الأسس العلمية لرسم وتنفيذ السياسات العامة والمعوقات التي تحد من فعاليتها

إعداد | البروفيسور برهان الدين الخطيب | لبنان

أستاذ جامعي | رئيس مركز المعلوماتية القانونية | الجامعة اللبنانية

ملخص

السياسات العامة Public Policy هي البرامج الحكومية التي يتم من خلالها وضع الأسس وحل المشكلات والقضايا وتعزيز التنمية لما فيه الصالح العام في جميع المجالات ومختلف مستوى القطاعات من قبل متخصصين ومؤسسات رسمية وغير رسمية تؤثر في جميع مراحل رسم السياسات العامة، وذلك لتأخذ شكل قانون أو مرسوم اشتراعي أو مرسوم أو تنظيم أو قرار..، ويتم الحكم على نجاحه أو فشله من خلال نتائجه. إلا أن السياسات العامة لا سيما في دول العالم الثالث تواجه العديد من المشاكل والصعوبات القانونية والفنية، أبرزها هيمنة السلطة التنفيذية والنخبة الحاكمة على جميع مراحل صنع السياسة العامة، وضعف أداء ودور السلطة التشريعية والمؤسسات غير الرسمية التي تتبعها، بالإضافة إلى احتكار المعلومات وعدم تنظيمها أو غيبها أو تغيّبها أو أسنادها إلى أشخاص غير مختصين ومهنيين، وكذلك إبقاء هذه السياسات والدراسات الموضوعة لها في أدراج المكاتب تعلوها الغبار ويطالها النسيان بالرغم من كونها الوسيلة لتحقيق التنمية في الدولة. وبالمقابل قد يتم اعتماد نتائج سياسات عامة مزيفة من أجل الظهور بمظهر الناجح وبالتالي البقاء في السلطة، كل هذا يثبت أنه لا يوجد فصل بين السلطات فكل سلطة تستطيع أن تفعل ما هو مفيد وجيد للسياسات العامة التي تناسبها، بحيث تتغلب مصلحة الفئة الحاكمة على المصلحة العامة.

مقدمة

تعتبر السياسات العامة من العلوم الإدارية والسياسية حديثة النشأة، تحديداً منذ خمسينيات القرن الماضي في أمريكا وأوروبا، ويشكل الدور الذي تمثله السياسات العامة في إدارة الدولة عصب إدارة الشأن العام، حيث أصبح يقاس نجاح الدول وفشلها بقدرتها على صنع وتنفيذ سياسات عامة كفؤة وفعالة ومستجيبة مع احتياجات الموطن، ولا يمكن لجهة رسمية مهما كانت منفردة، الاضطلاع برسم سياسات عامة دون تحقيق مشاركة فعلية من المجتمع، فالانفراد بصنع السياسات دون إشراك المجتمع ومعرفة احتياجاته إنما هي مجازفة لفشل السياسة المطروحة مقدماً، وبالتالي نكون أمام الاضطلاع بعملية رسم سياسات عامة دون تحقيق مشاركة فعلية من المجتمع.

وتحتل الإدارة في القطاع العام ركناً أساسياً في النظام السياسي، وهي مجموعة المبادئ والقواعد والبنى والآليات والأساليب والأنماط المتناسقة التي تؤمن تحقيق وتنفيذ مهام الدولة وسياساتها العامة على مدى أراضي الوطن وخارجها وذلك ضمن الأهداف المرسومة. وتتولى الإدارة العامة تنفيذ مهام الدولة المرسومة من قبل السلطات السياسية.

ويحتل النظام الإداري موقعاً أساسياً في النظام السياسي، باعتباره الجهاز التنفيذي الذي يحقق مهام الدولة وسياساتها العامة داخلياً وخارجياً، وذلك ضمن الأهداف المرسومة من السلطات السياسية.

وتهدف هذه الدراسة إلى تقديم إطاراً مرجعياً علمياً وعملياً للمهتمين في رسم وتنفيذ السياسات، وكل من يبحث عن ايجاد تأثير في السياسات العامة، من خلال أوراق السياسات وايصالها إلى المهتمين؛ وفي إطار ذلك تهدف الدراسة إلى:

1- توفير إطاراً مفاهيمياً متكاملاً حول السياسات العامة، وإدارتها، والتأثير فيها سواء من منظور عام نظري أو منظور وطني.

2- دعم مهارات رواد السياسات العامة، والباحثين، والمهتمين بالتأثير في السياسات العامة، وخصوصاً

القيادات السياسية والإدارية الذين يقع على عاتقهم رسم وتنفيذ السياسات العامة.

3- المساهمة في تعزيز أدوات التأثير في السياسات العامة.

4- تجديد العلاقة التي تجمع البيئة بعملية ضع السياسة العامة من خلال ابراز دور كل من الجهات الحكومية في رسم البيانات، وتحديد أهم المعوقات الرئيسية التي تحد من فعالية ونجاعة البرامج والسياسات والمطبقة.

وتنطلق إشكالية الدراسة من خلال البحث بما تعانيه أغلب السياسات العامة في تحديد أطرها والآليات السليمة في رسمها وضمان تنفيذها وقدرتها على تحقيق أهدافها المرتبطة بالمصلحة العامة. وتطرح هذه الإشكالية أسئلة حول طرق وأطر رسم السياسات العامة لا سيما في دول العالم الثالث؟ وهل الآليات التي ترسم من خلالها السياسات العامة تضمن اقرارها وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها وتقوم بواجبتها بشكل جدي وفعلي، أم أنه شكلي لإظهار أن السياسات العامة التي وضعت ناجحة؟

وانطلقنا من فرضية أن المؤسسات المكلفة برسم السياسات العامة وتنفيذها تضعها وفقاً لاهتماماتها، وأن المكلفين بذلك ليس لديهم الخبرة الكافية أو تسعى هذه المؤسسات من خلال ذلك لتمرير أهدافها ومصالحها السياسية أو الشعبوية وخلق قوة نفوذ في مناطها أو بين جمهورها.

واعتمدنا في هذه الدراسة على المنهجين الوصفي والتحليلي وذلك من خلال وصف الجانب الذي تتطلع به الجهات التي ترسم السياسات العامة والآليات المعتمدة وتحليلها.

بالإضافة إلى دراسة الجانب القانوني من خلال الرجوع إلى النصوص الدستورية والقانونية، وتحديد الجهات الفاعلة في رسم وتنفيذ السيات العامة.

وانطلاقاً من هذا التحديد العام لمفهوم السياسات العامة نلاحظ بأن للنظام السياسي دور أساسي في رسم السياسات العامة، من هنا فإننا سنتناول في هذه الدراسة ماهية السياسات العامة والأطر التي

ترسمها والآلية التي تنفذها من خلالها والعوامل التي تتأثر بها.

الفصل الأول: ماهية السياسات العامة

الفقرة الأولى: مفهوم السياسات العامة

إن نشأة السياسة العامة مرتبطة بالإنسان ومشاكله التي فرضت البحث عن حلول لحل تلك المشاكل وإصلاح أحوال الناس وهو ما يتجسد في السياسة العامة، وفي ذلك يقول «بيركالند» Birkland أنه وإن كانت دراسة السياسة العامة ذات تاريخ طويل، إلا أن الدراسة المنتظمة للسياسة العامة تعتبر وليدة لقرن العشرين، ويرى «دانييل كول» McCool Daniel و«كريستوفر» Christopher أن السياسة العامة تعود إلى 1922 عندما حاول أستاذ العلوم السياسية «شارل مريام» Merriam Charles الربط بين نظريات وتطبيقات العلوم السياسية من جهة وفهم النشاطات الفعلية للحكومة «أي السياسة العامة» من جهة أخرى، ويعتبر «مانسفيلد» Mansfield Lord أول من استخدم مصطلح «السياسة العامة» في قضية قضائية، كما جاء في كتاب «المقدمة» لابن خلدون أنه أين ما وجد المجتمع الإنساني فلابد له من سياسة عامة للتعاون على توفير الغذاء ودفع الأعداء[1]..

عرفت مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية تبلور مفهوم السياسة العامة وكيفية تحليلها ووضعها والاستشراف بأهدافها ومضمونها وتحديد أساليب تنفيذها في إطار الإمكانيات المتاحة، كناتج للدور المتزايد والمتعاظم للدولة في مختلف شؤون المجتمع مما مَّكنها من فرض الهيمنة على كافة الوظائف

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة [2].

ومع بداية السبعينات زاد الاهتمام أكثر بتحليل مخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية بسبب سياسات التمييز بين البيض والسود،

التورط الأمريكي في حرب الفيتنـام ركزت الأبحاث الأمريكية على تحليـل هـذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات لمواجهتها [3].

البند الأول- تعريف السياسات العامة:

حاول المعنيون من علماء السياسة والادارة العامة والاجتماع ان يربطوا مفهوم السياسات العامة بقضايا الشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها التي تتمثل بالحاجات والمطالب والقضايا والمشكلات على الرغم من وجود تفاوت وتباين في وجهات النظر حول الاسس التي ينطلقون منها عند تعريفهم للسياسات العامة، فيعرفها «جيمس أندرسن» James Anderson بأنها « برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع»[4].

وبالمقابل يعرف «دافيد استون» Easton DAVID السياسات العامة بأنها «نتيجة متحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة، التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، وبالتالي فهو يعرفها بأنها «توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية [5] (سيتم شرحها لاحقاً).

وهناك من عرف السياسات العامة من منظور القوة (هارولد لازويل Lasswel.H) بانها من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة او النفوذ والتأثير بين افراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة، وهناك من عرف السياسات العامة من منظور تحليل النظام بانها توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمرة من خلال القرارات والانشطة الالزامية الموزعة لتلك القيم في اطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية، وقسم ثالث يعرف السياسات العامة من منظور الحكومة باعتبارها تلك الوسائل المعتمدة

من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغييرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة.

فالسياسات العامة إما أن تكون متغيراً تابعاً، أو متغيراً مستقلاً أو كلاهما معاً. فعندما تؤثر عوامل مختلفة على السياسات العامة يعتبر متغيراً تابعاً، وعندما تؤثر السياسات العامة في العوامل الأخرى فإنها تعتبر متغيراً مستقلاً، وعندما يتم التعامل مع السياسات العامة كعملية فإنها تعتبر نتيجة وسبباً في نفس الوقت.

