# نبذة تعريفية حول كتاب:
# السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل

فهمي خليفة الفهداوي

يعد كتاب السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، من الكتب المهمة في مجاله، أشرف على نشر الطبعة الخامسة عام 2019 دار المسيرة للنشر والتوزيع في العاصمة الأردنية عمان، يذكر المؤلف في مقدمة الكتاب أن قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي والمجتمعي وأن دوافع عملياتها تتركز في خارجها أكثر مما تتركز داخلها، مشيرا إلى أن الكتاب يتناول قضايا، وحالات ذات خصوصية بيئية ومجتمعية؛ منطلقة من الواقع العربي والإسلامي.

يجيب كتاب السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عن عدد من الأسئلة الراهنة مثل:

• ما المشكلة التي تدفع بالحكومات إلى الانكفاء في دوامة المعالجات التعسفية والحلول غير الذاتية والبيئية أو المجتمعية، والتعويل على الحلول والمعالجات المصطنعة والمستوردة من خارج انتمائها الاجتماعي؟

• لما نصنع السياسة العامة، بعيدا عن الإدارة العامة، وبعيدا عن الدور الاجتماعي الريادي، للحلول الأصلية المتجذرة أصلا في ذهنية صانعي السياسة العامة، ضمن واقعنا العربي المعاصر؟

• لماذا لم تحظ قضايا المجتمع العربي، بالسياسات العامة ذات الحلول الشافية والنهائية، بالرغم من تعدد حالات السياسة العامة المتخذة بشأنها؟

يحتوي الكتاب على 365 صفحة مقسم إلى (تسعة فصول) شكلت خارطة لولوج ميدان السياسة العامة، يمكن أن تكون باقتدار رافعة للأداء الحكومي، وتخصيبا للقرار السياسي، وتحقيقا للغيات والأهداف التي تسعى الدولة إلى إنجازها على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكيف يمكن أن تحقق للمواطن التنمية والرفاه في كافة المجالات: صحة، وإسكان، وتعليم، وأمن غذائي، ومواصلات، وأمن وطني، ورفاه اقتصادي واجتماعي...

تطرق (الفصل الأول) إلى نشأة السياسة العامة، وكيف أن الاهتمام بها شهد تطورا بين الحربين العالميتين بسبب تجارب المدرسة السلوكية وما توصلت اليه من نتائج، وازداد الاهتمام بعد الحرب العالمية الثانية بعد المناداة بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي، وإعادة بناء الاقتصاد القومي وغير ذلك، مما يتعدى حدود القطاع الخاص

وقدراته الخدمية، خاصة في الدول النامية التي حظيت بالاستقلال الوطني، لفت المؤلف إلى أن بروز مصطلح «علم السياسة العامة» تبلور نتيجة جهود عالم الاقتصاد السياسي « هارولد دي .لاسويل Harlod D.Lasswell ، الذي قدمه في كتابه « السياسة: من يحوز على ماذا؟ ومتى وكيف؟ «، كما ناقش الفصل الأول تطور مفاهيم السياسة العامة في طورها الحديث، والتركيز على توضيح مفاهيم السياسة العامة، عبر منظور ممارسة القوة. وأيضا منظور تحليل النظام، ثم منظور الحكومة كما تناول الفصل العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة، المتمثلة في: المطاليب السياسية، إعلان محتويات السياسة، مخرجات السياسة، آثار السياسة. وتطرق الفصل أيضا إلى الأهداف المترتبة عن دراسة السياسة العامة، من حيث تطبيق المنهج العلمي السليم في دراسة قضايا السياسة العامة، ودعم الإمكانات والقدرات المهنية في عملية السياسة العامة، وتنضيج الأفكار والممارسات والسياسات، انتهاء بأهم خصائص السياسة العامة.

تناول (الفصل الثاني)أنماط السياسة العامة، ومرتكزاتها البنوية، حيث تضمن توضيح مستويات السياسة العامة، عبر الإطار العام، بوصفها سياسة عامة كلية Macro، وجزئية Micro، وفرعية Subsystem ، فضلا عن تناول المستوى العقيم Barren للسياسة العامة، وما يتعلق بالمستوى العقيم أشار المؤلف إلى المؤسسات والمنظمات الدولية التي باتت أغلب قراراتها إزاء الشرق الأوسط تسم بالفوضوية واللامنطقية إزاء حالات اللاقرار تجاه ( الكيان الإسرائيلي)، كما تناول الفصل مستويات السياسة العامة، في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة على المستوى : التشريعي، الحكومي ، الإداري، الاجرائي ، بينما تضمن الفصل مع ذلك تصنيف أنواع السياسات العامة، في ضوء أهداف الدولة الكبرى، للحفاظ على النمو الاقتصادي ولأجل تحسين الظروف المجتمعية، والأمن الوطني، وكذلك التصنيف المعبر عن أفعال الحكومة، من حيث السياسات العامة الاستخراجية والتوزيعية، وإعادة التوزيع، والتنظيمية، والرمزية، وأيضا في إطار القوى السياسية المتنافسة في المجتمع المتعدد، من حيث كون السياسة العامة تمثل الأغلبية، أو جماعة المصلحة، أو العميل أو التابع، أو صاحب الاهتمام العام، أو الأحزاب السياسية. واختتم الفصل تناوله للأدوات المعتمدة في السياسة العامة، مثل القواعد الملزمة، وعمليات البرنامج، والإعانات المالية ودفع الأجور، وفرض الضريبة، والاقتناع الأخلاقي.

