**المحاضرة الأولى : مدخل مفاهيمي للسياسة العامة**

**أولا/تطور مفهوم السياسة العامة.**

كان لـ(هارولد لاسويل) ــ عالم السياسة الأميركي ــ الفضل في ظهور علم (السياسات العامة) في خمسينيات القرن الماضي مع ظهور كتابه ، The science policy وفي نهاية الستينيات تطور هذا الحقل مع ظهور المدرسة السلوكية التي وجهت الاهتمام إلى ضرورة دراسة مخرجات النظام السياسي، ولاسيما السياسات العامة. ومع الثمانينيات بدأ الاهتمام بدراسة السياسات العامة؛ نتيجة إدارة الولايات المتحدة حل المشكلات المتفاقمة آنذاك في المجتمع الأميركي من: التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشكلات الشرق الأوسط والتجارة الدولية؛ وفي محاولة الخروج من مأزق المشكلات المتفاقمة، كان الاهتمام بهذا الحقل وحتى السبعينيات كانت وحدة تحليل السياسات العامة هي الدولة باعتبارها فاعلا رئيسا في صنع السياسات، وحتى الدراسات التي كانت تستهدف دراسة وتحليل دور جماعات المصالح أو الأحزاب في قضايا بعينها كانت تتعامل معهم ليس باعتبارهم فاعلين مستقلين، ولكن من خلال تحليل قدرتهم على التأثير في صياغة الدولة للسياسات العامة. ولكن مع تغير مفهوم الدور التقليدي للدولة وسيادة الدولة، بدأ التركيز على دور الفاعلين الجدد من أمثال الشركات متعددة الجنسيات، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية في رسم وتحديد أولويات السياسات العامة ولقد تطور مفهوم السياسات العامة في ظل العولمة، إذ اعترى مفهوم السياسة العديد من التغيرات وبدأ الاهتمام بقضايا جديدة ذات صبغة عالمية تحتل أجندة السياسات العامة مثل: قضايا البيئة، والخصخصة، والإدارة المالية والميزانية، وقضايا حقوق الإنسان، وقضايا متعلقة بأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وأضحى هناك ما يسمى السياسات العامة العالمية. وظهرت الموضوعات ذات الصبغة العالمية والتي لم تكن تلقى الاهتمام الكافي، مثل: تقييم السياسات العامة، أو المتعلقة بإخفاق السياسات العامة، ودراسات تنفيذ السياسات العامة. كما تطورت منهاجية تحليل السياسات العامة بحيث أصبحت تجمع بين التحليل الكمي والكيفي وتأخذ بالأسلوب المقارن، كما أصبح تحليل وتقييم السياسات العامة يعتمد على اتباع الأسلوب الوقائيوليس فقط الأسلوب العلاجي، حيث عادة ما يتم التفكير في المشكلات وأساليب علاجها قبل أن تتفاقم. كما تطورت منهاجية تحليل السياسات العامة فيما يتعلق بتقييم البدائل، وأصبح هناك تأكيد على مفاهيم مثل الرضا العام والمشاركة، وعدالة الإجراءات، كذلك شهدت الحقبة نفسها وهي “حقبة التسعينيات متغيرا ً جديدا يتمثل في إدخال البعد الجذري أو النوعي في عملية صنع السياسات العامة وبذا أصبحت السياسة العامة محصلة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستويين المحلي والدولي غير الدولة، وأضحت السياسات العامة عندئذ نتاج إرادة هؤلاء الفاعلين الذين عادة ما يكونوا أعضاء في شبكة أو منظمة؛ مما أدى إلى ظهور ما يعرف بـالشبكات ،(Network Policy) ويرى أنصار مفهوم الشبكات أن التركيز على الشبكات كوحدة لتحليل السياسات العامة سوف يساعد على تضمين المشاركين من المجتمع المدني والذين طالما تم تهميشهم، وذلك بمنحهم دورا أكبر في صياغة السياسات العامة، ليساهم هذا التضمين في تعميق المشاركة الشعبية وتوسيع مساحة الديمقراطية.

**ثانيا/تعريف السياسة العامة**

تتعدد تعريفات هذا المصطلح شأنه شأن غيره من المصطلحات في نطاق العلوم الاجتماعية.

فالسياسة هي برنامج عمل يحمل أهدافا متنوعة تعمل مختلف تكوينات المؤسسات السياسية الرسمية نحو تحقيقها بما يضمن القدر الكافي من التوافق والانسجام وبما يحقق تناغما كافيا أو نسبيا مع مختلف التأثيرات البيئوية. وهناك من يؤكد أن الصراع والقوة والسياسة و السياسة العامة هي العناصر التحليلية في تعريف السياسة.[[1]](#footnote-2)

**1-تعريف المفكرين الأجانب للسياسة العامة:**

فقد عرف **"هارولد لاسويل"** السياسة العامة بأنها: " من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة"[[2]](#footnote-3).

