

تنفيذ السياسات العامة: دراسة معرفية لنماذجها الحيوية في**المنظمات الإدارية****أ.م.د. فهمي خليفة صالح الفهداوي جامعة الانبار – كلية الإدارة****والاقتصاد رئيس قسم الإدارة العامة****المخلص**

تُعدُّ (عملية تنفيذ السياسات العامة Process of Public Policies Implementation) مؤشراً حقيقياً إزاء جهد الحكومة ، وسعيها في تحقيق أهدافها ضمن الوسط البيئي والاجتماعي.

وتعدُّ الأجهزة الإدارية والمؤسسات الحكومية بمختلف أنظمتها المعمول بها ، هي الركيزة الأساسية العاملة ضمن السلطات المؤسسية التنفيذية والتشريعية والقضائية ، بوصفها سلطة مؤسسية رابعة لها دور مهم في نجاح الحكومة أو فشلها في تحقيق أهدافها .
وتهدف هذه الدراسة إلى إقامة التحليل العلمي والموضوعي لعملية تنفيذ السياسات العامة ، تجاوزاً لما يعرف في هذا الجانب والمجال بإسم (الحلقة المفقودة Missing Link) أو (فجوة التحليل Analysis Gap) ، حيث ستقدم هذه الدراسة رؤية تعريفية تحليلية للنماذج الإدارية الشاخصة في عملية تنفيذ السياسات العامة.

وقد اعتمدت الدراسة في سعيها نحو هدفها على المنهج المعرفي المسمى (الاستمولوجي Epistemologie) الذي يركز على تحليل المبادئ النظرية للنماذج الإدارية ، وتحديد معاملها بالنقد والتقييم وتقريبها من السلوك العملي ، وضمان التوافق بين النظرية والتطبيق في مجال الإدارة العامة والنشاط الحكومي العام فقد جرى ضمن هذا الإطار تناول نماذج التكيف المتبادل ، ونماذج التحليل المتعدد ، ونماذج الحكومة الجديدة ، بمختلف محتوياتها ومضامينها المعنية في عملية تنفيذ السياسات العامة .

وقدمت الدراسة نموذجها المقترح (الشبكة التكاملية) في تنفيذ السياسات العامة ، لما يتطابق مع متطلبات (تقدير الأثر الاجتماعي Social Impact Assessment) ، ومع (الجدوى التنفيذية Implementational Feasibility) ، المصاحبة لكافة عمليات السياسات العامة ، ومن خلال الإقناع الأخلاقي العام ، المناسب لبيئتنا في المرحلة الراهنة.

وخلصت الدراسة إلى تقديم مجموعة توصيات هادفة ، تمثلت في تكاملية عمل السياسات العامة ، والدعوة إلى استحداث وظيفة محلل السياسات العامة ، والعمل في إطار القيادة الجماعية ، ومعرفة الرسالة الإدارية والاستراتيجية للتنظيمات ، وتقليل دائرة الأمية المؤسسية ، من خلال تأصيل ثقافة إدارية مجتمعية تتصف بالحيوية وقوة التأثير .

أهمية الدراسة وخلفيتها:

إن عملية تنفيذ السياسات العامة Public Policies Implementation ، يتوقف عليها كل نجاح يلحق بموضوع السياسات العامة صنعاً وتقويماً ، وتعد هذه العملية المحصلة الفعلية

القائمة على تحويل الخطط والبرامج والمشروعات التي تقرها الحكومة ، إلى نشاطات عمل وممارسات ومنجزات ظاهرة بالإمكان قياس جودتها وآثارها ومخرجاتها.

ونظراً لأهمية عملية تنفيذ السياسات العامة ، كمؤشر واقعي على إنجاح أو فشل الحكومة في تحقيق أهدافها ضمن البيئة والمجتمع ، فقد أصبحت البيروقراطية بوصفها الجهاز الإداري العام للحكومة ، واحدة من أكثر الحقائق شيوعاً وسيطرة على المجتمع الحديث ومؤسساته المعاصرة ، لأنها تمثل عملية تنفيذ السياسات العامة. فالكثير من القادة المنتخبين برلمانياً ، أو المستشارين ومن يماثلهم ، قد أصبحوا بلا قوة مؤثرة في عمليات السياسات العامة ، من جراء البيروقراطية ، التي وصفت بشتى الأوصاف ، فمن قائل يقول : إن قيادة البيروقراطية مثل (دفع الخيط المبلول Pushing A Wet String) ، وإن تغييرها مثل (تحريك المقبرة Moving the Cemetery) (١) وآخر يقول : إن البيروقراطية تجسيد لمفهوم (الدولة المهنية Professional State) القائمة على المعرفة المهنية والخبرات المتمركزة في الأجهزة البيروقراطية . (٢) وثالث يقول : إن البيروقراطيين هم الذين بمقدورهم تشكيل ليس فقط ما يتعلق بالتقنيات ، وإنما السياسات من خلال معرفتهم الواسعة حول (ماذا يمكن فعله أو أجرأه What is Feasible) (٣) ، وثمة اليوم ومن خلال آراء كثير من علماء السياسة ، الذين يعدون قوة المؤسسة البيروقراطية الإدارية ، بمثابة (المؤسسة الرابعة في صنع السياسة-A Fourth Policy Making Institution) إلى جانب المؤسسات (التنفيذية) و(التشريعية) و(القضائية). (٤)

وعلى هذا الأساس وتلك الأهمية ، برزت أمام الأنظار والمعنيين بدراسة السياسات العامة والإدارة الحكومية ، مشكلة معرفية مهمة ، تتمثل بغياب التحليل الموضوعي عن عملية تنفيذ السياسات العامة ، وكون هذه العملية بقيت بمنأى عن أدوات التحليل العلمي لمحللي السياسات العامة ، حيث أطلق المهتمون على تلك المشكلة الجوهرية ما يعرف (بالحلقة المفقودة Missing Link) (٥) وكذلك ما يعرف (بفجوة التحليل Analysis Gap) نظراً لفشل الجهود الإدارية في إيجاد الروابط التحليلية بين خيارات السياسات العامة المتبناة ، وبين السلوك الفعلي للأداء الحكومي في تنفيذها. (٦)

فقد أشار (Pressman and Wildavsky) منذ عام ١٩٧٣ ، صراحة بأنه لا يوجد جهد إداري تحليلي لعملية تنفيذ السياسات العامة ، مما يشكل ذلك خلافاً معرفياً ضمن هذا الحيز المهم ، وقدماً دعوة إلى وجوب تحليل عملية تنفيذ السياسات العامة في ضوء المبررات الآتية: (٧)

١. لا يصح قطعياً الفصل بين عملية تنفيذ السياسات العامة وبين عملية صنعها وتقويمها.
٢. إن السياسات العامة تقتضي الوضوح والفهم في سبيل حماية جميع المعنيين بها من تبعات تعطيل المهام.
٣. إن التواصل القيادي واستمرارية القيادة ، يمثل الضامن الأكيد لتحريك العوامل الأساسية في عملية تنفيذ السياسات العامة ، وإبعاد الفشل عن عملية صنع تلك السياسات العامة.

وأوضح (Lipsitz and Speak) ، إن السياسات العامة التي يتم اتخاذها ، غالباً ما تكون مصاغة ببعض العبارات المبهمة ، أو متضمنة لمصطلحات غامضة مثل : المشاركة القصوى أو العدالة أو الملاءمة العامة ، وغير ذلك ، ولكي يتحقق التنفيذ الجيد لتلك السياسات الجديدة ، لا بد من إيجاد الصيغة الموضحة لكل مصطلح مبهم وكشف أبعاده ومضامينه ، وهذه العملية هي مهمة التحليل للجوانب التنفيذية ، والتي تقع على عاتق محللي الأجهزة الإدارية والبيروقراطية. (٨)

وان كثيراً من الدراسات التي تناولت حقل الإدارة العامة ، بوصفه حقلاً اجتماعياً -إنسانياً ، إبان نهايات القرن العشرين ، قد دعت إلى ربط الإدارة العامة بطريقة من حيث دراستها وطبيعتها جنباً إلى جنب مع دراسة السياسات العامة وطبيعتها وتحليلها ، حيث لا يمكن وضع السياسات العامة بطريقة مجردة عن تفعيلها وواقعية تحقيقها ، وإنما توضع نتيجة لجهود متعددة ، من قبل البيروقراطية والإجراءات المعبرة عن الاتجاهات السياسية للأجهزة الإدارية المعنية ، مما يعزز من أهمية وخطورة المؤسسات البيروقراطية ، وذلك لان السياسات العامة ، يجب عليها أن تجيب عن السؤال الأساسي الذي يتضمن : كيف تعمل الإدارة العامة؟ أو ماذا ينبغي عمله؟. (٩)

وتماشياً مع هذا الاتجاه ، برزت دراسات متنوعة حول مفاهيم (الدولة الإدارية State Administrative) أو (البيروقراطيين السياسيين Political Bureaucrats) ، متناولة صميم العلاقة المؤثرة والمتفاعلة بين عملية صنع السياسات العامة ، وبين عملية تنفيذها ، من خلال الإشارة والتأكيد على أهمية تحليل عملية التنفيذ ، وعلى دورها في ترجمة السياسات العامة إلى برامج عمل فعلية. (١٠)

ونتيجة لذلك شاعت في الأدب الإداري الحديث ، مصطلحات أساسية تتضمن اشراكاً عملياً للمعطيات السلوكية الفعلية الحاصلة عبر الأجهزة الإدارية والمؤسسات البيروقراطية مثل مصطلح (القوة في المنظمات Power in Organizations) ومصطلح (توظيف القوة للتنفيذ Mobilizing Power to Implement Administrative Politicization) وجميع هذه المصطلحات تعبر عن العلاقات الإدارية والتنظيمية الناجمة عن ممارسة القوة والتأثير والنفوذ في العلاقات السائدة ضمن المؤسسات والأجهزة الإدارية. (١١)

غير ان الخلل بقي قائماً من وجهة النظر التحليلية والبنائية ، الداعية إلى ضرورة المعرفة والتحليل من منطلق إداري- مؤسسي ، يحمل سمات سلوكية للوقوف عند النماذج الحيوية التي تنشط بين ثنايا عملية تنفيذ السياسات العامة ، دون تسليط الضوء على أبعادها ومكوناتها .

