

مقدمة:

تتميز السياسة العامة التي يقرها وينفذها النظام السياسي بالتنوع، والشمول، والتغلغل الذي يمس كافة جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والثقافية في المجتمع، لهذا فموضوع السياسة العامة يجمع بين حقول المعرفة الإنسانية والاجتماعية المختلفة. وصنع السياسات العامة للدولة هي عملية سياسية في المقام الأول، على الرغم من أنّ درجة ارتباطها بمسؤولية الدولة تختلف حسب طبيعة كل دولة. وتتميز السياسة العامة بالصعوبة والتعقيد، وتختلف طبيعتها وإجراءاتها من دولة إلى أخرى ومن مجتمع لآخر، تبعا للنظام السياسي، ودور القوى والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في كل منها.

لقد شهد حقل السياسة العامة تطورا ايجابيا ملموسا في العقود الأخيرة، تتمثل في زيادة الاهتمام به على المستويين الأكاديمي والتطبيقي، وتحسين المعرفة التراكمية في هذا المجال وابتكار أساليب وطرق فعالة لتصميم السياسات العامة وتحليلها وتنفيذها وتقويمها وشمل ذلك محاولات جادة لتحليل السياسات وبيان كيفية صنعها، وذلك بالاعتماد على المنهج المقارن، حتى بات اليوم أغلب الدراسات المهمة بالسياسات العامة تجمع بين موضوع السياسة العامة والمنهج المقارن في حقل سمي السياسة العامة المقارنة، هدفه الوصول إلى النموذج الأفضل والذي يجب الاعتماد عليه في صنع وتحليل السياسة العامة.

في هذه الورقة سنحاول دراسة أهم المسائل المتعلقة بالسياسة العامة المقارنة من الناحية النظرية والتطبيقية، عبر سلسلة من المحاضرات التي تم تقديمها لمستوى السنة أولى ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة، وتضمنت ثلاثة محاور؛ تضمن المحور الأول تحديد مفهوم السياسة العامة المقارنة، بدءاً بتعريفها، وبيان أغراضها وأهدافها، ثم بيان وجه ارتباطها بالمنهج المقارن الذي يعتبر الشق المنهجي للحقل، وما يثيره من مسائل متعلقة بصعوبات استخدامه، وإشكالية النموذج والتعميم. أمّا المحور الثاني فسنخصصه للتذكير بمفهوم السياسة العامة في شقها النظري لكن بمنهج مقارن، غرضه المقارنة بين أدبيات السياسة العامة التي تناولت تعريف السياسة العامة وخصائصها، وعملية صنع السياسة العامة وأهم القوى المؤثرة في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة. ومن ثمّ ننتقل إلى المحور الثالث الذي سيكون تطبيقي يعرج على أهم المقارنات القائمة في حقل السياسة العامة، من حيث القطاعات، ومن حيث الدوائر الجغرافية التي تقسم مجالات المقارنة بين دول متقدمة ودول نامية، على اعتبار أنّ الأولى تشكل

النموذج الذي تحدد قياساً على درجة التنمية والتّخلف، وسنركز على مقارنة أهم القطاعات التي تهتم بها السياسة العامة كالتعليم والصحة والسكن والزراعة والطاقة.

المحور الأول: مفهوم السياسة العامة المقارنة

من خلال التسمية السياسة العامة المقارنة يتضح أنّ هذا الحقل يجمع بين موضوع ومنهج، فالموضوع هو السياسة العامة وكل ما يتعلق بها من دراسات نظرية، وسياسة عامة تطبيقية تمّ اختبارها، وسياسات عامة قطاعية في شقها النظري والتطبيقي المختبر، أما المنهج فقد حدّته التسمية فهو المنهج المقارن، الذي يعتبر مصدر تميز هذا الحقل الذي يطمح أن يبلغ بالدراسات والأبحاث المنضوية تحته درجة العلمية والتوصل للنظرية التي يمكن تعميمها، لأجل التفسير والتأويل والتنبؤ، باعتمادها على المنهج المقارن، ولكون موضوع السياسة العامة يركز على وحدة بناء مشتركة بين السياسات العامة وهي "الانسان" الذي لا تختلف احتياجاته ومتطلباته باختلاف المجتمعات والدول.

إنّ مقارنة السياسات العامة هي جزء من الحياة اليومية، وخاصةً في زمن الانتخابات، يقوم بها المواطن العادي، والمعارض السياسي، فيقارن أوضاعه وأوضاع مدينته بالمدن الأخرى ومدرسته بالمدارس أخرى، ونظافة شوارعه مقارنة بشوارع أخرى، ويقارن مستوى الضرائب المفروضة عليه بمستويات أخرى، إلّا أنّ هذه المقارنات اليومية لا تركز على الموضوعية والعلمية والمنهجية، وفي الغالب تكون نمطية وعمومية وسطحية تقيم آخر مرحلة من مراحل صنع السياسة العامة وهي مرحلة تنفيذ وتجسيد هذه السياسات على أرض الواقع، ولا يهتم بفلسفة هذه السياسة العامة وأبعادها، وأهم المؤثرات عليها في الإعداد والرسم، وغالباً ما تكون هذه المقارنات هدفها المصلحة الشخصية. لهذا فالدراسات العلمية المقارنة للسياسات العامة، تتميز عن هذه المقارنات العامة اليومية، من حيث المنهج، والعمق، والعموم، والغرض؛ فالدراسة العلمية للسياسة العامة إذا كان غرضها المقارنة والبحث عن النموذج من بين عدت سياسات، أن تحترم المنهج المقارن واشتراطاته، واعتماد المنهج الاحصائي الكمي في دراسة الحالات، والتعمق في التحليل من خلال حصر المشكلة التي تصدّت لها السياسة العامة محل الدراسة، وبيان أبعادها النظرية والميدانية، ثم مرحلة اعداد السياسة المجابهة لها وعرض مضمونها وكيفت اعدادها واتخاذ القرارات الموجهة لغرض التخفيف من حدّتها، وصولاً للمرحلة التنفيذ؛ وقياس درجة الفجوة قبل تنفيذ السياسة العامة ومن بعد التنفيذ ليتبين درجة النجاعة لهذه السياسة العامة، وذلك من خلال عملية

التّقييم الكمية. والغرض من كل هذا أهداف علمية تغني حقل السياسة العامة المقارنة، وهدف عملي غرضه المصلحة الوطنية والعالمية الإنسانية في استخلاص نموذج رشيد للسياسة العامة.

أولاً: تعريف السياسة العامة المقارنة

السياسة العامة المقارنة هي دراسة ومقارنة السياسات العامة المحلية فيما بين الدول، وفيما بين الحكومات المختلفة، اعتماداً على سؤال كيف، ولماذا، ولأيّما غرض تتبع الحكومات المختلفة مسالك محددة في الفعل واللافعل، وفق منهج مقارن¹. يبدو التعريف مباشر إلاّ أنّه يحتوي على عدد من التمييزات المفاهيمية المهمة، وأهم ما يتطلب الشرح هو بيان مدلولات الأسئلة الثلاث الواردة في التعريف، كيف؟ ولماذا؟ ولأيّما غرض؟.

فمن خلال التعريف يتبين أنّه حصر مجال الدّراسة والمقارنة على السياسة العامة، كأحد المواضيع التي تهتم بها العلوم السياسية في شقها النظري والتطبيقي، وذلك لغرض تمييزها عن الدراسات السياسية المقارنة الأخرى التي تتضمن موضوعات عدّة كالسلطة والقوة، والدولة، والمجتمع المدني... الخ. والسياسة العامة ترتبط بفعل الدّولة لهذا ذكر التعريف السياسة المحلية فيما بين الدّول، فالمقارنة تقوم على وجود فعل حكومي يمثل الدّولة بوصفها وحدة مقارنّة، ولا تتم المقارنة ضمن دائرة التنظيم الدّولي، ولا التنظيمات الإقليميّة، وأردف التعريف بالقول وفيما بين الحكومات، والمقصود أنّ المقارنة يمكن أن تكون ضمن وحدة الدّولة منفردة ولكن بين حكومات مختلفة من حيث الفترة الزمنية. هذه المقارنات قائمة على الإجابة على الأسئلة التالية، كيف؟ ولماذا؟ ولأيّما غرض؟.

1- سؤال كيف:

هذا التساؤل يبحث عن كيفية الانتقال الحكومي للإجراءات المجابهة لمشكلة ما، يتم التركيز هنا على الجانب الشكلي والإجرائي الذي يكون داخل الدّولة؛ كالبحت في طبيعة الدّولة هل هي موحدة مركزية أم فيدرالية، فتكون المقارنة بين دولتين فدراليتين كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا، أو بين دول موحدة كبريطانيا والسويد واليابان وفرنسا، ومن هنا لنا أن نتوقع أن تختلف الأساليب السياسية والإدارية لهاتين المجموعتين من الدّول، وعند التدقيق أكثر سنجد أنّ الدول الفيدرالية تأخذ معانٍ مختلفة ليس فقط استناداً إلى البلد المعين للدراسة، ولكن أيضاً تبعاً للسياسة

¹ آر نولد ج، وآخرون، السياسة العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا، واليابان، ترجمة أمل الشرقي، مراجعة فاروق منصور، ط3، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 1999، صص 19-20.

العامة التي نحدد بصدد دراستها، وكذلك الحال بالنسبة للدول المركزية فهي تختلف في درجة المركزية واللامركزية، وفي المعاني الضمنية للمركزية.

ضمن هذا التساؤل أيضاً يتم فحص كيفية عمل الحكومات المختلفة ومؤسساتها المرتبطة بها الرسمية وغير الرسمية كالأحزاب، وجماعات المصالح، والإعلام.. الخ، والبحث ضمن هذا الإطار يركز على آليات صنع القرار السياسي، ودرجة التشاركية والتفاعلية بين هذه المؤسسات خاصة بين البيروقراطية والمؤسسات الغير رسمية التي لها مصلحة في القرار، وهذا متوقف على طبيعة النظام السياسي والقانوني المنظم لعلاقة هذه المؤسسات وأدوارها في صنع والتأثير في السياسات العامة، وكذلك راجع إلى طبيعة المجتمعات وثقافتها السياسية، لهذا يتعين على المقارن للسياسة العامة أن تساءل عن هذه المؤشرات قبل اختيار وحدات المقارنة كي تكون متقاربة من حيث مواصفاتها الهيكلية والإجرائية. إنَّ الجانب المتعلق بال"كيف" يستمد مؤشرات من دراسات الحكومة المقارنة؛ التي تركز على الدولة ومؤسساتها ودستورها ونظامها القانوني باعتبار الدولة هي الفاعل السياسي الرئيس في فعل السياسة العامة الداخلية والخارجية. وتستند أيضاً لعلم الإدارة العامة والعلوم السياسية الذي حول السياسة العامة من مفهوم الفعل الحكومي الصرف، إلى فعل تشترك فيه الدولة كفاعل رسمي، والمجتمع من خلال الفواعل الغير رسمية، وذلك مع تطور مفهوم علم السياسية من علم الدولة إلى علم القوة والسلطة، فتجاوز حدود الحكومات إلى الأبنية داخل الدولة وعابرة للدول، والاهتمام بالسلوك السياسي المؤثر على سياسة التوزيع وإعادة التوزيع.

2- سؤال لماذا؟

صيغة التساؤل هي لماذا تختلف الحكومات في خياراتها المعالجة لنفس المشكلات؛ كالفقر، والبطالة، والمرض، والأمية.. الخ وهي مشاكل متعلق بالإنسان والمجتمعات الموحد متطلباتها واحتياجاتها المعيشية، ولا تختلف هذه المتطلبات باختلاف الدولة أو الحكومة، إلا أنَّ الفعل الحكومي إزاء هذه المشكلات والمتطلبات ظلَّ مختلف، وكمثال عن هذا السؤال نطرح التساؤل التالي: لماذا تبعت الولايات المتحدة الأمريكية أوروبا في تبني بعض السياسات الاجتماعية بينما اختلفت عنها في تبني برامج اجتماعية أخرى؟ للإجابة على أسئلة "لماذا" وهي أسئلة هدفها التفسير والتنبؤ، والإجابة عليها تعتمد على البحث السلوكي إضافة للبحث المؤسساتي، لذلك تعتمد الإجابة عليها على التطورات التاريخية في الماضي البعيد الذي قد لا يعيه صناع السياسة العامة في الزمن الحاضر، كما تعتمد على جذور الثقافة السياسية للأمة والجماعات المكونة لها، أو إنَّ الإجابات عليها قد تعتمد على الحالة المتغيرة للوعي العام الذي

يشكل من قضية ما معضلة تثير الاهتمام السياسي أكثر من كونها مجرد حالة يجب تقبلها، على سبيل المثال؛ نجد بين الفرنسيين والالمان حساسية وخلاف تجاه قضية سياسية مطروحة ضمن هدف توسيع دوائر الوحدة بين أعضاء الاتحاد الأوروبي وهي مسألة توحيد المناهج الدراسية، والسبب في هذا الرفض والحساسية من هذا المسعى يعود لاعتبارات تاريخية وتجارب وقعت خلال نشأة هاتين الأمتين ما بين القرنين السادس عشر والتاسع عشر، وليس بالوسع هنا نتعقب جميع هذه الروابط المعقدة، ما يهمنا هو التدليل على التفاعل بين الثقافة السياسة للأمم وصانع القرار وميول السياسة العامة¹.

لهذا يستوجب علينا عند تحليل اختيارات صانع القرار للوسائل السياسية المختلفة في مجالات مثل التعليم والصحة وإدارة الاقتصاد، أن نبقي في الذهن العوامل المحددة لهذه الاختيارات وخاصة العوامل النهائية أي الثوابت عند صانع القرار والأمة، فهذه المحددات هي التي تتحكم في تفاعلات السياسيين والبيروقراطيين وجماعات المصالح والرأي العام والمنتهجين من البرامج وبقية العناصر الأخرى التي تؤثر في صنع السياسة العامة². لذلك فالجوانب البحثية المقارنة المتعلقة بال "لماذا" غالباً ما تمتد إلى مواضيع يغطيها علم الاجتماع السياسي، والتاريخ، وعلم النفس الاجتماعي، والاقتصاد السياسي وحقول أخرى.

غير أن تفسير الأسباب المتحركة في توجهات صانع القرار السياسي، غير كافي لتحقيق الهدف من المقارنة بين السياسات العامة وهو الوصول لنموذج إرشادي قابل للتعميم، لذلك الدارس للسياسات العامة عليه أن يبحث في عنصر ثالث ذكره التعريف وهو السؤال -لأي غرض- وهما سنشرح مضمونه في العنصر الموالي.

