



المركز الديمقراطي العربي  
برلين - ألمانيا

المركز الديمقراطي العربي  
برلين - ألمانيا



نظرية السياسة العامة



# نظرية السياسة العامة

تأليف:

أ.د. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم

2021



Democratic Arab Center  
Berlin - Germany

# Public Policy Theory

By:

Mustafa Abdalla A. Kashiem



VR . 3383 – 6594 B

DEMOCRATIC ARABIC CENTER

Germany, Berlin 10315 Gensinger- Str. 112

<http://democraticac.de>

TEL. 0049-CODE

030-89005468/030-898999419/030-57348845

MOBILETELEFON: 0049174274278717

# النـاشـر:

المركز الديمقراطي العربي  
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية  
ألمانيا / برلين

Democratic Arab Center  
For Strategic, Political & Economic Studies  
Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه  
في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.  
جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in  
any form or by any means, without the prior written permission of the publisher.

المركز الديمقراطي العربي  
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

Tel: 0049-code Germany

030-54884375

030-91499898

030-86450098

البريد الإلكتروني

[book@democraticac.de](mailto:book@democraticac.de)





# المركز الديمقراطي العربي

للدراستات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية

Democratic Arab Center  
for Strategic, Political & Economic Studies

الكتاب : نظرية السياسة العامة  
تأليف : أ.د. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم

رئيس المركز الديمقراطي العربي: أ. عمار شرعان

مدير النشر: د. أحمد بوهكو

رقم تسجيل الكتاب: VR . 3383 – 6594. B

الطبعة الأولى

كانون الأول / ديسمبر 2021 م

الآراء الواردة أدناه تعبر عن رأي الكاتب ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر المركز الديمقراطي العربي



**نظرية السياسة العامة**

**Public Policy Theory**

أ.د. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشم

Mustafa Abdalla A. Kashiem

أستاذ عام السياسة بجامعة طرابلس

[m.kashiem@uot.edu.ly](mailto:m.kashiem@uot.edu.ly)

## ملخص

إن المتتبع لأدبيات السياسة العامة يلاحظ أن تطور نظرية متكاملة ومستقلة في هذا السياق قد مر بمراحل مخاض طويلة نتج عنها وجود أطر نظرية مختلفة تصف وتحلل وتتنبأ بعملية اتخاذ القرارات. ووفقاً لفلسفة توماس كون عن الثورة العلمية، يلاحظ وجود ثلاثة ثورات متتالية في مجال دراسة السياسة العامة، وهي: الثورة الكلاسيكية التي يعود إليها الفضل في تأسيس ما يعرف بالعلوم السياسية، والثورة السلوكية التي يعود إليها الفضل في بروز علم السياسة المستقل، والثورة المابعدية التي أسهمت بدورها في تطوير نظرية متكاملة ومستقلة للسياسة العامة. لكن تطوير نظرية متكاملة للسياسة العامة في إطار المدرسة المابعدية لا يعني بأي حال من الأحوال عدم الاستفادة من مساهمات النظريتين الكلاسيكية والسلوكية في هذا المجال، وعليه يلاحظ أن نظرية دائرة السياسة العامة المابعدية تعتبر مستوفية لشروط النظرية من حيث: الوصف، والتحليل، والتبوء وهي سمات عجزت الأطر النظرية السابقة على تحقيقها مجتمعة.

ولا تقتصر أهداف هذا الكتاب على استعراض أدبيات السياسة العامة منذ ازدهار الحضارات القديمة، ولكنها تمتد لتشمل تطبيق مفهوم الثورة العلمية الذي طوره توماس كون في الستينيات من القرن العشرين ، حيث يتضح وجود ثلاثة أطر نظرية مختلفة للسياسة العامة وهي:

- نظرية كلاسيكية تتعامل مع السياسة العامة كنتيجة أو متغير تابع.
- ونظرية سلوكية تتعامل مع السياسة العامة كسبب أو متغير مستقل.
- ونظرية ما بعدية تعتبر السياسة العامة عملية معقدة لها مراحل متعددة ومتداخلة، وبالتالي فإنها قد تكون سبباً ونتيجة في نفس الوقت.

كما يهدف هذا الكتاب إلى التعرض للبعد العملي أو التطبيقي للسياسة العامة، حيث سيتم التركيز على تنفيذ ونتائج السياسة العامة على عدة مستويات ومراحل. فالسياسة العامة ليست مجرد باراديم يجسد وجود نظريات ونماذج وأطر نظرية كلاسيكية أو سلوكية وما بعدية، ولكنها تعتبر أيضاً مجال يتم فيه دراسة سياسات عامة على أرض الواقع، مثل السياسة العامة للتعليم.

عليه، يلاحظ أن فصول الكتاب الأربعة تصف وتحلل وتنتبأ بالسياسة العامة من خلال الأبعاد التالية:

أولاً، تحديد مفهوم وأبعاد السياسة العامة منذ أقدم الحضارات البشرية تمشياً مع مقولة أن السياسة العامة لا تتبع من فراغ، حيث يركز الفصل الأول من هذا الكتاب على تتبع مفهوم وأبعاد السياسة العامة منذ القدم.

ثانياً، تتبع المفهوم التقليدي لعملية صنع القرارات منذ أن نشر وودرو ويلسون مقالته الشهيرة عن بروز علم الإدارة العامة عام 1887، وهو مفهوم يجسد الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في المطلق. عليه، فمفهوم السياسة العامة التقليدي يتعامل مع السياسة العامة كنتيجة تتمثل في سلطة تشريعية تصنع السياسة العامة وسلطة تنفيذية تطبق ذلك.

ثالثاً، قيام الثورة السلوكية في منتصف القرن العشرين وأخذها في الحسبان توسع اختصاصات النظم السياسية المعاصرة في أوجه الحياة المختلفة، الأمر نتج عنه تطوير نظرية جديدة تتعامل مع السياسة العامة كمخرجات أو متغير مستقل.

رابعاً، قيام الثورة المابعدية في نهاية عقد الستينيات من القرن الماضي وتطوير نظريات ما بعدية تتعامل مع السياسة العامة كسبب ونتيجة في نفس الوقت من ناحية، وتعكس خصوصية نظرية السياسة العامة من حيث الاستقلالية وتضييق الفجوة بين النظرية والتطبيق من ناحية أخرى.

يتضح مما سبق، أن نظرية السياسة العامة المعاصرة تتسم بالتعقيد والتداخل والاستقلالية والبعد التراكمي للمعرفة البشرية. فمفهوم السياسة العامة يتسم بالتعقيد والتداخل، نظراً لتفاوت التعامل معها كنتيجة أو سبب أو عملية من ناحية، ونظراً لأنها تعتبر مجال يتداخل مع بقية فروع المعرفة الأخرى من ناحية أخرى. كما أن السياسة العامة أصبحت علماً مستقلاً يدرس كتخصص فرعي في أقسام علم السياسة أو في أقسام علمية متخصصة من ناحية، ويعكس بعداً تاريخياً يعود إلي أقدم الحضارات البشرية من ناحية أخرى.

**كلمات دالة:** السياسة العامة، الثورة العلمية، الباراداييم، صنع القرارات، النظرية الكلاسيكية، النظرية السلوكية، النظرية المابعدية، ونظرية مراحل السياسة العامة.

## Abstract

A review of the literature reveals that the development of an integrated and independent public policy theory in this context has gone through long historical processes, resulting in different theoretical frameworks that describe, analyze and predict the decision-making process from different perspectives.

According to Thomas Kuhn's philosophy on the scientific revolutions, there are three successive revolutions in public policy studies, namely, the classical paradigm, which developed political sciences, the behavioral school of thoughts, which established political science as an independent field of knowledge, and the post-behavioral revolution, which contributed to the development of an integrated and independent theory of public policy.

Nevertheless, the development of an integrated theory of public policy in the early 1970s does not mean in any way not to benefit from the contributions of the classical and behavioral theory in this field; therefore, it may argue that the theoretical framework of public policy circle is describing, analyzing, and predicting public policy processes. Yet, classical and behavioral theories failed in this regard to do so due to their micro and macro focus on decision-making and public policy.

The aim of this book is not limited to reviewing the literature of public policy, but it extends to describing and analyzing the concept of the scientific revolution developed by Thomas Kuhn within the field of public policy. Accordingly, three theoretical frameworks may identify regarding public policy theoretical framework:

- A classic theory deals with public policy as a result or dependent variable.
- A behavioral theory focuses on public policy as an output or independent variable.
- A post-behavioral public policy theory identifies policy as a process or a dependent and independent variable.

This book also aims to expose the practical dimension of public policy, e.g., public policy circles in the real world. Public policy is not

just a paradigm that embodies the existence of classical, behavioral, and post-behavioral theories, models, and theoretical frameworks. It is also considering a field in which public policy may study in the real world, such as public policy for education. Accordingly, this book contains four chapters that describe, analyze and predict public policy through the following dimensions:

First, chapter one identifies the concept and dimensions of public policy since the oldest human civilizations. Here, it may argue that public policy does not exist from a vacuum. Thus, the first chapter of this book focuses on tracing the concepts and dimensions of public policy since ancient civilization.

Second, chapter two traces the traditional concept of decision-making since Woodrow Wilson published his famous essay on the emergence of the science of public administration in 1887. Wilson's view was affected by the principle of separation of powers in the absolute term. Therefore, the traditional theory of public policy argued that public policy has dominated by a legislative authority on the one hand and an executive branch authorized to execute them on the other hand.

Third, the emergence of the behavioral paradigm in the 1950s is the concern of chapter three. The behavioral public policy theory took into account the expanded activities of political systems in various aspects of life. Yet, the behavioral public policy theory rejects the proposition of classical theory on public policy as a result on the one side, and it deals with public policy as an outcome or an independent variable on the other side.

Fourth, the final chapter of this book describes and analyzes neo-theoretical frameworks that deal with public policy as a process. The behavioral theory of public policy is distinctive, independent, and narrowing the gap between theory and practice.

It is clear from the previous argument that the contemporary public policy theory may describe as complex, overlap, independent, and a cumulative dimension of human knowledge. In short, the concept of public policy is a complex, overlaps process due to its nature as a multi-



dimensional process, e.g., dealing with it as a result, and cause on the one hand and as processes on the other hand. Furthermore, it is also considering a field that overlaps with other branches of knowledge. Yet, public policy has also become an independent field since the 1970s. Thus, either it has been taught as a sub-field in political science departments or separate scientific departments on the one hand, or it reflects a historical dimension that goes back to the ancient human civilizations on the other hand.

**Keywords:** Public Policy, Scientific Revolution, Paradigm, Decision-Making, Classical theory, Behavioral Theory, Post-Behavioral Theory, and Public Policy Circles.

## محتويات الكتاب

10	الأشكال
11	تقديم
12	المقدمة
16	الفصل الأول، السياسة العامة: المفهوم والأبعاد
18	المبحث الأول، السياسة العامة
18	مفهوم السياسة العامة
22	أدبيات السياسة العامة
27	المبحث الثاني، السياسة العامة بين الفلسفة والعلم
27	السياسة العامة كفلسفة
27	ارسطو،
29	نيقولا ميكافيلي،
29	فرنسيس بيكون،
30	جيرمي بنتام،
31	وليام جيمس،
32	جون راول،
33	كارل بريور،
34	ايميتي ايتزيوني،
35	جوركن هيرماس،
35	السياسة العامة كعلم
39	خاتمة الفصل الأول
42	الفصل الثاني، النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة
45	المبحث الأول، النظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات
45	النظرية المؤسساتية
48	انتقادات النظرية المؤسساتية

49	النظرية العقلانية للسياسة العامة
54	انتقادات النظريات العقلانية
56	المبحث الثاني، نظريات كلاسيكية أخرى
56	نظرية سايمون
57	النموذج الاجتماعي
58	النموذج التدريجي لصنع القرارات
60	انتقادات النظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات : نقاط القوة والضعف
62	خاتمة الفصل الثاني
64	الفصل الثالث، النظرية السلوكية للسياسة العامة
66	المبحث الأول، نظريات سلوكية مبكرة
67	النظرية السلوكية للسياسة العامة
69	النظرية البيئية للسياسة العامة،
70	أولاً، البيئة الداخلية
71	ثانياً، البيئة العالمية
73	نظرية اليسون لاتخاذ القرارات،
74	نموذج سنايدر لاتخاذ القرارات
76	نظرية الجماعة للسياسة العامة
80	المبحث الثاني، نظريات سلوكية أخرى
80	نموذج ايستون للسياسة العامة
82	نموذج الموند للسياسة العامة
85	نظرية الاتصالات
88	النموذج الموقفي
91	خاتمة الفصل الثالث
93	الفصل الرابع، النظرية المابعدية للسياسة العامة
97	المبحث الأول النظرية الكلاسيكية الجديدة للسياسة العامة

97	نظرية فريدمان للسياسة العامة
99	النظرية الماركسية الجديدة للسياسة العامة ،
101	النظرية المؤسسية الجديدة للسياسة العامة
103	المبحث الثاني، نظريات ما بعدية أخرى
103	نظرية القيم الاخلاقية للسياسة العامة،
104	نظرية دائرة السياسة العامة.
111	انتقادات نظرية دائرة السياسة العامة
116	خاتمة الفصل الرابع
117	خاتمة الكتاب
120	المراجع
125	السيرة الذاتية للمؤلف

## الأشكال

38	الباراداييم المختلفة للسياسة العامة	1-1
44	المدارس الفكرية المعاصرة للسياسة العامة	1-2
44	فصل السلطات والسياسة العامة كمتغير تابع أو نتيجة	2-2
47	النظرية المؤسساتية وعملية صنع السياسة العامة	3-2
50	النظرية العقلانية للسياسة العامة	4-2
52	نموذج شجرة القرار والاختيار بين البدائل	5-2
52	نظرية المباريات لصنع القرار	6-2
66	السياسة العامة كمتغير مستقل	1-3
68	النظرية السلوكية للسياسة العامة	2-3
70	العوامل المؤثرة على السياسة العامة	3-3
75	مستويات تحليل السياسة العامة في إطار نموذج اليسون	4-3
75	نموذج سنايدر لاتخاذ القرارات	5-3
77	دور الجماعات المصلحية في صنع السياسة العامة	6-3
81	نموذج النظم للسياسة العامة	7-3
84	النموذج الوظيفي للسياسة العامة	8-3
86	نموذج الاتصالات للسياسة العامة	9-3
94	علاقة السياسة العامة بالبيئة المحيطة في إطار النظرية المابعدية	1-4
95	السياسة العامة كعملية تجسد مراحل مختلفة تجمع المخرجات والنتائج معا	2-4
98	نظريات السياسة العامة المابعدية	3-4
110	مراحل السياسة العامة وفق نظرية دائرة السياسية العامة	4-4

## تقديم

إن السياسة العامة تعتبر فرعاً من فروع المعرفة السياسية يهتم بوصف وتحليل عملية صنع القرارات في النظم السياسية المختلفة. وبالرغم من الاهتمام المبكر لفلاسفة وعلماء السياسة، إلا أن هذا الحقل من حقول المعرفة يعتبر حديث نسبياً. ويلاحظ أن جبرائيل الموند يعتبر من الباحثين الأوائل الذين قد استخدموا مصطلح السياسة العامة، ولكن تركيزه انحصر على السياسة العامة كوظيفة من وظائف النظم السياسية المعاصرة. ويرجع الفضل في وجود نظرية مستقلة متكاملة للسياسة العامة عموماً إلي أنصار المدرسة المابعدية منذ عقدي الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين.

إن المتتبع لأدبيات الموضوع باللغة العربية يلاحظ وجود عجز ملحوظ في مؤلفات السياسة العامة على وجه العموم، ونظرية السياسة العامة على وجه الخصوص. ولقد قمت بتدريس مادة السياسة العامة على مستوى الدراسات العليا بجامعة طرابلس منذ عام 1993، وعليه فقد دفعني الحماس إلي تأليف هذا الكتاب بقصد تغطية بعض العجز في الأدبيات العربية. لكن البدء في التأليف تأخر إلي الألفية الثالثة نظراً لانشغالي بمؤلفات أخرى وصعوبة النشر في ليبيا. وأمل أن يغطي هذا الكتاب بعض العجز في الأدبيات العربية من ناحية، وتطويره فيما بع وذلك بما يتمشى وبيئة وعملية البحث العلمي من ناحية أخرى.

الزاوية في 12-12-2021

## المقدمة

يهدف المؤلف في إطار هذا الكتاب إلى التعريف بالسياسة العامة من الناحيتين النظرية والعملية، وبالتالي فقد تم ترتيب الفصول بناء على ذلك. عليه، بينما غطى الفصل التمهيدي الأول السياسة العامة كمفهوم وفلسفة وعلم، فإن الفصول الثلاثة الأخيرة قد ركزت بدورها على أبرز نظريات ونماذج السياسة العامة. وطالما أن الكتاب يعتبر من الحجم الصغير، عليه فإن فصولة قد جاءت مختصرة الي حد ما.

وبالرغم من حداثة السياسة العامة كحقل من حقول المعرفة في إطار علم السياسة، إلا أن هذا المجال يحظى الآن باهتمام كبير من قبل الباحثين والسياسيين ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين العادين وذلك نظرا لارتباط السياسة العامة بحياة الجميع بدون استثناء. فالسياسة العامة تتدخل اليوم في كافة أوجه الحياة ابتداء من الصحة والتعليم والإسكان إلى مجالات التنمية والخدمات ووسائل الترفيه. إن تناول موضوع السياسة العامة يتم إما في إطار نظري يسعى فيه الباحثين إلى تحليل وتفسير السياسة العامة من الناحية النظرية، أو إلى وصف وتحليل السياسة العامة على أرض الواقع.

إذن، يعتبر موضوع السياسة العامة "Public Policy" من المواضيع المعاصرة التي تحظى باهتمام السياسيين والباحثين والمؤسسات البحثية في مختلف أنحاء العالم، نظرا لارتباطه بالحياة اليومية للجميع. فالسياسة العامة تعتبر من المواضيع التي تحظى باهتمام أكاديمي واسع الانتشار في الغرب منذ بروز ما يعرف بالمدرسة المابعدية "Post-behavioralism" في بداية عقد الستينيات من القرن العشرين، نظرا لأنها تسعى إلى تضيق الهوة بين النظرية والتطبيق بقصد تحقيق المصلحة العامة.

وبينما يهدف بعض المتخصصين المنتمين إلى المدرسة السلوكية "Behavioralists" إلى وصف المراحل المختلفة للسياسة العامة من خلال التعرف على ضرورة وأهمية السياسة العامة عبر مراحل التشكل، والتنفيذ، والمتابعة والتقويم والتعديل إذا لزم الأمر، يلاحظ أن البعض الآخر والتابعين للمدرسة الكلاسيكية "Traditionalists" يركز بدوره على تحليل

السياسة العامة من خلال إعطاء تبريرات وتفسيرات وأحكام قيمية تتعلق بالمراحل المختلفة للسياسة العامة.

لكن بعض الأدبيات تضم عموماً كل هذه الاتجاهات الفكرية، الأمر الذي يجعلها أعمالاً متميزة ومواكبة للتطورات التي يشهدها مجال علم السياسة، ومن أبرز هذه الأدبيات دليل أكسفورد للسياسة العامة، والمتكون من أربعة وأربعين فصلاً مختلفاً تغطي الأبعاد المتنوعة للسياسة العامة.\* ويلاحظ في هذا السياق، أن المساهمين في إعداد وكتابة فصول هذا الكتاب الضخم يعتبرون من أبرز علماء السياسة على مستوى العالم ككل، ومن أمثلة هؤلاء: جيرهام اليسون "Graham Allison"، وأميتي ايتزيوني "Amitai Etzioni"، وجيمس مارش James March.

وللتعرف على المواضيع التي تتعرض لها مؤلفات السياسة العامة، يلاحظ مثلاً أن كتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة يغطي المحاور التالية:

- الربط بين مفهوم السياسات "Policies" من ناحية ومصطلح العامة "Public" من ناحية أخرى.
- الخلفية التاريخية والمؤسسية للسياسة العامة.
- نماذج تحليل السياسة العامة، وهي نماذج تتعامل مع السياسة العامة إما:
  - كوسيلة لحل الألغاز "Puzzle Solving" التي قد يواجهها المعنيين بالأمر،
  - أو من منطلق ضرورة استماع المسؤولين للانتقادات والنصائح حتى يمكنهم تفادي كل السلبيات المترتبة على تنفيذ السياسة العامة.
- عملية صنع السياسة العامة، وما يرتبط بذلك من:
  - وضع الأجندة،
  - والمساومات،
  - وتأثير السياسة العامة،

\* للتعرف على دليل أكسفورد للسياسة العامة، يمكن الرجوع إلى:

Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin, (Eds.), **The Oxford Handbook of Public Policy**. (Oxford: Oxford University Press, 2008): 983. At <https://books.google.sc/books?id=xOwTDAAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>



- وتسييس عملية تقييم السياسة العامة،
  - وديناميكية السياسة العامة،
  - وإمكانية التعلم والاستفادة من السياسة العامة،
  - وإعادة صياغة مشاكل السياسة العامة.
  - أدوات السياسة العامة من حيث مستوى:
    - المعلوماتية،
    - والجوانب التنظيمية،
    - والتعاون بين العام والخاص،
    - ومعوقات السياسة العامة، لاسيما العوائق الاقتصادية، والسياسية، والمؤسسية، والاجتماعية والثقافية، والعولمة.
  - أنماط تدخلات السياسة العامة "Policy Intervention"، خاصة من خلال سياسات التوزيع وإعادة التوزيع، وسياسات نظام السوق، وإضفاء سمة الديمقراطية على عملية السياسة العامة.
  - تقييم السياسة العامة، وذلك إما من خلال: التعرض للأبعاد الأخلاقية، والأساليب الاقتصادية للسياسة العامة،
  - النماذج الإحصائية، والتصميم الإمبريقي الاجتماعي للسياسة العامة.
  - القديم والجديد في حقل السياسة العامة، وذلك من خلال استخدام منهجية علمية متميزة، أو من خلال إجراء مقارنات استنادا إلي النظم السياسية القائمة، أو من خلال الاستفادة من التقدم الذي تم إحرازه في مجال التحليل السياسي .
- إذن، بالرغم من حداثة موضوع السياسة العامة إلا أن المتمعن للأدبيات يلاحظ بجلاء اتساع وتنوع مواضيع علم السياسة العامة من حيث الكم والكيف معا. ولا ندعي في إطار هذا العمل الإلمام بكل مواضيع علم السياسة العامة، حيث أن محور التركيز سينصب على البعد النظري للسياسة العامة. عليه، فإن أهمية هذا العمل يمكن أن تتضح من خلال مجموعة النقاط التالية:
- افتقار المكتبة العربية عامة والليبية خاصة إلي المؤلفات التي تعنى بالسياسة العامة.

- ندرة المراجع التي توفق بين البعدين النظري والعملي في مجال السياسة العامّة.
  - زيادة تركيز المسؤولين والباحثين على السياسة العامّة كحقل من حقول المعرفة المعاصرة، لاسيما في إطار التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
  - حداثة علم السياسة العامّة كحقل من حقول المعرفة الإنسانيّة.
- وطالما أن الهدف الذي يسعى إليه هذا الكتاب يتمثل في التعرف على البعد النظري للسياسة العامّة، عليه فإنه سيتمّ التعرّض لأربعة فصول هي:<sup>1</sup>

- السياسة العامّة: المفهوم والأبعاد
- النظرية الكلاسيكية للسياسة العامّة
- النظرية السلوكية للسياسة العامّة
- النظرية المابعدية للسياسة العامّة
- خاتمة الكتاب

والله ولي التوفيق

<sup>1</sup> - يعتبر هذا العمل تطورا لاعمال سابقة للمؤلف منها كتاب عن نظريات علم الإدارة العامّة. (طرابلس: منشورات جامعة طرابلس، 2001)، ومقالة (20 صفحة) تقدم بها الباحث لمؤتمر السياسات العامّة الذي عقد في مدينة بنغازي خلال الأيام 12-14/6/2007، بعنوان: "نظرية السياسة العامّة". ولقد نشرت أعمال المؤتمر فيما بعد من قبل مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي، ولمعرفة المزيد يمكن الرجوع إلى محمد زاهي المغيربي، نجيب المحجوب الحصادي، وأمّ العز على الفارسي (تحرير)، السياسات العامّة: أبحاث مؤتمر السياسات العامّة (بنغازي: مركز البحوث والاستشارات، 2007): 14-33.

## الفصل الأول

### السياسة العامة: المفاهيم والأبعاد

#### Public Policy: Concepts and dimensions

بالرغم من تعدد تعريفات السياسة العامة، إلا أن المقام لا يتسع هنا لاستعراض كل هذه التعريفات، حيث يلاحظ أن الأدبيات تصنف تعريفات السياسة العامة عموماً إلى ثلاثة أنماط رئيسية. فالسياسة العامة إما أن تكون نتيجة أو متغير تابع، أو سبب أو متغير مستقل، أو عملية تجسد مراحل متداخلة ومعقدة في نفس الوقت. فعندما تؤثر عوامل مختلفة على السياسة العامة فإنها تعتبر في هذه الحالة متغيراً تابعاً، وعندما تؤثر السياسة العامة في العوامل الأخرى فإنها تعتبر متغيراً مستقلاً، وعندما يتم التعامل مع السياسة العامة كعملية فإنها تعتبر نتيجة وسبباً في نفس الوقت. (خشيم، 2001: 81-132) عليه، سيتم التعرض لأبرز تعريفات السياسة العامة التي تعكس تطور هذا المفهوم. (أنظر في هذا الشأن: الفهداوي، 2001)

وللوقوف على مفهوم السياسة العامة، عليه فإنه سيتم التعرض لمصطلح السياسة العامة أولاً، ثم سيتم التعامل مع هذا المفهوم وفق مواقف المدارس الفكرية المختلفة ثانياً، وأخيراً سيتم التعرف على البعدين الفلسفي والعلمي للسياسة العامة ثالثاً. إذن، ففي إطار هذا الفصل التمهيدي سيتم تناول مفهوم السياسة العامة من ناحية المفهوم والبعد الفكري، وبالتالي سيتم التعرض لمبحثين رئيسيين:

المبحث الأول، السياسة العامة

مفهوم السياسة العامة

أدبيات السياسة العامة

المبحث الثاني، السياسة العامة بين الفلسفة والعلم

السياسة العامة كفلسفة

• أرسطو،

• نيقولا ميكافيلي،

• فرنسيس بيكون،

- جيرمي بنتام،
  - وليام جيمس،
  - جون راول،
  - كارل بربور،
  - ايميتي ايتزيوني،
  - جوركن هيرماس،
- السياسة العامة كعلم
- خاتمة الفصل الأول

## المبحث الأول

### السياسة العامة

### Public Policy

إن المتمعن لمصطلح السياسة العامة يلاحظ أنه متكون من كلمتين، وهما سياسة "Policy" أولاً وعامة "Public" ثانياً. ويعتبر المفهوم العربي للسياسة العامة عموماً ترجمة حرفية للمصطلح الانجليزي Public Policy ، والذي يعني سياسات الدول في المجالين الداخلي والخارجي. فالعامة هنا تشير إلى الدولة أو النظام السياسي باعتبارها جهة عامة وذلك تميزاً لها عن القطاع الخاص الذي يعتبر ركناً أساسياً في إطار النظم الرأسمالية.<sup>2</sup>

#### مفهوم السياسة العامة:

من المعروف أن الأدبيات تزخر باستخدام مفاهيم تجسد الأوجه المختلفة للسياسة العامة حيث انها تنتهي بمصطلح العامة، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: المصلحة العامة "Public Interest"، والرأي العام "Public Opinion"، والقطاع العام "Public Sector"، والمواصلات العامة "Public Transportations"، والنظام العام "Public Order"، والدين العام "Public Debts". فمن الواضح أن مفهوم السياسة العامة يعكس مجالات لا تدخل في صميم اختصاص القطاع الخاص "Private Sector"، وبالتالي فإن هذه المجالات تحتاج إلى تدخل الحكومة أو العمل الجماعي على الأقل. وبناء على ما سبق، يمكن اثاره جملة من الأسئلة ذات العلاقة، مثل: هل يتطلب الأمر من الباحثين استخدام ادوات منهجية مختلفة في حالة تعاملهم مع السياسة العامة؟، وما هي العلاقة القائمة بين قضايا السياسة العامة وبقية

<sup>2</sup> - من أكثر التعريفات شيوعاً للسياسة العامة تعريف توماس داي الذي يؤكد على أنها "كل ما تختار أو لا تختار الحكومة القيام به". لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق، هل يمكن للحكومات حقاً أن تكون قادرة على اختيار ما يجب القيام به في المقام الأول والأخير، على اعتبار أن الكثير من السياسات تأتي نتيجة تغيرات تراكمية لممارسات الأجهزة البيروقراطية وليس نتيجة لخيارات الحكومة. ولعل استبدال كلمة تختار الحكومة بمصطلح ما تقوم الحكومة به من أفعال يضيف دقة أكثر على تعريف داي للسياسة العامة. لكن مصطلح ما تقوم الحكومة به من أفعال يجسد نوايا أكثر منها أفعال، وبالتالي تبرز المفاضلة بين الأفعال والنوايا كمكونات للسياسة العامة التي تشمل في واقع الأمر كلا العنصرين معاً. عليه يمكن تطوير تعريف داي للسياسة العامة على أنها كل ما تسعى الحكومات إلى تحقيقه، حيث يجمع هذا التعريف بين النوايا والأفعال معاً، أو ربط السياسات العامة بالنتائج المترتبة عليها كما أكد على ذلك ايستون والموند فيما بعد، ولمعرفة المزيد أنظر مثلاً: ( Dye, 1992: 2; and Roskin, et. al., 1997: ) (344-345)

القضايا التي تهم الأفراد ورجال الأعمال ؟ وهل يمكن الفصل بين القضايا التي تمثل السياسة العامة عن غيرها من القضايا الأخرى ؟

إن المتتبع لتاريخ الفكر السياسي يلاحظ عموماً وجود تمييز بين مصطلحي العام والخاص، حيث عرفت الجماعات السياسية المنظمة منذ القدم قضايا عامة تتعلق بالجماعة السياسية ككل وأخرى تتعلق بالأفراد. لكن التمييز بين مفهومي العام والخاص تبلور بشكل واضح خلال الحضارة الرومانية القديمة. وطالما أن السياسة العامة تعتبر مجال بحثي تتداخل فيه العلوم المختلفة، عليه يلاحظ أن علماء الاقتصاد قد ساهموا بشكل ملموس في تطوير مفهومي الخاص والعام في إطار السوق. فقوى السوق في النظم الرأسمالية تقوم على تعظيم مكاسب الأفراد أو القطاع الخاص، وهذا يدعم ويطور في نهاية المطاف المصلحة العامة ككل. فمن الواضح أن المفكرين الاقتصاديين الأوائل، مثل آدم سميث الذي نشر كتابه ثروت الأمم عام 1776 وجون مينار كينز،<sup>3</sup> قد ركزوا بشكل ملحوظ على سياسات عامة للبلدان الرأسمالية في مجالي حفظ النظام والمحافظة على الأمن.

لكن قيام ثورات متتالية في مجالات المواصلات والاتصالات والمعلومات وسعت بشكل كبير من دور الحكومات والدول في مجالات الحياة المختلفة، الأمر الذي نتج عنه اتساع المجالات التي تغطيها السياسات العامة في أكثر البلدان الرأسمالية محافظة، مثل بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. فمجالات مثل التعليم والصحة والسكن والرفاه الاجتماعي أصبحت من صميم اهتمام الحكومات الرأسمالية، لأنها ببساطة تجسد المصلحة العامة أكثر من تمثيلها للمصلحة الخاصة.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> - انتقد جون ماينار كينز أفكار سلفه آدم سميث عن سياسة وآلية العرض والطلب الحر، واقترح في كتابه ضرورة توجيه الدولة للاقتصاد عن طريق اتباع ثلاثة سياسات عامة هي: السياسات النقدية والمالية والتجارية. ولمعرفة المزيد انظر: ( Frank and Bernanke, 2004: 643-662)

<sup>4</sup> - لقد نبه جون ستيورت ميل في منتصف القرن التاسع عشر إلى تنامي مجالات السياسة العامة للبلدان الرأسمالية، وذلك استناداً إلى تعريفه للخاص على أنه ذلك القطاع الذي لا يتسبب في وقوع ضرر على الآخرين. ففلاسفة المدرسة المنفعية القائمة على زيادة المنفعة وتجنب الخسائر والأضرار دعمت فكرياً تنامي واتساع قطاعات السياسات العامة في الدول الرأسمالية، وذلك من خلال التأكيد على أن أقصى درجات السعادة تتحقق عندما يزيد عدد الأفراد. ولقد توسع الفكر الليبرالي الجديد في توسيع مجالات السياسة العامة على أيدي مفكرين أمثال كينز في بريطانيا، وديوي في الولايات المتحدة، حيث شهدت بداية القرن العشرين عموماً، وفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية خصوصاً، تغيرات كبيرة بين العام والخاص بحيث أمكن الموازنة وتطوير كل منهما بما يتلاءم ونشاطات الدول

ويلاحظ عموماً أن مصطلح سياسة لصيق بالعلوم السياسية الحديثة التي تأسست في ظل الحضارة الغربية منذ أواخر القرن التاسع عشر، حيث أسس نخبة من علماء فروع العلوم الاجتماعية المهمة بوصف وتحليل الظواهر السياسية في مجالات الاقتصاد والاجتماع والفلسفة والجغرافيا والتاريخ وغيرها من فروع المعرفة الأخرى باراداييم كلاسيكي<sup>5</sup> أو مدرسة فكرية تهتم بدراسة الظواهر السياسية في إطار الدولة.<sup>6</sup> فنشاطات وأفعال الدولة، التي كانت ومازالت محور اهتمام الباحثين التقليديين في مجال العلوم السياسية، تتجسد في نهاية المطاف في شكل تشريعات وقوانين ولوائح وقرارات صادرة من الحكومة بسلطاتها الثلاثة.

إن المفهوم الكلاسيكي "Traditional Perspective" للعلوم السياسية لم يطلق عموماً مصطلح سياسة أو سياسات "Policies" على التشريعات والقوانين واللوائح والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية، حيث يلاحظ أن أنصار المدرسة السلوكية "Behavioralism" هم أول من فعل ذلك، ومن أمثلة ذلك إيستون (Easton, 1979) والموند (Almond, 1978)، وأن المابعديون "Post-Behavioralists" هم من طور وعمق هذا المفهوم منذ نهاية عقد الستينيات من القرن العشرين. فالسياسة بالنسبة للباحثين الكلاسيك مثلاً، هي علم الدولة أو كل ما يتعلق بالصراع من أجل السلطة، وبالتالي فإن السياسة وفق هذا التعريف تنحصر على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

لكن أنصار المدرسة السلوكية قد توسعوا في مفهوم السياسة، بحيث أصبح يضم السلطات الثلاثة إلى جانب التنظيمات غير الرسمية، مثل: الأحزاب السياسية، وجماعات

المعاصرة التي زاد فيها حجم الأجهزة البيروقراطية بشكل ملحوظ. فأنصار الليبرالية الجديدة يعتقدون أن تنامي الأجهزة البيروقراطية والإدارة العامة يعكس تطوير وسائل أكثر عقلانية لتحقيق المصلحة العامة. (Parsons, 1995: 1-8)

<sup>5</sup> - يعتبر الفيلسوف الأمريكي توماس كون أول من طور واستخدم مصطلح الباراداييم "Paradigm" أو الإطار الفكري العام في بداية العقد السادس من القرن العشرين، حيث أن الباراداييم يعني مدرسة فكرية يضم مجموعة من العلماء والباحثين يستخدمون أطر نظرية محددة، مثل المدرسة التقليدية أو السلوكية في إطار علم السياسة. ولقد قام المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب الكويتي بترجمة كتاب كون ونشر عام 1992، أنظر في هذا الشأن: (توماس كون، 1992)

<sup>6</sup> - إن مفهوم السياسة في اللغة العربية مشتق من الفعل ساس يسوس الشيء، أي التعامل بحذر مع الأشياء. لكن المعنى المعاصر لمفهوم السياسة يعكس تأسيس وتطور علم السياسة الحديث في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا، حيث أصبح لمفهوم السياسة دلالات ومعاني تمثل المدارس الفكرية المختلفة، ومن أمثلة ذلك تعريف ديفيد إيستون الذي يشير إلى أنها عملية توزيع سلطوي للقيم في المجتمع ككل. (Easton, 1979) فالسياسة اليوم ليست مجرد نشاط يمارس وفلسفة تتحدث عما يجب فعله، ولكنها بكل تأكيد علم له أطره النظرية المختلفة.

المصالح، ومنظمات المجتمع المدني، والرأي العام، ووسائل الاعلام المختلفة. عليه، يلاحظ مثلا أن ديفيد ايستون يعرف السياسة بأنها، "عملية التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع ككل"، (Easton, 1979) الأمر الذي يعني عدم اقتصار السياسة على اللاعبين التقليديين متمثلين في السلطات الثلاثة. فمفهوم الدولة التقليدي الذي صاحب فترة التوقيع على معاهدة وستفاليا لعام 1648 بدء في التراجع بعد نهاية الحرب العالمية الثانية (1939-1945)، حيث تأسست منظمات دولية وإقليمية وجهوية قلصت في نهاية المطاف من السيادة المطلقة للدولة المعاصرة، وبالتالي تم تطوير مفهوم النظام السياسي الذي تتسع فيه قاعدة المشاركة في عملية اتخاذ القرارات بحث تمتد لتضم أطرافا جديدة على مستويات الدولة والنظامين الإقليمي والعالمي.

وإذا كان التقليديون والسلوكيون والمابعديون قد اختلفوا في تحديد مفهوم السياسة من حيث اقتصارها على السلطات الثلاثة من عدمها، إلا أنهم متفقون على أن مصطلح العامة "Public" لصيق بالدولة "State" والنظام السياسي "Political System" على حد سواء. وبالرغم من أن السياسة تعتبر شأنا سياديا بالنسبة للتقليديين، إلا أن السياسة بالنسبة للسلوكيين والمابعديين لا تعتبر كذلك، طالما أنها تتأثر بالبيئة الداخلية والعالمية على حد سواء.

يلاحظ مما سبق، أن السياسة العامة تعتبر من المواضيع التي تحظى باهتمام أكاديمي واسع الانتشار في الغرب منذ بروز ما يعرف بالمدرسة المابعدية "Post-behavioralism" في عقد الستينيات من القرن العشرين، نظرا لأنها تسعى إلى تضييق الهوة بين النظرية والتطبيق بقصد تحقيق المصلحة العامة. (Moran, 2006)

وبينما يهدف بعض المتخصصين المنتمين إلى المدرسة السلوكية إلى وصف المراحل المختلفة للسياسة العامة من خلال التعرف على ضرورة وأهمية السياسة العامة عبر مراحل التشكل، والتنفيذ، والمتابعة والتقويم والتعديل إذا لزم الأمر، يلاحظ أن البعض الآخر والتابعين للمدرستين الكلاسيكية والمابعدية يركزون بدورهم على تحليل السياسة العامة من خلال إعطاء تبريرات وتفسيرات وأحكام قيمية تتعلق بالسياسة العامة.



