TJFPS

IRAQI Academic Scientific Journals

العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Contents lists available at :
http://tjfps.tu.edu.iq/index.php/poltic

Tikrit Journal For Political Science

Public policies
A vision in the factors of development and theoretical schools and concept

Dr. Mohammed Ali Hamoud*
College of Law and Political Science / University of Kirkuk
Maphd2000@gmail.com

Article info.

Article history:
- Received 1 October. 2020
- Accepted 11 November. 2020
- Available online 15. December. 2020

Keywords:
- Public policies
- Behavioral school
- Post-behavioral school
- Public policy making
- American society
- Thomas Day

Abstract: Public policy has received great attention from Western political scientists, especially Americans, after the Second World War, many of them directed towards the study and analysis of public policies and many organizations, institutions and colleges specialized in studying government policies, and many scientific journals concerned with public policy issues and their types were established.

The term public policy has spread in Arab universities and political science colleges for more than three decades, but public policy still suffers from a lack of clarity in usage.

The lack of understanding of the function of public policy has affected the political process, and governmental and legislative work has not benefited from public policy research in solving the problems of society. As for the developed countries, they have made public policy the primary tool in facing society's demands and solving its problems.

* **Corresponding Author:** Mohammed Ali Hamoud**, E-Mail:** Maphd2000@gmail.com**, Tel: , Affiliation**: College of Law and Political Science / University of Kirkuk.

السياسات العامة

رؤية في عوامل التطور والمدراس الفكرية والمفهوم

د. محمد علي حمود

كلية القانون والعلوم السياسية | جامعة كركوك

Maphd2000@gmail.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:

- الاستلام : 1/ تشرين الاول /2020
- القبول : 11/ تشرين الثاني /2020
- النشر المباشر : 15/كانون الاول/2020

الكلمات المفتاحية :

- السياسات العامة
- المدرسة السلوكية
- المدرسة ما بعد السلوكية
- صنع السياسة العامة
- المجتمع الأمريكي
- ثوماس داي

الخلاصة : حظيت السياسة العامة باهتمام بالغ من قبل علماء السياسة الغربيين وخاصة الامريكيين منهم بسبب اثار وانعكاسات الحرب العالمية الثانية ، فكثير منهم اتجه نحو دراسة وتحليل وتفسير هذه السياسات وتحديد التخصصات الفرعية لها، وتبلورت الكثير من المنظمات والمؤسسات المتخصصة بدراستها وظهرت العديد من المجلات العلمية المهتمة بقضايا السياسات العامة وموضوعاتها بالشكل الذي جعلها تتطور وتنمو لتصبح الاداة الحكومية الاساسية في معالجة مشكلات المجتمع وتقديم الخدمات العامة له.

لكن على الرغم من كثرة البحوث والدراسات والكتب التي نشرت حول ميدان السياسات العامة في الادبيات الغربية وخاصة الامريكية منها، وعلى الرغم من انتشار المصطلح بشكل كبير وواسع في بلداننا العربية، الا ان واقع هذا الميدان العلمي الجديد الذي ظهر اول مرة في الجامعات الامريكية وتطور وتمدد الى بقية الجامعات في دول العالم لا يزال يعاني من عدم الوضوح في الاستخدام والطرح الفكري وحتى الاكاديمي له ولعل سبب ذلك هو الضبابية في استخدام هذا المصطلح من جهة، وتداخل مفهوم السياسة العامة مع مصطلحات ومفاهيم اخرى بحيث اصبح من الصعب التمييز بينه وبين ميادين علم السياسة الاخرى، فضلا عن عدم وضوح وظيفة السياسات العامة بالمقارنة مع الادوات الحكومية الاخرى، واذا كانت هذه الاشكالية اكاديمية وفكرية فان اثارها امتدت الى العمل الحكومي والتشريعي الذي لم يستفد كثيراً من ادبيات وافكار ومساهمات السياسة العامة في حل المشكلات المجتمعية، على عكس الدول المتقدمة وخاصة الولايات المتحدة الامريكية التي جعلت من السياسة العامة الاداة الرئيسية في مواجهة مطالب المجتمع وحل مشكلاته المتعددة.

المقدمة:

لم تعد السياسات العامة مجرد تخصص علمي بسيط ، اذ يشهد هذا الميدان تطوراً اكاديمياً (افقياً وعامودياَ)، ونقصد بالتمدد العامودي ان السياسات العامة اصبحت تشمل تخصصات كثيرة ومهمة فمثلا نجد ان البرنامج الاكاديمي لكلية (هاريسHarris College للسياسات العامة) في جامعة شيكاغو هو مجموعة من المقررات العلمية كالسياسة الاقتصادية والسياسة الصحية والتحليل السياسي والبحوث المسحية والحملات السياسية والانتخابية وتشمل هذه المواضيع على تخصصات ودراسات عليا للماجستير والدكتوراه، ولعل الصفة المهمة لهذه الموضوعات هي انها ترتبط بشكل مباشر بالحياة اليومية للفرد وتعبر عن صلب اهتماماته وان كانت لها بعداً دولياً.

اما التمدد الافقي فنعني به ان السياسات العامة ظهرت في الجامعات الامريكية وتمددت وتطورت فيها كما في (كلية هاينز بجامعة كارينغي) و(كلية جون كندي الحكومية) بجامعة هارفرد وامتد بعدها الى دول اخرى كاليابان وبريطانيا والمانيا والهند والصين وبعض الدول العربية.

ورغم اهمية هذه التطورات الفكرية والعلمية للسياسات العامة فلا يزال المفهوم يشهد حالة من عدم الاستقرار المفاهيمي ويجري الخلط بينه وبين العديد من الاصطلاحات كدمجه مع النظام السياسي تارةً، ومع السياسة الخارجية تارةً اخرى ومع الادارة الحكومية تارةً ثالثة، لذا **هدفت هذه الدراسة** الى تقديم رؤية فكرية ونظرية لمراحل تطور السياسة العامة وما استقرت عليه من مفاهيم، ومساهمة المدارس الفكرية فيها وكيف اثرت بها وكيف اصبحت السياسات العامة ميدان مهم ومستقل وجدير بالدراسة والاهتمام خاصة من البلدان النامية وبلداننا العربية على وجه الخصوص ، ولكن النقطة الاهم الواجب التنبيه عليها هي انه يجب ان تُفهم السياسة العامة مثلما هي ومثلما تطورت ومثلما نشأة في بيئتها الام وليس مثلما نفهمها او ندركها او نخلطها مع غيرها، فالفهم الخاطئ ادى الى ان تبتعد السياسة العامة عن الغاية والهدف الذي نشأة من اجله، ان هذه الورقة تهدف الى القول بان السياسة العامة هي من اهم تطورات علم السياسة المعاصر، وان هذا الميدان الجديد يمكن ان يأخذ على عاتقه معالجة اهم مشكلات مجتمعاتنا النامية وبشكل فعال اذا ما تم استخدام اليات واساليب السياسات العامة لمواجهة مشكلات الفقر وتردي التعليم وضعف الخدمات الصحية وارتفاع مستويات البطالة وتزايد الجريمة وغياب الامن وتردي الخدمات وارتفاع معدلات تعاطي المخدرات وغيرها.

ان اهمية هذه الدراسة تتفق مع ما ذهب اليه ثوماس داي (Thomas Dye) في كتابة(Understanding Public policy) وهومن ابرز المفكرين في ميدان السياسات العامة ان هناك ثلاث اسباب اساسية تدفع للاهتمام بالسياسات العامة كميدان علمي مهم في اطار العلوم السياسية، وان هذه الاهمية تتطلب تحليل

ودراسة نشأة وتطور السياسة العامة وفرك ارتباط مفهومها مع المفاهيم الاخرى وما هي مكانة السياسة العامة في المدارس الفكرية التي ظهرت في العلوم السياسية:

- اسباب علمية: ان السياسات العمة باعتبارها سلوكيات حكومية يمكن من خلال تحليلها ووصفها فهم اساسيات واسباب ونتائج القرارات السياسية فاذا درسناها باعتبارها متغير(تابع) فهذا يتيح البحث في القوى البيئية والصناع الرسميون وغير الرسميون ومساهماتهم في صنع هذه السياسات ، اما اذا تناولناها باعتبارها متغيرا (مستقل) فهي تتيح البحث في تأثير السياسات العامة في المجتمع ومساهماتها في تنمية وتطوير وحل مشاكله وتحقيق مطالبة.
- اسباب مهنية: فدراسة وتحليل اسباب ونتائج السياسات العامة ستؤدي الى تقديم حلول للمشكلات الواقعية التي يعاني منها المجتمع وبالتالي يصبح امام الفرد رؤية واضحة للمشكلات التي يعاني منها يوميا والحلول الواقعية لها.
- اسباب سياسية: لعل اهم الاسباب السياسية المرجوة في زيادة الاهتمام بالسياسات العامة هو تقديم معرفة متكاملة لصناع القرار وبقية السياسيين عن واقع الاداء الحكومي وبقية مؤسسات النظام السياسي وهذا يساعد بشكل مباشر على اثراء العملية السياسية بمعلومات وصفية وتحليلية مهمة.

