

د. فلاح مطرود العبودي



مدير عام الشؤون
الإدارية مجلس النواب
العراقي

أثر بيئة النظام في عملية صنع القرار
السياسي (دراسة مقارنة)

(The impact of the system environment on the
political decision-making process)

الكلمات الافتتاحية :

أثر, بيئة النظام , عملية صنع القرار السياسي

Keywords :

(impact , the system environment , political ,decision-making
process)

الملخص

إن النظام السياسي لا يوجد ولا يعمل في الفراغ. وإنما في بيئة يتأثر بها ويؤثر فيها. وبرغم تناوله كنظام مستقل. ألا أنه واقعياً يتفاعل مع النظم المجتمعية الأخرى منها الإقتصادية والاجتماعية والطبيعية والثقافية. وهو يتفاعل مع البيئة الخارجية إقليمية وعالمية^(١). ويمكن الإشارة الى أن أصحاب التحليل النسقي وفي مقدمتهم ديفيد إيستن (David Easton) يركزون في تحليلهم للنظم السياسية على مفهومي: النسق (System) والتوازن (Equilibrium) وهما مفهومان منقولان من علم الفيزياء. الى العلوم الاجتماعية وقد استخدمتا في القرن التاسع عشر في التحليل الاقتصادي والاجتماعي. وفي القرن العشرين في التحليل السياسي. فالنظام السياسي على وفق هذا المنهج هو أداة المجتمع في تحقيق تكامله انسجامه^(٢).

وفي إطار حركة النظام الذي يعرف بأنه: مجموع التفاعلات المؤسسية والسلوكية المرتبطة بعملية صنع القرار السياسي، التي تعكس في حركتها مختلف عناصر المحيط الاجتماعي ومظاهره ومحدداته، والقرار السياسي ليس منفصلاً عن وعائه الاجتماعي، أي عن السياق الذي يجري فيه والظروف التي تكتنفه وتحيط به، فلا معنى للقرار بذاته^(٣)، ويكتسب أهميته ومعناه الحقيقي من خلال الإطار السياسي والاجتماعي الذي يشكل أحد متغيراته وجزئاً أساسياً من تفاعلاته، وعملية صنع القرار السياسي هي تحويل المطالب السياسية إلى قرارات من خلال سلسلة من الإجراءات والتفاعلات بين النسق السياسي والأنساق الاجتماعية الفرعية الأخرى، كما أن المطالب السياسية تتبلور كمحصلة لهذه التفاعلات^(٤). والأنساق هنا تشير إلى الحركة المنتظمة القائمة على الأفعال والنشاطات التي يمارسها البعض مع البعض الآخر وتتحرك في عالم الواقع على وفق عامل الفعل ورد الفعل، وهذه الأفعال التي تصدر عن الجماعات (بما فيها السلطة) هي: الضغوط المتبادلة، وما الحالة التي عليها المجتمع إلا تعبير عن التوازن بين قوى الجماعات المتباينة للمصالح^(٥). فالتفاعل بين "المال السياسي" وقواعد الملكية في معظم الديمقراطيات يعني أن السياسة هي أسيرة الأسواق على الرغم من أن عمليات الديمقراطية التمثيلية مليئة بالمال السياسي، إلا أنها تظل الآلية الرئيسية للمساءلة العامة عن ممارسة السلطة العامة، والمساءلة من خلال الأسواق الاقتصادية ويمكن للشبكات غير الرسمية أن تكمل بشكل مفيد المساءلة السياسية؛ ولكن لا يمكن أن تحل محلها بأي حال من الأحوال^(٦). وعملية صنع القرار تتطلب في الغالب النجاح في إقناع الرأي العام وقوة التأثير لضمان التفاعل مع القرارات، ويظهر ذلك بشكل شائع في الأنظمة التي تحاول ممارسة الديمقراطية الليبرالية، وقد أظهرت تجربة أيزنهاور العسكرية في الولايات المتحدة بالتحديد أنه حتى في المؤسسات الهرمية الرسمية^(٧)، وعلى الرغم من تطوير أساليب البحث المعقدة، لم يكن لتحليل السياسات في السابق تأثير كبير على صنع القرار، فقد ظل محللو السياسة بعيدون عن مراكز القوة والتأثير للقرارات

السياسية. وفي ظل هذه البيئة تراجع مفهوم قيم الدقة والمنطق الى الضرورات السياسية. وتحقيقا لغايات تحقيق الانسجام والتناغم بين المناهج المتبعة وأهداف السياسة العامة عن طريق فهم مواقع الخلل بين أهداف العلوم السياسية والبيئة المحيطة لعلم السياسة^(٨). بيد أن عملية صنع القرار الأكثر تشاوراً في الدول الاسكندنافية وبعض دول أوروبا القارية فضلت دائماً أساليب أكثر توافقاً في اختيار البدائل. مقارنةً بسياسات الدول القارية التي تأخذ بنظام الأغلبية في العالم الأنكلو أمريكي لكن هذه العملية وتنفيذها تتقدم أكثر على وفق إجراءات "أصحاب المصالح" والأطراف المعنية^(٩). وتتميز دراسات السياسة العامة عن غيرها من أنواع العلوم السياسية. من خلال إنها منظمة حول طرح الاشكاليات في ما يجب أن نفعله كمجتمع سياسي. بدلاً من التركيز على أسئلة حول ما ينبغي أن تكون عليه الأمور. كما يعد اختيار محلي السياسات العامة اللغة التي يتم التواصل بها باعتبارها جزءاً ضرورياً من مهام تحليل السياسات^(١٠). كما تفترض نظرية التنظيم كما يرى جيمس اندرسون (James Anderson) إن قرارات السياسة العامة لا تكون فاعلة وكفوءة ما لم تراعى البيئة التي تحيط بها. فالحاجات والمطالب تبدأ من البيئة الاجتماعية وتنتقل الى النظام السياسي عبر قنواته ومحيطه الخارجي. إضافة الى دور البيئة في وضع بعض القيود والمحددات على صناعات القرار^(١١). وتتأثر السياسة العامة بالبيئة الاجتماعية المتمثلة بما يمارسه الرأي العام من دور مهم في وضع ضوابط معينة على قدرة المكلفين بصنع القرار في اختيار بدائل معينة بمعنى أنه يحدد له الخيارات الممكنة^(١٢). والصعوبات تكمن في إقناع أفراد وجماعات المجتمع الذين ألفوا وفرة اقتصادية واستجابة حكومية إيجابية سريعة. وإن عليهم أن يتوقعوا عدم قدرة موارد الدولة على الوفاء بجميع المطالب الاجتماعية. الأمر الذي قد يترتب عليه عجز في ميزانية الدولة والسحب من احتياطي العملة أو الاقتراض. مما قد يؤدي الى زيادة حدة الأزمة الاقتصادية. والحكومة الرشيدة تجد نفسها مضطرة في هذه الأوقات لمواجهة الموقف بحزم. ورفض بعض المطالب الاجتماعية غير الملحة. وبالتالي

قبول درجة أقل من الرضاء العام ودرجة أعلى من النقد والتذمر كثنمن للحفاظ على المصلحة العامة^(١٣).

