الاصلاح والسياسات العامة (دراسة في الابعاد النظرية)

اية ستار نعمة Aya.satar1201c@copolicy.uobaghdad.edu.iq

أ.د احمد عدنان كاظم Dr.ahmed.adnan@cope.uobaghdad.edu.iq

جامعة بغداد / كلية العلوم السياسية

ملخص:

يعد مفهوم الإصلاح والسياسات العامة من المفاهيم التي تثير الاهتمام. وبالرغم من الاختلاف حول المصطلحين الا انهما يعنيان بمجموعة من السياسات والقرارات التي يتخذها الفاعلون الرسميون وغير الرسميون بهدف تحقيق الصالح العام، أي انهما يمثلان مجموعة من القرارات والإجراءات المتكاملة والمترابطة التي تهدف الى تطوير او تغيير مختلف المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كما انهما يكشفان طبيعة النظام السياسي وديناميكيات العملية السياسية للنظام الحاكم، أي بمعنى معرفة مدى فاعلية النظام في معالجة المشكلات والتحديات التي تواجه المجتمع.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح السياسي، التحديات، القرارات ،السياسات العامة

Reform and Public Policies: A Study in Theoretical Dimensions

Aya Satar Neamah Aya.satar1201c@copolicy.uobaghdad.edu.iq

prof. Dr. Ahmed Adnan Kahdim Dr.ahmed.adnan@cope.uobaghdad.edu.iq

University of Baghdad - College of Political Sciences

Abstract:

The concept of reform and public policies are among the concepts about which a lot of controversy has been raised. Despite the difference in the two terms, they mean a set of policies and decisions taken by official and unofficial actors with the aim of achieving the public interest. That is, they represent a set of integrated and interrelated decisions and procedures that aim to develop or change the various political, economic, and social levels. They also reveal the nature of the political system and the dynamics of the political process of the ruling system. In other

words, knowing the effectiveness of the system in addressing the problems and challenges facing society.

Keywords: **Political Reform, Challenges, Accuracy, Public Policies**

المقدمة:

تجري عملية التغيير والتحديث داخل اي دولة وفق سياق محدد ، اذ يعمل من خلاله النظام السياسي على اجراء بعض التعديلات اللازمة والضرورية داخل مؤسسات الدولة او اجراء تحديث على المستوى الدستوري او التشريعي وفق برامج وخطط مدروسة للوصول الى الاهداف المراد تحقيقها، فهي عملية شاملة تحتاج الى مدة زمنية طويلة لكي يكون التغيير متوازن ومستقر، حتى يتم تقبله من جانب المجتمع، فضلاً عن ذلك فان التوازن يجب ان يكون بين ما هو متاح من موارد وبين ما هو موضوع من استراتيجيات اصلاحية، وذلك لمنع حدوث اي اختلال يعيق عملية الاصلاح ، ووفقاً لذلك بحثنا في مفهوم الاصلاح والمفاهيم المقاربة ومفهوم السياسات العامة وابرز التحديات التي تواجه عملية الاصلاح والتحولات الداخلية والخارجية التي تؤثر في سيادة الدولة وسيطرتها على اهدافها وخططها الخاصة بالسياسة العامة .

أهمية البحث:

تنبع أهمية دراسة موضوع الإصلاح والسياسات العامة، في انها تكشف عن التوجهات السياسية والايدلوجية للنظام الحاكم، والتي يمكن من خلالها فهم وتحليل أولويات واختيارات وطبيعة القوى الاجتماعية والسياسية التي يعبر عنها، كما انها تكشف خريطة القوى والمصالح المتنافسة في المجتمع.

اشكالية البحث:

يهدف البحث الى دراسة وتوضيح معنى ومفهوم الإصلاح والسياسات العامة وتوضيحها بشكل علمي وأكاديمي من اجل توظيفها في عملية تغيير وتحديث النظم السياسية وإيجاد تقبل اجتماعي لها، كما ان البحث يهدف الى بيان اهم الاليات والترتيبات والمستويات التي يقوم عليها الإصلاح والسياسات العامة بوصفهما منظومة شاملة ومتكاملة ومترابطة مع بعضها البعض.

فرضية البحث:

تقوم فرضية البحث على ان الإصلاح والسياسات العامة مفاهيم تتميز بالغموض والتشعب نظرا لاختلاف وجهات النظر حولها، الامر الذي يستدعي توضيح ماهيتها من جهة ، ومن جهة أخرى ان هنالك

مراحل وسياقات عديدة مرتبطة بها تمثل الشروط الأساسية التي يتوجب توافرها لكي تكتمل عملية التحديث والتغيير.

منهجية البحث:

لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على اكثر من منهج من المنهج العلمية في معالجة الإصلاح والسياسات العامة، فقد تم استخدام المنهج التحليلي النظمي من خلال تحليل مضمون و معنى الإصلاح والسياسات العامة و بيان مستوياتها ومراحلها، وكذلك تم استخدام منهج التطور التاريخي في رصد ومتابعة التطور التاريخي والتسلسل الفكري والمنهجي لمفاهيم الدراسة.

المطلب الأول: مقاربات نظرية في مفهوم الاصلاح

اولاً: البعد النظري للإصلاح

ظهر مفهوم الاصلاح بشكل متوالي مع ظهور حالات الفساد ويعد الاصلاح مفهوماً معاكساً له، وعليه فانه محاولة لتغيير حال المجتمع او اي ظاهرة سلبية داخلهُ الى حال افضل ، كما ان عملية الاصلاح تتضمن شرطين اساسيين اولهما وجود ارادة انسانية لديها الرغبة بالتغيير، اما ثانيهما وجود حالات فساد او خلل يراد اصلاحه ، وعليه فإن الاصلاح يشمل جميع القطاعات التي تعاني من قصور او تلكؤ في دورها او وظيفتها(علاي، العيثاوي، ٢٠١٤، ٩ – ١٠) ، ومن هنا يمكن تعريف الاصلاح على انه محاولة تغيير او إعادة تشكيل يجري على شيء ما لجعله افضل كالحاجة الى اصلاح نظام معين، وقد يكون الهدف من الاصلاح هدف تشريعي لغرض جعل القوانين واجراءات المحاكم اكثر وضوح، او قد يكون الهدف هو اصلاح نظام انتخابي وما الى ذلك من عمليات الاصلاح Collin, 2004,207)، اما الدكتور اسماعيل عبد الكافي فانه عرف الاصلاح بالشكل التالي هو "محاولة العودة الى الجذور واحياء الثقافات القديمة او التمرد على الثقافات المحافظة واتباع أساليب جديدة في مختلف المجالات"(عبد الكافي، ٢٠٠٥، ٤٤)، يعرف (صموئيل هنتنغتونSamuel hintington) الاصلاح على انه " تغيير في القيم وانماط السلوك التقليدية ، ونشر وسائل الاتصال والتعليم، وتوسيع نطاق الولاء بحيث يتعدى العائلة و القرية والقبيلة ليصل الى الامة وجعل البنى في السلطة اكثر عقلانية ، وتعزيز التنظيمات المتخصصة وظيفياً، واستبدال مقاييس العزوة بمقاييس الكفاءة ، وتأييد توزيع الموارد المادية والرمزية بشكل منصف او اكثر انصافاً " (هنتنغتون، ١٩٩٣، ١٢١) ، وتم تعريف الاصلاح من خلال (موسوعة المفاهيم الأساسية في العلوم الإنسانية والفلسفة) على انه "محاولة ازالة الفساد وتقويم الانحرافات والاختلالات داخل المجتمع، والانتقال من وضع الى وضع

افضل ودائم، بما يسمح بتحقيق التنمية وتجاوز المعضلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية .." ، كما ينصب الاصلاح على اتخاذ التدابير والمبادرات الجادة لإحداث تعديلات على بنى المجتمع من الداخل دون القيام بتغييرها جذرياً، من اجل مواكبة التطور الحاصل بالمجتمعات واستجابة للحاجات ورغبةً في تحقيق التقدم ، كما وتختلف غايات الاصلاح تبعاً للأوضاع الراهنة فقد يكون اصلاح شامل لكافة القطاعات او قد يكون جزئي في قطاع معين (سبيلا، اخرون، ٢٠١٧، ٤٤) ،، اما الموسوعة السياسية فقد ذكرت الاصلاح على انه التعديل غير الجذري في شكل الحكم ،او العلاقات الاجتماعية دون المساس بأساسها ،والاصلاح – خلافاً للثورة – ليس سوى تحسين في النظام السياسي الاجتماعي القائم ،دون مساس بأسس هذا النظام ،اذ ان الاصلاح يشبه الدعائم الخشبية المقامة لمحاولة منع انهيار المباني المتداعية ،ويستعمل للحيلولة دون قيام الثورة او تأخير وقوعها في بعض الاحيان (الكيالي، ١٩٨٥، ٢٠٦) ، استنادا الى ما سبق يمكن تلخيص اهم الاهداف التي تكمن وراء عملية الاصلاح بـ (الزبيدي، ٢٠٠٥، ٢٨ – ٢٩):-

١ – دفع المؤسسات باتجاه تطبيق النظام والقواعد القانونية التي تضمن حسن الاداء وفعاليته .