3- سؤال: لأي غرض؟

من المسلم به أن كل سياسة عامة تعد لغرض عام وهو مجابهة مشكلة عامة أو موقف غير مرضي لشريحة معينة يسميها دراسي السياسة العامة برعايا السياسة العامة؛ أي الفئة المعنية بالمشكلة ومن ثم فهي المعنية بهذه السياسة العامة، هذا على العموم لكن عند التدقيق فإن غرض السياسات في الغالب ليس القضاء على المشكل بالكامل فهذا غير ممكن لأي حكومة في العالم، فكل الحكومات تعمل على التقليل من نسب هذه المشاكل، فعلى سبيل المثال تبقى مشكلة البطالة قائمة في كل المجتمعات، لكن هدف الحكومات التقليل من البطالة بآليات مختلفة

¹ أرنولد ج، وآخرون، مرجع سابق، ص 22.

² المرجع نفسه، ص 22.

وينسب متفاوتة حسب إمكانيات كل دولة وحسب رشادة الحكم وحكمانيته، وهنا يتم التمايز بين أغراض الحكومات في معالجة هذه المشكلة، وذلك بالتصريح بأهدافها وما هي النسبة التي تريد أن تخفضها من نسبة البطالة، وما الوسائل التي تعتمد عليها لأجل ذلك.

لذلك يعتبر هذا العامل - الغرض - هو الحاسم بالنسبة لجمهور السياسة العامة، فأول ما يتطلعون في السياسات العامة يبحثون عن أغراضها والأرقام المعلنة التي تهمهم، وأغلبهم لا يهتم بدراسة الحكومة وكيفية عملها كغاية بحد ذاتها، فهذا من اهتمامات العلماء المختصين في العلوم السياسية أو غيرها من الاختصاصات الاجتماعية والإنسانية. فجمهور السياسة العامة يهتم بما ستفعله الحكومة، وما تفعله، وما فعلته بحقهم ولأجلهم. مع أنّ السياسة العامة المقارنة تعطي أهمية خاصة لتأثيرات الإجراءات الحكومية على حياة العامة أكثر مما تعطيه لدراسة ومقارنة السلوك الحكومي أو السياسي، وترتبط الأسئلة المتعلقة بـ "لأي غرض" بشدة ودقة التحليل الكمي التطبيقي، وعلم الاقتصاد غي شق الإحصاء منه، وتمتد للفلسفة الاجتماعية - عند تقويم السياسات ونتائجها كونها ترتبط بطبيعة المجتمعات وكيف تحب أن تعيش¹، لكنها تبقى على هذا النوع من المقارنات لأجل العمق في التحليل وتفسير أسباب النجاح والفشل والاختلاف بين السياسات، والتنبؤ بمستقبل نتائجها، وهذا ما يميز البحث العلمي للسياسة العامة المقارنة عن الاهتمام العادي الفوقي.

مع أنّ السياسات العامة لا تنتهي جولتها فكل نهاية سياسة عامة هي بداية سياسة عامة جديدة، قائمة على ضوء نتائج السياسة القديمة، كون ما تقوم به الحكومات قليلاً ما تكون نتائجها متطابقة مع ما عازمت الحكومة على تحقيقه هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ كل سياسة عامة تكون مرضية لجماعة مصلحة -أ- غير أنّها محلّ قلق لمصلحة -ب- وبالتالي تجدها تسعى لإعادة ربح جولة ثانية في بناء مشكلتها وتحويلها لمشكلة عامة تسعى لجدولتها في أجندة الحكومة أو الفاعل الرسمي، وعند جدولته نكون أمام أهداف وأغراض أخرى تحاول تلبية حاجيات هذه المصالح المتضررة من السياسة القديمة، من خلال مسار يقوم على سياسة الفعل أو اللافعل وهنا تختلف الحكومات في تقدير موقفها إزاء المشكلات والأزمات، وهو ما أشار إليه التعريف كعنصر أخير بجملة -تتبع الحكومات المختلفة مسالك الفعل أو اللافعل- وهو ما سيتم شرحه في العنصر الموالي.

¹ المرجع السابق، ص 26.

4- مسار الفعل أو اللافعل

كل سياسة عامة تعرف عن نفسها من خلال القرار السياسي؛ ويتمثل في كل ما يصدره المسؤولين الحكوميين المخولون قانونياً ورسمياً من الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات وإجراءات السياسة العامة، وعن إرادة الحكومة المستجيبة للمطالب المقدّمة إليها أو المتعاكسة معها، وتشتمل تلك القرارات على الأطر التشريعية المتخذة في صيغة قوانين، أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق، أو وضع اللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة والمنظمات، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين¹.

بناء على ما ذكر؛ فكل سياسة عامة تتجسد في مجموعة قرارات، ومن المؤكد أنّ الحكومات تختلف في آليات اتخاذ القرار، مع أنّ هذا المبحث قد اهتمت به الدراسات السياسية من خلال نظرية اتخاذ القرار، وهي نظرية لصيقة بالسياسة العامة، فكلما كانت عملية صنع واتخاذ القرار منسجمة مع مرتكزات نظرية اتخاذ القرار كلما جاء القرار منسجم مع متطلبات رعايا السياسة العامة، ويقلل من المخاطرة وعدم تقبل القرار. وبحسب نظرية اتخاذ القرار فإنّ القرارات تنقسم إلى ثلاثة أنواع؛ قرارات الفعل؛ ويكون غرضها التنفيذ أو المبادرات، أو الاختبار، أو الاستعراض، أو البعث برسائل لجهة معينة في الغالب تكون مخالفة لتوجهات الحكومة. والنوع الثاني من القرارات هي قرارات رد الفعل؛ تكون نتيجة لضغوطات داخلية، أو تحركات خارجية. والنوع الأخير هو الامتناع أو اللافعل؛ يكون ناجم عن قصد الاستهانة بالطرف المتبني للمشكلة، أو التريث في التعامل مع المشكلة أو الأزمة، أو يكون سبب اللافعل هو العجز وعدم امتلاك الإمكانيات المجابهة للمشكلة ولهذا تلزم الحكومة سياسة اللافعل أي اللاقرار حتى لا تحاسب على نتائج الفعل².

حالة الفعل لا تثير التساؤل بالنسبة لدارسي السياسات المقارنة فهم يجمعون على كونها سياسة عامة، غير أنّ حالة اللاقرار ورفض الحكومة مواجهة المشكلة أو الأزمة فهل يعتبر هذا الموقف اللافعل ضمن السياسة العامة؟

إنّ امتناع الحكومة عن القيام بفعل أو اتخاذ قرار يصبح سياسة عامة عندما يمتد الامتناع لفترة من الزمن وبثبات على الموقف بمواجهة الضغوط لاتخاذ موقف معاكس. وليس من السهل ابداً تحديد متى تبدأ سلبية الحكومة تتخذ صفة السياسة العامة، ويمكن أن يكون حدّة

¹ فهمي خليفة الفهدوي، *السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل* (عمان: دار المسيرة، 2001)، ص 41.

² خليل حسين، *السياسات العامة في الدول النامية*، دار المنهل اللبناني، بيروت، ط1، 2007، ص ص72-73.

المشكلة ودرجة انتشارها هي مفتاح الإجابة، فبمجرد وصول المشكلة إلى أسماع الحكومة فتتعامل معه بحالة السكون حتى ولو لم يدرج في جدول أعمال الحكومة فتعتبر حالة السكون سياسة عامة، وعنها يمكن المقارنة بين هذا الموقف موقف الفعل في سياسة أخرى؛ أي مقارنة سياسة وضع اليد على المشكلة وسياسة رفع اليد عنها في سياسة مقابلة، مثال ذلك سياسة الرعاية الصحية؛ فهذه الأخيرة تعتبر مطلب ومشكلة عامة لشريحة اجتماعية واسعة في كل المجتمعات، فإذا قارنا بين الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا نجد أنّ جلّ الحكومات الأمريكية لم تضع اليد على هذا المطلب الاجتماعي ربّما الاستثناء حكومة باراك أوباما الرئيس الأمريكي السابق، ليتراجع عن ذلك سلفه مباشرة في خطوة منسجمة مع توجهات الحكومات الأمريكية السابقة، في حين نجد السياسة الألمانية ممسكة بقضية الرعاية الصحية للعمومية وتعتبر الصحة العمومية ركيزة عملها. وهذا محل المقارنة المرتكزة على مؤشر الفعل واللافعل بين الحكومات.

للإجابة على كل الأسئلة التي يثيرها حقل السياسة العامة المقارنة يحتاج الباحث إلى أن يلم بكل المعارف التي ذكرت والتي يحتجها كل سؤال، وذلك بالرجوع إلى الحقول المتخصصة في هذه الجزئيات وعلى رأسها أدبيات السياسة العامة والإقتربات التي وضعها أصحاب الاختصاص في تحليل السياسية العامة وهو ما سنتناوله بشكل مقارن في المبحث الثاني، إلا أنّه يتعين عليه أن يكون مل بالمنهج الرئيس للحقل وهو المنهج المقارن واشتراطاته، وهو ما سنفصله في الفرع الموالي.

ثانياً: المنهج المقارن " منهجية الدراسات في حقل السياسة العامة المقارنة"

1- مفهوم المقارنة:

ينطلق تحديد مفهوم المقارنة من تراث جون ستيوارت ميل الذي عرفها بأنّها: "دراسة ظواهر متشابهة أو متناظرة في مجتمعات مختلفة. أو التحليل المنظم للاختلافات في موضوع أو أكثر عبر مجتمعين أو أكثر". فهي نشاط فكري يستهدف إبراز أوجه التشابه والاختلاف في الظواهر التي يجمعها قدر من التشابه وقدر من الاختلاف، سواءً ضمن مدّة زمنية واحدة ومكان واحد، أو ضمن مراحل زمنية متباعدة وأماكن مختلفة.

تعدّ المقارنة جزءاً أساسياً من البحث العلمي بالنسبة للعلوم الاجتماعية، بل هو بؤرة وجوهر المنهج العلمي حسب توصيف "أليكس دي توكفيل"، فالتفكير بصورة مقارنة أمر بديهي تقوم عليه أسس معرفة الانسان منذ طفولته، وقد مارس علماء الاجتماع المقارنة طوال الفترات التاريخية المختلفة، سواءً في مقارنة الطبقات والأنماط العائلية والثقافات الفرعية والحقب التاريخية، والأقاليم

و الأجيال وأنماط الحياة. فالمقارنة هب بديل عن التجربة في العلوم الطبيعية، وتؤدي كثيراً من أهدافها¹.

2- أركان المقارنة:

- 1- وجود ظواهر يجمعها قدر من التشابه وقدر من الاختلاف؛
- 2- أن تسعى لإبراز أوجه الاختلاف والتشابه؛
- 3- وجود سمة مشتركة في الظواهر محل المقارنة؛ أي وجود متغير مستقل موحد بين الظاهرتين، إلا أنه افتراضاً لن يكون له نفس التأثير على المتغير التابع في الظواهر محل المقارنة؛
- 4- السعي إلى تفسير المشتركة بإيجاد المتغير أو المتغيرات التفسيرية أو الأصل الذي يفسر تلك السمة، وتجنب المقارنة السطحية؛
- 5- سعي المقارنة للوصول إلى حكم قابل للتعميم على الظواهر المشابهة من حيث توقع نفس النتائج؛
- 6- ألا تركز المقارنة على حادثة واحدة بتجرد، دون الارتباط بالمتغيرات والظروف المحيطة بها؛
- 7- يجب أن تكون الدراسة المقارنة مقيدة بعاملَي الزمان والمكان.

3- خطوات المنهج المقارن:

- 1- تحديد المشكلة؛ بالنسبة لحقل السياسة العامة المقارنة فالمشكلة تكون من بين المشاكل العامة التي تتصدى لها السياسات العامة، وعلى الباحث عند تحديد المشكلة التي ستكون محل دراسته المقارنة، أن يحدد جزئية دقيقة في هذه المشكلة، ولا يتوسع في كل مشتملات المشكلة العامة، فلا يحاول مثلاً أن يتناول كل مشكلات السياسات التعليمية ضمن دراسته، بل من المنطقي والموضوعي أن تكون إحدى تلك المشكلات محل الدراسة كالتسرب المدرسي، المناهج التربوية، التعليم بين العمومية والخصوصية... الخ.
- 2- تحديد المتغيرات "المستقل والتابع"، ومن المؤكد أنّ المشكلة العامة التي تمّ تحديدها ستكون أحد هاتين المتغيرين؛ وغالباً ما تكون متغير تابع ومتأثر بمتغير مستقل.

¹ نصر محمد عارف، *ابستمولوجيا السياسة العامة: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج* (القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات،

2002)، ص ص 93-94.

3- صياغة الفرضيات؛ والتي يشترط أن تتضمن حكم افتراضي يبين العلاقة بين المتغيرين المستقل والتابع (المشكلة العامة وسببها الرئيس)، إمّا بالإنفي أو الإثبات، أو تكون علاقة طردية بصيغة "كلّما". كما يجب تحديد المفاهيم الأساسية بما فيها التعريفات الإجرائية للمتغيرات الفرضية، وكذا أهم الكلمات المفتاحية التي تركز عليها الدراسة.

4- استخدام الأساليب الإحصائية والكمية عند المقارنة وقياس الاتجاهات، خصوصاً في حقل السياسة العامة المقارنة، فلا يقبل الميدان الكلام الانشائي، ولا الإخباري دون دليل كمي تطبيقي، لذا يتعين على الباحث من أول خطوة في المقارنة بين السياسات العامة؛ وهي تحديد المشكلة العامة يجب أن بشكل كمي إحصائي، أي عليه أن يحدد نسبة الفجوة والفارق بين حالات المقارنة، التي تكون متفاوتة بين حالة نموذجية في معالجة المشكلة، وحالة فاشلة في ذلك، على الرغم من على قدر كبير من التشابه في الظروف المادية والاجتماعية. وعليه فالأسلوب الكمي الإحصائي يكون مرافق لكل باقي مراحل التحليل؛ مرحلة تحديد مضمون السياسات، ومرحلة التنفيذ ونسب الإنجاز، إلى غاية مرحلة التقييم والتّقييم.

5- اعتماد أدوات جمع البيانات كالاستبيان والمقابلة .. الخ.

6- تفسير البيانات والبحث عن دلالاتها.

7- التعميم.

4- مستويات البحث في السياسة العامة المقارن

1- المقارنة عبر الأنواع الحية (مقارنة السلوك): وتجري المقارنة بغرض البحث في أنماط السلوك المتشابه بين الأنواع الحية؛ كالنحل والنمل... والمجتمع الإنساني وهو مناط البحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية، ومن بينها العلوم السياسية التي تعنى بالسلوك الإنساني السياسي، ولعل ميدان السياسات العامة من أهم الميادين التي يتشابه فيه السلوك الإنساني خاصةً جمهور السياسات العامة ورعاياها فكثيراً ما تتشابه مطالبهم واحتياجاتهم كونهم مجتمع انساني موحد في الخصائص والاحتياجات، لذلك وكما ذكرنا سابقاً فوحدة التحليل والبناء في السياسة العامة هي الانسان، وهذا يجعل من السياسات العامة للحكومات قابلة للمقارنة، وبإمكان المقارنة أن ينتج عنها نظريات قابلة للتعميم، ولها القدرة على التفسير والتنبؤ.