الاشكالية: رغم انتشار وتطور مفهوم السياسة العامة في بلداننا العربية ومنها العراق، الا ان السياسات العامة كميدان علمي لا تحظى بالاهتمام السياسي ولا الحكومي الكافي باعتبارها من اهم ادوات واليات مواجهة مشكلات المجتمع، من جهة اخرى فان تخصص السياسة العامة اكاديمياً لا يزال يتعرض الى خلط واضح مع المفاهيم والميادين السياسية الاخرى، بل يذهب الكثير حتى من متخصصي العلوم السياسية الى اعتباره جزء من تخصصات اخرى وبالتالي عدم تمييزه عن الادارة العامة رغم علاتها القوية بها، ولا تميز السياسات العامة عن النظام السياسي رغم انها سلوك الحكومة فيه ، وهذا ما جعل ميدان السياسة العامة (الذي اصبح من ابرز ميادين العلوم السياسية اهميةً على المستوى العالمي وخاصة في الولايات المتحدة) يواجه ردت فعل سلبية على المستوى الاكاديمي وعلى المستوى السياسي بالشكل الذي اثر كبيراً على فهم وادراك واداء السياسة العامة.

الفرضية: ان تتبع ومعرفة عوامل نشأة السياسة العامة والظروف التي تطورت بها يساعد بشكل مهم في ادراك الوسيلة والهدف التي تعمل السياسات العامة على تحقيقها، وتعكس كذلك اهميتها في مواجهة مشكلات المجتمع واشباع احتياجاته هذا من جهة، ومن جهة اخرى فان تحليل المدراس الفكرية في العلوم السياسية سيعكس حقيقة مهمة وهي ان السياسة العامة جاءت نتيجة وانعكاس للمدرسة ما بعد السلوكية التي تهتم باثر

ونتيجة السياسات الحكومية ومدى مساهمتها في معالجة المشكلات العامة وليس مجرد الاهتمام بطبيعة مراحل صنع السلوك الحكومي ومدى المشاركة المجتمعية بها.

سيتم اتباع المنهج التحليلي لدراسة وتفسير اهم محاور هذا البحث الذي سينقسم الى ثلاث مباحث، سيتناول الاول العوامل التي ادت الى نشأة السياسة العامة كميدان سياسي وميدان اكاديمي، اما المبحث الثاني فسيعمل على مناقشة العلاقة بين تطور المدارس الفكرية في العلوم السياسية ومدى علاقتها بالسياسة العامة، اما المبحث الثالث فسيناقش فك الارتباط بين مختلف المصطلحات مع السياسة العامة وتقديم تعريفات مهمة لها ليتسنى للقارئ الاطلاع على اهم الطروحات الفكرية حول الموضوع.

المبحث الاول: عوامل تطور السياسات العامة

هناك حقيقة اساسية يجب على المهتم بالسياسات العامة ادراكها الا وهي ان هذا الميدان المهم من العلوم السياسية قد نشا في الجامعات ومراكز الدراسات الأمريكية قبل ان ينتشر إلى بقية دول العالم، فمن خلال مراجعة الادبيات السياسية نجد ان السياسات العامة (public policy) قد تم التأصيل لها نظريا وفكريا وعمليا خلال عقدي الستينات والسبعينات وبداية الثمانينات من القرن العشرين، لذلك كان من الضروري معرفة ظروف واسباب نشأة هذا الميدان رغم وجود الميدان الام وهو (ميدان العلوم السياسية) وما هي العوامل التي دفعت باتجاه بلورت ظروف شكلت محفزات لظهور ميدان السياسات العامة ولعل ابرز هذه المسببات هي:

المطلب الاول: تنامي وظهور الازمات والمشكلات في المجتمع الامريكي

لقد شهدت الولايات المتحدة الامريكية منذ عقد الثلاثينيات من القرن العشرين ازمات حادة اثرت بشكل كبير على مجمل حياة الفرد الامريكي ولعل الازمة الاقتصادية في عشرينيات القرن الماضي ابرز واهم المسببات الرئيسية لنشأة السياسة العامة نتيجة للأثار والانعكاسات السلبية التي تركتها على كل نواحي الحياة الامريكية ولفترة طويلة ، اذ ان الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة ادت الى بروز قناعة (اقتصادية – سياسية) الا وهي ضرورة تدخل الحكومة عبر سياسات متعددة لإدارة الاقتصاد الوطني بعيدا عن التدخل التفصيلي وبما يحمي الاقتصاد من تكرار الازمات الاقتصادية لكن التخوف كان من (انغماس حكومي في الشأن الاقتصادي)، هنا برزت الحاجة الى ميدان علمي جديد ليس اقتصاديا ولكن يرتبط بالية متصلة بالعمل الحكومي في الميدان الاقتصادي لذلك برزت (دراسة السياسة العامة) كحاجة اقتصادية ولفك الاشكال الفكري حول (التخوف من التدخل الحكومي في الاقتصاد).[1]

[1] انظر خيري عبد القوي: دراسة السياسة العامة، الطبعة الاولى، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، 1989، ص82

يمكن من خلال عمليات تحليل وتقييم السياسات الحكومية في الميدان الاقتصادي ان يتم ضبط وتيرة تدخل الدولة وتحديد الميادين الواجب اتخاذ اجراءات حكومية تجاهها وفي نفس الوقت تحديد الميادين الاقتصادية التي على الحكومة ان تحد منها، وهكذا اصبحت دراسة وتحليل السياسة العامة (ميزان اقتصادي) لتدخل الدولة.

من جهة اخرى كانت لإفرازات الحرب العالمية الثانية تأثيرات واضحة فخلال هذه الحرب استعانت الحكومة الامريكية بالكثير من الباحثين والمفكرين والمختصين من اجل تقديم دراسات وبحوث حول فاعلية العمل الحكومي والاليات الواجب اتباعها لمواجهة المشكلات العامة في المجتمع الامريكي، هذه المؤسسات الحكومية قدمت العديد من التسهيلات لهؤلاء الباحثين من اجل الوصول الى افضل الدراسات وخاصة فيما يتعلق بالمعلومات والبيانات حول مجمل الواقع الامريكي وخلال فترة وجيزة برز باحثون ومختصون بميادين بحثية جديدة مثل (البيئة ,التقاعد , الصحة , الاسرة والمجتمع , التعليم , البطالة , الجريمة , المخدرات , الهجرة ...) وبرز محللون ومهتمون بهذه الميادين ولديهم خبرة وقاعدة بيانات مما دفعهم الى تأسيس مراكز ومعاهد متخصصة بالسياسات العامة بدأت تقدم دراساتها وبحوثها واستشاراتها الى مختلف المؤسسات ومنها المؤسسات الحكومية.[2]

المطلب الثاني: إشكالية التمويل والموازنات العامة

نتيجة بروز العديد من الازمات والاشكاليات في المجتمع الامريكي بسبب افرازات الازمة الاقتصادية العالمية والحرب العالمية الثانية وتنامي احتياطات المجتمع بسبب التطور الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي ادى ذلك الى ظهور الفوارق الاجتماعية والفقر والبطالة وارتفاع نسبة الجريمة والعنف الأسري والتمييز العنصري وازدياد اعداد المهاجرين الى الولايات المتحدة مما دفع الى بروز الحاجة الى إجراءات وسلوكيات حكومية فاعلة لمواجهة هذه المشاكل وتقديم الحلول لها، في الوقت نفسه كانت الموارد المالية محدودة وهناك مبالغ ثابتة في الموازنة العامة مع تنامي هذه المشكلات لذلك برزت الحاجة الى دراسات وبحوث تحلل وتقيم الموازنة العامة وجدواها في معالجة مشكلات المجتمع وضرورة تقديم دراسات جديدة لأولويات هذه الموازنة السنوية بعدان بدا الفرد الامريكي يؤكد على ان الموازنة العامة هي ذات اولويات تهم الحكومة الامريكية وبعيدة عن طموحات الفرد والمجتمع فمشاريع (الفضاء , سباق التسلح , الاسلحة النووية , الطاقات البديلة وغيرها) هكذا مشاريع قد تأتي في نهاية اولويات الفرد الامريكي الذي بدأ صوته يعلو في انتقاد الحكومة في برامجها ومشاريعها (للتسلح , والفضاء وغيرها) وصرف المليارات لها ، في حين ان

[2] للتفاصيل ارجع الى موقف الحكومة من مشكلات المجتمع الامريكي بعد الحرب العالمية الثانية الى الورقة المقدمة من قبل المعهد المستقل
Robert Higgs" Government and the Economy since World War II", Independent Institute, Working Paper Number 58, April 20, 2005, p12
على الرابط https://www.independent.org/pdf/working_papers/58_government.pdf

الكثير من المشكلات لا تحتاج الا لمبالغ محدودة ومع ذلك لم يتم حلها، من اجل ذلك اصبحت عملية اعداد الميزانية العامة تلقي اهتماما بالدراسة والتحليل ليس من قبل الحكومة فقط ولكن من اطراف مجتمعية واكاديميون ومتخصصون بالسياسات العامة يقترحون تارة اولويات الفرد الامريكي ويلفتون نظر الحكومة الى مشكلة عامة يعاني منها المجتمع الامريكي ويدعونها لأدراجها ضمن الموازنة ،وهكذا بدأت دراسة السياسة العامة تتنامى شيئا فشيئا وتأخذ خصوصيتها بعيدا عن ميدانها الام العلوم السياسية الذي يهتم بمختلف ميادين الدولة من حل سياسي وبناء مؤسسي وتركيبة حزبية تاركا للسياسة العامة تخصصا جديدا حول (الفعل الحكومي حيال مشكلات عامة وحاجات ومطالب افراد المجتمع)[3].