٢ – غالباً ما يكون الاصلاح نتيجة لمقاومة الفساد ومحاربته لذا يقترن نجاح عملية الاصلاح بالدرجة التي تثمر حالة الحد من انتشار الفساد .

٣ – إعطاء الاولوية للمصلحة العامة على حساب المصلحة الخاصة .

٤ – استحداث وإيجاد قواعد قانونية تمنع استغلال المصالح العامة لحساب المصالح الشخصية .

٥– الوصول الى درجة من التوافق بين نتائج عملية الاصلاح وبين تحقيق المصلحة العامة .

ومما تقدم يمكننا تحديد أبرز المبادئ التي تحقق الاصلاح على افضل وجه ، وهي :

أ – جعل سلطة القانون بديل عن سلطة الاجهزة الامنية .

ب – تعزيز مبدأ تحمل المسؤولية .

ج – اعتماد معيار الكفاءة بدل عن معيار الولاء .

ان ما يهم في هذه المبادئ انها تركز على تنفيذ القوانين واعتماد الشفافية بالعمل وانهاء حالات الفساد داخل اي مؤسسة كما وتركز على احترام الافراد واحترام آرائهم ودفعهم نحو اتخاذ القرارات التي من شأنها تحقيق المصلحة العامة(عزيز، ٢٠١٠، ١٧) ، ومن هنا يمكننا أن نحدد مستويات الاصلاح والتي تكمن في الآتي : (عزيز، ٢٠١٠، ٢١)

يشمل المستوى الاول :– اتخاذ الاصلاح كمخطط استراتيجي للوصول الى السلطة او على الاقل المشاركة

تحت اي مستوى من مستويات السلطة .

المستوى الثاني :- اعتبار الاصلاح عملية تطوير وتغيير مجتمعي غايته تحسين اداء الانظمة القائمة ومؤسساتها بالشكل الذي يضمن الكفاءة العالية في العمل .

المستوى الثالث :- الاصلاح الفردي ، وهنا يتم استهداف المنظومة القيمية والخلقية وما يندرج تحتها من معرفة وادراك وسلوك معزز بالثقة ، بالإضافة الى ما يتعلق بها من ضبط للنفس والقدرة على التحكم بالسلوكيات واتخاذ القرارات بشكل عقلاني والتمييز بين ما هو خاطئ او صائب ، والاخذ على عاتق الفرد تحمل مسؤولية الجماعة وحماية مصالحهم ، استناداً الى ما سبق تصبح الحاجة الى الحركة الاصلاحية ضرورة ملحة ولابد منها ، وعليه يمكن تحديد عدة انواع للإصلاح وهي كالاتي :-

١- **الاصلاح السياسي:** عرف ((البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة)) الإصلاح السياسي على انه كافة التدابير او مجموعة الاجراءات التي تسعى لمراجعة النصوص القانونية المنظمة للعمل السياسي ، بهدف تحديث المؤسسات السياسية القائمة على اساس هذهِ النصوص(البرنامج الانمائي للأمم المتحدة، ٢٠١٤، ٥) ، كما ان مفهوم الاصلاح السياسي مفهوم متفرع ومتشعب يرتبط بكافة الجوانب السياسية وغير السياسية يسعى لتطبيق متطلبات المجتمع وفق اولوية هذه المطالب منها (التداول السلمي للسلطة، وتحديد فترة زمنية لتداول السلطة، والسماح بالمشاركة السياسية، وكذلك السماح بامتلاك وسائل الإعلام، بالإضافة الى حرية التعبير والمساواة بين ابناء المجتمع ككل)، بالرغم من ان جوهر الاصلاح السياسي هو دعوة لتصحيح مسارات النظام الحاكم او ادارة الصراع الا انه يسعى دائماً الى توسيع نطاق الحريات بعيد عن اي شكل من اشكال الاستبداد، وبذلك فهو يعني التقدم الى حال افضل مما هو عليه في السابق من خلال استهداف السياسات الحكومية التي غالباً ما تتطلب تغيير تبعاً للظروف التي يمر بها المجتمع، وتفسيراً لما تم ذكره يمكن تحديد مجالات الاصلاح السياسي بما يلي :-

أ – الاصلاح الدستوري والتشريعي، اي إضافة فقرات دستورية او الغاء جزء منها وفقاً لما يتطلبه الاصلاح السياسي .

ب – اصلاح المؤسسات السياسية والهياكل التنظيمية، يتجلى ذلك من خلال تفعيل الدور الرقابي لهذهِ المؤسسات اياً كانت (مؤسسات تشريعية او تنفيذية او قضائية، ام مؤسسات تعليمية، ام مؤسسات مجتمعية وما الى ذلك .....) وقيامها بمساعدة الدولة والمجتمع على إيجاد جسور توافقية بين القيم المتناقضة .

ج – العمل على الغاء القوانين الاستثنائية، اي القوانين التي تحد من حرية جماعة على حساب جماعة اخرى

د – حرية تشكيل الاحزاب و تشكيل مؤسسات المجتمع المدني، لضمان وجود حلقة وصل بين الفئة الحاكمة والفئة المحكومة .

هـ – تحقيق مضمون الاصلاح لا يتم الا من خلال تحرير الرأي العام من اي عوائق، هو بذلك يشمل تحرير وسائل الاعلام من اي ضغوط حكومية وكذلك اطلاق حرية سائر ابناء المجتمع في التعبير عن آرائِهم سلباً او ايجاباً (عزيز، ٢٠١٠، ٢٢ – ٢٥).

٢ – **الاصلاح الاقتصادي:** وتعني مجموعة الإجراءات التي تستهدف احداث تغييرات جزئية او كلية في القطاع العام والخاص بما ينعكس ايجابياً على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لتحقيق تنمية اقتصادية متكاملة تقلل من حدة الاختلالات في اقتصاديات الدولة داخلياً وخارجياً، ويأتي دور الاصلاح الاقتصادي كنتيجة لأزمات سابقة تحتاج الى اعادة هيكلة النظام الاقتصادي من جديد . بناءاً على ذلك فان الاصلاح الاقتصادي يشتمل على عنصرين اساسيين (المقطري، ٢٠١٠، ٤٦ – ٤٩):

أ – عنصر التثبيت الاقتصادي : وتعتبر احد اوجه التكييف او الموائمة الاقتصادية، والتي تشتمل على محاولة تقليل عجز ميزان المدفوعات وخفض معدل التضخم بما يحقق نمو مستدام، وغالباً ما ترافق سياسة التثبيت تخفيض معدلات الطلب الكلي وتخفيض في قيمة العملة للوصول الى نتائج مرجوة بمدد قصيرة .

ب – التكيف الهيكلي : يهدف الى تشجيع التبادل التجاري وتحسين كفاءة المواد التي يتم تبادلها وتشيع سياسة الادخار ، وغالباً ما تحتاج هذه السياسة مدة طويلة لتحقيقها .

ولابد من الاشارة الى ضرورة تغيير السياسات الاقتصادية والتي تشمل تحرير السوق من القيود التي يتم فرضها من قبل الدولة، وتشجيع القطاع الخاص، واتباع استراتيجيات التوجه نحو الخارج من خلال دمج اقتصاد الدولة بالاقتصاد العالمي، ان الوصول الى اصلاح اقتصادي حقيقي يتطلب تغيير منهجي في التعامل مع الجانب الاقتصادي ككل، من حيث نمط الانتاج وتطوير التجارة وتعزيز سوق العمل وتشجيع مختلف الصناعات وزيادة كفاءتها، بالإضافة الى صياغة قوانين ملائمة للتغيير الحاصل في النظام الاقتصادي .