2- المقارنة عبر الثقافية والمجتمعية: مجالها التحليل في مستوى الثقافي

للأفراد والمجتمعات، وتشترك حقول العلوم الاجتماعية جميعها؛ علم النفس، وعلم الاجتماع، وعلم الاقتصاد، والأنثروبولوجيا، ولها علاقة بعلم السياسة في تفسير السلوك السياسي للأفراد من مدخل الثقافة السياسية للفرد والمجتمع، خصوصاً بعد التطور التي شهدته المقارنة السياسية بعد نشأت المدرسة السلوكية، التي ركزت على تحليل سلوك البنيات المجتمعية سواءً كانت أجزاء من الدول، أو بين مجتمعات مستقلة في شكل دول، مثل التركيز على السّود في الولايات المتحدة الأمريكية، أو الكرد في تركيا.. الخ.

3- المقارنة عبر الدولية: يتخذ هذا المستوى من المقارنة الدول إطاراً للمقارنة،

ويتم التركيز فيه فعل الدول والحكومات، وهي منطلق كل مقارنة في حقل السياسات العامة المقارنة، والمستويات الأخرى المذكورة هي مكملة للتحليل والتفسير.

كل هذه المستويات من المقارنة، تشترط تحديد زمان ومكان المقارنة، لذلك فالمقارنة بين الظواهر قد تكون تاريخية، فتتم فيها مقارنة نفس الظاهرة في نفس الدولة والمجتمع ولكن لمرحلة زمنية مختلفة، ومعرفة التغيرات التي تطرأ عليها، ففي الدولة الواحدة يمكن أن نقارن فعل الحكومات المختلفة في المرحلة الزمنية، ويمكن أن نقارن السلوك السياسي والمجتمعي في فترات متباعدة. وقد تكون المقارنة مكانية، تتعدد فيها الدول والمجتمعات، وقد تشترط المقارنة تعدد الدول ووحدة المدّة الزمنية وهو ما يسمى المقارنة الزمكانية.

5- الخلفية التاريخية لدراسة السياسة العامة المقارنة

تمتلك دراسات السياسة العامة المقارنة خلفية تاريخية، إذ يوجد في أغلبية المجتمعات والحضارات القديمة كتب وأعمال سياسية مقارنة، غير أنّ دارسي الخلفية التاريخية لهذا الحقل في بيرزون الخلفية الغربية للحقل فيتم التركيز على العصر اليوناني، بدءاً بالأبحاث المقارنة التي قام بها "أرسطو 322-384 ق م"، الذي حاول أن يبتعد عن التأكيد القيمي الفلسفي الأخلاقي للمثل السياسية العليا، وانتهج البحث المقارن لأنظمة السياسية السائدة حينذاك، فأرسل تلاميذه كي يجمعوا دساتير أكثر من مئة دولة من دول المدن الإغريقية، فجمع دساتير 185 دولة دينة إغريقية. لم يكن يهدف أرسطو تحديد النظام السياسي المثالي بقدر ما كان فهم الأشكال المختلفة للسياسة الموجودة على الأرض وتحديد نقاط قوتها ومكامن ضعفها. بهذه المقاربة ابتكر أرسطو علم السياسة تجريبياً أي العلم المجرب والملاحظ، بغرض علمي؛ وهو معرفة فن الحكم، أو فن

تسيير شؤون الدولة، وبالتالي فصل علم السياسة عن الفلسفة¹. فقام بمقارنتها لاستخلاص المبادئ السياسية العامة الأكثر قدرة على تحقيق الاستقرار في الحكم، فكانت مدن الإغريق محكومة إما بحكم الفرد، أو مجموعة نخبوية قليلة من الأفراد، أو الغالبية، وكانت المبادئ القائمة وراء مسارات الفعل تتميز بين الملكية والطغيان، والارستقراطية عن الأوليغاركية، والديمقراطية عن حكم الرعاي المستبد.

إلا أن مقارنة أرسطو البكرة هذه لم تؤد إلى انجاز حقيقي ومباشر في علم السياسة، فعلى امتداد السنوات 1800 التالية استمرت النقاشات حول السياسة كجزء من عالم الفلسفة، مع التركيز على الكيفية التي يجب أن تكون عليها السياسة وليس على الكيفية التي تُمارس فيها، فكانت المثل وليست الاستنتاجات المستمدة من الوقائع والدلائل هي المعيار السائد. فقط مع أعمال الإيطالي "نيكولو ماكيافيلي 1469-1527م" ظهرت بشكل حقيقي مقارنة مقارنة للسياسة، فسعى إلى تحليل الأنظمة السياسية المختلفة - الموجودة حوله والتي سبقته كالإمبراطورية الرومانية - حتى أنه حاول التعميم لأسباب الإخفاق والنجاح في السياسة². وحاول كشف المبادئ العامة لسياسة القوة وقدم للأمرأ نوعاً من النصيحة السياسية العملية، فرجل الدولة يطبق ما توصل إليه من اكتشافات مجربة، ويتجنب الأخطاء التي وقع فيها أسلافه، وعكست أعماله مذهباً براغماتي في عالم السياسة يتعامل مع آليات الحكومة، والدبلوماسية، والاستراتيجية العسكرية، والسلطة. واصبح للجامعات الألمانية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر أول المقاعد المتخصصة في علم السياسة، وبذلت الجهود من أجل منهجة المعرفة في الإدارة والسياسة الداخلية وتقديم الارشاد حول دمج مصالح الملكيات الألمانية المطلقة ورفاهية المواطنين³.

يعتبر مكيافيلي أول عالم سياسي مقارن حديث، مهد الطريق لغيره من الباحثين، وقد أتت كتاباته في الفترة التي كان نظام القرون الوسطى يفسح الطريق لعصر النهضة الصاعد بتأكيده على العلم والعقلانية، والعلمانية، ومعرفة العالم الواقعية أكثر من المثل العليا المجردة، وقد عززت حصيلة البحث المتراكم خلال القرون القرون الأربعة التالية فكرة أن السياسة مثلها مثل أي حقل آخر من المعرفة يمكن تطويرها لتكون علماً منطيقياً دقيقاً يمكن التنبؤ بمجريات الاحداث فيه⁴.

1 باتريك ه. أونيل. (2017). مبادئ علم السياسة المقارنة (المجلد 2). (باسل جيبلي، المترجمون) سوريا، دمشق: دار الفرق ص16.

2 المرجع نفسه، ص16.

3 آرنولد ج، وآخرون، مرجع سابق ص27.

4 المرجع نفسه، ص ص16-17.

هذا الحقل من المعرفة اتخذ من الدولة القومية المعاصرة والاطار الفكري للعلوم الاجتماعية في القرن العشرين نقطة انطلاق له¹.

بنهاية القرن 16 وبداية القرن 17، تبع عدد من المؤلفين من أمثال توماس هوبز، وجون لوك خطى ماكيافيللي، وأيد أنظمة سياسية معينة لكن على أساس الملاحظة التجريبية والتحليل. وسار على نهجهما المقارن في القرن 18 باحثون من أمثال جان جاك روسو، وبارون مونتيسكيو، اللذين أقرّا مبدأ الفصل بين السلطات والحريات المدنية، هذان المبدآن صيغ على أساسهما الدستور الأمريكي والدساتير الأخرى التي تلتها. لتأتي من بعد ذلك أعمال كارل ماركس، وماكس فيبر في القرن 19 وأوائل القرن 20، التي أضافت إلى علم السياسة تحليلات حول طبيعة المؤسسة، والسلطة السياسية والاقتصادية. هذه التطورات أحدثت تغيرات واسعة في البحث الأكاديمي وغالباً ما كانت مزيجاً من المثل السياسية العليا، والمفاهيم التحليلية، ومحاولة اعتماد منهجية في الدراسات².

مع انعطافة القرن 20 أصبح علم السياسة رسمياً أحد فروع الدراسة الجامعية كما ذكرنا سابقاً، لكن كانت الدراسات السياسية تشبه نوعاً من الصحافة السياسية؛ وصفية دون نظريات، وظلت تركز على أوروبا، التي كانت تسيطر على الفعل السياسي العالمي من خلال إمبراطورياتها، إلا ما ندر من العمل المعتمد على المنهج المقارن، وكانت المقارنات تركز على الدولة ومؤسساتها ودستورها ونظامها القانوني، فسمية **مرحلة الحكومات المقارنة** (النظم السياسية المقارنة)، فرواد المرحلة كانوا يعتبرون علم السياسة هو علم الدولة، وهي الفاعل السياسي الوحيد، ونموذج الدولة كما هو قائم في أوروبا.

لقد شككت الحربان العالميتان، وبروز الحرب الباردة نقطة تحول في علم السياسة وعلم السياسة المقارنة، وذلك لأسباب عدّة. أولاً، الحركة النامية بين الجامعات لتطبيق مناهج أثير دقة لدراسة سلوك الانسان، سواءً كان ذلك في علم الاجتماع، أو الاقتصاد، أو علم السياسة. ثانياً؛ طرحت نتائج الحربان العالميتان أسئلة جدية حول قدرة الباحثين على المساهمة بشكل فعال في فهم شؤون العالم، خصوصاً أمام ظهور البلدان الجديدة وبحث نظمها السياسية ومجتمعاتها، وصعود الفاشية وإخفاق الديمقراطية في أرجاء أوروبا بين الحربين، وهما أمران شكّل مخاوف أساسية لدوائر صنع القرار السياسي في الغرب، خوفاً على ضرورة الحفاظ على الاستقرار

¹ أرنولد ج، وآخرون، مرجع سابق، ص 27.

² اتريك ه. أونيل، مرجع سابق، ص 17.

العالمي، لذلك اهتمت هذه الدوائر بعمليات البحث السياسي المقارن، في ظل حرب باردة مع الاتحاد السوفييتي وتنافس مسلح بأسلحة نووية، وأيديولوجية ثورية، جعل الصراع بين القطبين صراع وجود، على مستوى الفعل السياسي، وعلى مستوى النظرية السياسية الغربية الليبرالية الرأسمالية، هذا الصراع جعل من علم السياسة المقارن مسألة وجودية فرضتها الوقائع، إضافة لموجة الابتكارات التكنولوجية التي سهلت عملية التعامل مع الكثير من المشكلات الاجتماعية في الدراسة، واعتبار المسائل الاجتماعية كأنهما مشكلات طبيعية أو تكنولوجية يتم حلها بمنهج علمي إما التجربة أو المقارنة، وكان شعار المرحلة دع العلم يعمل في العلوم الاجتماعية.

سميت هذه المرحلة بمرحلة السياسة المقارنة؛ ففيها تمت إعادة تعريف علم السياسة وانتقاله من علم الدولة إلى علم القوة والسلطة، وأصبح حقل السياسة المقارنة لا يقف عند حدود الحكومات بل يتجاوزها إلى الأبنية والعمليات السياسية داخل الدولة وعبر الدول، فكان اهتمام علم السياسة بالسلوك السياسي في عملية التوزيع وإعادة التوزيع. هذه التغيرات حولت دراسة السياسة جدياً؛ فبعد أن ظلّ هذا الحقل محافظاً ومثله العليا هي الرأسمالية والديمقراطية، فيما يسمى **نظرية التحديث** التي اعتقدت أن تطور المجتمعات سيجعلها ديمقراطيات رأسمالية، وأن جميع دول العالم ستلحق بهذا الركب، لذلك قام الباحثون في علم السياسة المقارن المتأثرون بنظرية التحديث بتوسيع مجال أبحاثهم لتشمل عدداً أوسع من الحالات. وقد أصبحت الأبحاث الميدانية المدعومة من الحكومات، ومن غير الحكومات الوسيلة المعتادة التي يستخدمها علماء السياسة لجمع المعطيات والمعلومات، واستخدام تكنولوجيا الحاسوب، وآليات الإحصاء الكمي في التعامل مع البيانات، ليتحول الموضوع إلى البحث في السلوك السياسي الفردي، وهو ما عرف باسم **الثورة السلوكية**. هذا الاتجاه هدف لتوليد نظريات وتعميمات يمكن أن تساعد على تفسير الحراك السياسي وتوقع أحداثه، في نظرة طموحة وهي الوصول لنظرية شاملة في السلوك السياسي والتحديث السياسي يمكن تطبيقها في جميع البلدان، بغض النظر على المجتمعات والهويات¹.

هذه الخلفية التاريخية للدراسات السياسية المقارنة مهدت لبروز منهجية مقارنة للسياسة العامة التي لم تظهر إلا في السنوات الثلاثين الأخيرة من القرن العشرين، وبشكل متخصص في دراسة تجارب تأخذ بالمقارنة القومية للقوميات تشترك في الخصائص، مثل مقارنة التجربة الاسكندنافية مقابل الأوروبيين، أو الأوروبيين الانجلوسكسونيين مقابل نموذج أوروبا الشرقية - الغربية، بالتركيز على حقول وقطاعات معينة في السياسة العامة مثل الرعاية الصحية، فرض الضرائب،

¹ المرجع السابق، ص18.

السياسة البيئية، كبؤر أساسية للتحليل والمقارنة بين السياسات، وهناك من ركز على مقارنة السياسات الأكثر عمومية وأكثر تأثير على التطور السياسي والاجتماعي، والهدف من هذه المقارنات والتواصل مع صنّاع السياسات من قبل الباحثين في الاختصاص هو؛ الوصول من خلال بحث التقاطعات الناشئة في تجارب النظم في صنع السياسات العامة لدليل ونموذج إرشادي في صنع السياسات العامة قابل للتطبيق، وتجنب المعيارية المثالية¹.

هذا التطور في الدراسات السياسية المقارنة بصفة عامة، وحقل السياسة العامة المقارنة بشكل خاص، وسع مجال التقاطعات مع العلوم الاجتماعية والطبيعية والتقنية الأخرى ذات العلاقة، واستدعى ضرورة الاستعانة بالمدرّبين في هذه الاختصاصات، في محاولات لترتيب المعلومات التجريبية عن السياسة العامة في خطوط تقاوم أي نموذج نظري محدد سابقاً، وهو مثار نقاش ابستمولوجي تزامن مع ظهور نظرية التحديث السياسي التي تحاول أن تسعى للنمذجة الدول والمجتمعات في سلوكها السياسي وسياساتها العامة وفق المنظور التطوري الغربي، وهو ما اثار مسألة حساسية النموذج سنحاول التفصيل فيها في الفرع الموالي.

