**. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.
- Baeza, Laura et autres. Appui UE- Algérie à la société civile. Alger : Délégation de l'Union européenne à Alger, 2012.
- Borraz ,Olivier, Virginie, Guiraudon**, . Politiques Publique 1, la France dans la gouvernance européenne.** Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2008.
- Borraz ,Olivier, Guiraudon, Virginie. **Politique Publique 2,Changer la société** .Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010.
- Boussaguet Laurie et autres. **Dictionnaire des politiques publique** . Paris : Presse de sciences politique,4e éd, 2014.
- Campbell, L. and Knox, Clarke, P. Beyond Assumptions: How humanitarians make operational decisions. London: ODI, ALNAP Study, 2019.
- Clayton, Thomas Jonn. **Action publique et participation des citoyens, pour une gestion démocratique revitalisée**, traduit par Bernard Vincent. Paris : Nouveaux Horizons, 1995.

- Cochran, Clarke E. and Others. **American Public Policy: An Introduction.** Boston: Wadsworth Cengage Learning,09 ED, 2009.
- Dantonel, Nadine -cor. **les politiques publiques locales de sécurité intérieure.** Paris : L'Harmattan, 2015.
- Demeestère, René. **Le contrôle de gestion dans le secteur public** . Paris: Librairie Générale de Droit, 2éd, 2005 .
- Duran, Patrice. **Penser l'action publique** .Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2010.
- Fouquet, Annie. "L'Évaluation des politiques publics concepts et enjeux", dans , **Évaluation des politiques publiques pour améliorer l'action publique une perspective internationale :** Sylvie Trosa . Paris : comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009.
- Freeman, W H et autres. les politiques publiques élaborations et mise en œuvre, traduit par George C Edwards et Ira Sharkansky . Paris, les éditions d'organisation, 1981.
- Halpern, Charlotte et autres. **L'instrumentation de l'action publique**. Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2014 .
- Hassenteufel, Patrick. **Sociologie politique l'action publique.** Paris : Armand Colin Editeur, 2008.
- Muller, Morgan. "Action sociale action publique", dans **Action publique action sociale,** Béatrice Muller, Paris : L'HARMATTAN, 2010 .
- Talpin, Julien. "Sélection les bons citoyens cercles de la participation et processus de filtrage au sein d'institutions de démocratie participative", dans, **L'action publique sélective,** Gwenola le Naour et Giles massardier . Paris : LGDJ Lextenso éditions, 2013 .
- Zittoun, Philippe. **La fabrique politique des politiques publique**. Paris: Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2013.

– الدوريات:

- Ben Abdelaziz, Mustapha. "sur le concept de crise économique," **the Algerian journal of political sciences and international relations**,(3)issue,(2014).
- sans écrivain. ″ Évaluation des politiques publiques ″**, Notes du conseil d'analyse économique,** (n° 1), (2013/1).

ملاحق

ملحق رقم:01 نموذج سؤال امتحان مقياس رسم السياسات وصنع القرار

جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس
كلية الحقوق والعلوم السياسية - بودواو-
قسم: العلوم السياسية
السنة الجامعية: 2021/2020

السنة	02 ليسانس	**السداسي**	.....04.....
الوحدة	التعليم الأفقية	**المقياس**	رسم السياسات وصنع القرار
الرصيد	02	**المعامل**	02
اسم ولقب الطالب	.....	**الفوج**	.....
رقم التسجيل	....		
تاريخ الامتحان	2021-06-07	**التوقيت**	11:00-10:00
تعليمات الامتحان وطريقة الاجابة	- الإجابة بدقة وعدم الشطب - عدم الكتابة خارج الحجم المخصص		

الأسئلة: أجب ب: صحيح أو خطأ وفي حالة الخطأ يتم تصحيح الخطأ:

1 -ينظر النموذج التدريجي من نظريات تحليل نتائج تحليل السياسة العامة للفرد كمستهلك لسلع وخدمات الحكومة .

.....

.....

.....

