**المحاضرة الخامسة: نظريات دراسة السياسة العامة**

أسهم بعض علماء السياسة في تطوير مداخل ونظريات تساعد في دراسة النظم السياسية من زاوية مركزية معينة، رغم أن أغلبها لم يوضع خصيصا للتحليل بذاته إلا أنها يمكن أن توظف فعليا لهذا الغرض حيث أنها تطرح أساليب متعددة ومتنوعة للتفكير في أساليب السياسة العامة أو آثارها.

ومن أهم النظريات التي تعنى بدراسة و تحليل موضوع السياسة العامة نجد:

**1-المؤسسية:** لقد عرف علم السياسة لفترة طويلة على أنه دراسة المؤسسات الحكومية، وان أي سياسة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة ما لم تتبناها وتنفذها وتفرضها المؤسسات الحكومية،[[1]](#footnote-2) الثلاث وهي المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية والمؤسسة القضائية.

فالعلاقة ما بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية علاقة وطيدة مما يدل على هذا على أن المؤسسات الحكومية تملك ثلاث ميزات هامة للغاية تمنحها السياسة العامة لكي تثبت وجودها في المحيط العملي والاجتماعي وهي:[[2]](#footnote-3)

**1-الشرعية:** إن اكتساب الشرعية للمؤسسات يعد شرطا أساسي لاستمرارية النظام كما يعزز من فعالية وكفاءة هذه المؤسسات في الدولة بما فيها المؤسسات الإكراهية،[[3]](#footnote-4) ويعزز مهمتها في دعم النظام والمؤسسات السياسية ذاتها وهذا يعني أن السياسة العامة التي يترتب عنها وجود والتزامات قانونية عامة حيالها هي تلك السياسة الحكومية العامة.

**2- الشمولية أو العمومية:** أي أن السياسة العامة تتصف بالشمولية وبطابعها العام الذي يمتد ليشمل كافة الناس في المجتمع على خلاف سياسات الجماعات أو المنظمات الأخرى التي تقتصر على شريحة ضيقة في المجتمع.[[4]](#footnote-5) وهي بذلك عامة تشمل قراراتها وتلزم كل المجتمع.

**3- الفرض أو الإجبار:** تحتكر وسائل الإكراه الرئيسية في المجتمع كالجيش والشرطة. أي أن الحكومة وحدها التي تستطيع معاقبة المخالفين لسياساتها العامة وهي وحدها تمتلك هذه السلطة التي تمكنها من التحكم بولاء مواطنيها، وبالتالي تجعلها على يقين من أن السياسة العامة ملتزم بها كافة أعضاء المجتمع والتأكد من أن المجتمع بكامل أعضائه أفرادا وجماعات يعملون ضمن إطار هذه السياسة العامة.[[5]](#footnote-6)

فدراسة المؤسسات كانت من خلال المدخل التقليدي ترتكز على الجوانب الرسمية وعلى القواعد والصلاحيات والنظم التي تستوردها بينها. ولم يكن الاهتمام بالسلوك العملي الفعلي لهذه المستويات ولكن سرعان ما تحول اهتمام علماء السياسة من المنهج التقليدي في دراسة المؤسسات إلى التوجه الجديد الذي يهتم بدراسة وبحث العملية الأساسية في إطار المؤسسات الحكومية مع التركيز على السلوك الصادر من المشاركين. [[6]](#footnote-7)

فالمؤسسة هنا لها تكوينها وبنيتها الداخلية وعملياتها ومعاييرها الخاصة بها. وهي تنمو وتتطور وتدخل في علاقات جديدة وتضم أدوات أو وحدات ليست جامدة وإنما هي آخذة في التفاعل والحركة.[[7]](#footnote-8)

إن النظرة المؤسسية من خلال أنماطها الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي يؤثر في مضمون السياسة العامة، ذلك أن تكوين بعض المؤسسات قد تكون من أجل تفعيل مخرجات السياسة العامة أو الحد منها إلى مخرجات أخرى وأن أي تغيير مؤسسي مرتبط بتغيير في السياسة العامة.[[8]](#footnote-9) يعني ذلك وجود علاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة العامة وهما يتصلان بدرجة كبيرة بالقوى الاجتماعية والاقتصادية.[[9]](#footnote-10)