المطلب الثالث: الحاجة المجتمعية والأكاديمية والحكومية للسياسات العامة

نتيجة للظروف الداخلية وبروز المشكلات وازدياد المطالب في المجتمع الامريكي وبسبب طبيعة هذا المجتمع الذي نزع نحو التطور والنمو بسبب طبيعته التجارية والصناعية والتكنولوجية، فضلا عن ان المواطن الامريكي يهتم بالضرائب اكثر مما يهتم بعلاقات بلاده الخارجية او يهتم بالحصول على وظيفة اكثر مما يهتم بمكانه بلاده العالمية على سبيل المثال، هذا التوجه نحو الداخل ومحاولة الفرد الامريكي التركيز على القضايا التي يعاني منها في حياته اليومية ادى الى زيادة الاهتمام الفردي بالأداء الحكومي في الواقع الحياتي اليومي الذي يعيشه وتقييم وتحليل سلوكيات الحكومة وسياساتها الموجهة نحوه ابتداءً من السياسة التعليمية وسياسة الضمان الاجتماعي والصحي الى السياسة الضريبية وكان للسياسات العامة الدور المهم في سد الحاجة المجتمعية لهكذا تحليلات ودراسات .

ومنذ منتصف ثمانينيات القرن العشرين شهدت اقسام وكليات العلوم السياسية في الولايات المتحدة تذمر الطلبة وخروج العديد من المظاهرات والاحتجاجات حول عدم واقعية ومجتمعية اقسام السياسة في الجامعات الامريكية التي غلبت على تخصصاتها الطابع الدولي والدبلوماسي وبالتالي لم ترفد هذه الكليات متخصصون للوكالات الحكومية والمؤسسات الادارية يهتمون بقضايا مجتمعية ومشكلات ذات اهمية مباشرة في المجتمع الامريكي مثل (مشكلة الجريمة, البيئة , الضرائب , المخدرات , التمييز العنصري ...) هذه المشكلات تتعرض الى تحليل ميداني وتحليل مباشر للأداء الحكومي وسبل مواجهتها وتقديم الحلول الناجحة لتقليل من اثارها لذلك كان بروز ميدان السياسات العامة وظهور متخصصون بهذه المشكلات ولديهم دراية وخبرة في رصد اثار المشكلات والفئات التي تعاني منها وبالتالي تقديم حلول واقعية ودقيقة لمواجهتها كل هذه الاسباب مثلت دوافع تجاه بلورة ميدان جديد الا وهو (السياسات العامة).[4]

[3]- The Institute For Economics & Peace: Economic Consequences of War on the U.S. Economy, New York,2014, pp4-5

[4] انظر مثلا خيري عبد القوى :مصدر سبق ذكره، ص 85

المبحث الثاني: المدارس الفكرية للسياسات العامة

شهدت السياسة عبر مراحل نشأتها وتطورها تأثرا بعدة مدارس فكرية كان لها الانعكاس الاهم في تبلور العمل الحكومي كما هو عليه اليوم وهذه المدارس هي (المدرسة الدستورية –القانونية, المدرسة السلوكية, المدرسة ما بعد السلوكية).

المطلب الاول: المدرسة الدستورية القانونية

منذ معاهدة وستفاليا 1648 وتأسيس الدولة الحديثة في قارة اوروبا كان التطور الاهم هو ظهور الدولة بشكلها الحديث وصدور الدساتير التي مثلت النواة الاولى لبناء شكل النظام السياسي وتحديد صلاحيات السلطات اذ كانت طموحات الشعوب تتركز في حصولها على دساتير تضمن حقوقها وتحدد صلاحيات الحكام و لذلك طغت السمة الدستورية – القانونية على مجمل مطالب العمل السياسي وكان الاهم هو وجود دساتير تضمن حقوق الافراد وصدور قوانين تلزم الحكام ،ومن هنا اخذت السياسة العامة في مراحلها الاولى صبغتها وطابعها وهي السمة الدستورية والقانونية، هنا اصبحت السياسة العامة هي نص دستوري او تشريع قانوني يتضمن خدمات وتحقيق لمطالب فئات مجتمعية وتركز العلوم السياسية وفقا لهذه المدرسة على الهيكل المؤسسي والبنية القانونية والدستورية لمختلف اجهزة النظام السياسي،[5] ونجد هذا جليا في بعض الانظمة السياسية النامية، اذ نجد ان الصراع السياسي دائما ما يكون في ميدان الدستور وغاليا ما يلجا الحكام الى تضمين هذا الدستور نصوص يخولها بالبقاء وممارسة مختلف السلطات، اما هدف المعارضة ان وجدت هو تغيير النظام او على الاقل تقييد ممارسته للسلطة وهكذا نمط من النظم السياسية تكون صبغة الصراع السياسي اما قانونيا او دستوريا وانتصار النظام او معارضته من خلال الحصول على مكتسبات قانونية وصيغ دستورية وهذا مستوى سياسي بدائي، فالاهتمام بالأداء المجتمعي والسلوك الفاعل للحكومات على مختلف الميادين الخدمية والتعليمية والاقتصادية تكون ليست من اولويات هذه النظم.

ان المدرسة القانونية الدستورية قد القت بظلالها على المعرفة العلمية للعلوم السياسية وقد تأثرت وتتأثر لحد الان الكثير من الدراسات والبحوث بفكرة تحليل النظام السياسي وفقا لما ورد في الدساتير والقوانين، وفي اطار هذه المدرسة فان السياسات العامة هي مجموعة من القوانين والقرارات الحكومية التي تصدر في ميدان مجتمعي محدد، لكن تطور الحياة السياسية والصراع والمنافسة وهامش الحرية وخاصة في دول كالولايات المتحدة ادى الى ان تتعرض هذه المدرسة الى انتقادات مهمة ابرزها فكرة ان وجود القوانين والدساتير والقرارات التشريعية لا يمثل فاعلية حكومية واجراءات كفؤة للحكومات بل ان كثير من الدول والانظمة

[5] Thomas Day: Understanding Public policy, Prentice Hall ,U.S, 1978,P4

الدكتاتورية تمتلك دساتير وقوانين جيدة ولكنها لم تحقق لها اي تطور ولا تقدم في تحقيق مؤشرات وتجارب تنموية مهمة.

المطلب الثاني: المدرسة السلوكية

تعد الفترة ما قبل الحرب العالمية الثانية متميزة بسيادة المدرسة القانونية في مجمل العلوم السياسية في البلدان الغربية ومنها الولايات المتحدة ومنذ ستينات القرن الماضي برزت مدرسة جديدة في السياسة هي المدرسة السلوكية والتي انتقدت المدرسة الدستورية القانونية واعتبرت ان القانون لا يعكس بالفعل وجود سياسة فهناك الكثير من القوانين التي صدرت لا تجد طريقها للتطبيق وتبقى مجرد (حبرا على الورق) وبعيدة عن تحقيق مطالب المجتمع، كذلك فان المدرسة القانونية الدستورية مثالية وتهتم بالصيغة التي يجب ان تكون عليها السياسة العامة،[6] لذلك برزت طروحات المدرسة السلوكية التي تعتبر ان السياسة العامة لا يمكن ان تكون قانونا او تشريعاً فقط وانما السياسة العامة هي اجراء وفعل وسلوك تقوم به الحكومة لمواجهة مطالب مجتمعية او لحل مشاكله عامة، من هنا اصبح التركيز على عمليات صنع وتنفيذ هذه السياسات والسلوكيات الحكومية والتي تعمل على تحويل قرار او قانون السياسة العامة الى برامج واجراءات وسياسات حكومية وبدأت ميادين مقررات اكاديمية بالظهور مثل الية صنع القرار وتنفيذه والسلوك السياسي للمؤسسات والافراد والاحزاب والحكومات واصبح التحليل السياسي يهتم بالإجراءات الفاعلة وتنفيذ البرامج واليات المراقبة والمتابعة والمشاركة السياسية والشعبية الفاعلة ومحاولة اشراك المجتمع بشكل فاعل في عمل الحكومة وهنا انصب اهتمام مجمل العلوم السياسية على شكل النظام السياسي والياته المجتمعية وسلوكياته واجراءاته.[7]