كما تتوقف السياسة العامة بشكل عام لكل دولة على عوامل مختلفة منها نظام الحكم والسياسة فيها. فدراسة وفهم اجراءات او مضمون السياسات العامة لأي دولة يتطلب قدراً كبيراً من المعرفة بالنظام السياسي لهذه الدولة واجراءات العمل والادارة الحكومية فيها. فكلى النظامين السياسي واجراءات العمل الحكومي هما نتاج تفاعل عوامل بيئية خاصة تميز هذه الدولة عن غيرها، والواقع ان نجاح سياسة معينة لدولة معينة في تحقيق أهدافها يتوقف على مجموعة من العوامل ليس أقلها أهمية مدى ملائمة هذه السياسة للبيئة المميزة لهذه الدولة. فاذا كانت هذه السياسة متفقة مع ما يحيط بالدولة من ظروف وأوضاع طبيعية وسياسية واقتصادية واجتماعية كانت احتمالات نجاحها في تحقيق الأهداف أكبر^(١٤). وقد أصبحت مراكز الفكر تدريجياً في الحياة السياسية الأمريكية كجزء لا يتجزأ من السياسات العامة في السبعينات، فقد انتشرت العديد من مراكز البحوث منذ الثمانينات، في غضون ذلك بدأت بعض الدول الأخرى بمتابعة الولايات المتحدة وإنشاء مراكز فكرية خاصة بها، وبالنظر لأن الولايات المتحدة هي المهيمن الوحيد على الصعيد الدولي منذ نهاية الحرب الباردة. لعبت مؤسسات الفكر والرأي الأمريكية دوراً فاعلاً في السياسة الداخلية والسياسة الخارجية، والاضطرابات في تحليلات السياسة العامة^(١٥). كما قامت الحكومة الفيدرالية بجمع وتحليل التعداد والمعلومات الإحصائية التربوية في القرن التاسع عشر. لكنها عادةً ما لم تستخدم كادراً مستقراً من الخبراء للقيام بهذه المهام، وهناك عدد قليل من الإدارات الاتحادية الأخرى أيضاً زيادة عدد العلماء الاجتماعيين على موظفيها في وقت مبكر القرن العشرين. في أعقاب الانكماش الاقتصادي في الزراعة بعد الحرب العالمية الأولى^(١٦). ومن المؤكد ان فهم عملية صنع القرار وعلاقتها ببيئة النظام تحتاج إلى فهم الجذور المعقدة للسياسات العامة ومشكلاتها. وتغذية تحليل التجربة السابقة مرة أخرى في ضمن حركة النظام، ففي صياغة السياسة

وإدارتها. وكان التأكيد على أن "المؤرخين ضروريون بقدر الاقتصاديين للعمل الحكومي. ولكن إلى أي مدى تم التعامل مع التجارب التاريخية كمدخل فعلي للسياسة من قبل الوزراء والمسؤولين المسؤولين عن صنع السياسة العامة وتنفيذها^(١٧). وبشكل عام فقد تم وصف عملية صنع القرار في المملكة المتحدة على أنها تتمتع بعلاقة غير منتظمة إلى حد ما مع الخبرة المهنية^(١٨). ومن الأفضل وصف هذه المتغيرات على أنها نهج أكثر فرضية في صنع السياسات العامة. مع ما ترتب على ذلك من انخفاض في قوة وتأثير مجموعات المصالح وضعف مستوى الإجماع. ومع تحول نحو سياسة أكثر نشاطاً بأسلوب تفاعلي. تداولي وافتراضي قبل عدة عقود^(١٩). بيد أن طبيعة نظام الحكم في المملكة المتحدة على سبيل المثال والعلاقة الجدلية بين بيئة النظام السياسي والصعوبات التي رافقت قرار دخولها إلى الاتحاد الأوروبي والخروج منه عملية تستحق الدراسة بحد ذاتها. فقد كانت عودة المملكة المتحدة إلى المعيار الذهبي في عام ١٩٢٥ وقرار الانضمام إلى إدارة مخاطر المؤسسات في عام ١٩٩٠ عنصريين رئيسيين في الاستراتيجية الحاكمة المصممة لاحتواء الصراع الطبقي. لتأمين ظروف موالية لتراكم رأس المال. وزيادة الحكم الذاتي في المملكة المتحدة. تم تحقيق الأهداف من خلال فرض ضغوط تنافسية على رأس المال والعمالة. ومن خلال عدم تسييس الظروف الاقتصادية ووضع السياسات. فقد كان الطريق إلى العملة الأوروبية الموحدة (اليورو) شائكاً وصعباً^(٢٠). وفي الوقت الحاضر فإن عملية صنع القرار السياسي والحاجة إلى أسلوب سياسة ما بعد البريكست (Brexit). يصاحبه قناعة وإدراك من قبل العديد من محلي السياسات إن المملكة المتحدة لديها "طريقتها المميزة في القيام بالأشياء". أو قيام القطاعات المختلفة بتطوير ذاتها في سياق خصائص صنع السياسة. وهناك "إجراءات تشغيل معيارية" تتبناها الدول عندما تصل مشكلات السياسة إلى البرنامج السياسي. وبالتالي. فهي تحدد "الأساليب الإدارية"^(٢١). وبغض النظر عن الحكومة الموجودة في السلطة محافظة أو عمالية. سيتم البحث عن الاتفاق داخل مجتمع المجموعات المعنية مع العلاقات المدمجة بين الإدارات والمجموعات ذات الصلة ضمن البيئة

المحلية^(٢١)). وإذا كان المطلوب دراسة الكيفية التي يتم بمقتضاها صنع القرارات في دولة ما؛ وجب البدء بالتعرف على طبيعة العوامل البيئة المميزة لهذه الدولة، ونظام الحكم والادارة فيها. وكذلك فاذا كان المطلوب معرفة مضمون سياسة عامة معينة، وحتى تقييم سياسة عامة معينة ومحاولة فهم اسباب نجاحها او فشلها في تحقيق الأهداف المنشودة يتطلب فهما لبيئة هذه السياسة^(٢٢). وان للعوامل البيئية قوة تفرض الحذر في الاقتباس وتحتّم تطوير السياسات المقتبسة، بما يتفق وقيم وعادات وتقاليد واقتصاديات والأيدولوجيات السائدة في المجتمع المنقول إليه وخلافة ستواجه عقبات كبيرة^(٢٣). وبسبب تأثيرات التعقيد في الحياة السياسية والاجتماعية، يتم التعامل مع نظام ما من خلال مجموعة الوحدات أو العناصر مترابطة بحيث تؤدي التغييرات في بعض العناصر أو علاقاتها إلى تغييرات في أجزاء أخرى من النظام. ويعرض النظام بأكمله خصائص وسلوكيات تختلف عن تلك الخاصة بالنظام المغلق للأجزاء، لا يستجيب إلا للتغييرات التي تبدأ عناصره؛ بينما يحتوي النظام المفتوح على مركز داخلي المنشأ يتصرف بطرق عديدة مثل النظام المغلق ولكن يمكنه أيضا تلقي مدخلات من بيئته^(٢٤). فقد تعتمد فرص تحليل السياسات بشكل جزئي على الجهة التي تقوم بتنفيذها، فعندما يكون التحليل هو العمل الذي يقوم به في المقام الأول أشخاص في مركز الحكومة يعملون لرئيس وزراء أو مستشار وزير مالية يتمتع بموقع قوي وبأغلبية كبيرة في المجلس النيابي. فإن الفرص هي أن ستتوافق قرارات السياسة مع نتائج التحليل على الرغم من أن هذا ليس هو الحال دائما، إذ يكون التحليل موضوع نزاع داخل الحكومة. بيد إن تحليلات السياسات التي تحظى بدعم واسع النطاق بين الخبراء أو غيرهم^(٢٥). ومن خلال محاولة تقديم "الحل الأفضل" في التحليل السابق و"الحكم النهائي" في التقويم اللاحق، و يمكن للمحللين السياسيين التدخل في هذه المناقشات لمساعد صناع القرار في فهم وتحليل المشكلات والبدائل. والأفضل فهم التحليلات على أنها أشكال من المعرفة تستند إلى معتقدات مقبولة وموثقة^(٢٦).