وعليه فان هذه الدراسة ، سوف تسعى إلى الإجابة عن السؤال المحوري المهم ، الذي يتضمن مبررات منطقية تتجاوز ذلك الخلل ، عبر تسليط الضوء حيال أهم النماذج الموظفة ضمن عملية تنفيذ السياسات العامة ، بمختلف أبعادها ومكوناتها ومنطلقاتها الفلسفية ، حيث يمكن أن يصاغ سؤال الدراسة على النحو الآتي :

((بالنظر لأهمية عملية تنفيذ السياسات العامة في المنظمات الحكومية على صعيد الأداء والسلوك ، فهل ثمة نماذج إدارية معتمدة يمكن أن تستند إليها تلك العملية التنفيذية ، ليصار إلى معرفة علمية وبناء تقييمات موضوعية إزاء ما يتحصل عن الأداء والسلوك القائم عبر المنظمات الحكومية المنفذة للسياسات العامة.؟))

وسوف تشكل هذه الدراسة أهمية جديدة في تناول محاورها على صعيد التوجهات النظرية والفلسفية عند الدارسين والمعنيين ، فضلاً عن صعيد التوجهات السلوكية والأداء الفعلي عند الممارسين والقادة والمدراء في المنظمات الحكومية العامة ، بحيث تمكن من اكتساب المعرفة التحليلية المتخصصة ، إلى جانب إجراء المقارنة والتقويم لما هو واقع في السلوك الإداري ، وما ينبغي أن تنادي به النماذج المتضمنة عبر عملية تنفيذ السياسات العامة من وجهة نظر المطلعين عليها ، ضمن هذه الدراسة ، وبالشكل الذي يعزز من جهود البحث العلمي المستقبلي عبر هذا المجال ، وبالتالي

يسهم في ردم الفجوة التحليلية القائمة في المنهجية المعرفية للإدارة العامة حقلاً ، وللسياسات العامة تخصصاً وتنفيذاً .

وفي إطار تلك الأهمية ، فإن هذه الدراسة سوف تهدف إلى تقديم رؤية تعريفية - تحليلية للنماذج الإدارية المتبلورة في عملية تنفيذ السياسات العامة ، ومن خلال اعتماد منطلقات تصنيفية تتوافق مع مضامينها وأبعادها وأطرها والمدخل الفلسفي المميز لها ، وتقدم في النهاية نموذجها المقترح في تنفيذ السياسات العامة ، كتأصيل معرفي يجسد فلسفة الحقل وفاعلية القيم المحركة ، ومن ثم بيان أهم الاستنتاجات والتوصيات الإجرائية للدراسة .

وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الاستيمولوجي **Epistemologie** القائم على تحليل المبادئ النظرية للنماذج المتناولة ، وبيان محصلتها الموضوعية نقداً وتقييماً ، تمهيداً لتقريبها من السلوك العملي والتنفيذي ، ولضمان المقايضة المفترضة في تطابق الدلائل والمضامين بين الفكر والممارسة ، في حقل الإدارة العامة والمنظمات الحكومية ، مما تطلب ذلك الوقوف عند المصادر الأساسية والمسوحات المكتبية المهمة ذات العلاقة بتحليل النماذج وتفسير آلياتها واختزال أبعادها ، بالشكل الذي يؤدي إلى الفهم المطلوب لاستدراك توجهاتها ومبادئها .

حيث اشتملت خطة الدراسة على تناول المحاور المعرفية الآتية:

أولاً: - نماذج التكيف المتبادل . وتمثلت:

١. نموذج عملية تنفيذ السياسة .

٢. نموذج التفاعلات المحتملة .

٣. نموذج المنظور النظري .

ثانياً: - نماذج التحليل المتعدد . وتمثلت :

٤. نموذج التنفيذ : لعبة .

٥. نموذج التحليل السياسي .

٦. نموذج الأسئلة الوصفية والابتكارية .

ثالثاً: - نماذج الحكومة الجديدة . وتمثلت :

٧. نموذج إعادة اختراع الحكومة .

٨. نموذج إدارة التغيير .

٩. النموذج الأوربي للتميز التنظيمي .

رابعاً: - نموذج الدراسة المقترح : الشبكة التكاملية في تنفيذ السياسات العامة.

خامساً: - الاستنتاجات .

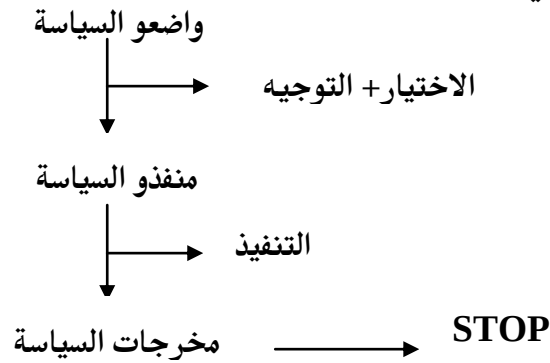
سادساً: - التوصيات الهادفة.

أولاً - نماذج التكيف المتبادل **Mutual Adaptation Models**

لقد أجمعت الآراء التحليلية في الفكر الإداري الحديث ، بأن النموذج الإداري التقليدي ، الذي كان سائداً في عملية تنفيذ السياسات العامة للمنظمات الحكومية ، خلال أربعينيات القرن العشرين المنصرم ، كان قد قلل من أهمية المكانة الدقيقة ، التي تحتلها عملية تنفيذ السياسات العامة ، من خلال حصر اعتمادها وتوقفها عند الأوامر الإدارية والقيادية من أعلى باتجاه الأسفل ، وضمن مساحة محدودة من ممارسة السلطة البيروقراطية ، دون السماح لسلطة من نوع آخر (سياسة أو اجتماعية) لتنهض بدعم الإدارة في المنظمات .

وقد لاحظ (Smith) حول هذا الخصوص من إن القناعات عبر النموذج التقليدي في الإدارة تقضي بأنه طالما تم وضع السياسة ، فإن هذه السياسة سوف تنفذ وان نتائجها سوف تكون قريبة مما متوقع عند صانعيها . (١٢)

وأشار (Rourke) أن تنفيذ السياسات العامة يتم تبعاً لمعايير تقنية قائمة على قدرة العاملين المتاحة في توظيف الوسائل المناسبة لتحقيق أهداف السياسة ، واعتماداً على سلسلة القواعد في الاتصال وتلقي الأوامر التي يلتزم بها العاملون ، طبقاً للتنفيذ التقليدي أو ما يسمى (النموذج الهرمي التقليدي Classical Hierarchical Model) الذي يمكن بيان مؤشرات الدلائلية بالمرتسم الآتي : (١٣)



شكل رقم (١) النموذج الهرمي التقليدي في تنفيذ السياسات العامة ونتيجة للمنطق الفلسفي التراتبي الذي يحيط بالنموذج الهرمي التقليدي في تنفيذ السياسات العامة ، والذي جعل من هذا النموذج عرضة لانتقادات ولا تصافه بالانعزالية عن المؤثرات البيئية والمجالات الأخرى المحيطة بالمنظمات الإدارية ، برزت نماذج إدارية داعية إلى عملية تنفيذ السياسات العامة من منظور تكيفي متبادل ، يتجاوز مواطن الخلل والانعزالية التي وصف بها النموذج الهرمي التقليدي ، وهي :

١. نموذج (عملية تنفيذ السياسة Policy Implementation Process) :

حيث قدم (Van Meter and Van Horn) عام ١٩٧٥ من خلال هذا النموذج تعريفاً شمولياً لعملية تنفيذ السياسة ، بوصفها مجموعة نشاطات عامة أو خاصة للأفراد أو الجماعات ، الموجهة والمباشرة في سبيل تحقيق أهداف قرارات السياسة .

ويعمل النموذج مع ذلك على تصور إن عملية التنفيذ توظف الأبعاد والمعطيات غير المباشرة للعوامل النفسية والإنسانية المؤثرة على السلوك ضمن المساحة التنفيذية .

وهدف واضعاً هذا النموذج ومن خلال تحليلاتهما إلى تطوير نموذج لعملية تنفيذ السياسة ، اعتماداً على ستة متغيرات عنقودية تجسد ذلك الترابط المحتمل بين السياسة من جهة والأداء التنفيذي من جهة أخرى وحسبما يأتي : (١٤)

السياسة :

١- المعايير والأهداف .

٢- موارد الدعم .

الروابط :

٣- الاتصال التنظيمي الداخلي والأنشطة الإلزامية .

٤- الخصائص المميزة للأجهزة التنفيذية .

٥- الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسة العامة .

٦- استعداد وجاهزية المنفذين.