## أدبيات السياسة العامّة:

بالرغم من حداثة موضوع السياسة العامّة، إلا أنه يلاحظ وجود غنى ملحوظ في هذا السياق. وسنتعرض عموماً لأدبيات السياسة العامّة في الفصول والمحاوّر المختلفة، وبالتالي فإن هذا المحور من المبحث الأول سيركز على بعض الأدبيات نظراً للقيود المنهجية لهذه الدراسة. فالسياسة العامّة تركز على المشاكل التي تواجهها العامّة، وبالتالي فإن ديوي قد نبه منذ منتصف العقد الثاني من القرن العشرين إلى أن السياسة العامّة عبارة عن الكيفية التي يتم بموجبها التعرف على المشاكل العامّة حتى يمكن وضعها بالتالي في إطار أجندة الحكومة. لكن البعض الآخر يذهب إلى أبعد من ذلك، حيث يؤكد على أن السياسة العامّة هي دراسة "كيف ولماذا وماذا" يؤثر على نشاطات الحكومات خلال فترات زمنية معينة؟ (Heidenheimer, et. al., 3: 1990)، أو ماذا تفعل الحكومات؟، ولماذا تفعل ذلك؟، وما هو الفرق بين ما تقوم أو لا تقوم به الحكومات في المقام الأول والأخير؟ (Dye, 1976: 1) ويلاحظ عموماً أن الأدبيات المبكرة للسياسة العامّة قد ركزت على طبيعة السياسة العامّة، وعما إذا كانت تعتبر نتيجة أو سبباً، وبالتالي سيتم في التركيز في الفصول التالية من هذه الكتاب استعراض الأطر النظرية المختلفة للسياسة العامّة. (Nagel, 1990: 440)

وتشير الأدبيات إلى أن السياسة العامّة تتسم بالدينامية من ناحية، وبالاختلاف من بلد إلى آخر من ناحية أخرى. فطالما أن السياسة العامّة تتفاعل باستمرار مع البيئة المحيطة، عليه يمكن القول بأنها نظام مفتوح يتفاعل باستمرار مع محيطها البيئي. كما أن السياسة العامّة تختلف من بلد إلى آخر ومن فترة زمنية إلى أخرى، وبالتالي فالسياسات العامّة في الماضي تختلف عن الحاضر والمستقبل أيضاً. فبيئة السياسة العامّة في البلدان النامية تختلف عما هو موجود في البلدان المتقدمة في المجالات التالية: (See Wiarda, 2000: 183-186; and Hiedenheimer, 1990)

1. إن البلدان النامية تتبنى مثلاً السياسة العامّة للحد من الفقر نتيجة لارتفاع معدلات الفقر التي تزيد عموماً عن 80% في بعض النظم السياسية، بينما لا تتبنى الدول المتقدمة مثل هذه السياسات نظراً لأن معدلات الفقر فيها لا تتجاوز بأي حال من الأحوال نسبة 5-10%.

2. بينما تتبنى البلدان المتقدمة سياسات عامة تتعلق بقضايا الحياة النمطية تتعلق بالسكان (تنظيم الزيادة السكانية)، والمحافظة على البيئة، وحقوق الإنسان، وتغييرات المناخ، يلاحظ أن الدول النامية لا تملك الموارد الكافية لتبني مثل هذه السياسات التي تعتبرها مرفهة. عليه، فالبلدان النامية تتبنى سياسات عامة بهدف تحقيق التنمية الشاملة والاصلاحات الاقتصادية وتوفير الاحتياجات اللازمة للحياة اليومية لا سيما الطعام والمياه الصالحة للشرب والاسكان والمرافق والبنية التحتية.
3. تتسم البلدان النامية بأنها مجتمعات شبابية ويقل فيها متوسط العمر مقارنة بالدول المتقدمة، وبالتالي فإن أولويات سياستها العامة تختلف عن بعضها البعض. فالبلدان المتقدمة تركز على سياسات عامة للتأمين والتقاعد والرعاية الصحية نظرا للتأثير الذي الذي تتمتع به شريحة كبار السن ككتلة تصويته تساهم في صنع السياسة العامة التي تمس مصالحهم. بينما يلاحظ أن الدول النامية تركز على سياسات عامة تمس مصالح الشباب وتلبي احتياجاتهم في مجالات العمل والتوظيف وغيرها من القضايا الأخرى.
4. بينما تتبنى الدول النامية سياسات عامة تنموية في مجالات الزراعة والصناعة، يلاحظ أن دول ما بعد الحداثة تركز في سياساتها العامة على مجال الخدمات والطاقة البديلة على اعتبار أنها بالامكان استيراد المواد المصنعة ونصف المصنعة بأسعار اخص مما لو تم انتاجها فيها من ناحية، وتحافظ على نظافة البيئة من ناحية أخرى.
5. بينما تعتبر عملية توزيع وإعادة توزيع السلطة والثروة من أولويات السياسات العامة في البلدان النامية نتيجة لاعتبارات ايدولوجية وطبقية، يلاحظ أن تحقيق التنمية السياسية قد نتج عنها تقليل حدة الصراع والتنافس على السلطة والثروة في العالم المتقدم. لكن مجتمعات ما بعد الحداثة تعاني من صراعات أخرى تعكس التنافس بين المتعلمين وانصاف المتعلمين، وبين العمالة الماهرة وغير الماهرة، وبين السكان الاصليين والمهاجرين. عليه، بينما تهتم الدول النامية بتبني سياسات عامة للتوزيع وإعادة التوزيع في مجالي السلطة والثروة، يلاحظ أن مجتمعات ما بعد الحداثة تتبنى سياسات عامة للرفع من مستوى العمالة غير الماهرة، وإعادة دمج المهاجرين، والحد من الهجرة غير الشرعية، وتمكين المرأة.

ومن أبرز أدبيات السياسة العامة المنشورة في الألفية الثالثة كتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة، حيث سيتم التركيز عليه كنموذج لأدبيات الموضوع. ويضم كتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة عموماً كل الاتجاهات الفكرية للسياسة العامة، الأمر الذي يجعله عملاً متميزاً وموكباً للتطورات التي يشهدها مجال علم السياسة. عليه، فإن استعراض كتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة سيساهم في توضيح مفهوم السياسة العامة بغض النظر عن الانتماء الفكري لهذه المدرسة الفكرية أو غيرها، وهذا هو مجال اهتمام ما تبقى من هذا المحور من الفصل الأول. (Morgan, 2006)

فبالرغم من الكم الملحوظ من المنشورات التي تهتم بحقل السياسة العامة من الناحيتين النظرية والعملية، إلا أن نشر كتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة يعتبر اسهاماً ملحوظاً لأدبيات الموضوع. ويتكون كتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة من تسعة أجزاء، وأربعة وأربعين فصلاً تصل صفحاتها إلى حوالي الألف صفحة تغطي الأبعاد المتنوعة للسياسة العامة. ويلاحظ في هذا السياق، أن المساهمين في إعداد وكتابة فصول الكتاب يعتبرون من أبرز علماء السياسة على مستوى العالم ككل، ومن أمثلة هؤلاء: جيرهام اليسون "Graham Allison"، وأميتي ايتزيوني "Amitai Etzioni"، وجيمس مارش "James March".<sup>7</sup>

وبينما اقتصر الباب الأول عموماً على فصل تمهيدي واحد يربط بين مفهوم السياسات "Policies" من ناحية ومصطلح العامة "Public" من ناحية أخرى، يلاحظ أن الباب الثاني قد ضم ثلاثة فصول تبحث في الخلفية التاريخية والمؤسسية للسياسة العامة. أما الباب الثالث فقد تمحور حول نماذج تحليل السياسة العامة، حيث تنوعت هذه النماذج إلى خمسة أنماط شملتها الفصول من (5-9). وبينما تعامل الفصل الخامس مثلاً مع السياسة العامة كوسيلة لحل الألغاز "Puzzle Solving" التي قد يواجهها المعنيين بالأمر، يلاحظ أن بقية الفصول الأخرى تتعامل مع ذلك من منطلق ضرورة استماع المسؤولين للانتقادات والنصائح حتى يمكنهم تقادي كل السلبيات المترتبة على تنفيذ السياسة العامة. (الفصول من 6-9)

7 - إن استعراض كتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة لا يعني بأي حال من الأحوال عدم أهمية أدبيات الموضوع، بقدر ما يعني تجنب التكرار حيث سيتم التعرض للأدبيات في إطار الفصول المختلفة لهذا العمل.

ولقد خصص الباب الرابع (الفصول من 10-18) إلى عملية صنع السياسة العامة، وبالتالي تمحور التركيز على خلفية السياسة العامة (الفصل 14)، ووضع الأجندة (الفصل 11)، والمساومات (الفصل 13)، وتأثير السياسة العامة (الفصل 14)، وتسييس عملية تقييم السياسة العامة (الفصل 15)، وديناميكية السياسة العامة (الفصل 16)، وإمكانية التعلم والاستفادة من السياسة العامة (الفصل 17)، وإعادة صياغة مشاكل السياسة العامة (الفصل 18).

وبينما يركز الباب الخامس بفصوله الستة (الفصل من 19-24) على أدوات السياسة العامة من حيث مستوى المعلوماتية (الفصلين 20، 22)، والجوانب التنظيمية (الفصل 23)، والتعاون بين العام والخاص (الفصل 24)، يلاحظ أن الباب السادس بفصوله الخمسة (من 25-29) قد ركز بدوره على معوقات السياسة العامة، ومن أمثلة ذلك: العوائق الاقتصادية (الفصل 25)، والسياسية (الفصل 26)، والمؤسسية (الفصل 27)، والاجتماعية والثقافية (الفصل 28)، والعولمة (الفصل 29). لكن محور الاهتمام قد تغير من القيود إلى أنماط تدخلات السياسة العامة "Policy Intervention" في الباب السابع، والمتكون من أربعة فصول فقط (من 30-33)، اهتمت بسياسات التوزيع وإعادة التوزيع، وسياسات نظام السوق، وإضفاء سمة الديمقراطية على عملية السياسة العامة.

وأخيراً، فإن البابين الختامين (الفصول من 34-44) يهتمان بمحورين هامين، هما: تقييم السياسة العامة، والقديم والجديد في حقل السياسة العامة. ولا تقتصر عملية تقييم السياسة العامة عموماً على الأبعاد الأخلاقية (الفصل 35)، والأساليب الاقتصادية للسياسة العامة (الفصلين 36-37)، ولكنها تمتد لتشمل بطبيعة الحال النماذج الإحصائية (الفصل 38)، والتصميم الإمبريقي الاجتماعي للسياسة العامة (الفصل 39). أما فيما يتعلق بمحور تركيز الباب الأخير فقد تمثل في التعرف عن القديم والجديد في حقل السياسة العامة، وذلك من خلال استخدام منهجية علمية متميزة (الفصل 40)، أو من خلال إجراء مقارنات استناداً إلى النظم السياسية القائمة (الفصل 41)، أو من خلال الاستفادة من التقدم الذي تم إحرازه في مجال التحليل السياسي (الفصل 44).

وبعد استعراض الأبواب والفصول المختلفة لكتاب دليل أكسفورد للسياسة العامة، فإنه

يمكن ملاحظة التالي:

- 1- إن الكتاب يعتبر من الحجم الكبير، حيث أن عدد صفحاته يصل إلي 983 صفحة، تم فيها التعرض لمعظم الأبعاد والمواضيع التي يحتاج أن يتعرف عليها المتخصصين والمهتمين بحقل السياسة العامة.
  - 2- بالرغم من أن المدرسة المابعدية التي ينتمي مؤلفي الكتاب إليها تجمع في العادة بين الأساليب الكمية والكيفية، إلا أنه يلاحظ أن معظم فصول الكتاب (باستثناء بعض الفصول، مثل الفصول: 24، 33، 38) يغلب عليها التحليل الكيفي، وهذا يعتبر نقطة ضعف واضحة في الكتاب.
  - 3- بالرغم من تعرض الكتاب للعديد من الأطر النظرية في أبوابه التسع المختلفة، إلا أنه لم يتم مثلا أفراد باب خاص لنظريات السياسة العامة.
  - 4- كما يلاحظ أيضا أن الكتاب لم يفرّد بابا خاصا لتنفيذ وتقييم السياسة العامة بشكل عام، وتنفيذ وتقييم السياسة العامة في الدول النامية بشكل خاص.
  - 5- تحيز الكتاب الواضح للثقافة الغربية، حيث يلاحظ تجاهل واقع السياسة العامة في الدول النامية، وهي دول تفتقر إلي سياسات عامة مستقلة، ومحددة، وواضحة المعالم.
  - 6- عدم تركيز الكتاب على قضايا معاصرة للسياسة العامة، ومن أمثلة ذلك السياسات العامة المتعلقة بالمرأة أو الجندر "Gender"، والسياسة العامة للبيئة، والسياسة العامة ذات البعد الخارجي.
- يتضح مما سبق، أن مفهوم السياسة العامة يعتبر مفهوما معاصر، وإن واكب نشأة الدولة الحديثة منذ التوقيع على معاهدة وستفاليا عام 1648. فالدولة الحديثة شهدت تطورات كمية وكيفية تخرج عن إطار هذه الدراسة، وبالتالي فقد تطور مفهوم السياسة العامة مع تطور مفهوم الدولة الحديثة والمعاصرة. إذن، فالسياسة العامة لم تعد محصورة في إطار الدولة أو الحكومة بسلطاتها الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، ولكنها أصبحت أكثر تجسيدا لمفهوم النظام السياسي الذي يعتبرها تجسيدا لواقع بيئي معاش من ناحية، وعملية معقدة لها مدخلاتها ومخرجاتها ونتائجها من ناحية أخرى. وسنتعرض عموما للمفاهيم المختلفة للسياسة العامة وفق المدارس الفكرية المتعارف عليها في إطار أدبيات علم السياسة في الأجزاء القادمة.

## المبحث الثاني

## السياسة العامة بين الفلسفة والعلم

## Public Policy as Science and Philosophy

لا شك أن السياسة العامة كفلسفة قد سبقت بكثير السياسة العامة كعلم، وبالتالي فإن هذا المحور من الفصل الأول سيتم فيه استعراض السياسة العامة كفلسفة على اعتبار أن نظريات علم السياسة العامة لا تتبع من فراغ. فالفلسفة السياسية للعديد من المفكرين أسهمت في نهاية المطاف في بروز أطر نظرية مختلفة تصف وتحلل وتتنبأ بالسياسة العامة.

## السياسة العامة كفلسفة

ولقد ساهم فلاسفة عصر النهضة عموماً في تطور السياسة العامة كفلسفة، حيث أن تفسيرهم لنشاطات الدول قد نبه علماء السياسة فيما بعد إلى تطوير أطر نظرية ساهمت في إثراء الموضوع. ولا يتسع المقام هنا لاستعراض إسهامات كل الفلاسفة السياسيين في هذا المجال، وعليه سنتعرض إلى أبرز هذه الإسهامات الحديثة والمعاصرة حسب تطورها التاريخي وذلك على النحو التالي:<sup>8</sup>

- أرسطو،
- نيقولا ميكافيلي،
- فرنسيس بيكون،
- جيرمي بنتام،
- وليام جيمس،
- جون راؤل،
- كارل بربر،
- إيميتي ايتزيوني،
- جوركن هيرماس،

أرسطو: (384-322 قبل الميلاد)

بالرغم من أن السياسة كعلم تعتبر حديثة، إلا أنها كفلسفة تعتبر موعلة في القدم. ويعد أرسطو وأستاذه أفلاطون من أبرز الفلاسفة السياسيين في إطار الحضارة اليونانية القديمة، حيث

<sup>8</sup> - لقد تم الاعتماد بشكل كبير في تطوير هذا المحور من الفصل الأول عموماً على مجموعة المراجع التالية: (Sbine, 1973; Henry, 1980; Miller, 1987; Parsons, 1995; Heywood, 1999; and Rosenbloom & Kravchuk, 2005 )

يلاحظ في هذا السياق أن أرسطو قد فتح أكاديمية خاصة به في أثينا عام 335 ميلادية. وتعتبر اسهامات أرسطو ملحوظة في مجال الفلسفة السياسية، حيث يلاحظ أنه قد فسر السياسة على النحو التالي: (Miller, 1978: 21-24)

- كتب أرسطو من الأول إلي الثالث قد ناقشت بشكل مجرد جذور وطبيعة ومبادئ الدولة،
  - كتب أرسطو من الرابع إلي السادس قد فسرت بتوسع الأنماط المختلفة للدساتير،
  - الكتابين السابع والثامن قد تضمنت تأملات فلسفية عن النموذج المثالي للدولة.
- يلاحظ مما سبق، ان أرسطو قد اسهم في تفسير السياسة كفلسفة، ولكنه لم يتعرض بطبيعة الحال لمفهوم السياسة العامة الذي يعتبر موضوعا معاصرا بامتياز. لكن تحليل أرسطو للدساتير استنادا إلي دلائل تاريخية يعكس دور بعدا امبيريقيا لم يكن معروفا قبل أرسطو. وطالما أن السياسة العامة ترتبط بالدولة، عليه فإن أرسطو قد ركز في فلسفته بطبيعة الحال على الدولة. فالدولة بالنسبة لأرسطو تعتبر بمثابة كيان طبيعي، حيث أن الأفراد مثلهم مثل بقية المخلوقات الأخرى يعيشون في جماعات تشكل في نهاية المطاف جماعة سياسية منظمة تعرف بالدولة. لكن تشكل الدولة لا يعني بالضرورة وجود عقد اجتماعي بقدر ما يعني وجود نموذج متكامل للجماعة الانسانية المنظمة التي يعيش فيها الأفراد كمخلوقات سياسية وليس كمخلوقات اجتماعية.

وطالما أن الدول تكتفي ذاتيا، عليه فإن تلبية حاجات مواطنيها المتعلقة بتحقيق حياة أفضل تقع في إطار حدودها. لكن الدولة بهذا المفهوم لا يمكن أن تحقق الحياة الأفضل طالما أن عدد سكانها كبير، وبالتالي فإن سياسات الدولة تواجه معضلة تتمثل في أن الدولة تعتبر جماعة سياسية منظمة يفترض أن تكون مكتفية ذاتيا من ناحية، وأن كبر حجم الدولة من حيث عدد السكان يعيق الدولة من تبني سياسات تهدف لتحقيق الحياة الأفضل.

كما أن أرسطو قد وسع من مجالات السياسة العامة، حيث أنه دعاء إلي تنظيم الدولة للأسرة من حيث عملية الزواج وعدد الأطفال، وتعليم وتدريب الأطفال والشباب، الأمر الذي يعني أنه ينحاز لتدخل الدولة في البعدين الاجتماعي والثقافي. ولقد تأثر أرسطو بنظام الحكم التسلطي، وبالتالي فهو يدعوا الي تدخل الدولة في المجالات المختلفة، بما في ذلك ارغام

الأطفال والشباب على تعلم الموسيقى. ففلسفة تحقيق الحياة الأفضل للمواطنين جعلت أرسطو يتوسع في المجالات التي يجب أن تغطيها سياسات الدول. (Miller, 1978: 21-24)

**نيقولا ميكافيلي: (1527-1469)**

لقد قام ميكافيلي بمحاولة تفسير خبرته السياسية والواقع السياسي الذي عاشه في إطار الفلسفة السياسية السائدة. فلقد نبه إلي أهمية توفر المعلومات والقدرة على تفسيرها بالنسبة لصانع القرار، الذي يجب عليه أيضا تحديد الكيفية التي تعمل في إطارها السلطة. فالفلسفة الواقعية لميكافيلي جعلته يميز منذ البداية بين السياسة كمهنة والسياسة كفلسفة وعلم، وبالتالي فقد انصب اهتمامه على رجال الدولة أو السياسيين من خلال تقديم النصائح المناسبة لكي يتفادوا الكثير من المشاكل والعقبات. وتتمحور فلسفة ميكافيلي في ممارسة القوة أو السلطة والنتائج المترتبة عليها، حيث أنه ينصح الحاكم بتبني السياسة التي تحقق له الأهداف المنشودة بغض النظر عن الوسائل التي تحقق ذلك، وعمّا إذا كانت هذه الوسائل تعتبر متمشية أو غير متمشية مع الاخلاق السائدة، وذلك استنادا إلي مناداته بمبدأ الغاية تبرر الوسيلة. فالسياسي الناجح، كما أكد ميكافيلي في كتابه الأمير، هو من يمكنه أن يستغل الوقت والظروف المحيطة لصالح سياساته. بإختصار، تتمحور فلسفة ميكافيلي السياسية في تبني سياسات تسعى إلي تحقيق أهدافها بواقعية وعقلانية مستندة في ذلك إلي المعرفة المتاحة لصانع القرار، وعليه يلاحظ انه قدم نصائح للأمير مازال الكثير من سياسي عالمنا المعاصر يعمل بها.<sup>9</sup>

**فرنسيس بيكون: (1626-1561)**

يتشابه كل من ميكافيلي الايطالي وبيكون الانجليزي في انهما قد عملا في السياسة إلي جانب أنهما مفكرين مشهورين في تاريخ الفكر السياسي. لكنهما يختلفان في فلسفتهم السياسية، حيث يتسم ميكافيلي بالتطرف من خلال دعوته إلي الواقعية السياسية التي لا تقيد حدود للقيم الاخلاقية، بينما يتسم بيكون بالاعتدال كما سيتضح لنا فيما بعد. وتتمحور فلسفة بيكون السياسية في تبني الحاكم لسياسة تتسم بالاعتدال، وبالتالي فإن السياسة الجيدة تحظى بالتأييد بدل من اعتمادها على التصادم والتناحر الذي أكد عليه ميكافيلي. عليه، يؤكد بيكون على

<sup>9</sup> - يطلق على كتاب الأمير الذي ألفه ميكافيلي بناء على خبرته السياسية وقربه من حكام المدن الايطالية في العصور الوسطى بأنه إنجيل السياسة، الذي يطبقه السياسيين اليوم بشكل كبير، ولمعرفة المزيد أنظر إلي: (نيقولا ميكافيلي، 1981)



أهمية وجود مستشارين يأخذ صانعوا القرار بأرائهم في إطار عملية صنع السياسة العامة، وعليه يتم إضفاء سمة اتساع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرارات. فبيكون يؤكد على أن المعرفة هي السلطة والقوة، انطلاقاً من فلسفة أن السياسة هي استخدام المعرفة لخدمة الحكومة أو السلطة.<sup>10</sup>

فالساسة بالنسبة لبيكون عبارة إذن عن نشاط يهدف إلى تحقيق التوازن والقوة، وبالتالي فإن وجود مستشارين للحاكم يمنع من انفراده وسؤ استخدامه للسلطة. فمن الواضح، أن يكون يعول على أهمية دور المستشارين والعلماء بالنسبة لصانع القرار، الأمر الذي جعله يبشر في كتابه الاطلنس الجديد ببروز عالم يمارس فيه العلماء سلطة حقيقية في إطار نظام اجتماعي جديد. (Bacon, 1900) يتضح مما سبق، أن فلسفة بيكون السياسية تتمحور حول عقلانية صنع القرارات من ناحية، وأهمية آراء المستشارين في إطار عملية صنع السياسة العامة من ناحية أخرى، وبالتالي يلاحظ مدى تمشي فلسفته السياسية مع الكثير من القضايا الفكرية المطروحة في وقتنا المعاصر.

### جيرمي بنتام: (1748-1832)

يعتبر كل من جيرمي بنتام وجون استيورت ميل (1773-1836) من أبرز أقطاب المدرسة المنفعية التي يعود إليها الفضل في تطوير المبدأ المنفعي القائل بأن السعادة القصوى لمعظم الناس يجب أن تكون كأساس لأفعال الأفراد وسياسات الحكومات، وبالتالي فالقرارات الجيدة يجب أن ينتج عنها نتائج أفضل. ووفقاً للفلسفة المنفعية، فإنه يمكن حساب كل من اللذة والألم بقصد مقارنة الأعمال والنشاطات فيما بعد على أساس النتائج التي تتحاز بطبيعة الحال إلى زيادة المكاسب وتجنب الخسائر بقدر الامكان. وتمشياً مع الفلسفة المنفعية، فإن السياسة العامة تعمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من السعادة وتجنب أقل قدر ممكن من الضرر بالنسبة لأكثر عدد ممكن من الناس. فقرارات الحكومة الجيدة يفترض أن تؤدي إلى نتائج أفضل.

<sup>10</sup> -تجسد السياسة بالنسبة لبيكون في مدى سلطة البرلمان البريطاني، حيث أن الشعب قد نصبه كقائد للأمة والبرلمان في نفس الوقت، ولمعرفة المزيد أنظر مثلاً: (Sabine, 1973: 416-417)

وتعكس الفلسفة المنفعية عموماً بعداً كمياً يتمثل في حساب صانع القرار لمقدار اللذة والألم أولاً، ثم مقارنة القرارات أو السياسات التي ستتبعها الحكومة على أساس النتائج المترتبة على ذلك ثانياً. فالرفاهية الاجتماعية والحرية الشخصية يعتبران من أبرز النتائج التي يتوخاها أصحاب الفلسفة المنفعية، وبالتالي فإن إصلاح أو تبني قرارات أو سياسات عامة يجب أن تراعي ذلك. فصانع القرار لديه العديد من الخيارات التي يفترض أن يختار أفضلها بحيث تتحقق السعادة القصوى متمثلة في الرفاهية الاجتماعية والحرية الشخصية. وبالرغم من الانتقادات الموجهة إلى الفلسفة المنفعية، لاسيما تجاهلها للقضايا الأخلاقية والمساواة، فإن مقولاتها مازال مأخوذاً بها في إطار أدبيات العلوم الاجتماعية. فصانعو القرارات يواجهون على أرض الواقع خيارات معينة عليهم اختيار أفضلها، وبالتالي فإن إسهامات كل من جيرمي بنتام وجون استيورت تعتبر ملموسة في مجال أدبيات السياسة العامة. (Parsons, 1995: 45-46)

**وليام جيمس: (1910-1842)**

يعتبر كل من وليام جيمس (1910-1842) وزميله جون ديوي (1952-1859) زعيماً للفلسفة التجريبية الحديثة. وتعكس آراء الفلسفة التجريبية الحديثة عموماً بعدين أحدهما نفسي والأخر بيولوجي. فالبعد النفسي بالنسبة لوليام جيمس يمكن ملاحظته في إطار المعرفة الواقعية (أو البيولوجية ذات الطابع الامبيريقى أو الاختباري) وليس البعد الاستنتاجي. فالحقيقة تتجسد في مجموعة أفكار، وبالتالي فإن الأفكار تصبح حقيقة، أو أن الأحداث قد تبرهن فيما بعد على صحة ذلك. فالأفكار على المستوى البيولوجي تتجسد في النشاطات التي تمكن الأفراد من التكيف مع البيئة المحيطة بهدف البقاء والتطور للأحسن.

وبناء على تمييز وليام جيمس بين التجربة والخيال، فإن العلماء والإصلاحيين وصانعي السياسات يبحسون إلى تغيير السياسة العامة لكي تتماشى والتغيرات البيئية، خاصة في فترات الأزمات وما بعد الحروب. إن فلسفة وليام جيمس التجريبية دفعت صانعي القرار في الولايات المتحدة الأمريكية إلى تبني سياسات عامة جديدة في فترة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية. كما نتج عن فلسفة وليام جيمس الامبيريقية نزعة تفاؤلية بين قطاع عريض من الناس بشأن تبني سياسات عامة تساهم في تقدم الجنس البشري ككل. (James, 1970)

وتعتبر الواقعية بالنسبة لجون ديوي منهج اجتماعي-تجريبي يحتمل الصواب والخطأ، وبالتالي فإن الديمقراطية تجسد نشاط سياسي-اجتماعي يتم فيه تبادل الأفكار والسعى لحل المشاكل من خلال التعلم والتجربة. إن الأخذ بالمنهج التجريبي على مستوى السياسة العامة بالنسبة لجون ديوي سيساهم في نهاية المطاف في تطوير وتبني تقنيات سياسية يمكن من خلالها تبني أساليب علمية للتعامل مع المشاكل التي تعكسها السياسات العامة. فمحور تركيز جون ديوي قد انصب إذن على عملية صنع القرار في الديمقراطيات الغربية كنموذج للاتصالات والاختبارية، وعليه فقد دعاء زميله وليام جيمس إلي تضيق الفجوة بين العلوم الاجتماعية والواقع السياسي والاجتماعي وذلك من خلال التركيز على المشاكل الحقيقية التي تواجه البلدان الديمقراطية. (Dewey, 1927 and 1963)

### جون راولز: (1921 - )

لقد ساهمت الفلسفة الاختبارية-الواقعية لوليام جيمس وجون ديوي في تطوير جون راولز لنظرية العدالة وما يرتبط بها من بعد فلسفي للسياسة العامة منذ بداية العقد السابع للقرن العشرين. فلقد ساهم كل من راولز ونوزك (1938 - ) في الجدل الفلسفي حول السياسة العامة، حيث نشر الأول كتاب بعنوان نظرية العدالة في عام 1971، (Rawls, 1971) بينما ألف الثاني كتاب باسم اليوتوبيا والدولة والفوضوية في سنة 1974. (Nozick, 1974) ويؤكد راولز على أهمية تبني الدولة لسياسة عامة أفضل تتسم بالعدالة من ناحية، وتحقيق الرفاهة من ناحية أخرى. ولكن القبول بوجود اختلافات يصبح بالنسبة لراؤول مبررا في حالة تحيز السياسة العامة للدولة للشرائح الأكثر فقرا. فالهدف من نتائج السياسة العامة ان تتحقق المساواة في الفرص المتاحة، ولكن بين كل شريحة على حدة.

لكن نوزك ينتقد نظرية راولز للعدالة على المستويين النظري والتطبيقي، نظرا لتعارض ذلك مع الحقوق الفردية. فالعدالة في المقام الأول والأخير تتعلق بحقوق الأفراد، وليس بالتوزيع العادل من عدمه. وتمثل فلسفة نوزك السياسية عموما اليمين الجديد في الفكر الرأسمالي التي تقوم على الفلسفة الفردية. فالأفراد والأسواق تعتبر بالنسبة لنوزك الطريقة الوحيدة لبناء العالم الحر، حيث يمكن تنظيم الجماعة وتحقيق العدالة. يلاحظ مما سبق، أن فلسفة كل من راولز ونوزك قد ساهمت في إثراء الجدل الفلسفي الدائر حول علاقة السياسة العامة بما مدى حرية

الأفراد في الاختيار وعلاقة كل ذلك بالفلسفة المنفعيّة التي طورها جيرمي بنتام وجون ستورنت مل.

**كارل بوبر: (1902-1994)**

يعتبر كارل بوبر من أبرز المساهمين في الجدل الفكري حول السياسة العامّة، حيث تشير الأدبيات إلي تطويرة لما يعرف بالنموذج الهندسي التدريجي الذي يعكس مجموعة العناصر التاليّة: (Popper, 1957, 1963 and 1976)

1. إن معرفة صانعي القرار بالمجتمع تعتبر ناقصة ومحدودة وغير قاطعة،
2. إن النتائج المترتبة على اية سياسات تعتبر بدورها غير معروفة أو غير مؤكدة،
3. صعوبة تحقيق الاجماع، وبالتالي كلما زاد مستوى الاجماع كلما تم تحقيق أهداف السياسات والخطط،
4. إن الصعوبات التي تواجه صانعي القرار يمكن التغلب عليها من خلال اتباع خطوات محدودة تتمثل في تطبيق النموذج الهندسي التدريجي،
5. أهمية الاستفادة من الأخطاء البسيطة بالنسبة لصانعي القرارات.

يلاحظ مما سبق، أن التقدم الاجتماعي ليس نتيجة لحدوث تغيرات كبيرة بقدر ما هو نتيجة لجملة من المحاولات والأخطاء ذات الطابع التجريبي والتدريجي. إن نموذج كارل بوبر لصنع السياسة يتمشى عموماً والمجال التطبيقي للسياسة في إطار فلسفة العلم، وعليه يلاحظ أن فلسفة كارل بوبر للسياسة العامّة تعكس عموماً بعدين رئيسيين وهما: (Parsons, 1995: 48-49)

1. تحدى كارل بوبر للمنهج الاستنباطي الذي انحاز اليه فرنسيس بيكون، وبالتالي فهو يؤكد على أن الاستنباط لا يجسد العلم،
2. تحيز كارل بوبر لإتباع منهج علمي للسياسة العامّة يتم التركيز فيه على حل المشاكل الفعلية التي تواجه صانعي القرارات، وبالتالي يمكن تضيق الفجوة بين النظرية والتطبيق إلي أبعد الحدود.

فالفلسفة القائمة على الاستدلال تزيد من الفجوة بين النظرية والتطبيق، وبالتالي فإن النموذج الهندسي التدريجي يهدف إلي تضيق مثل هذه الهوة. فالمشاكل التي تواجه صانعي السياسة

العامّة هي مشاكل حقيقيه وليست افتراضية، وبالتالي فهي متجذرة في إطار معرفي محدد لا يمكن فيه فصل الحقائق عن القيم والتصورات والنظريات. فـنموذج بوبر لصنع السياسة يهدف إذن لحل المشاكل بطرق علمية تتمشى وروح التجربة والاستفادة التدريجية من الخبرة.

**ايميتي ايتزيوني: (1929 - )**

لقد جاءت كتابات ايتزيوني كـنقد لانتشار الفلسفة الفردية التي أكد عليها عدة فلاسفة غربيين، مثل هايك. (Hayek, 1944 and 1960) وعلى عكس الفلسفة الفردية التي تقييد من مجالات السياسة العامّة، يلاحظ أن الفلسفة الجماعية التي يتحمس لها ايتزيوني توسع من نطاق مجالات السياسة العامّة. فنظرية ايتزيوني تعكس وجهة نظر متسمة بالاعتدال، حيث أنه يؤكد أن سياسات الدولة يجب أن توازن ما بين التدخل المفرط الموجود في النظم الاشتراكية والشيوعية من ناحية، والتدخل المحدود في إطار النظم الرأسمالية التقليدية من ناحية أخرى.<sup>11</sup>

وبينما يؤكد ايتزيوني على ضرورة استمرارية سياسات الرفاهة الاجتماعية وما يرتبط بها من سياسات الضمان الاجتماعي، غير أنه يشير أيضا إلى أهمية الدور الذي يلعبه الأفراد والأسر والجماعة في بقية النشاطات الأخرى. وتعكس فلسفة ايتزيوني في هذا السياق عموما ايجاد أو تطوير إحساس جديد يوفق ما بين المسؤولية الفردية والجماعية. وبالرغم من صعوبة التمييز بين المسؤوليات الفردية والجماعية على الصعيد العملي، إلا أن ايتزيوني يقترح تطبيق مبدأ الدعم الحكومي للمتضررين والقريبين من المشاكل التي تتطلب اتخاذ سياسات عامة بالخصوص. وفي حالة عجز الأفراد عن حل مشاكلهم، فإن الأسرة قد تتدخل لمساعدة الأفراد. أما في حالة عجز الأسرة عن حل مشاكلها، فإن الجماعة المحلية تتدخل وتصبح طرفا في ذلك. لكن عجز الأطراف السابقة في حل المشاكل الصعبة والكبيرة يتطلب في نهاية الأمر تدخل الدول وتبنيها لسياسات عامة تتعامل بجدية مع مثل هذه المشاكل التي تعجز آليات نظام السوق التلقائي من حلها بشكل فعال. (Etzioni, 1994)

يتضح مما سبق، أن ايتزيوني قد حدد سياقات محددة للتعامل مع المشاكل التي تتطلب بشكل أو بآخر التعامل معها من قبل الأفراد، والأسر، والجماعة أو المنظمات المحلية من

<sup>11</sup> - لقد طور ايتزيوني أراه على ضرورة تركيز السياسة العامّة على الجماعة في مجموعة مؤلفات، لعل أبرزها: (Etzioni, 1968, and 1993)

ناحية، والدولة أو الحكومة من ناحية أخرى. فالسياسة العامة بالنسبة لايتريني لا تتدخل في كل أوجه الحياة، طالما أن هدف الحكومة يركز على دعم المؤسسات التي تتوسط العلاقة بين الفرد والدولة، لاسيما جماعات المصالح، والمجتمع المدني وغير ذلك من التنظيمات غير الرسمية. كما أضفى ايتريني بعداً أخلاقياً على السياسة العامة، التي يجب أن تتحاز لدعم المسؤولية الشخصية وليس مجرد المحافظة على حقوق الأفراد، ومن أمثلة ذلك تبني سياسات عامة تعيق الطلاق.

**جوركن هيرماس: (1929 - )**

بينما ركز المفكرين الأوائل على فلسفة المشاعر "Philosophy of Consciousness" التي تجسد محور تركيزها على السياسات بشكل عام، يلاحظ أن هيرماس قد أهتم بدوره بما يعرف بفهم الإطار الاجتماعي "Social Context" للسياسة العامة. فبدل من التركيز على الأسلوب التحليلي للعقلانية أو الرشادة الذي ركز عليه العديد من الفلاسفة، يلاحظ أن هيرماس قد طور بدوره نموذج بديل أطلق عليه نموذج الاتصالات العقلاني "A Model of Communicative Rationality" يتم فيه مراعاة المبررات الانسانية "Human Reasons". فالتعرف على المبرر الانساني، ليس مجرد عملية تسلسل منطقي تركز على إثبات أو رفض هدف ما، بقدر ما هو سعى معمق لفهم الإطار الاجتماعي للسياسة العامة. (Habermas, 1971 and 1989)

وتعكس فلسفة هيرماس في هذا السياق عموماً بعدين أحدهما نظري والأخر تطبيقي. فعلى المستوى النظري، فقد لفت هيرماس النظر إلى ضرورة الاهتمام المعمق بالإطار الاجتماعي للسياسة العامة، لاسيما ما يتعلق باليات التواصل كاللغة، والمحادثة، والمجادلة. أما على المستوى العملي، فقد لفت هيرماس الاهتمام إلى الموقف المثالي للتواصل، وبالتالي برزت الحاجة الماسة إلى أهمية تطوير مناهج تحليلية جديدة وعمليات مؤسساتية يمكن من خلالها دعم عملية الاتصالات الداخلية المتعلقة بصنع وتنفيذ السياسة العامة.

**السياسة العامة كعلم:**

بينما يمتد تاريخ السياسة العامة كنشاط وفلسفة إلى قيام الجماعة السياسية المنظمة بشكل عام، وبناء الدولة الحديثة بشكل خاص، يلاحظ أن السياسة العامة كعلم تعتبر عملية

معاصرة تعود إلي منتصف القرن العشرين عندما نشر لاسويل مجموعة من الأعمال في هذا الشأن.<sup>12</sup> ((Lasswell, 1948, 1951, 1970 and 1992)) فمن المعروف أن القادة السياسيين قد انخرطوا بشكل أو بآخر في عمليات صنع قرارات تتسم بالبدائية منذ اقدم الحضارات البشرية، وبالتالي يمكن القول أن السياسة العامة كنشاط أو مهنة تعود إلي آلاف السنين. لكن السياسة العامة كنشاط تعتبر أكثر تعقيدا وتداخلًا في إطار عالمنا المعاصر، نظرا لقيام ثورات المواصلات والاتصالات والمعلومات من ناحية، ونظرا لانتشار المبادئ الديمقراطية وزيادة تدخل الدولة في أوجه الحياة المختلفة من ناحية أخرى.