كما يستطيع صناع القرار التعامل مع مشكلات تحليل السياسات ومع المتغيرات الخاضعة لسيطرتهم وفي الوقت المناسب، على عكس العلوم الاجتماعية الأخرى، إذ أن الدور المناسب لتحليل السياسات القائمة على العلوم الاجتماعية هو تحسين الأساس الذي يتم على أساسه اتخاذ القرارات السياسية من خلال استخدام النظرية والمعرفة التجريبية والحرفية التحليلية لتوضيح القضايا والبدائل والنتائج بطريقة دقيقة ونزيهة^(٢٨). وقد بدأت عملية دمج السياسات وتحليل البرامج وتطويرها وخطتها وتقييمها في الإجراءات الإدارية والهياكل الوظيفية للبيروقراطيات العامة، فإن المعرفة التي يحتمل أن تكون مفيدة وفاعلة^(٢٩). وإذا كان العلماء قد اتفقوا على أهمية (بل ضرورة) دراسة البيئة كأساس لفهم نظام الحكم والسياسة والاقتصاد والمجتمع، إلا أنهم اختلفوا في تحديد وتقسيم العوامل التي ينطوي عليها مفهوم البيئة، وكما هو واضح، فقد قسم كونفوشيوس (Confucius) عوامل البيئة إلى قسمين: عوامل طبيعية وأخرى اجتماعية، أما جاوس (Gauss) فقد قسمها إلى جغرافية، سياسية، اقتصادية، واجتماعية. ومن علماء الإدارة العامة من يعتبران البيئة تتكون من خمس عوامل: سياسية، اقتصادية، اجتماعية، حضارية، وتقدم علمي، ومنهم من يقصرها على العوامل الاجتماعية، الثقافية، الاقتصادية، والسياسية^(٣٠). كما تعرض للعوامل البيئية أيضا وودرو ويسلن (Woodrow Wesslin) في مقاله الشهير في الإدارة العامة، ذلك المقال الذي يعد البداية التاريخية للدراسة العلمية للإدارة العامة في العصر الحديث، فقد ناقش المزايا والفوائد العديدة لاقتباس نظم إدارية أو سياسية نجحت في دول أخرى بشرط مراعاة تطويرها بما يتلاءم والمجتمع المنقولة إليه، إلا أن الفضل في الاهتمام بإبراز أهمية الدراسات البيئية في الإدارة العامة قد يرجع إلى جون جاوس (John Gauss) الذي ترتب على كتاباته في الموضوع تكوين مدرسة فكرية ومجموعة من علماء الإدارة العامة متخصصين في العلاقة بين البيئة والإدارة العامة، فقد قسمها إلى جغرافية، سياسية، اقتصادية، واجتماعية^(٣١)، واستناداً لطبيعة العوامل البيئية وأثرها على عملية صنع القرار يمكن

تقسيمها الى: العوامل الجغرافية والطبيعية، العوامل الاجتماعية، العوامل الاقتصادية، والعوامل الثقافية، والعوامل السياسية، وسيتم بحث هذه العوامل على النحو الآتي:

أولاً: العوامل الجغرافية والطبيعية (Geographical and natural factors): المقصود بالعوامل الجغرافية والطبيعية تلك المميزات والخصائص التي يتّصف بها إقليم دولة معينة، وتتضمن: الموقع الجغرافي ومساحة البلاد، تضاريس البلاد ومناخها، ثرواتها الطبيعية، وتبرز أهمية العناصر المكونة للموقع الجغرافي والمساحة من خلال الوصف لحدود الدولة والدول التي تحيط بها، ومساحتها ب(كم^٢)، ووصف دقيق لتضاريسها الداخلية ومصادر مياهها ومناخها وثوراتها الطبيعية^(٣٢)، كما ان للخصائص الجغرافية والمناخية دوراً حيوياً، وحجم الموارد الطبيعية يعد عامل مؤثر في السياسة الخارجية لأية دولة^(٣٣).

ومن الواضح ان للعوامل الجغرافية والطبيعية آثاراً مباشرة وغير مباشرة إيجابية وسلبية على المجتمع عامة، وعلى نظم الحكم والادارة والسياسة التي تتبناها الدولة، كما كانت للطبيعة الجغرافية أهمية كبرى في تكوين وتنمية الولايات المتحدة الأمريكية، فعزلة القارة الأمريكية عن العالم القديم والمحيطات الشاسعة التي تحدها شرقاً وغرباً وكانت من العوامل الرئيسية التي وقرت للمجتمع الأمريكي قدراً كبيراً من الأمن ضد الغزو الخارجي ومكنتها من إتباع سياسة عزلة سياسية لفترة امتدت حتى الحرب العالمية الاولى، كما وصفت مصر من قديم الزمان بأنها هبة النيل، وقد يكون هذا أبلغ تعبير عن إن الوجود المصري كله رهن بنهر النيل العظيم، وعن العلاقة الوثيقة بين المجتمع المصري وهذه الظاهرة الطبيعية الحيوية^(٣٤)، وعلى وفق الموقع الجغرافي تكون السياسات العامة أما شاملة لكل المناطق الجغرافية للدولة بما فيها من أقاليم ومحافظات، فتسمى عندها بالسياسة العامة القومية أو الوطنية، أو إنها تقتصر على أحد الأجزاء أو إحدى المحافظات التي تتميز بخصوصية معينة كان توجد فيها الغابات أو توجد فيها الصحاري أو توجد فيها الأقليات التي تعطى بعض الخصوصية في قضايا التعليم أو اللغة أو الاجازات والأعياد الوطنية، وعندها تكون السياسة محلية الطابع، أما اذا كانت الدولة

تضم عدة ولايات أو عدة أقاليم، ولها بعض الاستقلال عن الدولة المركزية فتكون لها سياسات فيدرالية تطبق على صعيد الدولة كلها، وأخرى إقليمية أو محلية تطبق على حكومات المحافظات أو الولايات أو المدن^(٣٥). ومن الواضح إن التفاعل بين العوامل الجغرافية وعملية صنع القرار مستمر ومتغير ومتطور يرتب آثاراً مباشرة وغير مباشرة إيجابية وسلبية في وقت واحد، ويمكن بنفس الأسلوب تحليل طبيعة العلاقة بين العوامل الجغرافية والمجتمع والحكومة في أية دولة، ولذا يلزم تأكيد أهمية العوامل الجغرافية وضرورة أخذها في الاعتبار عند دراسة بيئة صنع القرار^(٣٦). فالظروف التي سادت السوق العالمية للنفط أدت إلى انخفاض في الأسعار وفي الكميات المصدرة، وتشير كثير من المؤشرات والدراسات المحلية والعالمية إلى أن هذه الظروف يتوقع لها أن تستمر. من هذا المنطلق يتجه صناع القرار إلى إقرار أهمية بل ضرورة مساهمة جمهور المواطنين في تحمل قدر من الأعباء المتزايدة التي يتكفلها توفير الخدمات العامة وطبيعة الرفض الاجتماعي في هذه المجتمعات لذلك^(٣٧). ثانياً: العوامل الاجتماعية (Social factors): السياسة العامة يمكن تحليلها على إنها حصيلة التعارض والتنافس بين مختلف الجماعات والشرائح الاجتماعية والذين لديهم مصالح وأهداف ومواقف ورغبات ليست متطابقة حتماً^(٣٨). فعندما يتعلق الأمر بالسياسة العامة غالباً ما يكون للمصلحة العامة ما يميل نحو الطبقات الاجتماعية السائدة^(٣٩). ومن البديهي إن العوامل الاجتماعية هامة جداً في تحديد شكل المجتمع وشخصيته، فهي تؤثر بدرجة لا تقل أهمية على السياسات العامة التي هي مخرجات ونتاج عمل هذه النظم ووسيلتها لعلاج مشكلات المجتمع وتوفير مطالبه، فقد قسّم الدكتور خيرى عبد القوي العوامل الاجتماعية إلى أربعة عناصر رئيسية هي: السكان، العلاقات والروابط الاجتماعية، العادات والتقاليد والقيم التي توجه سلوكهم، ومستوى التعليم والثقافة والتقدم الحضاري والتكنولوجي الذي يتمتعون به، وهذه العناصر تتفاعل معاً لتحديث تأثيرها بشكل السياسة العامة لكل دولة بالصورة المميزة لها^(٤٠).