الأداء: (المحصلة السلوكية) لمتغيرات السياسة والروابط.

كما وركز النموذج على مفهوم عدم سكونية عملية تنفيذ السياسات العامة ، عبر تسليطه الضوء لغرض الكشف عن تلك المشكلات الشخصية والنفسية التي تتخلل المجالات التنفيذية ، وخلص النموذج إلى أن المؤثرات والأبعاد السلوكية المعبرة عن الجهد التنفيذي ، لا يصح التعامل معها على وفق النظرة الآلية ، بل ينبغي النظر إليها نظرة موضوعية ، و التعامل مع المشاركين في عملية التنفيذ على أنهم أحياء من (لحم ودم **Flesh and Blood**) لهم دورهم الحاسم في التأثير على تشكيل العملية السياسية برمتها. ، وعليه فأن هذا النموذج يمثل اطاراً مفاهيمياً ، سعى إلى احتواء القوى المؤثرة والداخلية في عملية تنفيذ السياسات العامة ، مثل القوى الشخصية والسياسية والتنظيمية ، التي لم يتم احتواءها اصلاً ضمن النموذج الهرمي التقليدي .

٢. نموذج (التفاعلات المحتملة **Potential Interaction**) :

حيث قدمت (McLaughlin) في عام ١٩٧٥ ، نموذجاً يصب في التعامل مع عملية تنفيذ السياسات العامة، بوصفها عملية نكيفية متبادل ، من خلال توظيف نمط من المعلومات المتجمعة ضمن مؤسسة راند-RAND ، حول البرامج الاتحادية للتغيير التفاعلي وقد ركز النموذج على أهمية ادخال أو التركيز على إدخال العلاقات الإنسانية البيئية الواقعة بين المنفذين وواضعي السياسات العامة، من منطلق إن ذلك يمثل العامل الأساسي في نجاح البرنامج التطويري في المنظمات الإدارية ، كما اهتم النموذج بدعم القابليات التنفيذية للمنفذين وقدرتهم في إحداث التغيير في السياسات العامة ، وشمل ذلك التركيز على موضوعات مهمة عبر النموذج ، مثل : جماعات المصالح ، الولاء ، الدعم الواضح ، كمبادئ أساسية مؤثرة في توقعات النجاح بالنسبة للمنظمات وتضمن النموذج وصفاً لثلاثة أنماط مختلفة من التفاعلات المحتملة بين صانعي السياسة ومنفذيها وهي : (١٥)

(١) التكيف المتبادل : حيث يمكن وصف عملية التنفيذ الناجحة ، بأنها تلك العملية المتضمنة للتعديلات المطلوبة عند تصميم المشروع التنفيذي، فضلاً عن تضمينها للتغييرات المناسبة في الوضعية المؤسسية للبناء المحلي والاجتماعي ، من حيث البيئة والمحيط والأشخاص عبر مراحل التنفيذ وأشواطه.

(٢) الاستيعابية : حيث تشكل فائدة يمكن تبنيها على صعيد تصميم المشروع التنفيذي ، من خلال القدرة على إجراء التغيير في داخل الإدارة المؤسسية وفي خارجها ، وبالتالي إجراء التعديلات في استراتيجيات المشروع ، لكي تتناسب مع مجريات التنفيذ الرسمي ، دون حدوث مقاومة في التغيير أو قلة في تعاون المنفذين.

(٣) عدم التنفيذ : حيث يدل على تدني الخبرة والتجربة والفاعلية في تنفيذ البرنامج ، وعبر مراحل ، ويعود ذلك إلى حالة الانفصام والتجزؤ الحاصلة في عملية التنفيذ ، والى لا مبالاة المشاركين في المشروع وعدم اقتناعهم في تنفيذه.

وعليه فان هذا النموذج يعكس تحليلياً الدور الأساسي لعملية التنفيذ ، لما يمكن ان يحزره التكيف المتبادل من قبول وقناعة جيدة في تنفيذ البرنامج بصورة جيدة ، كنوع هام من التفاعل ، يتجنب النمط الثالث (عدم التنفيذ) ويبتعد عن سلبياته وحالات الفشل المترتبة عنه.

٣. نموذج (المنظور النظري **A Theoretical Perspective**) :

حيث قدم (Rein and Rabinovitz) عام ١٩٧٨ نموذجهما حول التنفيذ كإطار نظري ، طبقاً لسلسلة من التنقيحات إزاء النموذج الهرمي التقليدي في تنفيذ السياسات العامة ، القائمة على أساس الأبعاد والمحاور بوصفها نموذجاً بديلاً في عملية التنفيذ وحسبما يأتي : (١٦)

الأبعاد : وهذه تشتمل على الافتراضات الآتية :
١- إن التنفيذ يعني الإقرار المعلن بكل ما تتخذه الحكومة من خيارات وسياسات وتفضيلات .

٢- إن التنفيذ يمثل حلقة وسيطة متمثلة بالمعنيين العاملين فيه .

٣- إن المنفذين هم أولئك الذين وجدوا في دوائرهم التنفيذية بموجب خصائص وصفات معينة ، وبموجب ممارسة السلطة والعلاقات والتفاعلات المشتركة التي تحكم سلوكياتهم .

المحاور : وتمثل عمليات ضبط عملية تنفيذ السياسات العامة وإدارة النزاع والصراعات الحاصلة عبر مساحتها ، وهي ثلاثة :

المحور (١)- الإلزامية القانونية : التي تمثل فعل كل ما يتطلبه تنفيذ القانون ، وهذا يمثل النموذج التقليدي الهرمي في تنفيذ السياسات العامة ، من زاوية تشريعية .

المحور (٢)- الإلزامية البيروقراطية العقلانية : التي تمثل المنظور البيروقراطي الضابط للأخلاقيات عبر الإجراءات الإدارية وعقلنة السلوك التنفيذي طبقاً للمبادئ المقررة في تنفيذ السياسات العامة ، من زاوية إدارية .

المحور (٣)- الإلزامية الرضائية : التي تمثل التنفيذ من منطلق القبول وعمل ما هو ضروري ومد جسور التوافق مع السلطة الحكومية ، وهذا يمثل خياراً تفضيلاً لإثبات المنظور الايجابي في عملية تنفيذ السياسات العامة وتحليل معطياتها .

إن هذا النموذج وبالأخص في محوره الثالث ، قدم رؤية انفتاحية تأخذ بالمؤشرات البيئية والتوجهات السياسية للحد من حواجز الفصل بين السياسة والإدارة ، من منطلق التوافق المطلوب بين الأهداف والتوجهات المتباينة ، وجعلها ضمن روابط مشتركة في الغايات والاستراتيجية الموحدة لعملية تنفيذ السياسات العامة .

ثانياً - نماذج التحليل المتعدد Multiple Analysis Models

لقد توالى الدراسات المتعلقة بتحليل وتقييم نماذج تنفيذ السياسات العامة ، وبرزت بعض النماذج مشتقة طريقاً تحليلياً وصفيًا لعملية التنفيذ ، حيث تنوعت منطلقاتها وفلسفاتها بالرغم من تأكيداتها على النواحي الأسلوبية والاتجاهات المنهجية المقاربة لأدوات البحث العلمي التصوري ، في التعامل مع الأبعاد والمحاور . وفيما يأتي أهم تلك النماذج :

١- نموذج (التنفيذ : لعبة (The Implementation : Game) :

حيث قدم (Bardach) عام ١٩٧٧ نموذجاً الذي يرى إن عملية تنفيذ السياسات العامة ، هي عملية حساسة تتجاوز معطيات النموذج الهرمي التقليدي ، وتقوم على منطلقات من المناورة تحت ظروف عدم التأكد ، وتتخللها مقايضات في الجوانب الاقناعية ، وان الخطط التكتيكية والاستراتيجية في عملية التنفيذ ، تقتضي فهماً لقواعد اللعبة التنفيذية ، وفهماً لطبيعة الاتصال بين اللاعبين .

ويقصص النموذج عن إن حالات الفشل في السياسات العامة تعزى إلى عمليات التنفيذ ، أي بالامكان تحليل حالات الفشل عبر الواقع التنفيذي ، الذي يجسم قيام المنفذين بالتمسك بقوانين اللعبة في التنفيذ .

(١٧)

ويطرح النموذج مجموعة استراتيجيات اللعبة التنفيذية المعتمدة من قبل المشاركين بعملية التنفيذ في المنظمات الإدارية ، والتي من شأنها ان تعكس للمسار الإداري المتعلق بعمل المنظمات في الوسط البيئي والاجتماعي لتنفيذ السياسات العامة وهي : (١٨)

(١) لعبة الإدارة الداخلية : وتتضمن تصميم أدوات واجراءات إدارية جديدة ، تسهم في منح المنظمات المتخصصة مزيداً من السلطة .

(٢) لعبة التظاهر : وتتضمن الظهور أمام الرأي العام لاشعاره بأن المنظمة هذه أو تلك مضطلة بهمام تنفيذية واسعة ، والحقيقة عكس ذلك .

(٣) لعبة المال السهل : وتتضمن ما يلعبه القطاع الخاص سعياً في الحصول على أكبر قدر ممكن من الأموال الحكومية العامة ، مقابل خدمة جزئية ضئيلة يقدمها لعملية تنفيذ السياسات العامة .

(٤) لعبة المقاومة الشديدة : وتتضمن تزايد الصراع بين الجهاز الإداري في فرضه المزيد من العقوبات عند عدم الالتزام ، وبين المنفذين الذين لا يريدون الالتزام جرّاء تعسف الإدارة معهم .