إن تتبع تطور السياسة العامة كعلم يشير إلي تعامل علماء السياسة الأوائل معها إما كنتيجة أو متغير تابع في إطار النظرية الكلاسيكية، أو كسبب أو متغير مستقل في سياق النظرية السلوكية. لكن كما سنلاحظ فيما بعد أن النظرية المتكاملة للسياسة العامة قد برزت في إطار النظرية المابعدية، حيث تم تناول هذا الموضوع في سياق مختلف عن كل من الفلسفة السياسية والنظريتين الكلاسيكية والسلوكية. فالسياسة العامة لم يعد يتعامل معها إما كمتغير تابع أو مستقل، ولكنها أصبحت تجسد عملية معقدة تتسم بوجود مراحل متداخلة سيتم التعرف عليها فيما بعد. وسيتم عموما التعرض باختصار فيما تبقى من هذا الفصل للسياسة العامة كنتيجة وسبب.

وبالرغم من أن الأدبيات تؤكد على حداثة الدراسات المتعلقة بالسياسة العامة من قبل علماء السياسة، والتي ترتبط بقيام ما يعرف في أدبيات علم السياسة بالثورة المابعدية أو ما بعد السلوكية في العقد السادس من القرن العشرين، إلا أن تاريخ الاهتمام ببعض جوانب السياسة العامة يعود، كما لاحظنا، إلي بداية تشكل علم الإدارة العامة في نهاية القرن التاسع عشر عندما نشر ولمون مقالته الشهيرة عن تأسيس علم للإدارة العامة عام 1887. عليه، يلاحظ أن نظرية السياسة العامة يمكن وصفها بأنها نظرية تتسم بالخصائص التالية:

12 - لقد نشر لاسويل العديد من الأعمال عن السياسة العامة كعلم، حيث أوضح أن عملية صنع القرارات في المجتمع، أو تزويد صانعي القرارات بالبيانات تجسد العلم بذاته. فالسياسة العامة كعلم تساهم في دعم الديمقراطية، لأنها تؤدي إلي اتخاذ قرارات رشيدة. (Laswell, 1948: 122-123) كما أكد لاسويل في مؤلف آخر، على أن السياسة العامة كعلم تعني استخدام مناهج بحث لتشخيص عملية السياسة العامة، إلي جانب الاهتمام بنتائج وأدبيات الموضوع. فعلم السياسة العامة يفسر عملية صنع وتنفيذ القرارات، إلي جانب تحليل المشاكل ذات العلاقة (Laswell, 1951) باختصار إن علم السياسة العامة بالنسبة لاسويل يهتم في توجهاته بالمشاكل العامة. (Laswell, 1970: 13-15)

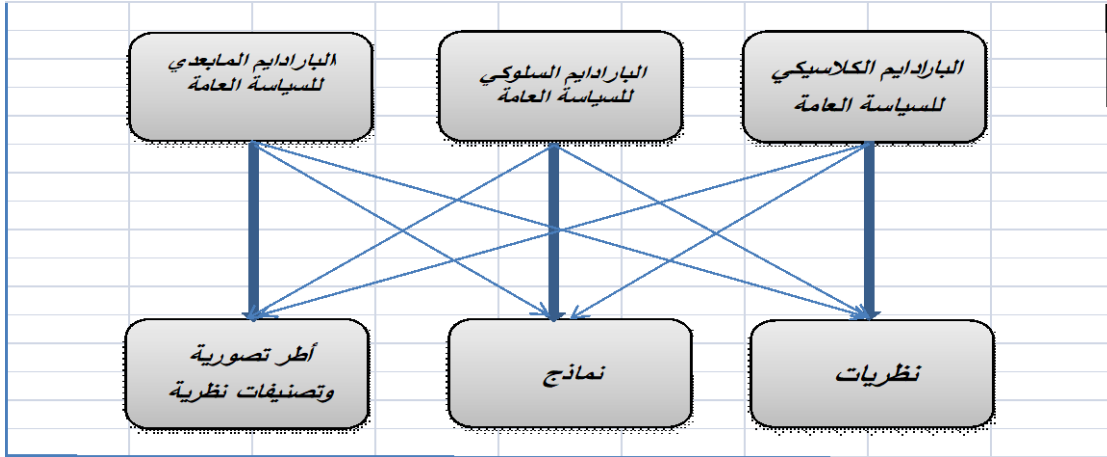
- إنها تعتبر نظرية معاصرة لا تتجاوز في عمرها الزمني أربع عقود من الزمان، حيث أنها ارتبطت عموماً بالمدرسة المابعدية.
  - أنها تجسد العلاقة المتينة ما بين علم السياسة وبقية فروع المعرفة المختلفة، لاسيما العلوم الاجتماعية والإنسانية، مثل: الاقتصاد، الإدارة، الإحصاء، علم النفس، والأحياء.
  - إنها نظرية مكونة من عدة نظريات "Theories" ونماذج "Models" فرعية، وبالتالي يصعب القول بوجود نظرية عامة واحدة تصف وتحلل وتتنبأ بالسياسة العامة ككل. ومن أمثلة النظريات والنماذج الفرعية المرتبطة بنظرية السياسة العامة: نظرية المنفعة، نظرية الاتصالات، النموذج الوظيفي، نموذج النظم، النموذج العقلاني.
- لكن حداثة نظرية السياسة العامة لا ينفي وجود اهتمامات مبكرة بدراسة بعض جوانبها، عليه فإن الشكل: 1-1 يشير إلى اهتمامات المدارس الفكرية بالأبعاد المختلفة للسياسة العامة. فوفقاً لمفهوم توماس كون (Thomas Kuhn, 1962)، يلاحظ أن علم السياسة قد شهد ثلاثة ثورات فكرية متتالية، وذلك على النحو التالي:
- الثورة الكلاسيكية أو الباراداييم التقليدي "Traditional Paradigm" الذي تأسست في إطاره العلوم السياسية كحقل من حقول المعرفة الاجتماعية.
  - الثورة أو الباراداييم السلوكي "Behavioral Paradigm"، والذي تحولت السياسة في إطاره من علوم إلى علم له هويته واستقلالته ومنهجيته الخاصة في دراسة العملية السياسية.
  - الثورة أو الباراداييم المابعد "Post-behavioral Paradigm"، الذي يجسد تطور علم السياسة منذ بداية الستينيات من القرن العشرين.
- ولكل باراداييم أو مدرسة فكرية عموماً إطار فكري يتعامل مع السياسة العامة، وذلك من خلال نظريات، ونماذج، وأطر تصورية "Conceptual Framework"، وتصنيفات نظرية "Taxonomies". عليه، يلاحظ أن الشكل: 1-1 يشير إلى ارتباط كل مدرسة فكرية من مدارس علم السياسة بالأنماط المختلفة لنظريات السياسة العامة. وسيتم عموماً استعراض نظريات



السياسة العامة في الفصول القادمة وفق التسلسل الوارد في الشكل: 1-1، على اعتبار أن ذلك يجسد بعدين تاريخي وفكري، وبالتالي يمكن تحديد أبرز نظريات السياسة العامة في الآتي:<sup>13</sup>

### الشكل: 1-1

#### البياداييم المختلفة للسياسة العامة



- النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة.
- النظرية السلوكية للسياسة العامة.
- النظرية المابعدية للسياسة العامة.

<sup>13</sup> سيتم استخدام النظرية والنموذج والاطار التصوري والاطار النظري كترادفات نظرا لأنها تندرج تحت مسميات النظرية من ناحية، وتجنباً للتكرار من ناحية أخرى.

## خاتمة الفصل الأول

السياسة العامة تعتبر مفهوماً معاصراً يعود عموماً إلى بداية عقد الستينيات من القرن العشرين عندما برز الباراداييم المابعدى خلال عقد الستينيات من القرن العشرين. لكن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال أن الفكر السياسي الكلاسيكي لم يتعرض لهذا الموضوع، حيث يلاحظ مثلاً أن ودروو ولسون قد نشر مقالة شهيرة في عام 1887 أكد فيها على أن صنع القوانين يعتبر اختصاصاً أصيلاً للسلطة التشريعية، وبالتالي فإن مجال اختصاص السلطة التنفيذية يتمثل في التنفيذ الحرفي والمنظم للتشريعات. ولقد تأثر المفكرون الأوائل في مجال السياسة العامة عموماً بمبدأ فصل السلطات الذي طوره الفيلسوف الفرنسي الشهير مونتسكيو. ولتوضيح مفهوم السياسة العامة، عليه فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مجموعة المحاور

التالية:

- مفهوم السياسة العامة،
- أدبيات السياسة العامة،
- السياسة العامة كفلسفة،
- السياسة العامة كعلم،

فالسياسة العامة تعتبر ترجمة حرفية للمصطلح الإنجليزي "Public Policy"، وبالتالي فهو مرادف لسياسة ومواقف الدولة في المجالين الداخلي والخارجي على حد سواء. والسياسة العامة تعكس عموماً بعدين أحدهما تحليلي يعنى بتفسير وتبسيط المراحل المختلفة للسياسة العامة، والآخر عملي أو تطبيقي يهتم بواقع السياسة العامة.

يتضح مما سبق، أن المفهوم التقليدي للسياسة العامة كمتغير تابع أو نتيجة يستند عموماً على تفسير مبدأ فصل السلطات، الذي يؤكد على التخصص وتقسيم العمل وبالتالي تقوم كل من السلطة التشريعية والتنفيذية بمهامها المحددة عادة في الدستور. فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كانت وما زالت تعتبر معياراً يستند إليه الباحثين في تصنيف السياسة العامة كمتغير تابع أو مستقل، عليه تعتبر السياسة العامة متغير تابعاً في حالة عدم تأثير السلطة التنفيذية على عملية صنع القوانين، ومتغيراً مستقلاً في حالة تأثيرها. كما ان اتساع نشاطات

الدولة المعاصرة زاد من تأثير السياسة العامة في مجالات الحياة المختلفة، وذلك من خلال النتائج المترتبة على تنفيذ هذه السياسات وهذا أمراً آخر أكد عليه السلوكيون من ناحية، ولم ينتبه إليه التقليديون من ناحية أخرى. فالسياسة العامة كمتغير مستقل لا تعني فقط أن أجهزة الإدارة العامة تشارك في عملية صنع القرارات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ولكنها تعني أيضاً أن للسياسات العامة أهداف محددة هدفها في نهاية المطاف تحقيق المصلحة العامة. فالإدارة العامة المعاصرة تركز على الكيفية التي يجب أن تعمل بموجبها الحكومة، وليس فقط ما يجب أن تقوم به تمثيلاً مع المفهوم التقليدي للسياسة العامة.

إن تركيز التقليديين على السياسات العامة كمخرجات يعني اهتمامهم فقط بنشاطات الحكومات، على أمل أن ذلك يحقق الأهداف المنشودة لهذه السياسات. فالأهداف المنشودة لا تتحقق بمجرد إصدار قانون (متغير تابع)، ولكنها تتحقق في حالة تزويد أجهزة الإدارة العامة بالصلاحيات اللازمة من الناحية التشريعية إلى جانب توفير الموارد البشرية والمادية والمعنوية اللازمة لذلك، بحيث تتمكن السلطة التنفيذية من تحقيق النتائج المطلوبة للسياسات العامة بكفاءة وفعالية تحقق بالفعل المصلحة العامة. أما فيما يتعلق بالمفهوم المابعدى، فإنه يؤكد بدوره على صعوبة إن لم يكن استحالة فصل السياسة العامة كمخرجات عنها كنتائج، حيث أنها تتداخل وتتفاعل بشكل كبير على أرض الواقع، وبالتالي فإنهم يتعاملون مع السياسة العامة كمراحل وليس كمخرجات ونتائج. ولمعرفة المزيد عن هذا التمييز بين السياسة العامة كمخرجات (متغير تابع)، ونتائج (متغير مستقل)، والسياسة العامة كمراحل أو دائرة (متغير تابع تابع ومستقل في نفس الوقت) أنظر على سبيل المثال لا الحصر: (Rosenbloom & Kravchuk, 2005:351-354)

ويلاحظ مما سبق، أن المفهوم الشامل والمعقد للسياسة العامة يأخذ عموماً في الحسبان العناصر الخمسة التالية:

1- إن السياسة العامة تجسد عملية تنسيق وتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة، سواء أكانت رسمية متمثلة في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أو غير رسمية متمثلة في التنظيمات غير الرسمية كالنقابات والروابط المهنية وتنظيمات المجتمع المدني.

- 2- إن عملية التنسيق والتعاون تشمل بطبيعة الحال السلطات الثلاثة.
- 3- إن الجهاز التنفيذي يلعب دورا هاما في المراحل المختلفة لصنع السياسة العامة.
- 4- إن السياسة العامة تعكس بطبيعة الحال المصلحة العامة "Public Interests"، وبالتالي فهي على صلة مباشرة ووثيقة بالمجتمع والحياة اليومية للمواطنين.
- 5- إن المصلحة العامة التي تسعى الدولة إلي تحقيقها تختلف عن المصلحة الخاصة لجماعة مصلحة أو نخبة سياسية معينة.

## الفصل الثاني

### النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة

#### Classical Theory of Public Policy

استهلال:

تجسد النظرية الكلاسيكية أو التقليدية للسياسة العامة عموماً التركيز على عملية اتخاذ القرارات أو السياسات في حد ذاتها، حيث يلاحظ في هذه المرحلة المبكرة من نشأة العلوم السياسية مدى ارتباطها مع بقية العلوم الاجتماعية الأخرى، خاصة الاقتصاد والإدارة. عليه، يمكن القول بأن هناك نظرية لاتخاذ "Decision Making Theory" القرارات، وليس بالضرورة نظرية تقليدية للسياسة العامة، على اعتبار أن تركيز النظرية الكلاسيكية أنصب على المفاضلة بين البدائل وصنع القرار الأكثر عقلانية. كما يلاحظ في هذا السياق أن الاهتمام المبكر بالسياسة العامة عكس من الناحية المنهجية بعداً قيمياً-تحليلياً وليس امبيريقياً-وصفياً على غرار المدرسة السلوكية.<sup>14</sup>

ولقد تمثل محور اهتمام النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموماً على الكيفية التي يمكن من خلالها تحسين وتطوير مستويات السياسة العامة في حد ذاتها، إلي جانب تحسين وتطوير الطرق والخيارات التي من خلالها يتم صنع السياسات العامة بحيث يمكن في نهاية المطاف اختيار أفضل البدائل المتاحة لدى صانعي القرارات. وتدرج الكثير من النظريات التي تجسد علاقة السياسة ببقية فروع العلوم الاجتماعية الأخرى عموماً في إطار النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة.

ولقد لاحظنا أن أدبيات السياسة العامة قد تعاملت، كما يشير الشكل: 1-2، مع السياسة العامة إما: كمتغير تابع، أو مستقل، أو كلاهما معاً. ففي حالة التعامل مع السياسة العامة كمتغير تابع أو نتيجة، فإنه يلاحظ أن مدى تأثير علماء السياسة الأوائل بتطبيق مبدأ فصل السلطات بشكله الكلاسيكي، حيث يفترض أن تتفرد السلطة التشريعية بإصدار التشريعات وغيرها من أنماط القوانين والقرارات التي تنظم الحياة السياسية في الدولة. إن قيام الحكومة

14 - بالرغم من أنه يمكن التأكيد على عدم وجود نظرية تقليدية للسياسة العامة، إلا أنه ستم الإشارة للنظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات كمرادف للسياسة العامة في ثنايا هذا الكتاب الذي يركز على بروز وتطور نظرية للسياسة العامة.

بصنع السياسة العامة من خلال السلطة التشريعية، يقوم على فرضية الفصل التام بين السلطات وهو مبدأ أكد عليه مونتسكيو وتحمس له القادة السياسيين في الولايات المتحدة منذ أكثر من قرنين وذلك أبان فترة الاستقلال. فالشكل: 2-2 يشير إلى السياسة العامة كنتيجة لقيام السلطة التشريعية بمهامها المعتادة في إطار النظم السياسية المختلفة، حيث أنها تختص بصنع القوانين وما يرتبط بها من تشريعات ولوائح وقرارات.

ويلاحظ أن هذا التعريف يؤكد على السياسة العامة في حد ذاتها، وبالتالي ينصب محور التركيز على السبل المتاحة لتحسين المحتوى حتى يمكن صناعة قرارات أفضل. (Henry, 1980:303) وطالما أن هذا المفهوم يعكس كما لاحظنا رأي أصحاب المدرسة الكلاسيكية في إطار علم الإدارة العامة، عليه فإنه يحصر عملية صنع السياسة العامة على السلطة التشريعية. أما السلطة التنفيذية فإن مهمتها تنحصر في عملية التنفيذ الحرفي والمنظم للقانون، وبالتالي فإن وودروه ولسون قد أكد في مقاله التي نشرت عام 1887 على الحياد الوظيفي للجهاز التنفيذي أو السلطة التنفيذية أيا كانت مسمياتها. (Wilson, 1887)

كما يلاحظ أيضا أن تعريف ولسون لم يشر صراحة إلى مصطلح السياسة العامة، ولكن من الواضح أنه يعني ذلك طالما أنه قد تحدث عن التشريعات والقوانين والقرارات التي تنظم العلاقات داخل وخارج إطار الدولة. كما يلاحظ أن تعريف ولسون يأتي في إطار نظريته للإدارة العامة، وليس في إطار نظرية خاصة بالسياسة العامة، وبالتالي فقد تمحور اهتمامه بمبادئ عامة، مثل: فصل السلطات، والحياد الوظيفي، وتطوير نظرية عامة مجردة على غرار نظريات العلوم الطبيعية. وفي هذا السياق، يعرف البعض السياسة العامة بأنها، عملية تنفيذ التشريعات والقرارات عبر مراحلها المختلفة. (Dimock and Dimock, 1969) كما يؤكد علماء الاقتصاد منذ أن نشر آدم سميث كتابه الشهير ثروت الأمم عام 1776 على أن الاقتصاد يؤثر في السياسة العامة. (Schmidt, 2005:3-6)

وسيتم التعرض في هذا الفصل عموما لمبحثين رئيسيين، يركز أولهما على النظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات وبرز النظريات في هذا السياق، لاسيما النظرية المؤسساتية والنظرية العقلانية، ويصف ثانيهما بقية النظريات التقليدية. عليه، فإن محور تركيز هذا الفصل سيكون على النحو التالي:

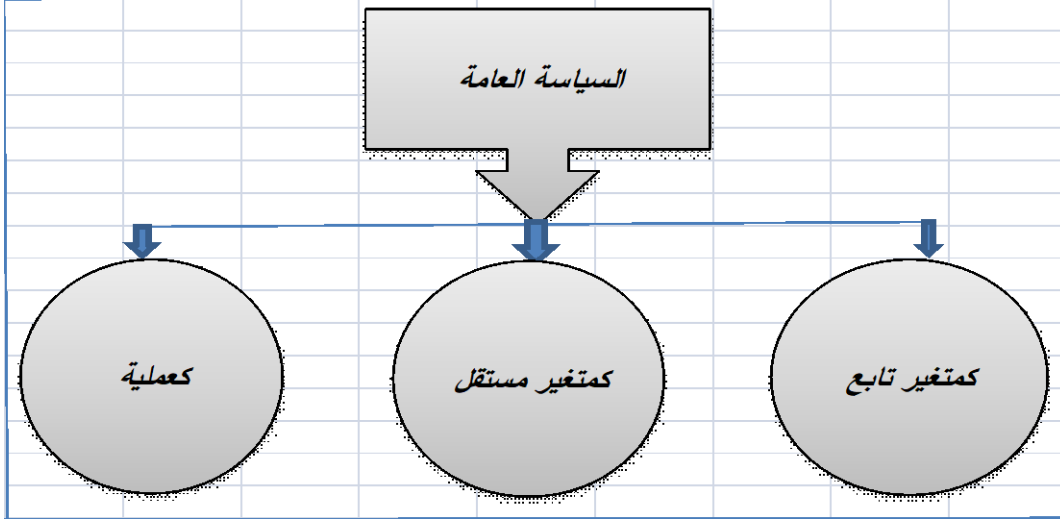
المبحث الأول، النظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات

#### • النظرية المؤسساتية

## • النظرية العقلانية

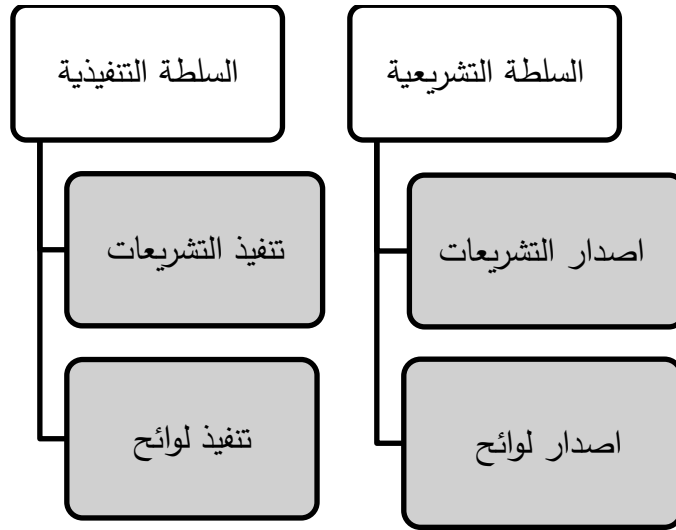
الشكل: 2-1

تعامل المدارس الفكرية المعاصرة مع السياسة العامة



الشكل: 2-2

السياسة العامة كمتغير تابع أو نتيجة



المبحث الثاني، نظريات كلاسيكية أخرى، حيث سيتم التركيز على:

- نظرية سايمون
- النموذج الاجتماعي لصنع القرارات
- النموذج التدريجي لصنع القرارات

## المبحث الأول

### النظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات

### Classical Theory of Decision-Making

تعكس النظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات عموماً مجموعة أفكار مترابطة، هي: (Cyert & March, 1992:232-233)

- إن النشاطات والأحداث التي تجسدها السياسة العامة يمكن ترتيبها في إطار سلسلة من الأهداف والوسائل، الأسباب والنتائج، وبالتالي يمكن تنظيم العلاقة بين المشاكل وحلولها من ناحية، والمشاركة وصنع القرار من ناحية أخرى.
  - إن المنظمات تعكس وجود تسلسل هرمي للسلطات يراقب فيه المستوى التنظيمي الأعلى الأدنى منه، كما تختص فيه السلطة التشريعية باتخاذ القرارات وتقوم فيه السلطة التنفيذية بتنفيذ القرارات.
  - تجسد السياسة العامة وجود مبادئ وخصائص محددة يمكن تعميمها، وبالتالي هناك طريقة واحدة أفضل "One Best Way"، ووظائف محددة "Functions"، وخصائص مثالية يتم الالتزام بها في إطار عملية صنع القرار.
- يتضح مما سبق، أن الأطر النظرية المبكرة تتعامل مع السياسة العامة كنتيجة في إطار عملية قرارات تتسم بالعقلانية حيث يستعرض صانعو القرارات كل أو بعض البدائل المتاحة. كما تجسد الأطر النظرية المبكرة للسياسة العامة ارتباط العلوم السياسية بغيرها من فروع المعرفة الأخرى، لاسيما الاقتصاد، والإدارة، والإحصاء، والاجتماع، وعلم النفس. وبالرغم من تنوع الأطر النظرية المبكرة للسياسة العامة، إلا أنه سيتم التعرض لأبرزها خاصة ما يتعلق بنظريات اتخاذ القرارات. وتتفرع النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموماً إلى مجموعة نظريات سيتم التعرض لها في المبحثين الأول والثاني. عليه بينما سيتم التعرض في هذا المبحث إلي: النظرية المؤسساتية
- والنظرية العقلانية، فإنه سيتم التعرض في المبحث الثاني لبقية النظريات الكلاسيكية الأخرى والمشار إليها في الشكل: 2-4 لاعتبارات منهجية.

**النظرية المؤسساتية:**



تعكس النظرية المؤسّساتية للسياسة العامة عموماً العلاقة المبكرة بين كل من السياسة والقانون، حيث يلاحظ الخلفية القانونية لعلماء السياسة الأوائل من أمثال ودروو ولسون الرئيس الأمريكي (1856-1924) الثامن والعشرون (1913-1921). وبالرغم من أن الكثير يربط النظرية المؤسّساتية للسياسة العامة بصمويل هانتجتون، إلا أنه يمكن القول أن الجذور الأولى لهذه النظرية تعود للفيلسوف الفرنسي الشهير مونتيسكيو (1689-1755) الذي نشر كتابه الشهير روح القوانين في عام 1748.

ويعتبر ودروو ولسون من أوئل الباحثين الذي نبه إلي عملية اتخاذ القرارات في إطار الدولة الحديثة، حيث أكد في مقالته الشهيرة التي نشرها عام 1887 على تطبيق مبدأ فصل السلطات الذي طوره الفيلسوف الفرنسي الشهير مونتيسكيو. فاستناداً إلي كل من مبدأ فصل السلطات ومبدأ التخصص وتقسيم العمل، فإن السلطة التشريعية تتخذ القرارات عن طريق تبني القوانين والقرارات الهامة، وان السلطة التنفيذية تقوم بدورها بتنفيذ هذه التشريعات على اعتبار أنها تملك الكفاءات اللازمة لتحقيق الأهداف المنشودة.

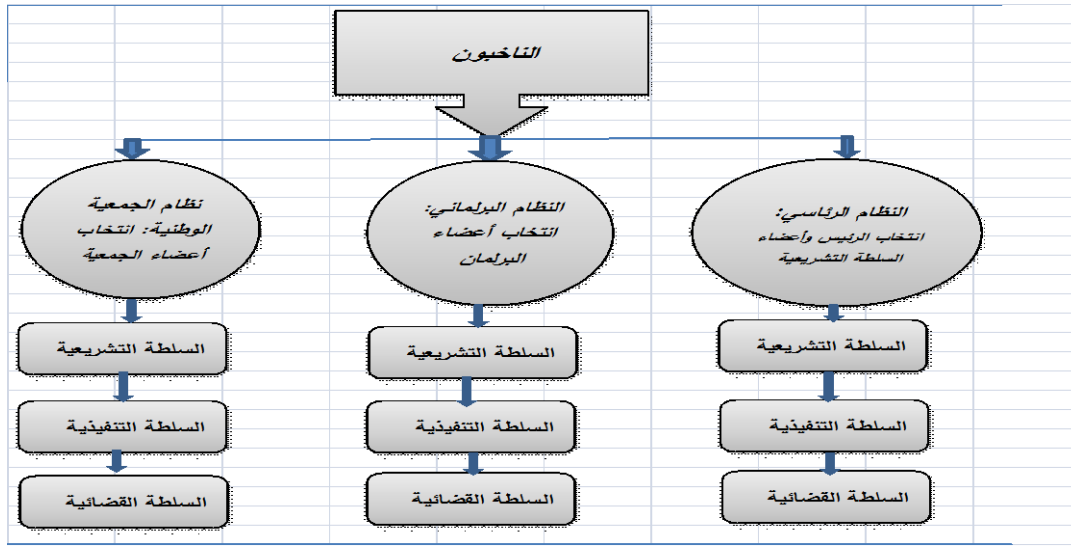
كما تهتم النظرية المؤسّساتية للسياسة العامة عموماً بالهيكل التنظيمي للحكومة، التي تجسد في العادة وجود ثلاثة سلطات معروفة هي السلطات: التشريعية، والتنفيذية والقضائية. فالدستور والقوانين تنظم العلاقة القائمة بين السلطات الثلاثة، وبالتالي اهتم الانصار الأوائل لهذه النظرية بالبعد القانوني للسياسة العامة. فكارل فريدريك الذي يعتبر من أبرز أقطاب هذه النظرية يشير في كتابه الشهير بعنوان الحكومة المؤسّساتية والديمقراطية، إلي أن صنع السياسة العامة تحكمها العملية الديمقراطية في المقام الأول والأخير. فالناخبون هم من يختارون الحكومة تمثيلاً مع طبيعة النظام السياسي القائم، وبالتالي تتم عملية الانتخابات بشكل مباشر كما هو الحال في النظم الرئاسية، وبطريقة غير مباشرة للسلطة التنفيذية في إطار النظم البرلمانية.

ويشير الشكل: 2-3 عموماً إلي الخطوط العريضة للنظرية المؤسّساتية للسياسة العامة، حيث ينتخب مثلاً الناخبون في إطار النظم الرئاسية أعضاء الحكومة بطريقة مباشرة من خلال انتخابات عامة ودورية بناء على الدساتير والتشريعات النافذة في كل دولة على حدة. فالناخب

الأمريكي، حيث يقر الدستور مبدأ فصل السلطات، يتم انتخاب كل من الرئيس وأعضاء الكونجرس بمجلسي النواب والشيوخ في انتخابات عامة تعقد كل أربعة سنوات وأخرى دورية تجرى كل سنتين بقصد تجديد عضوية السلطة التشريعية، وبالتالي فإن كل منهما مسئول بشكل مباشر أمام الناخبين. إذن، بينما يختص الكونجرس من الناحية النظرية بصنع السياسة العامة، يلاحظ أن الرئيس والإدارة التابعة له تقوم بتنفيذ السياسة العامة.

الشكل: 2-3

### النظرية المؤسسية وعملية صنع السياسة العامة



لكن مقولات النظرية المؤسسية للسياسة العامة تعتبر أقل وضوحاً في إطار النظم السياسية الأخرى، لاسيما البرلمانية حيث لا يتم الأخذ بتطبيق مبدأ فصل السلطات. فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تعتبر متداخلة في إطار النظم البرلمانية، وبالتالي يلاحظ أن رئيس الوزراء والوزراء هم في الغالب أعضاء في السلطة التشريعية، ويساهمون بالتالي في صنع وتنفيذ السياسة العامة من الناحيتين النظرية والعملية. بل إن صنع وتنفيذ السياسة العام يعتبر من صميم اختصاص السلطة التشريعية في نظم الجمعية الوطنية، حيث تندمج السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل كبير. أما صنع وتنفيذ السياسة العامة في إطار نظم الحكم التسلطية فقد تنحصر في الديكتاتور الذي قد يستأثر بكل الصلاحيات، نظراً لعدم وجود دستور ينظم العلاقة بين السلطات القائمة.

باختصار، إن النظرية المؤسساتية تضيء الطابع القانوني على السياسة العامة، حيث أن الدستور يحدد طبيعة العلاقة بين السلطات والمؤسسات السياسية القائمة في إطار الدولة. فالدستور يحدد إذن الجهة المسؤولة عن صنع وتنفيذ السياسة العامة، وبالتالي فإن نظرية ولسون لا تعبر أية مكانة للتنظيمات غير الرسمية، مثل الجماعات المصلحية. لكن من الواضح أن النظرية المؤسساتية تتعامل مع السياسة العامة كمتغير تابع أو نتيجة، وبالتالي فهي تتفق في ذلك مع النظرية العقلانية لاتخاذ القرارات.

### انتقادات النظرية المؤسساتية:

1. بالرغم من أن النظرية المؤسساتية للسياسة العامة تنطلق من مبدأ فصل السلطان في تعميماتها، إلا أن التطورات التي شهدتها نظام الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية يشير إلى تعقد عملية صنع السياسة العامة. فالسلطة التشريعية أو لكونجرس يحتاج إلى مشاريع القوانين والآراء والدراسات المتخصصة المقدمة من أجهزة الإدارة العامة، نظر لأنه لا يملك الإمكانيات البشرية والتقنية اللازمة لذلك، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية تؤثر بشكل غير مباشر على عملية صنع السياسة العامة حتى في نظام سياسي يتبنى فصل السلطات.
2. تعكس النظرية المؤسساتية للسياسة العامة وجود فجوة بين النظرية والواقع، حيث أن مقولاتها لا تنطبق بالضرورة على نظم الحكم المختلفة في إطار عالمنا المعاصر، لاسيما نظم الحكم البرلمانية حيث تتداخل السلطات، أو نظم الحكم التسلطية حيث تنحصر السلطات في يد الديكتاتور.
3. تجاهل النظرية المؤسساتية للسياسة العامة للدور الذي تلعبه التنظيمات غير الرسمية في الدولة، حيث يلاحظ أن الدساتير المعاصرة تؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه مثلا الأحزاب السياسية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام في إطار صنع وتنفيذ السياسة العامة.
4. تحيز النظرية المؤسساتية للسياسة العامة عموما لنظم الحكم التي تأخذ بمبدأ فصل السلطات، وبالتالي فإنها مقولاتها النظرية لا تتماشى عموما وبقيّة نظم الحكم الأخرى التي تتبناها البلدان النامية.

## النظرية العقلانية للسياسة العامة:

إن الأطر النظرية التي تتعامل مع السياسة العامة كنتيجة تحظى عموماً بتركيز أكبر من قبل علماء الإدارة العامة، واهتمام أقل من جانب علماء السياسة. فكما لاحظنا سابقاً، فإن الاهتمام المبكر بالسياسة العامة كنتيجة جاء من قبل وودرو ولسون الذي يعود إليه الفضل في تأسيس علم الإدارة العامة الحديث. فبينما يركز علماء الإدارة العامة المتأثرين بالمدخل القانوني على طبيعة العلاقة القائمة بين السلطات، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، يلاحظ أن علماء السياسة يهتمون أكثر بصراع القوى ومدى تأثير كل من السلطات الرسمية والتنظيمات غير الرسمية على صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.<sup>15</sup>

ويشير الشكل: 2-4 إلى أبرز فروع النظرية العقلانية للسياسة العامة حيث أنه بينما يؤكد البعض أن صانعي القرار هم عقلانيون، يلاحظ أن البعض الآخر يؤكدون بدورهم على أنهم قد يكونوا قانعون أو غير عقلانيون بالمرّة. (Luthans, 1981: 486-490) ويلاحظ عموماً على النظريات الثلاثة الأولى للنموذج العقلاني الكامل الرشادة، والمشار إليها في الشكل: 2-4، أنها تنطلق من الفرضيات التالية:<sup>16</sup>

- إن صانع القرار إنسان كامل الرشاد أو العقلانية، حيث أنه يستعرض كافة البدائل المتاحة لكي يختار أفضلها سواء تجسد ذلك في تحقيق أكبر قدر من المنافع أو تجنب أقل قدر ممكن من الضار والخسائر.
- إن صنع القرار يعتبر ظاهرة مركبة تعكس وجود ترابط والتزام بين الأهداف ذات الصلة بسياسة ما. فالأهداف التي يسعى صانع القرار الرشيد إلى تحقيقها يمكن ترجمتها إلى عائد مادي أو منفعة تجسد قيمة البدائل التي تترتب عليها مجموعة من النتائج. وبطبيعة

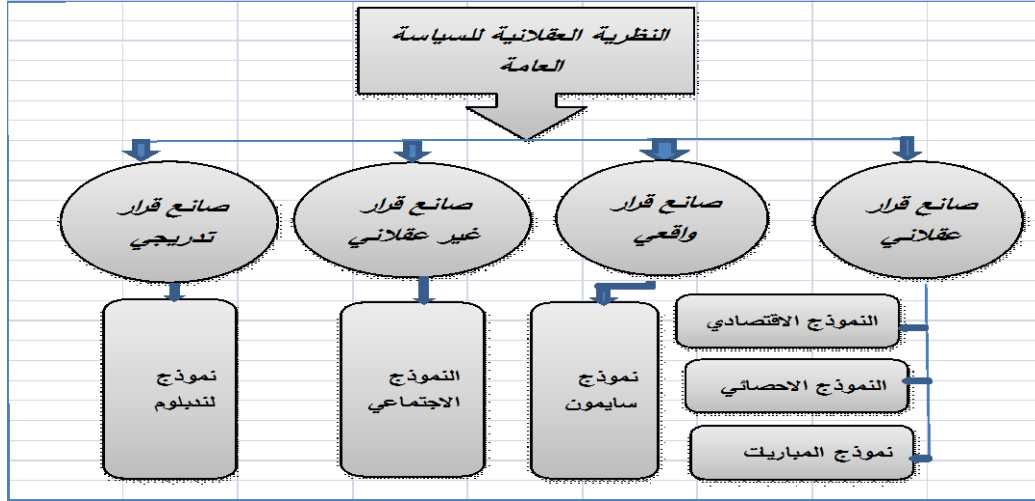
<sup>1</sup> - تعتبر الإدارة العامة تقليدياً فرعاً من فروع العلوم السياسية. لكن قيام الثورتين السلوكية والمابعدية في بداية النصف الأخير من القرن العشرين دفع علماء الإدارة العامة الأمريكيين في بداية العقد السابع من القرن الماضي إلى الاستقلال عن أقسام العلوم السياسية وتأسيس أقسام مستقلة تمنح درجات البكالوريوس والماجستير والدكتوراه. لكن الإدارة العامة مازالت تدرس في إطار أقسام علم السياسة في العديد من البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء مع بداية الألفية الجديدة.

<sup>16</sup> - يعتبر التداخل الاجتماعي محور اهتمام نظرية المباريات الذين يتعاملون مع السياسة العامة كلعبة صفرية أو غير صفرية تعكس المصالح المختلفة لأطرافها. وبينما تعني اللعبة الصفرية لأنصار هذه النظرية أن ربح طرف يعني بالضرورة خسارة الآخر، يلاحظ عدم وجود ذلك في إطار السياسة العامة كلعبة غير صفرية. فالسياسة العامة في إطار النظم الديمقراطية ليست باللعبة الصفرية، نظراً لوجود طابع تعاوني بين الأطراف السياسية المختلفة.

الحال، فإن لكل بديل جملة من النتائج التي لها تأثيرات جانبية يستطيع صانع القرار الرشيد تقييمها وترتيبها، بحيث يستطيع أن يختار البديل الأنسب الذي تترتب عليه نتائج تحقق منفعة وتتجنب خسارة بقدر الإمكان.

## الشكل: 2-4

## النظرية العقلانية للسياسة العامة



- قيام صانع القرار بالمفاضلة بين مجموعة البدائل المتاحة، التي تتمشى وعدد الخيارات التي يقوم صانع القرار باستعراضها.
  - طالما أنه سترتب على كل بديل مجموعة من النتائج، عليه فإن صانع القرار سيختار البديل الذي يحقق أفضل النتائج.
  - قيام صانع القرار بالمفاضلة بين البدائل استنادا إلى أبعاد ايجابية وأخرى سلبية وفق وجهة نظر صانع القرار.
- وسيتم في هذا المحور من المبحث الأول التعرض لنظريات السياسة العامة العقلانية الثلاثة كما هو مشار إليها في الشكل: 2-4 وذلك على النحو التالي:
- النموذج الاقتصادي للسياسة العامة
  - النموذج الرياضي أو الاحصائي للسياسة العامة
  - نموذج المباريات للسياسة العامة
- ويلاحظ أن النظريات الثلاثة التي تتعامل مع صانعي القرارات من منطلق العقلانية الكاملة والمشار إليها في الشكل: 2-4 تتقاسم في واقع الأمر أفكارا مشتركة لعل أبرزها:

أهداف، وبدائل متاحة، ونتائج، وعملية مفاضلة تتيح لصانعي القرارات اختيار البديل الأفضل الذي يحقق مكاسب أكثر أو خسائر أقل. فالأهداف التي يسعى صانعي القرارات إلى تحقيقها يمكن التعبير عنها بلغة الأرقام في إطار ما يعرف بشجرة القرارات،<sup>17</sup> حيث يترتب على ذلك جملة من النتائج يمكن ترجمتها على أساس مادي أو منفعي قد يتمشى أو لا يتمشى مع الأهداف التي حددها صانعي القرارات في المقام الأول والأخير.