بالرغم من تعدد تعريف السياسات العامة، يلاحظ أن الأدبيات تصنف تعريف السياسات العامة عموماً إلى ثلاثة أنماط رئيسية:

أولاً- السياسات العامة كمتغير تابع «dependent Variable»: كنتيجة لقيام النظام السياسي بممارسة نشاطاته من خلال السلطة التشريعية، حيث تختص في العادة السلطة التشريعية بسن القوانين والتشريعات التي تنظم الحياة العامة في إطار الدولة.

ويلاحظ أن هذا التعريف يؤكد على السياسات العامة في حد ذاتها، وبالتالي ينصب محور التركيز على السبل المتاحة لتحسين المحتوى حتى يمكن صناعة قرارات أفضل [6]. ويعكس هذا المفهوم عموما رأي أصحاب المدرسة الكلاسيكية في إطار علم الإدارة العامة، الذي يؤكد على الأخذ بمبدأ فصل السلطات الذي يحصر إصدار القوانين والتشريعات على السلطة التشريعية. أما السلطة التنفيذية فإن مهمتها تنحصر في عملية التنفيذ الحرفي والمنظم للقانون،

وبالتالي فإن «وودروه ولسون» قد أكد في مقالته التي نشرت عام 1887 على الحياد الوظيفي للجهاز التنفيذي أو السلطة التنفيذية أيا كانت مسمياتها.

ويلاحظ أن تعريف ولسون لم يشر صراحة إلى مصطلح السياسة العامة، ولكن من الواضح أنه يعني ذلك طالما أنه قد تحدث عن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات داخل وخارج إطار الدولة. كما يلاحظ أن تعريف ولسون يأتي في إطار نظريته للإدارة العامة، وليس في إطار نظرية خاصة

بالسياسة العامة، يعرف البعض السياسات العامة بأنها عملية تنفيذ التشريعات والقرارات عبر مراحلها المختلفة[7].

ثانياً- السياسات العامة كمتغير مستقل «Independent Variable»: حيث يركز هذا النوع من التعريفات على أهمية الدور الذي تلعبه السياسات العامة كعامل مؤثر في العديد من المجالات داخل وخارج إطار الدولة. فالسياسات العامة وفق هذا المنظور تؤثر على القطاعات المختلفة، مثل: التعليم، والصحة، والبيئة، والتنمية، والفقر، والعلاقات الخارجية. إذن، فمحور التركيز لم ينصب على السياسة العامة في حد ذاتها، ولكنه تعدى ذلك إلى تحديد القطاعات والنشاطات المتأثرة بالسياسات العامة خلال مراحل تشكلها المختلفة[8].

ثالثاً- السياسات العامة كعملية «As a Process»: حيث تعتبر متغيرا تابعا ومستقلا في نفس الوقت، وبالتالي يلاحظ أن هذا المفهوم يضفي سمة التعقيد والتداخل على المراحل المختلفة للسياسات العامة. ووفقا لهذا المنظور، فإن السياسات العامة تعتبر عملية تتأثر بالبيئة المحيطة بها وتكون بالتالي نتيجة لتفاعل العديد من العوامل الداخلية والخارجية، إلى جانب كونها متغير مستقل يؤثر في البيئة المحيطة من خلال نظام ما يعرف بالنتائج «Outcomes» ونظام التغذية العكسية «The Feedback System» التي تؤثر بدورها في البيئة المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة.

ومن هنا تمر عملية رسم السياسات العامة بالعديد من المراحل منها: مطالب ورغبات المواطنين غير المشبعة أو الكامنة، ومن ثم تحديد البدائل أو الأولويات أو وضع جدولة زمنية لهذه المطالب بحسب المتاح من الموارد المتنوعة والإمكانيات المتوفرة لأجهزة الدولة ذات الصلة بهذه المطالب والرغبات وصولاً إلى الخطوة الأخيرة التي تتمثل في اختيار السياسات العامة التي ينجم عنها حل المشكلة أو إجابة واحد أو أكثر من مطالب المواطنين.

إنطلاقاً من ذلك يراعي المفهوم الشامل للسياسات العامة العناصر الخمسة الآتية:

أ- أن السياسات العامة تجسد عملية تنسيق وتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة، سواء أكانت رسمية

متمثلة في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أو غير رسمية متمثلة في التنظيمات غير الرسمية كالنقابات والروابط المهنية وتنظيمات المجتمع المدني.

ب- إن عملية التنسيق والتعاون تشمل بطبيعة الحال السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية).

ج- تلعب السلة التنفيذية دوراً هاماً في المراحل المختلفة لصنع السياسات العامة.

د- إن السياسات العامة تعكس بطبيعة الحال المصلحة العامة «Public Interests»، وبالتالي فهي على صلة مباشرة ووثيقة بالمجتمع والحياة اليومية للمواطنين.

هـ- إن المصلحة العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها تختلف عن المصلحة الخاصة لجماعة مصلحية أو نخبة سياسية معينة[9].

ثانياً- نظرية السياسات العامة:

بالرغم من أن الأدبيات تؤكد على حداثة الدراسات المتعلقة بالسياسات العامة، والتي ترتبط بقيام ما يعرف في أدبيات علم السياسة بالثورة المابعدية أو ما بعد السلوكية «The Post-Behavioral-ism» في بداية العقد السادس من القرن العشرين، إلا أن تاريخ الاهتمام بعملية صنع القرارات يعود، إلى بداية تشكل علم الإدارة العامة في نهاية القرن التاسع عشر عندما نشر ولسون مقالته الشهيرة عام 1887[10]. عليه، يلاحظ أن نظرية السياسة العامة يمكن وصفها بأنها نظرية تتسم بالخصائص الآتية:

أ- إنها تعتبر نظرية معاصرة لا تتجاوز في عمرها الزمني أربعة عقود من الزمن، حيث إنها ارتبطت بالمدرسة المابعدية.

ب- أنها تجسد العلاقة المتينة ما بين علم السياسة وبقية فروع المعرفة المختلفة، لاسيما العلوم الاجتماعية والإنسانية، مثل: الاقتصاد، الإدارة، الإحصاء، علم النفس، والأحياء.

ج- إنها نظرية متكونة من عدة نظريات «Theories» ونماذج «Models» فرعية، وبالتالي يصعب

القول بوجود نظرية عامة واحدة تصف وتحلل وتتنبأ بالسياسة العامة ككل. ومن أمثلة النظريات والنماذج الفرعية المرتبطة بنظرية السياسة العامة: نظرية المنفعة، نظرية الاتصالات، النموذج الوظيفي، نموذج النظم، النموذج العقلاني.

ثالثاً- عملية صنع السياسة العامة:

تتعدد طرق صنع السياسات العامة وتتباين بحسب تباين الاعتبارات والجهات المشاركة في صنعها، فضلا عن انها قد تتضمن اختياراً واعياً ومدروساً لأهداف جماعية وتتخذ تبعا لذلك قرارات سلطوية ملزمة للجميع بعد اتخاذها صفة السياسات العامة مع ما في ذلك من صعوبة التوفيق بين اهداف ومصالح الجماعات او الفئات المتباينة المؤثرة والمتأثرة بالسياسات العامة ولمعرفة عملية صنع السياسات العامة لا بد من معرفة الخطو التي تمر بها هذه العملية وهي:

أ- معرفة وتحديد القضايا والمشاكل العامة الناجمة عن رغبات ومطالب المواطنين غير المجابة.

ب- تحديد بدائل السياسات العامة بعد جمع المعلومات والحقائق واستشارة الجهات المعنية أو ذات المصلحة الحقيقية بالمشكلة قيد الدراسة، وتشكيل لجان على مستوى الجهاز التشريعي (البرلمان) أو الجهاز التنفيذي (الوزارات) لتقصي المعلومات وسماع اراء الخبراء والمختصين من فنيين واداريين وقضاة، ويتم تحديد مجموعة من البدائل المحتملة لتحقيق الأهداف العامة الموضوعة لها وتلبية حاجات ورغبات المواطنين في حدود الموارد المتاحة والمخصصة لكل منها.

ج- اختيار السياسة المناسبة، وفي هذه المرحلة تجري عملية مناقشة كل بديل من بدائل السياسات العامة المقترحة التي تكون على شكل برامج او مشاريع للخدمات العامة او مسودات ولوائح للأنظمة والقوانين التي يراد اصدارها لمعالجة موضوع معين، او استثمار فرصة ما، او تجنب تهديد معين، وغير ذلك إذ تخضع بدائل السياسات العامة المقترحة للنقاش داخل المؤسسة الحكومية وفق دساتير الدول والمبادئ او القواعد المتعارف عليها فضلا عن المناقشة التي تجرى حولها في المؤتمرات العامة او الخاصة بالأحزاب والجماعات المصلحية والحملات الانتخابية ووسائل الأعلام المتنوعة، ويؤدي

هذا التفاعل الى اختيار احد البدائل المطروحة بوصفه معبراً عن السياسة العامة الأكثر قبولاً من قبل الأطراف المستفيدة والمعنية بالسياسة العامة.