(٥) لعبة الاعتماد المالي : وتتضمن سعي المراكز التنفيذية نحو تلقي معونات أو مساعدات لإنقاذ موقفها المالي أو المرونة في استخدامه.

(٦) لعبة دعم الميزانية : وتتضمن ما ينشده رؤساء المنظمات الإدارية من تعظيم للميزانية وتحريك الأموال بطريقة ما نحو جهات معينة على حساب بعض الأهداف التنفيذية المبرمجة.

إن هذا النموذج ومن خلال استراتيجياته المعتمدة في النظر إلى عملية تنفيذ السياسات العامة على انها لعبة تنفيذية تتخللها مواقف وضغوطات ، تقتضي السلوك الموقفي والأخذ بأبعاد التوجهات السياسية ، إنما يعد تحولاً ملحوظاً في السلوك التنفيذي للانتقال من التعامل مع الحالات والبيئات السكنونية إلى التعامل مع الحالات والبيئات المتفاعلة والمتغيرة ، مما اكسب هذا النموذج طابعه العملي في تنفيذ السياسات العامة.

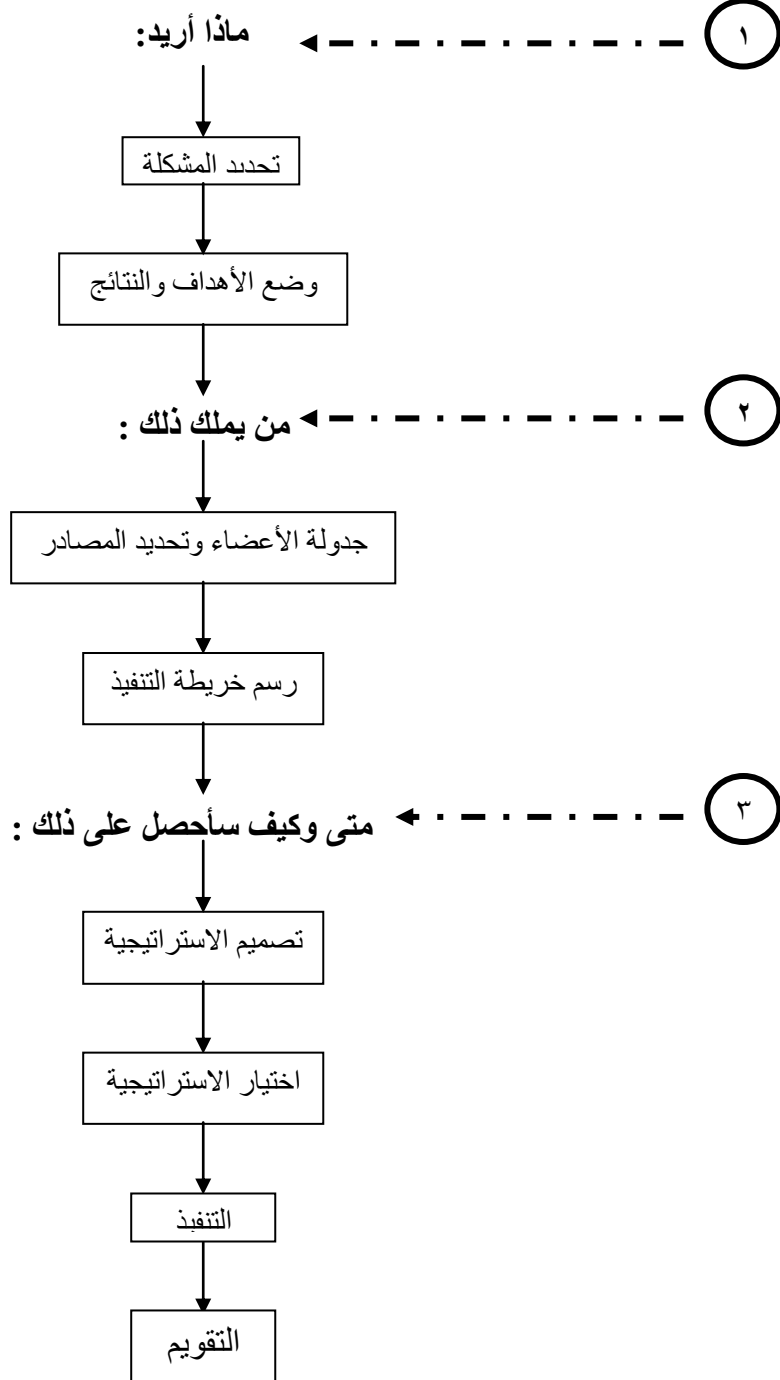
٢- نموذج (التحليل السياسي Political Analysis) :

حيث قدم (Lindenberg and Crosby) عام ١٩٨١ نموذجهما هذا ، لغرض دراسة عملية تنفيذ السياسات العامة ، وتحليل ابعادها انطلاقاً من النظرة التأصيلية لمفهوم السياسات العامة التي وضعها العالم السياسي (Harold D. Lasswell) عام ١٩٥٨ ، بأن السياسة العامة تعني من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال أنشطة متعلقة بتوزيع الموارد والقيم والامتيازات والوظائف والمراكز الاجتماعية ، عبر ممارسة القوة والتأثير على أعضاء المجتمع . (١٩)

وعمد صاحباً هذا النموذج نحو الاسترسال الأكثر تفصيلية المستقى من النظرة التأصيلية للمفهوم ، مركزين على القادة والمدراء والأعضاء في المنظمات الإدارية لاختيار البيئة المحيطة بمنظمتهم وكيفية التفاعل معها ، بحيث يصبح هذا الاسترسال مؤلفاً من :

من يحصل على ماذا ، ومتى وكيف؟ وماذا أريد ؟ ومن يملكه ؟ ومتى وكيف بقدوري أن احصل عليه ؟

وسعى النموذج إلى بلوغ تحليل سياسي فاعل لعملية تنفيذ السياسات العامة ، التي ينبغي على المدراء والمنفذين سلوكها وتبنيها كاستراتيجية عملية ، تتضمن المعرفة بالأهداف والوسائل والقرارات والنتائج ، في إطار رؤية فلسفية نابذة من توجهات البعد السياسي في تحريك عمل المنظمات وتنفيذ السياسات العامة عبر أجهزتها الإدارية ، وذلك من خلال تركيبة النموذج بالشكل الآتي : (٢٠)



شكل رقم (٢) نموذج التحليل السياسي في تنفيذ السياسات العامة
إن هذا النموذج قد عكس توجهات سلوكية مبرمجة وخطوات آلية منضبطة ، وأسس فيما بعد
لمنهجية تحليل عملية تنفيذ السياسات العامة ، من منظور التفاعل بين الأبعاد الإدارية للمنظمات وبين
الأبعاد البيئية المتعددة ، لغرض التحكم بالتأثيرات وتحقيق الاستجابة والتغييرات المطلوبة .
وقد استطاع العالم (William N. Dunn) عام ١٩٩٤ ، أن يتواصل مع نموذج التحليل
السياسي هذا ، ليقدم إطاراً عاماً وشاملاً في تحليل السياسات العامة بوصفه عملية واسعة لانتاج المعرفة
وتقويم عمليات السياسة في جميع مداخلها ومجالاتها الإدارية والمجتمعية ، وبالشكل الذي يساهم في
توليد المعلومات حول القيم الماضية للممارسات أو الحاضرة أو المستقبلية. (٢١)

نموذج (الأسئلة الوصفية والابتكارية Inventive & Descriptive Questions):

قدم (Wolf, Jr) عام ١٩٨٨ نموذجاً الذي يتضمن أبعاداً أساسية ، لتفسير العملية التنفيذية وقدرتها على ترجمة أهداف السياسة العامة ، ضمن الوسط البيئي والاجتماعي ، الذي يتصف بكثرة المتغيرات والتفاعلات والمؤثرات .

واتخذ النموذج من نمطين هما (الوصفي والابتكاري) منطلقاً في إجراء الدراسة والتحليل لعملية تنفيذ السياسات العامة ، لغرض اعطاء جرعة مضافة من الفاعلية والحيوية لعملية التنفيذ ، وتخليصها من احتمالية الفشل التي تشوب نشاطاتها وسلوكيات أعضائها وقرارات قادتها ، طبقاً لسياق من الأسئلة التي يتحتم الإجابة عنها بالتواصل مع أسئلة متتابعة وإجابات متتابعة ، توضح بطريقة واقعية مجريات العملية التنفيذية واستحقاقاتها اللازمة في الأداء الإداري أو السلوك التنظيمي ككل ، من خلال النمطين المذكورين أعلاه وكما يأتي : (٢٢)

نمط الأسئلة الوصفية في التنفيذ : وتتضمن الأسئلة المتعاقبة الآتية :

فحين يتم تبني نوع معين من السياسات العامة المقررة :

ما المكاتب والأجهزة الإدارية والمؤسسات الحكومية ، التي سوف تناط بها عملية التنفيذ لذلك النوع من السياسات العامة؟

ما المسؤوليات الدقيقة والمحددة والمعروفة ، التي سوف يتم الاستناد إليها في ذلك؟

ب- إذا كانت المستلزمات متحققة وقائمة وموجودة في الفقرة (أ) أعلاه :