وعرفها **"توماس داي**" بأنها: " اختيار الحكومة للقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به"[[3]](#footnote-4).

كما عرفها **" كارل فريديريك**" على أنها: "برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود"[[4]](#footnote-5).

ويعرفها**" جاي بيترز"** على أنها: " أسلوب محدد من الأفعال التي يتخذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلوا ذلك المجتمع وتنصب على مشكلة معينة تهم المجتمع وتعكس مصلحة ذلك المجتمع أو جزء منه "[[5]](#footnote-6).

كما يعرفها "**جبرائيل ألموند"** بأنها:" تمثل محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات، مطالب+ دعم+ المخرجات قرارات وسياسات للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستراتيجية والتنظيمية والرمزية والاستجابة الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة"[[6]](#footnote-7).

هذه من بين التعريفات التي قدمها مفكري الغرب حول مفهوم السياسية العامة والذي تناوله أيضا مجموعة كبيرة من مفكري العرب سنقدم البعض منها.

**2- تعريف مفكري العرب للسياسة العامة:**

يعرفها **"نجوى إبراهيم محمود"** بأنها: "وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي وغاياته، وهي تعكس توازنات القوى السياسية الفاعلة والمؤثرة في النظام السياسي، ومن هنا كان ارتباطها بالقيم والإيديولوجية والأهداف السياسية التي تتبناها النخبة الحاكمة، والقيم والأهداف البديلة التي تتبناها أحزاب أو قوى المعارضة"[[7]](#footnote-8).

كما عرفها "**خيري عبد القوي**" بأنها:" تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، وتمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على محل عرض للمشكلة"[[8]](#footnote-9).

أما **"فهمي خليفة الفهداوي"** فيرى أن السياسة العامة هي تلك المنظومة الفاعلة المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والنابعة، التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتيها الحيوية بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية والتحسب لكل مريض ما ينعكس عنها وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة النظيفة ومتابعتها ورقابتها وتطورها وتقويمها لا تجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة في المجتمع[[9]](#footnote-10).

أما **"منصور بن لرنب"** فيرى أن السياسة العامة هي:" جزء لا يتجزأ من التدبير السياسي على غرار العقل والجود والحزم والتعمير والتقدير لإصلاح الحال وتدبير الخلل لصالح أفراد الأمة جمعاء،وهي بمثابة صياغة أو هندسة الأهداف والغايات في شكل برنامج محدد وهادف وإنساني من جهة، وفي مفهومها العام في اتجاه يوضح أسلوب منهاج التفكير في التحليل السلوكي أساسه استبصار الأزمات والإعداد للمستقبل من جهة ثانية."[[10]](#footnote-11) .

ومما سبق من مجموع التعاريف المقدمة للسياسة العامة من أجنبية وعربية وباختلاف وتنوع التوجهات والأفكار لكل تعريف نجد الدكتور **فهمي خليفة الفهداوي** قد أعطى كذلك تصنيفا لطبيعة مفهوم السياسة العامة على النحو الآتي:

**أ- السياسة العامة من منظور القوة:**

تمثل القوة القدرة على الفعل والإمكانية التي يمكن أن يحصل عليها الفرد في وقت معين يعمل من خلالها في التأثير على الآخرين وتوجيههم بما يسمح في النهاية من تطبيق الخطط وتحقيق الأهداف وباستخدام مصادر متنوعة مثل: الإكراه، المال، المنصب، الخبرة، الشخصية[[11]](#footnote-12).

وفي هذا نجد **"ماكس فيبر"** يعرفها من باب التأثير على الآخرين على أنها أي القوة " احتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين بغض النظر على الأساس الذي يقوم عليه هذا الاحتمال". ومن بين التعاريف كذلك ما قدمه " دال" حيث يقول:" القوة هي القدرة على جعل شخص آخر يقوم بعمل لم يكن يقوم به بغير ذلك"[[12]](#footnote-13).

وفي هذا نجد تعريف كل من **"مارك ليند بينرك" و "بنيامين كروسبي"** للسياسة العامة من هذا المنظور من منطلق براغماتي عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومة والتوفيق من أنها: "عملية نظامية تحظى بمميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عن من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟"[[13]](#footnote-14).

غير أن هذا الاتجاه وجهت له انتقادات من عدة باحثين لا يؤمنون بأن القوة وحدها كفيلة بتفسير كل التفاعلات والعلاقات التي تتضمنها السياسة العامة، فضلا عن تداخل المضامين السياسية وغير السياسية للقوة دون التمييز بينها حين التعامل مع السياسة العامة.