اهتم (الفصل الثالث) بتحليل السياسة العامة، على مستوى الأطر والمنهجية والأبعاد، مؤكدا على أن تحليل السياسة العامة عملية (قبلية ومتواكبة وبعدية) ، مبتدئا بتطور الاهتمام بالتحليل، مشيرا إلى أن آثار الحضارات في بلاد الرافدين ووادي النيل، والصين ، والهند إنما أقيمت من خلال ممارسات وتفضيلات تقترب من تحليل السياسة العامة، كانت تتجاوب مع الظروف البيئية والمجتمعية السائدة في تلك الحضارات. والاهتمام بعملية تحليل السياسة العامة هدفه رفع كفاءة البرامج الحكومية وزيادة فاعليتها، وبلوغ أهدافها المخطط لها على وجه الصحة والضمانة المؤكدة. ثم هي عملية منهجية

لها حدودها وخصوصيتها ولها اساليبها وتقنياتها وأدواتها فهي عملية نقدية موضوعية تقويمية، ثم تناول تعريف تحليل السياسة العامة، وسرد عدد كبيرا من التعريفات، مؤكدا على أن التعريفات السابقة بشكل عام ترتبط بالقضايا والمشكلات العامة، المرتبطة بالنواحي الاجتماعية فضلا على اعتمادها الوسيلة التحليلية، وأهتم الفصل الثالث أيضا، بالاختصاصات الشاملة لتحليل السياسة العامة، من حيث مرتكز الاهتمامات، ونطاق ومجالات الدراسة والتحليل. ثم الخطوات المنهجية الثمانية في تحليل السياسة العامة، ومن بعدها الخصائص الثمانية المميزة لتحليل السياسة العامة، ثم ذكر الصعوبات التي تواجه المنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة، وخُتم الفصل بالاشتراطات الهامة في التحليل للسياسة العامة بصورة فاعلة.

تناول (الفصل الرابع) نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة مثل: (الأنموذج الكلي الرشيد) الذي يظهر في مسارين: الأول: عدم تبني أية سياسة ترتفع تكلفتها، وتزيد على عوائدها، الثاني: تبني سياسات تزيد عوائدها على كلفة تطبيقها. (الأنموذج التدريجي) ويعني استمرار النشاطات الحكومية السابقة مع شيء من التعديلات التدريجية وذلك بتجزيئة المشكلات للتمكن من اختيار القرار الأفضل، بالتركيز على الأهداف قصيرة المدى وليس على التخطيط طويل الأجل، أما أنموذج (الفحص المختلط) يجمع بين النموذجين السابقين؛ لصناعة سياسة عامة تتسم بالحركة والديناميكية والواقعية، ولتتخلص من عيوب النموذجين السابقين، (أنموذج نظرية اللعب) ينطلق هذا الأنموذج من فرضية أن الإنسان لاعب ، والافراد ينخرطون في دائرة من اللعب أو المباريات المتواصلة منذ طفولتهم، تظهر في صور التنافس والتخاصم والحروب، وتظهر أيضا في المساومات بين العمال والإدارة، والتنافس في الأسعار، أو المفاوضات بين الدول، والتنافس بين المرشحين، وأخيرا (أنموذج الاختيار العام). وهو دراسة اقتصادية في صنع القرار واتخاذه، على أساس ان منهجية الاختيار العام ذات طابع اقتصادي، تفترض أن سلوك الاختيار العام يقوم على أسباب اقتصادية، كما يفترض أن الاختيار عقلاني يسعى إلى تعظيم المنفعة. وتضمن الفصل كذلك بحث القيم الموجهة لسلوك صانعي القرار ومتخذيه في السياسة العامة، مثل القيم السياسية العامة والتنظيمية والايديولوجية والفردية الموقفية.

واختص (الفصل الخامس) بنماذج صنع السياسية العامة، من منظور العملية، حيث تكمن أهمية العملية في كونها تعد المفتاح الأساسي للمعرفة بالسياسات العامة وبطرق صنعها ومحتوياتها وعملياتها ومخرجاتها وتقويمها، ثم تحليلها ودراسة معلوماتها ودعمها وتحسينها. مثل (أنموذج الجماعة)، الذي يرى في السياسة العامة محصلة مفتاح كفاح الجماعات للتعبير عن إرادتها، (أنموذج النخبة) يؤكد أن السياسة العامة تعبر عن قيم وتفضيلات النخبة الحاكمة وليس عامة الناس، فالفلسفة التي يقوم عليها هذا النموذج أن المجتمع ينقسم إلى فئتين القلة التي تملك القوة والأكثرية مستضعفة، ( أنموذج النظم)، يرى أن السياسة العامة هي مخرج للنظام السياسي الكلي القائم في المجتمع والبيئة