**ثانيا/ اقتراب الجماعة:** يدور مقترب الجماعة حول مفاهيم ثلاثة هي: جماعة المصلحة، القوة، والصراع وهي ضمن سياق الديمقراطية والتعددية ومن ثم فهي تركز على دراسة وتحليل علاقة الجماعات بعضها ببعض وأثر ذلك على الاتجاهات والمصالح المشتركة وكذلك تحليل التفاعلات سواء بين الأفراد داخل الجماعة أو بين الجماعات المختلفة[[10]](#footnote-11)، والسياسة العامة وفق هذا الاقتراب هي حصيلة كفاح الجماعات[[11]](#footnote-12)، فالأفراد عنصر مهم في السياسة عندما يتصرفون كجزء أو باسم جماعات المصلحة ومهمة النظام السياسي هي إدارة الصراع بين الجماعات عن طريق وضع قواعد اللعبة لهذا الصراع، فهي تعكس مصالح الأقوى والأكثر دوما في المجتمع وتنظم المصالح المتوافقة والمتوازنة وتصدر الحلول التوفيقية في شكل سياسة عامة، كما تفرض هذه الحلول التوفيقية على المجتمع ككل.[[12]](#footnote-13) في حين تقوم هذه النظرية على مجموعة من الافتراضات:

-أن الجماعة هي وحدة التحليل التي يمكن أن ينطلق منها الباحث في دراسة الظواهر السياسية، فهي محور العملية السياسية.

- يتم النظر إلى المجتمع على أنه شكل فسيفسائي من الجماعات المتعددة في حالة من التعاون والصراع.

- النظام السياسي مركب ومعقد من الجماعات المتفاعلة فيما بينها باستمرار، حيث يتضمن هذا التفاعل أشكالا من التدافع بين الجماعات أو الضغط و الضغط المضاد الذي يحدد حالة النظام السياسي في وقت معين.

- يتوقف تأثير الجماعة في السياسة العامة على مكونات القوة بالنسبة لها، وطبيعة النظام السياسي والعلاقة بين النظام والجماعة.[[13]](#footnote-14)

ويعتقد الدكتور **حامد ربيع** أن الجماعة تصبح حقيقية مستقلة على الأفراد والمكونين لها. فهي ليست مجرد حاصل جمع عدد من الأفراد، فالجماعة تملك في العادة صفات مستقلة ووعي أو عقل جماعي خاص بها ولا يمكن بحال من الأحوال أن تظل الجماعة قاصرة على تجميع للصفات الفردية ويدلل على ذلك بالظاهرة الجماهيرية.

ومع أن الجماعات تختلف باختلاف المهن والمصالح والتيارات العقائدية فإن الشيء الأكيد هو أن السلطة الفعلية توجد في حوزة المجموعات المتنافسة والمتجانسة، وعن طريق وجود السلطة والنفوذ في يد مجموعات قوية تستطيع العناصر البارزة أن تؤثر في مجرى الأمور وتعزز عمل الأفراد وتشجعهم على الالتفاف حولها مقابل الحصول على مكاسب ومناصب ومكافآت مادية.[[14]](#footnote-15)

ومنه فإن هذه النظرية ترى أن السياسة العامة هي بمثابة توازن داخل الجماعة التي تتشكل من تنظيمات شبكية تظم أفرادا وأحزابا وجمعيات ونقابات، تعمل بالتفاعل والتصارع للتأثير على السياسة العامة، ومهمة النظام السياسي هنا هي إدارة صراع الجماعة وذلك بإرساء قواعد اللعبة في الصراع وتدبير حلول وسط وتوازنات في المصالح وتنفيذ هذه الحلول في شكل سياسة عامة تم تطبيقها.[[15]](#footnote-16)

إن هذا الطرح سيجعل من السياسة العامة المتخذة تعكس رؤية الجماعة، التي تزداد درجة تأثيرها وضغطها من خلال عدة مقومات كالقيادة القوية، الثروة والقيادة التنظيمية، التي تجعل من صناع السياسة يأخذونها بالحسبان.[[16]](#footnote-17)

وقد تجمع أفراد الجماعة قواسم مشتركة إضافية تفوق ما تجمع بين أبناء المجتمع القومي الأوسع كالقيم والمعايير والنماذج السلوكية فالأفراد قد ينتمون لنفس الحزب أو الإقليم أو الطائفة ويخضعون لظروف وعمليات متشابهة في التنشئة والتعبير والاتصال والتمثيل، إلا أن ارتباط الفرد في المجتمع بالجماعة يتوقف على عوامل عديدة منها درجة تعاظمه مع الجماعة ومفهومه لها و موقف الجماعة إزاء الفرد ودوره ومكانته بها.[[17]](#footnote-18)

**ثالثا/ اقتراب النخبة\*:** السياسة العامة حسب نظرة هذه الفئة تعتبر بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة.[[18]](#footnote-19) وتشير النخبة إلى أن الطبقة المحكومة لا تعرف السياسة العامة وهم غير معنيين عند إقرارها، وأنها كنخبة متميزة هي التي تشكل رأي الجمهور حول السياسة العامة، وهي التي تؤثر فيه بأكثر مما تتأثر هي به، وهذا يعني أن السياسة العامة تأخذ حالة الانسياب الرأسي أو الهرمي الذي ينزل من النخبة إلى الجمهور وبالتالي فالمجتمع مقسم إلى قسمين هما:

-قسم مع من يمتلك القوة. – قسم مع من لا يمتلك القوة.[[19]](#footnote-20)

ولقد لخص **"داي و ريجليز**" في كتابهما**" تجاهل الديمقراطية**" المقترب على النحو التالي: [[20]](#footnote-21)

-إن المجتمعات تنقسم إلى قلة تملك بيدها القوة وأغلبية مستضعفة وعدد صغير فقط من الأشخاص يحفظون الأشياء ذات القيمة للمجتمع، أي يصنعون السياسات العامة ولا تصنعها الجماهير.

- انضمام الأفراد من الأكثرية إلى النخبة يقيد بضوابط شديدة للحفاظ على الاستقرار ولتجنب الثورة، ولا ينظمون إلى النخبة إلا الذين يؤمنون حقا بمعاييرها ويقتنعون ويخلصون لها.

- يتفق أفراد النخبة على القيم والقواعد الأساسية للنظام الاجتماعي.

- السياسة العامة لا تعكس مطالب الجماهير وإنما تحمي مصالح النخبة والتغيير في السياسات العامة يكون تدريجيا وليس ثوريا.

- الفئة الحاكمة لا تأتي من نفس الجذور الاقتصادية والاجتماعية للغالبية، حيث تمثل الشريحة العليا من الطبقة الاقتصادية والاجتماعية.[[21]](#footnote-22)

وبهذه الشاكلة نجد أن السياسة العامة وفق هذه النظرية تعمل على استفزاز الطبقة المحكومة لأنها تعبر عن مصالحها وتسعى في الحفاظ عليها وتعظيمها باستخدام شتى الوسائل والإمكانيات المتاحة لها من موقعها الحالي.[[22]](#footnote-23)

والإسهام الحقيقي لهذا المقترب هو أنه يلفت النظر إلى الفاعلين الحقيقيين في المجتمع بالنسبة لأي سياسة عامة، وكذا إلى ضرورة رصيد كل فاعل من القوة والنفوذ والإقناع إضافة إلى فحص تصرفاتهم عن السياسة العامة موضع الدراسة وكيفية توزيع عوائد هذه السياسة بين هؤلاء الفاعلين والمواطنين العاديين.[[23]](#footnote-24)

**رابعا/ نظرية النظم:** ينظر إلى السياسة العامة وفق نظرية النظم على أنها مخرجات للنظام السياسي[[24]](#footnote-25)\*، الذي يعمل في بيئة تجتمع فيها عدة نظم فرعية تعمل على التأثير في سلوك النظام، في الوقت الذي يؤثر هو بدوره على مجريات العلاقة التبادلية مع البيئتين الداخلية أو الخارجية ، فالنظام يعبر عن السياسة العامة في شكل استجابة لمطالب القوى البيئية التي تحيط وتؤثر عليه، ويعبر عن هذه القوى بالمدخلات والمخرجات من خلال التخصيص السلطوي لمجموع القيم التي يمكن لها ان تعبر عن فحوي السياسة العامة، كما يعمل النظام في إطار علاقاته مع البيئة دون ان يكشف حركيتها داخل البناء الاجتماعي.[[25]](#footnote-26)

ويرى **إيستون** أن التفاعلات السياسية في المجتمع تشكل نظام سلوك يمكن فصله تحليليا عن بقية الأنظمة، ومن ثم يكون من السهل الفصل بين المتغيرات الأساسية داخل النظام ومتغيرات البيئة المحيطة به التي تؤثر فيه، حيث ينظر **إيستون** للنظام في التحليل السياسي: "على أنه نسقا أو مجموعة من المتغيرات المعتمدة على بعضها البعض والمتفاعلة فيمما بينها والتي يتم من خلالها التخصيص السلطوي للقيم في المجتمع".[[26]](#footnote-27) وتمثل المطالب والدعم والمدخلات المقدمة إلى النظام من البيئة، وبيئة النظام تشمل كل الظروف والأحداث الواقعة خارج حدود النظام السياسي، والمطالب هي كل ما يطرحه الأفراد والجماعات على النظام السياسي للتصرف من أجل إشباع مصالحهم، والدعم يتمثل في استسلام الأفراد والجماعات للنتائج الواردة من النظام وهو يستجيب للمطالب، وهذا التوزيع والإحلال للقيم يكون السياسة العامة، ومصطلح التغذية العكسية يشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة في البيئة وفي المطالب المطروحة من قبلها وكذلك في خصائص النظام السياسي ذاته، والسياسة العامة قد تولد مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى محركات أخرى وهكذا تستمر العملية التي قد لا تنتهي في استمرارية السياسات العامة.[[27]](#footnote-28)