رابعاً– دورة السياسات العامة

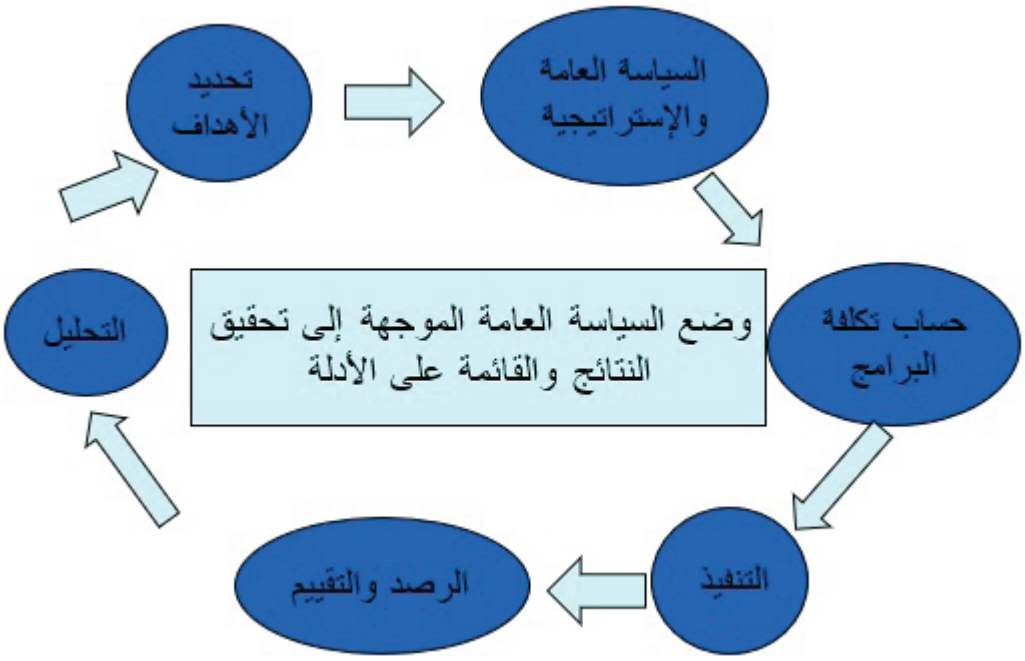
السياسات العامة هي "سبيل أو مبدأ للعمل تعتمده المؤسسات الرسمية والخاصة ومنظمات المجتمع مدني والأحزاب.." وهي تصف عادة عملية (مسار) بلورة السياسات المناسبة بشكل عام، تبدأ وتنتهي بعملية تقييم للأوضاع: تقييم = تحليل = تنفيذ = اعادة تقييم

وتستهدف السياسات العامة إلى الإبقاء على الوضع الراهن، أو تنفيذ برنامج للإصلاح أو التغيير وتكون دورة السياسات العامة، في واقع الحال، عملية غير منظمة في كثير من الأحيان.

ما هي دورة السياسة العامة؟

يمكن أن نقسم دورة السياسات العامة إلى عدد من المراحل المتميزة التي سنستعرض كلا منها على حدة:

شكل رقم (1) دورة السياسات العامة



تعتمد الرسوم البيانية لدورة السياسات العامة على عدد من المصادر، منها Poulsen (2004) «الإلهام لوضع سياسات شاملة تقوم على المساءلة» (DFID).

ودورة السياسة العامة دائرية الشكل، وتعود فيها نتائج الرصد والتقييم مرة أخرى إلى العملية ذاتها.

ما هي دورة السياسة العامة الفعالة وذات الكفاءة؟

لكي تكون دورة السياسات العامة ذات فعالية وكفاءة يجب:

أ- نعرف بوضوح أين نقف – تقييم دقيق للحالة؛

ب- نعرف إلى أين نبتغي أن نذهب – صياغة واضحة للأهداف؛

ج- نفهم الخطوات اللازمة لتحقيق غاياتنا – صياغة واضحة للسياسات، والاستراتيجيات، والمهام، والخطوات المعتزمة، ونفهم الصلات بين هذه الأمور؛

د- تكون لدينا القدرة على إتباع الخطوات – إجراءات سديدة للتنفيذ، وإدارة جيدة وتعبئة جيدة للموارد والسيطرة عليها والمساءلة بشأنها؛

هـ- نعرف إلى أين وصلنا ونقارن هذا بالتقدم المعتزم تحقيقه – رصد وتقييم فعالان وأمينان وغير متحيزين؛

و- نتعلم من التجربة الماضية وألا نتردد في التعلم من الأخطاء والنجاحات؛

ز- نكون على استعداد لاستخدام مهارات وتجارب كل العوامل الفاعلة ذات الصلة.

ودورة السياسات العامة الفعالة وذات الكفاءة ليست بالضرورة شاملة وتقوم بشكل أساسي على المساءلة.

الفقرة الثانية: أطر رسم سياسات الدولة

يتولى رسم السياسات العامة جهات رسمية وغير رسمية، ونعني بالجهات الرسمية الأفراد الذين يتمتعون بالصلاحيات القانونية التي تسمح لهم بالمشاركة في رسم السياسات العامة (مع الاعتراف بان بعض هؤلاء يخضعون لقادة الاحزاب أو قادة جماعات الضغط)، ويدخل ضمن راسمي السياسات العامة اعضاء المجالس التشريعية واعضاء السلطة التنفيذية والإداريين والقضاة فجميعهم ينفذون السياسات العامة ويسهمون في صنعها، ولكن بطرق ودرجات متباينة.

وتتولى العديد من المؤسسات أو الهيئات أو الجماعات المساهمة في عملية رسم السياسات العامة، وهي تقسم إلى فئتين رئيسيتين هما: المؤسسات الرسمية الحكومية والمؤسسات غير الرسمية[11].

البند الأول- المؤسسات الرسمية:

تسند إلى المؤسسات الرسمية الحكومية مهمة المشاركة في رسم السياسات العامة، ومن بين هذه المؤسسات السلطات الدستورية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، والإداريين العاملين في الأجهزة الحكومية، الذين يساهمون في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بوسائل ومستويات متفاوتة. وسنركز على دور السلطات الدستورية (التشريعية، التنفيذية، القضائية) في رسم السياسات العامة.

أولاً- السلطة التشريعية:

تعتبر السلطة التشريعية من أهم المؤسسات الرسمية الحكومية التي تتولى أساساً مهمة إقرار القوانين، ووضع الأسس العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها في الدولة. ويقوم اعضاء السلطة التشريعية بالتشاور والتباحث والنقاش حول السياسات العامة المعبرة عن القضايا المعروضة عليهم من قبل الجهات المعنية ومجتمع الدولة الذي انتخبهم للتعبير عن مواقفه وآرائه، فمعظم السياسات العامة والقواعد والقوانين المهمة التي تحتاج الى النظر فيها والموافقة عليها رسمياً أو شكلياً إنما تتم من قبل هؤلاء المشرعين قبل أن تصبح قوانين نافذة، ويختلف

دور المشرعين من حيث التأثير في صنع السياسات العامة بين القوة والمحدودية تبعاً للنظام السياسي القائم في الدولة.

علماً أنه هناك اختلاف بين دول العالم في طريقة تكوين السلطة التشريعية، ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسات العامة. "فدور الهيئات التشريعية في صنع السياسات العامة يبرز ويتعمق، بل ويعد أساسياً في المجتمعات الديمقراطية وليس في الدول الخاضعة لنظم فردية وتسلطية. ففي النظم الديمقراطية يلاحظ أن للمشرعين دوراً أكبر في الأنظمة الرئاسية (الولايات المتحدة الأمريكية) مقارنة بالأنظمة البرلمانية (بريطانيا العظمى)، وهناك أقطار أخرى لا يكون للسلطة التشريعية أي وجود فيها"[12].

أما بالنسبة المسائل الفنية التي تتطلب معلومات، فغالبا تلجأ السلطة التشريعية إلى تفويض المؤسسات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من حيث المدى والاهمية، وهذا ما يؤكده «نورمان توماس» بالقول: «انه من المتعذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الامور اليومية وتسيير الشؤون العامة دون تدخل التنظيمات الادارية والبيروقراطية في صلب السياسات والقرارات المتعلقة بها[13].

ثانياً- السلطة التنفيذية:

السلطة التنفيذية هي جزء من السلطة السياسية، ويتبع لهذه السلطة الجهاز الإداري الذي يتولى تنفيذ السياسات العامة، غير أن دور هذا الجهاز في رسم السياسات العامة لا يمكن تجاهله، وخاصة أننا نعيش اليوم عصر سيطرة السلطة التنفيذية على مقدرات البلاد، بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم السياسات العامة وتنفيذها[14].

وتتدخل أجهزة الإدارة العامة في عملية رسم السياسات العامة ومناقشتها، بالإضافة لدورها الاساسي في تنفيذها. "بل إن هنالك من يرى بأن الإدارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها (Make or Break)"[15]. وذلك يعود إلى أن معظم المطالب والقضايا التي توضع تتطلب توافر

خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات، وبالمقابل قد لا تملك السلطة التشريعية الخبرات الفنية اللازمة لرسم السياسات العامة، واتخاذ قرارات لها مفعول السياسات العامة من حيث التأثير والأهمية والنطاق مثل القضايا المالية والتنظيم الإداري والصحة والبيئة والعلاقات الدبلوماسية والخارجية والدفاع والأمن...

ثالثاً– السلطة القضائية:

بجانب السلطتين التشريعية والتنفيذية تمارس السلطة القضائية دوراً. في رسم السياسات العامة، وعلى الرغم من ان القضاة ليسوا سياسيين إلا انهم يشاركون مع المشرعين والتنفيذيين ومع رؤساء الدوائر الإدارية في ممارسة القوة السياسية التي يتمخض عنها مسؤولية تكوين أو رسم السياسات العامة وتمارس السلطة القضائية دوراً مهما في رسم السياسات العامة وذلك عبر استخدام سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من السياسة العامة الجديدة ومعرفة ما هو المطلوب من الناس إزاء سلوكياتهم نحو الاولويات القضائية، وهي تمثل ميدانا لمناقشة الآراء المختلفة التي تمثل الناس والمطبقين لتلك السياسات كما تلعب دور الوسيط بين واضعي السياسات العامة وبين مطبقيها من خلال التوضيح والتفسير السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة وأخيراً تقويم السياسات العامة والخطط والبرامج المنبثقة عنها والنظر في سلامة التصرفات المالية والخدمات العامة.

وكذلك تلعب السلطة القضائية دوراً كبيراً في صياغة السياسات العامة، وذلك من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها. وتساهم رقابة القضاء على التصرفات الأجهزة الحكومية في الحد من تعسف السلطة، وذلك من خلال إلغاء القرارات الإدارية المجحفة التي تتخذها المؤسسات الحكومية بحق المواطنين، أو التعويض عن الأضرار التي نجمت عنها.

وتتولى السلطة القضائية من خلال المحاكم والهيئات (هيئة التشريع والاستشارات في لبنان) والمجالس (المجلس الدستوري) والقضاء الإداري مهمة تفسير النصوص القانونية والتنظيمية ومدى مطابقتها

مع دستور الدولة[16]. وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية، بالإضافة لدورها الرئيسي في تطبيق القانون وتحقيق العدالة، ولإصدار الأحكام في الجرائم والمخالفات المتنوعة والفصل في المنازعات[17].

البند الثاني- المؤسسات غير الرسمية:

إن عملية رسم السياسات العامة لا تنحصر فقط في دور المؤسسات الرسمية، بل هنالك مؤسسات وهيئات أخرى غير رسمية تساهم وتؤثر في رسم السياسات العامة وتنفيذها، ومن أبرز هذه المؤسسات، على سبيل المثال، لا الحصر: الأحزاب السياسية، الجماعات الضاغطة، الرأي العام.