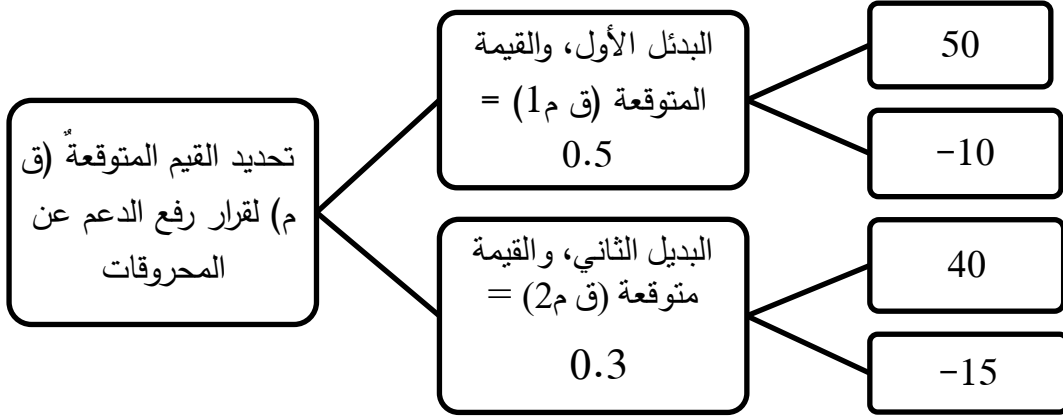
وينطلق النموذج الاقتصادي والاحصائي والمباريات من فرضية اتسام عملية صنع القرارات بالتعقيد والتداخل، وبالتالي فهي ليست مجرد اختيار للبديل الأفضل، ولكنها في الواقع عملية معقدة يتم فيها تحديد الأهداف بالسياسات بشكل دقيق بحيث يتم التعامل مع القرارات كوسيلة لتحقيق هدف أو أهداف محددة سلفاً. فصانع القرار وفق النموذج العقلاني يتمتع بالرشادة الكاملة بحيث يصبح القرار وسيلة لتحقيق الأهداف المنشودة من ناحية، واستعراض جميع البدائل المتاحة واختيار أفضلها بحيث تكون التكلفة الحدية مساوية للدخل الحدي من ناحية أخرى. ولكن وجود صانع قرار كامل الرشادة يمكن اعتباره مطلباً مثالياً لا يتواجد على أرض الواقع. كما أن الوقت الضيق قد لا يمكن صانع القرار من استعراض كافة البدائل واختيار الأفضل منها. (أنظر الشكل: 2-5)

ويشير النموذج الاقتصادي مثلاً إلى (أنظر الشكل: 2-5) أن صانع القرار ينوي رفع الدعم عن المحروقات ووضع بديل أول يتوقع فيه رفع سعر البزير (5). وبديل ثاني بثلاثة (3). وتشير شجرة القرار إلى اختيار صانع القرار للبديل الثاني لأنه يحقق قدر أكبر من المنفعة (3 مقابل 1). والشكل: 2-5 يشير إلى عملية صنع قرار تتم المفاضلة بين البدائل والنتائج، عليه يمكن القول بأن عملية صنع القرارات قد تكون أكثر تعقيداً على أرض الواقع. (See Peter, 2013)

<sup>17</sup> - شجرة القرار عبارة عن رسم بياني يشبه المخطط الانسيابي يوضح النتائج المختلفة لسلسلة من القرارات. ويمكن استخدامه كأداة مساعدة لصنع القرار وما يرتبط بذلك من تخطيط. وتتكون شجرة القرار من ثلاثة أجزاء رئيسية: عقدة جذر، وعقد أوراق، وفروع. فالعقدة الجذرية هي نقطة البداية للشجرة، وتحتوي كل من العقد الجذرية والأوراق على أسئلة أو معايير يجب الإجابة عليها. أما الفروع فهي عبارة عن أسهم تربط العقد، وتظهر الانتقال من سؤال مثار إلى إجابة. وتحتوي كل عقدة عادةً على عقدتين أو أكثر تمتد منه. على سبيل المثال، إذا تطلب السؤال في العقدة الأولى إجابة بـ "نعم" أو "لا"، فستكون هناك عقدة طرفية واحدة للإجابة بـ "نعم"، وعقدة أخرى بـ "لا". أنظر الشكل: 2-5. ولمعرفة المزيد، أنظر مثلاً:

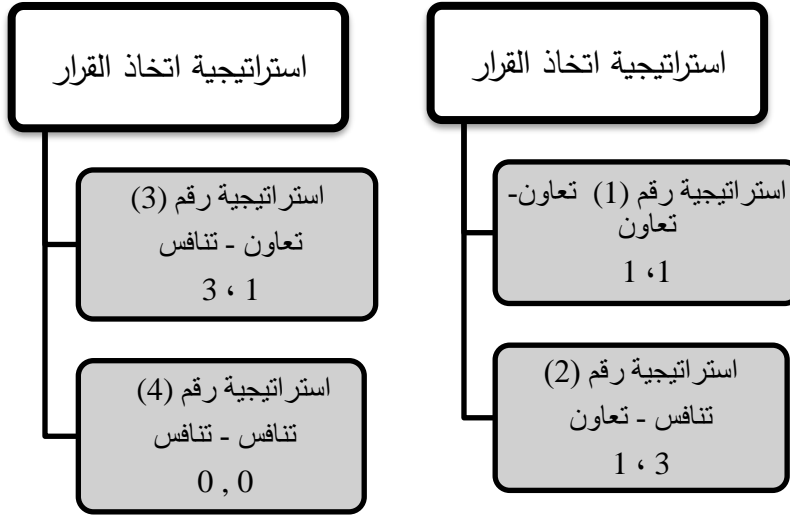
Decision Tree: Project Development, at < <https://www.smartdraw.com/decision-tree/>>

## الشكل: 2-5

نموذج شجرة القرار والاختيار بين البدائل<sup>18</sup>

## الشكل: 2-6

نظرية المباريات لصنع القرار



ويمكن اعطاء مثال لعملية تقييم البدائل المتاحة وفق شجرة القرار يتعلق بنية الحكومة في رفع سعر البنزين وفق خيارين افتراضيين هما (خيار أول مرتفع = 0.5)، (وخيار ثاني منخفض = 0.3)، الأمر الذي يتطلب القيام بعملية حسابية على النحو التالي:

قيمة الزيادة المتوقعة الأولى لسعر البنزين =

<sup>18</sup> - يفترض هذا الشكل عملية اتخاذ قرار بشأن رفع الدعم عن المحروقات وتحديد سعر جديد غير مدعوم من قبل الدولة، حيث وضع بديل أول يتوقع فيه رفع سعر لتر البنزين بمعدل (0.5) وخيار ثاني لجعل السعر (0.3) دينارات فقط. وبينما كانت النتائج المتوقعة للبديل الأول (22)، ونتائج البديل الثاني (15.5)، عليه فإن صانع القرار يختار افتراضيا البديل الأول. (أنظر الشكل: 2-

$$(5) (50) + (.3) (-10) = 25 - 3 = 22$$

قيمة الزيادة المتوقعة الثانية لسعر البنزين =

$$(5) (40) + (.3) (-15) = 20 - 4.5 = 15.5$$

يتضح من المثال السابق أن عقلانية صانع القرار تجعله يختار البديل الأول على أساس أنه يحقق أكبر قدر من المنفعة (22) مقارنة بقيمة البديل الثاني (15.5). عليه، فقرار زيادة سعر البنزين قد يرتفع بقيمة (0.5) استنادا الي البيانات الافتراضية للشكل: 2-5. أما الشكل: 2-6 فيشير بدوره إلي مقولات نظرية المباريات التي تنطلق بدورها من فرضية الرشادة الكاملة لصانعي القرارات. فعملية صنع القرارات وفق نظرية المباريات عبارة عن لعبة يتم في اطارها تبني استراتيجيات واضحة تعكس مصالح الأطراف في عملية صنع القرارات.

فالشكل: 2-6 يشير مثلا إلي وجود طرفين متنافسين (مثال السلطة التنفيذية مقابل السلطة التشريعية) في عملية صنع القرارات، وبالتالي فإن كل منهما يتبنى استراتيجية أو استراتيجيات ينتج عنها نتائج قد تحقق فوائد أو خسائر معينة. عليه، فإن اختيار الاستراتيجية رقم (2) أو (3) سيحقق مثلا اكبر قدر ممكن من الفائدة ويجنب أقل قدر ممكن من الخسارة. لكن تبني الاستراتيجيتين رقم (1)، (4) يعني أن كلا الطرفين لم يحققا أكبر قدر ممكن من الفائدة ولكنهما لم يتعرضا في نفس الوقت لاية خسارة. باختصار إن صانع القرار الرشيد وفق نظرية المباريات هو من يختار الاستراتيجيتين رقم (2) أو (3)، اللتين تحققان أكبر قدر ممكن من الفائدة، ولكنها تعني في نفس الوقت خسارة الطرف أو الأطراف الأخرى في المباراة. (أنظر الشكل: 2-6)

لكن نظرية المباريات تصنف الاستراتيجيات المتبعة من قبل اللاعبين إلي نمطين أحدهما صفرية تعكس التنافس الحاد بين أطرافها، والأخرى غير صفرية تجسد التعاون والتنافس معا.<sup>19</sup> وتعكس مقولات نظرية المباريات عموما معضلة السجين، حيث يفترض مثلا سجن متهمين بشكل انفرادي بقصد التحقيق معهما لمعرفة الحقيقة. وبالرغم من أنهما قد تعهدا بعدم

<sup>19</sup> - يعكس القانون الأمريكي لانتخابات الرئاسة وجود لعبة صفرية، حيث ينجح مرشح واحد في نهاية العملية الانتخابية على حساب بقية المرشحين الآخرين. فالفايز يأخذ ويمثل كل الاصوات التي صوتت أو لم تصوت له استنادا الي مقولة "إن الفايز يأخذ كل شيء". لكن لا يوجد عادة في إطار عملية صنع السياسة العامة لعبة صفرية أو طرف خاسر، حيث أن التعاون يوجد جنبا الي جنب مع التنافس ويتم التوصل الي قرارات عن طريق التوافق والحلول الوسط.



الاعتراف بالجرم المنسوب لهما، إلا أن سجنهم الانفرادي جعل كل منهما يشك في التزام الآخر بتعهدهما بعدم الاعتراف قبل دخول السجن. لكن كل منهما يدرك بأن لديه ثلاثة استراتيجيات يمكن أن يختار منها الأقل ضرراً، وهي

1. استراتيجية عدم الاعتراف بالجريمة وبالتالي ضمان عقوبة مخففة (5 سنوات مثلاً) بموجب القانون نظراً لغياب الأدلة.
2. استراتيجية اعتراف كل منهما بالجريمة وبالتالي قد تكون عقوبتهما بالسجن لمدة متوسطة (8 سنوات مثلاً).
3. استراتيجية اعتراف أحدهما ونكران الآخر للتهمة الموجهة اليهما، وبالتالي يتم تخفيف العقوبة عن الأول (3 سنوات) وتشديدها على الآخر (10 سنوات)

يتضح من المثال السابق أن الاستراتيجية الأكثر عقلانية هي الاستراتيجية الأولى التي تعني عدم اعتراف كلاهما بالجريمة. لكن السجن الانفرادي وغياب قنوات الاتصال يقلل من درجة الثقة بينهما، وعليه فقد ينال صاحب عدم الاعتراف بالجريمة أقصى عقوبة ممكنة. وبطبيعة الحال فإن استراتيجية اعتراف كل منهما بدوره في الجريمة يجنب كليهما العقوبة القصوى.

يتضح مما سبق أن كل بديل متاح يترتب عليه مجموعة من النتائج لها أبعاد ايجابية وأخرى سلبية من وجهة نظر صانعي القرارات بطبيعة الحال. لكن الأطر النظرية الثلاثة (الاقتصادية والإحصائية والمباريات) تختلف في فرضياتها بشأن مدى دقة وتوفر البيانات والمعلومات لدى صانعي القرارات خلال عملية التقييم واختيار البديل الأفضل الذي يحقق المكاسب ويجنب الخسائر بقدر الإمكان. (Luthans, 1981: 486-490)

#### انتقادات النظريات العقلانية:

بالرغم من تنوع الأطر النظرية لعقلانية صانعي القرارات، إلا أن النظريات الاقتصادية والإحصائية والمباريات قد تعرضت لجملة من الانتقادات يمكن تلخيصها في الآتي:

1. إن فرضية العقلانية الكاملة لصانعي القرارات التي ينطلق منها اصحاب هذه النظريات تعكس بعداً نظرياً ليس له ما يؤيده على أرض الواقع، الأمر الذي يزيد من الهوة بين النظرية والتطبيق في هذا المجال.

2. إن فرضية وجود صانعي قرارات كاملي الرشادة تتطلب بالضرورة وجود بيانات ومعلومات كاملة ليس لها ما يؤيدها أيضا على أرض الواقع، وبالتالي يتحتم على صانعي القرارات الاختيار من البدائل المتاحة استنادا إلي ما هو موجود من بيانات ومعلومات وليس بناء على ما يجب أن يكون.
3. عجز النظريات العقلانية الثلاثة على تفسير عملية اتخاذ القرارات أثناء الأزمات والظروف الطارئة التي يواجهها صانعي القرارات في حالة ضيق الوقت وعدم توفر بيانات ومعلومات كافية.
4. تجاهل النظريات الاقتصادية والإحصائية والمباريات لدور المنظمات العامة في عملية صنع السياسة العامة، نظرا لتعويلهم المفرط على أسلوب التحليل الجزئي وتجاهلهم لأسلوب التحليل الكلي.

## المبحث الثاني

### نظريات كلاسيكية أخرى

### Other Classical Theories

تشير أدبيات السياسة العامة (أنظر الشكل: 2-4) إلي وجود نظريات أخرى تتعامل أيضا مع السياسة العامة كنتيجة انطلاقا من فرضية أن صانع القرارات عبارة عن انسان قانع لا يستعرض بالضرورة كل البدائل المتاحة أمامهم، ولكنهم يتبنون البديل المقنع منذ البداية، مثل نظرية سايمون. كما أن هناك نظريات أخرى تشكك اصلا في عقلانية صانعي القرارات استنادا إلي تجاهلهم للجوهر وانحيازهم للشكليات ، مثل مقولات النموذج الاجتماعي. عليه فإن المبحث الثاني من الكتاب سيركز على النظريات التي تشكك في وجود صانعي قرارات كاملي العقلانية مثل:

- نظرية سايمون
- النموذج الاجتماعي لصنع القرارات
- النموذج التدريجي لصنع القرارات

#### نظرية سايمون:

أما فيما يتعلق بنموذج سايمون، فإنه يقر بعقلانية صانع القرار، ولكن ليس إلي الحد الذي يجعله كامل الرشادة. إذن، فنموذج سايمون أو ما يعرف بنموذج الإدارة الجيدة يتخذ في واقع الأمر موقفا معتدلا من عقلانية صانعي القرارات، الذين لا يعتبرون كاملون العقلانية كما تدعي النظريات الاقتصادية والإحصائية والمباريات من ناحية، ولا يعتبرون منعدمي الرشادة كما يؤكد على ذلك النموذج الاجتماعي المشار كما هو مشار إليه في الشكل: 2-4.

فسايمون ينطلق من فرضية أن صانع القرار يعتبر إنسان قانع أو واقعي، وبالتالي فقد يختار البديل الأول المناسب طالما أنه يحقق له بعض المكاسب. إذن، فصانع القرار قد لا يضطر إلي استعراض كافة البدائل المتاحة، طالما أنه وجد البديل المقنع الذي قد لا يحقق بالضرورة أكبر قدر ممكن من الفائدة. فصانعي القرارات ليس لديهم الوقت الكافي لكي يقومون بعملية مفاضلة مثالية على غرار ما اكدت عليه النظريات الثلاثة السابقة (الاقتصادية والإحصائية والمباريات)، وبالتالي فإنهم سيكتفون بأول بديل مقنع يحقق لهم المكاسب ويجنبهم الخسائر بقدر

الإمكان. ويعتبر عموماً نموذج سايمون لصانعي القرارات أكثر واقعية من سابقه، حيث أن عامل الوقت يشكل تحدياً مستمراً في إطار عملية صنع القرارات. (Luthans, 1981: 486-490)

ويشير سايمون إلى أن سلوك صانع القرار القانع أو الواقعي يتحدد بناءً على أربعة معايير رئيسية، هي: (Simon, 1957)

- إن عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة بالنسبة لصانعي القرارات تتجه إلى اختيار البديل المقنع، وليس بالضرورة البديل الأكثر عقلانية الذي يحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة وأقل قدر ممكن من الخسارة.

- إن صانع القرار يتعامل مع العالم بشكل مبسط لا يستلزم بالضرورة الإلمام بجميع الظروف المحيطة، وعليه تصبح ضرورة الإلمام بجميع البيانات والمعلومات مطلباً مثالياً قد لا يتوفر في أغلب الأوقات.

- إن استعراض وتقييم صانعي القرارات لكل البدائل المتاحة له قد يعتبر عملية لا مبرر لها ما دام أنهم اقتنعوا بإحداها. فالإطلاع على كافة التفاصيل والبدائل من قبل صانعي القرارات في مثل هذه الحالة يعتبر عملية لا مبرر لها من ناحية، ولا يسمح بها الوقت الضيق والمتاح لصانعي القرارات من ناحية أخرى.

- إن عملية اتخاذ القرارات بالنسبة لساييمون تعكس وجود قواعد بسيطة لا تعدد عموماً بالتفاصيل واستعراض كافة البدائل المتاحة كما تؤكد على ذلك النظريات الاقتصادية والإحصائية والمباريات.

وتنتقد نظرية صانع القرار القانع التي طورها عالم الإدارة الشهير سايمون عموماً على تجاهل قدرة صانعي القرارات على التجديد والإبداع والابتكار، لاسيما وأن الإدارة تعتبر فناً يحفز دائماً على روح الابتكار والتطوير والتحدى. إن ارتكان صانعي القرارات إلى البديل المقنع لا يحفزهم بطبيعة الحال على استعراض بقية البدائل المتاحة، الأمر الذي يقتل روح الطموح والابتكار والتجديد خلال عملية صنع السياسة العامة.

### النموذج الاجتماعي:

أما النموذج الاجتماعي فإنه ينطلق بدوره من فرضية عدم عقلانية صانع القرار، على اعتبار أنه يأخذ بالشكل أو المظهر ويتناسى الجوهر. فصانع القرار يتأثر بالجماعة ولا يمكنه

بالتالي أن يعيش بمعزل عن غيره الأمر الذي ينتج عنه تأثر سلوكه بالآخرين بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. (Asch, 1955:31-35) ويلاحظ في هذا السياق تأثر هذا النموذج بالمدرسة النفسية التي يتزعمها فرويد، وهي مدرسة تؤكد على عدم عقلانية الإنسان. فلقد لاحظ ليستيا مثلا أن تأثير الجماعة على صانعي القرارات يبلغ أقصى حد له وذلك عندما يكون مستوى الضغط متعارضاً مع الاتجاهات العامة، وبالتالي يصبح الضغط الاجتماعي أقوى بكثير من الاعتقادات السائدة على سلوك صانعي القرارات. ولقد أكدت بعض الدراسات الإمبيريقية صحة الفرضية التي يقوم عليها النموذج الاجتماعي، حيث لوحظ أن صانعي القرار الذين على معرفة كبيرة بالعقل الآلي لا يعولون كثيراً على نتائجه، بينما يفعل صانعو القرار الذين ليس لديهم خبرة في هذا المجال العكس. (Luthans, 1981: 487-488)

يلاحظ مما سبق، أن أنصار النموذج الاجتماعي يتخذون موقفاً مناقضاً للنظريات الاقتصادية والاجتماعية والمباريات من حيث مدى عقلانية صانعي القرارات من عدمها. فصانعو القرارات بالنسبة للنموذج الاجتماعي عبارة عن كتلة من الشعور والعواطف التي تؤثر في سلوك الفرد وتجعله بالتالي يسير وفق رغباته غير الشعورية، الأمر الذي يضيء عدم العقلانية على عملية صنع القرارات برمتها. فصانعو القرارات يتأثرون بالجماعة ولا يمكنهم بالتالي العيش بمعزل عنهم، الأمر الذي يجعل سلوكهم متأثراً بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسلوك الآخرين حتى وإن كانت غير رشيدة.

ويؤخذ على النموذج الاجتماعي عموماً ميله إلى التشاؤم المفرط تجاه صانعي السياسة العامة، نتيجة لتأثره بالنزعة النفسية الفرويدية. فصانعي القرارات ليس مجرد أفراد يقلدون غيرهم، أو يأخذون بالشكل ويتناسون الجوهر، حيث أن التطورات المعاصرة في مجالي الاتصالات والمعلومات زودتهم ببدائل أكثر عقلانية يمكن الاستفادة منها في إطار عملية صنع وتنفيذ وتقويم السياسات العامة على المستويين الداخلي والخارجي معاً.

### النموذج التدريجي لصنع القرار:

وأخيراً، فإن نموذج لندلوم يبتعد عن مجال التنظير لكي يقترب من واقع صانع القرار الذي يبتعد عن العقلانية الكاملة، وبالتالي فإن النموذج التدريجي لصنع القرار يتفق مع سايمون

في قناعة صانع القرار وعدم حاجته إلي استعراض كافة البدائل المتاحة. فصانع القرار ليس لديه وقت كافي للتفكير، ولا للامكانيات اللازمة للقيام بذلك، وبالتالي فهو معد لأن يقبل بالسياسات الماضية طالما أنها تلبّي احتياجاته من ناحية، وطالما أنها مقنعة وشرعية من ناحية أخرى. إن تبني سياسات ماضية أو سابقة اثبت الزمن نجاحها أفضل بكثير من تبني سياسات راديكالية مستقبلية مجهولة النتائج. لكن الارتكان إلي السياسات الناجحة في الماضي يلغي عموما ملكة التجديد والقدرة على التطوير والابداع.<sup>20</sup>

إذن، فإن لندبلوم يؤكد في إطار النموذج التدريجي على حرص صانع القرار على عدم تبني قرارات جديدة غير معروفة لديه، وبالتالي تتسم القرارات بالتغيير التدريجي في الوضع القائم، نظرا لارتباط ذلك بالاستفادة من الخبرات الماضية وتجنب الوقوع في مخاطر وأخطاء مستقبلية. (Lindblom, 1959, 1968 and 1979) ولقد طبق البعض النموذج التدريجي على الميزانية العامة، التي تتسم بالنزعة المحافظة، حيث أنها تشهد بالفعل تغييرات سنوية بسيطة وهامشية. (Wildvasky, 1966, 1978 and 1979) ويتسم النموذج التدريجي للندبلوم عموما بالآتي: (Lindblom, 1959, 1968 and 1979)

1. اتسام النموذج التدريجي بالنزعة المحافظة، نظرا لتركيزه على الحاضر وتجاهله لتطوير الأهداف الاجتماعية في المستقبل. فالنموذج التدريجي لا يطمح للتجديد، مثله في ذلك مثل نموذج سايمون، استنادا إلي مبرر عدم وجود الوقت الكافي لدى صانعي القرارات بحيث يمكنهم إحداث تغييرات وتجديدات في السياسة العامة. عليه، فإن تبني صانعي القرارات للسياسات العامة السابقة التي اثبتت نجاحها يجنبهم من تبني سياسات مجهولة النتائج، خاصة وأنه ليس لديهم الوقت الكافي ولا الامكانيات المادية والذهنية للخوض في غمار سياسات عامة جديدة.

<sup>20</sup> - يوصف النموذج التدريجي بأنه مناقض لمقولات النظرية العقلانية للسياسة العامة، نظرا لأن الأخيرة تدعو إلي استعراض كافة البدائل المتاحة من الناحية المنفعية، وذلك في شكل المكاسب والخسائر. فالارتكان إلي السياسات الماضية الناجحة يتناقض وحقيقة تنوع البدائل المتاحة لصانعي القرارات. لكن النظرية التدريجية تصنف أيضا بأنها من ضمن نظريات اتخاذ القرارات طالما أنها جميعا تعنى بالسياسة العامة في إطار عملية صنع القرارات. فالنظرية الكلاسيكية تعكس كمستوى تحليل جزئي يهتم بعملية صنع القرارات أو الصندوق الأسود الذي تجاهلته نظرية النظم لديفيد ايستون، وهي نظرية ستم مناقشتها في الفصل القادم.

2. يستند صانعو القرارات على معياري الخبرة الماضية وواقع التجربة الحاضرة خلال عملية صنع القرارات، حيث يمكنهم من خلال ذلك تحديد الأهداف المنشودة للسياسات العامة من ناحية، وتحليل أنماط السلوك المستقبلي من ناحية أخرى.
3. عدم حاجة صانعي القرارات إلي استعراض كل البدائل المتاحة، نظرا لضيق الوقت وعدم الحاجة إلي ذلك.
4. تركيز صانعي القرارات على بعض البدائل المتاحة، والتي لا تختلف عموما إلا في جوانب محدودة وهامشية على السياسة العامة القائمة. كما أن عملية التقييم بالنسبة لصانعي القرارات يجب أن تقتصر فقط على النتائج المحدودة والهامة للبدائل المتاحة والمحدودة أيضا.
5. لا يوجد قرار أو سياسة عامة يمكن وصفها بأنها متكاملة وسليمة ما لم تتسم بالديمقراطية، وتتصل بالتالي على موافقة جميع الأطراف المعنية بدون تحفظات تذكر. فالسياسة العامة بالنسبة للندبلوم يمكن وصفها بأنها تعتبر من أكثر الوسائل المتاحة ملائمة لتحقيق الأهداف المنشودة، وليس بالضرورة الأهداف العقلانية التي تحقق أكبر قدر من الفائدة وتتجنب أقل قدر ممكن من الخسارة كما يدعى اصحاب النظرية العقلانية لاتخاذ القرارات.

ولم تسلم النظرية التدريجية للسياسة العامة عموما من الانتقادات، حيث يلاحظ عليها مثلا نزعتها المحافظة المتخوفة من المستقبل، وميلها إلي رفض التجديد والتطوير عن طريق حصر الخيارات المتاحة في أضيق نطاق ممكن، واختلاف الظروف البيئية المحيطة من مكان وزمان إلي آخر. وسيتم التعرض بشيء من التفصيل إلي الانتقادات الموجهة إلي النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة في المحور التالي من هذا الفصل.

#### **انتقادات النظرية الكلاسيكية لاتخاذ القرارات: نقاط القوة والضعف**

يتضح من العرض السابق، عدم وجود نظرية كلاسيكية واحدة عامة للسياسة العامة، حيث أن الشكل: 1-2 يشير إلي وجود عدة نظريات تحلل السياسة العامة من منطلقات قانونية وعقلانية مختلفة. فبينما انصب محور اهتمام النظرية المؤسساتية مثلا على علاقة السلطات الرسمية بعضها ببعض خلال صنع وتنفيذ السياسة العامة، يلاحظ أن نظريات صنع القرارات قد

ركزت بدورها على مدى عقلانية صانعي القرارات خلال عملية صنع القرارات. ولقد تعرضت النظرية الكلاسيكية لصنع القرار عموماً لجملة من الانتقادات، لعل أهمها:

1. يعود الفضل المبكر لتناول موضوع السياسة العامة في إطار عملية اتخاذ القرارات إلى علماء السياسة الأوائل منذ نهاية القرن التاسع عشرة، حيث ساهم هؤلاء في إثراء الموضوع من جوانبه المختلفة. عليه، فإن التقدم في مجال الدراسات العلمية للسياسة العامة لا ينطلق من فراغ، وبالتالي تبرز اسهامات المنظرين الأوائل كخلفية لازمة لأي دراسات جادة في مجال السياسة العامة.
2. التنبيه المبكر لأنصار النظرية الكلاسيكية إلى أن السياسة العامة تعتبر حقلاً متدخلًا بين فروع المعرفة المختلفة، وبالتالي فقد لاحظنا مدى مساهمة العديد من الباحثين في تطوير أطر نظرية تفسر لنا السياسة العامة كنتيجة، ومن أمثلة فروع المعرفة التي تم التعرض لها: القانون، الاقتصاد، الاجتماع، الاحصاء، الإدارة، وعلم النفس.
3. تركيز النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة على مرحلة صنع القرارات، وبالتالي فقد تم تجاهل المراحل الأخرى لاسيما المتابعة والتقييم والتعديل والتغذية العكسية وما تحدثه من تأثير على البيئة المحيطة بعملية صنع القرارات. فالنظرية الكلاسيكية للسياسة العامة تتعامل مع السياسة كنتيجة، وبالتالي فهي تركز على السياسة العامة في حد ذاتها متناسية بذلك أن السياسة العامة تؤثر بدورها على المجالات المختلفة للحياة العامة.
4. فشل النظرية الكلاسيكية في تفسير صنع القرارات المفاجئة التي لا تتوفر عنها بيانات كافية ولا يسمح فيها الوقت باستعراض جميع البدائل المتاحة، حيث أن المواقف المفاجئة لا تسمح لصانع القرار باستعراض كافة البدائل المتاحة بعقلانية كاملة.
5. تجاهل النظرية الكلاسيكية لأسلوب التحليل الكلي ودور المؤسسات والمنظمات العامة في عملية صنع القرار، نظراً لتركيزها المفرط على أسلوب التحليل الجزئي.



## خاتمة الفصل الثاني

يعود الفضل في نشأة وتطوير أطر نظرية تفسر وتتنبأ بالسياسة العامة إلى علماء السياسة والإدارة العامة الأوائل بشكل خاص، والباحثين من بقية فروع المعرفة المختلفة بشكل خاص. فمنذ أن نشر وودرو ولسون مقالته الشهيرة عن علم الإدارة العامة عام 1887، والاهتمام بموضوع السياسة العامة يزداد بشكل ملحوظ. لكن الاهتمام المبكر بالسياسة العامة قد أتى في إطار التركيز على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وما يرتبط بذلك من عملية صنع القرارات تتسم بالعقلانية أحياناً، وبعدم الرشادة أحياناً أخرى.

إن الاهتمام المبكر بعملية صنع القرارات لا يعني بالضرورة وجود نظرية للسياسة العامة بقدر ما يعني ذلك وجود نظرية لاتخاذ القرارات تتبني أسلوب تحليل جزئي يمكن من خلاله التعرف على تفاصيل عملية صنع القرارات من ناحية، ويتجاهل دور منظمات الإدارة العامة وبقية التنظيمات غير الرسمية، مثل الأحزاب السياسية والرأي العام وجماعات المصالح، في عملية صنع القرارات من ناحية أخرى.

وبالرغم من تعدد الأطر النظرية التقليدية للسياسة العامة، إلا أن قيود الدراسة أدت إلى استعراض أبرز هذه النظريات والنماذج الفكرية. فالنظرية المؤسسية تتناول السياسة العامة من منظور العلاقة القائمة بين السلطات، حيث أن تأثر المفكرين الأوائل بمبدأ فصل السلطات قاد ولسون إلى تعريف الإدارة العامة بأنها التنفيذ الحرفي والمنظم للقانون. أما كارل فردريك فقد ركز بدوره على هيكل تنظيمي يجسد العلاقة القائمة بين المؤسسات السياسية في الدولة، خاصة النظم الرئاسية التي تطبق مبدأ فصل السلطات. فالإدارات والأقسام والفروع التنفيذية تملك الامكانيات المادية والبشرية والتقنية التي تؤهلها لتنفيذ السياسة العامة وفقاً لمبدئي الكفاية والفعالية.

وهناك العديد من الأطر الكلاسيكية الأخرى التي تسعى إلى تفسير والتنبؤ بالسياسة العامة، حيث تم جمعها في إطار نظري يركز على مدى عقلانية صانعي القرارات. وبينما لاحظنا أن النظريات الاقتصادية والاحصائية والمباريات تتعامل مع صانعي القرارات من منطلق العقلانية الكاملة التي تستعرض كافة البدائل المتاحة التي تتطلب بيانات ومعلومات تتماشى

وطبيعة البدائل المتاحة والنتائج المترتبة عنها، يلاحظ أن كل من النموذجين القانع والتدرجي لا يصران على ضرورة استعراض جميع البدائل نظرا للقيود الزمانية والمعلوماتية والتخوف من النتائج المستقبلية غير المعروفة. أما النموذج الاجتماعي لصنع القرارات فينفي سمة العقلانية على صانعي القرارات، نظرا لمتغيرات اجتماعية من ناحية، ونظرا لعدم وجود توفر القدرات الذهنية والمعرفية من ناحية أخرى.

وبالرغم من تنوع الأطر النظرية الكلاسيكية لصنع القرارات، إلا أنها لم تسلم بطبيعة الحال من الانتقادات. وتتمحور أبرز الانتقادات عموما إما في الإفراط في عقلانية أو عدم عقلانية صانعي القرارات، إلي جانب تجاهل تأثير دور البيروقراطية وبقية التنظيمات غير الرسمية في عملية صنع القرارات. إن التركيز على أسلوب التحليل الجزئي قد مكن بالفعل محلي السياسة العامة التقليديين من التغلب على مشكلة الصندوق الأسود، حيث أمكن التعرف على الخطوات المختلفة لصنع القرارات، ولكنه ساهم في نفس الوقت في تجاهل دور التنظيمات الرسمية وغير الرسمية في إطار عملية صنع القرارات. إن الحديث عن تطبيق أسلوب تحليل كلي والتعرض لدور التنظيمات الرسمية وغير الرسمية في إطار عملية صنع وتنفيذ وتقييم وتقويم السياسة العامة يقود للحديث عن النظرية السلوكية للسياسة العامة، وهذا هو موضوع الفصل التالي.

### الفصل الثالث

#### النظرية السلوكية للسياسة العامة

#### Behavioral Theory of Public Policy

استهلال:

لقد تشكلت النظرية السلوكية للسياسة العامة في إطار الثورة المنهجية التي شهدتها علم السياسة خلال عقد الخمسينيات من القرن العشرين، وبالتالي فهي تلي مرحليا النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة من حيث الزمن. ويلاحظ في هذا السياق أن نظرية السياسة العامة أصبحت نظرية إمبريقية بدل أن كانت نظرية قيمية في إطار النظرية الكلاسيكية. وطالما أن النظريات السياسية لا تتبع من فراغ، عليه فإن النظرية السلوكية للسياسة العامة تتطلق من فرضية الإنسان القانع، الذي أشار إليها سايمون، وليس الإنسان الكامل الرشادة، وأن السياسات والأهداف تعكس عدم الترابط وعدم التوافق. فعلى عكس النموذج العقلاني الذي يؤكد على تمشي السياسات مع الأهداف، تؤكد النظرية السلوكية للسياسة العامة أن الأهداف تعتبر متعددة ومقبولة في نفس الوقت، وبالتالي قد يكتفي صانع القرار بالبديل الأول طالما أنه يحقق أهداف السياسة العامة. فالمنظمات ومؤسسات صنع السياسة العامة تتكيف إذن مع بيئتها المحيطة الداخلية والخارجية، وبالتالي فهي توفق بين تحالفات مختلفة وأهداف ومصالح متباينة.

ولا تقتصر النظرية السلوكية للسياسة العامة على التعرض لعملية صنع القرار في إطار المنظمات العامة، ولكنها تتعرض أيضا لعملية صنع القرار في إطار المنظمات الخاصة على اعتبار أنها جزء لا يتجزأ من تنظيمات الدولة المؤثرة في السياسة العامة. وتستمد النظرية السلوكية للسياسة العامة أصولها عموما من ثلاثة مصادر، هي:

1. النظرية البيئية "Ecological Theory".
2. نظرية النظام "System Theory"، حيث ترفض النظرية السلوكية التعامل مع السياسة العامة في إطار عملية صنع القرار بناء على مبدأ التسلسل الهرمي، ولكن التعامل يتم في إطار علاقات التفاعل والتداخل بين أجزاء النظام المعنية.

3. نظرية صنع القرارات "Decision-Making Theory" وما يرتبط بها من نتائج معنوية.

وتمشيا مع تقسيمات الفصل السابق، عليه فإنه سيتم التعرض عموماً لمجموعة محاور تأخذ في الحسبان المفاهيم والأبعاد المختلفة لنظرية السياسة العامة في إطار المدرسة السلوكية. فالنظرية السلوكية تتعامل مع السياسة العامة كاحد مخرجات العملية السياسية، وبالتالي فهي تؤثر في غيرها من خلال نظام اتصالات يعكس البيئة المحيطة. وإذا كان المبحث الأول لهذا الفصل سيتم فيه التعرض لنظريات سلوكية مبكرة، فإن المبحث الثاني سيتناول بدوره أبرز النظريات السلوكية الأخرى للسياسة العامة وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول، نظريات سلوكية مبكرة

- النظرية البيئية،
- النظرية البيروقراطية،
- نموذج سنايدر لاتخاذ القرارات
- نظرية الجماعة

المبحث الثاني، نظريات سلوكية أخرى

- نظرية النظم،
- النظرية الوظيفية،
- نظرية الاتصالات
- النظرية الموقفية

## المبحث الأول

### نظريات سلوكية مبكرة

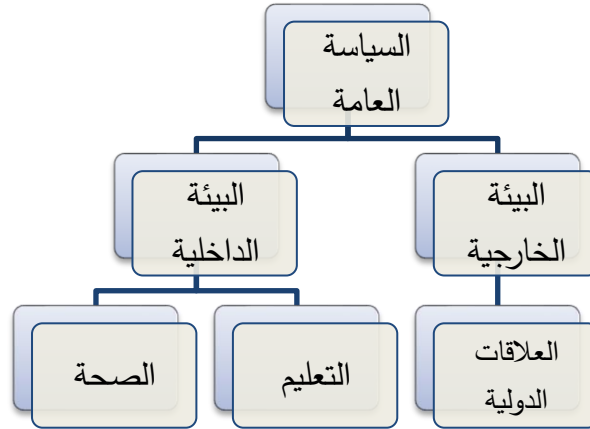
### Early Behavioral Theories

انتقل محور اهتمام الباحثين الأوائل في إطار المدرسة السلوكية إلى أهمية الدور الذي تلعبه السياسة العامة كعامل مؤثر في العديد من المجالات داخل وخارج إطار الدولة. فالسياسة العامة وفق هذا المنظور تؤثر على القطاعات المختلفة، مثل: التعليم، والصحة، والبيئة، والتنمية، والفقر، والعلاقات الخارجية. إذن، فمحور التركيز لم ينصب على السياسة العامة في حد ذاتها، ولكنه تعدى ذلك إلى تحديد القطاعات والنشاطات المتأثرة بالسياسة العامة خلال مراحل تشكلها المختلفة. (Henry, 1980:298-303)

كما يلاحظ في هذا السياق، أن صنع السياسة العامة ليس حكراً على السلطة التشريعية حتى وإن كان النظام السياسي يطبق مبدأ فصل السلطات. فتورة المعلومات جعلت السلطة التشريعية في حاجة ماسة إلى الاستعانة بالجهات التي تملك أو تحتكر الخبرة، وبالتالي يلاحظ

الشكل: 1-3

السياسة العامة كمتغير مستقل



في هذا السياق مدى التأثير الذي تلعبه منظمات الإدارة العامة في عملية صنع السياسة العامة وذلك من خلال التقارير الفنية ومشاريع القوانين المقدمة إلى السلطة التشريعية. عليه يشير الشكل: 1-3 إلى وجود جهات ومؤسسات مختلفة تتأثر بصنع السياسة العامة، حيث لا يقتصر الأمر في ذلك على البيئة الداخلية، وإنما يمتد ذلك ليشمل البيئة الخارجية للنظام السياسي.