٣ – **الاصلاح الإداري:** يعرف على انه اجراء التحسينات اللازمة على الادارة العامة في الشركات والمؤسسات والوزارات لرفع مستوى كفاءة النظام الاداري بما يتلاءم مع روح العصر والبيئة التنظيمية تحديداً، مع ضرورة اعطاء الثقة المطلوبة للأجهزة الادارية فضلا عن اعطاء مساحة من الاستقلالية المالية والادارية للمؤسسات التنفيذية، مما يؤدي بالنتيجة الى حدوث نقلة نوعية في تقديم الخدمات تسهم تدريجياً في تقليل

مظاهر التخلف والفساد الاداري (شلبي، ٢٠١٤، ٧٢ – ٧٤)، كما تعني ايضاً محاولة اجراء معالجة متكاملة بكافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية وليست معالجة على مستوى الادارة فقط، أي ان من الضروري ان تشتمل على كافة الابعاد دون محاولة الفصل فيما بينهم، بعد ايضاح مفهوم الاصلاح الاداري لابد من التطرق الى مجالاته التي تسهم في اصلاح مسار الجوانب الادارية ويمكن تلخيصها بالاتي:

أ – تطوير واصلاح الهياكل التنظيمية داخل وزارات ومؤسسات الدولة وجعلها اكثر شفافية.

ب – تفعيل دور الهيئات التشريعية والقانونية في اتخاذ القرارات وتنفيذها .

جـ – تطوير مستوى الخدمات الادارية التي تقدمها الدولة لمواطنيها بما يمنحهم المزيد من الحقوق .

د – تغيير وتجديد المسؤولين او القائمين على الشؤون الادارية من خلال اعتماد التوصيف الوظيفي الذي يراعي وضع الكفاءات العليا في المناصب الادارية واعفاء الاشخاص غير المؤهلين .

هـ – اجراء تقييم الاداء للعاملين بالشؤون الادارية مع مراعاة توفير برامج توعية وتدريب اداري ووضع روادع وحوافز للعمل وضمان تطبيقها بالشكل المناسب (شلبي، ٢٠١٤، ٧٦ – ٧٩).

٤ – **الاصلاح الاجتماعي:** ويعني محاولة تصحيح الاخطاء والقضاء على حالات الفساد داخل المجتمع وفق اسس ومبادئ جديدة او محدثة بالشكل الذي يولد عنها سلوكيات صحيحة(ابو لحية، ٢٠١٦، ٣٧)، لا يمكن ان يحدث اصلاح داخل اي مجتمع دون وضع استراتيجيات شاملة ذات ايديولوجية واضحة ، تهدف الى تحسين الواقع عن طريق احداث تغيير يساهم في تطوير المجتمع ويتم ذلك من خلال :

أ – اصلاح العلاقات المتوترة داخل المجتمع والتي تؤثر سلباً على سلوك الافراد .

ب – اصلاح المشكلات الناتجة عن حدوث اي تغيير في التركيبة المجتمعية .

جـ – تحسين مستوى الخدمات الاجتماعية من تعليم او صحة او سكن .

د – توفير الفرص للأفراد للمشاركة في تنمية المجتمع .

هـ – اتاحة المزيد من فرص العمل والضمان الاجتماعي وتنمية المهارات والمعرفة (السروجي، اخرون، ٢٠٠١، ٣٥ – ٣٦).

٥ – **الاصلاح الديني:** هو محاولة تغيير او تصحيح الافكار الخاطئة التي تشكلت عن الدين والتي لا تمت بصلة له، دون الحاجة الى تكوين مفاهيم جديدة عن الدين او تكوين مذهب جديد، وعليه فان الاصلاح لابد اني يأتي بالفائدة والنفع للأفراد، وعلى وفق ذلك فلا بد من تحديد العناصر الاساسية التي يتكون منها الاصلاح الديني ويمكن ذكرها وفق الاتي :

أ – العنصر الاصلاحي ويقصد به العودة للأصول الدينية لإصلاح المفاهيم الخاطئة المنسوبة للدين .

ب – العنصر القيادي اي لابد من وجود قيادة عادلة ومدركة لما يحدث وقادرة على تحقيق الاصلاح .

جـ – وجود اسباب حقيقية للإصلاح كأن يحدث انحراف واضح وصريح في المسار الديني او في سلوك مدرسة فكرية معينه ، واتخاذ الدين مبرر لتحقيق غايات ومنافع فردية، قد تشكل تهديد صريح لسلامة المعتقد ومعتنقيه او الاضرار بمعتنقي الاديان والمذاهب الاخرى (شقير، ٢٠١٦، ٢٥ – ٢٦).

ثانياً : المفاهيم المقاربة لعملية الاصلاح :

١– التنمية :

تختلف اشكال التنمية تبعاً للغرض الذي توجد لأجله، فقد تستخدم في مجتمع متطور يسعى للمزيد من التقدم والازدهار، او قد تكون هدف يحتاج الى جهد فردي ومجتمعي او جهود هيئات ومنظمات للوصول اليه وفق خطط مرسومة وواضحة، او قد تعبر عن وجود طاقات وامكانيات تسعى الى الوصول الى مراحل اطور مما هي عليه (السروجي، اخرون، ٢٠٠١، ١٤)، وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف مفهوم التنمية بالشكل الاتي: هو نسيج متشابك من العلاقات بين كافة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الادارية التي تهدف الى تحقيق ما هو افضل وما هو صالح للجميع ويعتمد تأثير كل متغير من المتغيرات السابقة الذكر في عملية التنمية تبعاً للظروف التي يمر بها المجتمع او ذلك البلد . وللوصول الى الهدف التنموي لابد من توفر أمرين، **الاول** هو ازالة جميع العوائق التي تحول دون استخدام القدرات المتاحة، اما **الثاني** فهو ضرورة توفر مؤسسات تشجع هذه القدرات للعمل بصورة افضل مما هي عليه في السابق، أي بمعنى اخر ان التنمية تتطلب عمل جماعي متوازن(السروجي، اخرون، ٢٠٠١، ٢٢)، يمكن تحديد اهم ما تتضمنه عمليه التنمية من خلال الاتي (السروجي، اخرون، ٢٠٠١،٢٦ – ٢٨):

أ – عملية تغيير بنائي او وظيفي او كلاهما بما يحقق التكامل للقطاع المراد تطويره .

ب – استثمار كافة الموارد البشرية والمادية والتنظيمية لتنفيذ الاهداف .

جـ – الغاية الاولى للتنمية هو الانسان وهو وسيلتها للوصول الى افضل مستوى من الانجاز .

د – ان الاستمرارية والاستدامة هما صفتان ملازمتان لعملية التنمية، لذا لابد من وضع خطط وبرامج قصيرة وطويلة المدى بأساليب علمية للسير عليها لخلق المزيد من المشاريع التنموية الجديدة .

هـ – لتحقيق التنمية لابد من وضع سياسات عامة محدده تلائم الظروف المجتمعية للبلد نفسه، اي الانطلاق من واقعه الاجتماعي والاقتصادي والسياسي .

و – لابد من وضع تقييم لعمليات التنمية الحاصلة وفق مؤشرات معينه، حيث يعتبر هذا الامر محفز اساسي للعمل على زيادة الكفاءة.

٢– عملية التحديث :

وتعرف بأنها بروز نمط حياة للمجتمع يمتاز بالحداثة على كافة الاصعدة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية فمن الناحية السياسية زيادة نسبة مشاركة الافراد بالعمل السياسي، اما على صعيد الجانب الاقتصادي فيقصد به تحسين المستوى المعاشي واتاحة المزيد من فرص العمل للأفراد، اما الجانب الثقافي والاجتماعي فهو يعني تحسين مستوى التعليم وتنمية فكرة التعامل بالمنطق والحكمة مع المشكلات الاجتماعية، بالإضافة الى تشجيع استخدام التكنلوجي بشكل متوازن ونافع للفرد والمجتمع (التير، ١٩٨٠، ٢١) ، يفهم التحديث من وجهة نظر ((ديفيد ابتر David E Apter))على انه سلسلة مترابطة من العلاقات المادية المتطورة والمتغيرة التي تنتج منها في نهاية الامر عالم اكثر وفرة ورخاء (Apter, 1965, 6) ، يبدوا ان التحديث يولد دافع نفسي للحاق بالركب وسط موجات من عمليات التطوير في مجتمعات اخرى كما ان الشعور بالضعف (اي ضعف الامكانيات مقارنه بالغير) قد يولد دافع للتغير وهذا ما دفع العديد من المجتمعات للقيام بمحاولات التحديث، وعليه قد لخص((ابتر Apter)) خصائص التحديث على النحو التالي:

أ – غلبة المعايير العالمية، اي الوصول الى المستويات المتطورة المشابهة لمستويات المجتمعات اخرى .