أولاً- الأحزاب السياسية:

للأحزاب السياسية تأثيرها في رسم السياسات العامة يمكن أن يتم خارج نطاق البناء السلطوي أو داخله لأن الأحزاب السياسية تقوم بأداء مجموعة من الوظائف منها بلورة المطالب والقضايا العامة التي تناقش عند رسم السياسات العامة وأثارة الرأي العام حولها ومحاولة اقناع المواطنين بتبني المواقف التي تتخذها الأحزاب للضغط على الحكومة، كما انها تعد من وسائل الرقابة السياسية على النشاط الحكومي، وتتميز الأحزاب السياسية عن جماعات الضغط والمصالح في تبنيها ومناصرتها للمواقف والسياسات التي تتسم بالنفع العام بينما تهتم جماعات الضغط والمصالح بالقضايا الصغيرة المتعلقة بمصالح اعضاءها الخاصة[18].

وتتولى الأحزاب السياسية القيام بمجموعة من المهام في النظام السياسي، أهمها التعبير عن الرأي العام، وتأمين قدر من المساهمة في رسم السياسات العامة[19] إذ انها تقوم بتجميع وتحليل وإبراز المصالح التي تهم الرأي العام، وهي في الوقت ذاته احدى أدوات التوجيه السياسي، والمساهمة في اضفاء الشرعية على أنظمة الحكم المتنوعة[20]. وتقوم الأحزاب السياسية، سواء كانت خارج السلطة أم داخلها، بدور المراقب بعضها على البعض الاخر، فأحزاب المعارضة تراقب عمل الحكومة وكيفية رسمها للسياسات العامة ومدى نجاح أجهزتها في تنفيذها. بينما تقوم أحزاب السلطة الحاكمة بشرح

سياسات الحكومة والدفاع عنها، والعمل على اقناع المواطنين بصحتها، وقدرتها على تنفيذ تطلعاتهم وتحقيق المصلحة العامة[21].

ثانياً- الجماعات الضاغطة[22]:

تعمل جماعات الضغط على التأثير في الجهات المعنية بصناعة القرار عبر دفعها الى اتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة اهدافها وتحقيق مصالحها، وتعمل جماعات الضغط والمصالح على بلورة المطالب وتجميعها وايصالها وطرح البدائل للسياسات العامة المتعلقة بها، كما تساهم في ترشيد السياسات العامة المرسومة عبر تزويد الجهات التنفيذية بالمعلومات الواقعية عن موضوعاتهم،

و"تلعب هذه الجماعات دوراً مهماً وعملياً في مختلف الدول، وتعتمد طرق مشاركتهم وسبل تأثيرهم في السياسات العامة على طبيعة مجتمعاتهم ونظمهم أهي ديمقراطية أو دكتاتورية؟ وهل هي متقدمة أو نامية؟"[23]. وتتكون الجماعات الضاغطة من أشخاص يلتقون في الأهداف والنظرة ويسعون للتأثير في اتجاهات صناع القرار تجاه قضاياهم ومطالبهم[24]، ومن بين هذه الجماعات النقابات والاتحادات العمالية والمهنية، وهيئات المجتمع المدني والجمعيات والهيئات (الاجتماعية والاقتصادية والدينية والهيئات المالية...). إذ تسعى هذه الجماعات للتأثير على أطراف صانعي القرار للاهتمام بقضاياها ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة أهدافها وتحقيق مصالحها، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمدين من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع راسمي السياسات العامة.

ثالثاً- الرأي العام[25]:

تحرص الحكومات على اختلاف أنظمتها السياسية والإدارية لأخذ دعم ومساندة مواطنيها لما تقوم به من أعمال وتتخذه من قرارات. وكي يتحقق للحكومات ذلك، فأنها تسعى إلى حل المشاكل التي تواجهها من أجل توفير بعض مطالب مواطنيها المتعددة من خلال السياسات العامة التي تحدد

مجموع الخطط والبرامج الهادفة إلى تحقيق التنمية وتخفيف معاناتهم[26].

فالرأي العام يمكن أن يؤثر في رسم السياسات العامة بطريقتين هما[27]: "أولاً، ما يفرضه الرأي العام على النشاطات والتصرفات الحكومية من قيود او حدود في رسم وتنفيذ السياسات العامة. وثانياً، الخوف الذي يسيطر على بعض راسمي السياسات العامة ومنفذيها من اتخاذ قرارات او مواقف يتوقع ان لا تحظى بتأييد او مساندة الرأي العام".

ويمكن القول هنا ان المواطنين لا يرسمون السياسات العامة من جهة وليسوا بعيدين عنها من جهة اخرى فاتجاهات الرأي العام وتوقعاته حول كيفية مواجهة بعض القضايا الأساسية لا يمكن اهمالها من قبل صانعي السياسات العامة، بل انها تعد الإطار العام الذي يفترض ان يتحرك ضمنه هؤلاء فهو يحدد ما هو مقبول وما هو غير مقبول وما هو ناجح وما هو فاشل من قرارات أو سياسات وخصوصاً بعد تنفيذ تلك السياسات.

وتلجأ الجهات التي تضع السياسات العامة إلى معرفة توجهات الرأي العام وذلك من خلال استخدام العديد من الوسائل، أبرزها وسيلة استطلاعات الرأي لإظهار ما هو مقبول وما هو مرفوض، وما هو ناجح أو فاشل من قرارات وسياسات.

وكذلك تحرص الاحزاب للحصول على أكبر قدر من أصوات الناخبين من خلال تبنى مشاكلهم ومطالبهم في برامجها الانتخابية التي ستصبح بعد ذلك مادة لرسم السياسات العامة.

ان دائرة المؤثرين في رسم السياسات العامة قد لا تنحصر في الأطراف أو الجهات الداخلية المذكورة أعلاه (الجهات الرسمية وغير الرسمية) بل قد تتسع لتشمل أطرافاً خارجية إقليمية ودولية، كالأمم المتحدة، مجلس الأمن الدولي، البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، جامعة الدول العربية..[28] التي تلعب دوراً أساسياً من خلال ما تقدمه من هبات وقروض.. لتطوير بعض القطاعات الإنتاجية أو لترتيب الأولويات في بعض النشاطات والسياسات.

الفقرة الثالثة– آليات رسم وتنفيذ سياسات الدولة:

لقد ساهم بعض علماء السياسة في تطوير النماذج والنظريات التي تتناول رسم وتنفيذ السياسات العامة وتسهيل فهمها ومعرفتها وعملياتها، وفائدة هذه النماذج والنظريات تتوقف على استخدامها في دراسة الظواهر السياسية وتعميق الفهم والوعي لأسبابها وجذورها ومضاعفاتها إضافة إلى فائدتها في رسم وإقرار السياسات العامة[29].

فعملية رسم السياسات العامة تمر بالعديد من المراحل منها: معرفة مطالب ورغبات المواطنين غير المشبعة أو الكامنة، ومن ثم تحديد البدائل أو الاولويات أو وضع جدولة زمنية لهذه المطالب بحسب المتاح من الموارد المتنوعة والإمكانيات المتوفرة لأجهزة الدولة ذات الصلة بهذه المطالب والرغبات وصولاً إلى الخطوة الأخيرة التي تتمثل في اختيار السياسة أو السياسات العامة التي ينجم عنها حل المشكلة أو اجابة واحد أو أكثر من مطالب المواطنين.

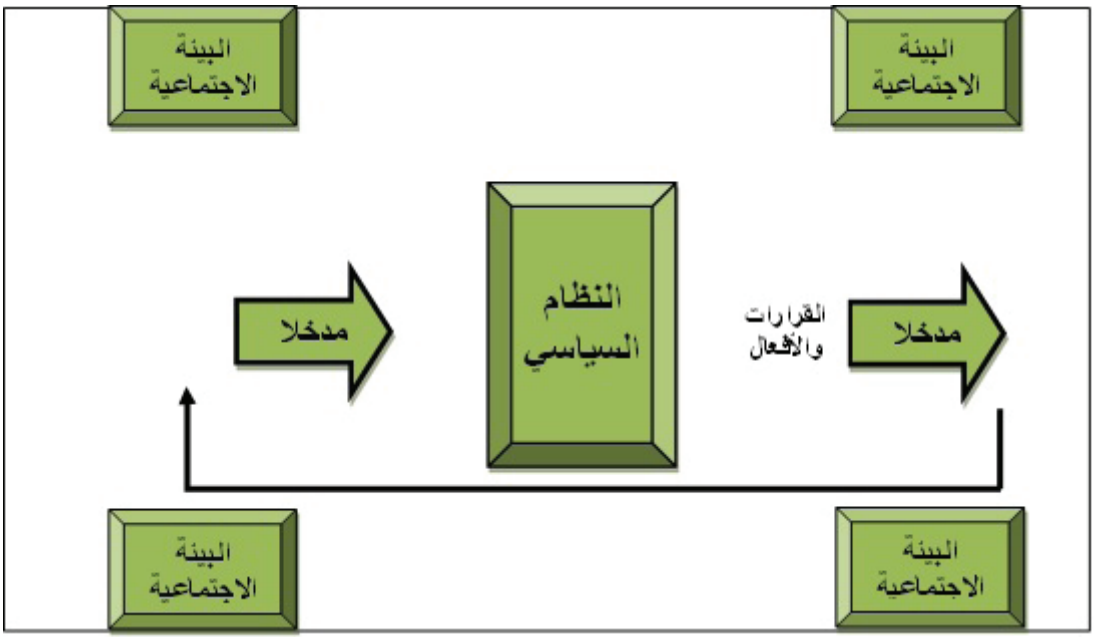
وينطلق «دافيد أيستون» (David EASTON) في رسم السياسات العامة من خلال تحليله للنظام السياسي حيث يُبيّن آلية عمل وعلاقة النظام السياسي في بيئته وكيفية صنع القرارات السياسية بناءً على تخطيط نظامي يقوم على مدخلات Inputs ومخرجات outputs. حيث تنطلق المدخلات أو المتطلبات Inputs من البيئة الخارجية والداخلية، على إعتبار أن النظام السياسي ينمو ويتطور بعلاقته ببيئته، فهو يعمل كالآلة، فهنالك ما يدخل (Input) وما يخرج (output)، أي ما يغذيه وما ينتجه.