2 - يرتكز تحليل السياسة العامة حسب نظرية النخبة على كون السياسة العامة حصيلة لكفاح الجماعات المكونة للدولة.

.....

.....

.....

.....

3 -تتناول السياسات العامة: أين؟ يحصل على من؟ كم ؟ ولماذا؟ حسب هارولد لاسويل.

.....

.....

.....

4 - يظهر تأثير البنى الاجتماعية على السياسات العامة من خلال توزيع الثروة والدخل ومستوى الدخل القومي.

.....

.....

5 -تعتمد نظرية العمليات الوظائفية وهي مدخل لدراسة السياسات العامة التركيز على النشاطات الوظيفية للعملية التي تصنع فيها السياسة العامة.

.....

.....

.....

6 -استخلاص الخدمة العسكرية من السياسات العامة التوزيعية للدولة.

.....

.....

7 -جميع المشاكل التي تعترض المجتمعات بحاجة لسياسات عامة.

.....

.....

8 -تمثل السياسات العامة التنظيمية جميع التعليمات الحكومية المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون.

.....

.....

.....

9 -السياسات العامة ظاهرة ملازمة للمجتمعات الغربية.

.....

.....

10 بعد تنفيذ السياسات العامة يتم إدراجها في أجندة صنع السياسة العامة.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ملحق رقم:02 إجابة نموذجية لامتحان مقياس رسم السياسات وصنع القرار

جامعة امحمد بوقرة، بومرداس

كلية الحقوق والعلوم السياسية - بودواو-

قسم العلوم السياسية

السنة الجامعية: 2021/2020

السنة	02 ليسانس	**السداسي**	**04**
الوحدة	التعليم الأفقية	**المقياس**	رسم السياسات وصنع القرار
الرصيد	**02**	**المعامل**	**02**
تاريخ الامتحان	2021-06-07	**التوقيت**	11:00-10:00

الأسئلة: أجب ب: صحيح أو خطأ وفي حالة الخطأ يتم تصحيح الخطأ: ورقة إجابة دون شطب 0.5 نقطة

1 -ينظر النموذج التدريجي من نظريات تحليل نتائج تحليل السياسة العامة للفرد كمستهلك لسلع وخدمات الحكومة . **خطأ 01 نقطة**

نموذج الاختيار العقلاني من نظريات تحليل نتائج تحليل السياسة العامة هي من تنظر للفرد كمستهلك لسلع وخدمات الحكومة. 1.5 نقطة

2 - يرتكز تحليل السياسة العامة حسب نظرية النخبة على كون السياسة العامة حصيلة لكفاح الجماعات المكونة للدولة. . **خطأ 01 نقطة**

يرتكز تحليل السياسة العامة على أساس نظرية الجماعة في كون هذه السياسة حصيلة لكفاح الجماعات المكونة للدولة. 01 نقطة

3 -تتناول السياسات العامة: أين؟ يحصل على من؟ كم ؟ ولماذا؟ حسب هارولد لاسويل. . **خطأ 01 نقطة**

تتناول السياسات العامة:" من؟ يحصل على ماذا؟ متى ؟وكيف؟ "حسب هارولد لاسويل. 1.5Harold.D.Lasswell نقطة

4 - يظهر تأثير البنى الاجتماعية على السياسات العامة من خلال توزيع الثروة والدخل ومستوى الدخل القومي. **خطأ 01 نقطة**

يظهر تأثير البنى الاقتصادية على السياسات العامة من خلال توزيع الثروة والدخل ومستوى الدخل القومي. 1.5 نقطة

5 -تعتمد نظرية العمليات الوظائفية وهي مدخل لدراسة السياسات العامة التركيز على النشاطات الوظيفية للعملية التي تصنع فيها السياسة العامة. **صحيح 0.5 نقطة**

6 -استخلاص الخدمة العسكرية من السياسات العامة التوزيعية للدولة. **خطأ 01 نقطة**

استخلاص الخدمة العسكرية من السياسات العامة الإستخراجية (Extractive) للدولة. 1.5 نقطة