6- السياسة العامة المقارنة وحساسية النموذج.. بين التجريب والمعيارية

يثير الحديث عن محددات النموذج الأمثل في صنع السياسات العامة وأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع الجيد وغير الجيد كثيراً من الجدل؛ حيث يتبادر لذهن الباحث المقارن للسياسات العامة فكرة النموذج في أدبيات التنمية في الستينات من القرن الماضي²، أين سيطرت النظريات الاجتماعية والاقتصادية على دراسات السياسة المقارنة المبكرة، هذه النظريات تقوم على المحاجة بأنّ الدول تستجيب لمسار عام في النمو الاقتصادي والتّحديث الاجتماعي بسياسات متماثلة من حيث الأساس، والحجّة في نظرهم المستويات المرتفعة للتطور الاقتصادي والتّصنيع، ومن دونها تحدث الاضطرابات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

فعلى الحكومات توفير المصادر المالية لتجعلها قادرة على السيطرة على المشكلات، فعلى سبيل المثال لا يمكن للدولة الوصول لسياسة الرفاه الاجتماعي، وحتى أدنى صورة له كالضمان الاجتماعي، وغيرها من البرامج الاجتماعية التي تضطلع بها الدولة، إلا إذا بلغت الدولة درجة عالية من التطور الصناعي، وتحول الأمم من المجتمعات الزراعية التقليدية، والاسراف الرأسمالي

¹ أرنولد ج، وآخرون، مرجع سابق، ص27

² خليل حسين، مرجع سابق، ص23.

المبكر، إلى مرحلة حديثة كوضع الدّول المتقدّمة ذات الاقتصاديات المختلطة¹. وهو نموذج قائم على قيم ذات خبرة غربية أوروبية، وفيها دعوة لتبعية لهذا النموذج.

من بعد الستينات كثرة الانتقادات لهذا النموذج الاقتصادي - الاجتماعي الموجه من قبل دوائر الباحثين في السياسة المقارنة الغربيين، مثلاً انتقد بأنّ هناك دول رائدة في برامج الرفاه الاجتماعي بوقت مبكر بكثير من المستوى الكلي لنموها الاقتصادي؟ ومن بين الانتقادات أيضاً مسألة تفاوت الدّول المتقدّمة في مقدار وصيغ الانفاق الحكومي بين قطر وآخ؟ في حين أنّ مسارها اقتصادي اجتماعي موحد، إلّا أنّها تختلف في السياسات على الرغم من أنّها في دائرة الدّول المتقدّمة. كتفسير لهذا تبين أنّ الأفكار المنغرس عميقاً في حضارة ونشأت الأمم والقيم الحضارية تؤثر بشكل خاص في توجهات هذه السياسات، مثلاً بين ارث الأمم الانجلو - سكسونية من الليبرالية القائمة على عدم التّدخل والدولانية الأبوية لدول القارة الأوروبية أو الطبيعة الأسرية للحياة التنظيمية في اليابان.

حاول النموذج الاقتصادي الاجتماعي، الغاء دور القوى السياسية في التحكم بنتائج السياسات، إلّا أنّ مجموعة كاملة من المناهج سرعان ما نشأت وهي جميعاً ترمي إلى اثبات أهمية السياسة، لذلك استخدم نطاق الحكومة الحزبية على نطاق المحاججة بأنّ السياسات تختلف تبعاً للتحوّل الحزبي المسيطر على الحكم، ودرجة الصراع الطبقي في ظل تنافس بين القوى التجارية المدفوعة بمتطلبات مراكمة الثروة، ومن جهة العمال وممثلهم من جهة أخرى، وهو ما يثبتته كثرة التنظيم السياسي للعمال من خلال حزب اشتراكي ديمقراطي يرتبط بحركة نقابية واسعة، هذا النوع من التشكيل السياسي أصبح العامل الأساسي والحاسم في صنع جدول الأعمال السياسي للحكومات، ونتائجها.

ضمن النموذج الغربي نجد أيضاً النموذج التساهمي الجديد، وهو نظام أوسع تتمثل فيه جميع مصالح السياسات العامة وارتباطها بالحكومة من خلال مساومة مؤسساتية في تحديد وتنسيق وتنفيذ السياسة وعلى قدر المساومة والتساهمية يكون نجاح الحكومة، خاصة تساهمية القطاع الخاص، فبزوال الحدود بين القطاع العام والخاص في نظام واحد تشترك فيه المسؤولية بين الأطراف الاجتماعية الرئيسية.

الأسلوب الأخير الذي تباين عن غيره من الأساليب المتبعة في الدول المتقدمة الأوروبية، أسلوب حظي بالبروج يعرف بمنظور العملية السياسية للمؤسساتية؛ هذا المنظور يضع الدّولة

¹ أرنولد ج، وآخرون، مرجع سابق، ص28.

في المركز من خلال كياناتها المؤسسية القوية، وطريقة تفاعل هياكلها، وقدرتها على احتواء القطاعات وخاصة الاقتصادية منها والتأثير فيها، والتعامل معها بتغذية راجعة. وهي عملية سياسية تقوم على التحالفات السياسية، والمنافسة الحزبية والملاحم الأخرى في لوحة صنع السياسة.

على اختلاف النماذج الستة التي ذكرت إلا أنها تشترك في مجموعة من القيم التي تقدمها وهي؛ الرقابة والشفافية والعلانية، وهي قيم تنطبق على كل النظم والمجتمعات الرشيدة، وهي قابلة للتحقيق بأي أسلوب من هذه الأساليب والنماذج في التسيير وصنع السياسات، غير أن البلدان تتفاوت في آليات التطبيق، لذا يمكن القول عمومية القيم وخصوصية آليات تطبيقها.

7- أهداف المقارنة بين السياسات العامة

تم تناول هذا الفرع بالتفصيل في المحاضرة، لهذا يتعين على الطالب العودة لما دونه الحاضرين أثناء المحاضرة.

8- صعوبات ومشاكل البحث المقارن للسياسات العامة

تم تناول هذا الفرع بالتفصيل في المحاضرة، لهذا يتعين على الطالب العودة لما دونه الحاضرين أثناء المحاضرة.

المحور الثاني: صنع وتحليل السياسية العامة نظرياً دراسة مقارنة

استخدمت لفظة صنع السياسة (Policy Making) للتأكيد على أنها حصيلة عملية سياسية متعددة الخطوات والمراحل، وأنها نتاج لمساهمة أطراف متعددة ومن مستويات وتخصصات وصلاحيات متباينة، فعملية صنع السياسة العامة تبعا لذلك تعد عملية ديناميكية معقدة تشارك فيها أطراف مجتمعية ورسمية مستفيدة منها أو متأثرة بها، وتتم من خلالها صياغة البرامج، والأنشطة، والأعمال التي تنوي الحكومة القيام بها لحل مشكلة، أو الاستجابة لمطلب، أو لدفع مفسدة، أو لإحداث تغيير أو تطوير لما هو قائم أو لتحقيق مصلحة عامة¹، وفي هذا المبحث سنتناول عملية صنع السياسة العامة، والهدف من التذكير بالإطار النظري للسياسة العامة هو بيان وجه المقارنة في كل مطلب، وكيف يستفيد الباحث المقارن من تعدد منظورات الرؤية لعملية صنع السياسة العامة، وذلك من خلال أربعة مطالب وهي كالآتي:

¹ عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة

تمثل دراسة السياسة العامة نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الاجتماعية¹، ودراسة السياسة العامة كغيرها من الدراسات شكلت جدلاً كبيراً بين الباحثين حول ماهيتها والموضوعات التي تتناولها، لذلك تعددت التعريفات حول فهم السياسة العامة والإحاطة بجوانبها المتعددة في كونها تمثل الجانب الأدائي للحكومة والفعل السياسي، أو أنها ترتبط بكافة جوانب النظام السياسي ولا تقتصر على دور الحكومة لذلك اختلف الباحثون في تعريفاتها والتي بلغت أكثر من أربعين تعريفاً².

من هنا تكون مهمة الإحاطة بالسياسة العامة، وإعطائها مفهوماً محدداً مهمة صعبة نوعاً ما، ذلك لتعدد وظائف الأنظمة السياسية والمتغيرات المؤثرة بتلك الوظائف والدور المتنامي للمجتمع مما جعل من السياسة العامة ليس مهمة النظام السياسي فقط وإنما إبراز تأثير المجتمع في عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة ومراقبة الأداء الحكومي، ومن أجل الإحاطة بمفهوم السياسة العامة يمكن تناول هذا المفهوم من خلال التركيز على التعريفات التي أسبغت على السياسة العامة الجانب التشريعي، والتي وصفت السياسة العامة على أنها (قرار أو مجموعة قرارات سياسية) والجانب التنفيذي الذي ينظر للسياسة العامة كونها (خطط وبرامج عمل تنفيذية)، فالسياسة العامة في إطار التشريع عرفت بأنها (مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام)³، كذلك تعرف السياسة العامة على وفق هذا المنطلق بأنها (قرار دائم يتميز بثبات السلوك الذي يترتب عليه، كما أنه يمثل وجهات نظر أولئك الذين اتخذوا القرار والذين يلتزمون به)⁴، ويعرفها (ديموك) على أنها (مجموعة المبادئ المرشدة أو التي ينبغي أن تكون مرشدة عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط القومي)⁵، وبنفس الاتجاه يرى (فليب برو) السياسة العامة ما هي إلا (مجموعة مبنية ومتماسكة من النوايا وهي قرارات وانجازات يمكن عزوها لسلطة عامة محلية، وطنية، أو فوق وطنية)⁶.

¹ جابرييل إيه الموند وجي بنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة هشام عبد الله، ط1، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 188-189.

² السيد ياسين، السياسة العامة القضايا النظرية والمنهجية، في على الدين الهلال وآخرون، تحليل السياسات العامة قضايا منهجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988، ص 03.

³ وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مركز الدراسات الدولية، بغداد، 2001، ص 16.

⁴ خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ط1، ذات السلاسل، الكويت، 1989، ص 45.

⁵ نقلاً عن: كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ط1، شركة الربيعان للتوزيع والنشر، الكويت، 1987، ص 283.

⁶ فليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص 493.

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

من الناحية التنفيذية تعرف السياسة العامة على أساس الأداء الحكومي وتنفيذ القرارات ومن هذا المنطلق عرفها (جيمس أندرسون) بأنها (برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكلة أو قضية تثير الاهتمام)¹، وفي هذا الاتجاه أيضا تعرف بأنها (خطط أو برنامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لمدة زمنية مستقبلية وبحيث يكون لها مبرراتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة والمسؤول عن التوجيه هي الحكومة)²، إذن تصاغ السياسة العامة لتحقيق أهداف أو تأسيس قيم أو إشباع حاجات، وهي تشير إلى إطار عام للفعل، هذا الفعل يقوم على تحديد أو تعريف المشكلة التي تواجه المجتمع وصياغة الحلول لها واتخاذ القرار وتطبيق البرنامج وتقييم نتائج الفعل أو الأداء الحكومي³.

خلاصة القول أن السياسة العامة هي عملية حركية مستمرة ودائمة التطور والتغيير تقوم بها الحكومات والأنظمة السياسية وذلك بوصفها استجابات للمطالب والمشاكل والتحديات التي تفرضها كلتا البيئتين الداخلية والخارجية سواء أكانت الاستجابة ايجابية أم سلبية فهي باختصار خطة أو طريقة تقوم بها الحكومة والأنظمة السياسية وقد لا ينبغي عدها الطريقة أو الخطة التي تهيئ الحلول الكاملة للمشاكل والمطالب والتحديات جميعها، وإنما وسيلة تستطيع بواسطتها أمة من الأمم تحديد مقترحات ولفترة من الفترات ينبغي تبنيها بعدها سياسات عامة وتحديد أي من المقترحات التي ينبغي رفضها أو طرحها.

المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة العامة

تتميز السياسة العامة التي يقررها وينفذها النظام السياسي بالتنوع والشمول والتغلغل الذي يمس كافة جوانب الحياة في المجتمع. وصنع السياسات العامة لحل مشاكل المجتمع، هي عملية سياسية في المقام الأول، وتتميز بالصعوبة والتعقيد، وتختلف طبيعة وإجراءات صنع السياسة العامة من دولة إلى أخرى تبعا للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية منها⁴.

¹ جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، دار المسيرة، عمان، 2010، ص 22.

² خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 47.

³ السيد ياسين، مصدر سبق ذكره، ص 8-9.

⁴ ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 159.

يعرف (دور) عملية صنع السياسة العامة بأنها (عملية معقدة تتسم بتتبع مكوناتها التي يكون لكل منها إسهامه المختلف، فهي تقرر الخطوط الأساسية للفعل وتتسم بتوجيهها نحو المستقبل وسعيها إلى تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة)¹.

إذن فصنع السياسة العامة ليس عملية سهلة بأي حال من الأحوال بل هي عملية على درجة من الصعوبة والتعقيد، فهي عملية حركية بالغة الحساسية والتعقيد وتشمل على العديد من المتغيرات والمؤثرات وعوامل الضغط التي يؤدي تدخلها وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة من ردود الفعل التي تتصرف بدورها إلى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي².

تتطوي عملية صنع السياسة العامة على عدة خصائص وتتم بمراحل متعددة تختلف في طبيعتها وحدتها وتعقيدها من دولة إلى أخرى وفقا لعوامل كثيرة أهمها النظام السياسي ونظام الحكم في كل منها.

فالنظام السياسي في كل دولة هو الذي يحدد كيفية رسم السياسة العامة وبالتالي يحدد دور الأفراد والجماعات غير الرسمية في تحديد المشكلة وطرحها على الحكومة وفي استخلاص الحلول البديلة والاختيار من بينها، ويعين القنوات التي يمكن عن طريقها إحداث تأثير في إجراءات العمل الحكومي وفي أصحاب سلطة اتخاذ القرار السياسي الرسمي بما يترتب عليها تبني حلولاً يقترحونها كسياسة عامة، كما أن النظام السياسي ونظام الحكم هما اللذان يحددان صلاحيات المؤسسات الرسمية (السلطة التشريعية، التنفيذية، والقضائية) لدراسة المشكلة العامة ورسم سياسة عامة لحلها وإقرار هذه السياسة وتحويلها وتنفيذها وتقويم آثارها ونتائج تنفيذها، كما يحددان الأجهزة التي تسهم في هذه العمليات ودور كل منها وكيفية التنسيق بينها للوصول إلى قرار سياسة عامة تحقق رضا عاما، وعلى الرغم من التفاوت بين الدول في كثير من التفاصيل يمكن استخلاص إطار عام من المراحل التي تعد منهاجاً لرسم السياسة العامة وينطوي هذا الإطار على المراحل الرئيسية الآتية³:

أولاً: تحديد المشكلة العامة والمقصود الاعتراف بوجود مشكلة تواجه المجتمع أو حاجة عامة يتطلبها أو هدف ينشده وتكون قناعة بالحاجة إلى التدخل الحكومي.

ثانياً: إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة العامة وإدراجها في جدول أعمالها واعتراف الحكومة بها والالتزام بالعمل على علاجها.

¹ نقلا عن: وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 29-30.

² خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 35-36.

³ لمزيد من التفاصيل ينظر: خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 99-100.