ويميز «دافيد أيستون» بين نوعين من المدخلات: المطالب (Exigencies) والدعائم (Supports)، فالأولى تتم صياغتها ورفعها إلى القيادة بعد رصد حاجات المواطنين والرأي العام من قبل الأحزاب وقوى الضغط الإجتماعية والأهلية، والثانية تأتي لدعم وتقوية النظام المثقل بالمطالب التي تنهكه، فتلعب دور الكابح بوجه تدفق المطالب.

بعد هذه المطالب التي أستطاع النظام تصفيتها وتقليصها، وبناء على الدعائم، تخرج القرارات (out–

put) التي تعبر عن استجابة أو إشباع النظام للمطالب والدعائم، والتي تشكل في ذات الوقت مصدراً لمطالب جديدة ودعائم جديدة وهذا ما يعرف «بالتغذية المرتدة أو الراجعة» و«بالارتكاس» (feed-back). فإذا لم تكن القرارات أي المخرجات متطابقة مع المدخلات، فإنها تستدعي مدخلات جديدة تتضمن مخرجات جديدة يمكن أن تتطابق أو لا تتطابق مع المدخلات أو المطالب. كما أن النظام أو القيادة يمكنها أن تستبق وتلبي المطالب المتوقعة ودون أن يعبر عنها أحد أي لا تأتي من البيئة الخارجية، وبهذا تكون «التغذية ذاتية» بالمطالب تخرج نتائج أي قرارات تعبر عن إشباعات معينة أو تستدعي مطالب جديدة[30]. وهذه العملية لطريقة ولآلية النظام السياسي وعمل النظام الإداري، تبدأ العملية الثانية المتعلقة «بالتغذية المرتدة» أو «الارتكاس» (feedback) أي ردة الفعل لعملية الإشباع اتجاه البيئة، التي تعود بدورها إلى داخل نظام المدخلات أو المتطلبات Inputs من جديد، فيكون هناك عدم رضى وعدم إشباع حيث تحدث متغيرات في البرلمان وبالتالي تشكيل حكومة جديدة تقدم بياناً وزارياً جديداً يرصد حاجات المواطنين.

شكل (2) آلية عمل النظام السياسي كما وضعها دافيد أيستون[31]



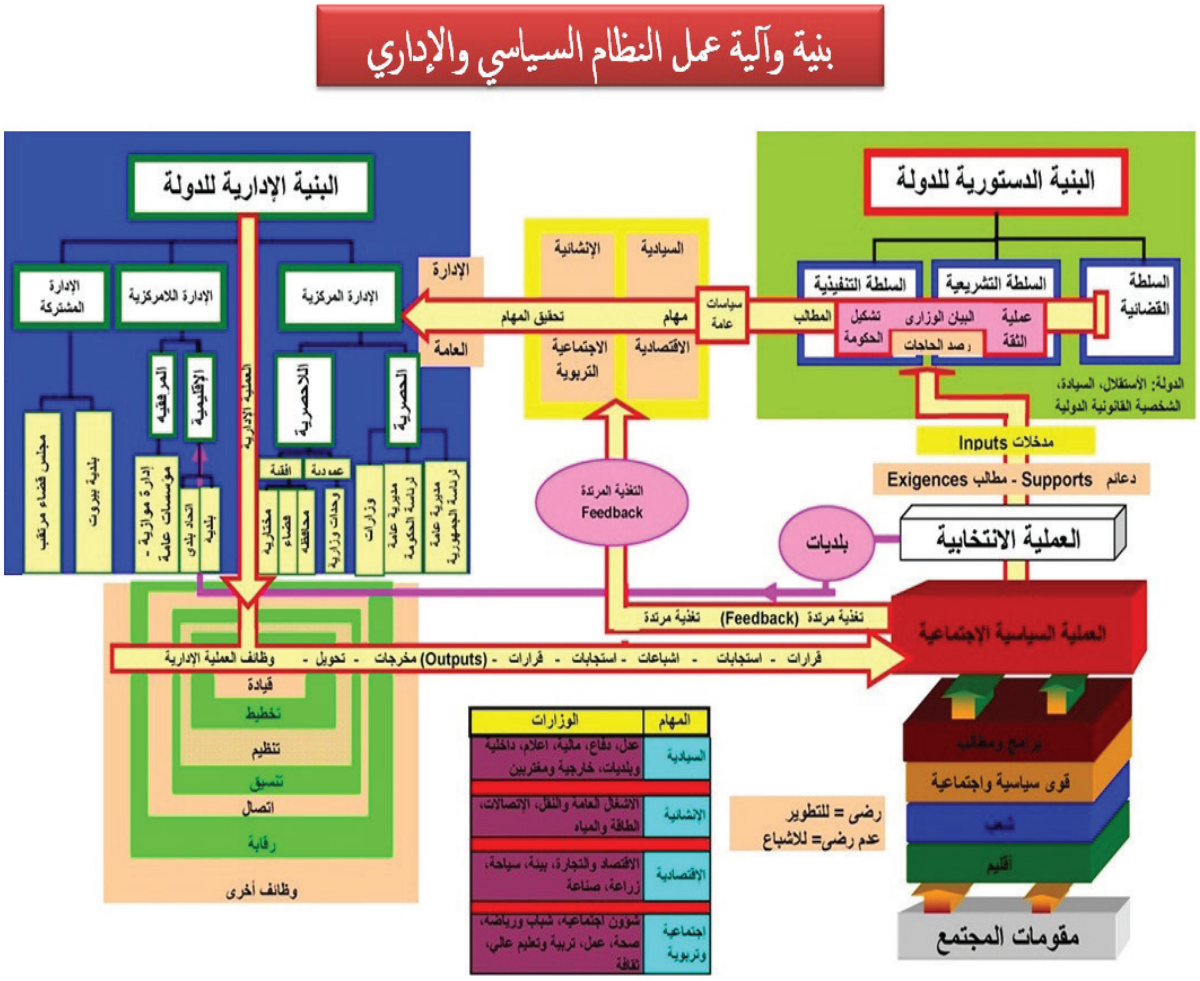
ولكن من أجل نجاح هذه الآلية يقتضي تحديد الأولويات التي تضم القضايا والمشاكل والمطالب العامة التي هي بحاجة إلى قرار حكومي بشأنها. إذ لا يمكن لأية دولة أو حكومة مهما كانت إمكانياتها المادية والبشرية ومواردها الاقتصادية من تلبية المطالب التي يتقدم بها مواطنوها، أو معالجة جميع مشاكلهم مرةً واحدة، أنما يقتضي تقديم الأهم على المهم من المشاكل والقضايا، وفقاً لقائمة الأولويات السياسية، التي تُعد بهدف حل المشكلات الواحدة بعد الأخرى حسب أهميتها أو درجة إلحاحها أو قوة الفئات التي تتأثر بها أو بنتائجها أو السلطة التي ترسمها أو تنفذها. فقائمة أعمال السلطة التشريعية، قد لا يماثل قائمة أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية التي قد لا تماثل قائمة أعمال الهيئات المحلية في المحافظات أو الاقضية. فكل منها يتميز عن الآخر، بأولوياته ومحتوياته وطريقة ممارسة النقاش لرسم هذه الأولويات، وهو غالباً ما يظهر من خلال الجلسات العلنية للمجالس النيابية أو ما تنقله وسائل الاعلام من بيانات وتصريحات... لأعضاء السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) والهيئات المحلية والمجتمع المدني، والمعنيين من موظفي الجهاز الإداري التابع للسلطة التنفيذية.

ويقول الدكتور علي حسين الشامي "أن هذا التحليل النظامي والسبرنتيكي[32] المعتمدين في المجالين السياسي والإقتصادي يمكن إعتمادهما وتطبيقهما في المجال الإداري، على إعتبار أن الجهاز الإداري يعمل كالآلة السياسية الخاضع أساساً لها... يشبه «كارل دوتش» (Karl Deutch) النظام السياسي بنظام «السبرنتيك».. فهذا "النظام هو فن القيادة، والحكومة تقوم أساساً بممارسة هذه القيادة وفقاً للمعلومات المتعلقة بالأهداف، والفترة الزمنية للوصول إليها، بالإضافة إلى المعلومات المتعلقة بنتائج الأعمال السابقة، على أعتبار أن النظام الحكومي يتعلق بمحيطه الذي يزوده بمعلومات متدفقة"[33].

ويعتمد لبنان هذه الآلية في رسم مهام وسياسات الدولة وتنفيذها من قبل النظام السياسي والإداري (كما هو مبين في الرسم أدناه) حيث تتحول الحاجات المرصودة من خلال العملية الإنتخابية أو قوى الضغط إلى داخل البرلمان، وذلك من خلال الاستشارات التي يجريها رئيس الحكومة مع النواب لاختيار اعضاء الحكومة التي تشكل في الغالب من قبل الكتل البرلمانية (من خلال التحالفات أو التوافق). بعد تشكيلها تضع الحكومة بيانها الوزاري الذي يعبر في الغالب عن حاجات ومطالب المواطنين والأحزاب وقوى الضغط. وبناءً على هذا البيان تنال الحكومة ثقة مجلس النواب، ثم تبدأ

بتحويل هذه المطالب إلى الوزارات وفقاً لطبيعة مهام كل منها (سياسية أو اقتصادية أو إنشائية أو إجتماعية أو تربوية..) ويقع على عاتق الإدارات (الحصرية واللاحصرية) والمؤسسات العامة والبلديات مسؤولية تنفيذ وتحقيق هذه المهام. ودورة عملية صنع القرار السياسي والإداري[34] من خلال المدخلات (Inputs) والمخرجات (outputs)، أي ما يغذيه وما ينتجه، وذلك استناداً للآلية التي وضعها «دافيد أيستون».

شكل (3) آلية عمل النظام السياسي والإداري إعداد أ.د. برهان الدين الخطيب



الفصل الثاني: عوامل وشروط رسم وتنفيذ سياسات الدولة وتقييمها

الفقرة الأولى- عوامل رسم وتنفيذ السياسات العامة:

العوامل هي تلك التي تحيط بالسياسات العامة فتؤثر فيها وتتأثر بها. فالحاجة إلى سياسة عامة تولد في البيئة وتنتقل إلى النظام السياسي عبر قنواته، إضافة إلى دور البيئة في وضع بعض القيود والمحددات على متخذي القرارات، وتحد من خوضهم في بعض الموضوعات أحياناً. كما أن للعوامل الجغرافية والديمغرافية وحجم ونوع الموارد الطبيعية المتاحة للنظام السياسي خصائص بيئية مهمة لدى متخذي السياسات[35]. ومن أهم أسباب نجاح السياسات العامة هو مدى تكيفها مع كل عامل من هذه العوامل.