المطلب الثالث: المدرسة ما بعد السلوكية

برزت المدرسة ما بعد السلوكية مع نهايات القرن العشرين وما تزال هذه المدرسة متسيدة على مجمل العلوم السياسية ومنها على السياسات العامة ،اذ انتقدت المدرسة ما بعد السلوكية المدارس السابقة ووجهت انتقادات مهمة بعد ان اكدت على ان السياسة العامة لا يمكن ان تكون قانوناً او نصاً تشريعياً ولا يمكن ان تكون كذلك مجرد سلوك تتنافس وتتصارع القوى والفاعلين السياسيين في بلورته فكثير من القوانين خاصة ان كثير من السياسات قد ادت الى بروز مشكلات عامة وتضررت منها فئات مجتمعية، ويعد عالم السياسة ديفيد ايستون من ابرز مفكري المدرسة ما بعد السلوكية في العلوم السياسية اذ تكلم منذ العام 1969 عن اسس المدرسة الجديدة وكيف انها جاءت كمحصلة وتطور للمدرسة السلوكية السابقة وذكر في بحثة (The New Revolution in Political Science) بان "هناك ثورة مخفية في علم السياسة وان الازمات التي

[6] اماني قنديل "تحليل السياسات العامة كأحد مداخل دراسة النظم السياسية " في السيد عبد المطلب غانم واخرون : اتجاهات حديثة في علم السياسة، مكتبة النهضة الجامعية، القاهرة، 1987، ص112-113

[7] Thomas Day: Understanding Public policy, Ibid,P4

ظهرت في علم السياسة قد انهت المدرسة السلوكية ... وان التغيرات التي تحدث هي موجهه لتغيير اسس المدرسة السلوكية... ان جوهر الثورة ما بعد السلوكية ليس من الصعوبة تحديدها، انها تشمل عدم الرضا عن البحث السياسي وخاصة ذاك النوع من الآراء التي جعلت علم السياسة اكثر جمودا، ان الثورة ما بعد السلوكية لا يمكن ان تكون فقط ردود افعال حيال السلوكية وانما هي ثورة مستقبلية وتحاول ان تتجاوز النظرة الكلاسيكية والتقليدية للعلوم السياسية من خلال بلورة مبادئ جديدة "،[8] لذلك كان الجوهر الفكري لهذه المدرسة هو ان الاصل في السياسات العامة هو الاثر او الناتج الذي يتمخض عن السلوك الحكومي، بكلمة اخرى ان السياسة العامة هي حلول وحاجات اكثر مما تكون سلوكيات واجراءات او نصوص تشريعية وان العمل الحكومي اذ لم يرتبط بهدف واضح فان هذا السلوك سوف يكون غير مجدي وان كان هناك مشاركة مجتمعية وسياسية في بلورة هذا السلوك،[9] ويرى (Thomas Dye) ان تركيز علم السياسة تغير اليوم الى دراسة السياسة العامة من حيث وصف وشرح وتفسير اسباب ونتائج الفعل الحكومي وهذا يشمل محتوى السياسة العامة وتقدير اثر القوى البيئية في ترتيبات العملية السياسية ومن ثم تقدير اثر السياسة العامة في المجتمع والاثار التي تتركها،[10] لذا نجد ان العالم اليوم وباتفاق اهم الوكالات الدولية ومنها الامم المتحدة قد اتفقت على ان غاية الدول والنظم السياسية هو تحقيق اهداف التنمية واهداف التنمية المستدامة ونجاح هذه النظم في ادائها السياسي مرتبط بشكل او باخر من اقترابها من هذه الاهداف ،لذا نجد ان اغلب واهم المؤسسات والمنظمات الدولية اليوم تأخذ بعين الاعتبار تطورات هذه المدرسة فالأمم المتحدة ووكالاتها والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية والاتحاد الاوربي) تعتمد في تحليلاتها وتقييماتها على نتائج واثار الاداء الذي تخلفه السياسات العامة، لذلك نجد ان كل الدول في (تقارير التنمية البشرية) مدرجة بالتسلسل بعيدا عن شكل النظام السياسي وطبيعته الديمقراطية ام الدكتاتورية او ان كان شكل النظام تعدديا او احاديا ملكيا ام جمهوريا، المهم وفقا لهذه المدرسة توفر مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية تحدد فاعلية هذه الانظمة لذا نجد ان هناك دولا ارتفعت مستوياتها في مؤشرات التنمية وان كانت تعد بلدانا نامية او هي ذات انظمة ملكية او تعد على اقل تقدير دولا متخلفة من حيث التنمية السياسية فهي انظمة ملكية ريعية ذات اقتصاد احادي الجانب ولا تتضمن وجود دساتير واضحة او احزاب سياسية ولا انتخابات ولكنها وفقا

---

[8] لتفاصيل اكثر حول رؤية ديفيد ايستون للمدرسة السلوكية ومبادئ المدرسة ما بعد السلوكية انظر
David Easton “The Revolution In Political Science”, The American Political Science Review ,VOL.LXIII-NO.4,University Of Chicago prss,1969,P1051
ويمكن الرجوع الى نسخة من البحث على الرابط الاتي:
http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/May31_overview/the%20new%20revolution_David%20Easton.pdf

[9] انظر حول تطور علم السياسة من المدرسة السلوكية الى ما بعد السلوكية احمد علي سالم "تطور علم السياسة في الولايات المتحدة: من بناء التقاليد المهنية الى محاولات اعادة تماسك الجماعة العلمية" مجلة النهضة، المجلد الحادي عشر ،العدد 1 ،ص8-12
https://platform.almanhal.com/Files/2/7500

[10] Thomas Day: Understanding Public policy, Ibid, P5

لمؤشرات المدرسة ما بعد السلوكية اصبحت في مصاف البلدان ذات المؤشرات التنموية البشرية المتقدمة كما في بعض بلدان الخليج العربي(الامارات ، قطر) هذه المدرسة اعطت حيوية اكثر للسياسات العامة واكدت على ان غاية النظام السياسي هو تحقيق اهداف المجتمع وتحقيق احتياجاته ورغباته وان وجود الدساتير وشكل النظام السياسي والمشاركة الشعبية والانتخابات ليست كافية او ليست بديلا عن رغبات المجتمع وان السياسات العمة الكفؤة هي التي تحقق مؤشرات تنموية وتطور المجتمع.

المبحث الثالث: تعريف السياسة العامة

تواجه الباحثين والمختصين بالسياسة العامة مشكلة ايجاد تعريف شامل وموحد للسياسة العامة التي تعددت واختلفت ووصلت الى اكثر من (40) تعريفا،[11] وهنا سنحاول التعرف على ابرز مفاهيم السياسة العامة في الكتابات الغربية والعربية، ولكن لعل قارئ يقول لماذا تم تقديم تحليل ودراسة المدارس الفكرية على مفهوم السياسات العامة؟ والاجدر هو تقديم المفهوم على المدارس؟ لعل الاجابة تكمن في ان تعريفات السياسات العامة كثيرة ومتعددة ولعل ابرز اسباب هذا التعدد هو تأثُر السياسة العامة بالمدارس الفكرية التي مرت بها وبالتالي كل مجموعة من التعريفات سنجدها مُتأثرة بمدرسة معينة وهكذا ستبقى تعريفات ومفاهيم السياسة العامة غير واضحة دون معرفة جوهر وتأثير كل مدرسة وانعكاسها على التعريفات.

المطلب الاول: تعريف السياسات العامة في الكتابات الغربية

يعد(Thomas Day) في كتابه Understanding Public Policy من اوائل المفكرين والباحثين الذين قدموا تأصيلاً فكرياً ونظرياً لميدان السياسات العامة، واستطاع ان يقدم الاساس الفكري لهذا التطور العلمي الجديد وقدم كل ما يتعلق بالمفهوم ومراحل صنع وتنفيذ وتحليل وتقييم السياسات العامة واهم النظريات المفسرة لها، واكد (داي) ان تعريفات السياسات العامة الموجودة في المحاضرات والبرامج تبدو مختصرة وغير واضحة ، لذا اشار الى مجموعة من التعريفات لكبار علماء السياسية،[12] مثل (**ديفيد استنDavid Easton**) وهو اول من عرف السياسة العامة بانها "سلطة توزيع القيم لكل المجتمع"، كذلك اعتبر ثوماس داي ان رؤية (**هارولد لاسول Harold Lasswell**)

[11] السيد ياسين "السياسة العامة القضايا النظرية والمنهجية "،في علي الدين هلال (محرر): تحليل السياسات العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1988، ص3

[12] Thomas Day: Understanding Public policy, Ibid, p3

*هي قريبة جدا من التعريف المعاصر للسياسة العامة اذ عرفها بانها "برنامج رسم للأهداف والقيم والممارسات"، وان السياسة العامة لا تخرج عن الاطار العام لمقولته الشهيرة (Who Gets What? When? How?).[13]

اما **توماس داي Thomas Dye** فقد عرفها بانها" كل ما تختار الحكومة ان تفعله او لا تفعله "، ويرى داي ان هذه التعريفات قد اعطت تحولا مهما في دور الحكومات لتنتقل الافعال الحكومية من افعال وظيفية محددة الى افعال حكومية هادفة، وان حل المشكلة العامة هو الاساس في تحديد الفعل الحكومي وبالتالي تصبح السلوكيات الحكومية هادفة ومؤثرة وتخرج من اطار النوايا والاهتمامات الحكومية الى الاطر الاجرائية.[14]

اما قاموس وبستر للمصطلحات فقد عرف(السياسة العامة) "بانها السياسات الحكومية التي تؤثر على جميع السكان. *Public Policy* : Government Policies that affect the whole Population"".[15]

من جهة اخرى عرف **جيمس اندرسون James Anderson** السياسة العامة بانها "برنامج عمل مقترح لشخص او لجماعة او لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول الى هدف او لتحقيق غرض مقصود"،[16] فالسياسة العامة هنا موجهه نحو اهداف وهذا ما يجعل فيها سلوكا هادفا وموجها على الرغم من ان هدف الحكومة قد يصعب فرزها احيانا على وجه التحديد وان المطلوب من السياسة العامة بلورة ما يتم فعله وليس مجرد افتراض او مقترح يمكن اخذه.