ثالثاً: رسم مقترحات سياسة عامة لمواجهة المشكلة وحلها وهذا يتطلب موازنة موضوعية وسياسية بين الحلول البديلة واختيار ذلك البديل الذي يوفق قدر الإمكان بين المصالح المتضاربة، ويحقق الصالح العام قدر الإمكان.

رابعاً: إقرار البديل المختار للسياسة العامة، أي إصدار الحال الذي استقر عليه رأي الحكومة في شكل قانون أو قرار رسمي له صفة التشريع وقوة الإلزام.

خامساً: تمويل الحكومة الاعتمادات اللازمة لوضع السياسة العامة موضع التنفيذ، وتمويل السياسة العامة هي مرحلة تالية لإقرار السياسة العامة.

أما من ناحية خصائص عملية صنع السياسة العامة فإن أي حكومة لها مجموعة من القواعد النافذة لاتخاذ القرارات، ولديها دستور نافذ، وتحاول حتى الحكومات العسكرية والدكتاتورية القائمة على الإكراه أن تكون لديها مجموعة من الترتيبات النافذة لاقتراح المراسيم ودراساتها وتبنيها، وقواعد القرار أو أحكام القرار هي القواعد الأساسية التي تحكم طريقة اتخاذ القرار وتوضع أدوار صنع السياسة العامة وتقسيمها إقليمياً ووظيفياً وما شابه ذلك¹، وفي إطار توصيف عملية صنع السياسة العامة وتحليلها يكاد يجمع خبراء الفكر السياسي والنظمي والمختصون في إدارة السلطة ونظام الحكم والأكاديميون من حقل الاختصاص على أنها تتميز بالخصائص الآتية²:

1- تشتمل عملية صنع السياسة العامة على عمليات التخطيط وإعداد القرار والبرمجة، تلك التي تشارك فيها عناصر كثيرة تتمتع بدرجات متفاوتة من السلطة والصلاحيات داخل النظام السياسي.

2- إنَّ عملية صنع السياسة العامة ذات طابع ديناميكي متحرك، فهي نتاج أو محصلة تفاعل بين الأفراد وجماعات المصالح ومؤسسات حكومية وغير حكومية وعوامل داخلية وخارجية بكل ما يتضمنه ذلك من مشاورات واتصالات وضغوطات تمارسها الأطراف المعنية.

3- إنَّ عملية الصنع تنطوي على محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتضاربة لحل المشكلة وسبل علاجها.

4- صنع السياسة العامة نشاط حكومي أكثر شمولاً وأوسع نطاقاً من التخطيط الذي يتم عادة في إطار سياسة عامة معينة، كما أنَّ التخطيط جهد عقلائي رشيد يعتمد أساساً على إتباع

¹ جابرييل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 160.

² لمزيد من التفاصيل ينظر: كمال المنوفي، مصدر سبق ذكره، ص 287-289. كذلك: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 129-130.

أسلوب علمي في حين إن رسم السياسة العامة يقوم فضلا عن هذا على الحكم الشخصي للمسؤولين الحكوميين وخبراتهم وآراء مستشاريهم.

5- تثير عملية صنع السياسات العامة خلال عملية المفاضلة بين البدائل المطروحة عدة تساؤلات وبحسب المشكلة أو القضية المطروحة، وهي من قبيل ما مدى استجابة النظام السياسي لمطالب الأغلبية؟ وكيف يستجيب النظام السياسي (أو ينبغي) لمطالب الأقلية؟ وما هي القوى أو الفئات ذات المطالب الأكثر مدة والأشد ضغطا؟ وما هي البرامج الكفيلة بإشباع المطالب العامة؟ وما هي طبيعة الأساس الذي يتصرف في ضوءه صانعو القرار هل الرشد والحكمة أم مقتضيات السياسة وضرورتها أم الجدة الاقتصادية أم العدالة الاجتماعية أم المصلحة الحزبية؟ وعادة تواجه عملية صنع السياسة العامة العديد من المشاكل والتي قد تتجه باتجاهين¹:

أولاً: قد تكون جزءا من كينونة العملية.

ثانياً: قد تكون نتيجة تطوير السياسة العامة.

يمكن إجمال هذه المشكلات بما يأتي²:

أ- مشكلات تتعلق بالمعلومات والتغذية العكسية التي تحتاجها عملية صنع السياسة العامة منها:

- صعوبات في تحقيق الاتصالات المعنية بالسياسة العامة.

- ضعف التغذية الراجعة (العكسية) بسبب ضخامة الأجهزة الإدارية الحكومية.

ب- مشكلات ترتبط بالقيود المفروضة على السياسة العامة، من خلال الإطار المؤسسي المحيط بعملية الصنع:

- القيود الدستورية التي وضعت تحديات على المؤسسات المشاركة في ممارستها للسلطة.

- حجم الحكومة وإعداد المشكلات التي تواجه الحكومة والدرجات العالية من التعقيد في تلك المشكلات أو في بعض منها.

- المنافسة إزاء المصادر والموارد النادرة.

- الرزنامة المؤسسية والتي تضغط أحيانا على القرارات مثل (الضغط على الميزانية للصرف خلال أوقات غير مناسبة في السنة).

ج- مشكلات تتعلق بصانع السياسة شخصيا:

¹ لمزيد من التفاصيل ينظر: فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، دار المسيرة، عمان، 2001، ص 264.

² المصدر نفسه، ص 264-267.

- لا يجد صانع السياسة إلا وقتاً محدداً يكرسه لصنع القرار.
- عدم تمكنه بمفرده إلا أن يتعامل مع كم محدد من المعلومات وإعطائها وزناً عقلانياً.
- عدم الإلمام بجميع المعلومات حول المشكلة أو القضية، إذ أنّ المعلومات لا تمثل إلا جزءاً بسيطاً من كل المعلومات الواجب توفرها.

د- مشكلات تتعلق بإخفاق السياسات العامة المتخذة:

- فشل السياسة بسبب رداءة التشخيص، أو قد يتطلب إمكانات تفوق قدرة الحكومة.
 - غياب التوازن والانسجام بين أهداف السياسة العامة وبين حقيقة ما ينبغي انجازه.
- هذه أبرز المشكلات التي تواجه عملية صنع السياسة العامة وأنّ هذه المشكلات جزء لا يتجزأ من شخصية السياسة العامة.

أخيراً يمكن القول بأننا مع رأي جابرييل الموند في قوله (إنّ عملية صنع السياسة العامة هي العملية المحورية في عملية السياسة)¹، إذ يتم التفاعل بين العديد من المتغيرات والمؤثرات وعوامل الضغط لأجل أن تتحول مطالب أفراد المجتمع إلى سياسة عامة.

المطلب الثالث: تنفيذ السياسة العامة

يقصد بالتنفيذ اتخاذ كل ما يلزم القيام به من أعمال بقصد تحقيق الأهداف، أي هو ترجمة السياسة العامة بما ينطوي عليه من أهداف وقواعد ومبادئ إلى خطط وبرامج عمل محدد ينتظر أن يترتب على تطبيقها أن تحقق الأهداف²، فتنفيذ السياسة العامة تتمثل بمجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع العملي وتقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية لتحقيق مقاصد السياسة العامة³.

كما أن تنفيذ السياسة العامة هي عملية ذات صفة مرنة باستمرار، ولها القدرة على جعل السياسة العامة حقيقة فعلية، كما تتضمن عملية متحركة باتجاه السياسة أو باتجاه الفعل معاً، بالشكل الذي يجعل منها سياسة استمرار الفعل نحو تحقيق الأهداف⁴.

تعد عملية تنفيذ السياسة العامة هي المرحلة الثانية من مراحل بناء السياسة العامة وتتضح أهمية هذه المرحلة من التعرف على جوهرها، فبتشريع القوانين وإصدار السياسات العامة ووضع الخطط لا يمكن أن يسهم في تحقيق ما تهدف إليه إلا من خلال عملية التنفيذ وإلا فإنها ليست إلا

¹ جابرييل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 159.

² خيربي عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 147.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 273.

⁴ المصدر نفسه، ص 273.

حبرا على ورق، وهذا يعني أن التنفيذ هو حلقة الوصل التي يمكن عن طريقها الوصول إلى الأهداف العامة.

يمكن وصف القرار بأنه مخرجا من مرحلة التشريع، ومدخلا وبداية لمرحلة التنفيذ أي أن قرار السياسة العامة عمل سياسي بالدرجة الأولى يتم في نطاق السلطة التشريعية حتى لو ساهمت في صنعه وصياغته السلطة التنفيذية بدور كبير أو صغير فدور السلطة التنفيذية في هكذا نشاط يعد من قبيل العمل السياسي، وبصدور القرار وانتقاله من نطاق السلطة التشريعية تصبح السلطة التنفيذية هي المسؤول الأول عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف وتوجهات صانع القرار مع الالتزام الدقيق بالمبادئ والقواعد التي وضعها المشرع¹.

تضم عملية تنفيذ السياسة العامة مراحل أساسية هي²:

1- مرحلة التقديم: ويقصد بها تفسير القوانين ذات الصفة العمومية بتفصيلات وتوضيحات اللبس الذي يكتنفها أثناء الصياغة.

2- مرحلة النمو والتعديل: ويبدأ فيها تنفيذ السياسة العامة بعد وضع التصميم المناسب لها ومراقبة سير خطة العمل، وبحث مشكلاتها وإجراء المراجعة اللازمة.

3- مرحلة النضوج: وهي المرحلة النهائية التي تنتوع فيها عمليات البناء للسياسة العامة بالاستقرار لكي تصبح ممارسة منضبطة تكشف من خلالها هوية الأداء العام للسياسة.

من هنا فإن عملية تنفيذ السياسة العامة تنطوي على الخطوات الآتية:

أولاً: تكليف أحد الأجهزة الإدارية (أو أكثر) التابعة للسلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ السياسة العامة وقيام هذا الجهاز بتنسيق وظائفه لضمان انجاز أهداف السياسة العامة³.

ثانياً: وضع الخطط التنفيذية: يحتل التخطيط مكانة متقدمة في العملية الإدارية وأهم عناصره والأساس الذي ترتكز عليه العناصر الأخرى، والتخطيط في أوسع معانيه يعني التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة⁴، فالتخطيط عنصر جوهري وأساسي لإيجاد إطار نظري لمجمل الفعاليات الواجب القيام بها لتحقيق أهداف السياسة العامة

¹ ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 170.

² وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 94.

³ ثامر كامل محمد الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، بغداد، العدد 33، 2006، ص 148.

⁴ وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 97.

وكيفية القيام بها بمعنى الدراسة المسبقة التي تتوخى وضع البرامج والأساليب والإعتمادات اللازمة وإعداد المستلزمات الفردية لضمان الوصول إلى الغايات¹.

ثالثاً: البناء التنظيمي: لضمان تنفيذ البرامج والمشروعات والفعاليات التي تتضمنها الخطط التنفيذية الرامية إلى تحقيق أهداف السياسة العامة، يعد البناء التنظيمي لهيكل الوظائف الذي يتولى المسؤولية التنفيذية أحد العناصر الأساسية لتنفيذ السياسة العامة، فالتنظيم عملية إدارية تخطيطية معقدة تتطوي "من بين ما تتطوي عليه" على تحليل البرامج والمشروعات والأعمال اللازم القيام بها إلى وظائف يمكن أن يعهد بكل منها إلى موظف²، وتشمل عملية التنظيم على تحديد الخطوات والأساليب والإجراءات والأدوات والمعدات الضرورية للتنفيذ، واللوائح والتعليمات الإرشادية للعاملين لمساعدتهم على تنفيذ الأعمال الموكلين بها³، وبهذا يكون التنظيم الإطار العام لهيكل الوظائف التي يتولى كل منها مسؤولية تنفيذ جزء من الأعمال اللازمة لتحقيق الأهداف⁴.

رابعاً: ميزانية التنفيذ: يعد التمويل المالي ضرورة لازمة لضمان تنفيذ السياسة العامة ولنجاح خططها وإجرائاتها، بمعنى أن القرار الحكومي بتنفيذ السياسة العامة لا يتحول إلى حقيقة واقعية وعمل فعلي إلا إذا اقترن بتوفير الموارد المالية اللازمة والمرسومة سلفاً سواء عند اتخاذ القرار أو عند التخطيط للسياسة العامة⁵.

خامساً: توظيف الموارد البشرية: يقصد بالتوظيف مجموعة معقدة من الأعمال الإدارية التي تهدف إلى شغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي أو الوظيفي بأشخاص تتلاءم خلفياتهم العلمية وخبراتهم العملية ومهاراتهم الإنتاجية مع ما يتطلبه حسن القيام بهذه الوظائف⁶، والهدف الرئيس من عملية التوظيف هو توفير الأعداد اللازمة من الأفراد والموظفين الذين يتمتعون بالمعارف والخبرات والمهارات المطلوبة لإنجاز الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة.

مما تقدم يمكن القول أن تنفيذ السياسة العامة يتطلب مجموعتين من الأنشطة الهادفة، إلى تنظيم السياسة العامة وتفسيرها وتطبيقها، وهو ما يوضح ذلك التشابك بين الإدارة والسياسة ودور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة.

¹ ثامر كامل محمد الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، المصدر السابق، ص 149.

² خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 153.

³ ثامر كامل محمد الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، المصدر السابق، ص 149.

⁴ وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 99.

⁵ ثامر كامل محمد الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، المصدر السابق، ص 149.

⁶ خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 157-158.

المطلب الرابع: تحليل وتقويم السياسة العامة

تعد مرحلة تحليل السياسة العامة جزءاً مكملاً لرسم السياسة العامة وتنفيذها، فهو يناقش أساساً الأسلوب الذي يتبع في إعداد مقترحات أو مشروعات السياسة العامة وخطط وبرامج تنفيذها، وفي اتخاذ القرارات بالاختيار والمفاضلة بين الحلول أو السياسات البديلة لحل المشكلة، أما التقويم فيعني عملية مقارنة للنتائج وآثار تنفيذ الأهداف والمعدلات التي حددتها السياسة العامة والهدف من هذه الخطوة هو تقويم الأداء التنفيذي للبيروقراطية والكشف عن مدى مطابقة النتائج للتوقعات، ومن ثم مدى النجاح في حل المشكلة العامة ثم الكشف عن أسباب القصور في تحقيق الأهداف والعمل على تلافيها بتعديل برامج العمل أو حتى تغيير أهداف السياسة العامة نفسها.

نتناول في هذا المطلب تحليل وتقويم السياسة العامة وبالشكل الآتي:

أولاً: تحليل السياسة العامة:

يقصد بتحليل السياسة العامة بأنه إتباع أسلوب علمي وموضوعي منظم يعتمد أسلوب المنطق والحجة والقرينة لاختيار سياسة عامة يتوقع أن تحقق أقصى درجة من النجاح في حل المشكلة توفيراً للاحتياجات أو تحقيقاً للأهداف العامة أو لحل مشكلة¹.