ونظراً لأن صانعي القرار يواجهون دائماً عدداً من مطالب العمل لمعالجة قضايا معينة في أي وقت من الأوقات، فإن تحديد المشكلات، والسياسات الموضوعية لمعالجتها، يتضمن مفاهيم مثل البناء الاجتماعي، والبرامج السياسية، كما إن مفهوم "البناء الاجتماعي" غالباً ما يلعب دوراً في تحديد مشكلة ما تستدعي استجابة من صانعي القرار إلى حد كبير، يتم بناء بعض "المشكلات" اجتماعياً، مما يعني أنها تعكس البيئة الثقافية والقيم الاجتماعية أو الأيديولوجية حول ما هو جيد أو سيء، مقبول أو غير مقبول في أية دولة^(٤١). أما إذا تعارضت عملية صنع القرار مع واحد أكثر من عوامل البيئة، فتجاهلت عادات وتقاليد المجتمع مثلاً، كان هذا حكماً عليها بالفشل وعدم النجاح في تحقيق الأهداف وحل المشكلة العامة التي استدعت وجودها، أي أنه توجد علاقة طردية مباشرة بين مدى ملائمة السياسة العامة لدولة معينة لبيئة هذه الدولة من ناحية، ومدى نجاح هذه السياسة في المشكلة العامة من ناحية أخرى^(٤٢). في عملية صنع السياسات العامة والقرار السياسي، يمكن التمييز بين عدد من البيئات الوظيفية، وهي بيئة تشكيل السياسات وبيئة تنفيذ السياسات وبيئة تقويم السياسات، في كل من هذه البيئات، يكون للأفراد والمؤسسات دور رئيسي في التأثير على طبيعة ومحتويات كل بيئة^(٤٣). كما أن جوهر الاهتمام بالسياسات العامة هي المشكلات المتراكمة التي تواجه البيئة الاجتماعية، لذا ينبغي التفريق بين المشكلة والقضية، مع أن العلاقة بينهما جدلية ومنهجية، فالمشكلة كما يراها البعض هي وضع غير مرغوب فيه أو موقف يستلزم التدخل، أو حالة غير طبيعية تنجم عنها أخطار أو أضرار أو نتائج سلبية، لذلك تتطلب المبادرة للبحث عن الحلول المناسبة لها^(٤٤)، ويقول جون دوي فيث (John Doe Faith) بهذا الصدد "إذا كانت المشكلة قابلة للحل دون أن تضع التزامات على الذين لا يتأثرون بها مباشرة فهي خاصة، أما التي يتطلب حلها إلزام شرائح أخرى لا تتأثر بها بالتزامات مادية أو معنوية مباشرة أو غير مباشرة فهي عامة، بينما يقول ديفيد سميث (David Smith) أن ما يجمع عليه المجتمع بأنه يستحق البحث والمعالجة فإنه شأن عام^(٤٥).

وغالباً ما تُترجم أسئلة الجدوى السياسية إلى لغة القوة. وهو مفهوم ناقشه العلماء والباحثون على مدى قرون. واستمر هذا النقاش عبر مراحل متميزة ضمن الفكر الاجتماعي المعاصر والعلوم الاجتماعية. وقد ركز علماء السلوك الأوائل على السلطة على القرارات الفردية القابلة للملاحظة تجريبياً بقيادة روبرت دال (Robert Dahl). وشدد هذا النهج على العمليات التي يتم من خلالها استبعاد القضايا الرئيسية من جدول أعمال صنع القرار. كما سعى فوكو (Foucault) لإظهار علاقات "الوكالة" و "البنية" تشكلت بشكل استطرادي. وكيف يتم رفض الوكالة للبعض ومنحها للآخرين. وينصب التركيز على كيفية تكوين أشكال معينة من التمثيل بدلاً من "الحقيقة" ويرفض فوكو ((Foucault)) تركيز النظرية السياسية الكلاسيكية على القوة "السيادية" لصالح الممارسات الخطابية التي تنتشر الانضباط الاجتماعي^(٤٦). كما إن مراكز صنع القرار في بعض الدول تتدخل في تخطيط أو تنظيم الأسيرة. فالصين والهند مثلاً من الدول التي اتخذت إجراءات مشددة للحد من الزيادة السريعة في عدد السكان. ولجأت في سبيل ذلك إلى اتباع أساليب سلطوية أثار بعضها استياءاً وتساؤلات سياسية وأخلاقية هامة. وبالعكس. فهناك دول أخرى مثل دول الخليج العربية. تتخذ حكوماتها خطوات إيجابية هدفها تشجيع المواطنين على الإيجاب سعياً وراء زيادة عدد أفراد المجتمع^(٤٧). ثالثاً: العوامل الاقتصادية (Economic factors): يعد النشاط الاقتصادي واحد من أهم مصادر التناقض الاجتماعي في المجتمعات الحديثة. فجميع الجماعات والفئات الاجتماعية ليست راضية عما حققته من عائدات في تعاملها مع الجماعات والفئات الأخرى وتسعى دوماً إلى مطالبة الحكومات للتدخل لمساعدتها وإنصافها. وعادة ما تكون الجماعات الضعيفة هي التي تطلب دائماً هذا التدخل في صراعها مع الجهات الأقوى^(٤٨). بيد أن الارتباط بين العوامل الاقتصادية من ناحية والاجتماعية من ناحية أخرى من أقوى الروابط. إذ أنه من البديهيات التي أصبحت معروفة إن كثيراً من العلاقات الاجتماعية في أي مجتمع مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بطبيعة القوى المنتجة. وعلاقات الإنتاج في ذلك المجتمع. إلا أن تغير العلاقات

الاجتماعية رغم كونه مرتبطاً بتغير وسائل وعلاقات الإنتاج فان سرعة التغير في الأخير غالباً ما تفوق إمكانية سرعة التغير في الأول. إذ أن العلاقات الاجتماعية لكونها علاقات انسانية تخضع للتغير بسرعة اقل من تلك التي تخضع لها ماديات التغير الاقتصادي^(٤٩). ولا تقل العوامل الاقتصادية أهمية (كخلفية محددة ومسببة لصنع القرار) عن العوامل الجغرافية والاجتماعية. بل قد تزيد فالبيئة الاقتصادية تحدد نطاق وطبيعة الدور الذي يلعبه صناع القرار في المجتمع وقدرة النظام على القيام بهذا الدور. وكذلك طبيعة البناء التنظيمي والاداري المرتبط بما تقوم به الحكومة من وظائف وأنشطة. ومن الجدير بالذكر ان النظام الاقتصادي الذي تتبناه الحكومة باعتباره أكثر ملائمة لمجتمعها يقوم على أسس فلسفية وأيديولوجيات وفكرية تحدد من بين ما تحدد نوع هذا النظام ودور الحكومة فيه بالمقارنة بأدوار الأفراد وأنواع النشاط التي يمكنهم القيام بها^(٥٠). كما إن لتأثيرات خطابات العولة في السياسة الاقتصادية. والتي لا توفر مجالاً كبيراً للمناورة من جانب الحكومات الوطنية في عملية اختيار البدائل للتغلب على المشكلات وتحقيق المطالب^(٥١). كما يشكل الاقتصاد والنظام السياسي والمجتمع المدني. منظومة اجتماعية متكاملة. فافتقادات السوق المتقدمة قد تكون منسقة أو ليبرالية. والنظام السياسي يركز على جانب السياسة في الحكومة: أي أنه يشدد على الإدارة العامة. المجتمع المدني يتكون من توطيد العلاقات الاجتماعية وترابطها. والتي تشكل الأساس للتفاعل داخل المجتمعات وبين الدوائر الاجتماعية المختلفة. ومكونات المجتمع تبدأ فكرة المجتمع المناهضة للهوية بفكرة أن الدول تتكون من أجزاء مترابطة. ويعد الاقتصاد والمجتمع المدني أهم سمات البيئة المحيطة بالنظام السياسي^(٥٢): لأن المستوى الاقتصادي للمجتمع يترك أثراً على ما تفعله الحكومة لضمان السلع والخدمات المناسبة لتلك المرحلة. ومن أهم الموارد المؤثرة على تحرك الحكومة في سياساتها العامة هو الموارد الاقتصادي التي تمتلكها لتحقيق الاستجابة للمطالب الاجتماعية^(٥٣). ويمكن تحليل بعض آثار العوامل الاقتصادية على

النشاطات العامة بالنظر الى خصائص البناء الاقتصادي للمجتمع التي قسمت الى ثلاث مجموعات^(٥٤):

١- الهيكل الاقتصادي أو القطاعات الاقتصادية التي تحدد نوعية ومجالات عمل

الحكومة تبعاً لدرجة التشتت الجغرافي للهيكل الاقتصادي، ودرجة تعقيد أو بساطة هذا الهيكل، ونظام التبادل الاقتصادي المتبع في المجتمع.

٢- مستوى التقدم والنمو الاقتصادي للمجتمع، فكلما كان المجتمع متقدماً كلما اقتصر دور الحكومة على التنسيق والرقابة المختلفة اقتصادياً.

٣- توزيع الثروة والدخل: فإذا كان المجتمع يعاني من الفقر والتخلف وعدم عدالة توزيع الثروة، وجدت فيه مشاكل عامة تتطلب تدخلاً حكومياً يتخذ أشكالاً متعددة.