ومن الصعوبة الفصل بين ضرورة توفير التنمية الاجتماعية والاقتصادية من دون الأخذ بعين الأعتبار «بمبدأ التناسب» الجغرافي والديمغرافي، لأن كُل واحد منها يعتبر شرطاً لتحقيق الآخر. وهذه العوامل لا تتحقق إلا في ظل وجود جهاز إداري فاعل يتمتع بصلاحيات واسعة في مناطق عملها، لأنها تؤثر بشكل كبير ومباشر في بنية وطبيعة الجهاز الإداري، ويقتضي أخذها بعين الاعتبار خلال رسم وتنفيذ السياسات العامة، وكذلك خلال إعادة النظر في التقسيمات الإدارية، لأنها بالنهاية تمثل بيئة السياسات العامة.

البند الأول- العامل السياسي:

إن العناصر المكونة للعامل السياسي تجعله يتفاعل مع بقية العوامل الأخرى (الجغرافية والديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية والتقنية) ومن هذه العناصر: دستور الدولة، أيديولوجية الأحزاب أو المجموعات السياسية الحاكمة، سلطات الحكم الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، الأحزاب السياسية المعارضة والرأي العام والاعلام والإمكانيات والموارد المتوافرة... وتتمحور مقاربة العامل السياسي في التأثير برسم السياسات العامة أيضاً، من خلال "علاقة الإدارة العامة بالسلطة السياسية، على اعتبار أنها الجهاز الذي يقع على عاتقه عبء تحقيق مهام وأهداف الدولة، وعلى أنها الجهاز

الإداري الذي يختص وحده بتحضير وتنفيذ قرارات السلطة السياسية، وهذا الجهاز يتمتع بخصوصية معينة أساسها صلاحيات وامتيازات ومسؤوليات السلطة العامة الحكومية"[36].

البند الثاني– العامل الديمغرافي والجغرافي:

يفرض العامل الديمغرافي[37] نفسه بقوة خلال اعتماد أي تقسيم إداري وانتخابي، فالعامل الديمغرافية ((Démographie هو فرع من علم الاجتماع الذي يختص بدراسة المجتمعات، من حيث تعداد أفرادها وتوزيعها جغرافياً واجتماعياً (من شعب: demos ودراسة: graphia)، وهو يرتبط "بحجم ونمو وكثافة التجمعات البشرية والسكانية سواء أكانت تجمعات مستقرة أو منتشرة أفقياً أم عمودياً على مساحة إقليم الدولة، ومعدل النمو السكاني والتطور المدني والريفي وبحجم عملية النزوح – للمسجلين أو للمقيمين (أرياف أرياف – مدن مدن – أرياف – مدن) والهجرة"[38].

أما العامل الجغرافي "فيتعلق بحجم المساحات، والثروات الطبيعية والمادية السائدة أو المختزنة (غابات – أحراج – مشاعات – آثار...)، ومستوى تطور شبكة المواصلات والطرقات والمسافات بين المناطق سواء مناطق الوديان أم الجبال الوعرة أم السهول"[39]. وفي الغالب تكون التضاريس ومسارب المياه والأنهار حدوداً جغرافية فاصلة بين منطقة وأخرى. "فتضاريس الأرض لها أثرها في شكل نظام الإدارة والأهداف، وهكذا تتدخل الاعتبارات الجغرافية في تقرير نوعية الإدارة المحلية التي ستسود فيها"[40].

البند الثالث– العامل الاجتماعي والاقتصادي:

تقسم العوامل الاجتماعية إلى أربعة عناصر هي: السكان أو التعداد السكاني، العلاقات والروابط الاجتماعية، العادات والتقاليد والقيم التي توجه سلوكهم، مستوى التعليم والثقافة والتقدم الحضاري والتكنولوجي الذي يتمتعون به. وتنعكس المؤثرات المرتبطة بالعامل الاجتماعي بشكل مباشر على أنماط السياسات العامة وموضوعاتها لا سيما تلك المتمثلة بالتعليم والرفاهية والصراع الاجتماعي...

بينما تؤثر الأوضاع الاقتصادية لجهة غنى المناطق أو قلة مواردها في تحديد ملامح السياسات العامة المستقبلية، "ومن أهم العوامل المقيدة لتحرك الحكومة في برامج الرفاهية يتمثل في نقص مواردها"[41].

ويفرض العامل الاقتصادي نفسه بقوة، أيضاً، في عملية رسم السياسات العامة من خلال مستوى الإنتاج القومي والندرة والوفرة في الموارد الطبيعية، وفي الأنماط أو الأساليب التي تتبعه الإدارة فيما يتعلق بالحركة والتصرف، فالندرة عامل يحد من حركة الإدارة، ويجعلها مكبلة بمحاولة الترشيد وخفض التكلفة، ويتجلى أثر العامل الاقتصادي على الإدارة في أغلب الدول التي تقع عليها مهمة تحقيق التنمية، من حيث علاقة الإدارة بالميزانية والمالية العامة[42].

البند الرابع– العامل التقني – العلمي:

يعطي هذا العامل فرصاً أكبر لتحقيق التواصل بين أجهزة الدولة في رسم وتنفيذ السياسات العامة، فالمتغيرات المتسارعة التي تشهدها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطور شبكة المواصلات، قد تكون الدافع لدى بعض الدول للاتجاه نحو إعطاء الإدارات اللاحصرية دور أكبر في رسم وتنفيذ السياسات العامة. واستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة على نطاق واسع، وبخاصة الإنترنت، الذي يمنح الإدارة العامة قدرات ضخمة تستطيع من خلالها تسريع المسيرة التنموية. ويساهم الانترنت في تسهيل عملية التواصل الداخلي بين الأجهزة الإدارية، وكذلك الخارجي بين الإدارة والمواطنين[43]، وتغيير أنماط العمل وتطورها توفر المرونة للعاملين باكتساب مهارات جديدة.

وتشكل عملية نقل المعلومات ونقصها وتوقيت توفرها وعدم واقعيتها ودقتها[44] من أبرز الصعوبات التي تواجه المؤسسات والأجهزة التي ترسم وتنفذ السياسات العامة.

الفقرة الثانية: معوقات وشروط التنفيذ الجيد للسياسات العامة

البند الأول– معوقات تنفيذ السياسات العامة:

إن عملية تنفيذ السياسات العامة تعد من أهم المراحل التي تمر بها دورة السياسات العامة، وتنبع هذه الأهمية من كونها المرحلة التي تتم فيها ترجمة السياسات على أرض الواقع ووضعها على حيز التنفيذ، وفي المقابل تؤكد مختلف الأدبيات على وجود جملة من المعوقات التي قد تعترض طريق عملية تنفيذ تلك السياسات، وفي هذا الصدد يمكن تصنيف تلك المعوقات على النحو التالي:

أولاً- المعوقات السياسية، نذكر منها ضعف الانسجام بين النظام السياسي والنظم الإدارية المعمول بها، وغياب واقعية السياسات المطروحة من قبل الفاعلين في عملية صنع السياسات، وتفش في ظاهرة الفساد سواء على المستوى الإداري أو السياسي، واحتدام الصراع على مستوى السياسيين والمنفذين.

ثانياً- المعوقات الإدارية، تشمل النقص في الكفاءات الإدارية والطاقات البشرية المنفذة، واحتمال أن يتناسب التوقيت الذي وضع لتنفيذ سياسة ما مع الظروف والمتغيرات التي تمر فيها البيئة المحيطة، والقصور في عملية التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة، وشح الموارد المادية أو المالية المخصصة لعملية تنفيذ السياسات، والضعف في نظم المعلومات. كما يمثل كل من الغموض في توزيع الأدوار ومقاومة المنفذين أحد أهم المعوقات الإدارية لتنفيذ السياسات العامة.

ثالثاً- المعوقات الاجتماعية، نذكر منها القصور في تهيئة المجتمعات قبل تنفيذ السياسات العامة المقررة، وكذلك مقاومة الفئات المستهدفة.

البند الثاني– شروط ومواصفات عملية التنفيذ الجيد للسياسات العامة:

أولاً– الشروط: من أجل الوصول إلى سياسات عامة قابلة للتنفيذ بشكل جيد وتخطي المعوقات سالفة الذكر، هناك مجموعة من الشروط التي تعد ضمانه لذلك، نذكر منها؛ وضوح صياغة السياسات ومراميها مع الوضوح كذلك في تحديد المسؤوليات وتوزيع الأدوار وتوفير الكفاءات في مجال تنفيذ السياسات العامة، وانسجام وتطابق الإطار الفكري والقيمي للسياسات العامة مع توجهات وقيم المنفذين مع تحديد الإطار القانوني والإجرائي الملزم لكافة الأطراف ذات العالقة بالسياسات العامة. كما يشترط في عملية التنفيذ الجيد للسياسات العامة أن لا يؤدي تنفيذ أي سياسية عامة جديدة إلى

تجاهل أو إعاقة السياسات العامة التي سبقتها[45].

ثانياً- المواصفات: يقتضي التنويه بأن للسياسات العامة العديد من المواصفات أبرزها:

أ- أن ترتكز السياسة على الأهداف أي أهداف الدولة والمواطنين، وتكون ترجمة حقيقية لهما.

ب- أن يراعي مبدأ التنسيق والتكامل بين السياسات على كافة المستويات الإدارية للدولة.

ج- أن يراعي في رسم السياسة درجة عالية من استقرارها وثباتها وأيضاً درجة عالية من المرونة، بحيث تسمح بتعديل وتطوير السياسة في مواجهة التغييرات المرتبطة بالتخطيط والأهداف دون أن تتأثر في مضمونها وفلسفتها.

د- أن يراعي صانع السياسة ضرورة كتابتها ووضوحها وأن تكون مفهومة لكافة المعنيين، لأن تنفيذها من خلالهم سيحد من سوء فهمها وتفسيرها بخلاف المقصود منها.

هـ- أن يراعي صانع السياسة المقدرة على تنفيذها وفقاً للإمكانيات المتاحة، بمعنى ضرورة توفير المناخ المادي والإنساني لوضعها موضع التنفيذ.