يرى **دروز (Yahezkel Dror)** ان السياسة العامة واسعة جدا لذلك وضع عدة ابعاد يمكن من خلالها التعرف على السياسة العامة مثل (الديناميكية, التعقد, التنوع).[17]

اما **(جابريل الموند وبنغهام باول)** فيستخدمان مصطلح السياسة العامة على انه الاداء العام والفعل السياسي في البيئة، وكل ما يتعلق باستخدام سلطة الدولة لتلبية حاجات ومطالب المجتمع في ميادين (التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والدفاع...).[18]

---

* هارولد دوايت لاسويل (ولد في 13 فبراير 1902 ، دونيلسون ، إلينوي ، الولايات المتحدة – توفي 18 ديسمبر 1978 نيويورك)، عالم سياسي مؤثر ومعروف بالدراسات الأساسية لعلاقات القوة والسياسة وولد مساهمات مهمة في العلوم السياسية السلوكية المعاصرة وقام بتأليف أكثر من 30 كتابا و 250 مقالة علمية في مختلف الموضوعات، بما في ذلك العلاقات الدولية والسياسات العامة.

[13] Harold D. Lasswell: Politics: Who Gets What, When, How,McGraw–Hill Book, NewYork,London,1936,2

[14] Thomas Day: Understanding Public policy, op.cit, p3-4

[15] ورد تعريف السياسة العامة في الموقع الرسمي لقاموس وبستر على الانترنت
https://www.merriam-webster.com/dictionary/public%20policy

[16] جيمس اندرسون: صنع السياسات العامة ،ط5، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة ،عمان ،2013،ص15-16

[17] انظر هذه الابعاد التي وضعها درور للسياسة العامة
Yehezkel Dror: Public Policymaking Reexamined , Chandler Publishing, New York,1988,pp12-17

[18] انظر جابريل الموند وبنغهام باول الابن: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر-نظرة عالمية، ترجمة هشام عبدالله، الدار الاهلية، عمان ، 1998،ص187-188

والجدير بالذكر ان الكتابات الغربية الحديثة قد عكست دخول تطورات جديدة على السياسة العامة والتطور الاهم هو ظهور مفهوم (**السياسة العامة العالمية Global Pubic Policy**) وذلك من منطلق وجود مشكلات عالمية يعاني منها المجتمع الدولي ككل مثل (الفقر, الامراض, تلوث البيئة, انتشار اسلحة الدمار الشامل, الحروب...) وبناء على ذلك ظهرت الدعوة الى ضرورة ايجاد حكومة او منظمة عالمية تتولى عملية صياغة سياسات عامة عالمية لمواجهة هذه التحديات التي تعاني منها العديد من البلدان.[19]

المطلب الثاني: تعريف السياسة العامة في الكتابات العربية

تعد الكتابات العربية حول السياسة العامة حديثة نسبيا، ولعل ابرز التعريفات التي قدمت هي:

يعرف الاستاذ (احمد رشيد) السياسة العامة بانها" اتجاه عمل الحكومة لفترة زمنية مستقبلية بحيث يكون لها مبرراتها" وهذا يعني ان السياسة هي تعبير عن التوجه السلطوي لموارد الدولة واداة ذلك هو الحكومة وتتداخل هنا عوامل سياسية واقتصادية وعسكرية لتعكس في النهاية الاهداف التي ينبغي على الحكومة تحقيقها في فترة محدودة وتختار الاستراتيجية المناسبة للوصول الى تلك الاهداف بأقصى كفاءة وفعالية, وهذا ما يتفق مع مقولة هارولد لاسول المشهورة (من يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟Who Gets What? When? How?).[20]

بينما يرى الاستاذ(اسماعيل صبري مقلد) ان السياسة العامة هي التصرف في مواجهة موقف معين واتخاذ القرارات بشان ما يمكن الاقدام عليه او الامتناع عنه.[21]

كذلك يرى الاستاذ (كمال المنوفي) ان السياسة العامة هي مجموعة او سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين (كالتعليم والصحة والشؤون الخارجية والدفاع...).[22]

بينما يرى الاستاذ (مراد وهبه) ان السياسة العامة هي "الجانب المرئي لوجود الدولة" التي هي تعبر عن العلاقات بين انظمة ومصالح مختلفة.[23]

كذلك يرى الاستاذ (عبد المعطي عساف) ان السياسة العامة تعبر عن مخرجات الارادة العامة المنظمة والملزمة والسلطة السياسية في الدولة التي تستهدف تحديد قواعد ومسارات الحركة العامة للحكومة والمجتمع من اجل تحقيق الاهداف والمصالح العامة.[24]

---

[19] انظر على سبيل المثال حول مفهوم وتطور السياسات العامة العالمية
Wolfgang H.Reinicke : Global Public Policy ,Foreign affairs Journal, Volume76, Nuvember6, US, 1997,P27-30
Wolfgang H.Reinicke : Global Public Policy-Governing Without Government, Brooking Press, Washington, , 1998,p25

[20] احمد رشيد: نظرية الادارة العامة(السياسة العامة والجهاز الاداري)،ط4، دار المعارف، القاهرة، 1976، ص75

[21] اسماعيل صبري مقلد: دراسات في الادارة العامة مع بعض التحليلات المقارنة، ط3، مؤسسة الصباح للنشر، الكويت، 1980، ص12-13

[22] كمال المنوفي "السياسة العامة واداء النظام السياسي" ، في علي الدين هلال(محرر):تحليل السياسات العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1988، ص13

[23] مراد وهبة "حدود السياسة العامة في بلدان العالم الثالث " في علي الدين هلال(محرر):تحليل السياسات العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1988، ص61

[24] عبد المعطي محمد عساف وعلي العربي: مدخل الى الادارة العامة، جامعة الكويت، الكويت،1988، ص 35-36

اما الدكتور (ماجد راغب الحلو) فيعرفها بانها "الاهداف التي تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاط التي تتدخل فيها الدولة وتتنوع الاهداف التي تعمل الإدارة إلى تحقيقها.[25]

ويرى الدكتور (عامر الكبيسي) ان السياسة العامة هي الوجه المرئي للنظام السياسي وهي اللغة المستخدمة للحكومة وهي حلقة الوصل للتوفيق بين المصالح المتضاربة في مختلف شرائح وفئات المجتمع انها اداة الوصل والربط والتفاعل والتوازن بين الاطراف والقوى الحاكمة والمحكومة ومع ذلك فان السياسة العامة تمثل الذراع الطويلة التي تمتد الى المجتمع للوصول الى كل الزوايا فتغير وتعدل في المواقع وتأخذ وتعطي القيم والمكاسب وتزيد او تنقص في الحقوق والواجبات وتامر او تنهي ما ينبغي القيام به او منع التصرفات السلبية, فهي أداتها في البناء والتطوير والتغير والتجديد ومن خلاله يربط الماضي بالحاضر والحاضر بالمستقبل.[26]

وكذلك يرى الدكتور(بشير العلاق) ان السياسة العامة هي مجموعة الارشادات التوجيهية العامة التي توضع الاتجاهات التي من الواجب ان تسلكها الاجهزة الادارية في الدولة.[27]

وأخيرا يرى الدكتور (عاصم الاعرجي) ان السياسة العامة هي "مجموعة نشاطات تهدف الى اشباع حاجات الجمهور العامة عن طريق انتاج سلع وخدمات عامة بكميات ونوعيات مختلفة وتوزيعها لهذا الغرض بموجب معايير ضمن اطار فلسفة الدولة وضمن اطار المصلحة العامة للدولة.[28]