كما سعى علم الاجتماع الاقتصادي الجديد إلى تعريف المجتمع بأنه عمل مقيّد ثقافياً، والاقتصاد على أنه جزء لا يتجزأ من الأنشطة الاجتماعية، يدرس هذا التحليل الشبكات الاجتماعية في معاملات السوق، الشبكات الاجتماعية، بطبيعتها، تقيد وتحرر الشبكات الاجتماعية توفر فرصاً للعمل مقيّداً بالالتزام الاجتماعي الذي تفرضه الأعراف الثقافية^(٥٥)، وترتبط السياسات التنظيمية الحكومية والاستقرار السياسي ومتوسط مستوى تعليم العمال بأنشطة الأعمال لأنها تؤثر على حرية الشركة في العمل واستمرار الأنشطة وتزويد القوى العاملة الماهرة^(٥٦). كما تلعب الحكومات المحلية دوراً رئيسياً في سياسات التنمية الاقتصادية للمناطق والمدن، وقد تكون هناك حاجة لبعض "الشروط" عندما تقدم حكومة ذات مستوى أعلى الموارد إلى حكومة ذات مستوى أدنى، وقد تم تعريف مصطلح "الشروط" على أنه نموذج لترتيب الحكومة إذ تتخذ الحكومة أو تعد باتخاذ بعض الإجراءات السياسية أو المؤسسية، في مقابل أي سلطة حكومية على مستوى أعلى أو ستقدم مؤسسة دولية مبالغ محددة من المساعدة المالية أو التقنية، فإن الشروط

المرتبطة بها قد تهدف المنح أو القروض أو الدعم المالي الآخر إلى تقليص الفجوة المعرفية بين مستويات الحكومة. وتغيير حوافز الجهات الفاعلة التابعة لاختاد قرارات سياسية محددة أو دعم أهداف أخرى. مثل ضمان توفر الحد الأدنى من القدرات المالية والإدارية لإدارة الأموال على نحو فاعل^(٥٧).

رابعاً: العوامل الثقافية (Cultural factors) : لكل مجتمع ثقافته الخاصة بقيمه وأساليب عيشه وتعامله الاجتماعي وعقائده الدينية التي تختلف عن المجتمعات الأخرى. فالثقافة كما يعرفها علماء الأنثروبولوجيا هي أسلوب الحياة العامة للمواطنين والتراث الاجتماعي الذي يستمدده الفرد من جماعته. كما إنها ذلك الجزء من البيئة الذي يخلق الإنسان في مجتمع معين. وهي متغير من عدة متغيرات اجتماعية تؤثر في السلوك الإنساني. والثقافة السياسية كجزء منها تؤثر في القيم والمعتقدات الاجتماعية والمواقف التي المتعلقة بالسلوك الحكومي وعملية صنع القرار واختيار البدائل^(٥٨). بيد أن السياسات تشكل بيئتها وتعكس هذه البيئة في الوقت نفسه. وغالباً ما يبدل جميع المصالح وحجم الاستقطاب الذي ينتظر أن تؤثر به الثقافات السياسية على عملية صنع القرار فأحزاب سياسية حسنة التنظيم والقيادة قد تتمكن لفترة من الوقت من السيطرة على مجريات صنع القرار وإن أخذ من قوة المجموعات المتطرفة في السلطة التشريعية. وبعبارة ذلك فإن جماعات متطرفة حسنة التنظيم قد تثير مخاوف وتحامل بعض المجموعات وتجعلهم ينشطون أكثر في الانتخابات^(٥٩). والثقافة السياسية تنظر للحكومة كآلية لتقديم الخدمات الاجتماعية. وخدماتها تعد خدمة عامة. وإنّ المزيد من التدخل الحكومي والاهتمام الكبير يعطي صنّاع القرار دافعاً لتحديد أساليب التعامل مع مشكلات السياسة العامة^(٦٠). ويفرق أ尔蒙د (Almond) وفيربا (Verba) بين ثلاثة أنواع من الثقافات هي: الثقافة المحددة. والمذعنة. والمشاركة. ففي الثقافة الأولى: يكون المواطن محدود الفهم والوعب تجاه النظام السياسي بأكمله ومدخلاته ومخرجاته وتجاه المواطن كمشارك سياسي. ويعد محدود المشاركة تجاه الحكومة وسلب في تعامله مع مخرجاتها.

أما في ظل الثقافة الثانية فإن المواطن في شكل من قدرته على التأثير في السياسات العامة حتى لو حاول أو سعى جاهداً في ذلك، وهذا ما يجعله سلبياً ومؤمناً بما تصدره الحكومة من سياسات وقد تؤدي هذه الحالة الى الإحباط ثم الثورة. أما في ظل الثقافة المشاركة فإن الافراد يتجمعون بتنظيمات لإيصال أصواتهم. والتأثير في السياسات العامة التي يعتبرونها من صلب واجبههم. كما يطرحون مطالبهم وحاجاتهم أكثر من المجتمعات الأخرى ذات الثقافات المحددة والمذعنة^(١١). وينبغي على المواطنين في ظل ثقافة المشاركة أن ينظروا إلى دورهم كمواطنين على أنه أمر مهم. بما في ذلك الالتزامات وكذلك الحقوق، ويجب أن يكونوا مقتنعين بأن الحكومة لديه مصلحة وقدرة على حل المشكلات العامة: يجب أن يكون المواطنون أنفسهم داعمين للسياسات والمشاركة الإيجابية في تحقيق الأهداف المشتركة: ويجب أن تكون هناك وسائل لمحاسبة الحكومة على تصرفاتها^(١٢). لذلك يقال ان عملية صنع القرار في الكثير من الاحيان يحتاج الى الصبر. وفي كل الاحوال ينبغي الاعتراف بان عملية تحدي المشكلات تظل حصيلة نشاط وخطوات علمية وعقلانية واجتهاد وردود فعل شخصية وذاتية للمشاركين فيها^(١٣). كما أن فاعلية النظام السياسي تركز على فعالية النظام الانتخابي الذي يركز بدوره على البيئة الثقافية والثقافة الانتخابية للمجتمع. وبعبارة أخرى فإن نمو الثقافة النيابية والقدرة على العيش في ظل مؤسسات تمثيلية منتخبة شرط لفاعلية المؤسسات السياسية وكفاءة ادائها فلا ديمقراطية بدون ديمقراطيين ولا نظام سياسي فاعل بدون أعمال آلية الانتخابات^(١٤). ويتمثل الإطار القانوني للعملية الانتخابية عموماً بمجموعة من السياسات التشريعية والقوانين التي تعبر عن بيئة النظام وتنسجم معها ومن اجل تعزيز الثقة بالعمل فيها ينبغي تحقيق الانسجام بين السياسة التشريعية العليا المتمثلة بالدستور من جهة والقوانين والأنظمة واللوائح الضوابط الأخرى (النظام الانتخابي) وتفعيل وسائل الرقابة القضائية والإدارية عند تطبيق هذا النظام^(١٥).