ب – بروز الحراك الاجتماعي وزيادة نسبة المشاركة من قبل الافراد في كافة المجالات .

ج – وجود نظام مهني متطور .

د – النظام الطبقي قائم على اساس المساواة، بمعنى اخر تقليل من النسب المتفاوتة فيما بين الطبقات .

هـ – انتشار الجمعيات الخاصة بالمبتكرين والمهنيين .

و – اعتبار انتشار التكنلوجيا احد السمات الرئيسية للتحديث(Apter, 1965, 44 – 46) .

وقد لخص (صاموئيل هنتنغتونSamuel Philips Huntington) التحديث بمظاهر عدة منها : " التصنيع ، تخطيط المدن وتنظيمها بالشكل الذي يخدم حاجات السكان ، زيادة في نسب ومعدلات القراءة والكتابة والتعلم، التوسع العمراني نتيجة ارتفاع نسب المعرفة العلمية والهندسية ، بالإضافة الى تطوير قدرة البشر

على التحكم في بيئتهم " ، ومن وجهة نظره ان التحديث هو عبارة عن تحول من مجتمع بدائي الى متحضر يستند على وجود رغبة وقدرة على التجديد ، والتحديث للقيم والمعارف (هنتنغتون، ١٩٩٩، ١١٢ – ١١٣)".

٣- عملية التغيير*

ويعرف على انه " التغيير هو الدعوة الى تعديل جذري في البنى والهياكل القائمة في المجتمع، وهو ما يعني الانتقال الشامل وليس الجزئي في مختلف مناحي الحياة وانشطتها " (علاي، العيثاوي، ٢٠٠٦، ٣٢) ، وعلى النقيض من ذلك يعرف الدكتور سيد سالم عرفة التغيير بأنه " انتقال اي تجمع بشري الى الامام ، وبالتالي فان انتقال المجتمع الى وضع اكثر تخلف او الرجوع خطوة الى الوراء لا يدخل ضمن نطاق التغيير على اعتبار انه لا يمكن ان تتلاقى ارادة مجتمع بالكامل على الانتقال لوضع متخلف "، وعليه فأن مراحل التغيير تتمثل بوجود مشاكل يراد حلها ويتم ذلك من خلال غرس وتعزيز فكرة التغيير عن طريق القيام بمحاولات فعليه وجادة واعتماد اكثر من طريقة واختيار بديل من بين عدة بدائل املاً بالوصول الى الهدف المنشود . واستناداً للأهداف الموضوعة يمكن تقسيم عملية التغيير الى أنواع عدة :

أ – التغيير التكنلوجي : اي اعتماد استخدام تكنلوجيا حديثة ومتطورة ومواكبة لما هو معتمد في المجتمعات المتقدمة تكنلوجياً .

ب – التغيير في الانتاج : والمقصود هو تطوير الانتاج وتحين كفاءة المنتج بما يساهم بتقديم خدمات اكثر قبول من ذي قبل .

ج – التغيير في الثقافة : تغيير الافكار والنظرة للحياة بالشكل الذي يتلاءم مع متطلبات العصر.

د – التغيير الاستراتيجي: وتعني تطوير الخطط والافكار واعتماد مزايا جديدة في العمل للوصول الى الاهداف المتوخاة على المدى القريب او البعيد (عرفة، ٢٠١٢، ١٥ – ١٧) .

المطلب الثاني : مفهوم السياسات العامة

أولا: التأصيل النظري للسياسات العامة

نجد عند النظر الى الجذور التاريخية للمفهوم ان البعض يرجعه الى دراسات ارسطو لدساتير الدول ومحاولاته لاستخلاص السياسات العامة لكل دولة ومن ثم تمييز كل نظام عن الاخر من حيث كونه نظام

*لابد من ايضاح الفرق بين (التغير والتغيير) فالتغير يفيد تحول الشي من وضع الى وضع اخر بشكل مفاجئ مما يجعله خاضع الى الظروف المحيطة به ،اما التغيير فأنه قائم على تحول مدروس ومتدبر ونتائجه تكون محسوبة مسبقاً. وللمزيد ينظر الى : www.kblat.net تاريخ الزيارة :١٥ / ٣ / ٢٠٢٢

ملكي او ديمقراطي، وكذلك دراسات ميكا فيلي عن السياسات العامة وسياسة القوة التي تمكنه من تقديم التوصيات للحكام والامراء فضلاً عن دراسات ماكس فيبر وكتابات ابن رشد وابن سينا في الفكر الاسلامي، اما اذا نظرنا من زاوية الأسس العلمية للمفهوم فأنه يعود الى طروحات عالم السياسة الامريكي هارولد دوايت لاسويل Harold Dwight LASSWELL نتيجة لتوافق دراساته مع التحولات التي حدثت بعد الحرب العالمية الثانية لدور الدولة في مواجهة الازمات الاقتصادية، حيث تعتبر البداية الاكاديمية لدراسة السياسات العامة في العلوم السياسية، وقد اشار اليها في كتابه المشترك مع (ليدنر Ledner) والذي يحمل عنوان "علوم صنع السياسات العامة " والذي صدر عام ١٩٥١، فكرة لاسويل تقوم على اساس التركيز على دراسة المشاكل الرئيسية المتعلقة بالكرامة الانسانية وتحقيق العدالة والمساواة من خلال توحيد المعلومات والمعطيات الخاصة بالعلوم الاجتماعية كأساس يستند اليه في صنع السياسات العامة ، وقد اعتبر طرحه لا يتعدى كونه اطاراً منهجياً تقليدياً، ومن ثم تم تناول موضوع السياسات العامة بصورة اكثر دقة من قبل عالم السياسة يكزل درور YEKZEL DROR ، اذ عدّه البعض انه المؤسس الحقيقي لها، وذلك بفعل محاولته لبناء منهج متكامل خاص بالسياسات العامة يعتمد بصورة اساسية على الاتجاه الكمي وتسخير العلوم الاجتماعية لخدمة واضع السياسات العامة، بالإضافة الى تركيزه على مراحل صنع السياسات بدأً من الاعتراف بوجود مشكلة وتعريفها ووضع خطط لحلها وإيجاد بدائل وتبني سياسات معينه ومن ثم الانتقال الى مرحلة التنفيذ والتقييم (الحسين، ٢٠١٢، ٥٧ – ٦٢) .

وقد جرى تعريف مصطلح السياسات العامة بطرق مختلفة، منها انه مصطلح يعنى بالنشاطات التي تمارسها الحكومة كالخدمات العامة مثل الاهتمام بالتعليم والمجال الصحي وبناء الطرق كما تشتمل على تنظيم حياة الفرد وتنظيم العلاقات بين ابناء المجتمع بالإضافة الى ممارسة الانشطة السياسية والاقتصادية، وقد جرى نقد هذا التعريف كونه يبين الجوانب الايجابية فقط من رسم السياسة العامة دون ذكر جوانب الصراع السياسي بسبب وجود الاختلاف بالآراء والتوجهات والاهداف التي من الممكن ان تؤدي الى رسم سياسات مغايرة للمتطلبات الواقعية (الحسين، ٢٠١٢، ٨) ، كما عرف تشارلز كوشران Charles Cochran و الويس مالون Eloise F. Malone في كتابهما (السياسات العامة : المنظور والاختيارات) السياسات العامة على انها دراسة القرارات الحكومية والاجراءات المصممة للتعامل مع القضايا التي تخص المجتمع (charles, eloise, 2005, 1) ، بينما كان توماس داي Thomas dye من بين الاشخاص الذين اعطوا تصورات اكثر وضوح عن السياسات العامة من خلال معرفة ما تفعله الحكومة، ولماذا تفعله، وما الفرق