وطالما أن عملية صنع السياسة العامة أصبحت لصيقة بالحياة العامة في ظل نظم الحكم الديمقراطية، عيه فإن الأطراف المتأثرة بها تعدت السلطات الرسمية إلي التنظيمات غير الرسمية. فالأحزاب السياسية وجماعات المصالح ووسائل الاعلام والرأي العام تتأثر بدرجات متفاوتة بالسياسة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر. ويميز ايستون في هذا السياق بين السياسة العامة كمخرجات للنظام السياسي من ناحية، والنتائج المترتبة على تطبيق السياسة العامة من ناحية أخرى. فالنتائج المترتبة على تطبيق السياسة العامة للقضاء على التضخم قد تحقق اهدافها ويتم تقليص مستويات التضخم بشكل ملحوظ، ولكن قد ينتج عن ذلك زيادة نسبة البطالة بشكل يهدد شرائح واسعة من السكان. باختصار، إن محور اهتمام الباحث السياسي ينصب في هذه الحالة على مدى تأثير السياسة العامة على القطاعات والشرائح المختلفة في إطار النظم السياسية المختلفة.

### النظرية السلوكية للسياسة العامة:

يشير الشكل: 2-3 إلي الأنماط المختلفة للنظرية السلوكية للسياسة العامة، حيث يلاحظ عليها عموماً الآتي:

1. إن هذه النماذج مستمدة من نظرية الاتصالات، الأمر الذي يعني أن السياسة العامة تؤثر في البيئة المحيطة من خلال نقل نظام التغذية العكسية لردود الأفعال السلبية والايجابية على حد سواء.
2. إن السياسة العامة تتسم بالتفاعل المستمر مع البيئة المحيطة، وبالتالي لا يمكن القول بوجود سياسة عامة ثابتة طالما أن السياسة العامة توجد في إطار نظام مفتوح وليس مغلق.
3. أن محور التركيز بالنسبة لهذه النماذج قد انصب على المستوى الكلي وليس الجزئي كما هو الحال مع النظرية العقلانية.
4. إن السياسة العامة تعتبر جزء أو نظام فرعي يرتبط مع بقية الأجزاء أو النظم الفرعية بعلاقة اعتماد متبادل، وبالتالي لا يمكن القول بوجود نظرية سلوكية مستقلة للسياسة العامة. فإذا كانت السياسة العامة بالنسبة لنموذج النظم تعتبر من مخرجات النظام

السياسي، فإنها تعتبر أحد الوظائف التي يقوم بها النظام السياسي بالنسبة للنموذج الوظيفي.

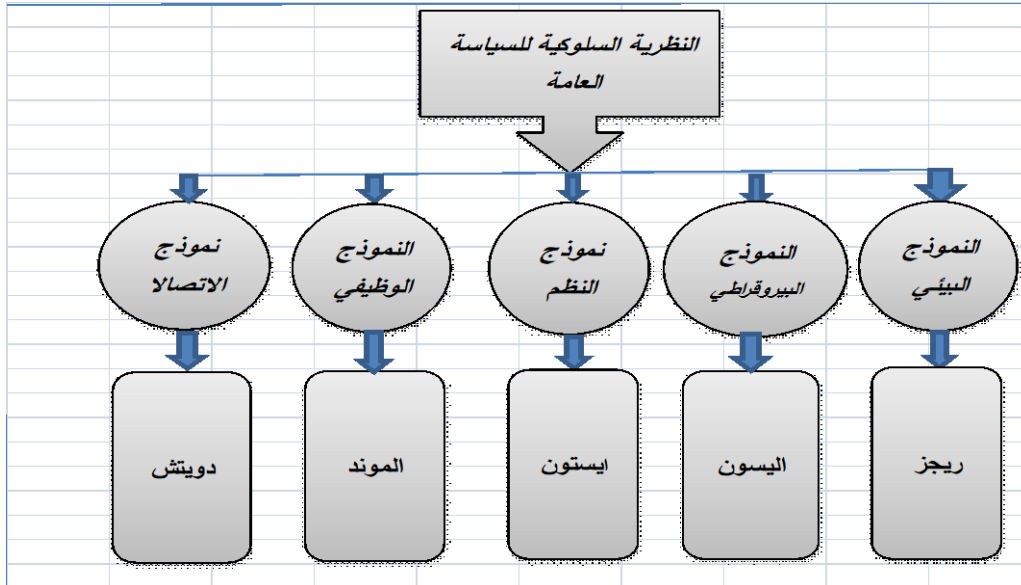
5. إن فهم السياسة العامة يتطلب الإلمام بالبيئة الداخلية والخارجية في إطار المستويات: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

وتمشيا مع تسلسل ورود النظريات السلوكية للسياسة العامة كما هو مبين في الشكل: 3-2-2، عليه فإنه سيتم تناولها بنفس الترتيب في إطار المحاور التالية من هذا الفصل،<sup>21</sup> وبالتالي سيتم التعرض للنظريات التالية في إطار هذا المبحث من الفصل الثالث:

- النظرية البيئية للسياسة العامة
- نظرية اليسون لاتخاذ القرارات
- نظرية شنايدر لاتخاذ القرارات
- نظرية الجماعة للسياسة العامة

الشكل: 3-2

#### النظرية السلوكية للسياسة العامة



<sup>21</sup> - بالرغم من أن الكثير من الباحثين يستخدم النظرية لمرادف للنموذج والاطار النظري استنادا إلى أنها تعكس جميع البعد النظري للعلم، إلا أنه يمكن التمييز بينها على أساس قدرتها على الوصف والتحليل والتنبؤ بالظواهر والعمليات السياسية. ويلاحظ في هذا السياق مثلا أن النموذج يعتبر إطار نظري ولكنه أقل قوة من النظرية، حيث يلاحظ أن النظرية تحلل وتصف وتتنبأ بالظاهرة أو السلوك السياسي، في الوقت الذي يقتصر فيه النموذج على الوصف والتنبؤ بالعملية السياسية، ولمعرفة المزيد أنظر للمؤلف: (خشيم، 2004: 65-72)

**النظرية البيئية للسياسة العامة:**

بالرغم من وجود اتفاق على أن العوامل البيئية أو الايكولوجية "Ecological Factors" تنقسم إلى عوامل داخلية "Internal Factors" وأخرى خارجية "External Factors"، إلا أن الأدبيات تشير إلى وجود زخم ملحوظ يؤكد على ضرورة تطبيق النموذج الغربي، مثال النموذج الغربي للديمقراطية أو السياسة العامة. وهنا يثير العديد من السياسيين والباحثين، خاصة في الدول النامية، العديد من الاسئلة لعل أهمها: هل يمكن أن يطبق النموذج الغربي للسياسة العامة أو الديمقراطية كليا أو جزئيا في الدول النامية، لاسيما وأن العالم النامي يتمتع بخصوصيات لا يأخذها النموذج الغربي للسياسة العامة في الحسبان.

عليه فقد برزت النظرية الايكولوجية أو البيئية خلال عقد الستينيات لتؤكد على أهمية وضرورة مراعاة العالم النامي، بل وكل دولة نامية على حده، للظروف البيئية المحيطة بها عندما تتبنى مثلا النموذج الغربي للتنمية في إطار سياساتها العامة. فبطبيعة الحال، فإن للسياسة العامة اليابانية خصوصية تختلف عن السياسة العامة الليبية، وذلك نظرا لاختلاف الظروف البيئية بين النظامين السياسيين. (Riggs, 1964)

إن التعرض للعوامل البيئية، يتطلب أولا تحديد ماهية بيئة السياسة العامة، ويستلزم ثانيا وصف وتحليل عناصر البيئة الداخلية والخارجية للسياسة العامة بابعادها وعواملها المختلفة. وإذا كانت العوامل البيئية الداخلية تتعلق بالتفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية داخل النظام السياسي، فإن البيئة الخارجية للسياسة العامة تعكس بدورها عملية التداخل والتفاعل بين النظام السياسي من ناحية، والنظام العالمي ومكوناته الفرعية من ناحية أخرى.

وإذا كانت الأدبيات تطلق على الظروف والتحديات الداخلية للسياسة العامة مفهوم العوامل البيئية الداخلية، فإن الأدبيات تطلق أيضا على الظروف والتحديات الخارجية التي يواجهها المنخرطون في عملية السياسة العامة مصطلح العوامل البيئية الخارجية.

ويشير الشكل: 3-3 إلى بيئة السياسة العامة، التي تنقسم عموما إلى عوامل داخلية وأخرى خارجية. كما أن الشكل: 3-3 يشير أيضا إلى انقسام كل من البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للسياسة العامة إلى عوامل سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية. فكل نظام

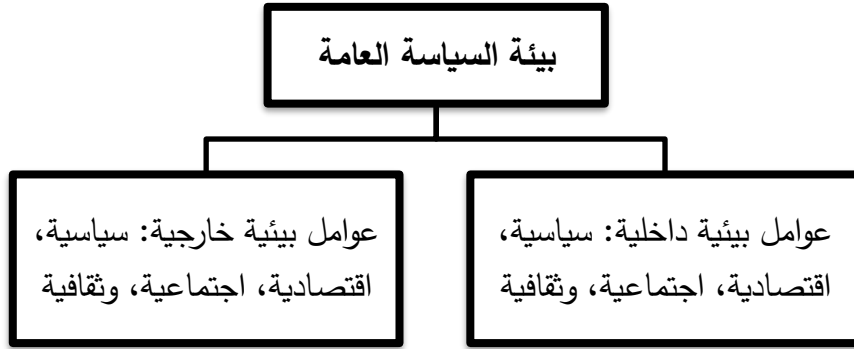


سياسي وأداري إذن بيئته الخاصة به، وبالتالي فإن تباين السياسات العامة للدول تجسد مثل هذه الاختلافات إلى حد كبير. إن نجاح السياسة العامة في بلد ما لا يعني بالضرورة نجاحها في دولة أخرى، نظراً لاختلاف الظروف البيئية المحيطة بكل منهما.

ويمكن عموماً الإشارة إلى عناصر كل من البيئة الداخلية والخارجية للسياسة العامة في مجموعة النقاط التالية، وهي نقاط تراعى من قبل محلي السياسة العامة عند وصفهم لصنع وتنفيذ وتقييم وتقويم السياسة العامة في إطار النظم السياسية المختلفة وذلك على النحو التالي:

### الشكل: 3-3

#### العوامل المؤثرة على السياسة العامة



#### أولاً، البيئة الداخلية:

إن أول ما يتبادر للذهن عند الحديث على البيئة الداخلية للسياسة العامة أنها كل ما يتعلق بالتداخل والتفاعل السياسي داخل كل نظام سياسي على حدة، وبالتالي يمكن القول أن محلي السياسة العامة يمكنهم في هذا السياق تحليل البيئة الداخلية للسياسة العامة في حوالي مائتي وخمسة دولة ومحمية تعكس واقع عالمنا المعاصر.<sup>22</sup> وتتسم عموماً بيئة السياسة العامة سواء أكانت داخلية أو خارجية بالتداخل والتعقيد، وعليه يلاحظ مثلاً أن البيئة الداخلية للسياسة العامة للنظم السياسية المعاصرة تشمل عموماً أربعة أنماط بيئية، هي:

<sup>22</sup> - لقد شاركت في عام 2020 بطولة طوكيو للألعاب الأولمبية 205 دولة ومحمية تمثل العالم المعاصر في الألفية الثالثة، حيث رفعت أعلام هذه الدول والمحميات المشاركة خلال حفل الافتتاح الرسمي لهذه الدورة الصيفية التي تعقد كل أربعة سنوات. لكن عدد الدول المستقلة ذات السيادة الأعضاء في الجمعية العامة للأمم المتحدة لم يتجاوز 194، وبالتالي يلاحظ أن المحميات مثل بعض جزر المحيط الهادي غير مؤهلة لعضوية الأمم المتحدة لاعتبارات تتعلق بشروط العضوية المنصوص عليها في ميثاق المنظمة الدولية.

1- البيئة السياسية وتجسد عموماً: الدستور، والقوانين، واللوائح والقرارات العامة، والمؤسسات السياسية وطبيعة العلاقة بينها، والأيديولوجيا السائدة، والثقافة السياسية، والمشاركة السياسية، ومدى تأثير التنظيمات غير الرسمية كالأحزاب السياسية، الرأي العام، وسائل الإعلام، والجماعات المصلحية، والمجتمع المدني على النظم السياسية المختلفة.

2- البيئة الاقتصادية: وتشمل البنية الهيكلية للنظام الاقتصادي القائم (زراعي، خدمي، صناعي)، ومستوى التنمية الاقتصادية وما يرتبط بها من متوسط دخل الفرد وإجمالي الدخل القومي، وطبيعة النظام الاقتصادي السائد (رأسمالي، اشتراكي، أو مختلط).

3- البيئة الاجتماعية: طبيعة وأنماط العادات والتقاليد السائدة (محافظة، متحررة أو معتدلة)، البنية الهيكلية للنظام الاجتماعي القائم ومدى غلبة التنظيمات الأولية (الأسرة والقبيلة...) أو التنظيمات الثانوية (الجماعات المصلحية، والنقابات والروابط المهنية، وتنظيمات المجتمع المدني).

4- البيئة الثقافية: البنية الهيكلية للنظام التعليمي السائد من حيث الكم والكيف، ونوعية النظام التعليمي القائم في المجتمع ومدى التركيز على التعليم النظري، أو التطبيقي، أو كلاهما معاً.

### ثانياً، البيئة العالمية:

بالرغم من أن الكثير يركز على تأثير العوامل الداخلية على المراحل المختلفة للسياسة العامة، إلا أن البعض الآخر يؤكد على التأثير الملحوظ للعوامل البيئية الخارجية على المراحل المتباينة للسياسة العامة. وكما هو الحال مع العوامل البيئية الداخلية، فإنه يمكن القول أن العوامل البيئية الخارجية تتسم بالدينامكية وبالتالي فإن تأثيرها على السياسة العامة في الألفية الثالثة يختلف عن أثيرها في القرن العشرين، وتشمل أيضاً أربع أنماط بيئية، هي:

1- البيئة السياسية، وتشمل بدورها تأثير النظام العالمي الجديد، وما يرتبط به من فرض القيم السياسية للطرف أو الأطراف المهيمنة والفاعلة في إطار هذا النظام، ومن أمثلة ذلك تبني سياسات عامة تتمشى وشروط منظمات دولية مثل: صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية لاسيما عند تكون الدول تعاني من مشاكل تتعلق بالدين الخارجي. كما

أن جائحة كورونا انتشار (COVID-19) كازمة عالمية تؤثر على السياسات العامة في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. (أنظر خشيم، 2021)

2- البيئة الاقتصادية: العولمة وما يرتبط بها من تسويق للرأسمالية والقيم الغربية ذات العلاقة، والمشكلات والأزمات الاقتصادية الحادة، مثل تبني الخصخصة أو الاشتراكية.

3- البيئة الاجتماعية: وتتمثل في إحلال التنظيمات الثانوية بدلا من التنظيمات الأولية، وهيمنة النمط الاجتماعي الغربي وما يرتبط بذلك من أنماط اجتماعية مختلفة مثل سياسات تمكين المرأة.

4- البيئة الثقافية: النمط الثقافي القائم، والشبكات الفضائية، والتعليم عن بعد، ومستخدمي الإنترنت، وثقافة العولمة.

يتضح مما سبق، أن النظرية الايكولوجية للسياسة العامة تتطلب من الباحثين التعمق في الظروف البيئية المحيطة ببعديها الداخلي والخارجي، وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية-الثقافية. وبالرغم من أهمية المام محلي السياسة العامة بالظروف البيئية المحيطة، إلا أن البعض ينتقد هذه النظرية في عدة أوجه لعل أهمها مايلي:

1. إن الاستعانة بمقولات النظرية البيئية من قبل محلي السياسة العامة تتطلب الإلمام بتخصصات مختلفة في إطار العلوم الاجتماعية والانسانية، وهي تخصصات يصعب إن لم يستحيل الجمع بينها من قبل محلل بعينه. فبينما يحتاج محلل السياسة الخارجية إلي تخصص علم السياسة أو القانون للإلمام بالدستور وطبيعة العلاقة القائمة بين السلطات، يلاحظ أن التعرف على العادات والتقاليد تتطلب بدورها متخصصين في علم الاجتماع وهكذا.

2. كما تنتقد هذه النظرية نظرا لتحيزها للثقافة الغربية، حيث أن علم السياسة نشأ وتطور في الولايات المتحدة الأمريكية والعالم الغربي.

3. إن تركيز النظرية الايكولوجية على الجانب التطبيقي قد جاء عموما على حساب البعد النظري للسياسة العامة.

## نظرية اليسون لأتخاذ القرارات:

يعتبر نموذج اليسون من أبرز إسهامات النظرية السلوكية لفهم عملية صنع القرارات، لاسيما أثناء الأزمات السياسية. (Allison, 1971) ويشير الشكل: 3-4 إلى المستويات الثلاثة التي حددها اليسون لتحليل السياسة العامة ليس فقط في وقت السلم، ولكن أيضا أثناء الأزمات الدولية الحادة، مثل أزمة الصواريخ الكوبية الشهيرة عام 1962. فبدلا أن يتم التعامل من المنظور العقلاني فقط كما فعل أصحاب النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة، يلاحظ أن اليسون قد أضاف مستويين آخرين يسهمان في تحليل السياسة العامة من أبعاد مختلفة.

فالسياسة العامة بالنسبة لنموذج اليسون لا يمكن فهمها إلا من خلال تحليلها على ثلاثة مستويات تتداخل بشكل ملحوظ على أرض الواقع، وهذه المستويات هي:

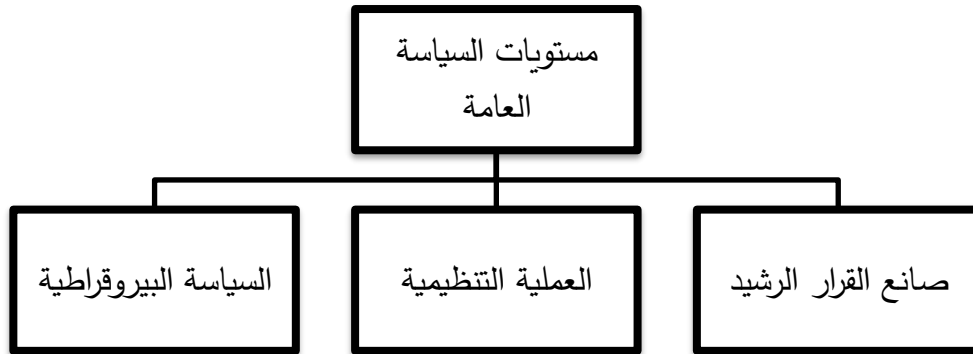
1. مستوى صانع القرار الرشيد "Rational Actor"، حيث أن النظام السياسي من خلال حكومته يختار البديل الذي يحقق المصلحة العامة في إطار: الأهداف المحددة، والخيارات المتاحة، والنتائج المترتبة على كل خيار متاح، واختيار البديل الأفضل.
2. مستوى العملية التنظيمية "Organizational Process"، حيث يتم تركيز الاهتمام على منظمات الإدارة العامة التي تمثل النظام السياسي من حيث تعاملها بشكل فردي وجماعي مع المشكلة التي تحظى باهتمام السياسة العامة. فبالرغم من أن التنسيق والتعاون يعتبر القاعدة في علاقات المنظمات العامة ببعضها البعض، إلا أن التنافس والصراع يبرز أيضا بين هذه المنظمات لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية. وبينما يسهم التنسيق والتعاون بين منظمات الإدارة العامة في نجاح تنفيذ وتحقيق أهداف السياسة العامة، يلاحظ العكس في حالة تنافس وصراع الأجهزة البيروقراطية. فمنظمات الإدارة العامة تعتبر جماعات مصلحة، وبالتالي فهي قادرة على افشال السياسات العامة التي تعرض مصالحها للخطر.

3. مستوى السياسة البيروقراطية "Bureaucratic Politics"، حيث يتم التركيز في إطار هذا المستوى على النخب السياسية والقيادات الإدارية الفاعلة في عملية صنع القرار. إن عملية صنع القرار في إطار هذا المستوى تأخذ في الحسبان أربعة أبعاد يأخذها محلل

السياسة العامة في الحسبان، وهي: الأهداف، والمصالح، والمكاسب، والمواقف. فللنخب والقيادات السياسية والإدارية أهداف محددة، ومصالح ومكاسب ملموسة استنادا إلي مواقفهم من المشاكل المتعلقة بعملية صنع القرار. وبالرغم من أن نموذج اليسون يساعد محلل السياسة العامة على فهم عملية صنع القرار على مستويات متباينة ومتداخلة في نفس الوقت، إلا أن البعض ينتقد اليسون في هذا الإطار من منطلق الإفراط في التبسيط من ناحية، وعدم ترابط المستويات والنتائج التي يتم التوصل إليها في إطار كل مستوى على حدا من ناحية أخرى. (Smith, 1981; Bendor & Hammond, 1992) كما أن استناد اليسون على حالة واحدة، متمثلة في أزمة الصواريخ الكوبية، لا يمكنه من تعميم نتائجه منهجيا. (Lindblom, 1990:276)

الشكل: 3-4

مستويات تحليل السياسة العامة في إطار نموذج اليسون



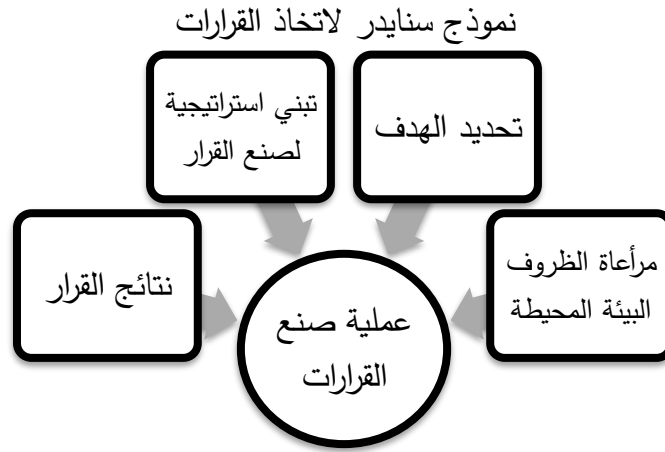
نموذج سنايدر لاتخاذ القرارات:

أما فيما يتعلق بإسهام سنايدر في تحليل عملية اتخاذ القرارات فهي لا تقل أهمية عن مساهمة اليسون في هذا السياق، حيث أن سنايدر شبه ذلك بلعبة أو مباراة "Games" بين طرفين متنافسين يسعى كل منهما الي الفوز على حساب الآخر. (أنظر الشكل: 3-5) ويشير سنايدر عموما الي وجود أبعاد مختلفة لعملية اتخاذ القرارات المتمسة بالتعقيد والتداخل، حيث يلاحظ أن وصف هذه العملية بالمباراة يعني وجود مجموعة المكونات التالية: (Snyder, 1958)

1. بيئة عملية صنع القرارات، وهي بيئة تتضمن قواعد اللعبة السياسية المتمسة بالتعقيد والتداخل وعدم الوضوح في نفس الوقت. فالتنافس بين اللاعبين السياسيين قد ينحرف عن

المسار الطبيعي، عندما يتم اللجوء الي تطبيق مبدأ ميكافيلي المعروف "بان الغاية تبرر الوسيلة". صحيح أن الدساتير والقوانين تنظم مثلا العملية الانتخابية بين المتنافسين، ولكن ذلك لا يضمن الخروج عن هذا الاطار على الأقل من قبل البعض الذي قد يشتري الأصوات أو يزورها.

### الشكل: 3-5



2. الهدف من عملية صنع القرارات كمباراة، حيث يلاحظ مثلا أن هدف المرشحين في العملية الانتخابية غالبا ما يكون الفوز. لكن هدف بعض المرشحين في الانتخابات قد يكون استعراضي ودعائي، لاسيما عندما تؤكد استطلاعات الرأي العام عدم وجود أدنى فرص للفوز ومع ذلك يستمر بعض المرشحي في الترشح.

3. الموارد المتاحة لعملية صنع القرارات كلعبة، حيث تعتبر الأصوات والأموال والدعاية مطلبا ضروريا لأطراف اللعبة السياسية. فلقد زادت الحاجة الماسة إلي الموارد المختلفة، لاسيما الأموال الكافية للصرف على الحملات الانتخابية في الوقت الحاضر.

4. استراتيجية اللعبة تعتبر عنصرا آخر لا يمكن تجاهله في إطار عملية صنع القرارات، حيث تعكس هذه الاستراتيجية وجود خطة تقترن بوجود أساليب لتحقيق النجاح أو الفوز. ويتبنى في العادة طرفي اللعبة أكثر من استراتيجية في نفس الوقت، على أساس أن الهدف يظل اختيار الاستراتيجية التي تحقق أكبر قدر من المنفعة وتجنب أقل قدر من

الخسارة. ولنجاح الاستراتيجية يتوجب على اللاعب العقلاني التعرف على استراتيجيات خصمه، وهنا يمكن الإشارة الي ما يعرف في الأدبيات بمعضلة السجين.<sup>23</sup>

5. نتائج اللعبة وتتمثل في تحقيق الهدف المنشود، الذي قد يكون الفوز في الانتخابات أو الحصول على اموال أو ألقاب شرفية. لكن نتائج اللعبة قد تكون صفرية وذلك عندما تعني أن فوز لاعب يترتب عليه بالضرورة خسارة الطرف الآخر. لكن ليس بالضرورة أن نتائج اللعبة السياسية صفرية، حيث قد يستفيد الجميع وإن كان ذلك بدرجات مختلفة. فإصدار السلطة التشريعية لقانون قد يعكس مباراة تنافسية بين الكتل الحزبية، ولكن نتيجة المباراة أو صدور القانون يكون مفيد للجميع الأمر الذي يعني عدم وجود طرف خاسر في هذا السياق.

ولا يسعنا في نهاية الحديث عن نظريات اتخاذ القرارات السلوكية إلا تلخيص اهم نقاط القوة والضعف، حيث يلاحظ توجيه عدة انتقادات الى كل من اليسون وسنايدر، لعل اهمها:

1. إن هذه الأطر النظرية تساعد محلل السياسة العامة على استيعاب عملية اتخاذ القرارات المتسمة بالتداخل والتعقيد، وذلك انطلاقاً من التعامل مع صانعي القرارات من منطلق وصفي-تحليلي يتمثل في تحقيق المكاسب وتجنب الخسارة بقدر الامكان.
2. إن اصحاب هذا الأطار النظري قد ركزوا على مستوى التحليل الجزئي من ناحية، وتجاهلوا مستوى التحليل الكلي من ناحية أخرى.
3. كما أن فهم تأثير الجوانب غير الرسمية، كنظام المعتقدات والقيم التي يدين بها صانع القرار، تحتاج الى خلفية متعمقة في علم النفس وعلم النفس-الاجتماعي، وهي خلفية تتطلب وقت وجهد قد لا يتوفر لعلماء السياسة.

### نظرية الجماعة : " Group Theory "

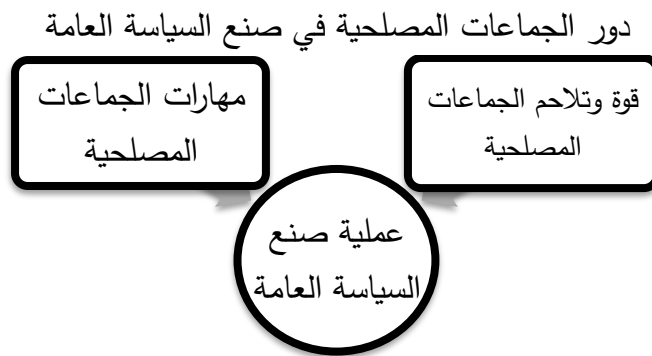
قام مدخل الجماعة كرد فعل لقصور النظرية المؤسساتية في شرح الجوانب غير الرسمية ومدى أثيرها على العملية السياسية. فالنظام السياسي بالنسبة لأصحاب نظرية

<sup>23</sup> - تتلخص معضلة السجين كما سبقت الإشارة الي ذلك في الفصل الثاني في تعدد الاستراتيجيات المتبعة بالنسبة لسجينين افتراضيين في ززانيتين مختلفتين يتم التحقيق معهم بشكل منفصل حتى يتم اجبارهم على الاعتراف بالجريمة، وبالتالي فإن كل منهما يسعى الي تبني استراتيجية تحقق له اقصى المنافع وتجنبه أقل الخسائر، لاسيما وأن المحقق يتعهد بتخفيف العقوبة على من يعترف أولاً بالجريمة. (أنظر للمؤلف: خشم، 2001: 91-95)

الجماعة، هي عبارة عن نظام للقوى يعكس وجود عدة جماعات فرعية، يطلق عليها اسم جماعات المصالح "Interest Groups" أو الضغط "Pressure Groups"، تدخل في علاقات تتفاعل مع السلطات الرسمية القائمة التي تجد نفسها مضطرة لأخذ مطالب الجماعات المصلحية في الاعتبار اثناء المراحل المختلفة لعملية السياسة العامة.

ويشير الشكل: 3-6 عموماً إلى أن مدى تأثير الجماعات المصلحية على السياسة العامة يتوقف على مدى قوة وتلاحم هذه الجماعات من ناحية، ومهارات الاتصال ومستوى الضغط الذي تمارسه صانعي ومنفذي القرارات من ناحية أخرى. فبطبيعة الحال تتفاوت جماعات المصالح في قوتها وتلاحمها ومهاراتها في مجال الاتصال بالجهات المسؤولة عن صنع وتنفيذ السياسات العامة من حالة إلى أخرى. فمثلاً اللوبي الصهيوني في الولايات المتحدة يملك القوة والمهارة في التأثير على السياسة العامة تجاه القضية الفلسطينية مقارنة باللوبي العربي.

الشكل: 3-6



والجماعة في أبسط معانيها، هي تجسيد حيّ لعملية الترابط والتداخل بين مجموعة من الأفراد تربطهم روابط ومصالح مشتركة تميزهم عن غيرهم من الجماعات المصلحية الأخرى. وتؤثر الجماعة عادة في السياسة العامة مباشرة عن طريق الاتصال بالأجهزة البيروقراطية، التي تصبح في حد ذاتها جماعة مصلحية لها أهدافها وبرامجها الخاصة بها. وينظم الأفراد للجماعة لعدة اعتبارات موضوعية وغير موضوعية، عليه فإن أولسون يقدم مجموعة من المبررات التي تجعل الأفراد ينخرطون في جماعات منظمة بدل من العمل السياسي الفردي حيث لخص ذلك في الآتي: (Olson, 1965)



1. إن الجماعة تتأسس منذ البداية لتقديم مصلحة عامة تهم في العادة شريحة معينة من الأفراد، مثل نقابة المزارعين أو المحامين التي تدافع عن حقوقهم وتلبي لهم مطالبهم.
2. إن طبيعة المصلحة أو الخدمة التي تقدمها الجماعة إلي أعضائها تعكس عموماً مصلحة عامة لا تقتصر على شريحة معينة فيها، وبالتالي فالفائدة تعم جميع أعضاء الجماعة بدون استثناء.
3. إن انضمام الأفراد للجماعة مرده الحصول على عائد مادي ومعنوي ملموس، حيث أن الجماعة تقدم خدمات عامة يستفيد منها أعضاء الجماعة ككل، إلي جانب تقديمها لخدمات خاصة لأعضائها الرسميين فقط.
4. ينظم الأفراد إلي الجماعة للاستفادة من الخدمة العامة التي تقدمها الجماعة، إلي جانب تحقيق مصلحة أو مصالح شخصية تهمهم في المقام الأول

وتعتبر مساهمات ديفيد ترومان وارثر بنتلي من المساهمات الهامة في تطوير مدخل الجماعة، حيث تم تطوير مجموعة من المؤشرات يمكن الاستعانة بها في تحديد مدى التأثير السياسي لأية جماعة مصلحة. وتتراوح هذه المؤشرات من حجم الجماعة، والالتزام بالمبادئ والأسس التي تقوم عليها الجماعة، ومدى اهتمام الجماعة بمصالح أعضائها، وحجم الموارد المالية المتاحة؛ الي جانب طبيعة الهيكل الوظيفي للجماعة، ومدى توفر قنوات فعالة تربط بين الجماعة وأجهزة صنع وتنفيذ القرارات. (Bentley, 1908; and Truman, 1971)

ويركز أصحاب هذا النظرية عموماً على دور الجماعة غير الرسمية في التأثير على عملية صنع القرارات، وبالتالي فإن جمعيات حقوق الإنسان، وحركة الصليب والهلال الأحمر، والمصارف التجارية الخاصة، وحركة الخضر، والشركات متعددة الجنسيات تلعب دوراً هاماً في هذا السياق.<sup>24</sup>

24 - يستخدم الكثير مفهوم الجماعة المصلحية كمرادف لمصطلح المجتمع المدني بالرغم من وجود اختلافات منهجية بينهما، على أساس أن كل منهما يسعى لتحقيق مصالح أعضائه. ويلاحظ في هذا السياق أن الأدبيات تشير إلي أن الجماعات المصلحية تنقسم إلي جماعات سياسية مثل نقابات العمال والأجهزة البيروقراطية للدولة، وأخرى اقتصادية مثل نقابة المزارعين، وثالثة ثقافية مثل نقابة المعلمين، وبالتالي فإن مفهوم الجماعة المصلحية يضم في واقع الأمر تنظيمات حكومية وغير حكومية. كما أن مفهوم الجماعة المصلحية يضم أجهزة تنظيمية تدار من خلالها مصالح الجماعة، مثل الجمعية التأسيسية ومجلس الإدارة، إلي جانب أجهزة أخرى لا تملك بالضرورة هياكل تنظيمية مثل الأجهزة البيروقراطية للدولة. أما فيما يتعلق بمصطلح المجتمع المدني فيشمل كل المنظمات غير

ويتوقف تأثير الجماعات المصلحية على عملية صنع القرارات بمراحلها المختلفة من خلال الأتي: (Truman, 1951)

1. حجم الجماعة ونوعية الأعضاء المنتمين لعضويتها،
  2. مستوى التلاحم بين أعضاء الجماعة،
  3. مدى التزام أعضاء الجماعة بالمبادئ والأسس المتفق عليها،
  4. مدى اهتمام الجماعة بمصالح أعضائها،
  5. مدى جدية الجماعة في العمل على تحقيق مصالح أعضائها بكافة الوسائل المشروعة،
  6. مدى حجم الموارد المادية والتقنية المتاحة للجماعة،
  7. طبيعة الهيكل البنائي للجماعة،
  8. مدى فاعلية قنوات الاتصال المتاحة للجماعة في إطار الاتصال بمؤسسات صنع القرارات.
- ولم تسلم نظرية الجماعة، مثلها في ذلك مثل غيرها من الأطر النظرية الأخرى للسياسة العامة، من النقد حيث وجهت إليها عدة انتقادات لعل أبرزها:

1. تركيزها على الجوانب غير الرسمية وتجاهله الكامل للجوانب الرسمية ذات التأثير الفعال على السياسة العامة.
2. كما ان اصحاب نظرية الجماعة تجاهلوا عن عمد الاشارة الى الصراع والتنافس داخل كل جماعة مصلحية على حدة، نظرا لتركيزهم على تلاحم الجماعة وتأثيرها على السياسة العامة.
3. ونظرا لان جماعات المصالح تنشط في اطار النظم الغربية، فان هذه النظرية جاءت بدورها متحيزا للثقافة الغربية على ما عداها.

الحكومية، وبالتالي فإن الأجهزة البيروقراطية للدولة أو وزارات الدفاع لا تعتبر من ضمن منظمات المجتمع المدني نظرا لطابعها الحكومي، عليه يلاحظ ان مفهوم الجماعة المصلحية أوسع من مصطلح المجتمع المدني نظرا لاستبعاد الأخير للتنظيمات الحكومية التي تمارس بدورها ضغوطا على صانعي القرار.

## المبحث الثاني

### نظريات سلوكية أخرى

### Other Behavioral Theories

تنطلق النظريات المشار إليها في هذا المبحث أيضا من الأسس التي تقوم عليها النظرية البيئية ونظرية الاتصالات، حيث أن السياسات العامة تعكس الظروف البيئة المحيطة بعواملها الداخلية والخارجية وأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية-الثقافية. وبينما يعتبر ايستون السياسات عبارة عن مخرجات النظام السياسي التي تعكس البيئة المحيطة، يلاحظ الموند أن السياسة العامة وبقية الوظائف الأخرى التي يقوم بها النظام السياسي تجسد بدورها البيئة الداخلية والخارجية بعواملها وابعادها المختلفة. كما أن نظرية دويتش تشير بدورها إلي تأثير البيئة المحيطة على نظام الاتصالات الرسمي وغير الرسمي. وسيتم والتعرض لاربعة نظريات في هذا السياق، وهي:

- نظرية ايستون
- نظرية الموند
- نظرية دويتش
- النظرية الموقفية

#### نموذج ايستون للسياسة العامة:

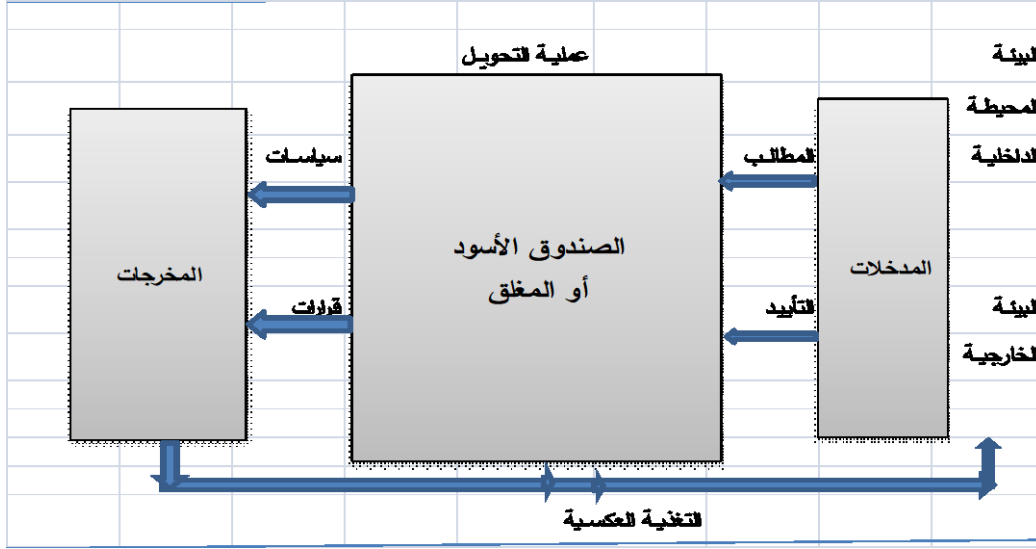
تتفق النماذج الثلاثة الأخيرة المشار إليها في الشكل: 3-2 عموما على استنادها إلى نظرية الاتصالات، حيث أنها تتعامل مع السياسة العامة من منطلق أنها نظام مفتوح يتفاعل باستمرار مع البيئة المحيطة من خلال ما يعرف بنظام التغذية العكسية. عليه، بينما يتعامل ايستون مع السياسة العامة في إطار المخرجات والتغذية العكسية، يلاحظ أن الموند يعتبر السياسة العامة أحد أبرز وظائف النظام السياسي على مستوى العملية.