يعرفها (توماس داي) بأنها (معرفة ماذا تفعل الحكومة ولماذا تفعل ذلك؟ وما هي الفروق والتغييرات التي تحدثها أفعالها؟)². وتعني كذلك بأنها بحث علمي تطبيقي للعلم الاجتماعي، إذ تستخدم فيه مناهج بحثية متعددة لكي ينتج معلومة أساسية تتعلق بسياسة ما من شأن هذه المعلومة أن تؤدي إلى حل المشكلة الخاصة بالفعل من خلال الآثار المترتبة على حل واحد أو عدة حلول سواء في المستقبل القريب أو البعيد³.

إن تحليل السياسة العامة لا يقتصر على مرحلة أو عملية من عمليات السياسة العامة بل هي ملازمة لأكثر من عملية والدور المهم لعملية التحليل تتزايد مع التطور السريع الذي تشهده المؤسسات أو مؤسسات النظام الإداري المعاصر، فقد نشأت آلية للتنسيق بين صانعي السياسة العامة ومتابعة عملية التنفيذ وتحليل النتائج وأهم هذه الآليات هي (وحدات تحليل السياسة) والتي تقوم على أساس التعاون بين الإدارة العليا والقيادات التي تصنع وتنفذ وتقوم السياسة العامة⁴.

¹ خيربي عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 172.

² نقلاً عن: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 95.

³ السيد ياسين، مصدر سبق ذكره، ص 3.

⁴ رواء زكي الطويل و وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة في تركيا الركيزة الاقتصادية، سلسلة دراسات استراتيجية، مركز الدراسات الدولية، بغداد، العدد 3، 2002، ص 12.

يمكن تصنيف تحليل السياسة العامة إلى ثلاثة أنواع¹:

1- تحليل سابق على اتخاذ القرار للسياسة العامة، وهو يهتم بجمع سلطة اتخاذ القرار السياسي لاعتمادها وإقرارها والأمر بتنفيذها.

2- إنَّ التحليل يتم خلال عملية التنفيذ أو بعد التطبيق الفعلي لخطط وبرامج العمل التي تستهدف تحقيق أهداف السياسة العامة، ومن أهداف هذا النوع، الحكم على مدى النجاح في تحقيق الأهداف والتعرف على الصعوبات أو معوقات التنفيذ للعمل على إزالتها.

3- التحليل الشامل الذي يقوم على فرض أن صنع السياسة العامة عملية مركبة تتطلب استمرارية المقارنة بين النتائج والأهداف باستخدام هذه المعلومات لاقتراح سياسات وإجراءات تنفيذ بديلة احتمالات نجاحها أكبر وهذا بحد ذاته يعتمد على طبيعة المعلومات التي يتم جمعها. كما أنَّ هناك مشكلات ذات صفة علمية تواجه عملية تحليل السياسة العامة مثل²:

- نقص البيانات والمعلومات وتضاربها وعدم إثباتها.

- السرية المفروضة من قبل الجهات المسؤولة على بعض الوثائق، وحول الملفات بصدد بعض الموضوعات ذات العلاقة باهتمام المحلل.

- ندرة الدراسات المماثلة والمقارنة.

بناء على ما تقدم يتبين لنا أن تحليل السياسة العامة له غاية وهدف واضح حيث يسعى تحليل السياسة العامة إلى تحقيق أهدافه الأساسية لغرض تحسين صنع السياسات العامة، ثم تحسين تنفيذها وأدائها، فضلا عن تقويم نواتجها وآثارها ومضاعفاتها، وغرضه الأساسي في هذا المسعى هو بشكل عام فهم ما يحدث وتقديم التفسير لماذا حدث أو يحدث وإلى حد ما التنبؤ بما يحدث وهذا يجعلنا أن نضع نصب عيننا على جملة من الحقائق وهي³:

1- إنَّ تحليل السياسة العامة ليس معناه تفضيل أو تحبيذ هذه السياسة العامة على حساب غيرها وإنما التفضيل والتحبيذ قائم بناء على الدراسة العلمية والتحليل التخصصي الذي يشير لذلك.

2- إنَّ تحليل السياسة العامة بدون أحكام قيمية يغدو جهدا لا طائل من ورائه.

3- إنَّ الموضوعات الحقيقية في تحقيق أهداف تحليل السياسة العامة تتجلى في تحسين عمليات صنع السياسة العامة.

¹ السيد عليوه وعبد الكريم درويش، دراسات في السياسة العامة وصنع القرار، جامعة حلوان، القاهرة، 2000، ص 33.

² السيد ياسين، مصدر سبق ذكره، ص 10.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، 112.

4- إن تحليل السياسة العامة لا بد أن يبدأ بوصف السياسات العامة وأجهزتها ولا يكتفي عند الوصف وإنما مواكبة الأنشطة الفعلية في التحليل.

5- إن أدبيات تحليل السياسة العامة، ليست متوقفة على مسماها وإنما تحليل النظم وبحوث العمليات والموازنة والتخطيط كلها تعبر عن أهداف تتقارب مع أهداف تحليل السياسة العامة.

ثانياً: تقويم السياسة العامة

إن السياسة العامة لا يمكن أن تقي بمتطلباتها بشكل تام أو فعلي على مستوى الصنع أو على مستوى التنفيذ، حينما لا تتصاحب وتتواكب معها عملية هامة جداً، وهي عملية التقويم التي تدعو إلى معرفة عملية وحقيقية وموضوعية بالانعكاسات السلبية أو الإيجابية المترتبة عن السياسة العامة وعن تنفيذها وعن أثر المخرجات ومدى فعاليتها أو كفاءتها، في تحقيق الأهداف التي قصدتها¹.

فعملية تقويم السياسة العامة يقصد بها إتباع أساليب بحث موضوعية عملية دقيقة في دراسة النتائج وآثار السياسات والبرامج التي تنفذها الحكومة والحكم على مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المنشودة².

تفهم عملية التقويم بأنها عملية تحليل عدد من السياسات أو البرامج أو المهام من جهة نظر البحث عن مزاياها وعيوبها المقارنة، ووضع نتائج هذه التحليلات في إطار منطقي³. يمكن القول من خلال تلك التعريفات لعملية تقويم السياسة العامة بأن التقويم عملية اختصاصية ذات طابع علمي وتطبيقي، تهدف إلى فحص البرامج والمشروعات والعمليات التنفيذية والمرتبطة بالسياسة العامة، ودراسة نتائجها وما يترتب عنها من العوائد والفوائد.

لتقديم رؤية تعريفية أكثر عملية حيال تقويم السياسة العامة قام "معهد الدراسات الحضرية الأمريكية" بتوضيح عملية تقويم برامج السياسة العامة، من خلال المحاور الثلاثة الآتية⁴:

1- إن عملية التقويم تشتمل على تحديد فاعلية برنامج ما، قائم ومستمر ثم التحقق من المدى الذي ينجز به هذا البرنامج أهدافه المطلوبة.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 309.

² خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 237.

³ وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص 117.

⁴ نقلاً عن: فهمي خليفة الفهداوي، المصدر السابق، ص 311.

2- إن ذلك يتم من خلال الاعتماد على مبادئ البحث العلمي ونماذجه في سبيل تمييز الآثار المباشرة للبرنامج على الآثار غير المباشرة، والتي قد تكون نتيجة لمؤثرات أخرى من غير البرنامج المعني.

3- في ضوء ذلك تسعى عملية التقييم نحو تحسين أداء البرامج عن طريق تعديل بعض عناصرها وتطوير أدائها.

تأتي عملية التقييم بعد مرحلة التحليل وتوصف بأنها مرحلة إتباع إجراءات الحكمة عما إذا كانت السياسة العامة جديرة بالتنفيذ أو الاستمرار، ويمكن رصد عملية التقييم داخل حركة السياسة العامة عبر ثلاث مراحل:

1- تقييم عملية صنع السياسة العامة:

إن هدف تقييم السياسة العامة يدور حول مدى كفاءة وفعالية هذه السياسة، إذ تعد عملية التقييم بمثابة المدخلات للنظام السياسي، ومرحلة تقييم عملية صنع السياسة مهمة لأنها توفر معلومات عن آثار المقترحات على كل أعضاء المجتمع، ويساعد في عملية الاختيار، وقد يقلل من تحيز صنع السياسة ويزودهم بالمعلومات الضرورية، وقد يقررون إعادة صنع السياسة، ولا يعني التقييم الرسمي هنا إتخاذ قرار الاختيار، فهو يساعد بتوفير الأساس الوقائي لموضوعات القرار لكل المشاركين فيه¹.

2- تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة:

تنصب عملية تقييم التنفيذ على إجراءات تنفيذ أو تطبيق السياسة - البرنامج والهدف الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي بإتباع الخطط والبرامج والإجراءات المرسومة²، فالجهاز التنفيذي المسؤول عن التنفيذ يعتمد على التقييم كأداة للحكم على ما حققته السياسة العامة من زيادة أو نقص في التأييد الشعبي والحكومي لجهود البيروقراطية المسؤولة عن التنفيذ وما قد يترتب على ذلك من احتمالات رفع مكانة الجهاز بين أجهزة السلطة التنفيذية³.

يمكن القول إن الهدف من تقييم التنفيذ هو الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي بإتباع الخطط والبرامج المرسومة.

3- تقييم آثار السياسة العامة:

¹ وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، المصدر السابق، ص 120.

² المصدر نفسه، ص 121.

³ خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 240-241.

تتم عملية التقييم هنا بعد التنفيذ لكي تحدث مخرجات السياسة العامة آثارها في المجتمع وهذا ما نقصده بتقويم الآثار والذي يتم في مراحل مختلفة طالما أن السياسة العامة لم تعطي نتائجها النهائية لتقدير إمكانية الاستمرار في السياسة العامة¹، وفي هذه العملية ينبغي تحليل نتائج السياسة على وفق النظام السياسي.

قد تعترض عملية التقييم بشكل عام بعض المشاكل منها²:

1- التسببية: ويقصد بها عدم وضوح العلاقة بين السبب والنتيجة، فالتقويم يتطلب مراعاة التغيير الذي تحدثه السياسات في الظروف العامة وفي المجالات التي دعت إلى رسم السياسة، ولكن مجرد إثبات أن العمل (أ) قد أنجز والطرف (ب) قد ظهر، فهذا لا يعني بالضرورة أن علاقة السبب بالنتيجة قد وضحت، فبعض الأشياء قد تحدث بسبب سياسة معينة أو بدونها.

2- تشتت آثار السياسة: ويقصد به أن السياسة قد تشمل أفرادا وشرائح غير الذين توجه إليهم هذه السياسة، وهنا يصبح التقييم صعبا لأن الاحتمال قائم بعدم وجود أهداف محددة للسياسات.

3- صعوبة الحصول على المعلومات: وقد يعيق نقص المعلومات والبيانات الإحصائية محلل السياسات العامة ومقومها.

4- المقاومة الرسمية: ومن المشاكل التي تواجه عملية التقييم هو أن المنظمات أو بعض موظفيها قد تفشل عمليات التقييم أو تحجب إعطاء المعلومات أو تمتنع عن التعاون مع الجهة المقومة، أو تحول دون إكمالها وسبب ذلك احتمال أن تكون نتائج التقييم غير جيدة أو دون ما هو متوقع منها وهذا يعرض سمعة الدائرة ونفوذها وربما مستقبلها للخطر.

5- التقييم غير المؤثر: وقد يوجه النقد إلى التقييم بعد اكتماله بحجة عدم دقته أو شموليته وعندها تهمل نتائجه، أو وجد بأن التقييم كلفته عالية أو أنها تفوق ما يقدمه من منافع، فضلا عن أن التقييم ذاته قد يكون خاطئا.

يمكن القول من كل ما تقدم أن السياسة العامة لكي تحقق هدفها يجب أن تكون جميع المعوقات والمشاكل التي تواجهها محط دراسة وتحليل وتقييم لغرض تقويضها واستئصال مسبباتها وبذلك يحصل اليقين على قدرة السياسة العامة في إثبات فاعليتها وتحقيق أهدافها.

¹ وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 124.

² لمزيد من التفاصيل ينظر: جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 191-195.

المبحث الثالث: القوى الرسمية والغير رسمية المؤثرة في صنع السياسة العامة

القوى والمؤسسات التي تتولى عملية صنع السياسة العامة، متعددة ومختلفة بعضها عن البعض الآخر، وأن العملية غالبا ما تضم جميع صانعي السياسة الذين يعملون ضمن ميدان العمل الحكومي، والوضع التنافسي الذي قد يتصف به، فضلا عن عدد آخر من المهتمين والمعنيين بشكل خاص، وآخرين من خارج ميدان العمل الحكومي الرسمي ووضعه التنافسي، والذين يشكلون ضغطا من خلال قوتهم على القادة الرسميين أو على صانعي السياسة العامة، لذا سنتناول في هذا المبحث هذا الموضوع من خلال مطلبين وكالاتي:

المطلب الأول: القوى والمؤسسات الرسمية المؤثرة في صنع السياسة العامة

تتمثل القوى والعناصر الرسمية المؤثرة في صنع السياسة العامة كالاتي:

أولاً: الدستور: يعرف الدستور بأنه (مجموعة قواعد متفق عليها تصف تنظيم حكومة بلد ما)¹، كما يشير إلى أنه (مجموعة من القواعد المكتوبة وغير المكتوبة، تحدد مصادر وأهداف وصلاحيات وحدود السلطة السياسية)².

تعد مجموعة القواعد والتدابير هذه هي القواعد الأساسية التي تحكم طريقة اتخاذ القرار، وتضع أدوار صنع السياسة وتقسّمها إقليميا ووظيفيا وما شابه ذلك³، ويضع الدستور شروط السباق السياسي إذ يسعى الأفراد والجماعات للتأثير في السياسات بالعمل ضمن إطار تلك الأحكام، كما أن الدستور له أهمية كبيرة فهو يحدد مجموعة من المسائل الرئيسية، مثل العلاقة بين السلطات، وحقوق المواطنين وواجباتهم، وضوابط تعديل الدستور وإجراءاته، ويعد احترام أحكام الدستور شرطا ضروريا لإسباغ المشروعية على القوانين والأحكام القضائية⁴.

وجود الدستور له دور كبير في مراقبة أعمال الحكومة وآلية صنع السياسة العامة، فمثلا (إن الدستور الأمريكي يعطي المحكمة العليا السلطة النهائية في تقرير ما يمكن للحكومة أن تفعله أو لا تفعله)⁵.

يعمل الدستور في أي نظام سياسي وفقا لإيديولوجية سياسية تعكس المبادئ والقيم التي يتبناها النظام السياسي وانعكاس تلك الأيديولوجية في صنع السياسات العامة من خلال علاقاتها

¹ كمال المنوفي، مصدر سبق ذكره، ص 211.

² وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 169.