- ما العوامل الداخلية والأهداف الخاصة التي تحفز على عمل المطلوب ؟

- كيف سيتأثر سلوك تلك الأجهزة بناءً على ذلك ؟

ج- إذا ما تمت معرفة الطريقة التي تعمل بها الأجهزة الإدارية بصورة فعلية :

- كيف سيقاس أداؤها بصورة دقيقة وحقيقية ؟

- كيف سيتم تقييم نجاحاتها وأوجه فاعليتها في تحقيق مستوى الأداء؟

- هل تتم مكافأة المنفذين بعيداً عن حسابات الكلف الإنتاجية أم إن ذلك مرهون بها ، صعوداً

ونزولاً؟

د- عند ما يمكن معرفة المؤشرات (ج) أعلاه :

- هل ثمة دعم للسلوك الإبداعي الجديد ، أم هناك مقاومة للتغيير؟

- هل ثمة أمتيازات ناجمة عن ربط الأجهزة الإدارية بالمعلومات الجديدة ، أم هناك معرقلات

لا تسهل من انسياب المعلومات ؟

هـ- إذا ما كان ذلك النوع من السياسات العامة يستدعي إقامة وإنشاء الأجهزة الإدارية :

هل يمكن تقدير متى التوافق الداخلي لتلك الأجهزة ، فضلاً عن التجاوب البيئي والتوافق مع

جماعات المصالح؟

هل يقتضي الحال إعادة تصميم البرامج بالمشاركة في تحمل المخاطر وعقود الكلفة الثابتة ، في

سبيل تطوير كفاءة وفاعلية الأجهزة والمنفذين؟

ما المدى الزمني المطلوب لذلك والاحتمالات المستقبلية . وهل يستدعي الحال إقرار سياسة عامة

بديلة ، في ضوء حسابات سجلات الأجهزة الإدارية المعنية بتنفيذ السياسات العامة؟

و- في إطار ما جرى بحثه وحسابه إزاء تنفيذ السياسة العامة :

- ما مدى القدرة على حرية تصرف المنفذين؟

- هل تم توزيع السلطة ليشمل المستويات البعيدة والضيئلة والفرعية البسيطة؟

نمط الأسئلة الابتكارية في التنفيذ : وتتضمن الأسئلة التعاقبية الآتية :

فحين يقوم العمل على تسهيل تقييم البدائل المعينة لنوع من السياسات العامة :

ما مواطن الصعوبة أو السهولة في تنفيذها ؟

ما العمل الجيد الذي يجب فعله لما يخدم الاعتبارات والضرورات التنفيذية ؟

ما المقارنات اللازم أجراؤها للوقوف عند الملاءمة أو عدمها في التنفيذ ؟

ما سبل التحفيز نحو الابتكارية والأفكار الجديدة لتنفيذ برامج السياسات العامة ؟

عندما يكون هناك تحليل متكامل لمتطلبات الفقرة (أ) بتنوعاتها :

ما مواقع الثبات الايجابي في التنفيذ لضمان الحد من الإخفاقات القديمة ؟

ما الحلول العملية المقبولة اللازمة في ذلك ؟

ج- حين يتوفر ذلك التحليل وتتضح مؤشراتته :

- هل يمكن ابتكار سياسات أخرى داعية إلى مزيد من النظرة العامة والتدخل العام ام الى غيرها ذات قدرة تشغيلية مثل سياسة التخاصية والمشاركة مع القطاع الخاص؟

- كيف يمكن تحسين مخرجات القطاع العام ؟

- هل بالامكان إعادة النظر بقضايا التنفيذ من حيث المعايير والأهداف ؟

- هل يمكن إيجاد نظم جديدة محفزة للسلوك مناسبة للمخرجات المطلوبة؟

- هل يمكن إدخال نظم معلومات متطورة وتغذية عكسية فاعلية للتخلص من الغموض وعدم الشفافية في علاقات أعضاء العملية التنفيذية ؟

إن نموذج الأسئلة بنمطيه الوصفي والابتكاري ، ينصب على عملية بلوغ المعلومات الجيدة ذات الموضوعية والوضوح ، بما من شأنه أن يرفد عملية تنفيذ السياسات العامة بالقدرة التنبؤية والانتقال بحركية سليمة من مرحلة التصميم إلى الاختيار والتنفيذ ، طبقاً لآلية توظيف المجالات المعززة في العملية التنفيذية مثل : المحاكاة الحاسوبية ، والألعاب الإجرائية ، والخيارات العنقودية للحد من مشكلات عملية التنفيذ وجعلها دائمة التطوير

ثالثاً- نماذج الحكومة الجديدة New Government Models

لقد فرضت التحولات العالمية مبرراتها الضاغطة على معظم السلوك السياسي والحكومي للدول، وما تقوم به أجهزتها الإدارية في عالم اليوم ضمن تعاملها مع المدخلات والعمليات والمخرجات ، تحت تأثيرات (العولمة Globalization) .

وانعكس ذلك على الجهود الفكرية لعلم الإدارة العامة والفكر التنظيمي بشكل عام ، حيث ظهرت نماذج كثيرة معنية بالطابع التنفيذي والعملية الإدارية حيال قرارات السياسات العامة المتخذة . وفيما يأتي توضيح لأهم تلك النماذج التي شكلت القاعدة المنهجية والتحولية لعملية تنفيذ السياسات العامة ، إبان دخول علم الإدارة في عوالم القرن الحادي والعشرين. (٢٣)

نموذج (إعادة اختراع الحكومة Reinventing Government) :

حيث قدم (Osborne and Gaebler) في عام ١٩٩٢ نموذجهما المسمى إعادة اختراع الحكومة ، الذي يدعو إلى مراجعة النظر في أعمال السلطة التنفيذية للحكومة ومؤسساتها العامة ، وإصلاح الأنظمة والقوانين المسيرة لعملية تنفيذ السياسات العامة بشكل يؤدي إلى دعم طاقات المنفذين ومعالجة الفساد والترهل الإداري المنتشر في المنظمات الحكومية.

ويقوم هذا النموذج على افتراضات عملية ومنطقية ، قوامها أن الحكومة ضرورية للمجتمعات التي تنشأ التقدم ، والمشكلات القائمة في المنظمات راجعة إلى النظام الإداري وليس للمنفذين ، غير ان

الحكومة التقليدية عليها أن تجدد ذاتها لترتفع إلى مستوى المواكبة مع عصر المعلومات والمتغيرات المتسارعة ، وعليها اليوم أن تدخل في مرحلة إعادة التفكير والنهوض الجديد والابتكار بشكل دائم ، تحقيقاً للعمل الأفضل والأداء المتميز وترشيق السلوك والنفقات والحرص على نوعية المخرجات .

وقدم هذا النموذج عشرة أسس تقوم عليها فلسفة اختراع الحكومة وهي : (٢٤)
رشاقة الحكومة ، من خلال المشاركة مع القطاع الخاص والقطاع التطوعي .
الحكومة المجتمعية ، من خلال إفراح المجال من قبل الحكومة للمنظمات المجتمعية بتقديم الخدمة للمواطنين .

إخضاع خدمات الحكومة طبقاً لظروف المنافسة وبعيداً عن الاحتكارية.
الحكومة صاحبة رسالة أخلاقية ، من خلال التطهير من بؤر الفساد وعدم الكفاءة .
حكومة النتائج والخواتيم ، وليس التمنيات والوعود .
حكومة للجميع ، وليس للقلة أو للإداريين فقط .
حكومة تستجيب للطلبات المجتمعية وليس للدواعي البيروقراطية .
حكومة تحقق بأكثر مما تقدم من النفقات .
حكومة ديموقراطية غير مركزية لا تقوم على الهرمية وإنما على الفريق .
حكومة من أجل التغيير ومسايرة أحوال السوق دون جمود.
ويعد هذا النموذج منطلقاً عملياً في كيفية الإصلاح الحكومي وتأدية المهام التنفيذية للسياسات العامة الحكومية ، لكي تأخذ بالمدخلات المناسبة وتوظيفها في عمليات بحسب المقتضى في ذلك ، وبالتالي تحقق مخرجات محسوبة بالكم والنوع ، بعيداً عن الغوص بمسائير العملية التنفيذية التقليدية ، التي كانت محكومة بمشيئة الانغلاقية والعزلة عن البيئة والمجتمع في الأثر والتأثير .

نموذج (إدارة التغيير Management of Change):

حيث قدم (Cummings and Worley) عام ١٩٩٣ نموذجهما هذا ، كمنهج جديد لعملية التفكير الإداري ، في إدارة وقيادة المنظمات والعملية التنفيذية القائمة على مبررات التطوير وإحلال التغيير المناسب.

وقد انطلق هذا النموذج من السؤال الأساسي الذي بُني عليه والمتمثل :

– ما المحتويات أو المضامين الجوهرية عبر جهود التغيير الناجح ؟.

ثم قدم خمسة إبعاد عملية – إجرائية من العمليات ، التي من شأنها أن تحقق إدارة تغيير إيجابية وفاعلة ، تضمن للمنظمات الإدارية ولأنشطتها التنفيذية بلوغاً متوقعاً من النتائج المحتملة التحقيق ، وهذه الأبعاد هي : (٢٥)

تحفيز التغيير : وذلك من خلال حث المنفذين للإيمان بالتغيير وبضرورته ، وجعلهم يلتزمون عن قناعة بالتحول عن الوضع الراهن إلى وضع مستقبلي مرغوب ، يحقق الإجابة حول لماذا يحب أن يحصل التغيير؟.