ويشير الشكل: 3-7 إلي الأسس النظرية التي يستند إليها نموذج ايستون للسياسة العامة. ويؤكد ايستون على صحة فرضية قيام النظم السياسية بمختلف أنماطها بعملية تحويل المدخلات إلي مخرجات، وهي عملية تتسم بالسلطوية أو الإلزام. كما يلاحظ على الشكل: 3-7، أن للسياسة العامة مخرجات يتم تغذيتها إلي البيئة المحيطة بأبعادها وعواملها المختلفة عبر

ما يعرف بنظام التغذية العكسية. ويتعامل ايستون مع السياسة العامة مثله في ذلك مثل أنصار المدرسة السلوكية كمخرجات للنظام السياسي تؤثر على الآخرين من خلال نظام اتصالات رسمي وغير رسمي في إطار النظم السياسية القائمة.<sup>25</sup>

### الشكل: 3-7

#### نموذج النظم للسياسة العامة



Source: Easton, 1979, p. 30.

إن السياسة، التي تعتبر بالنسبة لايستون عبارة عن عملية توزيع سلطوي للقيم في المجتمع ككل، (Easton, 1979) تؤثر في أوجه الحياة المختلفة المتعلقة بالتنظيمات الرسمية وغير الرسمية على حد سواء. ويتفق ايستون وغيره من أنصار نظرية الاتصالات مع فريد ريجز على أهمية وتعدد العوامل البيئية التي تتنوع بحيث تغطي البعدين الداخلي والخارجي بأنماطها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. (Riggs, 1961)

وبينما يهتم محلي السياسة العامة في إطار البيئة الداخلية للنظام السياسي على النظم الايكولوجية والبيولوجية والشخصية، يلاحظ أن الاهتمام بالبيئة الخارجية ينصب بدوره على النظم السياسية الدولية (كالنظام العالمي الجديد)، والنظم البيئية والاجتماعية الدولية. إن تفاعل وتداخل العوامل البيئية الداخلية والخارجية يؤثر بطبيعة الحال على مدخلات النظام السياسي

<sup>25</sup> - على عكس أنصار مدخل اتخاذ القرارات الذين يستخدمون مستوى تحليل جزئي، فإن ايستون يتبنى مستوى تحليل كلي وبالتالي فقد جعل عملية تحويل المدخلات الي مخرجات بمثابة صندوق مغلق لا نعلم ما بداخله. ولمعرفة المزيد أنظر (Easton, 1979)

إما من خلال المطالبة بسياسات أو تعديلها أو حتى إلغائها، أو من خلال تأييد سياسة عامة بعينها أو السياسة العامة ككل. وبناء على ما سبق يقوم النظام السياسي بتحويل المدخلات إلي مخرجات وذلك بناء على البيانات والمعلومات المتوفرة لديه، وبالتالي يتم تبني سياسات ملزمة للجميع. فسمه الالتزام تعتبر عنصرا هاما في إطار السياسة العامة للنظام السياسي. أما فيما يتعلق بردود الأفعال تجاه السياسة العامة، فإنه يتم تغذيتها من جديد إلي البيئة المحيطة حيث قد يترتب عنها تأييد عام وخاص يزيد من شرعيتها، أو مطالبة بتعديلها أو حتى إلغائها بالكامل.

يتضح مما سبق، أن نموذج النظم قد اضى بعدا امبيريقيا وديناميكيا على تحليل السياسة العامة. ففكرة النظام والنظم الفرعية وعلاقة التداخل والتكامل بين فروع النظام مشتقة في الأساس من علوم الحياة، وبالتالي فإن التعامل مع السياسة العامة كمخرجات للنظام السياسي يجسد في واقع الأمر عملية معقدة تتعدى مجرد الاختيار بين البدائل المتاحة كما أكدت على ذلك النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة. كما أن السياسة العامة تجسد بعدا ديناميكيا، وهو بعدا تجاهلته النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة وذلك من خلال التعامل مع عملية صنع القرارات في إطار نظام مغلق لا يتفاعل مع البيئة المحيطة. ولكن بالرغم من مزايا وإسهامات نموذج النظم، إلا أنه قد تعرض لجملة من الانتقادات لعل أهمها:

1. إن تبني أسلوب التحليل الكلي من قبل ايستون قد جاء عموما على حساب أسلوب التحليل الجزئي، وبالتالي فإن عملية تحويل المدخلات إلي مخرجات تتسم بأنها تجسد صندوق أسود أو مغلق لا نعرف عنه الكثير.
2. اتسام نموذج النظم بالمحافظة، حيث أنه ينحاز لحالة التوازن أو استمرار الوضع القائم من ناحية، ويتجاهل حالات الثورة وتغيير الأوضاع القائمة من ناحية أخرى.
3. عدم توضيح العلاقة القائمة بين النظم الفرعية وما مدى تغييرها في حالة عدم التوازن، وبالتالي يصعب على محلي السياسة العامة القياس ووضع فرضيات قابلة للاختبار.

**نموذج الموند للسياسة العامة:**

إن نظرية الموند، التي تصف وتحلل السياسة العامة في إطار ما يعرف بالنظرية الوظيفية، تفسر لنا في واقع الأمر الكيفية التي تستطيع النظم السياسية المعاصرة بموجبها الاستمرارية والبقاء، نظرا لقيامها بثلاثة وظائف على مستوى النظام السياسي، وأربعة أخرى على مستوى العملية السياسية. فبينما تقوم النظم السياسية بتأدية ثلاثة وظائف هامة، هي: التجنيد للمناصب السياسية، والتنشئة السياسية، والاتصال السياسي؛ يلاحظ هذه النظم تقوم أيضا بتأدية أربعة وظائف أخرى على مستوى العملية السياسية، وهي: التعبير عن المصالح، وبلورة المصالح، وصنع السياسة العامة، وتنفيذ السياسة العامة.

أما فيما يتعلق بمستوى السياسات في إطار النظرية الوظيفية، فإنها تمتد لتشمل المخرجات التي تشمل قوانين ولوائح وقرارات أو ما يعرف بالسياسة العامة، والنتائج المترتبة على تنفيذ السياسة العامة، والتغذية العكسية أو ردود الأفعال تجاه تنفيذ السياسة العامة. إذن، فالنظرية الوظيفية للموند تعتبر أيضا نظرية كلية تصف وتحلل الوظائف التي تقوم بها النظم السياسية، وليس نظرية خاصة بالسياسة العامة. فاهتمام الموند بالسياسة العامة يأتي من ضمن اهتمامه بوظائف النظام السياسي على مستويي: عملية التحويل والسياسات.

ولقد توسع الموند في استخدام نظرية الاتصالات في إطار نموذج الوظيفي المشار إليه في الشكل: 3-8، حيث أنه على عكس ايستون الذي تناول السياسة العامة في سياق مخرجات النظام السياسي، يلاحظ أن الموند قد أشار صراحة إلى مفهوم السياسة العامة كأحد مستويات السياسة "Policy Level". ولقد نجح الموند في تحديد خمس مراحل أساسية للسياسة العامة في إطار هذا المستوى، وهذه المراحل هي:

- مرحلة صنع السياسة العامة.
- مرحلة تنفيذ السياسة العامة.
- مرحلة مخرجات السياسة العامة.
- مرحلة النتائج المترتبة على تنفيذ السياسة العامة.
- مرحلة ردود الأفعال تجاه السياسة العامة من خلال ما يعرف بنظام التغذية العكسية.



Source: Almond & Powell, 1978, p. 285.

• التفاعل المستمر بين الظروف البيئية المحيطة وعملية صنع وتنفيذ السياسة العامة على مستوى النظام السياسي، حيث أن نظام التغذية العكسية يجعل عملية السياسة العامة تتسم بالديناميكية.

ولقد تعرضت نظرية الموند للسياسة العامة أيضا لمجموعة من الانتقادات يمكن عموما إجمالها في مجموعة النقاط التالية:

1. اتسام النظرية الوظيفية، مثلها في ذلك مثل نموذج النظم، بالمحافظة على الوضع

القائم، وبالتالي فإن ذلك يؤثر على الصبغة العلمية للنظرية من حيث العمل على فصل القيم على الحقائق. فالنظريات العلمية تصف ما هو قائم وليس ما يجب أن يكون.

2. تحيز إطار النظري لهذه النظرية للثقافة الغربية، وبالتالي قد لا تنطبق مقولاتها بالضرورة على النظم السياسية غير الغربية، خاصة في البلدان النامية.

3. فشل النظرية الوظيفية في تحديد طبيعة التغيير الذي قد تشهده النظم السياسية نتيجة لعدم قيامها بوظائفها المحددة.

4. تبنيتها لمستوى تحليل كلي لوصف السياسة العامة كوظيفة أساسية للنظم السياسية المعاصرة، وبالتالي تجهلها دور الأفراد في هذا الشأن.

#### نموذج الاتصالات:

أما فيما يتعلق بنموذج كارل دويتش للاتصالات، فيلاحظ أنه يجسد مقولات نموذج السيبرانتيك "Cybernetic Model" المتعلق بمراقبة تدفق المعلومات "Information Flow" من خلال مدخلات ومخرجات عملية السياسة العامة. (Deutsch, 1963) وبالرغم من أن هذا النموذج يهتم بالسياسة العامة في إطار نظرية المعلومات والاتصالات، إلا أن دويتش يميز في هذا السياق بين: (Deutsch, 1963)

- تحقيق أهداف السياسة العامة.
- الالتزام بتنفيذ السياسة العامة.
- مشاكل التنسيق المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة.



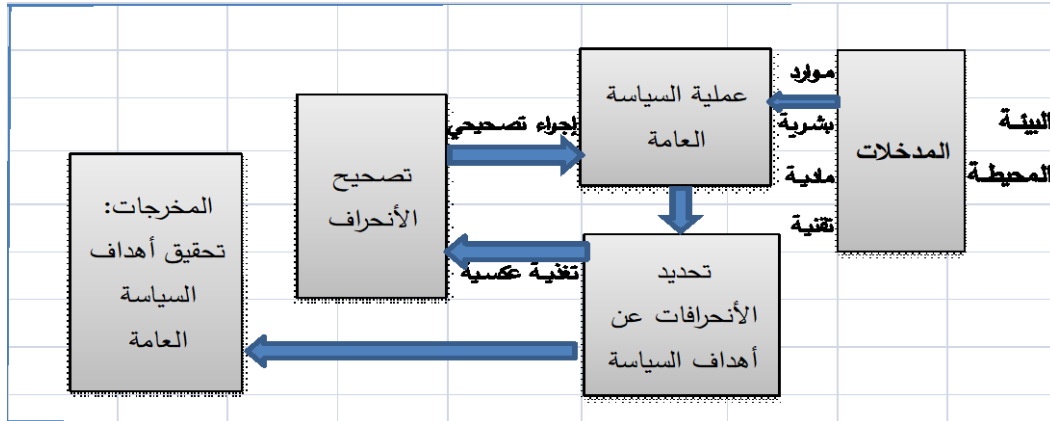
ووفقا لنظرية الاتصالات، فإن السياسات العامة للنظم السياسية لا تحقق أهدافها المنشودة إلا في ظل نظام اتصالات فعال يمكن من خلاله نقل الرسائل من المرسل إلي المرسل إليه. فعملية الاتصال لا تتم إلا في توفر عناصرها الخمسة مجتمعة، وهي:

- المرسل،
- الرسالة،
- قناة أو قنوات اتصال،
- مستقبل الرسالة،
- وذاكرة للتخزين.

ويعول دويتش في نموجه على أهمية تدفق المعلومات بدل من القوة والإلزام في مجال تحليل السياسة العامة، نظرا لأن تدفق المعلومات يسبق مرحليا الإلزام. ( Deutsch, 1963:151) فمهام النظام السياسي بالنسبة لدويتش تتمثل في أنه شبكة معقدة لقنوات اتصالية يتم في إطارها تدفق المعلومات بحيث تسهل عملية الرقابة وتضفي سمة الآلية على عملية اتخاذ القرارات. (Deutsch,1963:122) إذن، فعملية صنع القرار العام تجسد تدفق المعلومات بدل من استخدام القوة والإلزام، وبالتالي يلاحظ أن رقابة النظام السياسي على مسار تدفق المعلومات من خلال الرسائل يعكس النجاح في هندسة عملية الاتصالات وليس في قوة هندسة عملية الاتصالات. (Deutsch, 1963:182)

### الشكل: 3 - 9

#### نموذج الاتصالات للسياسة العامة



Source: Koontz & O'Donnell, 1976, p.644.

ووفقاً لنموذج دويتش، فإن فشل السياسة العامة يعزى إما إلى فشل في الاستفادة من المعلومات المتاحة، أو إلى فشل استيعاب وتطبيق المعلومات المتاحة بما يتمشى وطبيعة الظروف البيئية المحيطة. فتكيف السياسة العامة مع الظروف البيئية المحيطة ببعديها الداخلي والخارجي يؤدي إلى الاستفادة من المعلومات المتاحة بشكل ملحوظ من خلال ما يعرف بنظام التغذية العكسية. ونظراً لأهمية نظام التغذية العكسية في إطار نموذج دويتش، عليه فإنه يحدد خمسة أنماط مختلفة لذلك، وهي: (Deutsch, 1963:188-9)

1. رودود الأفعال السلبية تجاه السياسة العامة "Negative Feedback"، وتؤدي إلى قيام النظام السياسي بتعديل وتكييف سياساته لكي تتمشى والأهداف المنشودة.
2. حجم المعلومات التي تتدفق عبر نظام التغذية العكسية نتيجة لتطبيق السياسة العامة وامتلاك ورقابة النظام السياسي لها. (تحقيق الأهداف)
3. التأخر أو الفجوة الزمنية بين المعلومات المستقبلية وما مدى استجابة القرارات لها. (تحقيق الأهداف)
4. المكسب أو مدى استفادة النظام السياسي من المعلومات المستقبلية.
5. قدرة النظام على التفاعل واستشراف النتائج المرتبطة بالقرارات والسلوك.

ويشير الشكل: 3-9 عموماً إلى الكيفية التي يتم بموجبها صنع السياسة العامة في النظم السياسية المعاصرة، التي لا يمكنها البقاء والاستمرارية بدون وجود نظام للاتصالات. فالبيئة المحيطة تؤثر في المدخلات، التي تعكس دورها مدى توفر الموارد البشرية والمادية والتقنية اللازمة لصنع السياسات العامة في النظم السياسية المعاصرة. وبناء على مدى كفاءة وفاعلية نظم الاتصالات والمعلومات في النظم السياسية المعاصرة تتم عملية اتخاذ القرارات ذات المؤشرات الإجرائية، بحيث يمكن من خلالها تحديد الانحرافات إن وجدت. ويتم في مرحلة لاحقة إبلاغ الجهات المعنية بتصحيح الانحرافات من خلال نظام التغذية العكسية، الذي يجعل عملية صنع السياسة العامة تتسم بالنظام المفتوح المتفاعل باستمرار مع البيئة المحيطة.

ولا تقف عملية تحديد الانحرافات إلا بتصحيحها واتخاذ ما يلزم من اجراءات للقيام بالتعديلات المطلوبة، والتي تتمشى بطبيعة الحال والأهداف المطلوبة للسياسة العامة. إن القيام

بالخطوات السابقة يضيف على عملية صنع السياسة العامة الديناميكية المستمرة نظرا للتفاعل المستمر مع البيئة المحيطة من ناحية، ويضيف سمة الإجرائية والقياس على عملية صنع السياسة العامة مفاهيم من خلال تحديد الرسائل، والمحتوى، والمستقبل من ناحية أخرى.

ولقد استفاد دويتش عموما من الانتقادات التي وجهت إلي نظرية النظم، من خلال نجاحه في استخدام نظم الاتصالات بقصد المقارنة بين النظم السياسية من حيث كفاءة وتجانس وفعالية نظم الاتصالات القائمة فيها. ف نموذج الاتصالات نجح في إضفاء سمة الاجرائية وقياس مفاهيم للاتصالات، مثل: الرسائل، المحتوى، والمستقبل. لكن يؤخذ على نموذج دويتش تعامله مع الأهداف المنشودة للسياسة العامة بشكل آلي، في الوقت الذي تعكس فيه هذه الأهداف صراع للقوى وعدم اتفاق محدد عليها. كما يتسم نموذج دويتش عموما بأنه وصفي يستند إلي مقولات نظرية الاتصالات. (Osborne & Gaebler, 1992; Kooiman, 1993) كما ينتقد نموذج الاتصالات بأنه يتمشى والبلدان المتقدمة التي تملك نظم فعالة للاتصالات.

### النموذج الموقفي : " Contingency Model "

إن نقطة الانطلاق بالنسبة لأصحاب النموذج الموقفي هو رفض اي محاولة تدعو الى تطوير مبادئ وأسس ثابتة وشاملة في الادارة والسياسة، نظرا لان مثل هذه المبادئ والأسس تختلف بطبيعة الحال من ظاهرة الى اخرى. فالدعوة الى تطوير مبادئ وقواعد ثابتة وشاملة تشرح الظواهر السياسية إنما كانت دعوة مغال فيها، نظرا لان نفس الظاهرة قد تحيط بها ظروف بيئية مختلفة من مكان الى آخر.

فأصحاب النموذج الموقفي يدعون العلماء في مجال العلوم الاجتماعية، ولا يعتبر علماء السياسة استثناء لهذه القاعدة، ان يدرسوا الظواهر السياسية وفق المواقف أو الظروف التي تعكسها كل ظاهرة على حدة، مع الاخذ في الاعتبار اختلاف الزمان والمكان. فعلى الباحث السياسي الذي ينوي دراسة وتحليل ظاهرة ما ان يأخذ في الاعتبار ان الاهداف التي تسعى الدول أو المنظمات الاقليمية أو الدولية الى تحقيقها سواء كانت اهداف عامة أو خاصة، تعكس في واقع الامر اختلاف المواقف أو الظروف البيئية المحيطة من نظام الى آخر. (Carlisle, 1973)

ولقد برز واشتهر النموذج الموقفي عموماً في إطار علم الإدارة، حيث يرفض أصحاب هذا النموذج آراء مدرسة الإدارة العلمية للإدارة فيما يعرف بالطريقة الواحدة المثلى أو الأفضل "One Best Way"، وبالتالي فهم يرفضون الطريقة الواحدة المثلى للتخطيط، أو الطريقة الواحدة المثلى للسياسة العامة. إن الفلسفة التي يستند إليها أصحاب هذا المدخل تدعو عموماً محلي السياسة العامة إلى مواجهة الموقف أو دراسة الظاهرة دراسة موضوعية دون نوايا مسبقة أولاً، ثم إصدار الحكم فيما بعد ثانياً.

- إن المتفحص للأدبيات الموضوع يلاحظ أن النظرية الموقفية تقوم على الركائز التالية:
1. تعتبر النظرية الموقفية امتداداً لنظريتين البيئة والنظم، حيث تنطلق من فرضية تأثر السياسة العامة بالبيئة الداخلية والخارجية على حد سواء. عليه فالسياسة العامة تعكس عملية ديناميكية تتفاعل باستمرار مع بيئتها المحيطة.
  2. لا توجد سياسة عامة واحدة وجامدة تكون صالحة لكل زمان ومكان، بل يلاحظ أن السياسات العامة تعكس مواقف وظروف بيئة مختلفة الأمر الذي يضفي سمة الدينامية على عملية صنع السياسة العامة. ولكي تتكيف السياسة العامة مع البيئة المحيطة تقوم المؤسسات المسؤولة عن صنع وتنفيذ السياسات العامة بتغيرات هيكلية تتماشى والظروف البيئة المحيطة سواء تعلق ذلك بالقيادات والنخب أو باليات صنع القرارات.
  3. ضرورة تطوير مهارات التكيف المستمره من قبل صانعي القرارات حتى تتسم قراراتهم بالكفاءة والفاعلية.
  4. ضرورة تطوير نظم اتصالات فعالة بقصد التكيف المستمر مع البيئة الداخلية والخارجية لعملية صنع وتنفيذ وتقويم السياسات العامة وفق كل موقف على حدة.
- فمحلل السياسة العامة الذي يصدر احكام مسبقة على ظاهرة سياسية لم يدرسها بعد، لا يمت بصلة الى البحث العلمى الموضوعى، لاسيما وان الظروف البيئية تختلف من حالة الى اخرى أو من موقف الى اخر. ولقد تعرض النموذج الموقفي بدوره لانتقادات يمكن عموماً تلخيصها في الآتي: (See Beach and Mitchell, 1978)

1. إن اتباع مقولات النظرية الموقفية يساعد صانعي القرارات على تبني استراتيجيات استباقية يمكن من خلالها تجنب أوجه القصور واتباع سياسات عامة فعالة.
2. إن التعامل مع عملية صنع القرارات لا يتم بشكل آلي نظرا لاختلاف البيئة المحيطة من ناحية، ونظر لضرورة المواكبة المستمرة للظروف المحيطة من ناحية أخرى.
3. إن مطالبة اصحاب هذا الاطار النظري للمحلل السياسي بالتعرف على خبرات ماضية مشابهة لإصدار احكام حاضرة قد يكون مطلب غير واقعي، لاسيما وان الباحث قد يعجز عن الالمام بكافة الظروف البيئية المحيطة.
4. صعوبة إن لم يكن استحالة المام المحلل السياسي بتاريخ عملية صنع القرارات نظرا لغزارتها وتنوعها من ناحية، ونظرا لارتباط الخبرات الماضية بشخصيات قد لا تكون موضع اتفاق من ناحية أخرى.
5. إن تحيز هذا المدخل لتطبيق منهج دراسة الحالة يعيق محلل السياسة العامة من تعميم نتائجه لاعتبارات منهجية تتعلق بسلبيات هذا المنهج.

### خاتمة الفصل الثالث

لقد استفاد علماء السياسة من التراكم المعرفي للنظرية السلوكية في مجال السياسة العامة، وبالتالي فقد تمت الاستفادة القصوى من الانتقادات التي وجهت إلي النظرية الكلاسيكية في هذا السياق. فالنظرية السلوكية للسياسة العامة لا تقف عند عملية اتخاذ القرارات، ولكنها تذهب إلي أبعد من ذلك حيث أنها تصف وتحلل تأثير السياسة العامة على مجالات الحياة المختلفة في إطار النظم السياسية المعاصرة. فالسياسة العامة لم تعد مجرد نتيجة أو متغير تابع، ولكنها أصبحت بفضل أصحاب النظرية السلوكية للسياسة العامة متغيرا مستقلا. فالسياسة العامة تتكون من مجموعة نظم فرعية تتداخل وتتفاعل باستمرار، وبالتالي فإن الأمر لا ينتهي بانتهاء عملية صنع القرارات، ولكنه يستمر خلال مراحل التنفيذ والتقييم والتقويم إذا لزم الأمر.

لكن وكما هو الحال مع النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة، فإنه يمكن القول أيضا بعدم وجود نظرية سلوكية مستقلة ومتكاملة للسياسة العامة. فالنظريات التي تم استعراضها في هذا الفصل (أنظر الشكل: 3-1) تتناول السياسة العامة في إطار تناولها للبيروقراطية (نموذج اليسون)، أو بيئة الإدارة العامة (نظرية ريجز)، أو النظام السياسي (نظرية ايستون)، أو وضائف النظام السياسي (نموذج الموند)، أو مدى كفاءة وفاعلية نظم الاتصالات في إطار النظم السياسية المعاصرة (نظرية دويتش).

ف للسياسة العامة بيئة معقدة يتناولها المحلل السياسي بتمعن، حتى يمكن تقادي أية مشاكل لاحقة على اعتبار أن هذه البيئة تختلف من مكان وزمان إلي آخر. والبيئة الداخلية والخارجية تعكس عموما أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية-ثقافية تتطلب تكاتف جهود محلي السياسة العامة في فروع العلوم الاجتماعية والإنسانية المختلفة. وانطلاقا من وجود بيئة معقدة للسياسة العامة، فإن ايستون في إطار وصفه للنظم السياسية المعاصرة يؤكد إمكانية اقتباس نماذج من علوم الحياة، وبالتالي يلاحظ أن هذه النظم تتفق في قيامها بتحويل المدخلات التي تعكس البيئة المحيطة بكل منها على حدة إلي مخرجات أو سياسات عامة يتم تغذية ردود الأفعال حولها من خلال نظام فعال للاتصالات يعرف بالتغذية العكسية.

لكن الموند قد ركز في نظريته الوظيفية على صنع وتنفيذ السياسة العامة في إطار مستوى عملية التحويل، وعلى أربعة نماذج للمخرجات تتعلق بالسياسات العامة الاستخراجية والتوزيعية والتنظيمية والرمزية إلى جانب النتائج المترتبة على المخرجات. كما ميز الموند بين النوايا والنتائج المترتبة على تنفيذ السياسة العامة، وبالتالي اضفت نظريته فهم أعمق للسياسة العامة. أما نظرية الاتصالات فقد استفادت بدورها من الانتقادات الموجهة لايستون، وبالتالي تعاملت بإجرائية مع عملية صنع السياسة العامة، التي يتوقف نجاحها أو فشلها في مدى كفاءة وفاعلية نظم الاتصالات والمعلومات.

إن النظرية السلوكية للسياسة العامة قد طورت من فهمنا لعملية اتخاذ القرارات المعقدة التي تتخبط فيها النظم السياسية المعاصرة. لكن تركيز أصحاب النظرية السلوكية للسياسة العامة على منهجية البحث والقياس قد اضىف جانب آلي على عملية اتخاذ القرارات، وبالتالي فقد قامت ثورة منهجية ثالثة في إطار علم السياسة المعاصر تمثلت في قيام النظرية المابعدية للسياسة العامة. فالنظرية المابعدية للسياسة العامة استفادت بدورها من الانتقادات السابقة، تمخض عنها إطار نظري يجمع بين الكم والكيف، النظرية والتطبيق وغير ذلك من المزايا. وسيتم تخصيص الفصل الأخير عموماً للحديث عن النظرية المابعدية للسياسة حتى تكتمل الصورة عن الأطر النظرية ذات العلاقة بموضوع هذه الدراسة.

## الفصل الرابع

### النظرية المابعدية للسياسة العامة

### Post-Behavioral Theory of Public Policy

استهلال:

بعد التعرض لكل من النظرية الكلاسيكية والسلوكية للسياسة العامة، سيتم التركيز في هذا الفصل على الأطر النظرية للسياسة العامة التي تطورت بشكل ملحوظ منذ نهاية العقد السادس من القرن العشرين حينما قامت الثورة المابعدية التي ركز أنصارها على السياسة العامة كمجال جدير بالاهتمام والبحث المعمق. فكما لاحظنا في السابق، فإن الأطر النظرية الكلاسيكية والسلوكية اهتمت بالسياسة العامة في سياق وصفها وتحليلها لمواضيع أخرى ذات علاقة وثيقة بعملية اتخاذ القرارات والنظم السياسية المعاصرة.

ولقد ارتبط الباراداييم أو المدرسة المابعدية عموماً بوجود نظرية متكاملة وخاصة بالسياسة العامة، على اعتبار أن النظريات السالفة الذكر (أنظر الفصلين الثاني والثالث) اهتمت بذلك إما من خلال التركيز على عملية صنع القرار (مستوى تحليل جزئي)، أو من خلال التعرض للنظام السياسي بشكل عام (مستوى تحليل كلي). ويشير الشكل: 1-4 إلى الأطر النظرية المختلفة للسياسة العامة في إطار المدرسة المابعدية. وسيتم تناول الأطر النظرية للسياسة العامة المشار إليها في الشكل: 1-4 حسب تسلسلها.

وإذا كانت النظريتين الكلاسيكية والسلوكية تتعامل مع السياسة العامة كمتغير تابع في الحالة الأولى، وكمتغير مستقل في الحالة الثانية، فإن النظرية المابعدية توفق بين وجهتي النظر السابقتين حيث تتعامل بدورها مع السياسة العامة كعملية ذات مراحل تتأثر وتتأثر في نفس الوقت في البيئة المحيطة. إن تلاحق الأحداث على المستويين النظري والعملي أدى إلى تعديل وتطوير العديد من نظريات ونماذج السياسة العامة الكلاسيكية، وبالتالي برزت مسميات تضيء جانب التجديد على ذلك. وبالرغم من تعدد نظريات ونماذج السياسة العامة الجديدة التي تصنف في إطار المدرسة المابعدية، إلا أنه يمكن حوصلتها في الآتي:

- الكلاسيكي أو الليبرالي الجديد.
- الماركسي الجديد.



- المؤسساتي الجديد.

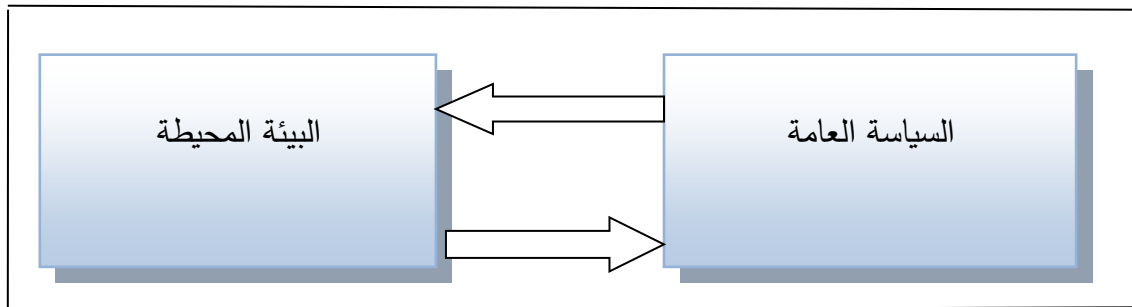
وبناء على ما سبق، فإن هذا الفصل سيقسم إلى محورين رئيسيين يتعلق أولهما بالسياسة العامة كعملية ذات مراحل، والآخر سيركز على أبرز النظريات المابعدية خاصة: الليبرالية الجديدة، والماركسية الجديدة، والمؤسساتية الجديدة.

إن قيام الثورة المابعد السلوكية في العقد السادس من القرن العشرين أسفر عن بروز باراداييم جديد وفق بين آراء المدارس المختلفة في إطار علم السياسة، وبالتالي أصبح المحللين السياسيين يتعاملون مع السياسة العامة كمتغير تابع ومستقل في نفس الوقت. فالشكل: 1-4 يشير إلى وجود علاقة تأثير وتأثر بين السياسة العامة والبيئة المحيطة، الأمر الذي يعني أنها عملية معقدة تعكس وجود مراحل مختلفة تعكس الواقع المحيط بمشاكله وأبعاده المختلفة.

ويلاحظ عموماً أن مفهوم السياسة العامة كعملية يضفي عموماً سمة التعقيد والتداخل على المراحل المختلفة للسياسة العامة. ووفقاً لهذا المنظور، فإن السياسة العامة تعتبر عملية تتأثر بالبيئة المحيطة بها، وتكون بالتالي نتيجة لتفاعل العديد من العوامل الداخلية والخارجية، إلى جانب كونها متغير مستقل يؤثر في البيئة المحيطة من خلال نظام ما يعرف بالنتائج "Outcomes" ونظام التغذية العكسية "The Feedback System" التي تؤثر بدورها في البيئة المحيطة بأبعاده وجوانبها المختلفة.

#### الشكل: 1-4

علاقة السياسة العامة بالبيئة المحيطة في إطار النظرية المابعدية

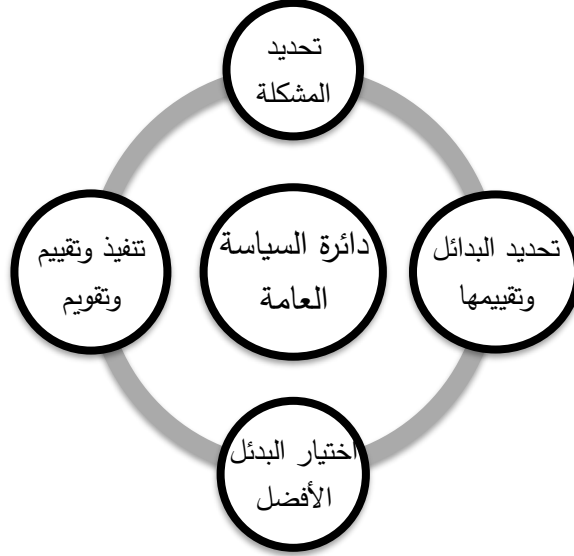


صحيح أن السلطة التشريعية في إطار النظم السياسية المعاصر تختص بصنع السياسة العامة، ولكنها لا تستطيع القيام بذلك لوحدها نظراً لانتشار المبادئ الديمقراطية من ناحية، ونظراً لأهمية المعلومات وسيادة مبدأ التخصص وتقسيم العمل من ناحية أخرى. إن تعقد عملية

صنع السياسة العامة في ظل النظم السياسية المعاصرة قاد محلي السياسة العامة لتبسيط هذه العملية، وذلك من خلال تقسيمها نظريا إلى جملة من المراحل، سيتم التعرض لها فيما بعد، تعكس عموما السياسة العامة كنتيجة وسبب في نفس الوقت.

#### الشكل: 4-2

السياسة العامة كعملية تجسد مراحل مختلفة تجمع المخرجات والنتائج معا



فالسطة التشريعية كانت ومازالت السلطة المخولة بصنع السياسة العامة، ولكنها لا تستطيع الانفراد بهذه المهمة الصعبة نظرا لتعدد مراحل وتداخل صنع السياسة العامة. فالسلطة التشريعية لم تعد تصدر قوانين ذات أهداف غير قابلة للتطبيق، ولكنها أصبحت أكثر اعتمادا على كفاءة منظمات الإدارة العامة في تحقيق الأهداف والنتائج المنشودة للسياسات العامة. فتأثير السياسة العامة على الأوجه المختلفة للحياة العامة، إلى جانب انتشار المبادئ والقيم الديمقراطية في العالم، والسعي إلى تحقيق الأهداف والنتائج المنشودة للسياسة العامة (متغير مستقل) ساهم بالتالي في زيادة دور المؤسسات الرسمية والتنظيمات غير الرسمية في عملية صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.

ولتبسيط تحليل السياسة العامة كنتيجة وسبب في نفس الوقت، عليه فقد تعامل المحللون مع موضوع السياسة العامة من خلال الخطوات التي تعكس مدى تعقد وتداخل المراحل المختلفة للسياسة العامة في إطار النظم السياسية المعاصرة. ويشير الشكل: 4-2 إلى مثال على المراحل المختلفة التي تمر بها عملية السياسة العامة، حيث أن هذا الشكل يتضمن

مثلا اربعة مراحل متداخلة. وسنتعرض عموما للمراحل المختلفة للسياسة العامة بشي من التفصيل في المحور القادم.<sup>26</sup>

ويشير الشكل: 3-4 عموما إلي أبرز الأطر الفكرية للنظرية المابعدية للسياسة العامة، حيث يلاحظ في هذا السياق أيضا وجود أكثر من نظرية أو نموذج يصف ويحلل السياسية العامة من وجهات نظر مختلفة. فبعد مرور عدة عقود، طور الباحثون المابعديون نظريات ونماذج جديدة تتفادى الانتقادات التي وجهت الي النظرية الكلاسيكية في السابق. وتشير الآراء الجديدة للنظرية الكلاسيكية بخصوص السياسة العامة عموما إلي اتسام علم السياسة بالديناميكية والتطوير، وهذه سمة هامة في تطور العلوم الاجتماعية والإنسانية في القرن الواحد والعشرون. وكما هو الحال في الفصلين السابقين، فإنه سيتم التعرض لأبرز الأطر الفكرية للنظرية المابعدية للسياسة العامة وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول، النظرية المابعدية الجديدة للسياسة العامة، وتنقسم بدورها إلي الآتي:

- النظرية الكلاسيكية الجديدة للسياسة العامة،
- النظرية المؤسساتية الجديدة للسياسة العامة،
- النظرية الماركسية الجديدة للسياسة العامة،

المبحث الثاني، مابعدية أخرى

- نظرية القيم الاخلاقية للسياسة العامة،
- نظرية دائرة السياسة العامة.