1. - مبروك ساحلي، عبد النور ناجي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص 108. [↑](#footnote-ref-2)
2. - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 181 [↑](#footnote-ref-3)
3. - عبد الغفار رشاد القصبي**،** المؤسسية وبناء المؤسسات، مملكة البحرين: سلسلة إصدارات التنمية السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2008، ص 15 [↑](#footnote-ref-4)
4. - فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع السابق، ص 181. [↑](#footnote-ref-5)
5. - صدفة يحي فاضل، مبادئ علم السياسة: مدخل موجز لدراسة العلوم السياسية، ط3، جدة: دار العلم، 2003، ص 153. [↑](#footnote-ref-6)
6. - مبروك ساحلي، عبد النور ناجي، مرجع سبق ذكره، ص 108 [↑](#footnote-ref-7)
7. - صدفة يحي فاضل، نفس المرجع السابق، ص 155. [↑](#footnote-ref-8)
8. - فهمي خليفة الفهداوي**،** مرجع سبق ذكره، ص 182. [↑](#footnote-ref-9)
9. - مبروك ساحلي، عبد النور ناجي،نفس المرجع السابق**،** ص 109. [↑](#footnote-ref-10)
10. - محمد نصر عارف، ابستومولوجيا السياسة المقارنة، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 98. [↑](#footnote-ref-11)
11. - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 34. [↑](#footnote-ref-12)
12. - غانم السيد عبد المطلب، تنفيذ إملاء السياسة العامة، برنامج تدريبي حول قدرات أعضاء فروع المجلس القومي للمرأة، القاهرة: مركز دراسات استشارات الإدارة العامة، 2002، ص 05. [↑](#footnote-ref-13)
13. - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي- المفاهيم، المناهج، الاقترابات، والأدوات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997، ص ص 201، 202. [↑](#footnote-ref-14)
14. - عمار بوحوش**،** الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ط2، الجزائر: دار البصائر، 2008، ص 95. [↑](#footnote-ref-15)
15. - سلمي الإمام ، مرجع سبق ذكره، ص 48 [↑](#footnote-ref-16)
16. - سليمان أعراج، مرجع سبق ذكره، ص 39. [↑](#footnote-ref-17)
17. - عبد الغفار رشاد القصبي،مناهج البحث في علم السياسة، الكتاب الأول، مرجع سبق ذكره، ص 216.

    \*- استخدمت كلمة **النخبة** في القرن 17 م، لوضع السلع ذات النوعية ثم انتشرت استخدامها لتسيير الجماعات العليا، وطبقا لقاموس "**أكسفورد"**  فإن أقدم استخدام في اللغة الإنجليزية هذه الكلمة في عام 1823، حينما كانت تنطبق بالفعل على الجماعات الاجتماعية، لكن المصطلح لم يستخدم بالفعل في العلوم الاجتماعية والسياسية بوجه عام إلا في الثلاثينيات من القرن 19م، في بريطانيا وأمريكا بوجه خاص ولقد اجتهد المفكرون في إثراء مضامينها ابتداءً من أفلاطون وأرسطو، مرورا بماركس وباريتو، وصولا إلى مليز للمزيد من المعلومات راجع: ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة،الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص47. [↑](#footnote-ref-18)
18. - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 35. [↑](#footnote-ref-19)
19. - خليفة فهمي الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 172. [↑](#footnote-ref-20)
20. - مبروك ساحلي، ناجي عبد النور، مرجع سبق ذكره، ص 110. [↑](#footnote-ref-21)
21. - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص 112. [↑](#footnote-ref-22)
22. - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 36. [↑](#footnote-ref-23)
23. - مبروك ساحلي،عبد النور ناجي، نفس المرجع السابق، ص 11. [↑](#footnote-ref-24)
24. \* - يعني **النظام السياسي** مجموعة من الأجهزة والمؤسسات المتناسقة والمرتبطة فيما بينها، تقوم بأداء وظائف وأدوات تلزم لبقاء هذا النظام ويخضع فيه نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة بأهدافها وطبيعتها، ودور الفرد ومركزها فيها، كما تتحدد فيه ؟أيضا عناصر القوى المختلفة التي تتصارع أو تتعاون داخل النظام من أجل الحصول على السلطة والسلطان، وكيف تتم عملية التفاعل في هذا النظام . [↑](#footnote-ref-25)
25. - غانم السيد عابد المطلب**،** مرجع سبق ذكره**،** ص 05. [↑](#footnote-ref-26)
26. - محمد نصر عارف، مرجع سبق ذكره، ص 262، 263. [↑](#footnote-ref-27)
27. - جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص 33. [↑](#footnote-ref-28)