الذي ممكن ان تحدثه من خلال سياساتها وخططها ؟ وقد عرفها على انها كل شيء تختار الحكومة القيام به او لا تقوم به سوى كان على مستوى اجتماعي او سياسي او عسكري .... الخ مثل حل المشاكل التي تواجه المجتمع او تنظيم المجتمع لمواصلة الصراع مع مجتمعات اخرى، او فرض الضرائب او تنظيم سلوك الافراد بفرض العقوبات (tomas, 2013, 1) ، ومن ناحية اخرى فقد عرفها الدكتور خيري عبد القوي استاذ الادارة العامة بأنها " كل ما تقوم به الحكومة او تعتزم القيام به ، لحل المشكلات التي تواجه المجتمع، او توفير المتطلبات الضرورية لهُ، او لتحقيق اهداف يتطلع اليها وينشدها، وعلى سبيل ذلك تقوم الحكومة برسم السياسات الخاصة بمسائل متعلقة بالدفاع والتسليح العسكري والامن القومي، ورسم استراتيجيات المتعلقة بالشؤون الخارجية من تحسين علاقات او مقاومة او تبادل تجاري، فضلاً عن المسائل الداخلية من تعليم وصحة ومشاكل بيئية ومشاكل المتعلقة بالسكن والاخلاقيات العامة " (عبد القوي، ١٩٨٩، ١٣) ، وانطلاقاً من رؤيته للسياسة العامة بوصفها وجدت لحل المشكلات عن طريق التدخل الحكومي فقد اشار الى ان المشاكل تنقسم الى ثلاث مستويات، يتمثل المستوى الاول بالمشاكل الفردية او مشاكل الجماعات الصغيرة والتي في الغالب لا يجري تداولها كقضية رأي العام، اما المشكلات الاجتماعية التي تكون قضاياها اكثر اتساع فهي تندرج ضمن المستوى الثاني وتشمل مجاميع بشرية اكثر من مجاميع المستوى السابق واقل من مجاميع المستوى الثالث ولكنها ايضاً لا تستدعي التدخل الحكومي، اما المستوى الاخير فيتمثل باحتوائه للمشاكل العامة التي تؤثر على الغالبية العظمى من ابناء المجتمع والتي يتطلب حلها استنزاف موارد الدولة بكميات لا يستطيع الافراد تحمل اعبائها، ووفقاً لهذا التقسيم فان الحكومة تعنى برسم السياسات العامة للمستوى الثالث فقط وهي غير مسؤولة عن رسم سياسات المستوى الاول والثاني حتى وان تطلب الامر تدخلها كونها ذات اثر محدود على المجتمع ككل، على الرغم من تحديد مسؤولية الدولة واختصاصها بشؤون معينه لكن هذا لا يعني ان جميع الحكومات قد تنجح في رسم السياسة العامة، فقد تظهر بعض الدول عجزها عن اداء مهامها بالشكل الصحيح، وقد يعزى هذا العجز لأسباب عدة منها :

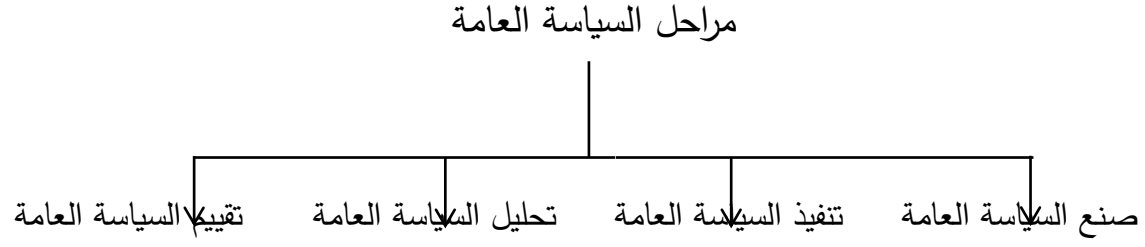
أ – النمو السكاني المكثف بالشكل الذي لا يتناسب مع ما تمتلك الدولة من مقومات .

ب – مطالب وحاجات الافراد والجماعات المتزايدة التي لا تتناسب مع موارد الدولة .

ج – قلة الموارد المالية والاقتصادية المتمثلة بدخول العملة الصعبة وعمليات التصدير .

د – ضغوط سياسية وعسكرية متمثلة بالتدخلات الخارجية بالشؤون الداخلية او وجود غزو عسكري او سياسي او اقتصادي(عبد القوي، ١٩٨٩، ٣٨ – ٤٠) (عبد القوي، ١٩٨٩، ٣٨ – ٤٠).

عند دراسة السياسة العامة وابراز ابعادها النظرية ، لابد من ايضاح الخطوات او المراحل التي تمر بها لكي تؤدي دورها الذي وجدت من أجلهِ ، وقبل الخوض في التفاصيل يمكن ايضاح المراحل على شكل المخطط التالي :



الشكل رقم (١) : المخطط من اعداد الباحثان

ثانيا: مراحل السياسة العامة :

تكمن مراحل عملية صنع السياسات العامة في الآتي :

١ – مرحلة صنع السياسة العامة

عملية صنع السياسة العامة تمر بمراحل متعددة تختلف طبيعتها ومدى تعقيدها باختلاف النظام السياسي الذي ترسم فيه السياسة العامة ، فالنظام الحاكم هو الذي يحدد امكانية تدخل الافراد والجماعات غير الرسمية في صنع السياسة العامة من عدمه ، كما يحدد الاجهزة او المؤسسات التي تساهم في هذهِ العملية، فضلاً عن رسم الخطوات العامة لحل المشكلة، واقرار السياسة العامة وتمويلها، ومن ثم الانتقال الى مرحلة التنفيذ، ومن الجدير بالذكر ان النظام الديمقراطي يختلف عن غيره من الانظمة في اسلوب رسم السياسة العامة، من حيث مشاركة الافراد والجماعات في صنع السياسة العامة والقدرة على التأثير فيما تتخذه الحكومة من قرارات واليات التنفيذ، ومن حيث الاعتماد الكلي او الجزئي على الاحزاب السياسية في اتخاذ ما يلزم لإيجاد الحل وتطبيق السياسة العامة التي تم وضعها (ali, 2023, 2)، بالرغم من اختلاف طبيعة الانظمة الا ان هنالك اطار عام لصنع السياسة العامة يمكن اجمالها بالمراحل التالية :

أ – تحديد المشكلة المراد حلها ، اي بمعنى الاعتراف بوجود مشكلة او حاجة يتطلبها المجتمع ، او هدف

يراد الوصول اليه ويتطلب تدخل حكومي .

ب – من الضروري ان تثير المشكلة اهتمام الحكومة ، لكي تكتسب طريقة علاجها الصفة الرسمية .

ج – وضع مقترحات وحلول بديلة واختيار البديل الافضل من بين بدائل عدة على ان يكون هذا البديل قادر على احداث توازن بين المصالح المتضاربة ، مع الاخذ بالحسبان تحقيق الصالح العام .

د – اقرار البديل الافضل والذي جرى اختياره بشكل نهائي كسياسة عامة ، لكي يتم اصداره بشكل قانوني ورسمي واكسابه صفة الالزام .

هـ – بعد ان يجري اقرار السياسة العامة توفر الحكومة المبالغ المالية اللازمة للبدء بعملية التنفيذ (عبد القوي، ١٩٨٩، ٩٧ – ١٠٠) (Hameed, 2022, 348) .

كما ان صنع السياسة العامة يجري من خلال جهتين مخولتين للقيام بهذا الدور ، تتمثل الجهة الأولى بالقوى الرسمية التي تتمتع بصلاحيات قانونية تمكنها من المشاركة في رسم السياسة العامة ، واخرى جهات غير رسمية ليس لهم القدرة على اصدار قرارات ملزمة على الرغم من كونهم مشاركون في صنع السياسة العامة ، وبناء على هذا التصنيف يمكن ذكر الأطراف المنتمين لكلا الجهتين .

_الفواعل الرسمية في صنع السياسات العامة (اندرسون، ١٩٩٨، ٥٥ – ٦٣)

وتكمن القوى الفاعلة التي تسهم في صنع السياسات العامة في الآتي :

أ– **السلطة التشريعية** : يحتل المشرعون المركز الاساسي في عملية صنع السياسات العامة، ويتم الاقرار بهذا الدور من خلال الممارسة الفعلية لعملهم وبالرغم من اهمية وجودهم لكنهم لا يتمتعون بالاستقلالية في اتخاذ القرارات الخاصة بالسياسات العامة بفعل وجود قوى مشاركة اخرى، وغالباً ما يكون دور الهيئة التشريعية واضحاً في ظل الانظمة الديمقراطية، بينما يغيب دورها بوجود أنظمة تسلطية تمتاز بالحكم الفردي.