**ب- السياسة العامة من منظور تحليل النظام:**

"يمثل النظام مجموعة مترابطة من الوحدات الوظيفية المتفاعلة فيما بينها بموجب مجموعة من القيود لأداء وظيفة معينة وتحقيق هدف محدد، وقد يكون النظام نظاما رئيسيا في ذاته أو قد يشترك كعنصر في تكوين نظام آخر".[[14]](#footnote-15) وقد شكل مفهوم النظام عند **آيستون** اهتماما واسعا حيث رأى أن النظام يتكون من مجموعة من العناصر المختلفة هيكلا وأداء وتربطها علاقات متشعبة ومتغلغلة بين بعضها البعض تشكل في النهاية تفاعلا ديناميكي مستمر يتحقق من خلالها أهدافا كلية أو جزئية داخل النظام السياسي وعليه فالسياسة العامة عند **آيستون** هي محصلة تفاعل مجموعة من العناصر المتمثلة في مجموع المدخلات التي يستقبلها النظام من بيئته الداخلية والخارجية ويعمل على فهمها ومعالجتها بتأييد مختلف الأجهزة الرسمية وغير الرسمية، لتحول تلك المطالب إلى مجموعة قرارات وقوانين وبرامج يطلق عليها بالسياسة العامة لتستقبلها البيئية وتحاكي أبجدياتها وفق منطق الرضا والقبول أو السخط والرفض والتي تعود كردود عكسية تطالب فيها إعادة البث والنظر في طبيعة السياسة الصادرة من النظام ليتم معالجتها من جيدي مع قدرات النظام الموجودة وتستمر هذه العملية بشكل دائم في فلك البناء الاجتماعي. وعليه فالسياسة العامة عند **ايستون**: "عملية التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع وذلك من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعل بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية." [[15]](#footnote-16)

كما يراها **الموند** من زاوية فنية إجرائية على أنها: "تعبيرات عن النوايا يتم سنها وإقرارها من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وانجاز هذه الأهداف.[[16]](#footnote-17)

**ج- السياسة العامة من منظور الحكومة:**

تعتبر الحكومة إحدى المؤسسات السياسة الأساسية التي ترتكز عليها الدولة في العملية السياسية، ومن خلالها تعبر عن شاكلة التوجه السياسي والاقتصادي، الاجتماعي والثقافي من خلال أداوت عدة وأساليب متنوعة تأخذ شكل الانسياب والتعقيد البنيوي والهيكلي للمؤسسات التابعة لها والتي تتم فيها صنع القرارات على اختلاف نوعها ومستواها، والتي تعبر في النهاية عن شكل السياسة العامة التي تجمع تدرج العلاقة بين التشريع والتنفيذ والتقييم، فالسياسة العامة يمكن النظر إليها من خلال ممارسة اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية وممارسة أعمالها لأجل حفظ النظام والأمن لمجتمعها داخليا وخارجيا.

فمن هذا المنظور نجد من التعريفات تعريف **"هنري توني"** مبرزا الأطر الفنية بأنها: "تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغيرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة".[[17]](#footnote-18)

كما عرفها **" توماس داي**" على أنها: "اختيار الحكومة للقيام بعمل أو الامتناع عن القيام به.[[18]](#footnote-19)

وعرفها "جيمس أندرسون" بأنها: "طريقة عمل هادفة يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع."[[19]](#footnote-20)

**ثالثا/عناصر السياسة العامة:**

يمكن فهم مصطلح السياسة العامة بصورة أدق حينما يجزأ إلى عناصره الأساسية التي تتمثل في مطالب السياسة العامة، القرارات التصريحات، المخرجات، العوائد وليس من الضروري أن تظهر هذه العناصر بنفس التسلسل في الواقع العملي وفيما يلي عرض موجز لهذه العناصر[[20]](#footnote-21):

**1- مطالب السياسة العامة:** وهي كل ما يطرح على المسؤولين في الحكومة من قبل الأفراد في المجتمع بكل أطيافه كانوا موظفين في مؤسسات الدولة أو رسميين فاعلين في النظام السياسي، والتي تمثل مختلف الاحتياجات المتباينة نسبيا وتفضيلاتها المتنوعة والتي تستدعي تدخل الحكومة إزاءها وإعطاء الحلول الكافية والملائمة لكل القضايا المطروحة في النظام السياسي.