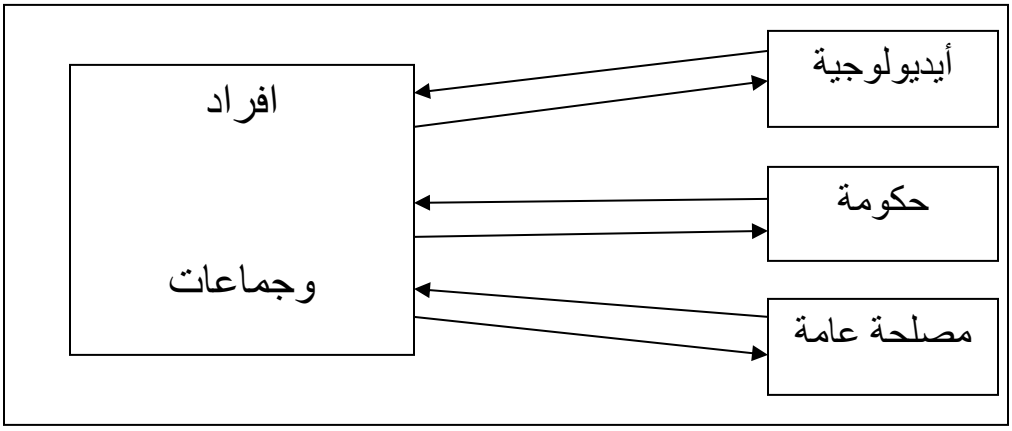
وهذه المساهمات العربية في تعريف السياسات العامة من اجل المقارنة مع التعريفات الغربية، ومن اجل معرفة مستوى الاهتمام العلمي العربي بهذا الميدان، ومن اجل معرفة مدى وطبيعة ادراك وفهم الباحثين العرب لميدان السياسات العامة من جهة ثالثة.

وعلى الرغم مما تقدم يمكن القول **ان تعريف السياسة العامة لا بد ان يتضمن وجود (4) عناصر** تتفاعل فيما بينها لتنتج خليط منها يمكن اعتباره (سياسة عامة) وهذه العناصر هي:[29]

- **(الافكار والمعتقدات)Ideology.**
- **حكومة Government**
- **مصلحة عامة Public Interest**
- **افراد وجماعات Groups, Individuals**

[25] ماجد راغب الحلو: علم الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1987، ص51
[26] عامر الكبيسي "تنفيذ السياسات العامة الحلقة الضعيفة في الفكر والتطبيق"، المجلة التونسية للإدارة العامة، العدد2، تونس،1988،ص2-3
[27] بشير العلاق: مبادئ الادارة، دار اليازوري، عمان، 1998، ص113
[28] حسين الدوري وعاصم الاعرجي: مبادئ الادارة العامة، الجامعة المستنصرية، بغداد، 1987،ص149
[29] عامر الكبيسي "تنفيذ السياسات العامة الحلقة الضعيفة في الفكر والتطبيق"، مصدر سبق ذكره، ص3-4

شكل رقم (1) تفاعل عناصر السياسة العامة

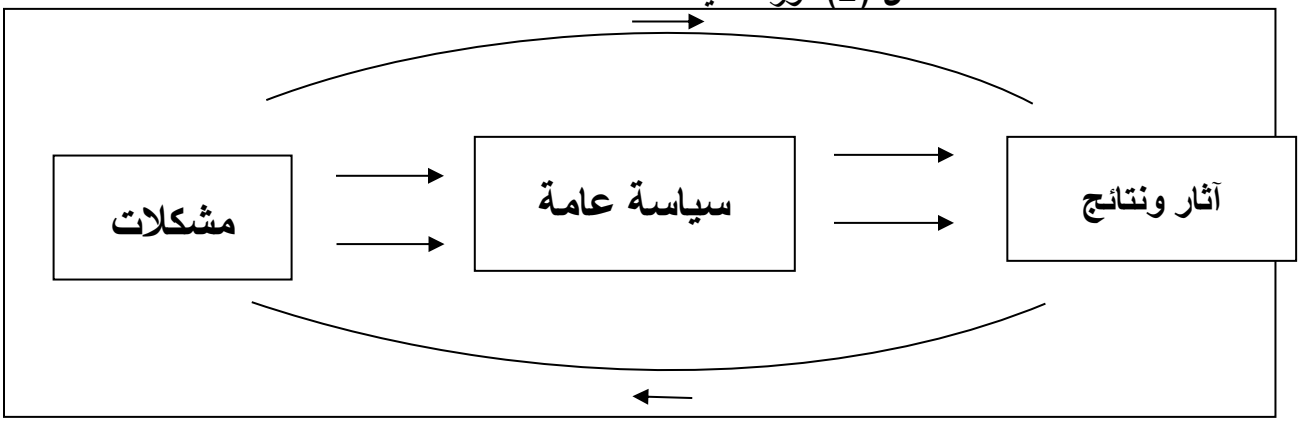


المصدر: عامر الكبيسي "تنفيذ السياسات العامة الحلقة الضعيفة في الفكر والتطبيق"، المجلة التونسية للإدارة العامة، العدد2، تونس،1988،ص5

ومن الممكن تقديم تعريفا شاملا للسياسات العامة بالقول انها :

"مجموعة الانشطة التي تقوم بها الحكومة في مواجهة المشاكل التي يعاني منها افراد المجتمع وجماعاته او لتطوير ميادين مجتمعية معينة على ان تعكس هذه الانشطة مطالب وحاجات جماعية في اطار الايدلوجية العامة للدولة"، ومن خلال الشكل رقم(2) نجد ان دورة السياسة العامة هي تفاعلية وناتجه عن ارتباط واحتكاك بين عدة عناصر.

شكل (2) دورة السياسة العامة



Source: Thomas Day: Understanding Public policy, Prentice Hall ,U.S, 1978,P38

المطلب الثالث: المفاهيم المقاربة للسياسات العامة

يمكن اعتبار السياسة العامة مصطلحا حديثا نسبيا وان كان واقعه التطبيقي قديما جدا، وهذا المصطلح قد تبلور نظريا عقب الحرب العالمية الثانية على اثر تزايد الدراسات التي اهتمت بالمشاكل العامة التي واجهتها اغلب البلدان الغربية, فضلا عن دراسة عمليات صنع وتنفيذ السياسات الموجهة لحل مثل هذه المشاكل.

ان الحداثة النسبية لهذا المصطلح ادى الى تداخله مع بعض المصطلحات وهذا ما ادى الى ضرورة تميزه عنها.

اولا: الادارة العامة

يعد علم السياسة الميدان الام الذي نشأت فيه دراسات الادارة العامة ومع ذلك فقد برز تياران رئيسان يصفان العلاقة بين علم السياسة والادارة العامة، حيث يرى **التيار الاول:** عدم امكانية الفصل بينهما دائما (اكاديميا, وواقعيا)، اما **الرؤيا الاكاديمية** فتؤكد ان الاجهزة الحكومية تمثل كيان الدولة التنفيذية، والإدارة العامة تتأثر بمتغيرات عديدة مثل التركيب الطبقي والقوى الاجتماعية والسياسية والفكر السياسي وطبيعة النظام السياسي ومؤسسات الدولة وهذه كلها متغيرات يتم تحليلها ودراستها من قبل علم السياسة ولا يمكن الفصل بينهما لوجود متغيرات مترابطة فيما بينهما.

اما الحجة الواقعية فتؤكد على ارتباط الاجهزة الادارية ومشاركتها في صنع السياسات العامة بالإضافة الى تنفيذها، فالأجهزة الادارية اصبحت لها مصالح وتحاول التأثير وبالتالي فهي مشاركة ومؤثرة في صنع السياسات العامة.[30]

اما التيار الثاني:- فقد دعا الى فصل السياسة عن الادارة، ويعتبر (ودروو ولسن) اول الداعين الى هذا المبدئ والذي جسده في بحثه سنة 1887 الموسوم (دراسة الادارة العامة) ولعل اساس هذه الفكرة تعود الى المكانة التي احتلتها الادارة العامة في النظام السياسي الامريكي حيث ان الاحزاب تتدخل في شؤون الادارة العامة فأهدرت استقلالها وخلفت نوعا من الفساد بحيث سعى كل حزب الى ملئ المناصب الادارية باتباعه ومؤيديه وابعاد منافسيه في هذا النظام (نظام الغنائم) Spoil- System واستمر هذا النظام الى عام 1940 حيث كانت الوظائف العامة في النظام الامريكي وكأنها غنائم للحزب الفائز بالانتخابات ،ونتيجة لذلك حدثت حركة الاصلاح الاداري في الولايات المتحدة التي كان مضمونها عزل الموظفين الاداريين عن التأثيرات السياسية.