ب– **السلطة التنفيذية** : يمكن ملاحظة دور الهيئة التنفيذية في صنع السياسة العامة خاصة في المجالات المتعلقة بوضع البرامج والاهداف الدولية، ويبدوا هذا الدور اكثر وضوح في الدول النامية التي تبرز فيها سيطرة القيادة التنفيذية على عملية اتخاذ القرار مقابل ضعف دور الاجهزة الادارية وجماعات الضغط والمصالح وغيرها من الجهات التي لا تمتلك استقلالية باتخاذ القرارات، فهي بذلك تتمتع بصلاحيات اوسع لرسم السياسة العامة .

ج– **السلطة القضائية** : تتركز مشاركة الهيئة القضائية في محاولة تفسير ومراجعة وتعديل النصوص المتعلقة بالسياسة العامة والتأكد من شرعيتها وعدم مخالفتها للقواعد الدستورية المعمول بها، واحياناً تتعدى

هذا الدور عند بعض الدول لتصل الى مرحلة التدخل في اتخاذ القرارات، ولكن على وجه الخصوص يمكن ملاحظة تغيب دور المحاكم في صنع السياسات العامة لدى الكثير من الدول النامية .

ح- **الجهاز الاداري** : تختلف الانظمة السياسية في درجة اعتماديتها على من يرسم السياسة العامة، لذلك يتحدد اسهام المؤسسات الادارية في صنع السياسة العامة بالنظم البيروقراطية، حيث يُستعان بالأجهزة الادارية عندما تكون القضايا المطروحة بحاجة الى الخبرات التخصصية والأجهزة الرقابية التي تعجز الهيئات التشريعية عن الالمام بمثل هكذا مسائل فنية ، **أما الفواعل غير الرسمية فتكمن في الآتي** : (اندرسون، ١٩٩٨، ٦٣ – ٦٨) (Hameed, 2022, 5)

أ- **جماعات الضغط والمصالح** : عمل جماعات المصالح في رسم السياسة العامة في الغالب يقتصر على تحقيق الاهداف الخاصة بالشرائح التي تمثلها، حيث تبدأ بجمع المطالب وتوفير المعلومات الكاملة عن مشاكل ورغبات الجماعات التابعة لها وطرح البدائل الضرورية لصنع السياسة العامة، ويزداد تأثير هذه الجماعات بزيادة دقة وتنظيم عملها وكفاءتها المهنية واهمية القضايا التي تطرحها فضلا عن مساحة الحرية المسموحة لها من قبل النظام السياسي القائم، ويضعف هذا التأثير بزيادة قوة الاحزاب السياسية المتنافسة .

ب- **الأحزاب السياسية** : أن النظم القائمة على التعددية الحزبية تنصب اهتمامات الاحزاب السياسية فيها على كيفية الوصول الى السلطة، لذلك يقل تركيزها على صنع السياسات العامة وان خاضت في هذا الامر فأنها تحاول تحقيق مصالحها من خلال الاهتمام بالقضايا التي تتسم بالعمومية لكسب تأييد اكبر عدد من الجماهير متجاهلة القضايا ذات النطاق الضيق للمجاميع الصغيرة كونها لا تحقق التأييد المطلوب للوصول او البقاء في الحكم، اما النظم القائمة على اساس الحزب الواحد فيكون الحزب نفسه هو المهيمن على صنع السياسة العامة ككل.

ج- **الافراد** : يهمل دور الافراد في رسم السياسة العامة عندما تطغى سيطرة الهيئة التشريعية والاحزاب السياسية عليها، وهذا ما يجعل ادوارهم محدودة او غير ملموسة مما يعكس قلة مشاركتهم في الادلاء بالأصوات لاختيار من يمثلهم في الحكم، اما المجتمعات التي تعطي مساحة للاستماع لمطالب الافراد فأن اختيارهم لممثليهم عن طريق الانتخاب يعني تخويلهم لمن يمثل احتياجاته ويساهم في رسم السياسة التي تتناسب مع طموحاتهم.

٢ – مرحلة تنفيذ السياسة العامة :

وتعنى هذه المرحلة في تطبيق السياسة العامة بشكل اكثر كفاءة وعدالة واقل تكلفة مالية ممكنه، عن طريق الاجهزة الادارية الموجودة في السلطة التنفيذية، ويبدأ عملها بعد ان يتم اقرار السياسة العامة من قبل السلطة التشريعية مع ضرورة الالتزام بكل ما تم تشريعه، وهو بذلك يعني الانتقال من منطقة الصراع السياسي التشريعي الى منطقة التنفيذ من قبل اجهزة الادارة العامة، ويفهم من ذلك ان مرحلة التنفيذ تعني تحول السياسة العامة من مجرد قواعد ومبادئ موضوعية الى خطط وبرامج عمل تنفيذية ينتظر منها تحقيق الهدف المطلوب، ويمكن ايضاح خطوات عمل هذه المرحلة في الاتي : (عبد القوي، ١٩٨٩، ١٤٥ – ١٤٨)

أ – تشكيل جهاز اداري يندرج ضمن السلطة التنفيذية تكون مهمته تنفيذ السياسة العامة بعد ان يجري تنظيمه وتدريبه بشكل جيد بما يضمن قدرته على تحقيق الاهداف .

ب – توظيف الافراد المناسبين من الناحية التأهيلية والعددية بما يضمن ادائهم للوظائف الموكلة لهم .

ج – توظيف الموارد المادية والمالية اللازمة للبدا بالعمل والانتاج .

من الضروري توضيح بعض المسائل المهمة عند الخوض في السياسات العامة باعتبارها قرارات حكومية تمتاز بالتنظيم، لكنه لا يعني ان كل القرارات المتخذة من قبل الحكومة هي سياسة عامة ، ولذلك لابد من ايضاح بعض الخصائص التي تتميز بها السياسات العامة عن غيرها من النشاطات(الحسين، ٢٠١٢، ٢١ – ٢٤) [*]:

أ – تمتاز السياسات العامة بوجود دساتير وقوانين تحكمها، وفق تشريعات موضوعه لتلك القرارات ويتم تنفيذها من قبل المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية، ولا بد من التأكيد على ان السياسات العامة غير مرتبطة بالضرورة بتنظيم سياسي دون غيره فالقضايا المتعلقة بالتعليم ليست فقط من شؤون وزارة التربية.

ب – لا يفرض واضعوا السياسات العامة تنفيذ كل البرامج التي يتم وضعها، وذلك لوجود تداخل في المصالح بين مؤسسة واخرى او بين جهات داخلية واخرى خارجية .

* السياسة العامة السلبية هي السياسة التي تمتنع فيها الحكومة او صانع السياسية العامة بالقيام بأي عمل تجاه الاهداف المراد تحقيقها او المشاكل المراد حلها بالرغم من وجود مطلب عام للتدخل، المصدر: احمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة، ص٢٢ .

ج – ان صنع السياسات العامة تتم في اطار تنظيمي رسمي او غير رسمي ، ويمكن اضفاء الشرعية على القرارات الصادرة من الجهة غير الرسمية عن طريق مؤسسة او اشخاص يمتلكون على مستوى صنع السياسات العامة موقعاً سياسياً .

ح – ان السياسة العامة تبقى مجرد سياسة رمزية بالمعنى السلبي* اذ لم تدخل حيز التنفيذ، ولكي يتم تنفيذها لابد من وجود تخصيص مالي وبشري.

خ – بالرغم من ان السياسة العامة هي تخطيط للحاضر والمستقبل سواء كان المستقبل القريب ام البعيد الا انها لا يمكن ان تنفصل عن الماضي باعتبارها البداية والاساس الذي توضع على اثرِهِ المخططات والبرامج .

د – تصبح السياسة العامة المرجع الأساسي عند اتخاذ اي قرار سياسي او اداري متى ما تم التمكن من التوصل الى سياسة عامة معينه في موضوع محدد، ولكن ليس من الضروري ان يكون القرار ملزم من قبل الاطراف المشتركة والتي هي على علاقة مباشرة بالمشكلة .

ذ – ان القرارات المتخذة هي نتاج الاختيار البديل الواعي الاكثر عقلانية من قبل صانعي القرار من بين عدة خيارات، والاولوية تكون للخيار الاكثر اهمية والذي تكون نتائجه محسوبة من حيث المنفعة والخسائر.

هـ – قد توضع السياسة العامة بعد وجود سلسلة من المطالب الجماهيرية لإيجاد حلول لمشاكل معينة كإيجاد حل لمشكلة البطالة او الازدحامان المرورية.