³ جابريل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 160.

⁴ على الدين هلال ونفين عبد المنعم مسعد، النظام السياسية العربية قضايا الاستمرار والتغيير، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص 132.

⁵ جابريل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 245.

مع المجتمع ونوعية الثقافات السياسية التي يتبناها ذلك المجتمع وآلية عمل المؤسسات الرسمية وتطبيقها لأيدولوجية النظام السياسي.

كون الأيدولوجية نظام للقيم والمعتقدات والأفكار والتوجيهات الخاصة بالنظام السياسي فإن نجاحها في القدرة على نقلها إلى واقع التطبيق، ومن ثم فإن نجاح السياسة العامة للدولة يكمن بدوره في مقدار تكامل العلاقة ونجاحها بين الأيدولوجية وثقافة المجتمع حيث كلما كان هناك قدر من التفاهم والاتفاق بين النظام السياسي وأيدولوجيته وبين المجتمع مما يحتوي من ثقافات متعددة وكيفية التعبير عنها والاستجابة لها، كلما كانت السياسة العامة اقدر على النجاح.

تتوضح العلاقة بين الدستور والسياسة العامة من خلال دراسة موقف الدستور من العلاقة بين السلطات أي العلاقة القائمة بين الأجهزة الحكومية، وبقية السلطات التي لها حق إصدار القرار في الدولة، وبما أن السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) هي سلطات منشأة بواسطة الدستور وهو الذي ينظمها ويحدد لها اختصاصاتها، فإنه يستطيع أن يقيد السلطة التشريعية في سنها للقوانين بحيث لا تخالف أي نص دستوري، ويقيد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات، كما يقيد كذلك السلطة القضائية فيما تصدره من أحكام¹.

من خلال ما تقدم يمكن القول أن العلاقة بين الدستور والسياسة العامة تبدو أكثر وضوحاً من خلال طبيعة العلاقة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمي (التشريعية والتنفيذية، والقضائية) واستقلالية كل منها وحدود صلاحياتها واختصاصاتها، أي من خلال طبيعة العملية الدستورية والتي على ضوءها يتحدد نجاح أو فشل السياسة العامة، فكلما كانت السياسة العامة مستندة في صنعها إلى القواعد الدستورية ولا تتجاوز أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي على الدستور كلما كانت السياسة العامة أقرب إلى النجاح وأقرب إلى تحقيق متطلبات ومصالح المجتمع.

ثانياً: السلطة التشريعية:

يقصد بالسلطة التشريعية الجهة التي تملك حق إصدار القواعد العامة الملزمة للأفراد، وتشمل القواعد الدستورية العامة والقوانين².

تعد السلطة التشريعية من أهم السلطات في الدولة فهي مصدر التشريع العام، وتتكون بطريقة تمكنها من أن تقوم بهذه الوظائف، إذ يكفل لها أسلوب اختيار أعضائها أن تكون على علاقة مباشرة بقوة الرأي العام الموجودة في المجتمع¹.

¹ وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص 35-36.
² محمد فاروق النبهان، نظام الحكم في الإسلام دراسة تتضمن معالم النظام السياسي الإسلامي ومصادره والسلطات العامة فيه، ط2، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1988، ص 315.

تقوم السلطة التشريعية بوظائف عديدة أهمها²:

1- الوظيفة التشريعية: أي سن القوانين التي تحتاج إليها الدولة إذ تقوم هذه السلطة باقتراح قانون ما، أو قد تقوم السلطة التنفيذية باقتراح مشروع ثم يقدم هذا الاقتراح إلى السلطة التشريعية لمناقشته والموافقة عليه أو رفضه.

2- الوظيفة المالية: ويقصد بها قيام الهيئة التشريعية والتي تمثل الشعب بمراقبة أموال الدولة، فتوافق على الضرائب وتشرف على جبايتها، ثم تقوم أيضا بالإشراف على إنفاقها وصرفها.

3- الوظيفة السياسية: وتعد هذه الوظيفة أهم وظائف السلطة التشريعية وتقضي هذه الوظيفة بقيام السلطة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية عن طريق تنفيذ القوانين الصادرة عنها.

من خلال هذه الوظائف تبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو مواجهة مشكلة معينة، فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي وهذه السمة تضفي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بتلك رسميا فحسب، وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك³.

ثالثا: السلطة التنفيذية:

تعد السلطة التنفيذية أداة لتنفيذ السياسة التي تقرها السلطة التشريعية وأداة لإدارة العمل اليومي، فهي تتعلق بالإدارة والتنفيذ⁴، فالمهمة الأولى التي تقوم بها السلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين والإشراف على الإدارة وليس من مهمتها أن تصنع سياسة عامة وهذه هي الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية.

على الرغم من كون السلطة التنفيذية ليس مهمتها تشريع ووضع سياسة للدولة لأن ذلك محصورا في السلطة التشريعية، إلا أن دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليها ترجع عملية اتخاذ القرار بوصفها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية سواء أكان رئيس دولة أم رئيس وزراء، وقد أشار (جيمس أندرسون) إلى أهمية السلطة

¹ طارق البشري، منهج النظر في النظم السياسية المعاصرة لبلدان العالم الإسلامي، ط2، دار الشروق القاهرة، 2007، ص 54.

² محمد فاروق النبهان، المصدر السابق، ص 372-373.

³ جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 35.

⁴ طارق البشري، مصدر سبق ذكره، ص 55

التنفيذية بالقول (إننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة)¹.

يبرز دور السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة ولاسيما في إطار السياسة الخارجية والعسكرية إذ دورها في غالبية الأنظمة السياسية يبرز بشكل كبير.

كما للسلطة التنفيذية الأهمية الأولى في إنجاز العملية السياسية فهي في موضع القيادة في النظام السياسي وأهم بنية في صنع السياسة، فالسلطة التنفيذية عادة تباشر سياسات جديدة واعتماداً على تقسيم السلطات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، يكون لها جزء هام تتبناه أو تشرف السلطة السياسية التنفيذية أيضاً على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها².

يمكن القول أن دور السلطة التنفيذية في اقتراح السياسات العامة لا يمكن أن يكون شكلياً أو ثانوياً، فما دامت السلطة التنفيذية مسؤولة باستمرار أمام السلطة التشريعية عن نتائج أعمالها فلا أقل من أن تمنح بعض السلطات الهامة في اقتراح هذه السياسات، فكما أنه لا سلطة بدون مسؤولية، فإنه يصبح بالضرورة المنطقية أن لا مسؤولية بدون سلطة.

رابعاً: السلطة القضائية:

تتكون السلطة القضائية من الأجهزة والمؤسسات القضائية والقانونية المعنية بوضع السياسات العامة القضائية³، ووظيفتها هي الفصل بين الخصومات والمنازعات حسماً للتداعي وقطعاً للنزاع⁴.

لهذه السلطة دور كبير في صنع السياسات العامة من خلال استخدام سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من هذه السياسات العامة الجديدة ومعرفة ما هو مطلوب من الناس إزاء سلوكياتهم وتصرفاتهم نحو الأولويات القضائية، وتلعب السلطة القضائية كذلك دوراً في التشريعات السياسية مثل⁵:

1- تقرير ما إذا كانت السياسة العامة تتماشى مع الدستور أم لا؟

¹ جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 55.

² جابرييل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 177.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 217.

⁴ محمد فاروق النبهان، مصدر سبق ذكره، ص 559.

⁵ فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 217-218.

2- لعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة وبين مطبقيها، من خلال التوضيح والتفسير السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة.

3- التأكيد من تطبيق الأوامر والقرارات الشرعية.

فضلا عن ذلك فللسلطة القضائية الدور في تقويم السياسة العامة والخطط والبرامج المنبثقة عنها، والنظر في سلامة التصرفات المالية والخدمات العامة والملكية العامة، إلا أنه من الناحية العملية تتباين دور السلطة القضائية في العملية السياسية في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي إلى آخر بحسب أهميتها وأولوية هذه السلطة من ناحية ودرجة استقلاليتها من ناحية أخرى.

خامسا: الجهاز الإداري:

يقصد به المنظمات الإدارية والمؤسسات والإدارات الحكومية والبيروقراطية التي تضم أعدادا من الموظفين الحكوميين الذين يمتلكون مهارات وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنية والمصلحة العامة في المجتمع¹.

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

كما يقوم الجهاز الإداري بفرض القوانين وتنفيذها وتنفيذ القواعد والتعليمات بمعنى آخر (تحتكر الدوائر الحكومية جانب المخرج من النظام السياسي)².

يؤثر الجهاز الإداري في عملية صنع السياسة العامة من خلال معظم التشريعات الحديثة التي لها صفة التعميم والتي لا يمكن فرضها بفعالية ما لم يستتبط المسؤولون الإداريون تعليمات توضحها، ويعتمد مدى تنفيذ سياسة عامة عادة على تفسيرات الدوائر لها³.

هذا يعني أن دور الجهاز الإداري يتجاوز مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة ولعل ذلك يعود لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله (جزءا هاما من

¹ المصدر نفسه، ص 217.

² جابرييل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 180.

³ جابرييل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 180.

السلطة التنفيذية في الدولة، مما فسح لها مجال التأثير غير المباشر في صنع القرارات وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة مع السلطة التشريعية)¹. هناك عامل مهم يعطي للجهاز الإداري مجالاً يؤثر فيه في صنع السياسة العامة وهو (أن الأجهزة الإدارية غالباً ما تعمل في ضوء قوانين وقواعد عامة وغامضة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرر ما تريد فعله)²، ومن هنا تلعب دوراً بارزاً في صنع وتنفيذ السياسة العامة.

المطلب الثاني: القوى والمؤسسات غير الرسمية المؤثرة في صنع السياسة العامة

إن أهمية الدور الذي تقوم به المؤسسات الرسمية في صنع السياسة العامة لا يعني أن عملية الصنع تقف عند الحدود الرسمية والقانونية للنظام السياسي فبالقابل هناك دور المجتمع لما يحتوي من فئات وقطاعات اجتماعية واقتصادية وسياسية تعمل من أجل تحقيق مصالحها وتدفع باتجاه تنفيذ مطالبها.

إن فهناك قوى ومؤسسات غير رسمية في النظام السياسي تؤدي دوراً هاماً في عملية صنع السياسة العامة بصورة مباشرة وغير مباشرة، وعلى الرغم من أهمية الدور الذي تقوم به في عملية صنع السياسة العامة، إلا أن هذا الدور متباين بحسب نوعية الأنظمة ودعمها لتلك المؤسسات. ويمكن تناول هذه القوى والمؤسسات غير الرسمية المؤثرة في صنع السياسة العامة وكالاتي:

أولاً: الأحزاب السياسية:

تعتبر الأحزاب السياسية إحدى القوى المهمة المؤثرة في صنع السياسة العامة فهي من أهم (متغيرات النظام السياسي كونها تؤدي له مجموعة من الوظائف الأساسية، فهي توفر قنوات للمشاركة والتعبير عن الرأي، وهي تجمع المصالح وتعبئها وهي كذلك أداة للتنشئة والتجنيد السياسيين وتساهم في إسباغ الشرعية على نظام الحكم)³. وتلعب الأحزاب السياسية دوراً هاماً في النظم السياسية المختلفة نظراً لما تتمتع به الأحزاب من قدرة على تنظيم وتجنيد الجماهير وتزداد أهمية هذا الدور الذي تلعبه الأحزاب في الديمقراطيات المعاصرة نظراً لكونها أداة وسيطة بين الجماهير والسلطة السياسية.

¹ مها عبد اللطيف الحديثي، العلاقة بين السياسة والإدارة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية، جامعة صدام، بغداد، العدد1، 2000، ص 142.

² جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 118.

³ على الدين هلال، مصدر سبق ذكره، ص 168.

ويتباين دور الأحزاب السياسية ودرجة تأثيرها في السياسة العامة تبعاً لنوعية الأنظمة السياسية التي تعكس للبنية الشكلية للنظام الحزبي القائم في المجتمع¹، من حيث إذا كان النظام الحزبي قائماً على التعددية أو الثنائية الحزبية أو نظام الحزب الواحد.

ففي النظم السياسية الديمقراطية تتنافس عدة أحزاب على حشد دعم مجموعات المصالح والناخبين، ويحدث تجميع المصالح في ظل هذه الأنظمة من قبل الأحزاب السياسية (على مستوى واحد أو عدة مستويات: داخل الحزب ذاته حين يختار الحزب مرشحيه ويتبنى مقترحات سياسية ومن خلال المنافسة الانتخابية حيث يعطي الناخبون مقادير مختلفة من التأييد لكل حزب ومن خلال المساومة وبناء التكتلات داخل الهيئات التشريعية والتنفيذية)².

وتكون العلاقة بين الأحزاب السياسية والسياسات العامة في النظم الديمقراطية (التعددية أو الثنائية الحزب) قائمة على قضايا هامة تتعلق³:

- مدى تمثيل الأحزاب لمطالب المواطنين.
- مدى تأثير الأحزاب في عملية صنع السياسات العامة.
- اعتبار الأحزاب كمنظمات للرقابة على تنفيذ السياسات.

أما في النظم غير الديمقراطية فتكون علاقة الأحزاب السياسية بعملية صنع السياسة العامة متباينة من حيث كونها في السلطة أو خارجها، فإذا كان هناك نظام تعدد حزبي فإن الأحزاب التي في خارج السلطة لا تكاد تمارس دوراً إيجابياً مؤثراً في صنع السياسات العامة وتتحصر ممارسة السياسات العامة وتنفيذها من قبل الحزب الحاكم، أما في ظل نظام الحزب الواحد فهو يمثل الجبهة الشرعية الوحيدة التي تمارس السياسة وتحترك نشاط العمل السياسي ومن ثم فالسياسات مقتصرة عليه كونها الجهة الوحيدة في ذلك⁴.

إن في نظام الحزب الواحد تكون العلاقة بين الحزب الواحد وعملية صنع السياسات العامة قائمة على كون الحزب هو الذي يقوم بالدور الرئيس في صياغتها وهو الذي يشرف على تنفيذها والحزب هو الهيكل الرئيس الذي يقوم بتجميع المطالب وطرح البدائل.

¹ لمزيد من التفاصيل ينظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 224-225.

² جابرييل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 135-136.

³ أماني قنديل، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسة العامة، في علي الدين هلال، مصدر سبق ذكره، ص 147.

⁴ المصدر نفسه، ص 152.

وبصورة عامة فإن الأحزاب السياسية تقوم بمهمتين أساسيتين تؤثر من خلالها في عملية صنع السياسة العامة وهما¹:

1- التعبير عن اهتمامات الناس ومطالبهم العامة والعمل على تحقيقها من قبل الحكومة بفعل الضغط الذي تمارسه الأحزاب من صنّاع السياسة العامة الرسميين.

2- نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى الناس، والعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزائها إما دعماً وتأييداً، وإما مواجهة ورفضاً.