7 -جميع المشاكل التي تعترض المجتمعات بحاجة لسياسات عامة. **خطأ 01 نقطة**

ليست جميع المشاكل التي تعترض المجتمعات بحاجة لسياسات عامة. 01 نقطة

8 -تمثل السياسات العامة التنظيمية جميع التعليمات الحكومية المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون. **صحيح0.5 نقطة**

9 -السياسات العامة ظاهرة ملازمة للمجتمعات الغربية. **خطأ 01 نقطة**

السياسات العامة ظاهرة سياسية ملازمة للحياة الإنسانية، عرفتها جل المجتمعات وتطورت بتطورها . 01 نقطة

10 - بعد تنفيذ السياسات العامة يتم إدراجها في أجندة صنع السياسة العامة .

خطأ 01 نقطة

بعد تحديد المشكلة العامة ، يتم وضعها ضمن برنامج الحكومة الذي يطلق عليه اسم أجندة صنع السياسة العامة. 1.5 نقطة

فهرس

أولا = فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
مقدمة	03
المحور الأول مقاربة معرفية لرسم السياسات العامة	05
المحاضرة رقم:01 ماهية السياسات العامة.	06
الفرع الأول: تعريف السياسات العامة	07
أولا-التعريف اللغوي:	07
ثانيا- التعريف الاصطلاحي:	08
ثالثا-التعريف الاجرائي:	11
الفرع الثاني- تطور السياسة العامة :	11
الفرع الثالث-أهميه دراسة السياسة العامة:	13
أولا) أسباب علميه بحتة:	13
ثانيا) أسباب مهنية:	13
ثالثا) أسباب سياسية:	13
الفرع الرابع: مستويات وتصنيفات السياسات العامة.	14
أولا – مستويات السياسات العامة:	14
ثانيا – تصنيفات السياسات العامة:	16

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس - كلية الحقوق و العلوم السياسية - المجلس العلمي
جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس - كلية الحقوق و العلوم السياسية - المكتبة

المحاضرة رقم:02 **خصائص وعناصر السياسات العامة، أهمية وأهداف السياسات العامة**	18
الفرع الأول: خصائص وعناصر السياسات العامة.	19
أولا – خصائص السياسات العامة:	19
ثانيا – عناصر السياسات العامة:	21
الفرع الثاني: أهمية وأهداف السياسات العامة.	22
أولا– أهمية السياسات العامة.	22
ثانيا– أهداف السياسات العامة.	24
المحاضرة رقم:03 **مراحل رسم السياسات العامة وتأثير البنى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية عليها:**	25
الفرع الأول : مراحل رسم السياسات العامة:	26
أولا–تحديد المشكلة(Problem Identification):	26
ثانيا–الأجندة السياسية أو جدول الأعمال: (Setting the agenda)	26
ثالثا–صياغة وبلورة السياسة العامة: (Policy formulation):	26
رابعا–تبني وإقرار السياسة العامة: (Policy legitimization):	27
خامسا–تنفيذ السياسة العامة: (Policy Execution):	27
سادسا–تقييم السياسة العامة: (Policy Evaluation):	28
الفرع الثاني : تأثير البنى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية على السياسات العامة:	30
أولا– البنى السياسية:	30
ثانيا/ البنى الاقتصادية :	30
ثالثا / البنى الاجتماعية:	31

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس - كلية الحقوق و العلوم السياسية - المجلس العلمي
جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس - كلية الحقوق و العلوم السياسية - المكتبة

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق و العلوم السياسية
المجلس العلمي