و- أن يراعي صانع السياسة عدالتها لكافة أفراد المجتمع، فلا يكفي أن تكون عادلة من وجهة نظر صانعها فقط، ولكن أولئك الذين يتأثرون بها يعتبرونها غير عادلة إذا لم تؤخذ كافة الاعتبارات قبل تنفيذ السياسة[46].

الفقرة الثالثة: أنواع ومعايير تقييم السياسات العامة

البند الأول- تعريف تقييم السياسات العامة:

من الواضح لغوياً وجود فرق بين التقييم والتقويم، فالتقييم هو تقدير قيمة الشيء أو الموضوع ونقده

وتحليله وفحصه وتبيان جوانبه السلبية والإيجابية، بينما التقويم يأخذ دلالات التصويب والتعديل والاستقامة، ولذا من الخطأ اللغوي اعتماد المصطلحين كمرادفين، وفي السياسات العامة هما عمليتين متلازمتين، فلا يمكن تقويم موضوع معني إلا إذا سبقه تقييماً له، ولا يمكن تصحيح الخطأ إلا إذا تم تحديده وقياس قيمته السلبية[47].

لذلك فتقييم السياسات العامة، يعتبر بحث أو فحص موضوعي ذو غاية تجريبية منتظمة لتلك التأثيرات التي تنتجها السياسات والبرامج العامة، من خلال الأهداف التي تنوي تحقيقها، كما إن السياسات العامة لا يمكن أن تفي بمتطلباتها بشكل تام وفعلي، وسوف تكون بعيدة عن مقاصدها، على مستوى الرسم أو على مستوى التنفيذ، حينما لا تتصاحب وتتواكب معها عملية التقييم التي تدعو إلى معرفة عملية وحقيقية وموضوعية بالانعكاسات[48] السلبية أو الإيجابية المترتبة عن السياسة العامة.

ويعرف جيمس أندرسون تقييم السياسات العامة بأنه «تقدير وتثمين وتحديد الأهمية للمضمون الذي ينطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك وللآثار التي تنجم عن ذلك، والتقييم كنشاط وظيفي يتحقق من خلال عمليات الرسم والصنع والصياغة والتطبيق، وليس كنشاط لاحق وكمرحلة أخيرة. فمثلاً لقد خضعت البدائل المقترحة للسياسة، للمناقشة قبل أن يتم اختيار البديل الذي تحول إلى سياسة مقررة. كما سنلاحظ فإن التقييم قد يؤدي إلى إعادة الدورة التي تبدأ بالمشكلة ثم البحث عن البدائل ثم المفاضلة لتقرير ما إذا كانت السياسة الحالية تحتاج إلى إلغاء أو تعديل أو أنها لا تزال صالحة للبقاء والاستمرار[49].

وتقوم فكرة التقييم المتعلقة بالبرامج والأنشطة العامة على معرفة جدوى أو جدارة تنفيذها، وذلك باستعمال مقاييس مختلفة، أو بمعنى آخر إتباع إجراءات للحكم على ما إذا كانت الأنشطة والبرامج جديرة بالتنفيذ أو الاستمرار، وتستخدم عملية التقييم أيضا للحكم على مدى احتمالات نجاح البرامج والأنشطة في حل مشكلة معينة، ويكون التقييم في هذه الحالة إجراء سابق لإقرارها. كما أنه يمكن استخدامه للحكم على جدوى استمرار العمل بها، وهذا يعني المقارنة بين النتائج الفعلية لتطبيقها وما كان متوقعاً أن تحققه، ويكون التقييم في هذه الحالة الحق لإقرار واعتماد تلك الأنشطة والبرامج[50].

البند الثاني- أنواع التقييم في السياسة العامة:

أولاً- التقييم المتقدم: هذا النوع يتم قبل اتخاذ أو تبني السياسة العامة.

ثانياً- التقييم الاستراتيجي: يأتي هذا النوع في مستوى أدنى من التقويم السابق، حيث يساعد على القيام بتعديلات وترتيبات وتحسينات ضرورية قبل البدئ في عملية التنفيذ.

ثالثاً- تقييم البرامج: وهو الوقوف على مدى نجاح الممارسات العملية للعمليات التنفيذية.

رابعاً- تقييم الفعالية: يساعد على معرفة القدرة الإنتاجية للبرامج الحكومية ومدى تحقيق الأهداف الموضوعة في السياسة العامة.

خامساً- تقييم الأداء: يستخدم هذا المدخل في التقييم لمعرفة ماذا يجري داخل البرامج.

سادساً- تقييم النتائج: هي محاولات تشخيص وقياس آثار ونتائج السياسات، من خلال تبيان الآثار الإيجابية والسلبية التي سببها تنفيذ السياسة العامة.

ثامناً- التقييم الوقتي: يقصد به ذلك المحدد وفقاً للوقت الذي يتم من خلاله التقييم للسياسة العامة لاسيما الدوري والسابق واللحق والمتلازم:

أ- التقييم الدوري: تقوم به مختلف أجهزة الدولة بشكل منتظم وفي فترات محددة، قد يكون شهري، فصلي أو سنوي ويقصد منه تمكين المسؤولين وصناع القرار من تتبع مختلف عمليات السياسة العامة أثناء التنفيذ.

ب- التقييم الطارئ: يكون في الحالات الاستثنائية كحصول كارثة أو أزمة أو تعاظم الشكوى حول تنفيذ سياسة عامة ما، وهنا يتم تشكيل لجنة خاصة من أطرف أجهزة الدولة لتقييم الوضع.

ج- **التقييم السابق:** وهو يركز على تقييم جدوى السياسة وهو يسبق عملية صنع القرار، ويقصد به افتراضيا توقع وتقدير أثار ونتائج السياسات.

د- **التقييم الملازم أو المرافق:** أي يرافق دورة السياسات، وظيفته الأساسية تغذية المعلومات ذات الصلة بكل مراحل تنفيذ السياسة العامة من أجل تعديل أو تصحيح أو إعادة توجيه عملية التنفيذ من حيث الإستراتيجية، عمليات التشغيل، التكاليف والعالقة بني المنفذين والمستفيدين بهدف تحسين عملية الأداء.

هـ- **التقييم اللاحق:** هو تقييم عقب تنفيذ السياسة العامة، كما يمكن إجراء هذا التقييم فور الانتهاء من التنفيذ أو بعده بوقت طويل، والقصد من ذلك هو تحديد عوامل نجاحه أو فشله، وتقدير استدامة نتائجه وتأثيراته، والخروج بخلاصات يمكن أن تفيد سياسات عامة أخرى[51].

البند الثاني- معايير تقييم السياسات العامة:

تستند عملية التقييم إلى جملة من المعايير الكمية والنوعية، والتي من خلالها يتم الحكم على البدائل المتاحة وتحليلها ومنه اختيار البديل الأفضل وتطال هذه العملية جميع مراحل السياسة العامة.

كما قدم ناكامورا وسمالود خمسة معايير لتقييم السياسة العامة من خلال مخرجات السياسة العامة ونتائجها وآثارها وهي: مخرجات السياسة العامة، معيار الكفاءة، معيار رضا الناخبين، معيار مسؤولية التابعين، معيار النظام السياسي.

أما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فتستخدم ثلاثة معايير أساسية هي: الفاعلية، الأهمية، والكفاءة كما يوجد معيارين مهمين لتقييم السياسة العامة هما:

أولاً- معيار النجاعة: وذلك باستخدام المؤشرات التالية:

أ- **الفعالية:** مقارنة بين الأهداف والإنجازات.

ب- **الفاعلية:** من خلال مراجعة المؤسسات المكلفة بتنفيذ مخرجات السياسة العامة.

ج- **الكفاية:** المقارنة بين التكاليف قبل تنفيذ السياسة العامة والتكاليف بعد تنفيذها.

د- **الملاءمة:** من حيث الزمان والمكان المناسبين لحل المشكل، وتقدير وقياس درجة التناسق بين متغيرات أربع هي:

1- الدوافع المبررة لوجود السياسة العامة.

2- الأدوات المستخدمة لتحقيقها.

3- برنامج السياسة العامة.

4- عائدات السياسة العامة.

ثانياً- معيار جودة السياسة: يقيس هذا المعيار جودة السياسة العامة بما فيها عملية تنفيذها ونتائجها ولهذا المعيار عدة مؤشرات هي:

أ- **الكفاءة:** يقتصر على النشاط التنفيذي، ويقارن بين الموارد المستثمرة في السياسة العامة والنتائج الإدارية.

ب- **الاقتصاد:** قياس مدى تحويل الموارد (الأموال – الخبرة – الوقت..) إلى نتائج اقتصادية وتعين أيضا مستوى الإنجاز أو النتائج مقارنة بالموارد المستعملة، ويستخدم هذا المؤشر معادلة الكلفة والمنفعة والنسب والمعدلات.

ج- **المساواة:** في توزيع الكلفة والمنفعة بين الفئات المختلفة.

د- **الاستجابة:** أي مدى استجابة السياسة العامة لمطالب المجتمع.

هـ- التنسيق: بين مختلف الوسائل والأنشطة لتحقيق الأهداف المحددة.

و- القابلية: من طرف المستفيدين من السياسة العامة (القبول أو الرفض والمقاومة).

ز- الإمكانية: لقياس ومعرفة الإمكانيات المادية والبشرية والتقنية.

ح- الجدوى: أو الاستدامة لتحديد إذا ما كانت للسياسة العامة آثار إيجابية مستدامة[52].

يمكن القول أن عملية تقييم السياسات العامة أساس نجاح عملية رسم السياسة، ذلك لما توفره من معلومات دقيقة وتحليل عميق يلم بكل جوانب السياسة بما في ذلك بيئتها ومواردها البشرية والمالية والتقنية وكاشف لثغراتها، وبما أن تقييم السياسة العامة تعتبر منهجية ذلك ما يؤكد على استخدام وسائل البحث العلمي مما يزيد العملية أكثر دقة، وعليه يجب أن يواكب التقييم كل مراحل دورة السياسة، من إعداد وتنفيذ ونتائج وآثار، وعلى أجهزة الدولة أن لا تستهين بهذه العلمية الحيوية والصعبة في نفس الوقت كما أنها جد مفيدة لتدارك الخطأ بالتصحيح، حتى تضمن السير الحسن لكل عملياتها، وفي كل المجالات.