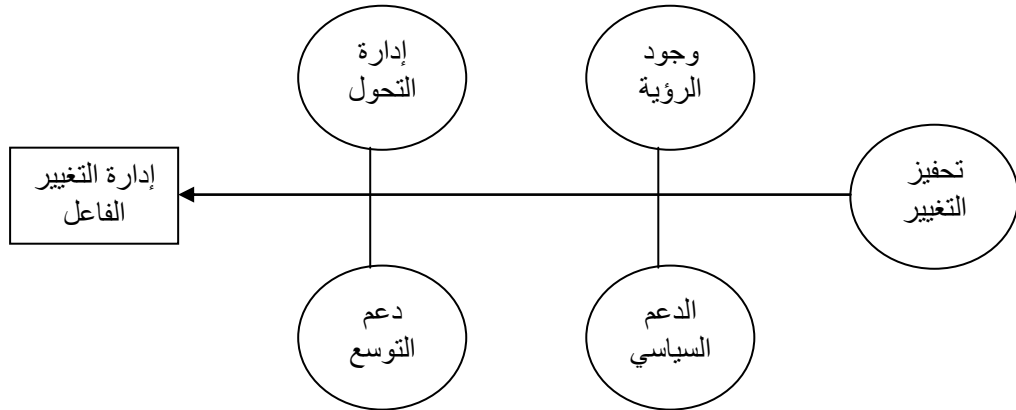
وجود الرؤية : وذلك من خلال تقديم مؤشرات للمستقبل تقلل من حالة عدم التأكد ، وتدعم السلوك بجدوى المستقبل في المنظمة .

تزايد الدعم السياسي : وذلك من خلال تقوية القناعة لدى المنفذين بأن التغيير يصب في مصالحهم ولن يضر بها ، ويحثهم على عدم ابداء المقاومة السلبية حيال إجراءات التغيير .

إدارة التحول : وذلك من خلال حركية جهود التغيير لتشمل الوضع التنظيمي الحالي ثم الوضع المتحول فالوضع المستقبلي ، عبر التخطيط ورسم المعالم ليستوعبها المنفذون بشكل ايجابي عبر هياكل تعلم متوازنة.

دعم التوسع : وذلك من خلال تهيئة الموارد اللازمة للتغيير وتوفير المهارات والكفاءات ، ورسم آلية جديدة لتثبيت السلوكيات المعدلة في الأداء.

والشكل الآتي يصوغ تكاملية هذه الأبعاد في إدارة التغيير الفاعل :



شكل رقم (٣) نموذج إدارة التغيير لتنفيذ السياسات العامة

أن هذا النموذج يقوم على فلسفة استمرارية التطوير في عمل المنظمة وتنفيذ مهامها ، ضمن آلية مشتركة من الأبعاد المترابطة في الجهد والنتائج ، وتتهيئ هذه الفلسفة الفرصة الايجابية للمنظمة في بناء استراتيجية متفاعلة لدمج العناصر التنظيمية مع بعضها في الخطط والتنفيذ والتقويم ومعرفة الآثار المتحققة لعملية التنفيذ فعليا ، والتي ستقود إلى خلق التغيير المطلوب.

النموذج (الأوروبي للتميز التنظيمي The European Organizational Excellence):

حيث تبلور هذا النموذج ليمثل فلسفة الاتحاد الأوروبي في دخوله عصر الألفية الثالثة ، من خلال سلسلة الإضافات والتعديلات التي أجريت على نموذج الجائزة الأوروبية للجودة The European Quality Award Model وبالتعاون مع الاتحاد الأوروبي لإدارة الجودة (EFQM) ، ومع المنظمة الأوروبية للجودة (EOQ).

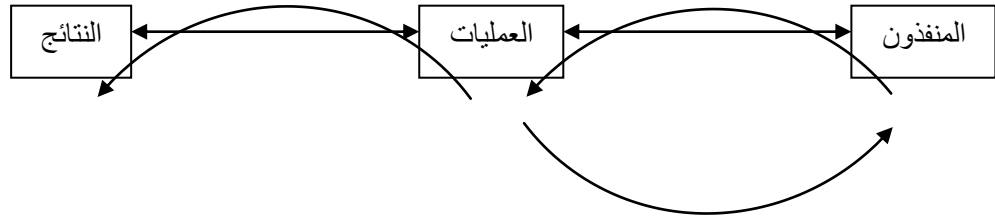
وينطلق النموذج من إن العمليات التنظيمية تمكن المنظمات من إفراح المجال لذوي المواهب والطاقات الخلاقة الكامنة عند المنفذين ، وبالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف والنتائج المثلى .

كما وقد ارتكز النموذج على فكرة (خلق القيمة Creating Value) تحقيقاً وتمكيناً للمنظمات من تنفيذ مهامها على أساس بلوغها لقمة الأداء التنظيمي ، القائم على تحقيق المكاسب والامتيازات والاستثمار المتواصل للفكر والأداء الإبداعي ، فضلاً على التأثير المتحصل في المجتمع ، وجعل أداء المؤسسات ذات واجهة حضارية وثقافية مشعة بالقيم ، من خلال دوام الرعاية على رأس المال الإبداعي للفكر ، وعلى رأس المال التمويلي للأصول والوجودات الحيوية ، وبما يضمن القدرة على خلق القيمة في اتخاذ القرارات ، وفي التعامل مع المستفيدين ، وفي سلوكيات المنفذين والأفراد والمجتمع عامة .

وقد أشتمل النموذج على بيان الرؤية الهيكلية التي يعمل بها ، لغرض تنفيذ البرامج والأهداف والسياسات العامة المراد تحقيقها ، وذلك من خلال المنطلقين الجوهريين الآتيين وهما : (٢٦)

المنطلق التطويري لعمل المنظمات المتميزة :

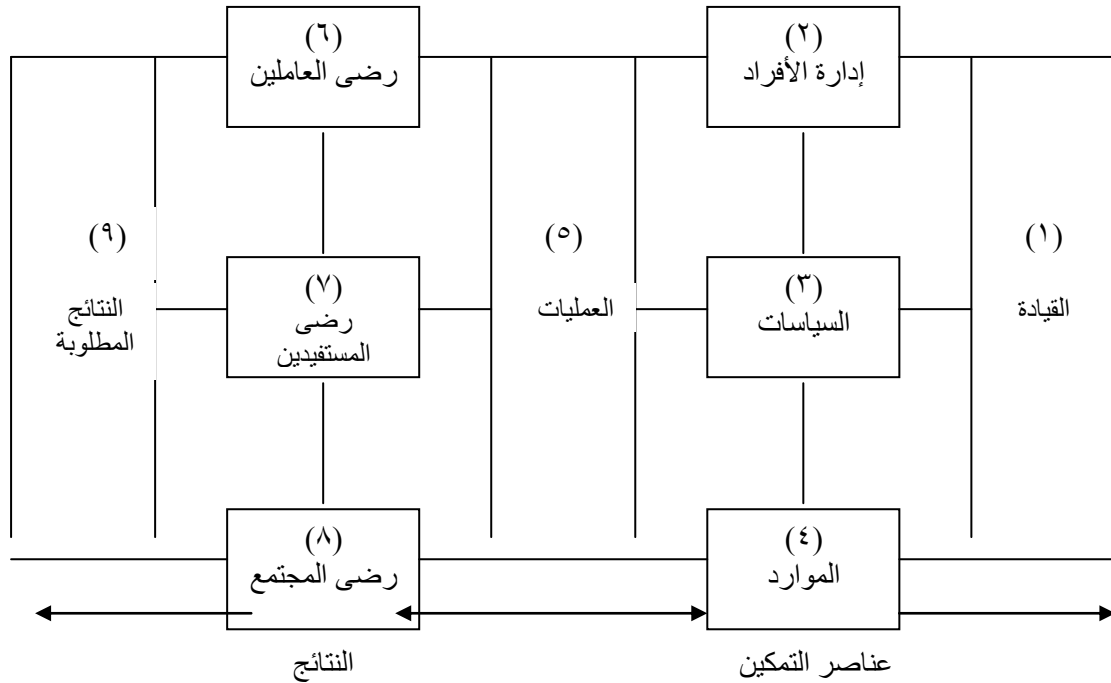
ويتضمن هذا المنطلق الأخذ بالمشاركة الشاملة في عملية التطوير التنظيمي المستمر ، الذي يشمل جميع المنفذين العاملين بالمنظمة ، وضمن جميع مواقعهم ومراكزهم الإدارية ، طبقاً لدلالة الشكل الآتي :



شكل رقم (٤) المنطلق التطويري لعمل المنظمات المتميزة

المنطلق المعيارى لمستويات التميز التنظيمي :

ويتضمن هذا المنطلق تسعة معايير مهمة ، تتعرف من خلالها المنظمة على مستوى التميز فيها ، وهي طبقاً لدلالة الشكل الآتي :



الشكل رقم (٥) المنطلق المعيارى لمستويات التميز التنظيمي

إن هذا النموذج يمثل التحول المنهجي والفكري في تطور الحداثة الإدارية ، وأخذها بالأطر المعرفية المتطورة في عملية تنفيذ السياسات العامة القائمة على أساس المشاركة والتفاعل العضوي مع مكونات المجتمع ، تحقيقاً لقيم الفعل الإبداعي ، والتفكير المؤسسي المتأصل بالشفافية.