٣ – مرحلة تحليل السياسة العامة

يعني مفهوم تحليل السياسة العامة القيام باتباع اسلوب علمي منظم يعتمد على استعمال المنطق والحجة لاختيار سياسة عامة من المتوقع ان تحقق درجة عالية من النجاح في حل الازمات العامة، او توفير الاحتياجات او تحقيق الاهداف (عبد القوي، ١٩٨٩، ١٧٢)، كما يعني تحليل السياسة العامة فحص لمكونات السياسة العامة او دراسة اسباب وعواقب القرارات باستخدام اساليب المتعددة، ويستند التحليل في عمله على مختلف التخصصات للحصول على المعلومات اللازمة لتقييم المشكلة والتفكير بطرق بديلة لحلها ومن ثم استخدام هذه المعلومات لاتخاذ الاجراءات المناسبة، ويشجع تحليل السياسة العامة التفكير النقدي للبحث عن مسببات المشاكل العامة والكيفية التي تتصرف بها الجهات المسؤولة والخيارات الاكثر منطقية التي يجري اعتمادها(kraft, furlong, 2018, 45)

ان للتحليل استخدامات عديده في السياسة العامة ومنها (kraft, furlong, 2018, 70) :

أ – يستخدم صانع القرار التحليل لتقييم جدوى الخيارات المتاحة بناء على معايير سياسية وادارية واقتصادية واخلاقية .

ب – يستخدم لتقييم البرامج وتحديد تأثيرها او ما اذا كانت قد حققت النتائج المتوقعة .

ج – تفسير وتحليل المشاكل والحلول بطرق اكثر عقلانية .

ح – جمع المعلومات لبيان مدى تأثيرها على القضايا السياسية واظهار الكيفية التي من الممكن ان تحقق الاهداف والغايات بشكل اكثر كفاءة .

خ – يستخدم التحليل لمنع اتخاذ المسؤولين اي قرارات بناء على مواقفهم الحزبية او ايديولوجيتهم نتيجة لضغوط تتم ممارستها عليهم من قبل الاحزاب والجماعات الضاغطة .

استناداً لما سبق ذكرة يمكن استخلاص بعض الخصائص المتعلقة بتحليل السياسة العامة (عبد القوي، ١٩٨٩، ١٧٢ – ١٧٧) :

أ – يستند تحليل السياسة العامة الى علوم مختلفة في كل مرحلة من مراحله ، فتحديد المشكلة وايضاح تفاصيلها يعتمد على علم الاجتماع وعلم السياسة والتاريخ، اما اعتماد معايير اختيار الحلول فيستند الى علم الاقتصاد وعلم السياسة، اما المسائل المتعلقة بالعلاقات السببية اي العلاقة بين القرار ونتائجه فانه يرتبط بكافة العلوم الانسانية، وفيما يخص الاساليب المتبعة لاتخاذ اي قرار ومعرفه جدوى تنفيذهُ فقد يشترك في البحث كل من علم الرياضيات وعلم السياسة والادارة العامة، ومن الجدير بالذكر ان تحليل السياسة العامة لا تتوقف اهميته عند جمع المعلومات فحسب وانما استخدام هذه المعلومات في انشاء توصيات تسهم في توضيح الطريق لمتخذي القرار وتوضيح كيفية تنفيذها، على ان تكون هذه المعلومات تتعلق بالمشكلة وطرق علاجها واحتوائها على حقائق تتوافق معها كماً ونوعاً وتحديدها لسلوكيات صانع السياسة العامة التي يتوقف نجاح السياسة العامة عليها .

ب – للوصول الى المعلومات اللازمة يتم اعتماد اساليب وطرق البحث العلمي التقليدية المتمثلة بوصف الحالة والتنبؤ بما يمكن ان يحدث والتقييم ومن ثم تشخيص الحلول المناسبة، الا ان في بعض الحالات تكون هذه الاساليب غير مجدية فيتطلب البحث عن اساليب جديدة للتوصل الى الحلول المرجوة .

ج – ان الفائدة من تحليل السياسة العامة للمعلومات هي لوضع الحجج والمبررات للخيار المتخذ باعتباره اكثر فعالية من الحجج الاخرى والقدرة على اقناع الحكومة بوجهة النظر المعتمد .

ويتوقف نجاح محلل السياسة العامة في اقناع المسؤولين على ما يقدمه من تقارير تؤيد الحجج المقدمة وذلك

من خلال ما تحتويه هذه التقارير من حقائق ومعلومات مُثَبتة ، فضلاً عن ضرورة اظهار مهارة المحلل من خلال ما قدمه من حقائق يمكن الاستفادة منها(عبد القوي، ١٩٨٩، ١٩٧) ، وهكذا يتبين ان عملية التحليل خطوة من خطوات رسم السياسة العامة ، تستعمل في مرحلة سابقة لاتخاذ القرار وتنفيذه او في مرحلة لاحقة، من خلالها يتم وضع مقترحات لاختيار الحلول المناسبة او المفاضلة بينهم او القيام باختيار البديل الافضل (عبد القوي، ١٩٨٩، ١٦٨).

٤ – مرحلة تقييم السياسة العامة

ان عملية التقييم تعتبر نشاط مستخدم في كافة مراحل رسم السياسة العامة ابتداءاً من صنع السياسة وانتهاء بالتنفيذ واختيار البدائل بعدما مرت بمرحلة التحليل ومن ثم وضع التقارير التي تقضي بصلاحية الاستمرار بالعمل بالقرارات المرسومة او تعديلها او الغاءها، او يمكن اعتبار التقييم مبني على اساس طرح مجموعة اسئلة يحتاج الاجابة عليها ومن امثلتها : هل ان الاهداف او المشاكل التي رسمت لها سياسة عامة تدار بشكل نزيه ؟ من المنتفع من هذه السياسة ؟ هل تم احتساب التكلفة ؟ هل ينتج عن هذه الاهداف تضارب مع اهداف اخرى ؟ وهل هنالك مسار قانوني تسيّر عليه السياسة العامة ؟ قد ينتج عن هكذا نوع من الاسئلة اجابات حول مؤشرات النزاهة بالعمل الذي افرزه تنفيذ الاهداف الموضوعة، الا انه لا يساعد على معرفة ردود الفعل المجتمعية الناتجة عن السياسة العامة المطبقة، او ربما يكون التقييم هو مقياس للأثار والنتائج المترتبة على تحقيق البرامج والخطط الموضوعة، وبذلك تكون الغاية الاوضح من عملية التقييم هي :

أ – اعطاء فكرة واضحة عما حققته السياسة العامة من نتائج من الناحية الفعلية .

ب – معرفة ما اذا كانت السياسات الموضوعة ذات تأثير قصير المدى ام متوسط ام بعيد المدى، وتوضيح الاثار الجانبية سلبية كانت ام ايجابية على الاطراف الاخرى .

ج – قد تكون الغاية من التقييم هي تحقيق مصلحة متخذي القرارات وليس مصلحة المجتمعات صاحبة القضية ، وذلك بهدف تظليل الجماهير واضفاء الشرعية لسياساتهم (اندرسون، ١٩٩٨، ١٩١ – ١٩٦).

وقد تعني عملية التقييم اجراء مقارنه فعلية بين المخرجات الناتجة عن تنفيذ السياسة العامة وبين ما كان مخطط له ان يحصل، فقد تشمل المجموعة الاولى الحكم على السياسة العامة ككل بغض النظر عن الخطوات التي ادت للوصول اليها، اما المجموعة الثانية تشتمل فتقيم مستوى المشاركة الشعبية والتعبير عن رغباتهم ودور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في رسم السياسة العامة ، وسواء كان التقييم للمضمون ام للإجراءات فان من يتولاه هم قادة السلطة التنفيذية والاجهزة التابعة لها بالإضافة الى تقييم السلطة التشريعية

عن طريق ممثلي الشعب او الاجهزة الرقابية ،كذلك من الممكن ان يتم التقييم من خلال جهات غير حكومية ويتمثل بتقييم الافراد وجماعات الضغط ممن هم منتفعين من رسم السياسة العامة ام من المتضررين(عبد القوي، ١٩٨٩، ٢٣٠ – ٢٣١) ، وتكمن الفائدة من وراء التقييم في تشخيص المشكلات التي يعاني منها النظام ومحاولة اخراجه من حالة الضعف والهشاشة التي اصابة مؤسساته للتمكن من تحقيق الاصلاح (كاظم، العيثاوي، ٢٠١٨، ٢٧).