يمكن القول ان دعوة الفصل بين السياسة والادارة العامة كان يقصد بها فصل السياسة الحزبية وليس السياسة العامة فهناك ترابط كبير بين الادارة العامة والسياسة العامة ، فالأخيرة تعتبر مخرج الحكومة ومدخل الجهاز الاداري ، ومن

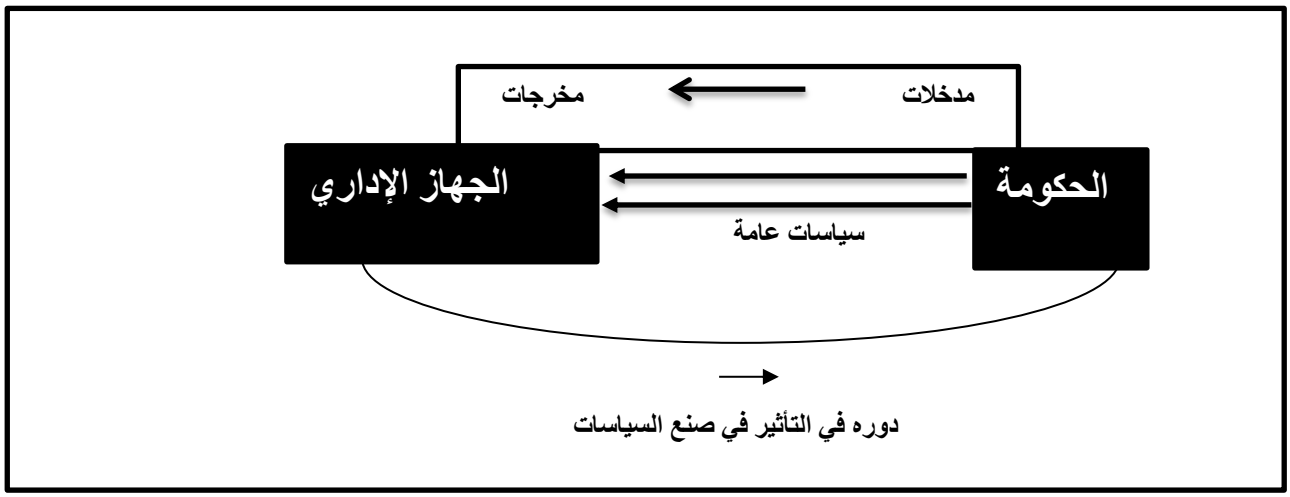
[30] انظر احمد صقر عاشور : الادارة العامة مدخل بيئي مقارن، دار المعارف، الاسكندرية، 1990، ص28-29

جهة اخرى اصبح الجهاز الاداري يلعب دور المؤثر في عملية صنع السياسات العامة بسبب ما يمتلكه من خبرات فضلا عن احتكاكه اليومي باحتياجات ورغبات افراد المجتمع.[31]

وعليه فهناك تداخل كبير بين الادارة العامة والسياسة العامة وبنفس الوقت تشير الادارة العامة الى المؤسسات والجهات والعمليات التي تأخذ على عاتقها تنفيذ السياسات العامة كما هو مبين في الشكل الاتي:[32]

الشكل (3)

العلاقة بين الإدارة والسياسة العامة



المصدر: احمد رشيد" الجوانب السياسية في ادارة التنمية "، مجلة الادارة العامة، المجلد الثامن، عدد 5 ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، 1976، القاهرة، ص34

ثانيا: القرار السياسي

لما كانت احد التعريفات السياسة العامة هي مجموعة او سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم، الصحة، الدفاع، الاقتصاد... الخ،[33] فأن هذا يقودنا الى توضيح العلاقة بين القرار ومنه القرار السياسي والسياسة العامة.

فهناك من يرى ان محور الاختلاف بين القرار السياسي والسياسة العامة هو اعتبار الأول جزء من السياسات العامة، فالقرار السياسي يعبر عن وجود قرار واحد وغالبا ما يكون محور الاهتمام فيه ينصب على (الموقف الذي اتخذ القرار حياله كذلك مضمون هذا القرار)، من جهة اخرى القرار السياسي لا يتخذ دائما لمعالجة مشكلة عامة تهم فئات

[31] ابراهيم عبد العزيز شيحا: اصول الادارة العامة، منشاة المعرفة، الاسكندرية، بلا تاريخ، ص102-104
[32] احمد رشيد" الجوانب السياسية في ادارة التنمية "، مجلة الادارة العامة، المجلد الثامن، عدد 5 ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، 1976، القاهرة، ص34
[33] كمال المنوفي" السياسة العامة واداء النظام السياسي "، في علي الدين هلال(محرر):تحليل السياسات العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1988، ص13

مجتمعية عديدة، كذلك ان القرار السياسي يصنع في اطار وحدة قراريه صغيرة نسبيا أما السياسات العامة فهي قرارات وافعال وانشطة تتخذها وتمارسها جهات متعددة لهدف معالجة قضية او مشكلة يعاني منها المجتمع.

من جهة اخرى هناك من يرى ان القرار السياسي يختلف عن السياسة العامة على اعتبار ان الاول يشير الى (ماذا ستفعل الحكومة) وهذا لا يعني انه اصبح (فعلا) وانه يعبر عن مقصد صانع القرار لاختيار بديل من عدة بدائل باتجاه حالة او موقف معين، عكس السياسة العامة التي تعبر عن افعال وانشطة تتجه الى ميادين تهم فئات عامة من المجتمع ، فالسياسة التعليمية ليست مجرد قرارات وانما هي افعال واجراءات وسلوكيات حكومية في ميدان التعليم ولفترة زمنية ليست بالقصيرة.[34]

ثالثا: السياسة الخارجية

أُثير الكثير من الجدل والنقاش حول العلاقة بين السياسة الخارجية والسياسة العامة، تمحورت هذه النقاشات حول تساؤل رئيسي هو (هل يمكن اعتبار السياسة الخارجية بعدا من ابعاد السياسة العامة؟).

لقد عُرفت السياسة الخارجية على انها "انماط السلوك السياسي الخارجي الهادفة والمؤثرة والتي تتحرك من خلالها الدولة حيال الاحداث الدولية الاخرى منفردة او مجتمعة"،[35] وبالتالي فإنها فعل حكومي يهم فئات المجتمع بصور او بأخرى ، الا ان (**Malvin Dubnick**) في كتابها (Thinking About Public Policy) ترى ان السياسة الخارجية لا تختلف عن السياسة العامة سوى انها تتجه الى الخارج بينما السياسة العامة ذات بعدا داخليا على الاغلب ، كذلك الاهتمام الواسع الذي توليه فئات المجتمع للقضايا الداخلية للسياسات العامة ، فسياسة الصحة، والامن والتعليم والسياسة الاقتصادية ، تؤثر بصورة مباشرة بمصالح الفئات المختلفة في المجتمع ، عكس السياسات الخارجية التي لا يكون هناك اهتمام واسع بمواضيعها باستثناء تلك السياسات الخارجية التي تتعلق بالآمن القومي للبلد. فمثلا القرارات السياسية الخارجية غالبا لا تثير صراعا سياسيا مهمة في البرلمانات او وسائل الاعلام ، دون ان ننسى ان امور عدة في السياسة الخارجية قد تحرك (نوعا ما) القوة السياسية المحلية التي غالبا ما تتحرك لحماية مصالحها التجارية و لتحقيق احتياجات ومصالح افراد المجتمع.[36]

وتأسيسا على ما تقدم يمكن القول ان هناك ترابطا بين السياسة العامة والسياسة الخارجية فالثانية تعبر بشكل كبير عن قوة و رصانة الاولى فضلا عن ان هناك ميادين مهمة في السياسة العامة تكون لها ابعاد خارجية مثل

---

[34] تفصيلات اكثر حول المقارنة انظر الى

JohnW.Ells Worth And A.Rthur A. Stanke : Politics And Political System, Mc Graw Hill, us, 1976, p63

[35] مازن الرمضاني: السياسة الخارجية، دراسة نظرية، دار الحكمة، بغداد، 1991، ص33.

[36] ارجع حول العلاقة بين السياسة الخارجية والسياسة العامة الى

Malvien J. Dubnick And Barbara A. Bardes: Thinking About Public Policy –A problem-Solving Approach ,John Wiley And Sons ,New York,1983,p178

(الاقتصاد و الدفاع و الامن)، ولكن يبقى البعد الداخلي والخارجي هو المعيار الاقوى للفصل بين السياسات العامة والسياسات الخارجية.

رابعا: الاستراتيجية

يعرف قاموس وبستر كلمة استراتيجية (Strategy) بأنها علم وفن توظيف قوة الدولة (السياسية، الاقتصادية، العسكرية ....) للوصول الى اقصى قدر من الدعم لتبني السياسات في السلم والحرب.

ويشير قاموس (وبستر) للمرادفات ان اقرب مرادف لكلمة استراتيجية يتمثل في الخطة ، وعليه فأن الاستراتيجية تعبر عن خطة او تخطيط لموارد معينة وتحدد اتجاه توظيفها وحركتها.[37]

ولما كانت السياسة العامة تعبر عن ما تفعله الحكومة كاستجابة لقضايا سياسية معينة ، فأن اهم ما يميز السياسة العامة عن الاستراتيجية هو كون الاخيرة تشير الى خطة او تخطيط اما السياسة العامة فأنها تشير الى فعل و سلوك فاعل تقوم به الحكومة.[38]

من جهة اخرى ان صياغة الاستراتيجية لا يكون دائما بسبب وجود مشكلة عامة في المجتمع بل قد تصاغ استراتيجية معينة للسيطرة على ارض دولة اخرى وهذا لا يمثل دائما مشكلة او مطلبا او حاجة عامة.