المحاضرة رقم: 04 تحليل السياسات العامة	32
الفرع الأول: ماهية تحليل السياسات العامة.	33
أولا: تعريف تحليل السياسات العامة.	33
ثانيا- خصائص تحليل السياسات العامة:	33
الفرع الثاني- المداخل النظرية وأساليب تحليل السياسات العامة:	34
أولا-نظريات تحليل محددات السياسات العامة:	35
ثانيا-نظريات تحليل نتائج السياسات العامة:	38
ثالثا-أساليب تحليل السياسات العامة:	41
المحاضرة رقم:05 دور الفواعل الرسمية في رسم السياسات العامة.	43
الفرع الأول- المشرعون:	44
الفرع الثاني- التنفيذيون:	45
الفرع الثالث- الأجهزة الإدارية البيروقراطية:	47
الفرع الرابع- السلطة القضائية(المحاكم):	51
حوصلة دور الفواعل الرسمية في رسم السياسات العامة:	52
المحاضرة رقم:06 تأثير الفواعل غير الرسمية على رسم السياسات العامة.	53
الفرع الأول- الأحزاب السياسية:	54
الفرع الثاني- جماعات الضغط وجماعات المصالح:	55
الفرع الثالث- الرأي العام:	58
الفرع الرابع- المواطن:	58
حوصلة لتأثير الفواعل غير الرسمية على رسم السياسات العامة:	61

المحور الثاني: **صنع القرار**	62
المحاضرة رقم:07 **ماهية صنع القرار**	63
الفرع الأول: تعريف صنع القرار.	64
أولا : التعريف اللغوي لصناعة القرار:	64
ثانيا- التعريف الاصطلاحي للقرار:	64
ثالثا: التعريف الاصطلاحي لصناعة القرار:	65
رابعا:التعريف الإجرائي:	65
خامسا-الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار:	66
الفرع الثاني-مراحل صنع القرار:	67
الفرع الثالث: أنواع القرارات:	69
الفرع الرابع: عناصر صنع القرار.	71
الفرع الخامس: صعوبات صنع القرار:	71
أولا- صعوبة التنبؤ بردود أفعال أطراف صنع بالقرار والتغير في عناصر الموقف	71
ثانيا- الضغوط الإيديولوجية والقيمية:	72
ثالثا- النقص في المعلومات أو التغير فيها:	72
رابعا- الضغوط النفسية والعاطفية:	

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس - كلية الحقوق و العلوم السياسية - المجلس العلمي

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس - كلية الحقوق و العلوم السياسية - المكتبة

المحاضرة رقم:08 **نظريات واقترابات صنع القرار وطرق اتخاذ القرار :**	73
الفرع الأول: اقترابات ومداخل صنع القرار	74
أولا-الاقتراب الاتصالي:	74
ثانيا- المدخل المؤسسي - التنظيمي	75
ثالثا- مدخل الجماعة:	75
رابعا- مدخل النخبة	75
خامسا- مدخل الرشد أو الفاعل العقلاني:	76
الفرع الثاني: نظريات صنع القرار.	76
أولا-النظرية العقلانية الشاملة	76
ثانيا: نظرية اتخاذ القرار:	77
ثالثا: النظرية الوسائلية	79
رابعا- نظرية المباريات(الألعاب) :	80
الفرع الثالث: طرق اتخاذ القرار:	82
أولا: طريقة شجرة القرارات :(Decision Tree)	82
ثانيا: طريقة مخطط عظمة السمكة: (Fish Bone Diagram)	84
ثالثا:طريقة المصفوفة: Matrix	85
خاتمة	89
قائمة المراجع	92
ملاحق	99
فهرس	104

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ★ كلية الحقوق و العلوم السياسية ★ المكتبة

ثانيا=فهرس الأشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
01	الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار	67
02	مراحل اتخاذ القرار	68
03	كيفيات صنع القرار حسب الاقتراب الاتصالي	75
04	تمثيل شجرة القرارات	84
05	تطبيق مخطط عظم السمكة لموضوع ضعف المشاركة السياسية	85

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق و العلوم السياسية
المكتبة

ثالثا= فهرس الجدول

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
المجلس العلمي
كلية الحقوق و العلوم السياسية

الرقم	العنوان	الصفحة
01	طريقة تقييم البدائل على أساس الأوزان النسبية	88

جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس
المكتبة
كلية الحقوق و العلوم السياسية