وبالمجمل فان السياسات العامة العقلانية والرشيدة تجعل من المجتمع عامل اساس في تحقيق التنمية المستدامة من خلال جعله المراقب الاول للعملية السياسية والرادع لصفقات الفساد التي يقوم بها من يسيئ استخدام السلطة، وبالتالي يمكن ان يتحقق الاستقرار المنشود(حمود، ٢٠١٩، ٣٧٨)، فعلى سبيل المثال التغيير الذي قام به الشباب في مختلف مناطق الوطن العربي عبر شبكات التواصل الاجتماعي لتنظيم تظاهرات احتجاجية مطالبة بتغيير الانظمة العربية الدكتاتورية الفاسدة وقد اعتبرت هذه المرحلة مرحلة تاريخية عرفت (بثورات الربيع العربي) كانت الغاية منها تغيير رؤساء النظام السياسي والمطالبة بالإصلاح والقضاء على الفساد (عبد الله، عزيز، ٢٠١٢، ٢٠٠ – ٢٠١) (Hameed,2022, 112).

الخاتمة :

استناداً لما سبق يمكن القول ان إصلاح السياسات العامة في ظل التطور الحاصل في العالم وتداخل المصالح وتشعبها بين دولة واخرى او بين المجتمعات المتباينة داخل الدولة نفسها يجعل من الصعوبة تركز مهام السياسات العامة في يد المؤسسات السياسية فقط خاصة في الانظمة الديمقراطية وهذا ما يجعلنا نحدد ما اذا كانت الدول تسير على نهج ديمقراطي يسمح بوجود فواعل غير رسمية مساهمه في صنع السياسات العامة ومتقبلة لفكرة الاصلاح ام أنظمة استبدادية غير قابلة للتطوير او لتحقيق التنمية ويهيمن فيها النظام الحاكم على كافة مراحل السياسة العامة التي طرحت مسبقاً .

المقترحات:

١-العمل على تنظيم وتطوير الضوابط والقواعد والإجراءات القانونية والمؤسسية ذات الصلة بعملية الإصلاح ووضع السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها والمحاسبة على نتائجها.

٢–رصد وتقويم الأدوار الفعلية للفاعلين الرسميين وغير الرسميين في القيام بعملية الإصلاح ووضع السياسات العامة على الصعيد الحكومي والاجتماعي.

٣-الوقوف على اهداف واولويات عملية الإصلاح والسياسات العامة من خلال تحليل مضمون العملية، والكشف عن حدود الاتساق الداخلي في بنيتها ومدى تكامل عناصرها وطبيعة تداخلها مع غيرها من السياسات.

المصادر باللغة العربية:

١ - علاي، ستار جبار و العيثاوي، ياسين محمد، ٢٠١٤، الاصلاح السياسي في البلدان العربية (دراسة في مشاريع الخارج والداخل)، ، ط١، دار امجد للتوزيع والنشر، عمان .
٢ – عبد الكافي، اسماعيل عبد الفتاح، ٢٠٠٥، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية، كتب عربية، مصر- قويسنا، .
٣ – هنتنغتون، صموئيل ، ١٩٩٣، النظام السياسي لمجتمعات متغيره، ط١، ترجمة : سمية فلوّ عبود، لبنان- بيروت، دار الساقي.
٤ – سبيلا، محمد وأخرون، ٢٠١٧، موسوعة المفاهيم الأساسية في العلوم الإنسانية والفلسفة، ط١، المركز العلمي للأبحاث والدراسات الإنسانية، المغرب – الرباط .
٥ – الكيالي، عبد الوهاب، ١٩٨٥، الموسوعة السياسية، ج١، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت.
٦ - الزبيدي، باسم، ٢٠٠٥، الإصلاح : جذوره ومعانيه وأوجه استخدامه ((الحالة الفلسطينية ... نموذجاً))، ط١، معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية، فلسطين.
٧ - عزيز، إبراهيم محمد، ٢٠١٠، إشكالية الاصلاح السياسي في الشرق الاوسط، ط١، مطبعة رون، السليمانية، ص١٧.
٨ - البرنامج الانمائي للأمم المتحدة، ٢٠١٤، المعجم العربي لمصطلحات الانتخابات عربي – انجليزي – فرنسي، مصر.
٩ – المقطري، عدنان ياسين غالب، ٢٠١٠، تأثير العوامل السياسية في سياسة الاصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت.
١٠ - شلبي، صبري حمدي، ٢٠١٤، مبادئ الحوكمة وتطبيقاتها في دول مختارة الدنمارك ولبنان ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت .
١١ - ابو لحية، نور الدين، ٢٠١٦، الاصلاح الاجتماعي عند ابي حامد الغزالي، ط٢، دار الانوار للنشر والتوزيع.
١٢ – السروجي، طلعت مصطفى واخرون، ٢٠٠١، التنمية الاجتماعية المثال والواقع، مركز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي- جامعة حلوان، القاهرة.
١٣ – شقير، محمد شقير، ٢٠١٦، الاصلاح الديني في ثورة الامام الحسين (عليه السلام)، ط٢، دار المودة .
١٤ – التير، مصطفى عمر، ١٩٨٠، التنمية والتحديث : نتائج دراسة ميدانية في المجتمع الليبي، ط١ ، معهد الانماء العربي ، بيروت .
١٥ - هنتنغتون، صموئيل، ١٩٩٩، صدام الحضارات اعادة صنع النظام العالمي، ترجمة :طلعت الشايب، ط٢، بلا دار نشر.
١٦ – عرفة، سيد سالم، ٢٠١٢، اتجاهات حديثة في إدارة التغيير، دار الراية للنشر.
١٧ - نقلا عن الحسين، احمد مصطفى، ٢٠١٢، تحليل السياسات العامة، ط٢، المركز العلمي للدراسات السياسية، الاردن .
١٨ - عبد القوي، خيري، ١٩٨٩، دراسة السياسة العامة ، ط١، ذات السلاسل ، الكويت .
١٩ - أندرسون، جيمس ، ١٩٩٨، صنع السياسات العامة ، ترجمة : عامر الكبيسي ، دار المسيرة ، قطر .

المجلات العلمية:

١ - نقلاً عن علاي، ستار جبار و العيثاوي، ياسين محمد، ٢٠٠٦، الاصلاح السياسي في السلطة الوطنية الفلسطينية- الواقع والافاق، مجلة مركز الدراسات الفلسطينية – جامعة بغداد، العددان ٢-٣، بغداد.
٢ - كاظم، احمد عدنان و العيثاوي، ياسين محمد، ٢٠١٨، تقويم اثر الاصلاح في الادارة الرشيدة للحكم والتنمية المستدامة: دراسة في البعد السياسي العربي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد/كلية العلوم السياسية، العدد٥٥، بغداد.

٣ – حمود، محمد علي، ٢٠١٩، دور السياسات العامة الرشيدة في تحقيق اهداف التنمية المستدامة، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد/كلية العلوم السياسية، العدد٥٧، بغداد.
٤ - عبد الله، عبد الجبار احمد و عزيز، فراس كوركيس، ٢٠١٢، دور شبكات التواصل الاجتماعي في ثورات الربيع العربي، مجلة العلوم السياسية/ جامعة بغداد، العدد٤٤.

الكتب بالغة الانكليزية :

١ - P.H. Collin , Dictionary of politics and government, Bloomsbury, London, third edition, 2004.
٢ - David E. APTER, the politics of modernization, the university of Chicago press, London,1965.
٣ - COCHREN, Charles L. and Malone, Eloise F , public policy : perspective and choices , Lynne RIENNER publishers , third edition , 2005 .
٤ - Dye, Tomas R , Understanding public policy ,united states of America , pearson education , fourteenth edition , 2013.
5 – Inass abdulsada ali, feminist theorizing in the international relation discipline, journal of international women′s studies, volume25, issue 2, 2023 .
6 - Muntasser Majeed Hameed,"Political structure and the administration of political system in Iraq (post-ISIS) ", Cuestiones Políticas, vol 37, no.65, 2020, 348 .
7. Muntasser Majeed Hameed,"Hybrid regimes: An Overview." IPRI Journal, 2022, 5
8 - Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, public policy: politics, analysis and ALTERNTIVES, CQPRESS, sixth edition, 2018.
9 – Muntasser Majeed Hameed, "State-building and Ethnic Pluralism in Iraq after 2003", Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз» , 2022, 112 .