خامساً: العوامل السياسية (Political factors): بالإضافة الى مجموعة العوامل الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية تتوقف عملية صنع القرار لأي دولة على طبيعة نظام الحكم والأيدولوجية السياسية. وكما هو الحال بالنسبة لعوامل البيئة الأخرى. تتكون البيئة السياسية من مجموعة مركبة من العناصر التي تتفاعل فيما بينها ومع العوامل الأخرى لتشكيل السياسة العامة لكل دولة بالصورة المميزة لها. ولعل من أهم مكونات مجموعة عناصر البيئة السياسية دستور البلاد. والأيدولوجية أو الفلسفة السياسية الحاكمة. سلطات الحكم الثلاثة وعلاقاتها العملية. الاحزاب السياسية وغيرها من المؤسسات غير الرسمية^(١١). ولعل المزيد من الإضافة المعرفية لمحتلي السياسات في العديد من برامج السياسة تجهزهم للتعامل مع القضايا المتعلقة بجودة الديمقراطية. وهذا المفهوم يخدم عملية صنع السياسات من خلال التركيز على الكفاءة والفاعلية التي تم من خلالها تحقيق أهداف السياسة المعلنة. إذ يكون للعلوم السياسية موطئ قدم كبير في برامج السياسات. فقد اهتم محللو السياسات بالجدوى السياسية والدعم. واستجابة السياسة للمواطنين. وتقييم الوسائل التي يتم بها بناء السياسات للتوصل إلى اتفاق. وكيفية ارتباط المؤسسات المنفذة بالدوائر الانتخابية^(١٢). وخروجاً على المعايير المتبعة في النظم السياسية والعلاقة بين هذه النظم وتطور السياسات العامة فإن عملية صنع القرار في الصين الشعبية تعد بمثابة التحدي لهذه المعايير واستثناءً للقاعدة. إذ تقف الصين كتحدٍ كبير للعلوم الاجتماعية. إذ تمثل المرونة السياسية لدولة الحزب الواحد. بالاقتران مع الاقتصاد المتسارع بسرعة والتنافس الدولي. قضية كبيرة غير متوقعة لها تأثير هائل ليس فقط بالنسبة للتوزيع العالمي للقوى السياسية والاقتصادية ولكن أيضاً للمناقشات العالمية حول نماذج من التطور. وبالتالي فإن مسار التنمية الاستثنائي وغير المتوقع في الصين يتحدى الحكمة التقليدية والنماذج التقليدية للتغيير السياسي التي تركز في الغالب على الطيف الذي يتراوح من "الديمقراطية إلى الديكتاتورية" واستناداً إلى تجارب الأنظمة الاشتراكية المنهارة في الاتحاد السوفيتي السابق وأوروبا الشرقية. والتي

تتسم تاريخياً بعدم المرونة والتكيف من حيث المؤسسات والأهداف السياسية، فالنظام الذي يمكن تكيفه بشكل غير متوقع وتنوعه في العديد من مجالات السياسة، خاصة فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والتكنولوجية يعد حالة مفاجئة وفريدة^(١٨). فغالباً ما تركز أبحاث العلوم الاجتماعية على البحث عن علامات على وجود اقتصاد سوق "حقيقي" أو ديمقراطية "حقيقية" إلا أن تجربة الصين تميل المنظور إلى أن تغض الطرف الاشكالات المطروحة التي قد توفر نظاماً غير ديمقراطي لكنه يتميز بخفة الحركة والقدرة المدهشة فيما يتعلق بالابتكار السياسي^(١٩). ويرجع ذلك إلى عوامل بيئة النظام بالدرجة الأولى، إذ أن الأصول الثورية لعملية السياسة الصينية على عكس روسيا وأوروبا الشرقية. فرض نظام شيوعي وطني في الصين تطلب ما يقرب من ثلاثة عقود من التعبئة الثورية والنضال، أدت هذه العملية المطولة إلى نشوء نهج معين "لصنع سياسة حرب العصابات" أثبتت قدرته على توليد مجموعة من التكتيكات الإبداعية والاستباقية لإدارة التغيير المفاجئ وعدم اليقين، والبيئة المحيطة تبرر التعديلات المستمرة أثناء التنفيذ. واغتنام كل فرصة ممكنة لتغيير الوضع لصالحها، ووضع الأهداف الاستراتيجية الأساسية في الحسبان، مع الأخذ بعين الاعتبار المرونة والبراغماتية قدر الإمكان والبحث عن الفرص العشوائية واستغلالها واكتشف أنها وعدت بتعزيز السلطة السياسية والأهداف الاستراتيجية، كان من نتائجها الأساسية تواصل تشكيل عملية صنع القرار الحالية في الصين، ما ولد فرضية مفادها أنه قد يتراجع التسامح العام وتغيب المسائلة مع وجود سياسات مبتكرة على غرار حرب العصابات^(٢٠). كما تستخدم "العولمة" في هذا المعنى الأيديولوجي، كتحديد لمجموعة من السياسات التي يجب على الحكومات إتباعها ما لم تكن تريد أن تترك وراءها، قد تستند الادعاءات الأيديولوجية الأخرى إلى حتمية التغيير التكنولوجي الذي يجب على الفكر قبوله بدلاً من مواجهته بالشك، على الرغم من أن هذا النوع من الأيديولوجيات هو الأضعف اليوم ما كان عليه في ١٩٥٠ من ناحية أخرى، فإن نوع الأيديولوجية التي تضفي الشرعية على جميع أنواع التدابير القمعية باسم "الحرب

ضد الإرهاب" التي ازدادت قوة بعد عام ٢٠٠١^(٧١). ويعد الرأي العام الذي يجري فيه تحليل السياسة أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للحكومة والسياسة العامة في الديمقراطيات الغربية. فهناك نسبة كبيرة من الجمهور لم يعد يعتقد أن الحكومة قادرة على الوفاء بجميع الوعود المجسدة في أهداف السياسة العامة. بدلاً من النظر إليها على أنها الحل الجماعي للمشكلة الرئيسية. ويُنظر إلى الحكومة على أنها جزء من المشكلة كما قد تكون الحل^(٧٢). فهناك العديد من السياسات على المستوى الاتحادي والمحلي لإعادة إشراك المواطنين في عمل الديمقراطية من عواقب القلق مع السياسة^(٧٣). لذلك أن البحث الاجتماعي بشكل عام له علاقة وثيقة بالبيئة السياسية فقد تطور بشكل مختلف في الولايات المتحدة عنه في أجزاء أخرى من العالم. على سبيل المثال، فإن الرغبة الأمريكية في التحقيق في الظروف الاجتماعية لها جذور في المحيط الأمريكي^(٧٤). كما أن السياسات العامة التي تخدم الديمقراطية تحتاج إلى حشد الدعم وتخفيف المشاركة المدنية وتشجيع التعاون في حل المشكلات. وتمثل الجهود المبذولة للتغلب على القواعد التي خبط في الواقع نجاح السياسة مصدراً للجزء الأكبر المرتبط بالمنظمات الهرمية الكبيرة^(٧٥). لقد أدرك علماء السياسة منذ فترة طويلة هذه التداعيات السياسية لعملية صنع القرار. لكنهم وجدوا أنه من المستحيل الاتفاق على كيفية التعامل معها. فقد أصبح من المكلف للغاية بالنسبة للمجتمع أن يلتزم ببرامج وسياسات واسعة النطاق في مجالات التعليم والرعاية والسكن والصحة وما إلى ذلك. دون أي فكرة حقيقية حول ما ينجح. فقد جاء جيل جديد من محلي السياسات. حاول بتركيزه القوي على حيادية القيمة وحفظ التقييم من ضغوط السياسة. وبالتالي يدمج السياسة صراحةً في التحليل اللاحق للأداء السياسي^(٧٦). وغالبا ما تتميز بعض البلدان. مثل المملكة المتحدة وكندا. بـ "المغلقة" أو البيروقراطية شديدة المركزية. في حين أن بلدان أخرى. مثل الولايات المتحدة وسويسرا أكثر أنظمة لامركزية أو "مفتوحة" ويترتب على ذلك على وفق رؤية ديفيد اولسون (David M. Olson) إن نشاط وفاعلية السلطة التشريعية في عملية صنع القرار أكبر إذا كان

السلطة التنفيذية هي أكثر "انفتاحاً" من "مغلقة"، واللامركزية إلى حد ما من المركزية. وبالمثل، فإن المستوى الذي يتم عادةً اتخاذ القرارات التنفيذية فيه قليل أو زيادة إمكانية العمل التشريعي، لدرجة أن يتم حل القضايا على أعلى مستويات السلطة التنفيذية. مثل مجلس الوزراء أو الرئيس. سيتم تقليل فرصة العمل النيابي والتشريعي، بحيث تصبح القرارات ملزمة لدى كبار الإداريين^(٧٧). وعموماً يتم تعريف أسلوب سياسة البلد على أنه "التفاعل بين الحكومة" ونهج حل المشكلات وكذلك العلاقة بين الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى في عملية السياسة، مثل هذا التعريف مكّن المجتمعات من أن تصنف إلى أربعة "أنماط سياسة" أساسية تتمثل بما يلي:

١- إن بعض المجتمعات تقع في فئة قد نرى أنها تشدد على الإجماع وموقف رد الفعل تجاه حل المشكلات.