كما نجد أن التقييم يحقق في نجاعة وجدوى وجودة السياسة العامة من خلال معايير كمية ونوعية تساعد في الإجابة الصحيحة على كل سؤال من كل مرحلة، والتقييم النهائي يمهد إما إلى انهاء دورة السياسة أو إعادة الدورة وذلك من خلال الكشف عن نتائج وآثار سلبية تعيد تلك الدورة، وهنا يكون إما بوابة عملية التقييم أو إنهاء دورة السياسة.

أما بالنسبة لتحديد المعايير والمؤشرات فهو أمر محوري لسير عملية التقييم وجعلها عملية منهجية علمية توفي بالغرض، ويجب تحديد المعيار الملائم للسياسة موضع التقييم، ولا تقف على هذا الحد فقط، بل يجب توفير أكثر من ذلك، بما فيه المقيمون الخبراء والمختصين بالإضافة إلى توفير الوسائل المادية والمالية وحتى التسهيلات وعدم الضغط على مقيم السياسة أثناء تأديته لمهام التقييم.

الخاتمة

السياسات العامة عمل تقوم به السلطات الدستورية والإدارية وهو عمل حيوي يمس كل القطاعات والجوانب الحياتية للمجتمع من أجل بناء سياسة جديدة أو حلل المشاكل وتلبية الحاجات وإيجاد تنمية مستدامة وإنماء متوازن، ويشارك في رسمها العديد من الأطراف الرسمية وغير الرسمية، وتمر بمراحل عدة أخرها التقييم الذي بين فشل أو جناح تلك السياسة العامة، ومنه يعطي بوادر السياسة العامة اللاحقة.

والسياسات العامة موضوع ومضمون طبيعة النظام السياسي، وهي ترجمة لنشاط الدولة على أرض الواقع في إطار شرعي كأساس لاستمرارية استقرار الدولة وكينونتها، وهذا ما يعني أن لها كل الأهمية لدى الدولة والمواطن على حدٍ سواء.

وفيما يلي بعض التوصيات من أجل سياسة عامة هدفها الصالح العام وتنمية حقيقية خاصة بتحسين عملية بناء سياسات عامة، وذلك على النحو التالي:

1- إعادة النظر في القانونين التي أعطت صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية في مواضيع التنظيم الإداري، مع احترام الفصل بين السلطات، خاصة في مجالات التشريع.

2- اقامة جهاز متخصص برسم السياسات العامة و"دعم القرار" يتسم بالاحترافية والاختصاص والخبرة، كما هو معتمد في مجلس الوزراء البريطاني الذي أصدر مؤخراً دراسة بعنوان «صنع السياسة الاحترافية للقرن الواحد والعشرين»، التي تضمنت خصائص تلك السياسات تشمل: النظرة الأمامية، النظرة الخارجية، الابتكار، الإبداع، استخدام الأدلة، الشمولية، التحالف، التقويم، المراجعة، تعلم الدروس.

3- تطوير خطة تقييم نتائج تنفيذ السياسات، التي تسعى إلى قياس كافة تأثيراتها المباشرة وغير. وتطوير نظم متابعة وتقييم الأداء الحكومي في تنفيذ السياسات العامة.

4- ضرورة ان تراعي السياسات العامة أثناء رسمها وظائف الإدارة العامة (تخطيط، تنظيم، قيادة، رقابة، تقييم).

5- اعتماد التطبيقات الحديثة في رسم السياسات العامة أبرزها:

5-1 نظام الجودة الشاملة Total Quality Management (TQM) وتطبيقات مواصفات ((ISO 9001 / 2008 – 2015 وبقية المواصفات

5-2 الخصخصة

5-3 الحكومة والادارة الالكترونية «E-government»

5-4 اعتماد نظام وتقنيات برمجة العمل بطريقة PERT (هي اختصار «لتقنية تقييم ومراجعة البرامج»: Program Evaluation & Review Technique)، والتركيز على المسارات الحرجة (Critical Path Method) التي تواجه علمية تنفيذ وتقييم السياسات العامة.

هوامش

(1)- آسية بلخير، دور الحكمانية في ترشيد السياسات التنموية في العالم العربي 2000-2010، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1--، الجزائر، 2010، ص 56.

(2)- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، 2000، ص18.

(3)- سلوى الشعراوي جمعة وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2004، ص 29.

(4)- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، ط 3، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007. ص 15. ص 15.

(5)- نصر محمد مهنا، الإدارة العامة الحديثة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 45.

(6)- NICHOLAS Henry, Public Administration and Public Affairs , Engle-wood Cliffs, NJ Prentice-Hall, 1980, p303.

(7)- DIMOCK Marshall ، GLADYS O. Dimock , Public Administration , New York, Holt Rinehart and Winston, 1969, p 110.

(8)- NICHOLAS Henry, op-cit, pp 298-303.

(9)- مصطفى عبد اهلل خشيم، نظريات علم الإدارة العامة، منشورات جامعة الفاتح، طرابلس، 2001، ص 30.

(10)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 28.

(11)- كامل بربر، المرجع السابق الذكر، ص 69 - 70.

(12)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 58.

(13)- مرجع ذاته، ص 58.

(14)- يعتبر جيمس أندرسون "أننا نعيش في مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، حيث تكون فيها فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية (أي الجهاز الإداري) في رسم وتنفيذ السياسات العامة". للتوسع راجع جيمس أندرسون، المرجع السابق الذكر، ص 58.

(15)- مرجع ذاته، ص 60.

(16)- برهان الدين الخطيب، المؤسسات الدستورية والإدارية اللبنانية والآليات في رسم وتنفيذ السياسات العامة، مجلة الحياة النيابية، عدد 104، أيلول / سبتمبر 2017، ص 150-149.

(17)-Harmon ZEGLER, Hendrick DATEN, Interest Group in the States, In Jacob, Herbert & vines, Kenneth N (Eds). Politics in the American states, 2nd. Edition, Boston; little, Brown,1971, P. 126.

(18)- لمزيد من التفاصيل بهذا الخصوص ينظر: جيمس اندرسون، مرجع سابق.

(19)- مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الأحزاب السياسية، ص 10.

(20)- للتوسع راجع علي الدين هلال، نيفين سعد، النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغير، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص 168.

(21)- يعطي الدكتور محمد منذر للبرامج التي تضعها الأحزاب السياسية حيزاً مهماً في العمل الحزبي فهي أحد الشروط الرئيسية لقيام أي تحالف جبهوي.. والانعكاس الظرفي للأختيارات السياسية. راجع الدكتور منذر محمد، الجبهة والحزب السياسي . مبادئ عامة ومنطلقات أساسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2004، ص 17 – 18.

(22)- للتوسع في تناول جماعات الضغط ووسائل عملها راجع محمد منذر، علم السياسة، الطبعة الثالثة، لا ذكر لاسم دار النشر، 2008، ص 213.

(23)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 63.

(24)- إبراهيم درويش، النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة،

1968، ص 201.

(25)- للتوسع في تناول الرأي العام راجع الدكتور محمد منذر الذي يعتبر أن الحكومة واسطة يمكن عن طريقها تحقيق أسمى ما يصبو إليه الناس، وينظر إلى موظفيها خداماً عموميين يختارون ليعبروا عن إرادة الشعب ويقوموا بتنفيذ هذه الإرادة. د. محمد منذر، علم الساسة، المرجع السابق الذكر، ص 234.

(26)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 67 - 68.

(27)- إبراهيم حمادة بسيوني، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، 1993، ص 109.

(28)- كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان التحديات والإصلاح، دار المنهل، بيروت، 2006.، ص 70.

(29)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 31 - 32.

(30)- لمراجع نموذج أيستون للنظام السياسي راجع علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص 143، وكامل بربر، المرجع سابق، ص 60 - 61. وجيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 32 وما بعدها.

(31)-David EASTON, A Systems Analysis of Political Life, John Wiley and Sons Inc., New York, 1965, p. 32.

(32)- للتوسع في تناول هذا الموضوع راجع د. علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص 143 وما بعدها.

(33)- علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص 150-149.

(34)- برهان الدين الخطيب، مرجع سابق، ص 158-130.

(35)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 45.

(36)- علي حسين الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، مرجع سابق ذكر، ص 25.

(37)- أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الدول في الماضي والحاضر، الجزء الأول، دار العلم الملايين، بيروت، 1964، هامش ص 34.

(38)- علي حسين الشامي، التقسيمات الإدارية والانتخابية، النموذج الأفضل للبنان، رشاد برس، بيروت – لبنان، 2005.، ص 7 وما بعدها.

(39)- علي حسين الشامي، التقسيمات الإدارية والانتخابية، مرجع سابق، ص 7.

(40)- للتوسع في هذا الموضوع راجع جميل قاسم، علاقة السياسة بالإدارة، دار الفرقان ومؤسسة الرسالة، بيروت- لبنان، 1983، ص 9 - 10.

(41)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 51.

(42)- جميل قاسم، المرجع السابق الذكر، ص 10.

(43)-Stephen P. ROBBINS, Organizational Behavior: Concepts, Controversies, Applications, 8th. Edition, Prentice Hall International, London, 1998, P. 40.

(44)- للتوسع في تناول هذا الموضوع نقترح مراجعة محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والأساليب، دار المسيرة، عمان، 1999، ص 343. وأيضاً كاسر نصر المنصور، إدارة المعلومات ومشكلات التنمية الإدارية في الوطن العربي، القيادة الإبداعية في مواجهة التحديات المعاصرة للإدارة العربية، المؤتمر العربي الثاني في الإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية – القاهرة، 8-6 تشرين الثاني (نوفمبر) 2001، ص 503.

(45)- فيصل المناور، منى العلبان، بناء السياسات العامة، سلسلة جسور التنمية، العدد 157، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2022، ص 17-16.

(46)- سامي منقارة، الإدارة الفضلى في القطاعين الخاص والعام، مؤسسة بحسون، بيروت، 1996، ص 165.

(47)- مجال زيدان، تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق حالة الجزائر،2009-1989،

أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية تخصص تنظيم إداري وسياسي، جامعة الجزائر 3، 2013، ص 32.

(48)- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط3، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2014، ص35.

(49)- جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 191.

(50)- فيصل المناور، منى العلبان، مرجع سابق، ص 18.

(51)- حاج مهيوب عقيلة، موسى سيدي، مضامين عملية تقييم السياسات العامة: المعياري والمؤشرات، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، م 06، العدد 02، 2013، ص ص 171-163-113.

(52)- حاج مهيوب عقيلة، موسى سيدي، مرجع سابق، ص ص 169-167.