26 - لا يوجد اتفاق عام في الأدبيات على مراحل محددة، وبالتالي فهي تتفاوت من باحث إلي آخر. فعلى سبيل المثال لا الحصر، بينما يشير جنكين إلي سبعة مراحل للسياسة العامة، هي على التوالي: المبادرة، وجمع المعلومات والبيانات، واستعراض البدائل لاختيار الأفضل، وصنع القرار، وتنفيذ القرار، وتقييم النتائج، والتعديل اذا لزم الأمر؛ يلاحظ أن هوجوود وجن قد أكدا على تسعة مراحل هي: وضع الأجندة، وحصر القضايا المطروحة للنقاش، وتعريف وتحديد المفاهيم، والاستشراف، وتحديد الاهداف والأولويات، وتحليل البدائل، وتنفيذ السياسة ومراقبة تطبيقها، وتقييم ومراجعة النتائج، والاستمر في اتباع السياسة او إنهاء العمل بها وفق لمعطيات البيئة المحيطة. (Jenkins, 1978; and Hogwood, 1984)

## المبحث الأول

## النظرية الكلاسيكية الجديدة للسياسة العامة

## Neo-Classical Theories of Public Policy

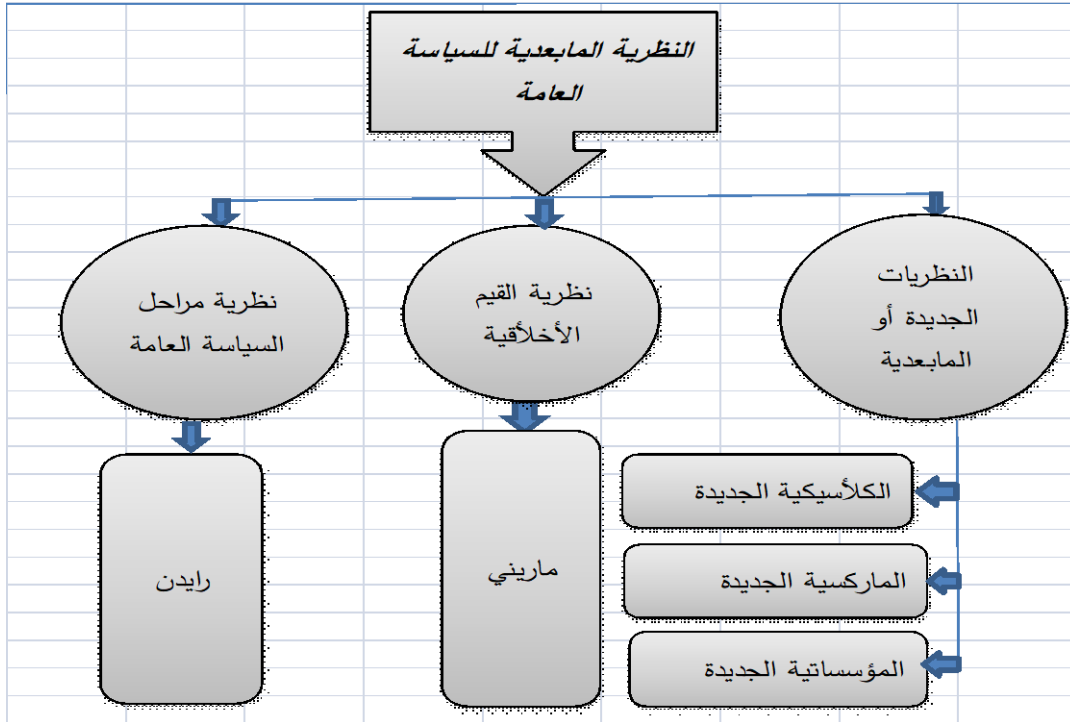
لقد لاحظنا تعويل النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة المفرط على النموذج العقلاني، الذي يعجز عن وصف وتفسير مراحل السياسة العامة والنتائج المترتبة على تنفيذها، عليه يلاحظ أن العديد من الباحثين قد قاموا بتطوير فرضيات جديدة تتماشى والتقدم الذي أحرزه علم السياسة خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين. ومن أمثلة الذين ساهموا في تطوير النظرية الكلاسيكية الجديدة "Neo-Classical Theory" للسياسة العامة لي فريدمان.

## نظرية فريدمان للسياسة العامة:

يلاحظ عموماً، إن النظرية الكلاسيكية الجديدة للسياسة العامة تأخذ في الحسبان العلاقة الوثيقة بين علم السياسة وعلم الاقتصاد، حيث يلاحظ مدى تأثيرها بالآتي: (Freidman, 2002)

الشكل: 4 - 3

## نظريات السياسة العامة المابعية



- النظرية البيئية "Ecological Theory".
- نظرية المنفعة "Utility Theory".
- مبدأ التعويض "Compensation Principle".
- تحليل الجدوى "Cost Analysis".
- التوازن العام "General Equilibrium".

وتؤكد النظرية الكلاسيكية الجديدة للسياسة العامة عموماً على تعقد الموضوع وتداخله في إطار فروع المعرفة المختلفة، لاسيما العلوم الاجتماعية. فالنظرية الكلاسيكية لا تكفي لوحدها لفهم الأبعاد المختلفة للسياسة العامة، وبالتالي يجب على محلل السياسة العامة في إطار النظرية الكلاسيكية الجديدة للسياسة العامة أن يكون ملماً بالأساليب والمناهج المختلفة للعلوم الاجتماعية، مثل: أسلوب المحاكاة، برامج المحاكاة للحاسوب، المناهج التجريبية لاختيار السياسات البديلة، ونظريات علم الاقتصاد السلوكي.

وإذا كان محور اهتمام النظرية الكلاسيكية قد انصب على اختيار البديل الأفضل المتاح لصانع القرار الرشيد، فإن محلل السياسة العامة في إطار هذه النظرية الجديدة يقوم بتقييم النتائج المترتبة للعوامل البيئية المحيطة المختلفة بأبعادها وجوانبها المختلفة على تحقيق أهداف السياسة العامة، التي تأخذ في الحسبان الأهداف الاجتماعية المتمثلة في الكفاءة والمساواة. (Freidman, 2002)

وتعتبر النظرية الليبرالية الجديدة للسياسة العامة من أبرز النظريات السياسية المعاصرة، نظراً لارتباطها بالعولمة التي نعيش تجلياتها منذ العقد الأخير من القرن العشرين. ويلاحظ أن هذه النظرية تعتبر تطويراً لمقولات النظرية الليبرالية الكلاسيكية المتعلقة بالاقتصاد السياسي. أما فيما يتعلق بالنظرية الكلاسيكية الجديدة للسياسة العامة فيلاحظ أنها تتسم بالطابع التوفيقية، حيث أنها تستخدم أساليب ومناهج كمية لاختبار الفرضيات التي تقوم عليها. كما يلاحظ على هذه النظرية استمرار تأكيدها على مبادئ الرأسمالية والليبرالية، لاسيما تلك المتعلقة:

- نظام اقتصاد السوق.
- الحرية الفردية.

يتضح مما سبق، أن النظرية الكلاسيكية أو الليبرالية الجديدة للسياسة العامة تحد من سياسات الدولة العامة التي تتنافى والحرية الفردية ونظام السوق، على اعتبار أن ذلك سيقود إلي: الازدهار، والتنمية الاقتصادية، ورفع مستوى الكفاءة، والاستقرار السياسي والاقتصادي. ولكي تحقق الدولة في إطار العولمة الازدهار والتنمية المطلوبة، فإنه يمكنها تبني سياسات عامة تجسد: (Heywood, 2000: 68)

- حرية السوق.
- سياسة ضريبية منخفضة.
- سياسات عامة للحد من دور دولة الرفاهية.

لكن يشكك العديد في صحة فرضيات النظرية الليبرالية الجديدة ليس فقط على مستوى الدول النامية، ولكن أيضا على مستوى الدول المتقدمة نفسها. فلم تعد السياسات الليبرالية الجديدة الهادفة إلي تخفيض العجز في الميزانية ناجحة في تحقيق النمو الاقتصادي بعيد الأجل، ولكن السياسة العامة الأكثر نجاحا تتمثل في رفع الضرائب التي ستزيد بالفعل من دخل الدولة الأمر الذي سيساعد على زيادة الاستثمار العام.

#### النظرية الماركسية الجديدة للسياسة العامة:

تتسم السياسة العامة في إطار النظرية الماركسية الكلاسيكية عموما بالشمولية، حيث أنها تتدخل في كافة أوجه الحياة مغلبة بذلك مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد. ولقد طور الماركسيون الجدد مفهوم الصراع الطبقي في إطار النظم الرأسمالية، حيث يؤكد جرامشي مثلا على أن الطبقة الحاكمة تهيمن على العملية الذهنية للطبقة المحكومة من خلال ما أطلق عليه القوة غير المنظورة "Unseen Power". عليه، فالسياسة العامة تعكس مصالح الطبقة الحاكمة طالما استمرت في هيمنتها الفكرية على الطبقة المحكومة. (Gramsci, 1971)

ونتيجة لهيمنة الطبقة الحاكمة، يلاحظ أن الطبقة المحكومة لا يمكنها السيطرة على مسار وأجندة السياسة العامة من ناحية، ولا يمكنها تحديد المشاكل والقضايا التي يجب أن تحظى بأولويات السياسة العامة من ناحية أخرى. فالتبعية الحاكمة لا تسيطر فقط على عملية تحديد أجندة وأهداف السياسة العامة، ولكنها تتعدى ذلك إلي الهيمنة على الحقيقة الاجتماعية

"Social Reality" التي يراها ويعيشها الأفراد في إطار الجماعة. عليه، فإن القوة والإلزام ليست الوسيلة الوحيدة لتنفيذ السياسة العامة، طالما تتوفر وسائل اقتصادية وسياسية ونفسية متاحة لدى الطبقة الحاكمة. فالقوة كوسيلة لتنفيذ السياسة العامة يتم اللجوء إليها من الطبقة الحاكمة أثناء الأزمات. (Bachrach & Baratz, 1970)

إن تركيز النظرية الماركسية الجديدة على السياسة العامة كعامل مؤثر على الحقيقة الاجتماعية، يعني أن تركيز هذه النظرية لم ينصب على عملية صنع القرار ولا على تنفيذ السياسة العامة، على اعتبار أن الطبقة الحاكمة هي التي تقوم مباشرة أو من خلال الطبقة البيروقراطية بفعل ذلك. فالجهاز البيروقراطي لا يعتبر طبقة بالنسبة للنظرية الماركسية، ولكنها تعد أداة تحكم وسيطرة من قبل الطبقة الحاكمة على الطبقة المحكومة. (Westergard & Resler, 1976:143-144)

كما أن الجهاز البيروقراطي يقوم بالترويج للإيديولوجية المهيمنة للطبقة الحاكمة، وبالتالي لا تعتبر مجرد صندوق مغلق يقوم بتحويل المدخلات إلى سياسات عامة. عليه، فإن السياسة العامة بمراحلها المختلفة والمتمثلة في: الإعداد، واتخاذ القرار، والتنفيذ، والتقييم تعتبر مجرد مشاهد خادعة للحقيقة من ناحية، وأن الأجهزة البيروقراطية تعتبر وسيلة للسيطرة والتحكم من ناحية أخرى. (Clegg & Dunkerly, 1980)

ويؤكد هيرماس أيضا على الأجهزة البيروقراطية كوسيلة للسيطرة وإضفاء الشرعية على الدولة، حيث يؤكد في هذا السياق على أن تحديد المشاكل التي تعالجها السياسة العامة لا يمكن فهمها إلا في إطار السيطرة والهيمنة القوية للطبقات الحاكمة في النظم الرأسمالية. ويقترن إضفاء الشرعية في النظم الرأسمالية بالنسبة لهيرماس عموما بالشكل بدل من الجوهر، حيث تزكى نتائج استطلاعات الرأي العام التي تقوم بها أجهزة موالية للطبقة الحاكمة على المشاركة الحقيقية والفاعلة للطبقة المحكومة. (Habermas, 1989:211)

ولقد تعرضت النظرية الماركسية الجديدة للسياسة العامة أيضا للنقد، لاسيما عندما يتعلق الأمر بوجود فجوة بين النظرية والتطبيق. فطالما أن تعميم المعرفة يجسد عالم ما بعد ثورتي الاتصالات والمعلومات، عليه فإن عملية صنع السياسة العامة تعكس بدورها صراع

محتوم بين من يملك ولا يملك البيانات والمعلومات والخبرة. لكن النظرية الماركسية الجديدة للسياسة العامة تعكس نقاط قوة أيضا، حيث أنها تؤكد على مدى تعقيد وتداخل أجندة السياسة العامة إلى جانب تأثير الصراع النخبوي على مراحل السياسة العامة. (Fischer and Forester, 1993: 5-6)

### النظرية المؤسساتية الجديدة للسياسة العامة:

لقد تأثر أصحاب هذه النظرية بالثورة السلوكية خاصة نظرية الاتصالات والنظم، حيث أصبح التعامل مع السياسة العامة يتم في إطار تصنيفها إلى نظم فرعية، وبالتالي يلاحظ أن ليوي قد صنف السياسات العامة إلى أربعة نظم فرعية استنادا إلى مجالات السلطة، وهي: (Lowi, 1970)

- السياسة العامة للتوزيع.
- السياسة العامة لإعادة التوزيع.
- السياسة العامة الانتخابية.
- السياسة العامة التنظيمية.

فالسياسة العامة للتوزيع تتعلق بتوزيع موارد جديدة، حيث أن السياسة العامة تحدد في العادة الأهداف المنشودة من توزيع الموارد الجديدة سواء أكانت مادية، بشرية أو تقنية. لكن الإشكاليات المصاحبة لعملية توزيع الموارد الجديدة قد تؤدي إلى تبني سياسة عامة جديدة يتم في إطارها إعادة التوزيع من جديد بقصد تصحيح ما يمكن تصحيحه. ويلاحظ تأثر أصحاب النظرية المؤسساتية الجديدة بالأفكار السلوكية، لاسيما تلك الأفكار المتعلقة بالتفاعل المستمر بين البيئة المحيطة والسياسة العامة.

أما السياسة العامة لإعادة التوزيع فقد تمتد لتشمل مثلا الدولة ككل، وبالتالي فهي تتسم بالعاطفة والإيديولوجية على اعتبار أنها تفيد شريحة أو مجموعة معينة، الأمر الذي يعني احتدام الصراع بين الأغنياء والفقراء. وتقوم المنظمات البيروقراطية بتنفيذ سياسة إعادة التوزيع، نظرا لتمشي ذلك مع طبيعة اختصاصاتها كمؤسسة إدارية-سياسية تملك المهارات، والمعلومات، والموارد اللازمة. (Lowi, 1964 and 1972)



لكن سياسة التوزيع وإعادة التوزيع لا تحقق أهدافها إلا في إطار تبني سياسة تنظيمية تأخذ في الحسبان طبيعة العلاقة القائمة بين المؤسسات السياسية من حيث طبيعة الاختصاصات. فالسياسة التنظيمية لا تهدف فقط إلى تنظيم عمليات التوزيع، وإعادة التوزيع والعملية الانتخابية، ولكنها تهدف أيضا إلى رقابة النشاطات المختلفة المترتبة على تطبيق مثل هذه السياسات. (Lowi, 1972)

ولا تحظى المؤسسات السياسية باهتمام النظرية الكلاسيكية فقط، ولكنها تحظى أيضا باهتمام النظرية المؤسساتية الجديدة للسياسة العامة لكن مع التركيز على تطوير نظرية عامة تصف، وتحلل وتتنبأ بكيفية صنع الأنماط المختلفة للسياسات العامة في إطار العلاقة القائمة بين مؤسسات الدولة العامة من ناحية، وبين الحكومة والمواطنين من ناحية أخرى. (Henry, 1980:303-304)

إن كل نمط من أنماط السياسة العامة التي حددها ليوي تعكس مجال نفوذ معين يتسم بخصائص محددة، وعليه فإن الأنماط المختلفة لهذه السياسات تعتبر متغيرا مستقلا طالما أنها تحدد شكل السياسة التي تتبناها الدولة. فالمشاكل المتعلقة بالتوزيع أو إعادة التوزيع تؤدي مثلا إلى تبني أنواع مختلفة من سياسات الدولة.

وينتقد البعض هذه النظرية من منطلق أنها قد بسطت الواقع أكثر مما يجب، وذلك عندما أكد ليوي على أن تنوع المجالات والمشاكل قد أدى إلى بروز أربعة أنماط للسياسات العامة. (May, 1986; and Sabatier, 1991) كما أن تصنيف ليوي لأنماط السياسات العامة يتسم بالمحدودية، نظرا لأنه يعتمد معايير واقعية وليست تحليلية، وبالتالي فشل ليوي في وضع إطار نظري يمكن من خلاله فهم التغيير عندما تصبح الأنماط الأربعة أقل وضوحا وانتشارا. عليه، يقترح منتقدو النظرية المؤسساتية الجديدة للسياسة العامة بديل آخر يتم في إطاره تصنيف السياسات العامة بناء على معيار الصراع وليس الاتفاق كما يدعى ليوي. (Cobb & Elder, 1972:96-97)

## المبحث الثاني

### نظريات ما بعدية أخرى للسياسة العامة

#### Other Neo-Post-Behavioral Theories of Public Policy

إن الاهتمام المتزايد لانصار المدرسة المابعدية نتج عنه تطوير نظريات ما يعرف بالجيل الثاني في مجال السياسة العامة، ومن أمثلة ذلك نظرية مازيني ونظرية دائرة السياسة العامة. ويلاحظ أن بروز نظريات جديدة للسياسة العامة يشير إلى ديناميكية علم السياسة في مواكبة التطورات المتلاحقة للبيئة الداخلية والخارجية. وسيتم التعرض في هذا المبحث استعراض نظرية القيم الاخلاقية للسياسة العامة ونظرية مراحل السياسة العامة.

#### نظرية القيم الأخلاقية للسياسة العامة:

لقد ارتبط بروز هذه النظرية بمؤتمر مينوبروك الذي عقد في سبتمبر عام 1968، حيث يصف البعض هذه النظرية بحركة الإدارة العامة الجديدة. وكما هو واضح من اسم النظرية، فإنها تؤكد على أهمية العودة إلى الالتزام بالقيم الأخلاقية طالما أن المصلحة العامة هي الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه الدول. إن الحرص على تحقيق العدالة الاجتماعية والمصلحة العامة، يعني إضفاء سمة الديمقراطية على السياسة العامة بحيث تشارك الشرائح المختلفة، بما في ذلك الأجهزة البيروقراطية ومحلي السياسة العامة، في المراحل المختلفة للسياسة العامة. (Marini, 1971)

إن الدعوة إلى التزام السياسة العامة بالمبادئ الأخلاقية يعني تبني الدول لسياسات عامة في مجالات جديدة، مثل:

- السياسة العامة للحد من الفقر، وهي سياسة تتحاز لصالح الفئات الأكثر عوزا في المجتمع.
- السياسة العامة لرعاية الشباب والتنمية البشرية، حيث أن اهتمامات السياسة العامة يجب أن لا تكون مقتصرة شرائح عمرية معينة.
- السياسة العامة لتوزيع وإعادة توزيع الدخل، بقصد تحقيق المساواة في الدخل أو على الأقل الحد من التفاوت المفرط في ذلك.

- السياسة العامة لزيادة مستوى المشاركة السياسية، حتى يمكن إضفاء سمة الشرعية على النظم السياسية القائمة.
- وبالرغم من اتسام هذه النظرية بالطابع القيمي الذي يجسد استخدام المنهج الاستنتاجي، إلا أن هذه النظرية تتسم بالتالي: (خشيم، 2002:125-130)

- تفعيل دور الإدارة العامة كجهاز يعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية والمصلحة العامة، وبالتالي هناك دعوة صريحة إلي تسييس دور المنظمات العامة بحيث يمكنها تحقيق الأهداف المنشودة للمجتمع. فالمنظمات العامة تسعى إلي الرفع من مستوى الفعالية "Effectiveness" وليس بالضرورة الرفع من مستوى الكفاءة "Efficiency".
- التركيز على مجالات جديدة للسياسة العامة لم تحظ باهتمام صانعي القرارات فيما سبق، لاسيما في الدول المتقدمة مثل: الشباب، والمرأة، والفقير.
- الدعوة إلي إضفاء سمة الديمقراطية على السياسة العامة، وذلك عن طريق تفعيل دور شرائح مهمشة في المجتمع.
- بالرغم من أن محور اهتمام هذه النظرية لم ينصب على المراحل المختلفة للسياسة العامة، إلا أنها تؤكد على وجود مراحل مختلفة يجب تفعيلها عن طريق المشاركة الفعالة لتنظيمات المجتمع المختلفة.

ومن الانتقادات الموجهة لهذه النظرية، أنها نظرية قيمية تفتقر الي الاختبارية إلي جانب اتسامها بالتناقض عندما تؤكد على تطبيق مبدأ المساواة في المعاملة من ناحية، وتحيزها الواضح للفئات الأكثر عوزا في المجتمع من ناحية أخرى. كما أن اضعاف الصبغة السياسية على الموظفين العموميين من قبل أنصار هذه النظرية قد يقود الي قيامهم بنشاطات تتناقض وسياسة الدولة من ناحية، والي تجاهل أهمية الكفاءة في المنظمات العامة من ناحية أخرى. (ولمعرفة المزيد أنظر للمؤلف: خشيم: 132 )

#### نظرية دائرة السياسة العامة:

تعتبر هذه النظرية من أحدث نظريات السياسة العامة المابعدية، وبالتالي فهي قد استفادت من الأطر النظرية الكلاسيكية والسلوكية السابقة لوجودها. فلقد لاحظت رادين أن

مسار السياسة العامة الأمريكي قد تغير خلال عقد التسعينيات مقارنة بالستينيات، من حيث الآتي: (Radin, 1992)

- توسيع قاعدة المشاركة في دائرة السياسة العامة، حيث أنها لم تعد مقتصرة على عدد معين من محلي السياسة العامة.
  - زيادة عدد القضايا وتنوعها، نظرا لتوسع مجالات الاهتمام بالنسبة لصانعي القرار.
  - عدم الاقتصار على الجانب الوصفي للسياسة العامة، حيث أن الحاجة أصبحت ماسة للتوفيق بين البعدين الوصفي والتحليلي للسياسة العامة.
- ويلاحظ إن اختلاف مناهج وأساليب دراسة السياسة العامة، جعلت رادين تضيي سمة الميكيفالية وما بعد الميكيفالية على دراسة السياسة العامة قبل وبعد عقد التسعينيات من القرن العشرين. ويتسم النموذج الميكيفالي لدراسة السياسة العامة عموما بجملة من الخصائص، لعل أهمها: (Radin, 1992)

- اقتصار علاقة صانعي القرارات على نخبة معينة من محلي السياسة العامة، الذين كانوا يقدمون بشكل مستمر توصيات عن مشاكل وسياسات معينة.
- إن السياسة العامة يمكن أن تعالج معظم إن لم يكن كل القضايا التي تواجهها.
- إن محلي السياسة العامة قد ركزوا على الوصف وتجاهلوا التحليل، وبالتالي انصب جل اهتمامهم على منهجية بحث محدودة تركز مثلا على عناصر التخطيط، نظام الميزانية، وتحليل العائد والفاقد في السياسة العامة.
- إن محور التركيز قد انصب على صنع السياسة العامة، وليس على المراحل المختلفة للسياسة العامة، مثل التنفيذ والتقييم.
- إن محلي السياسة العامة قد انخرطوا في فرق عمل مغلقة ذات طابع أكاديمي صرف، وبالتالي لم يتفاعلوا مع الآخرين إلا في أضيق الحدود. عليه، فقد شبهت رادين محلي السياسة العامة في الولايات المتحدة قبل عقد التسعينيات بمستشاري ميكيفالي، على اعتبار أنهم يقدمون نصائحهم إلي شخص أو جهة معينة.

لكن رادين تؤكد بالمقابل على بروز نموذج آخر للسياسة العامة يعتبر أكثر انفتاحا أطلقت عليه الباراداييم ما بعد الميكيافلي، والذي من أبرز خصائصه الآتي: (Radin, 1992)

- وجود إجماع على قيم مشتركة معينة بين محلي السياسة العامة.
  - تنوع الاستشارات والخيارات المتاحة لصانعي القرار من قبل محلي السياسة العامة.
  - تعدد الأطراف الفاعلة في عملية السياسة العامة، وعدم اقتصرها على نخبة محدودة إلى جانب وجود نظام اتصالات وتغذية عكسية فعالة.
- ويلاحظ عموما أن حقل السياسة العامة يواجه اليوم تحديات مختلفة لم تكن موجودة من قبل، نتيجة لتطور وتعدد عالمنا المعاصر على المستويين النظري والعملي. فبينما أنصب محور اهتمام محلي السياسة العامة قبل الستينيات على الأبعاد المنهجية والإجرائية للسياسة العامة، يلاحظ أن جل الاهتمام في إطار نظرية دائرة السياسة العامة قد انصب على الجوانب الجوهرية والعملية للسياسة العامة مما يجعل الأمور أكثر تعقيدا من حيث الآتي:<sup>27</sup>

- من يصنع السياسة العامة؟
  - ضرورة وأهمية توسيع قاعدة المشاركة في عملية السياسة العامة حتى يمكن إضفاء سمة التفكير الاستراتيجي على صانعي القرار.
  - هل هناك نظرية شاملة للسياسة العامة؟
- إن محور التركيز بالنسبة لأصحاب هذه النظرية يتمثل في مراحل أو دائرة السياسة العامة "Public Policy Cycle"، على اعتبار أن اتسام العملية السياسية بالتعقيد والتداخل يتطلب تبسيط ذلك عن طريق تقسيمها إلى مراحل مختلفة. (Howard, 2001) وبالرغم من أن بروز نظرية دائرة السياسة العامة يعود فقط إلى بداية عقد التسعينيات من القرن العشرين عن طريق برديجمان وديفس، (Bridgman & Davis, 1993) إلا أن المنتبج لأدبيات الموضوع يلاحظ بجلاء أن بداية التنبيه إلى وجود مراحل مختلفة للسياسة العامة يعود إلى نهاية العقد السابع من القرن الماضي. ( May & Wildavsky, 1978; Nachmias & Felbinger, 2 )
- (198

<sup>27</sup> - هناك انتقادات وجهت الي نظرية مراحل السياسة العامة منذ بداية تشكلها في العقد الأخير من القرن العشرين، ومن أمثلة هذه الانتقادات الافتقار إلى توضيح العلاقات السببية، الي جانب الافتقار الي الامبيريقية وتجاهلها للعالم الحقيقي واهمية المعلومات لصانعي القرارات. ولمعرفة المزيد أنظر على سبيل المثال لا الحصر: (Nakamura, 1987; Lindblom & Woodhouse, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)

ويؤكد برديجان وديفس على أن هدفهما من تطوير دائرة السياسة العامة يتمثل في تضيق الهوة بين النظرية والتطبيق في هذا المجال، وبالتالي فهما يسعيان إلي مخاطبة الأكاديميين والسياسيين والإداريين الذين يمكنهم عن طريق تبني مقولات هذه النظرية القيمة أن يصفوا ويحللوا بدقة عملية صنع السياسة العامة عبر مراحلها المختلفة. ويعزى البعض بروز الباراداييم الجديد للسياسة العامة إلي عدة عوامل، لعل أهمها: (Wildavsky, 1987)

- تركيز النظريات السابقة على مرحلة صنع القرار وتجاهلها لمرحلة التنفيذ وغير ذلك من المراحل الأخرى.
  - تجاهل النظريات السابقة لأهمية محلل السياسة العامة.
  - وجود صراع فكري حاد بين الكلاسيك والسلوكيين حول الاطار الفكري الملائم لدراسة السياسة العامة.
  - زيادة التشاؤم السياسي خلال عقد الستينيات حول السياسات العامة المتبعة في ذلك الوقت.
  - زيادة عدم الثقة في خبراء ومحليي السياسة العامة.
  - عدم احترام السلطة.
  - وجود بدائل للاستشارات المتعلقة بالسياسة العامة داخل وخارج إطار السلطة.
  - بروز تقنيات جديدة زادت من سرعة عملية اتخاذ القرارات.
- ويؤكد ولدفسكي على أنه من الخطأ اعتبار دائرة السياسة العامة مجرد إتباع خطوات محددة تتسم بالثبات في كل الحالات، عليه فقد حدد خصائص نظرية دائرة السياسة العامة في مجموعة النقاط التالية: (Wildavsky, 1978)

- إن السياسة العامة تجسد عملية تفاعل مستمرة مع الظروف البيئية المحيطة.
- إن دائرة السياسة العامة تعتبر نظرية عامة، وليست مجرد نموذج لوصف السياسة العامة المطبقة في كل الدول. فنظرية دائرة السياسة العامة لا تمكن محليي السياسة من مجرد الوصف الذي تقوم به النماذج السلوكية، ولا من مجرد التحليل الذي تركز عليه النماذج الكلاسيكية للسياسة العامة، ولكنها تمكن هؤلاء من وصف وتحليل واستشراف مستقبل السياسة العامة.

- إضفاء سمة الديمقراطية على عملية تحليل السياسة العامة، على اعتبار أن عهد الدائرة المغلقة المقتصرة على عدد محدود من المستشارين قد ولت لصالح مشاركة غير محدودة من خبراء ومحليي السياسة العامة "Multiple Players"، ومن أمثلة ذلك مشاركة تنظيمات استشارية غير حكومية في المراحل المختلفة للسياسة العامة. إن توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرارات قد زاد من حدة التنافس بين محليي السياسة العامة، وعليه فقد تم تقديم أفضل الطرق العلمية لتبني سياسات عامة أكثر فعالية وكفاءة. (Trske & Schneider, 1994; and Howard, 2001)
- زيادة التركيز على تضيق الهوية التي تفصل بين نظرية وواقع السياسة العامة، وبالتالي فقد تم التركيز على تتبع المراحل المختلفة للسياسة العامة لتحقيق هذا الهدف. ولتضييق الهوية بين النظرية والتطبيق، فقد طور البعض دليل يمكن إتباعه من قبل الجهات المعنية خلال المراحل المختلفة للسياسة العامة حتى يمكن التحكم في نتائج المترتبة عليها. إن دليل السياسة العامة الذي تقدم به بريدجمان وآخرون لم يقدم استشارات عن كيفية التعامل مع المراحل المختلفة للسياسة العامة، نظرا لأن الجهات المعنية ترفض من الأساس الأخذ بفكرة نظرية دائرة السياسة العامة. إن وجود الفجوة بين النظرية والتطبيق ليس مرده تجاهل أو دمج أو حرق المراحل، ولكن يعزیه البعض إلي تجاهل صانعي القرار لنظرية دائرة السياسة العامة لاعتبارات سياسية واجتماعية. (Bridgman & Davis, 1998; Edward et. al., 2001; Howlett & Ramesh, 2003)
- التركيز بشكل ملحوظ على تعقيدات السياسة العامة على أرض الواقع، وبالتالي يتحتم على محليي السياسة العامة قضاء وقت أطول في تحديد وتشخيص المشاكل الناتجة عن سياسات سابقة وإجراء أية تعديلات لازمة لزيادة مستوى فعليتها. (Wildavsky, 1979; Kentis and Schneider, 1991)
- توفير العديد من البدائل أمام صانع القرار، وبالتالي لم يعد الأمر مقتصرًا على استشارة محددة وتوصيات فريق عمل محدد كما كان الحال في الماضي.
- زيادة أهمية السياسة العامة في توجيه وتحديد مستقبل الشعوب والدول المعاصرة.

ويحدد برديمان وديفس ثمانية مراحل متداخلة للسياسة العامة، هي: ( Bridgman & Davis, 1998)

- تحديد المشكلة أو المشاكل التي تحظى باهتمام وأولويات صانعي القرارات.
- التحليل.
- اختيار الإدارة المناسبة.
- التنسيق.
- الاستشارات.
- اتخاذ أو صنع القرار.
- تطبيق القرار أو تنفيذه.
- التقييم والتعديل إذا لزم الأمر.

وبالرغم من أن أنصار نظرية دائرة السياسة العامة يتفقون على وجود العديد من المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة، إلا أنهم لا يتفقون في نفس الوقت على عدد هذه المراحل ومسمياتها من ناحية، ولا على ترتيب هذه المراحل من حيث الأولويات من ناحية أخرى. ويشير الشكل: 3-4 عموماً إلى أبرز المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة وفق منظور أغلبية أنصار هذه النظرية: (Nachmias & Felbinger, 1982)

ويلاحظ عموماً، أن اختلاف المراحل من حيث العدد والترتيب والمسميات يعني اختلاف مساهمة ودور الفاعلين والمؤسسات التي تسهم في المراحل المختلفة لعملية صنع السياسة العامة. فالأطراف المختلفة التي تساهم في عملية صنع القرار تتفاوت بطبيعة الحال في مهاراتها وخبراتها، وبالتالي تكون مساهماتها في مرحلة ما أكثر فاعلية من بقية المراحل الأخرى. إذن، فتعدد الأطراف والمراحل يعني أن السياسة العامة يمكن تطويرها وتكييفها مع الظروف البيئية المحيطة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

كما يلاحظ على الشكل: 4-4، مدى اتسام المراحل المختلفة لعملية السياسة العامة بالتسلسل المنطقي الذي يعكس واقع السياسة العامة المعاصرة، حيث أن مرحلة تحديد وتشخيص المشاكل الناتجة عن تطبيق سياسات عامة سابقة، إلى جانب المشاكل الجديد

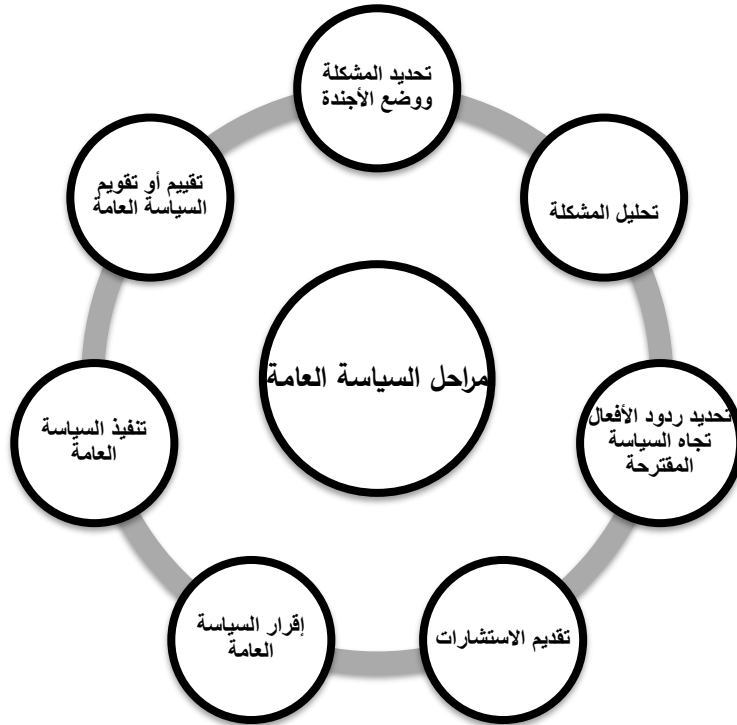


المرتبة عن تفاعل العوامل البيئية الداخلية والخارجية بأبعادها وعواملها المختلفة، تسبق من حيث التسلسل الزمني مرحلة صنع وتنفيذ السياسة العامة. كما يلاحظ على مراحل السياسة العامة، المشار إليها في الشكل: 4-4، أيضا تغطيتها للجوانب المختلفة للسياسات ابتداء من اختيار المشكلة ووضعها في الأجندة الحكومية، وانتهاء بمرحلة التنفيذ وما يصاحبه من قيام الأجهزة البيروقراطية بترشيد مواردها البشرية والمادية والتقنية بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة. ولا يقف الأمر عند مرحلة التنفيذ، بل إن وجود نظام للاتصالات قد يبلغ عن أية انحرافات، وبالتالي تقوم الجهات المختصة بتعديل السياسة العامة إذا لزم الأمر.

لقد استفاد أنصار دائرة السياسة العامة بشكل كبير من نقاط الضعف التي عانت منهما كل من النظرية الكلاسيكية والسلوكية للسياسة العامة. ونظرا لأن نظريات السياسة العامة تعكس جهد انساني تراكمي عبر العصور، عليه يلاحظ أنها تتطور وتتكيف باستمرار مع الظروف البيئية المحيطة، ولكنها لا تصل بطبيعة الحال إلى درجة الكمال. فالوصول إلى درجة الكمال قد يعني عدم حاجة الباحثين إلى مزيد من البحث والإبداع، ولكن ذلك يتناقض وأبجديات البحث العلمي في فروع المعرفة المختلفة.

#### الشكل: 4-4

مراحل السياسة العامة وفق منظور نظرية دائرة السياسة العامة



**انتقادات نظرية دائرة السياسة العامة:**

لكن النظرية المابعدية لدائرة السياسة العامة لا تخلو بدورها من نقاط ضعف، وعلية يمكن حوصلة الانتقادات الموجهة إليها في مجموعة النقاط التالية:

1. إن الانخراط في السياسة العامة يشير باستمرار إلي وجود فجوة بين النظرية والتطبيق، حيث يلاحظ مثلا أن المراحل المقترحة لعملية السياسة العامة يمكن اختصارها ودمجها، أو تغيير ترتيبها، أو التوسع فيها دون أن ينتج بالضرورة عن ذلك تكرار في إطار دائرة السياسة العامة. (Howlett & Ramesh, 2003)

2. كما يؤكد البعض الآخر في هذا السياق على أن تطبيق مقولات هذه النظرية المتعلقة بوجود مراحل متسلسلة للسياسة العامة على استراليا قد أوضح بجلاء وجود فجوة على مستوى التطبيق، وبالتالي يصف برديمان هذه النظرية بأنها أقرب ما تكون إلي نظرية ماكس فيبر المثالية للبيروقراطية. إن تطبيق هذا النظرية يشير إلي استمرار الفجوة بين النظرية والتطبيق، على اعتبار أنه يضيف سمة الرتابة على عملية السياسة العامة من ناحية، ويفرض التعقيد والاستمرارية بدل من عدم المرونة في الكشف والتطوير المنطقي للمراحل المشار إليها من ناحية أخرى. (Bridgman & Davis, 1998 and 2003)

3. إن نظرية دائرة السياسة العامة لا تعتبر بالنسبة لهاولت ورامش نظرية عامة ذات تطبيق مطلق كما يدعى أصحابها، نظرا لاستمرار صعوبة تحقق ذلك في إطار العلوم الاجتماعية. فالعلاقة بين نظرية وواقع دائرة السياسة العامة لا يمكن أن تعكس وجود علاقة خطية مفادها أن تحديد المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة يمكن أن تحل المشاكل العامة بطريقة منظمة وموحدة متعارف عليها. كما أن مودود يؤكد بدوره على عدم إمكانية تطبيق نظرية دائرة السياسة العامة في كل الدول، نظرا لاختلاف الظروف البيئية من بلد إلي آخر، وبالتالي فإن تسلسل مراحل السياسة العامة لا يمكن أن يكون بنفس الترتيب. (Hawlett & Ramesh, 2003)

4. عدم اختلاف هذه النظرية عن النظرية الكلاسيكية لصنع القرار، لاسيما فيما يتعلق بهدف تطوير نظرية عامة. فنظرية دائرة السياسة العامة بالنسبة ايفرت "Everett" عبارة عن

إصلاح وتطوير للنظرية الكلاسيكية العقلانية لصنع القرار، نظرا لتركيزها على تبني إجراءات رسمية من ناحية، وتجاهلها لكل التعقيدات المتعلقة بعملية صنع القرارات وما يرتبط بها من صراع للقوى الأمر الذي يجعله غير ملائم وغير عملي لدراسة معظم القضايا المتعلقة بالسياسة العامة من ناحية أخرى. (Everett, 2003) إن الجدل القائم بين الكلاسيك والمابعديين حول النظرية الأفضل لدراسة السياسة العامة يجب أن يأخذ في الحسبان جملة من الاعتبارات، لعل أهمها: أهمية الجمع بين البعدين النظري والعملي، ما مدى مساعدة صانع القرار على أداء مهامه بإتقان وفعالية، وتبني سياسة عامة أفضل. لكن المتمعن لخصائص النظريتين يمكنه ملاحظة وجود خصائص مختلفة لنظرية دائرة السياسة العامة، وهذه الخصائص هي:

- وجود تنافس وصراع على أولويات القيم في السياسة العامة.
- وجود تنافس وصراع على اختيار أساليب وأدوات السياسة العامة.
- احتمال تعديل أو تغيير السياسة العامة إذا ما دعت الحاجة إلي ذلك.
- إن السياسة العامة الجديدة من المحتمل أن تحدث تعديلات تدريجية للواقع الموجود والفعلي.