**2- قرارات السياسة العامة:** هي مجموع الأفعال والقرارات التي تعبر عن شكل السياسة العامة، ويتم ذلك من طرف المؤسسات السياسية الرسمية، وكل من يملك خصوصية وصلاحية صنع القرار في مؤسسات الدولة من موظفون ومسؤولون وذلك بإصدار المراسيم والأوامر والتوجيهات المحركة للفعل الحكومي، وكل القرارات والأطر الشرعية واللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة للقيام بالعمليات الإجرائية لتنفيذ السياسة العامة.[[21]](#footnote-22)

**3-تصريحات السياسة**: وهي التغيرات الرسمية الخاصة بسياسة عامة ما،وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية إلى جانب الضوابط المحددة لسلوك الحكام والقضاة،وكذا خطب المسؤولين وشعاراتهم المعبرة عن الأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها وقد تكون هذه التوجهات غامضة أحيانا الأمر الذي يقود إلى اختلاف وجهات النظر أثناء تفسيرها وكذلك يحدث حول ما تصدره مستويات حكومية مختلفة من تصريحات.[[22]](#footnote-23)

**4- مخرجات السياسة العامة:** وهي الرؤية التي تحمل الحاجة البيئية وتبين قدرة النظام على تلبيتها في حدود إمكانياته وطرق معالجته لمختلف القضايا، التي تختلف في نسبية نجاح كل خططها المرسومة، ويرجع ذلك إلى عوامل عدة منها؛ نوع الخطة، مجموع الإمكانيات المتوفرة وطبيعة التنفيذ ، كما يمكن أن تحقق هذه المخرجات الأهداف الكلية للسياسة العامة أو جزءا منها والتي تستدعي مرة أخرى إعادة النظر والتمحيص فيها، فالمخرجات اذن هي كل ما يشمل المراسيم والأوامر والقرارات واللوائح القانونية والتنظيمية المعبرة عن نية الحكومة القيام به في ظرف زمني محدد.[[23]](#footnote-24)

**5- أثار السياسة العامة:** يتولد في خصوصية هذا العنصر الآثار التي تنجم عن تطبيق السياسة العامة في مرحلة معينة يتم فيها معالجة لمختلف المشكلات والقضايا المجتمعية أو المؤسسية وغيرها والتي تبنت في إثرها الحكومة جملة من القرارات والتشريعات، حيث لكل سياسة عامة جدوى تنفيذها أثار معينة قد تكون إيجابية لكنها مصحوبة بمضاعفات وأثار سلبية تحتاج هي الأخرى إلى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقة بسابقاتها.

1. - وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2003، ص 14. [↑](#footnote-ref-2)
2. - فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، الأردن: دار المسيرة للنشر و التوزيع، 2001، ص 32. [↑](#footnote-ref-3)
3. - أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، الأردن، مطبعة الجامعة الأردنية، 2002، ص 09. [↑](#footnote-ref-4)
4. - تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 27. [↑](#footnote-ref-5)
5. - كمال محمد المغيربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، عمان: دار الثقافة، 2001، ص 85. [↑](#footnote-ref-6)
6. - جابرئيل آلموند إيه، وآخرون، السياسة المقارنة إطار نظري، تر: محمد زاهي بشير المغيربي، بنغازي: منشورات قار يونس 1996 ص 252. [↑](#footnote-ref-7)
7. - نجوى إبراهيم محمود،"مفهوم السياسة العامة"، مجلة الديمقراطية، العدد الأول، 2001، ص 12. [↑](#footnote-ref-8)
8. - خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الكويت: ذات السلاسل، 1989، ص 97. [↑](#footnote-ref-9)
9. - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 38. [↑](#footnote-ref-10)
10. - منصور بن لرنب، **"**محاضرات في نظام الحكم في الإسلام، لطلبة الدراسات العليا**"،** جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسة والإعلام، 2000، ص 120. [↑](#footnote-ref-11)
11. - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 32. [↑](#footnote-ref-12)
12. - محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: مركز دلتا للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 120،121. [↑](#footnote-ref-13)
13. - فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع السابق، ص 32. [↑](#footnote-ref-14)
14. - جمال سلامة علي، النظام السياسي والبناء الاجتماعي، القاهرة: دار النهضة العربية، 2005، ص 39. [↑](#footnote-ref-15)
15. - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 33. [↑](#footnote-ref-16)
16. - جبرائيل آلموند، وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 272، 273. [↑](#footnote-ref-17)
17. - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 34. [↑](#footnote-ref-18)
18. - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص 10. [↑](#footnote-ref-19)
19. - جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، تر: عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999، ص 15. [↑](#footnote-ref-20)
20. - نفس المرجع، ص 17. [↑](#footnote-ref-21)
21. - محمد موفق حديد، مرجع سبق ذكره، ص118. [↑](#footnote-ref-22)
22. - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص30. [↑](#footnote-ref-23)
23. - جهيدة ركاش، "ماهية السياسة العامة وكيفية صنعها**"،** مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول "السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، يومي 26و27 أفريل، 2009، ص 10. [↑](#footnote-ref-24)