الاجتماعية، (الأنموذج المؤسسي) يفترض أن سياسة معينة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة، ما لم تقم المؤسسات الرسمية بتبنيها وتطبيقها وهي : المؤسسة التشريعية، والتنفيذية ، والقضائية، وذلك لما تمتلكه من ميزات تمكن السياسة العامة من تثبيت وجودها في المحيط العملي والاجتماعي، (أنموذج العمليات والأنشطة الوظائفية)، ينطلق من كون السياسة العامة نشاط سياسي من خلال الجمع بين النشاطات والعمليات الوظيفية، ثم (أنموذج دراسة الحالة) حيث يقوم بدراسة تحليلية لكل حالة أو مشكلة على حدة ليتم صناعة القرار المناسب للسياسة العامة اعتمادا على لملاحظات التجريبية لكل حالة مثال قضية التلوث البيئي .

يتناول (الفصل السادس) البيئة المؤثرة، وصناع السياسة العامة، إذ تناول البيئة التي تتفاعل معها السياسية العامة ممثلة: العوامل الاجتماعية، والثقافية، والحضارية، والسياسية، والاقتصادية، والظروف والمتغيرات الدولية والعالمية، كما تناول الجهات الصانعة للسياسة العامة، وهم صانعو السياسة الحكوميون مثل: المشرعين، التنفيذيين، الأجهزة الإدارية، المحاكم، وكذلك غير الحكومين مثل: جماعات المصالح، الأحزاب السياسية، المواطن فهم يشاركون في في صنع السياسة العامة من خلال التأثيرات والضغوط التي يطلقونها

أوضح (الفصل السابع) عملية صنع السياسة العامة، وذلك من خلال جدولة مهام السياسة العامة، وطرق تنظيم أجندة قضايا السياسة العامة (الجدول النظامي والجدول المؤسسي)، كما تناول فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة. وقدم الفصل صياغة أنموذج عملي- تجريبي (مقترح)، لصنع سياسة عامة وطنية، وأوضح المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة مثل قيم الفرد والانتماء لحزب سياسي ومصالح الناخبين والرأي العام، وطرح استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة عبر مداخل صانع القرار والتحزب والعملية، ومن خلال: المساومة، وتشكيل التحالف، والمنافسة، والصراع، والتعاون، والإقناع، والأمر، ثم بيان أهم المشكلات في عملية صنع السياسة العامة.

(الفصل الثامن) بحث عملية تنفيذ السياسة العامة، عرّف في البداية مفهوم السياسة العامة، مؤكدا على أنها توجه نحو أهداف يقتضي تحقيقها إيجاد عملية متكاملة لأغراض التنفيذ، موضحا الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة، كالأجهزة الإدارية من خلال تخصصاتها وصلاحياتها في حدود المكان والبيئة والإمكانات المتاحة وهي عادة ما تتمتع بصلاحيات واسعة ، بالإضافة إلى المشرعين، بحكم سلطتهم التشريعية يؤثرون على القرار التنفيذي، والقضاء والمحاكم، لأنها تتمتع بسلطة اجراء التحقيقات وكشف الفساد، وتطبيق اللوائح، وتفسير القوانين، ومجموعات الضغط والناخبين، ووسائل الإعلام، والوسطاء. وأوضح المستلزمات المطلوبة في عملية تنفيذ السياسة العامة، مثل: عناصر التنفيذ، والبناء التنظيمي، والطاعة والاستجابة القانونية، والاعتبارات الإدارية والتنظيمية في صنع السياسات الإدارية والتنفيذية. كما تضمن الفصل بيان محور هام

يتعلق بوصل الحلقة المفقودة وردم الفجوة الشائعة في تحليل تنفيذ السياسة العامة، وبالتالي تناول طبيعة النماذج الإدارية والتنظيمية المستخدمة في عملية تنفيذ السياسة العامة مثل: الأنموذج الهرمي، والأنموذج الحديث غير التقليدي.

(الفصل التاسع) الأخير تناول موضوع «تقويم السياسة العامة»، حيث بدأ بتعريف مفهوم التقويم، مشددا على أن التقويم يجب أن يكون ضمن جميع عمليات السياسة العامة، وذكر أن أهمية التقويم تظهر في إثبات الجدوى، كما يبعد العشوائية عن مضامينها، وتناول كيفية تقويم أثر السياسة العامة، والجهات التي تتولى تقويم السياسة العامة مثل: صناع السياسة العامة، ومن يتولى تنفيذها، ومثل ذوي الاختصاص من المقومين. كما تناول الفصل أنواع التقويم في السياسة العامة، ومعايير التقويم والمستلزمات الإجرائية في عملية التقويم، ومظاهر أدائها، وأخيرا، مشكلات تقويم السياسة العامة، وموقف عملية التقويم من آثار السياسة العامة.