٢- إن البعض الآخر يقع في فئة تؤكد أيضاً على الإجماع ولكن مع مجموعة من القيم المعيارية التي تؤكد اتباع نهج استباقي أو نشط لحل المشكلات كما هو الحال في ألمانيا.

٣- إن الآخرين أقل اهتماماً بالإجماع لكنهم يرون أن دور الدولة نشط إلى حد ما ومستعد لفرض السياسة في مواجهة المعارضة من المصالح المنظمة.

٤- إن تفاعل الحكومات بشكل متزايد بدلاً من الاستباقية في نهجها لحل المشكلات، وإذا كان من الضروري تحقيق أي تغيير في السياسة، فيجب فرضه على مقاومة بعض الجماعات المنظمة على الأقل، بالتركيز على مجموعتين، فالعوامل الرئيسية في عملية السياسة، تم إنتاج تصنيف بسيط لأساليب صنع القرار^(٧٨). وعربياً فإن الاخفاق في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية وتأسيس قواعد مؤسسية لصنع القرار لمواجهة المشكلات الناجمة عن أزمة الصراع الاجتماعي والسياسي الذي شكل اختلالاً في تحقيق الفاعلية المنشودة وتحقيق الاستقرار السياسي، فالمشكلة هي إن الدولة لم تكن تمثل عموم المجتمع بقدر ما كانت تحفي الحياز فئوي وقومي وطائفي جراء الصراعات الاجتماعية، وهذا هو حال الدولة العربية التي لاتزال عاجزة

عن إصلاح أوضاع مجتمعاتها التي تعاني من أشكال متعددة من الاقصاء والتمييز وتدني مستويات الدخل وغياب الخدمات الأساسية واتساع الفجوة بين الطبقات والمناطق في الدولة الواحدة وتفشي الفساد بشكل واسع وتزايد مظاهر الفقر والتهميش واتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء فضلاً عن استئثار نخبة ضيقة مرتبطة بالسلطة بكل مخرجات السياسات المتعلقة بالتنمية^(٧٩). ولعل البعد السكاني والنمو المتزايد من أهم- عناصر البيئة الاجتماعية تأثيراً على عملية صنع القرار. والسبب في ذلك إن عنصر السكان والتركيب السكاني يعتبران من أهم مصادر المشكلات التي تواجه البلاد العربية في الوقت الحاضر. ولا يمكن اعتبار النظام السياسي فاعلاً بتطبيق القواعد التشريعية والدستورية فحسب بل ترتبط بتفاعل الأنساق المختلفة داخل النظام من جهة وارتباطها أيضاً بوحدة التفاعل مع العالم الخارجي^(٨٠). ويرى الدكتور علي الصاوي أن أغلب مشاريع التحديث السياسي والدعوة إلى بناء الديمقراطية في الدول العربية وتخفيف قبضة الحكام أو التخلص من الهيمنة الخارجية، تنصب بالدرجة الأولى على تغيير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ولا زالت هذه المشاريع مقبولة منطقياً، لكنها لم تكن الوحيدة الممكنة كمدخل لعملية التطور وتحقيق الفاعلية السياسية. وإنما أعيد التفكير بقوة في البناء المؤسسي، والاهتمام بدور السلطة التشريعية في التحولات المأمولة، لذلك أصبحت فاعلية صنع القرار قضية محورية وضرورية، ومطلباً موضوعياً بل أصبح من حقوق المواطن تجاه منظومة السلطة السياسية^(٨١). ولعل البعد الخارجي والبيئة الدولية القائمة على المصالح المتبادلة وراء دعوات التطوير والإصلاح والمشاركة السياسية ورب ضارة نافعة حيث يؤدي امتزاج المطالب الإصلاحية بالضغط من القوى الدولية إلى تحسن نسبي في الموازين المختلفة أصلاً بين المواطن والنظام السياسي. فاليوم نجد حكومات تسارع إلى الطرق على أبواب الإصلاح تارة من مدخل حقوق الإنسان وإنشاء أجهزة حقوقية ومنظمات ترعاها

وأخرى بإفساح مجال أكبر لحرية السوق وآلياته، أو من خلال عمليات مسيطرة التطور والسير نحو الديمقراطية من خلال توسيع تمثيل المرأة والاقليات بغية الوصول الى الحكم الديمقراطي الرشيد^(٨٢). وفي العراق ما بعد عام ٢٠٠٣ فإن الصورة العامة تتسم بوجود اختلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث أصبحت السلطة الحقيقية تكمن في أجهزة التنفيذ والإدارة وهذا يعود الى طبيعة المؤسسة البيروقراطية في العراق والثقافة الاجتماعية السائدة والانقسام الاجتماعي الحاد، وفي المقابل إن أحد تداعيات العولمة هو عودة القوة للسلطة التشريعية خاصة في ضوء زيادة المد الديمقراطي وزيادة تأثير الشعوب في عملية صنع القرار السياسي، وزيادة قوة وتأثير القطاع الخاص الذي بدأ يحل تدريجياً محل الدولة في العديد من المشروعات الاقتصادية القومية والمحلية مما يعنى إن مبررات سيطرة السلطة التنفيذية على التشريعية ستتلاشى تدريجياً في السنوات المقبلة الامر الذي ينبغي على العراق مواكبته^(٨٣). كما ان الصيغة التوافقية التي حكمت العراق بعد عام ٢٠٠٣ والقائمة فيتو المكونات أو كما يطلق عليها آرنت ليبهارت (Aren't lebhardt) بحكم (الأغلبية المتراضية)، التي تستعمل كحماية إضافية لمصالح الاقليات والمكونات الإثنية الحيوية، والصيغة النسبية كمعيار اساسي للتمثيل السياسي، والاتلافات الواسعة تتعارض مع القاعدة التقليدية التي تقوم على حكومة الأغلبية غير الساحقة^(٨٤). انتج عدم استقرار سياسي وعطل عملية صنع القرار وأعاق عملية التحول لعدم وجود فاعلية في صنع القرار واختيار البدائل، وفي ظل ظاهرة التآكل المستمر في المكانة المعنوية والادبية لأعضاء مجلس النواب في العراق بسبب أخطاء عدد من النواب وظهور قضايا الفساد وغيرها ادى الى اهتزاز صورة السلطة التشريعية أمام الرأي العام ككل وخصوصاً على المستوى الاعلامي^(٨٥). وخطورة التحولات الاقتصادية وتطور وسائل التواصل الاجتماعي المعاصرة، وعجز الأعضاء المنتخبين عن المشاركة في الاحداث الاجتماعية ومعاناة الناخبين اليومية، وعدم فهم

المجتمع للدور الحقيقي للنائب ساهم في خلق هذه الفجوة مع النظام السياسي برمته فقد أصبحت التوافقية عقبة كبيرة أمام تقدم عملية صنع القرار مما يتطلب إيجاد صيغة نظام حكم مختلط وإصلاح النظام في العراق عن طريق التعديلات الدستورية للخروج من الأزمة الحالية وهو ما يعمل عليه الجميع في الوقت الحاضر.

الهوامش

- ١ - عثمان علي ويسى: الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالي، زين الحقوية والادبية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٥، ص ٧٨.
- ٢ - عادل ثابت: النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ط١، سنة ٢٠٠٧، ص ١٤٨.
- ٣ - أحمد نوري النعيمي: عملية صنع القرار في السياسة الخارجية (الولايات المتحدة أنموذجاً)، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، ط١، سنة ٢٠١٢، ص ١٨٦.
- ٤ - احمد ناصوري: دراسة تحليلية لعملية صنع القرار السياسي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد (٢١) - العدد الأول، سنة ٢٠٠٥، ص ١.
- ٥ - عادل ثابت: مصدر سبق ذكره، ص ٣١.
- ٦ - robert e. goodin, martin rein and michael moran, PUBLIC POLICY (THE PUBLIC AND ITS POLICIES), Oxford niversity Press, New York, 2006, p. ٩.
- ٧ - robert e. goodin, martin rein and michael moran, op. cit, p. ٥.
- ٨ - peter Deleon and others, PUBLIC POLICY (THE HISTORICAL ROOTS OF THE FIELD), Oxford niversity Press, New York, 2006, p. ٤٢.
- ٩ - robert e. goodin, martin rein and michael moran, op. cit, p. ١٠.
- ١٠ - robert e. goodin, martin rein and michael moran, op. cit, p. ١١.
- ١١ - جيمس اندرسون: صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للتوزيع والطباعة والنشر، عمان، ط٣، سنة ٢٠٠٧، ص ٤٥.
- ١٢ - حسن ابشر الطيب: الدولة العصرية دولة مؤسسات، كتب عربية للتوزيع والنشر الالكتروني (WWW.Kotobarabia.com)، القاهرة، سنة ٢٠٠٠، ص ١٤٠.
- ١٣ - خيري عبد القوي: دراسة في السياسة العامة، ذات السلاسل للطباعة والتوزيع والنشر، ط١، الكويت، سنة ١٩٨٩، ص ١٦.
- ١٤ - خيري عبد القوي، المصدر نفسه، ص ٤٩.
- ١٥ - Wenzhao Tao and others, The US Policy Making Process for Post Cold War China (The Role of US Think Tanks and Diplomacy), Springer Nature Singapore Pte Ltd and China Social Science Press, Singapore, 2018, p. 1.