5. إن أهمية بعض المراحل على المستوى النظري لا تبرز بنفس الكيفية على المستوى العملي، حيث يلاحظ في هذا السياق أن بعض الدراسات التطبيقية قد أوضحت مثلا عدم التعرض أحيانا لمرحلة التقييم، أو عدم الاهتمام بمرحلة الاستشارات بنفس الكيفية، أو تطبق السياسة في الوقت الذي لم يفرغ فيه المحللين من أعمالهم. وفي بعض الأحيان تعطى الحلول وتحدد السياسة ويطلب من الخبراء بعد ذلك وضع الإطار الملائم لكي يتمشى والمراحل المحددة سلفا، ومن أمثلة ذلك سياسة استراليا تجاه الحرب في العراق، حيث وضعت وطبقت بالفعل تم حولت بعد ذلك إلي محلي السياسة العامة لتبريرها ووضع إطار ملائم لها حتى تحظى بتأييد الرأي العام لها. إن وجود هوة بين النظرية والتطبيق لا يعني بالضرورة عدم جدوى هذه النظرية، نظرا لأن تطبيقها يختلف من مكان إلي آخر ومن حالة إلي أخرى. عليه، يمكن القول مثلا أن هذه المراحل لا تطبق عندما

يكون الوقت ضيق لاتخاذ قرارات أثناء أزمات، أو عندما تزداد حدة الصراعات الداخلية وتضطر الحكومة إلي تغليب وجهة نظرها وسياستها.

6. إن تسلسل المراحل التي تشير إليها نظرية دائرة السياسة العامة قد لا تتماشى والواقع، حيث أن بعض المراحل قد تتقدم على البعض الآخر، أو أن بعض المراحل قد تحرق. فلقد أوجدت بعض الدراسات مثلا أن مرحلة تحديد واختيار المشكلة قد تحدد من جانب صانعي القرار قبل أن يتم تحديدها وبلورتها من قبل محلي السياسة العامة. كما أن البعض يؤكد على تجاهل صانعي القرار أحيانا لتسلسل مراحل السياسة العامة عن طريق رفضهم للتقارير البيروقراطية ذات العلاقة، عليه فإن محور تركيز نظرية دائرة السياسة العامة يجب أن ينصب على التأثير الذي يتمتع به المسؤولين في المراحل المختلفة لعملية صنع القرارات. (Cohen et. al., 1972; and Everett, 2003)

7. إن تقسيم عملية السياسة العامة إلي مراحل بغرض التبسيط لا يعنى بالضرورة تمشي ذلك وواقع السياسة العامة، وبالتالي فإن ذلك لا ينفي موقف النظرية الكلاسيكية التي تصف نظرية وواقع السياسة العامة بالتعقيد. إن مراحل السياسة العامة التي تؤكد عليها هذه النظرية تصلح لأن تكون دليل عن الكيفية التي يجب أن تصنع بها سياسة عامة مثالية.

8. إن اقتصار نظرية دائرة السياسة العامة على تقديم وصف للمشاكل واقتراح استشارات لحلها قد يقود إلي وجود تناقض طالما أن الاستشارات والحلول تعكس بعدا قيميا لا يمتشى بالضرورة مع الواقع المعاش. (Smith & May, 1993) إن البعد القيمي أو التحليلي الذي يركز عليه أصحاب نظرية دائرة السياسة العامة جعل البعض يشكك في الاستفادة منها على أرض الواقع، نظرا لافتقارها إلي وجود مفاهيم ومؤشرات إجرائية قابلة للقياس والتطبيق. لكن أنصار النظرية يؤكدون بدورهم على عدم صحة ذلك حيث يصفون سمة الوصف بهدف تضيق الفجوة القائمة. (May & Wildavsky, 1978; ) (Nachmias & Felbinger, 1982) فنظرية دائرة السياسة العامة تجمع إذن بين الوصف والتحليل، (Everett, 2003) نظرا لأنها: (Bridgman & Davis, 1998; ) (Howlett and Ramesh, 2003)

- تعكس وجود مراحل محددة ومرتبطة، حيث أن المراحل لا تعني مجرد إتباع عدد معين من الخطوات لصنع القرارات، ولكنها تشير أيضا إلي الكيفية التي يمكن التفكير من خلالها في العملية السياسية. (Everett, 2003)
- تهدف إلي حل مشكلة أو مشاكل تهم الجماعة ككل.
- وجود عدد من المؤسسات والتنظيمات والأطراف التي تشارك في المراحل المختلفة للسياسة العامة.
- وجود نظام فعال للاتصالات وردود الأفعال يمكن الاستفادة منه في تبني سياسات عامة أكثر استجابة وتفاعلا مع البيئة المحيطة.

### خاتمة الفصل الرابع

من الواضح أن النظرية المابعدية للسياسة العامة قد استفادت من الانتقادات الموجهة إليّ النظريتين الكلاسيكية والسلوكية معا، وبالتالي جاءت فرضياتها أكثر تجسيد لواقع السياسة العامة في دول عالمنا المعاصر. فأنصار النظرية المابعدية للسياسة العامة يهدفون إليّ أن تكون نظريهم عامة صالحة لكل مكان وزمان، لاسيما وأنهم تداركوا العديد من الانتقادات الموجهة للأدبيات السابقة لهم. وإذا كانت النظريتين الكلاسيكية والسلوكية لم تتجحا في تطوير نظرية مستقلة متكاملة للسياسة العامة، فإنه من الواضح أيضا أن أنصار النظرية المابعدية للسياسة العامة قد نجحوا في ذلك من خلال تطويرهم لأطر نظرية سابقة، مثل النظريات المابعدية الجديدة، أو من خلال تطوير ما يعرف بنظرية دائرة السياسة العامة.

وطالما ان البحث العلمي يعني الاستفادة من الاخطاء والقدرة على الابداع والتطوير، عليه فإن النظريات المابعدية الجديدة قد استفادت من الانتقادات الموجهة إليها وأصبحت تتعامل مع السياسة العامة كعملية. فالنظرية الكلاسيكية الجديدة بفروعها المختلفة لا تقف عند اتخاذ القرار، ولكنها تتعدى ذلك إليّ النتائج المترتبة على السياسات العامة. ولا يعني تطوير النظرية الكلاسيكية الجديدة بفروعها المختلفة لفرضياتها أنها بعيدة عن النقد، حيث أن ذلك يعتبر سمة من سمات التقدم العلمي في مجالات المعرفة المختلفة، ولا يعتبر مجال تحليل السياسة العامة استثناء للقاعدة.

ويعتبر انصار النظرية المؤسساتية الجديدة للسياسة العامة من المتأثرين بالنظرية السلوكية خاصة نظرية الاتصالات والنظم، حيث أصبح التعامل مع السياسة العامة يتم في إطار تصنيفها إليّ نظم فرعية، هي كما لاحظنا:

- السياسة العامة للتوزيع.
- السياسة العامة لإعادة التوزيع.
- السياسة العامة الانتخابية.
- السياسة العامة التنظيمية.

وتعتبر نظرية دائرة السياسة العامة عموماً من أبرز إسهامات المدرسة المابعدية في نهاية القرن العشرين، حيث اتسمت هذه النظرية بقدرتها على الوصف والتحليل والتنبؤ في نفس الوقت. فنظراً لأن المدرسة المابعدية تعكس إطار فكري يوفق بين آراء المدرستين التقليدية والسلوكية، عليه فإن أنصارها قد نجحوا في عملية التوفيق بين التحليل والوصف، والبعدين القيمي والامبيريقى، والكمي والكيفي. كما ان نظرية دائرة السياسة العامة تتسم بالمرونة من حيث تقليص او التوسع في المراحل المختلفة للسياسة العامة، وذلك تمشياً مع ظروف كل نظام سياسي على حدة. عليه، يلاحظ ان الأدبيات قد تتفاوت في تعداد مراحل السياسة العامة، حيث أن ذلك لا يتناقض وأسس نظرية دائرة السياسة العامة.

لكن عمومية وقدرة نظريات السياسة العامة المابعدية لا يعني بأي حال من الأحوال خلوها من النقد، حيث لاحظنا أن جميعها قد تعرضت بشكل أو بآخر لجملة من الانتقادات. إن الانتقادات الموجهة إلي نظرية السياسة العامة المابعدية لا يقلل من إسهامها في مجال وصف وتفسير السياسة العامة التي تتسم بالتعقيد والتداخل على أرض الواقع. فبينما يسعى منظرو السياسة العامة إلي تقليص الفجوة بينهم وبين صانعي ومنفذي القرارات، يلاحظ أن السياسيين لا يهتمون بهذا الجانب بنفس القدر، وبالتالي يلاحظ وجود فجوة بين النظرية والتطبيق في مجال دراسات السياسات العامة.

## خاتمة الكتاب

إن السياسة العامة، سواء أكانت نتيجة، أم سبب، أم عملية، تحظى اليوم باهتمام الباحثين والسياسيين والعامة نظرا لارتباطها بالحياة اليومية للجميع. ولقد لاحظنا من تتبع أدبيات الموضوع أن السياسة العامة لنظرية متكاملة قد مرت بمراحل مخاض طويلة نتج عنها ولادة أول نظرية متكاملة تعني بموضوع السياسة العامة من جميع جوانبه، وهي النظرية المابعدية لدائرة السياسة العامة.

ووفقا لفلسفة توماس كون عن الثورة العلمية، فقد لاحظنا وجود ثلاثة ثورات متتالية في مجال دراسة السياسة العامة، وهي: الثورة الكلاسيكية التي يعود إليها الفضل في تأسيس العلوم السياسية، والثورة السلوكية التي يعود إليها الفضل في بروز علم السياسة المستقل، والثورة المابعدية التي أسهمت في تطوير نظرية متكاملة للسياسة العامة. لكن تطوير نظرية متكاملة للسياسة العامة لا يعني عدم الاستفادة من مساهمات النظريتين الكلاسيكية والسلوكية في هذا المجال، وعليه يلاحظ أن نظرية دائرة السياسة العامة تعتبر مستوفية لشروط النظرية من حيث: الوصف، والتحليل، والتبوء وهي سمات عجزت الأطر النظرية السابقة على تحقيقها مجتمعة. بالرغم من تداخل وحدائث علم السياسة العامة، إلا أن الأدبيات قد تعرضت لجوانب وأبعاد مختلفة تغطي الأبعاد: النظرية، أو العملية، أو كلاهما معا. وإذا كانت بعض مؤلفات السياسة العامة قد ركزت على مرحلة أو مراحل مختلفة لعملية السياسة العامة في دولة ما، فإن البعض الآخر قد ركز بدوره على مقارنة السياسة العامة في مجال معين على مستوى جهوي، أو إقليمي، أو عالمي.

عليه يتضح أن المتخصص لأدبيات السياسة العامة يلاحظ بجلاء الغنى الملحوظ لهذا المجال من مجالات المعرفة الاجتماعية. ولا ندعي في هذا المقام تغطية حقل السياسة العامة، ولكن يمكن القول أن الفصول المختلفة لهذا العمل تتعرض إلي الأبعاد التالية في إطار علم السياسة العامة:



أولاً، البعد النظري للسياسة العامة، حيث لاحظنا أن الفصل الأول قد تعرض بشيء من التفصيل إلى نشأة وتطور نظرية السياسة العامة التي شهدت ثلاث توارث متتالية منذ أن تأسس علم السياسة في بداية القرن العشرين، وبالتالي يمكن القول أن هناك:

- نظرية كلاسيكية تتعامل مع السياسة العامة كنتيجة أو متغير تابع.
- نظرية سلوكية تتعامل مع السياسة العامة كسبب أو متغير مستقل.
- نظرية ما بعدية تعتبر السياسة العامة عملية معقدة لها مراحل متعددة ومتداخلة، وبالتالي فإنها قد تكون سبباً ونتيجة في نفس الوقت.

ثانياً، البعد العملي أو التطبيقي للسياسة العامة، حيث يتم التركيز على تنفيذ ونتائج السياسة العامة على عدة مستويات ومراحل. فالسياسة العامة ليست مجرد باراديم يجسد وجود نظريات ونماذج وأطر نظرية كلاسيكية أو سلوكية، ولكنه يعتبر أيضاً مجال يتم فيه دراسة سياسات عامة على أرض الواقع. وإذا كانت العلوم بشكل عام، والعلوم الاجتماعية بشكل خاص تعاني من وجود فجوة بين النظرية والتطبيق، فإنه يمكن التأكيد في هذا السياق على أن حقل السياسة العامة لا يعتبر استثناء لهذه القاعدة. ويلاحظ في هذا السياق عموماً، أن المجال التطبيقي للسياسة العامة يركز على:

- دراسة مجال أو فرع معين من مجالات السياسة العامة، وذلك مثل السياسة العامة للتعليم، أو السياسة العامة للصحة، أو السياسة العامة للضمان الاجتماعي.
- وصف وتحليل السياسة العامة لدولة ما، ويلاحظ هنا أن محور التركيز ينصب على دراسة واقع السياسة العامة ككل من حيث الأهداف المنشودة، الوسائل المتاحة، والتقويم إذا لزم الأمر.
- مقارنة السياسات العامة لقطاعات معينة في إطار دولة ما، أو إجراء المقارنة على مستوى دولتين أو أكثر. فالباحث قد يهتم بالإجابة على تساؤلات، مثل: لماذا يحظى قطاع الدفاع بأهمية تفوق قطاعي التعليم والصحة؟، أو لماذا السياسة الأمنية أكثر نجاحاً في الدول "أ" منها في الدول "ب"؟، أو كيف ولماذا حققت السياسة العامة للخصخصة نجاحاً ملحوظاً في آسيا وأخفقت في أفريقيا؟

ثالثاً، الجمع أو التوفيق بين البعدين النظري والعملي، حيث يسعى الباحث في مثل هذه الحالة إلى اختبار فرضيات نظرية معينة على المراحل المختلفة للسياسة العامة، ومن أمثلة ذلك دراسة تأثير العوامل الداخلية أو الخارجية، أو كلاهما معاً على السياسة العامة في دولة أو مجموعة دول. ولقد لاحظنا أن الفصول المختلفة قد اتبعت منهجية الجمع بين البعدين النظري والتطبيقي، حيث تمّ التعرض للأبعاد النظرية لعلم السياسة العامة في الفصل الأول. كما تمّ التعرض للبعد التطبيقي ومدى علاقته بالجانب النظري في الفصول الثلاثة الأخيرة من هذا الكتاب.

## المراجع:

- الفهداوي، فتحي خليفة، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**. (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001).
- المغربي، محمد زاهي، نجيب المحجوب الحصادي، وأم العز على الفارسي (تحرير)، **السياسات العامة: أبحاث مؤتمر السياسات العامة (بنغازي: مركز البحوث والاستشارات، 2007)**، ص ص. 14-33.
- أندرسون، جيمس، **صنع السياسة العامة**، ترجمة عامر الكبيسي (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2002).
- توماس كون، **بنية الثورات العلمية**، ترجمة شوقي جلال (الكويت: سلسلة عالم المعرفة رقم 168، 1992
- خشيم، مصطفى عبد الله، **نظريات علم الإدارة العامة**. (طرابلس: منشورات جامعة الفاتح، 2001).
- خشيم، مصطفى عبد الله، **مبادئ علم الإدارة العامة**. (طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 2002)
- خشيم، مصطفى عبد الله، **مناهج وأساليب البحث السياسي**. (طرابلس: منشورات الهيئة القومية للبحث العلمي، 2002ب).
- خشيم، مصطفى عبد الله، "البعد السياسي لجائحة كورونا: حالة ليبيا." **مجلة العلوم السياسية والقانون**، المجلد 5، العدد 29 (سبتمبر 2021): 153-176، في <https://democraticac.de>
- عبد القوي، خيرى عبد الله، **دراسة السياسة العامة**. (الكويت: ذات السلاسل، 1989).
- غانم، السيد عبد المطلب (تحرير)، **تقويم السياسات العامة**. (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1989).
- ميكافيلي، نيقولا، الأمير ، ترجمة خيرى حماد (بيروت: دار الآفاق الجديدة، 1981)
- هلال، على الدين، **تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية**. (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988).

## المراجع الأجنبية:

- Allison, Graham, **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. (New York: Harper Collins, 1971)
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, **Comparative Politics: System, Process, and Policy** (Boston: Little, Brown and Company, 1978)
- Bachrach, P. S. and M. S. Baratz, **Power and Poverty: Theory and Practice** (New York: Oxford University Press, 1970)
- Bacon, F., **New Atlantis**, edited by G. C. Moore Smith (Cambridge: Cambridge University Press, 1900)
- Bali, Azad Singh, et. al. "Procedural Policy Tools in Theory and Practice." **Policy and Society**. Vol. 40, No. 3 (August 2021): 295-311. At <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2021.1965379?scroll=top&needAccess=true> (Accessed on December 11, 2021)
- Beach, Lee Roy and Terence R Mitchell. A Contingency Model for the Selection of Decision Strategies. **Academy of Management Review**. Vol. 3, No. 3 (1978): 439-449. At <https://www.jstor.org/stable/257535> (Accessed on November, 2020)

- Bendor, J. and T. Hammond, "Rethinking Allison's Models" **American Political Science Review** 86, 2 (1992): 301-322.
- Bridgman, P. and G. Davis, **The Australian Policy Handbook**. (Sydney: Allen and Unwin, 1998)
- Bridgman, P. and G. Davis, "What Use is a Policy Cycle?: Plenty, If the Aim is Clear," **The Australian Journal of Public Administration** 62, 3 (2003):98-102.
- Clegg, S. and D. Dunkerly, **Organization, Class and Control** (London: Routledge, 1980)
- Cobb, R. W. and C. D. Elder, **Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building** (New York: Johns Hopkins University Press, 1972)
- Cyert, R. M. and J. G. March, **A Behavioral Theory of the Firm**. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992)
- Deutsch, K. W. **The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control** (New York: Free Press of Glencoe, 1963)
- Dewey, J., **The Public and its Problems** (New York: Holt, 1927)
- Dewey, J., **Freedom and Culture** (New York: Putnam, 1963)
- Dimock, Marshall E. and Gladys O. Dimock, **Public Administration**. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969)
- Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy** (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1976)
- Easton, David, **A Systems Analysis of Political Life** (Chicago: the University of Chicago Press, 1979)
- Edward, M. et. al., **Social Policy, Public Policy**. (Sydney: Allen and Unwin, 2001)
- Etzioni, A., **The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes** (New York: Free Press, 1968)
- Etzioni, A., **The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda** (New York: Crown Publishers, 1993)
- Everett, S., "The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?" **The Australian Journal of Public Administration** 62, 2 (2003): 65-70.
- Fischer, F. and J. Forester (Eds.), **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning** (London: Duke University Press, 1993)
- Friedman, Lee S., **The Microeconomics of Public Policy Analysis** (Princeton: Princeton University Press, 2002)
- Gramsci, A., **Selections from the Prison Notebooks**, Edited by Q. Hoare and G. Nowwell-Smith (Chicago: International Publishing Corporation, 1971)
- Habermas, J., **Towards a Rational Society** (London: Heinemann, 1971)
- Habermas, J., **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Categorisation of Bourgeois Society** (London: Polity Press, 1986)
- Habermas, J., **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Categorisation of Bourgeois Society** (London: Polity Press, 1989)
- Heywood, Andrew, **Political Theory: An Introduction** (New York: Palgrave, 1999)
- Heidenheimer, A., et. al., **Comparative Public Policy: Politics of Social Choice in America, Europe and Japan** (New York: St Martin's Press, 1990)
- Henry, Nicholas, **Public Administration and Public Affairs**. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1980)
- Hogwood, B. W., and L. A. Gunn, **Policy Analysis for the real World** (London: Oxford University Press, 1984)

- Howard, C., "Bureaucrats in the Social Policy Process: Administrative Policy Entrepreneurs and the Case of Working Nation," **The Australian Journal of Public Administration** 62, 3 (2001):56-65.
- Howlett, M. and S. Ramesh, **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Sub-systems**. (Don Hills: Oxford University Press, 2003)
- James, W., **Pragmatism** (New York: Meridian Books, 1970)
- Jenkins, W. I., **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective** (London: Martin Robertson, 1978)
- John, Peter. "Theories of policy change and variation reconsidered: a prospectus for the political economy of public policy." **SSRN Electronic Journal**. (January 2013), at [https://www.researchgate.net/publication/272300819\\_New\\_Directions\\_in\\_Public\\_Policy\\_Theories\\_of\\_Policy\\_Change\\_and\\_Variation\\_Reconsidered](https://www.researchgate.net/publication/272300819_New_Directions_in_Public_Policy_Theories_of_Policy_Change_and_Variation_Reconsidered) (Accesses on December 1, 2021)
- Kentis, P. and V. Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Tool Book," **Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations**. Edited by B. Martin and R. Mayntz (Boulder: West view Press, 1991)
- Kooiman, J. (Ed.), **Modern Governance: New Government-Society Interactions** (London: Sage Publication, 1993)
- Kuhn, Thomas, **The Structure of Scientific Revolutions** (Chicago: Chicago University Press, 1962)
- Lasswell, H. D., **The Analysis of Political Behavior: An Empirical Approach** (London: Kegan Paul, 1948)
- Lasswell, H. D., "Democratic Character," in **The Political Writings of Harold Lasswell** (Glencoe, Ill.: Free Press, 1951)
- Lasswell, H. D., "The Emerging Conception of the Policy of Science," **Policy Science** 1 (1970): 3-14.
- Lasswell, H. D. and M. S. McDougal, **Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy** (New Haven, Conn.: New Haven Press, 1992)
- Lindblom, C. E., "The Science of Muddling Through" **Public Administration Review** 19 (1959): 78-88.
- Lindblom, C. E., **The Policy-Making Process** (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968)
- Lindblom, C. E., "Still Muddling Through" **Public Administration Review** 39, 6 (1979): 517-525.
- Lindblom, C. E., **Inquiry and Change: the Troubled Attempt to Understand and Shape Society** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990)
- Lowi, T. J., "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory," **World Politics** 16 (1964):677-693.
- Lowi, T. J., "Decision-Making vs Public Policy: Towards an Antiidote for Technocracy," **Public Administration Review** 30 (1970): 314-325.
- Lowi, T. J., "Four Systems of Policy Politics and Choice," **Public Administration Review** 32 (1972): 298-310.
- Luthans, Fred, **Organizational Behavior**. (New York: McGrew Hills, 1985)
- Marini, F., **Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective** (Atlanta, G a.: Chandler Pub. Co., 1971)
- May, P, "Politics and Policy Analysis," **Political Science Quarterly** 101, 1 (1986): 109-125.

- May, J. and A. Wildavsky (Eds.), **The Policy Cycle**. (London: Sage Publication, 1978)
- Miller, David (Ed.), **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought** (New York: Basil Blackwell Inc, 1987)
- Morgan, Michael, Martin Rein and Robert Goodin (Eds.), **The Oxford Handbook of Public Policy**. (New York: Oxford University Press, 2006)
- Nachmias, D and Felbinger, "Utilization in the Policy Cycle: Direction for Research," **Policy Studies Review** 2, 2 (1982):300-308.
- Nagel, S. S., "Conflicting Evaluations of Policy Studies," in **Public Administration**, Edited by N. B. Lynn and A. Wildavsky (Chatham, NJ: Chatham House, 1990)
- Nozick, R., **Anarchy, State and Utopia** (New York: Basic Books, 1974)
- Osborne, D. and T. Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector** (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992)
- Parsons, Wayne, **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis** (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1995)
- Popper, K., **The Poverty of Historicism** (London: Routledge, 1957)
- Popper, K., **Conjectures and Refutations** (London: Routledge, 1963)
- Popper, K., **Unended Quest: An Intellectual Autobiography** (London: Collins/Fontana, 1976)
- Pressman, J. and A. Wildavsky, **Implementation** (Berkeley: University of California Press, 1984)
- Radin, B. A., "Policy Analysis in the Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation in HEW/HHS: Institutionalization and the Second Generation," in **Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think**. Edited by C. H. Weiss (Newbury Park, Cal.: Sage Publications, 1992)
- Radin, B. A., **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**. (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003).
- Rawls, J., **A Theory of Justice** (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971)
- Riggs, Fred W. **The Ecology of Public Administration** (Bombay : Asia Publishing House , 1961)
- Rosenbloom, David and Robert Kravchuk, **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector** (New York: McGraw-Hill, 2005)
- Roskin, Michael, et. al., **Political Science: An Introduction** (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1997)
- Sabatier, P. A., "Toward Better Theories of the Policy Process," **PS: Political Science and Politics** 24 (1991):147-156.
- Sabine, George H. and Thomas L. Thorson, **A History of Political Theory** (Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1973)
- Schmidt, Stephen J., **Econometrics**. (Boston: McGraw-Hill, 2005)
- Simon, H. A., **Models of Man: Social and Rational**. (New York: John Wiley, 1957)
- Smith, S., "Allison and the Cuban Missile Crisis," **Millennium** 9, 1 (1981):21-40.
- Smith, G. and D. May, "The Artificial Debate between Rationalist and Instrumentalist: Models of Decision Making," In **The Policy Process: A Reader**. Edited by M. Hills (New York: Harvester Wheat sheaf, 1993)
- Trske, P. and M. Schneider, "The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers," **Public Administration Review** 54, 4 (1994):331-340.

- Westergaard, J. and H. Resler, **Class in a Capitalist Society** (Harmondsworth: Penguin, 1976)
- Wildavsky, A., "Principles for a Graduate School of Public Policy," **Public Administration Review** 26 (1966): 292-310.
- Wildavsky, A., "Principles for a Graduate School of Public Policy," **Public Administration Review** 26 (1978): 12-31.
- Wildavsky, A., **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. (Boston: Little Brown and Company, 1979)
- Wildavsky, A., "Choosing Preferences by Constructing Institutions: a Cultural Theory of Preference Formation," **American Political Science Review** 81 (1978): 3-22.
- Wilson, W., "The Study of Administration," **Political Science Quarterly** 2 (1887): 197-222.



## السيرة الذاتية للمؤلف

الاسم: مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم  
تاريخ الميلاد: 1955-02-19

العنوان: ص ب: 16414، الزاوية الغربية – ليبيا،  
الهواتف: 7625763 (0021823) منزل  
00218913715687 نقال  
البريد الإلكتروني: m.kashiem@uot.edu.ly  
<mabulgasem@yahoo.com>  
<drmustafa.pol.1952@gmail.com>  
<mabulgasem@facebook.com>

### المؤهلات:

- بكالوريوس علم سياسية، جامعة القاهرة، 1975.
- ماجستير علم سياسية، جامعة تولين "Tulane University"، نيو أورلينز "New Orleans"، لويزيانا "Louisiana"، الولايات المتحدة الأمريكية "USA"، 1982، عنوان رسالة الماجستير: "تلاحم المجموعة العربية في الأمم المتحدة".
- دكتوراه علم سياسية، جامعة تولين، الولايات المتحدة، 1986. عنوان رسالة الدكتوراه: "السلوك التصويتي للدول العربية-الأفريقية في الجمعية العامة للأمم المتحدة في الفترة 1956-1981".

### مجالات الاهتمام:

ليبيا، العالم العربي، العالم الإسلامي، أفريقيا، البحر الأبيض المتوسط، أوروبا المعاصرة، آسيا والأمريكتين.

### مواضيع الاهتمام:

فروع علم السياسة، مناهج وأساليب البحث العلمي، الإدارة العامة، السياسة العامة، النظم السياسية المعاصرة، السياسة الخارجية، العلاقات الدولية، الإدارة الدولية للامتيازات، القانون الدولي، المنظمات الدولية والإقليمية، السياسة والحكم في ليبيا، والعلاقات الليبية-الإيطالية.

### الخبرات:

- |   |            |
|---|------------|
| ملحق ثم سكرتير ثالث في وزارة الخارجية الليبية.  | 1977-1975  |
| ملحق تجاري في وزارة الاقتصاد والتجارة.  | 1978-1977  |
| معيد بقسم العلوم السياسية، جامعة بنغازي   | 1978       |
| محاضر ثم أستاذ مساعد بقسم العلوم السياسية، جامعة بنغازي.  | 1993-1986  |
| أستاذ مشارك (1993) ثم أستاذ (1997) بقسم العلوم السياسية، جامعة طرابلس.                                | ... -1993  |
| منسق الدراسات العليا بقسم العلوم السياسية، جامعة طرابلس.  | 1995-1993  |
| أستاذ مشارك ثم أستاذ منذ 1997 بقسم العلوم السياسية، جامعة طرابلس.                                     | 1997-1993  |
| عميد كلية الاقتصاد- جامعة الزاوية.  | 2008-2001  |
| مستشار بمعهد الإنماء العربي، طرابلس-ليبيا.  | 2008-2001  |
| رئيس لجنة الشؤون العلمية لأعضاء هيئة التدريس بجامعة الزاوية.  | 2005-2002  |
| عضو لجنة اعتماد وتقويم مؤسسات التعليم العالي، قرار التعليم رقم 317 لعام 2005.                         | 2007-2005  |
| عضو اللجنة الاستشارية بمجلة البحوث الاقتصادية، بنغازي – ليبيا.  | 2010-2007  |
| عضو فريق العمل الاستشاري الاقتصادي للمعاون للجنة التخطيط، قرار وزير التخطيط سابقا رقم (14) لسنة 2009. | 2009 -2007 |
| المستشار السياسي لرئيس مجلس حكومة الانقاذ الوطني السيد عمر سليمان الحاسي.                             | 2014       |
| عضو اللجنة العلمية، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين- ألمانيا.          | 2021       |
- أولا، كتب منشورة باللغة العربية:
- 1990 التنشئة السياسية: دراسة تحليلية. (ترجمة بلاشتراك مع زميل)، تأليف ريتشارد داوسن وآخرون، بنغازي: منشورات جامعة قار يونس. (طبعة ثانية 1998)



- 1990 قضايا وأزمات دولية معاصرة: النظرية والتطبيق. طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة. (طبعة ثانية 1997)
- 1993 مبادئ علم الإدارة العامة. بنغازي: منشورات مركز بحوث العلوم الاقتصادية (طبعة ثانية 2002).
- 1993 الأيديولوجية والسياسة: دراسة في الأيديولوجيات السياسية المعاصرة. (بالاشتراك مع زميلين)، طرابلس: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان. (طبعين ثانية 1995 وثالثة 2003)
- 1996 موسوعة علم السياسة: مصطلحات مختارة. طرابلس: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان. (طبعة ثانية 2004)
- 1996 موسوعة علم العلاقات الدولية: مفاهيم مختارة. طرابلس: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان. (طبعة ثانية 2004)
- 1996 مناهج وأساليب البحث السياسي. طرابلس: الهيئة القومية للبحث العلمي. (طبعة ثانية، 2002)
- 2001 نظريات علم الإدارة العامة. طرابلس: منشورات جامعة الفاتح.
- 2002 الشراكة الأوروبية-المتوسطية: ترتيبات ما بعد برشلونة. طرابلس: منشورات معهد الإنماء العربي.
- 2002 الشراكة الأوروبية-المتوسطية: النتائج وردود الأفعال. طرابلس: منشورات معهد الإنماء.
- 2004 القانون الدولي: الإطار النظري والمصادر. طرابلس: منشورات المكتب الوطني للبحث والتطوير.
- 2004 القانون الدولي: الأشخاص. طرابلس: منشورات المكتب الوطني للبحث والتطوير.
- 2004 القانون الدولي: الإقليم والأفاق الجديدة. طرابلس: منشورات المكتب الوطني للبحث والتطوير.
- 2008 منظمة التجارة العالمية: النظرية والتطبيق. طرابلس: منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، 2008.
- 2009 تصميم البحوث العلمية في إطار العلوم الاجتماعية. طرابلس: منشورات الدار الأكاديمية للطباعة والتأليف والترجمة والنشر، 2009.
- 2010 العلاقات الدولية والألعاب الأولمبية. طرابلس: مكتب الإعلام والتوثيق باللجنة الأولمبية الليبية، 2010.
- 2013 تأثير التحولات الديمقراطية على الثقافة السياسية في ليبيا الجديدة. طرابلس: هيئة دعم وتشجيع الصحافة، 2013.
- 2014 فجوة الجندر العربية في الألفية الثالثة. طرابلس: منبر المرأة الليبية، 2014.
- ثانياً، مقالات منشورة باللغتين العربية والانجليزية:  
أكثر من مائتي دراسة ومقالة منشورة في دوريات ليبية وعربية ودولية، ومن أمثلة ذلك:
- 2009 "تأثير هجرة العقول الأفريقية على عملية التنمية البشرية: النظرية والواقع." مجلة البحوث الاقتصادية. المجلد 20، العدد 1-2 (ديسمبر 2009): 223-264.
- 2012 "الإتحاد المغاربي بين ضعف الإرادة وتزايد التحديات" مجلة المستقبل العربي 34، 397 (مارس 2012):  
[http://www.caus.org.lb/Home/publication\\_popup.php?ID=4654&MedialD=2](http://www.caus.org.lb/Home/publication_popup.php?ID=4654&MedialD=2)، في 10-30،
- 2012 "انتخابات المؤتمر الوطني العام في ليبيا: مسار التحول الديمقراطي" مجلة المستقبل العربي. العدد 406 (ديسمبر 2012) في  
[http://www.caus.org.lb/Home/publication\\_popup.php?ID=4654&MedialD=2](http://www.caus.org.lb/Home/publication_popup.php?ID=4654&MedialD=2)
- 2012 "الأخوان المسلمون في ليبيا وتحولات العلاقة مع النظام،" في ليبيا بعد القذافي: صراع التيارات ومخاوف الحرب الأهلية. (دبي: مركز المسبار للدراسات والبحوث، 2012): 89-120.
- 2015 "اتجاهات الرأي العام الليبي تجاه الفيدرالية: هل الفيدرالية ضرورة أم التزام؟" مجلة كلية الاقتصاد للبحوث العلمية، جامعة الزاوية، 1، 1 (مارس 2015): 25-8، في  
<https://zu.edu.ly/ecozawia/issues.htm>
- 2018 "تأثير الهجرة غير الشرعية في العلاقات الإيطالية الليبية" مجلة السياسة الدولية (1-4-2018)، في  
<http://www.siyassa.org.eg/>
- 2018 "التأييد التركي للقضايا العربية في الألفية الثالثة" مجلة جامعة صبراتة العلمية، العدد الثالث (يونيو 2018):  
22-1، في <https://jhs.sabu.edu.ly/index.php/hsjsu/article/view/44/39>
- 2019 "الانتخابات الليبية: المفهوم والابعاد." مجلة جامعة صبراتة العلمية، المجلد 3، العدد 2 (ديسمبر 2019):  
18-43، في <https://jhs.sabu.edu.ly/index.php/hsjsu/article/view/120/84>
- 2021 "الأزمة الليبية: المفهوم والابعاد." متابعات أفريقية. العدد 12 (ابريل 2021): 8-15. في  
<https://www.kfcris.com/pdf/84fa54778eeabd4808cf77875c82dfe7606ec0cbb43c0.pdf>
- 2021 "نظرية المؤامرة في إطار علم السياسة." في مجلة جامعة صبراتة العلمية، المجلد 5، 1 (يونيو 2021)، في  
<https://jhs.sabu.edu.ly/index.php/hsjsu/article/view/148/105>
- 2021 "النماذج الانتخابية المتاحة ومستقبل النظام الحزبي في ليبيا الجديدة." Research Gates. net (يوليو 2021): 1-38.

- 2021 "البعد السياسي لجائحة كورونا: حالة ليبيا." *مجلة العلوم السياسية والقانون*، العدد 5، 29 (سبتمبر 2021): 153-176، في <https://democraticac.de>
- 2012 "The Italian Role in the Libyan Spring Revolution: Is It a Shift from Soft Power to Hard Power?" *Contemporary Arab Affairs* Volum 5, Issue 4 (2012):556-570, at <http://dx.doi.org/10.1080/17550912.2012.728396>
- 2015 "The Arab gender gap in the new millennium" *Net Journal of Social Sciences*, 3, 3(2015): 77-88, at <http://www.netjournals.org/pdf/NJSS/2015/3/15-040.pdf>
- 2016 "The Impact of Ideology upon Arab Unity," *Net Journal of Social Sciences*, 4, 4 (October 10 2016): 59-69, at [http://www.netjournals.org/z\\_NJSS\\_16\\_022.html](http://www.netjournals.org/z_NJSS_16_022.html)
- 2017 "The dynamic of Libyan legislative process in the post-Gaddafi era: The case of the NGC and the NTC," *Net Journal of Social Sciences* , Volume 5, Issue 2 (May 9, 2017): 21-34, at: [http://www.netjournals.org/z\\_NJSS\\_17\\_014.html](http://www.netjournals.org/z_NJSS_17_014.html)
- 2018 "The Impact of Environmental Factors upon Italy Illegal Migration Policy in the New Millennium" *Sabratha University Scientific Journal*. Issue No 04 (December 2018): 1-27, at <https://jhs.sabu.edu.ly/index.php/hsjsu/article/view/83/65>
- 2019 "The Libyans Attitudes towards Democratic Transition during the Period from 2012 to 2014" *Sabratha University Scientific Journal*, Issue No 05 (June 2019): 1-25, at: <https://jhs.sabu.edu.ly/index.php/hsjsu/article/view/116/82>
- 2021 "Turkey Pro-Arab Stand in the New Millennium: A Comparative Study." *Turkish Studies – Social Science* (April 2021): 647- 661. At <https://turkishstudies.net/social-sciences?mod=tammetin&makaleadi=&makaleurl=24c26350-ce98-4217-a41a-6561eb41576e.pdf&key=44219>
- 2021 "Content Analysis of the Human Rights Council's Resolution Regarding Gaza and Occupied Palestine." *ResearchGates.net* (July 2021), at [https://www.researchgate.net/publication/353342174\\_alnmadhj\\_alantkhabyt\\_almtaht\\_wmstqbl\\_alnzam\\_alhzby\\_fy\\_lybya\\_aljdydt\\_Elections\\_choices\\_and\\_the\\_Future\\_of\\_Libyan\\_Political\\_Parties](https://www.researchgate.net/publication/353342174_alnmadhj_alantkhabyt_almtaht_wmstqbl_alnzam_alhzby_fy_lybya_aljdydt_Elections_choices_and_the_Future_of_Libyan_Political_Parties)
- 2021 "The Impact of Illegal immigration upon the Maltese-Libyan Bilateral Relations." *Journal of Political Science and Law*, Issued by the Democratic Arabic Center, Berlin, Germany. Vol. 05, No. 30 (December 2021): 336-362. At <https://democraticac.de/?p=78819>
- 2021 "Combating Illegal Migration: MoU Between Libya and Italy." *Journal of Political Trends*. Issued by the Democratic Arabic Center, Berlin, Germany. Issue 17 (December 2021), at <https://democraticac.de/?p=79089>

## ثالثاً، عضوية المؤسسات العلمية:

- الجمعية الليبية للعلوم السياسية.
- الجمعية العربية للعلوم السياسية.
- الجمعية الأفريقية للعلوم السياسية.
- الجمعية الدولية للعلوم السياسية.