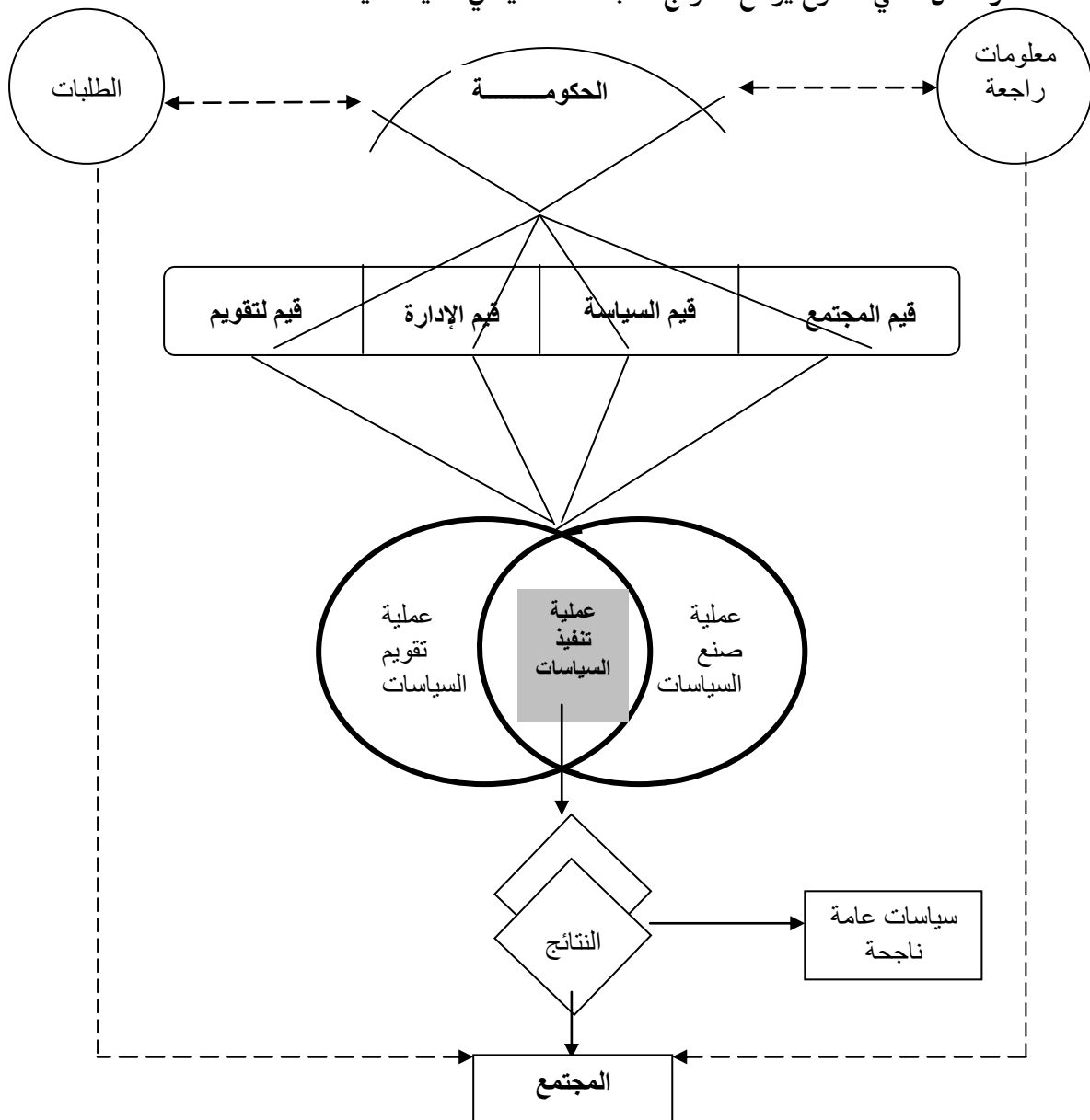
رابعا - نموذج الدراسة المقترح: الشبكة التكاملية في تنفيذ السياسات العامة

لم تكتف الدراسة بمعرفة النماذج الحيوية المعبرة عن حركية تنفيذ السياسات العامة ، دون أن تختط لذاتها مساراً معرفياً واضحاً ، يدل على رؤية الباحث وعلى فلسفة الإدارة العامة المنصبة بالأساس على ما يحقق للمجتمع مصلحه المنشودة ، بل (الرفاهية Welfare).

وبالتالي فإن عملية تنفيذ السياسات العامة ، طبقاً لمقترح الدراسة والرؤية التحليلية التي انطلق منها الباحث ، تتجسد في النموذج العملي القائم على التنفيذ الذي يحدث إمكانية (تقدير الأثر الاجتماعي

Integrative Network (Social Impact Assessment) من منطلق كون التنفيذ يمثل (شبكة تكاملية Integrative Network) تؤثر وتتأثر بمنظومة القيم السائدة والفاعلة .

ويقوم النموذج المقترح على أساس (الجدوى التنفيذية Implementation Feasibility في جميع عمليات السياسة العامة ، بحيث يغدو التنفيذ العلامة المضيئة في حال تحقيقه وقدرته على ترجمة القرارات إلى سلوكيات ونتائج ، سواء في عملية الصنع أو في عملية التقويم بالنسبة للسياسة العامة. ويفترض أيضاً النموذج المقترح نزاهة الحكومة وحكمتها القائمة على (الإقناع الأخلاقي Ethical Persuasion) في التعامل مع الطلبات المجتمعية أو مع المعلومات الراجعة ، فضلاً عن تعاملها مع منظومة القيم المحركة الأساسية التي تتعامل معها (قيم المجتمع والسياسة والادارة والتقويم) أثناء عمليات السياسة العامة ، وفي محصلة أثارها ونتائجها ، التي يتحرى منها النجاح والاستمرارية فيه . والشكل الآتي المقترح يوضح لنموذج الشبكة التكاملية في تنفيذ السياسات العامة :



شكل رقم (٦) نموذج مقترح يمثل الشبكة التكاملية في تنفيذ السياسات العامة

خامساً – الاستنتاجات

لقد أوضحت هذه الدراسة ، إن عملية تنفيذ السياسات العامة ، تمثل جهداً منتظماً في كيفية ترجمة الخطط والبرامج والاستراتيجيات إلى حقائق موضوعية ومعطيات سلوكية يمكن تقدير نتائجها وآثارها بشكل عملي.

وأوضحت أيضاً بأن تلك العملية على قدر من الأهمية ، بحيث ينبغي الإعداد لها دون إغفال لمنهجيتها في الأداء أو غض البصر عن انعكاسات عملياتها المتداخلة على مجمل عملية السياسات العامة (صنعا وتنفيذاً وتقويماً) .

حيث تركزت محاور هذه الدراسة لكي تصب فيما يمنح عملية تنفيذ السياسات العامة ، القدرة التمكينة على ممارسة نشاطاتها وبلوغ غاياتها ، من منظور تحليلي معرفي ، يعكس حقيقة تطور تلك العملية ، وكيفية تحول خياراتها للانتقال من نموذج إلى آخر أكثر تعقيداً وتطوراً ، يسهم في ردم الفجوة التحليلية التي أصابت هذا المجال الحيوي ، وعطلت من مساراته في التنمية وتحقيق الأهداف الحكومية والمجتمعية .

وقد كشفت الدراسة عن الإجابة عن سؤالها المحوري ، إذ بينت عبر محاورها المترابطة ، في ضوء المنهجية التحليلية للموضوعات المعرفية التي تناولتها ، عن وجود نماذج تطويرية وإصلاحية ، تشربت بها عملية تنفيذ السياسات العامة ، بصورة تدريجية ، وأحدثت في أجوائها نقلات تغييرية من التكاملية والاعتمادية ، التي هيأت لها نوعاً من التكيف الاستراتيجي إزاء سعيها في تحقيق أهدافها ، تجاوباً مع تحديات الظروف البيئية المحيطة ، التي تتسم بالتنوع والتحولية .

وجاءت نتائج الدراسة مشتملة على مضامين القيم التحليلية الآتية :

١- أن عملية تنفيذ السياسات العامة ، هي المحك الأساسي لأية سياسة عامة يمكن اتخاذها ، وبتلك العملية يرتهن نجاحها أو فشلها .

٢- أن عملية تنفيذ السياسات العامة ، تعاني من عدم مواصلة الجهود التحليلية حيال حركيتها وموجهات عملياتها ، بسبب هيمنة الأبعاد السياسية أو القانونية عليها ، واصطباغها بالتفسيرات والتحليلات النابعة من تلك الأبعاد ، دون خصوصية في المجال أو الأبعاد الدالة على عملية التنفيذ.

٣- أن عملية تنفيذ السياسات العامة ، تمارس مهمتها من خلال ما يراد منها ، وليس من منطلق ما تريده بذاتها ، بحكم التبعية القانونية التي ألصقت بها ، من جراء دعاوى الفصل بين السلطات ، ومن جراء طغيان النموذج الهرمي التقليدي المسيطر على منهجيتها وفلسفتها في الأداء وتحقيق الأهداف .

٤- لقد شكلت نماذج التكيف المتبادل ، البداية المشجعة للخروج بعملية تنفيذ السياسات العامة ، من دائرة الضيق والانغلاق إلى بناء سيناريوهات للانفتاح في ضوء روابط اتصالية وتفاعلات محتملة ومنطلقات نظرية ، سعيًا في تحقيق ملامسة مشروعة مع مفهوم (الرضى العام والمشاركة Predictability & Participation) .