ومع ذلك هناك من يرى ان السياسة العامة طويلة الاجل هي اقرب المفاهيم الى الاستراتيجية ، على اعتبار ان هذا النوع من السياسات يعتبر التخطيط فيه المهمة البارزة وليس السلوك او الفعل.[39] وعليه فأن يمكن القول ان نقاط الاختلاف بين الاستراتيجية والسياسة العامة تكمن في وجهين هما (المشكلة العامة ، الفعل) اللذان تتميز بهما السياسة العامة عن الاستراتيجية.

اخيرا نجد ان تعريفات السياسة العامة قد تأثر بشكل كبير بالمدارس الفكرية حيث نجد ان هناك تعريفات تأثرت بالمدرسة القانونية الدستورية فعرفت السياسة العامة بانها قرارات او قوانين في ميدان معين، وهناك تعريفات تأثرت بالمدرسة السلوكية فعرفت السياسة العامة بانها مجموعة اجراءات حكومية في قطاع مجتمعي، وبعض التعريفات تأثر بالمدرسة ما بعد السلوكية التي عرفتها بانها مجموعة من الحلول الحكومية الموجهة لمعالجة مشكلة يعاني منها قطاع عام في المجتمع وهنا نرى بشكل واضح ان السياسة العامة عكست اثارا ملموسة لمواجهة مشكلة ما وليس مجرد سلوك حكومي قد يكون غير مجدي او مجرد قانون او قرار يكون حبرا على ورق.

الخاتمة:

إن ما تحتاجه الحكومات العربية هو معالجة الظلم الاجتماعي واللامساواة اللذان كانا أحد الاسباب الاساسية وراء الاحتجاجات الشعبية التي شهدتها بعض الدول العربية في عام 2011، وعليه فإن توفر

---

[37] وردت تعريفات الاستراتيجية على الموقع الرسمي لقاموس وبستر على الرابط الاتي:
https://www.merriam-webster.com/dictionary/strategy

[38] السيد عليوة وعبد الكريم درويش: دراسات في السياسات العامة وصنع القرار، مركز القرار للاستشارات، 2000، ص176

[39] المصدر نفسه، ص180

سياسات عامة فاعلة يمكن أن يساهم بشكل مباشر في إعادة الثقة بين المواطن والدولة ونسج عقد اجتماعي يضمن حقوق الانسان في المجتمع.

تعرف الاسكوا السياسة العامة على أنها قرار السلطة السياسية حول استراتيجية أو برنامج أو تشريع بهدف تحسين حياة المواطنين على المستويات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وهي توجه وخطة عمل مبنية على الحجج والمعلومات العلمية، تطورها وتنفذها جهة حكومية لحل مشكلة أو معالجة قضية بمشاركة المجتمع المدني.

يؤكد هذا التعريف على أنه من مسؤولية الحكومات أن تصنع وتنفذ السياسات العامة للحماية الاجتماعية ويؤدي تقاعسها في التصميم أو التنفيذ أو التقييم ، إلى إحداث أثر سلبي كبير على المجتمع ، فالدول تحتاج إلى سياسات عامة تهدف إلى استحداث قوانين، وتنظيم المجتمع وتحسين حياة المواطنين وتأمين الحماية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لهم، أو تحتاج إلى كل الاهداف معا، يشكل هذا النوع من الاهداف حجر الاساس للعمل التنموي لدى الدول بحيث يضمن المساواة والعدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي لدى مختلف فئات المجتمع ، اذ اكتسبت صناعة السياسات العامة أهمية كبرى خلال العقود الماضية على اعتبار انها الوسيلة الرئيسية التي تخول الحكومة إحداث تغيير إيجابي في المجتمع ، وغالبا تكون السياسات العامة أكثر واقعية ومشروعية عندما يتم تطويرها من خلال النظر إلى المكونات المختلفة للمجتمع والنظر كذلك للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وحتى البيئية وموافقة الشعب ومشاركته في صنعها.

رغم كل ما تقدم فان للسياسات العامة وسائل واهداف مهمة لمجتمعاتنا العربية ، ويجب ان نأخذ بعين الاعتبار ان هذا الميدان العلمي والسياسي على درجة عالية من الاهمية ومن الضروري التركيز عليه لمواجهة تحديات المجتمع واحتياجاته ويجب السير على طريق البلدان المتقدمة التي اعطت اولوية قصوى للسياسات العامة في حل مشكلاتها المجتمعية ليس الان ولكن منذ اكثر من اربعة عقود من الزمن، هذا الادراك الواضح لألية عمل واهداف السياسات العامة لا يمكن ان يحدث بهذه الطريقة العشوائية والانتقائية التي ذهب اليها الكثير من الباحثين في العلوم السياسية والذين فسوا السياسة العامة وفهموها وفقا لما يمتلكون من معلومات ولم يفهموها وفقا للظروف التي نشأة فيها ولا في اطار التطور العلمي الذي رسم لها وسائل واليات وافكار وغايات خاصة بها تمكنها من تحقيق اهدافها في مواجهة اهم واخطر مشاكل المجتمع ومنها المجتمعات النامية، لذا من المهم القول ان عدم جدوى السياسات العامة في بلداننا العربية ومنها العراق وعدم فاعليتها في معالجة مشاكل المجتمع يعود بالدرجة الاولى الى التخبط وعدم الوضوح والارتجالية في فهم وسائل واليات السياسة العامة، وانه اذا ما اريد تحقيق فهم واضح وفاعلية لهذه السياسات يجب ان نأخذ بعين

الاعتبار ان هذه السياسات نشأة وتطورت في الولايات المتحدة الامريكية وهي نتاج تفاعل مجتمعي وهي علاج واقعي ومساهمة فعلية جادة من الحكومات المتقدمة لمواجهة مشكلات مجتمعاتها وليس مجرد ترف فكري او مساهمة نظرية نقدمها في اطار عملنا الاكاديمي وحتى العمل السياسي، لذا فان هذا البحث كان عبارة عن طروحات فكرية لادراك السياسات العامة كما هي وليس كما نريدها ان تكون.

قائمة المصادر:

الكتب العربية والمترجمة

1- احمد رشيد: نظرية الادارة العامة(السياسة العامة والجهاز الاداري)، ط4، دار المعارف، القاهرة ، 1976.

2-اسماعيل صبري مقلد: دراسات في الادارة العامة مع بعض التحليلات المقارنة، ط3، مؤسسة الصباح للنشر، الكويت، 1980.

3-السيد عبد المطلب غانم واخرون : اتجاهات حديثة في علم السياسة، مكتبة النهضة الجامعية، القاهرة، 1987.

4-بشير العلاق: مبادئ الادارة ، دار اليازوري ، عمان ، 1998.

5-جابريل الموند وبنغهام باول الابن: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر- نظرة عالمية، ترجمة هشام عبدالله، الدار الاهلية، عمان ، 1998.

6-جيمس اندرسون: صنع السياسات العامة ،ط5، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة ،عمان ،2013.

7-حسين الدوري وعاصم الاعرجي: مبادئ الادارة العامة، الجامعة المستنصرية، بغداد، 1987.

8-خيري عبد القوي: دراسة السياسة العامة، الطبعة الاولى، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، 1989.

9-عبد المعطي محمد عساف وعلي العربي: مدخل الى الادارة العامة، جامعة الكويت، الكويت،1988.

10-ماجد راغب الحلو: علم الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1987.

11-علي الدين هلال (محرر): تحليل السياسات العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1988.

الدوريات العربية:

12-احمد علي سالم "تطور علم السياسة في الولايات المتحدة: من بناء التقاليد المهنية الى محاولات اعادة تماسك الجماعة العلمية" مجلة النهضة، المجلد الحادي عشر ،العدد 1 ،1992.

13-عامر الكبيسي "تنفيذ السياسات العامة الحلقة الضعيفة في الفكر والتطبيق"، المجلة التونسية للإدارة العامة، العدد2، تونس،1988.

Books:

14-Harold D. Lasswell: Politics: Who Gets What, When, How, McGraw-Hill Book, NewYork,London,1936 .

15-Wolfgang H.Reinicke: Global Public Policy-Governing Without Government, Brooking Press, Washington, , 1998.

16-Yehezkel Dror: Public Policymaking Reexamined , Chandler Publishing, New York,1988.

17-Thomas Day: Understanding Public policy, Prentice Hall ,U.S, 1978.

Articles:

18-David Easton "The Revolution In Political Science", The American Political Science Review ,VOL.LXIII-NO.4,University Of Chicago prss,1969.

19- Robert Higgs" Government and the Economy since World War II", Independent Institute, Working Paper Number 58, April 20, 2005.

20-The Institute For Economics & Peace: Economics Consequences of War on the U.S. Economy, New York,2014.

21-Wolfgang H.Reinicke : Global Public Policy ,Foreign affairs Journal, Volume76, Nuvember6, US, 1997 .