مما تقدم يمكن القول أن الأحزاب السياسية تلعب دوراً مهماً في صنع السياسة العامة إلا أنّ هذا الدور يتباين تبعاً لنوعية الأنظمة السياسية التي تعكس للبنية الشكلية للنظام الحزبي القائم في المجتمع.

ثانياً: جماعات الضغط²:

يقصد بجماعات الضغط (ذلك التجمع الذي يضم مجموعة من الأفراد الذين يشاركون معاً في خصائص عامة تجمعهم بهدف التأثير في السلوك السياسي لصناع القرار بما يخدم مصالح هذا المجتمع وأهدافه التي يسعى إلى تحقيقها)³.

تهتم جماعات الضغط بتنمية مصالحها وحمايتها بواسطة التأثير في الرأي العام وممارسة الضغط على صانعي القرارات الحكومية للتأثير فيهم لتحقيق هذه المصالح⁴، أي أنها تدافع عن مصالحها بكافة الوسائل المتوفرة في نطاق القانون وقد تحمل مطالبها إلى ذوي الشأن في شكل احتجاجات وإضرابات⁵.

هناك أنواع عديدة لجماعات الضغط تختلف باختلاف المصلحة والدافع وتختلف من دولة إلى أخرى، وتعتمد في ضعفها وقوتها على شكل النظام وطريقة ممارسة السلطة⁶.

تمارس جماعات الضغط دورها في السياسة العامة من خلال التأثير في عملية رسم السياسة العامة وعلى تنفيذ تلك السياسات والرقابة عليها ولها في ذلك وسائل عدة وذلك من خلال دورها

¹ فهي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 255.

² هناك من يفرق بين جماعات الضغط وجماعات المصالح ويعتبر الأولى ما هي إلا فرع من جماعات المصلحة، في حين يذهب الآخر إلى أنه لا يوجد اختلاف بين جماعات الضغط وجماعات المصالح لأنها جميعاً تضغط لتحقيق مصالحها، لمزيد من التفاصيل ينظر: صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده، ط2، التعليم العالي، بغداد، 1990، ص 506-508.

³ وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 61.

⁴ حافظ علوان حمادي، مصدر سبق ذكره، ص 154.

⁵ محمد فايز اسعد، مصدر سبق ذكره، ص 93.

⁶ حافظ علوان حمادي، المصدر السابق، ص 155.

على التأثير في المؤسسات الرسمية في النظام السياسي مثل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلا أنها تركز جهودها عادة في الضغط على¹:

1- أجهزة السلطة التنفيذية وخاصة تلك الوحدات التي لها دور رئيس مباشر وقوي في تنفيذ السياسة العامة.

2- الجهاز التشريعي من خلال النواب الذي يتولون تمثيل هذه المصالح واللجان المسؤولة عن هذه السياسات.

فضلا عن وسائل التدخل والتأثير المشروعة في السياسات العامة من قبل جماعات الضغط فإن هناك وسائل اتصال غير مشروعة تستخدمها جماعات الضغط للتأثير بصورة مباشرة في السياسات العامة للنظام السياسي ذلك من خلال أعمال الشغب والاضطرابات والاعتصامات وعمليات الاغتيال من أجل تغيير قواعد اللعبة السياسية أو تكتيكات الإرهاب السياسي². بشكل عام يمكن توضيح دور جماعات الضغط في التأثير في عملية صنع السياسة العامة من خلال النقاط الآتية³:

1- تمتلك جماعات الضغط الخبرات إزاء الموضوعات المعنية وتعمل على تحويل المطالب إلى قضايا هامة تستحق الاهتمام من قبل صانعي السياسة العامة.

2- تزويد صانعي السياسة العامة بالمعلومات الفنية والمهنية ويقدمون وجهة نظرهم قبولاً أو رفضاً لبعض القضايا.

3- تمتلك جماعات الضغط الأموال اللازمة والمصادر الهامة للتأثير في السياسة العامة. ومما تقدم يمكن القول أن جماعات الضغط تقوم بمختلف أنواع الاتصال بصانعي القرارات الحكومية وتحاول التأثير فيهم بواسطة الإقناع وممارسة الضغط معاً، في ما يتعلق بمجالات اهتماماتها، كما تحاول التأثير في الرأي العام مستخدمة الوسائل الإعلامية المختلفة لكسب دعمه في إقناع الحكومة في اتخاذ القرارات التي تحقق مصالحها.

ثالثاً: الرأي العام:

يقصد بالرأي العام (اتجاه أغلبية من الناس في مجتمع من المجتمعات اتجاهاً موحداً إزاء القضايا والمشاكل التي تعرض لهم)⁴.

¹ خيربي عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 115.

² جابرييل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 121-122.

³ لمزيد من التفاصيل ينظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 222-223.

⁴ كامل زهيرى وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص 195.

يعرف الرأي العام بأنه (الرأي السائد بين مجموعة من البشر تجاه قضية معينة في وقت معين وليس من الضروري أن يكون هذا الرأي هو رأي الأغلبية، فقد يكون في البداية رأي فرد أو عدد قليل من الأفراد وبالتفاعل بين الأفراد يتطور هذا الرأي ليكون رأياً عاماً)¹.

انطلاقاً من الفكرة النظرية للعلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة وهي أن ما يفكر فيه الجمهور هو ما تفعله الحكومة²، وبما أن ما يفكر فيه الجمهور يعد الرأي العام، إذن السياسة العامة إنما توضع وتنفذ لحساب المجتمع، ومن ثم فإن الحكومة بمختلف أجهزتها ومؤسساتها وهي تضع السياسة العامة يجب أن تأخذ بالاعتبار الرأي العام منها.

على كل حال لم يعد بوسع أي نظام سياسي أن يتجاهل وجود الرأي العام وكما يقول (ايفان لورد): (في العصر الحديث أصبح الرأي العام أثر أقوى في السياسة العامة للحكومات من ذي قبل إذ أصبح أكثر وضوحاً وأعرض أساساً، فتطور النظم النيابية وانتشار الحديث عن المثل العليا للديمقراطية اجبر الحكومات إلى حد ما على الاستجابة إلى توجيهات الرأي العام)³.

العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة علاقة دائرية دينامية، فالرأي العام يؤثر في السياسة العامة والعكس صحيح⁴، غير أن تأثير الرأي العام في السياسة العامة مشروط بالظروف السائدة فلا يوجد في الوقت الحاضر رأي عام يتكون بمعزل عن توجيه وقيادة النظام السياسي القائم⁵، ولهذا السبب فإن العلاقة المتبادلة بين الرأي العام وبين السياسة العامة تختلف بحسب النظام السياسي السائد وبحسب عوامل كثيرة أخرى، كنوع القضية المطروحة ودرجة تماسك الجماهير ووجود المؤسسات الدستورية التي تتيح تدفق رأي عام حر ومؤثر في السياسة العامة، ويظهر تأثير الرأي العام على السياسة العامة بطريقتين على الأقل⁶:

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

2- تتمثل في إحجام المسؤولين عادة عن اتخاذ موقف أو قرار من المتوقع أن يواجه

بمعارضة شديدة.

مما تقدم يمكن القول أن تأثير الرأي العام في السياسة العامة يعتمد على نسبة الأفراد الذين لديهم رأي تجاه قضية معينة ويشتركون به في تكوين الرأي العام، والذي بدوره يحدد الإطار العام

¹ صادق الأسود، الرأي العام، ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية، مصدر سبق ذكره، ص 79.

² وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 56.

³ نقلاً عن: حافظ علوان حمادي، مصدر سبق ذكره، ص 165.

⁴ وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 56.

⁵ حافظ علوان حمادي، المصدر السابق، ص 165.

⁶ وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص 56.

الذي يتحرك بداخله صانعو السياسة العامة وهذا في حد ذاته يعد دورا مهما ومؤثرا في وضع السياسة العامة.

رابعاً: البنى الاقتصادية:

تعد البنى الاقتصادية من العوامل المهمة التي تؤثر في السياسة العامة، وإذا ما حللنا تأثير هذه البنى في السياسة العامة فإن ذلك يرتبط بشكل مباشر بأمور أساسية منها¹:

1- تركيب الهيكل الاقتصادي أو القطاعات الاقتصادية التي تحدد نوعية ومجالات عمل الحكومة تبعاً لدرجة التوزيع الجغرافي للهيكل الاقتصادي ودرجة تعقيد أو بساطة هذا الهيكل، ونظام التبادل المتبع في المجتمع.

2- مستوى التقدم والنمو الاقتصادي للمجتمع فكلما كان المجتمع متقدماً كلما اقتصر دور الحكومة على التنسيق والرقابة، أما في المجتمعات المختلفة اقتصادياً فالأمر يتطلب أن تنهض الحكومة بدور تنموي مما يترتب عليه قيامها بأعمال تنفيذية وتعقيد هيكلها التنظيمي والإداري.

3- توزيع الثروة والدخل، فإذا كان المجتمع يعاني من الفقر والتخلف وعدم عدالة توزيع الثروات وجدت مشاكل عامة تتطلب تدخلاً حكومياً يتخذ أشكالاً متعددة منها جباية الضرائب من ذوي الدخل العالية والقيام ببرامج رعاية وتقديم خدمات لذوي الدخل المحدودة أو الفقراء وقد يترتب على التفاوت الاقتصادي والطبقي ضغوط متزايدة على الحكومة إذا عجزت عن علاجها تؤدي إلى قلاقل سياسية وصراع طبقي وعدم استقرار سياسي واجتماعي.

فالعلاقات السياسية في الدولة تتأثر بالكيفية التي يتم بها توزيع الدخل والثروة والعمل وبالتبعية الاقتصادية والفقر²، كما أن التقدم الاقتصادي له آثار اجتماعية وسياسية ويؤدي من جملة ما يؤدي إليه إلى³:

1- رفع مستوى الوعي السياسي: حيث أن مساهمة الجماهير في عملية صنع القرار يتطلب أن تكون الجماهير على درجة من الوعي الاجتماعي والدراسة السياسية، ولا يمكن الوصول إلى هذا الهدف إلا أن يرفع مستواها عن طريق التربية والتعليم وهما يقتضيان توفر مستوى اقتصادي متقدم يهيئ مؤسسات التربية والتعليم والجامعات والمراكز الثقافية ودور النشر.

2- تحقيق قدر من التلاحم والاندماج فالقرارات السياسية التي تتعلق بتسيير الشؤون العامة تقوم على أساس حد أدنى من الاتفاق بين الجماعات والقوى السياسية التي تؤلف المجتمع، ولا

¹ خيربي عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 71-72.

² جابريل إيه الموند، مصدر سبق ذكره، ص 42.

³ صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده، مصدر سبق ذكره، ص 240-241.

ريب في أن توزيع الثروة يؤثر في بنية المراتب والطبقات الاجتماعية، وتبعاً لذلك يتوزع النشاط بحسب المراكز التي تتبوأها كل مرتبة في المجتمع لذلك يؤدي المستوى الاقتصادي المتقدم إلى تسوية المنازعات سلمياً.

قد أشار بعض الباحثين إلى أهمية الأوضاع الاقتصادية وتأثيرها في السياسات العامة ذلك من خلال تأكيده على أنّ للمؤثرات المتعلقة بالتطور الاقتصادي مثل (معدل دخل الفرد، نسبة السكان في الحضر، مستوى تشغيل الأيدي العاملة في الصناعة وغيرها) تؤثر تأثيراً مباشراً على نمط السياسات العامة وموضوعاتها المتمثلة بالتعليم والرفاهية والطرق السريعة والضرائب والتدخل في الاقتصاد¹.

خامساً: البنى الاجتماعية:

إن النظام السياسي للدولة هو وليد المجتمع وذلك من حيث كون هذا النظام ينبغي له أن يكون معبراً عن قيم المجتمع وثقافة أعضائه واتجاهاتهم ومجسداً للدوافع الاجتماعية والقوى المؤثرة فيه بالشكل الذي يجعل من دراسة المجتمع رافداً أساسياً لعلم السياسة العامة ومنهجه التحليلي للواقع الاجتماعي².

من هنا فإن العوامل الاجتماعية لها أهمية كبيرة في تحديد شكل المجتمع وشخصيته من ناحية، ونظام حكمه وإدارته وسياسته العامة من ناحية أخرى فهناك إجماع على أنّ نظام الحكم والسياسة والإدارة هي انعكاس لأوضاع وقيم وعادات وتقاليد اجتماعية مميزة لمجتمعاتها، وهذه العلاقات والأوضاع لها تأثير في السياسات العامة التي هي مخرج ونتاج عمل نظام الحكم والسياسة والإدارة ووسيلتها لعلاج مشكلات المجتمع وتوفير مطالبه³.

يمكن تقسيم مجموعة العوامل الاجتماعية التي تؤثر في السياسة العامة إلى أربعة عناصر رئيسة هي⁴:

1- السكان: ويعتبر هذا عنصراً تكوينياً من عناصر الدولة، فهم يعمرون إقليمها ويحرسون حدودها وتستهدفهم قراراتها السياسية وهم على وجه الإجمال من أهم مصادر قوتها.

¹ جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 49.

² فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 205-206.

³ خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 62-63.

⁴ المصدر نفسه، ص 63.

2- العلاقات والروابط الاجتماعية: تلعب نوعية العلاقات الاجتماعية، والروابط والقيم ودرجة التجانس الثقافي والطبقي دورا هاما ومؤثر في السياسة العامة للدولة، وهذه الأبعاد تمثل أسس هامة للوحدة الوطنية.

3- العادات والتقاليد والقيم التي توجه سلوك المواطنين.

4- مستوى التعليم والثقافة والتقدم الحضاري والتكنولوجي الذي يتمتعون به.

فهذه العناصر الأربعة بطبيعتها الحال تؤثر الواحدة في الأخرى تأثيرا مباشرا ولا يمكن الفصل بينهما عند التحليل وذلك لأن كل هذه العناصر تتفاعل معا لتحدث تأثيرا يشكل السياسة العامة لكل دولة بالصورة المتميزة لها، ومن هذا نستخلص أن عملية التأثير بين البنى الاجتماعية والاقتصادية وبين السياسة العامة، تعبر في حقيقة الأمر على أن السياسة العامة لا تتم في شكل منعزل عما يحيط بها من الظروف وبالأخص الاجتماعية منها والاقتصادية.

من كل ما تقدم يمكن القول أن عملية صنع السياسة العامة لا تقف عند الحدود الرسمية والقانونية للنظام السياسي والمتمثلة بالقوى والمؤسسات الرسمية فبالمقابل هناك دور المجتمع لما يحتوي من فئات وقطاعات اجتماعية واقتصادية وسياسية تعمل من أجل تحقيق مصالحها وتدفع باتجاه تنفيذ مطالبها فضلا عن البنى الاقتصادية والاجتماعية والتي تتفاعل معا لتحدث تأثيرا يميز شكل السياسة العامة لكل دولة.