٥- عكست نماذج التحليل المتعدد ، استجابات موقفية مهمة في تحول عملية تنفيذ السياسات العامة ، ولتشكل بعداً له اثر معلوم في تركيبية البناء السياسي ، بوصفها لعبة تنفيذية ومضماراً سياسياً وحققاً فلسفياً لمزيد من الوصف وتفعيل الإبداعية والابتكارية ، مما اكسبها مضموناً حيويًا وسعيًا في تحقيق معلمة دالة ومحسوبة لصالح عملياتها في تنفيذ

السياسات العامة ، وضمن مفهوم التقييم عموماً وبالذات في (تقدير الأثر السياسي
(Political Impact Assessment) .

٦- جسدت نماذج الحكومة الجديدة ، انعطافة متميزة في دينامية عملية تنفيذ السياسات العامة ، لتكون اكر حادثة ورشاقة ، في ظل توجهات اختراع الحكومة وإدارة التغيير والتميز التنظيمي ، ولتستوعب كثيراً من المتغيرات الضاغطة عبر مختلف المجالات ، التي تجعلها بالنتيجة قادرة على مواجهة المشكلات العالمية المتسارعة والتحوللات القيمية الحاصلة في النظرة الإنسانية ، سعيّاً في إثبات حضور فاعل عند المفاهيم الجديدة وبالأخص ما يتعلق (بتقدير الأثر البيئي Environmental Impact Assessment) .

٧- دلل نموذج الدراسة المقترح ، بأن عملية تنفيذ السياسات العامة ، غير متوقفة عند نموذج تطبيقي بعينه ، إنما هي عملية حيوية – تفاعلية تستوعب نماذج أخرى جديدة ، بمختلف المعطيات والتوجهات الفلسفية الساعية إلى دعمها بالنتائج ذات الجدوى ، وبصورتها الشمولية والتكاملية ، كشبكة من العلاقات والتفاعلات والمتغيرات ، التي تؤسس للترابط الفعلي بين عمليات السياسات العامة (صنعاً وتنفيذاً وتقويماً) ، كإطار معرفي يستجمع منظومة القيم في المدخلات ويأخذ بها في العمليات وكذلك في النتائج والمخرجات، كشبكة متكاملة ف عملية تنفيذ السياسات العامة.

سادساً – التوصيات الهادفة

يتقدم الباحث من خلال هذه الدراسة بحزمة من التوصيات العملية الهادفة ، ضمن عملية تنفيذ السياسات العامة ، ويأمل في تبنيها من لدن المعنيين بهذا الحقل ، لما يعزز من قدرة المنظمات الإدارية على تجاوز نقاط الضعف باتجاه التطوير والفاعلية في الأداء والمنجزات :

(١) إن عملية تنفيذ السياسات العامة تمثل تلك العلاقة القائمة بين الحكومة ، والمجتمع ، وبالتالي ينبغي جعل السياسات العامة بمجمل عملياتها تؤثر لتلك العلاقة على صعيد القيم الشمولية والمداخل الثقافية للحكومة والمجتمع ، ضمن نماذجها التنفيذية والتحليلات الدراسية التي ستجرى في المستقبل لعملياتها وأبعادها وقضاياها.

(٢) تعاني المنظمات الإدارية اليوم من غياب وظيفة محلي السياسات العامة ، وبالأخص ضمن الجهاز الإداري العراقي ، وينبغي في هذه الحالة إيجاد درجة في الملاك الوظيفي لهذه المهنة الأساسية ، التي من شأنها أن تدعم عملية التخطيط وبناء الاستراتيجيات الإدارية ، بالطرق العلمية والتحليل الموضوعي ، وان تتولى الكليات الإدارية في الجامعات ، مهمة فتح أقسام السياسات العامة لرصد الدوائر بالخريجين من المحللين .

(٣) تطبيق شعار وداعاً للقيادة التقليدية الفردية في قيادة المنظمات الإدارية ، والإيمان بأهداف الأداء الفريقي والتكاملية في الجهود ، تقويضاً لحالات الفساد الإداري ومنهجية الخبرة التراكمية ، والاستجابة للمهارات الإبداعية والكفاءات التخصصية في قيادة وتأدية المهام التنفيذية .

(٤) الارتقاء بأهداف المنظمات الإدارية إلى بلورة رسالة هادفة يستشعرها الوسط الاجتماعي لكي يدعمها ، وتلامس معطياتها حاجاته وتطلعاته في الحياة فضلاً عن استشعارها من قبل الأعضاء بادئ ذي بدء، وتأكيدهم المسبق لدعمها ، بوصفها اهدافاً متضمنة لقيم التماثل والهوية التنظيمية .

٥) الخروج من دائرة الأمية المؤسسية المعشعشة بين ثنايا المؤسسات العامة بمختلف مجالاتها ، وذلك من خلال تأصيل ثقافة إدارية متطورة ، قائمة على استقطاب الخبرات وعمل الكفاءات ، لضمان بناء وقيام ظاهرة المؤسسات المتعلمة ، ضمن معايير المجتمع وقيمه ومفاهيمه .

مراجع الدراسة

- (1) Wilson , James Q. , **American Government**, 5Ed , Toronto , D.C. Heath and Company , 1992, P.622.
- (2) Peters , B.Guy , **The Politics of Bureaucracy** , 2Ed , New York and London , Longman Inc , 1984 , P.177.
- (3) Lindblom , Charles E., **The Policy-Making Process**, New Jersey, Englewood Gliffs , Prentice-Hall , 1968, P.101.
- (4) Lineberry , Robert I. and Edwards, George C. and Waltenberg, Martin P., **Government In America: people, Politics, And Policy** , New York, Harper Collins College Publishers, 1993, P.8.
- (٥) د.الفهداوي ، فهمي خليفة، السياسة العامة : منظور كلي في البنية والتحليل ، عمان ، دار المسيرة ، ٢٠٠١ ، ص٢٢٨.
- (6) Rourke, Francis E., **Bureaucracy Power In National Politics**, 3Ed, Boston-Toronto, Little, Brown and Company, 1981, P.35.
- (7) Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron, **Implementation**, Berkeley, University of California Press, 1973, P.169-172.
- (8) Lipsitz, Lewis and Speak, David M., **American Democracy** , New York, ST. Martin's Press, Inc, 1993,P.636.
- (٩) د. رشيد ، احمد ، " شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة " ، بحث ضمن كتاب : تحليل السياسات العامة، تحرير: د. علي الدين هلال ، مصر ، مكتبة النهضة العربية ، ١٩٨٨ ، ص١١٣-١١٥.
- (١٠) د . شعراوي ، سلوى ، " أنماط القيادة والسياسة العامة " ، بحث ضمن كتاب : تحليل السياسات العامة (مصدر سابق) ، ص١٣٠-١٣٥.
- (11)French, Wendell L. and Bell, Cecil H., **Organization Development : Behavioral Science Interventions For Organization Improvement**, 5Ed, New Jersey, Prentice-Hall, INC,1995, P.335-338.
- (12)Smith, T.B, " The Policy Implementation Process", ***Policy Sciences*** , No.4, 1973, P.198.
- (13)Rourk, Francis E., **Bureaucracy, Politics and Public Policy**, 2Ed, Boston, Little Brown , 1976, P.33.

- (14) Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E., " The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework " , *Administration and Society*, Vol .6, N.4, 1975, P.445-455.
- (15) Nakamura, Robert T. and Smallwood, Frank, **The Politics of Policy Implementation**, New York, St. Martin's Press, 1980, P. 15.
- (16) Rein, Martin and Rabinovitz , Francine F. , "Implementation : A Theoretical Perspective", In Walter D. Burnham and Martha W. Weinberg , eds, **American Politics and Public Policy** , Cambridge , Mass: M.I.T. Press, 1978, P.309 – 315.
- (17) Bardach , Eugene , **The Implementation : Game** , Cambridge, Mass : M.I.T. Press, 1977, P.56.
- (١٨) د. غانم ، السيد عبد المطلب ، " معايير تقويم السياسة العامة " ، بحث ضمن كتاب : تقويم السياسات العامة ، تحرير : د. السيد عبد المطلب غانم ، القاهرة ، مطبعة أطلس ، ١٩٨٩ ، ص ١٦٩ – ١٧٠ .
- (19) Lasswell, Harold D. , **Politics: Who Gets What, When ,How**, New York , Meridian Books , INC , 1958 , P.13.
- (20) Lindenberg , Marc and Crosby , Benjamin , Managing Development : The Political Dimension , New Jersey , Kumarian Press , 1981 , P.25- 31.
- (21) Dunn , William N. , **Public Policy Analysis : An Introduction** , 2Ed , New Jersey , Prentice- Hall , 1994 , P. 60.
- (٢٢) وولف ، الابن ، تشارلز ، الأسواق أم الحكومات : الاختيار بين بدائل غير مثالية ، ترجمة : د. علي حسين حجاج ، عمان ، دار البشير ، ١٩٩٦ ، ص ١١٣ – ١١٩ .
- (٢٣) د. الفهداوي ، المصدر السابق ، ص ٢٩٤ – ٢٩٥ .
- (24) Osborne , David and Gaebler , Ted , **Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector** , California , Prentice Hall , Inc , 1992, P.
- (25) Cummings , T.G. and Worley , C.G, **Organization Development and Change** , Minneapolis , MN: West Publishing Company , 1993 , P.147 – 149.
- (٢٦) د. توفيق ، عبد الرحمن ، قمة الأداء ، القاهرة ، سلسلة إصدارات بريك ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٢ – ٦٤ .