- and others, *Growth and Use of Social and Behavioral Science in the Federal Government since World War*, University of Michigan, Michigan, 2001, p. 40.
- ١٧ - Peter J. Beck, *British Policy The Treasury and the Foreign Office, 1950-76*, Palgrave Macmillan, London, 2006, p.3.
- ١٨ - Peter J. Beck, op.cit, p. 17.
- ١٩ - Jeremy Richardson, *British Policy-Making and the Need for a Post-Brexit Policy Style*, Palgrave Pivot, Oxford, UK, 2018, p.1.
- ٢٠ - Steven Kettell, *the Political Economy of Exchange Rate Policy-Making From the Gold Standard to the Euro*, Palgrave Macmillan, London, 2004, pp. 45- 46.
- ٢١ - Jeremy Richardson, op. cit, pp. 1-2.
- ٢٢ - Jeremy Richardson, op.cit, p.2.
- ٢٣ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥١.
- ٢٤ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٢.
- ٢٥ - Eugene Bardach and Others, *PUBLIC POLICY (POLICY DYNAMICS)*, Oxford University Press, New York, 2006, p. 3.
- ٢٦ - Richard Wilson and others, op. cit, p.155.
- ٢٧ and others, *PUBLIC POLICY (THE POLITICS OF POLICY EVALUATION)*, Paul 'T Hart, - Mark Bovens, Oxford University Press, Oxford New York, 2006, p. 32.
- ٢٨ - Laurence E. Lynnjr and others, *Social Science and Policy-Making (The Making and Analysis of Public Policy)*, University of Michigan, Michigan, 2001, p. ١٩٥.
- ٢٩ - Laurence E. Lynnjr and others op. cit, p. ١٩٦.
- ٣٠ - خيرى عبد القوي، المصدر نفسه، ص ٥٣.
- ٣١ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٣.
- ٣٢ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٤.
- ٣٣ - جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥.
- ٣٤ - خيرى عبد القوي، المصدر نفسه، ص ٥٦.
- ٣٥ - عامر خضير الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥.
- ٣٦ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٦٢.
- ٣٧ - ثامر كامل محمد الخزرجي: *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ط١، سنة ٢٠٠٤، ص ١٩.*
- ٣٨ - جيمس أندرسون أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٤٩.
- ٣٩ - John S. Dryzek and others, *PUBLIC POLICY(POLICY ANALYSIS AS CRITIQUE)*, Oxford University Press, Oxford New York, 2006, P.193.
- ٤٠ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٦٣.
- ٤١ - Peter Dorey, *Policy Making in Britain*, SAGE Publications Inc , London, 2005, p.8.
- ٤٢ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠.
- ٤٣ - Edwin Gordon Bain, *an analysis of public policy implementation with particular reference to public heal the policy, (public administration)*, Univerity of OF south africa, 1992, p. ٨٨.
- ٤٤ - جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٧٧.

- ٤٥ - عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، سنة ٢٠٠٨. ص ٦٠.
- ٤٦ - William A. Galston, PUBLIC POLICY (POLITICAL FEASIBILITY: INTERESTS AND POWER), Oxford University, Press, New York, 2006, PP.546- 547.
- ٤٧ - خيرى عبد القوي، المصدر السابق، ص ٣١.
- ٤٨ - جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠.
- ٤٩ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٦٩.
- ٥٠ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٠.
- ٥١ - John S. Dryzek and others, op. cit, p. 195.
- ٥٢ - Jan-Erik Johanson, Strategy Formation and Policy Making in Government, Palgrave Macmillan, Switzerland AG, 2019, p.19.
- ٥٣ - جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٥١.
- ٥٤ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٧١- ص ٧٢.
- ٥٥ - Jan-Erik Johanson, op. cit, p.2٥٥.
- ٥٦ - Jan-Erik Johanson, op. cit, p.2٥٦.
- ٥٧ - Isidora Zapata and others, Rethinking Regional Development Maria Varinia Michalun, Policy-making, OECD Multi-level Governance Studies, Paris, 2018, p. ٨٨.
- ٥٨ - جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦.
- ٥٩ - كابريل الموند وجي بنجهام باويل، السياسات العامة المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ط ١، سنة ١٩٩٨، ص ١٥٤.
- ٦٠ - جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٤٧.
- ٦١ - جيمس أندرسون، المصدر نفسه، ص ٤٨.
- ٦٢ - Helen Ingram, anne l. Schneider and others, op. cit, p. ١٧.
- ٦٣ - عامر خضير الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ٧١.
- ٦٤ - ياسر فتحي كاسب، الاصلاح الانتخابي كمدخل للاصلاح البرلماني، في د. علي الصاوي، المصدر السابق، ص ٦٨٧.
- ٦٥ - د عصام نعمة اسماعيل، عبدو سعد، علي مقلد، النظم الانتخابية، (دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي)، اعداد مركز بيروت للابحاث والمعلومات، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، سنة ٢٠٠٥، ص ٢٧.
- ٦٦ - خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٦.
- ٦٧ - Helen Ingram, anne l. Schneider and others, PUBLIC POLICY (POLICY ANALYSIS FOR DEMOCRACY), Oxford University Press, Oxford New York, 2006, p. 169.
- ٦٨ - Sebastian Heilmann, RED SWAN (How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise), The Chinese University Press, Hong Kong, 2018, pp. 1-2.
- ٦٩ - Sebastian Heilmann, op.cit, p.3.
- ٧٠ - Sebastian Heilmann, op.cit, pp.4-5.
- ٧١ - John S. Dryzek and others, op. cit, p. 19٧.
- ٧٢ - Helen Ingram, anne l. Schneider and others, op. cit, p. ١٧٠.
- ٧٣ - Helen Ingram, anne l. Schneider and others, op. cit, p. ١٧١.
- ٧٤ - Martin Bulmer and others, Social Science and Policy-Making, University of Michigan, 2001 p. 17.

- ٧٥ - Helen Ingram, anne l. Schneider and others, op. cit, p. ١٨٠.
- ٧٦ - op. cit, p. 32 and others, Paul 'T Hart, Mark Bovens, ٤.
- ٧٧ -David M. Olson and Michael L. Mezey, Legislatures in the policy process The dilemmas of economic policy , Cambridge University Press , New York, 1991, P. 9.
- ٧٨ - Jeremy Richardson, op.cit, p.6.
- ٧٩ - دينا شحاتة و مريم وحيد، محركات التغيير في العالم العربي، مجلة السياسة الدولية، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة، العدد ١٨٤، نيسان، سنة ٢٠١١، ص ١١.
- ٨٠ - علي الصاوي وآخرون، الاصلاح البرلماني، مطبعة جامعة القاهرة/ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية في القاهرة، ط١، القاهرة، سنة ٢٠٠٣، ص ٥٧.
- ٨١ - علي الصاوي، الاصلاح البرلماني، المصدر نفسه، ص ١٢٩.
- ٨٢ - علي الصاوي، المصدر السابق نفسه، ص ١٣٤.
- ٨٣ - علي الصاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٠.
- ٨٤ - آرنست ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، بيروت، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٨.
- ٨٥ - علي الصاوي، المصدر نفسه، ص ١٤١.