



السياسة العامة

منظور كلي في البنية والتحليل

PUBLIC POLICY

MACRO PERSPECTIVE IN STRUCTURE & ANALYSIS

الدكتور
فهمي خليفة الفهداوي



الفهرس

المقدمة	17
---------	----

الفصل الأول

نشأة السياسة العامة وتطور مفاهيمها الحديثة

أولاً: نشأة السياسة العامة وتطورها	29
ثانياً: مفاهيم السياسة العامة وتطورها في ضوء المنظورات الفكرية الحديثة	34
السياسة العامة من منظور ممارسة القوة	34
السياسة العامة من منظور تحليل النظام	35
السياسة العامة من منظور الحكومة	37
ثالثاً: العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة	42
المطالب السياسية	43
قرارات السياسة	44
إعلان محتويات السياسة	44
مخرجات السياسة	44
أثر السياسة	45
رابعاً: الأهداف المترتبة عن دراسة السياسة العامة	45
تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسة العامة	45
دعم الإمكانيات والقدرات المهنية في عملية السياسة العامة	47
تنضيج الأفكار والتجارب السياسية	48
خامساً: خصائص السياسة العامة	48
أن السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية	49

49	أن السياسة العامة ذات سلطة شرعية
50	أن السياسة العامة نشاط هادف مقصود
51	أن السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية
52	أن السياسة العامة شاملة وتمتد لعموم المجتمع المقصود بها
52	أن السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية
53	أن السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام
54	أن السياسة العامة تعكس ما يسمى (الجدوى السياسية)
56	مصادر الفصل الأول

الفصل الثاني

أنماط السياسة العامة ومرتكزاتها البنيوية

63	أولاً: مستويات السياسة العامة ضمن الإطار العام
63	السياسة العامة الكلية
64	السياسة العامة الجزئية
65	السياسة العامة الفرعية
66	ثانياً: المستوى (العقيم) في السياسة العامة
66	هل ثمة مستوى عقيم للسياسة العامة؟
71	ثالثاً: مستويات السياسة العامة في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة أو الحكومة
72	السياسات العامة على المستوى التشريعي
72	السياسات العامة على المستوى الحكومي
73	السياسات العامة على المستوى التنفيذي الإداري
74	السياسات العامة على المستوى الفني والإجرائي
	رابعاً: تصنيف أنواع السياسات العامة في ضوء الأهداف الكبرى التي تقوم عليها
76	علاقات الدولة أو الحكومة مع مجتمعتها الداخلي، ومع المحيط الخارجي
76	السياسات العامة المتخذة لأجل الحفاظ على نمو وتطوير المجالات الاقتصادية

السياسات العامة المتخذة لأجل تحسين الظروف المعيشية والاجتماعية للمجتمع	76
السياسات العامة المتخذة لأجل الحفاظ على الأمن الوطني	77
خامسا: تصنيف السياسات العامة في ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة ضمن المجتمع المعني بها، وما يترتب عن ذلك من الآثار القائمة على صعيد المجتمع والسياسة	78
السياسات العامة (الاستخراجية)	78
السياسات العامة (التوزيعية)	79
السياسات العامة (لإعادة التوزيع)	80
السياسات العامة (التنظيمية)	80
السياسات العامة (الرمزية)	82
سادسا: تصنيف أنواع السياسات العامة في ضوء القوى السياسية المتنافسة ضمن البناء التعددي للمجتمع	83
السياسات العامة تمثل (الأغلبية)	83
السياسات العامة تمثل (جماعة المصلحة)	83
السياسات العامة تمثل (العميل أو التابع)	84
السياسات العامة تمثل (صاحب الاهتمام العام)	85
السياسات العامة تمثل (الأحزاب السياسية)	85
سابعا: الأدوات المعتمدة في السياسات العامة	88
القواعد الملزمة	89
عمليات البرنامج	90
الإعانة المالية ودفع الأجور	91
فرض الضريبة	92
الإقناع الأخلاقي	92
مصادر الفصل الثاني	94

الفصل الثالث

تحليل السياسة العامة: الأطر، والمنهجية، والأبعاد

99	مدخل
99	أولاً: تطور الاهتمام بتحليل السياسة العامة
103	ثانياً: تعريف تحليل السياسة العامة
106	ثالثاً: الاختصاصات الشاملة لتحليل السياسة العامة
106	من حيث مرتكز الاهتمامات
106	من حيث نطاق ومجالات الدراسة والتحليل
108	رابعاً: الخطوات المنهجية لتحليل السياسة العامة
108	التعرف على مشكلة السياسة العامة، ودراسة أبعادها
109	تجميع المعلومات المتكاملة
111	ترشيح بدائل الحلول
112	اختيار البديل الأفضل
113	الاختبار التجريبي للبديل
115	التنفيذ الفعلي للبديل
116	المتابعة ورقابة التنفيذ
118	تقويم النتائج والآثار
119	خامساً: الخصائص المميزة لتحليل السياسة العامة
124	سادساً: الصعوبات التي تواجه المنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة
127	سابعاً: الاشتراطات الهامة في التحليل للسياسة العامة بصورة فاعلة
129	مصادر الفصل الثالث

الفصل الرابع

نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة

أولاً: الأنموذج الكلي الرشيد	135
العناصر الأساسية التي تشكل آليات الأنموذج الكلي الرشيد في عملية اتخاذ القرار	
للسياسة العامة	136
مبررات الرشيد في أنموذج القرارات للسياسة العامة	136
النظرة التحليلية في تفسير آليات الأنموذج الكلي الرشيد المعتمدة في اتخاذ القرار	138
ثانياً: الأنموذج التدريجي	140
نقد (لندبلوم) للأنموذج الكلي الرشيد	141
المنطق الفلسفي للأنموذج التدريجي	142
الأساسيات المنهجية في الأنموذج التدريجي لاتخاذ القرارات	144
ثالثاً: أنموذج الفحص المختلط	146
رابعاً: أنموذج نظرية اللعب	154
المكونات المنهجية والمعرفية لنظرية اللعب	155
دور أنموذج نظرية اللعب في عملية صنع القرار واتخاذ	156
الإمكانية التطبيقية لأنموذج نظرية اللعب في عملية اتخاذ القرارات للسياسة العامة	157
خامساً: أنموذج الاختيار العام	159
الأساس الاقتصادي لأنموذج الاختيار العام	160
المضامين الفلسفية لأنموذج الاختيار العام	161
تطبيق أنموذج الاختيار العام في اتخاذ القرار وفي تقدير السياسة العامة	163
سادساً: القيم الموجهة لسلوك صانعي القرار ومتخذي في السياسة العامة	165
القيم السياسية	167
قيم السياسة العامة	167

168	القيم التنظيمية
169	القيم الإيديولوجية
170	القيم الفردية
170	القيم الموقفية
172	مصادر الفصل الرابع

الفصل الخامس

نماذج صنع السياسة العامة من منظور العملية

179	تقديم
180	أولاً: أنموذج الجماعة
181	المحور الفكري الذي يعبر عن أنموذج الجماعة وعن بنائها ووظيفتها، وعن دورها وتأثيرها في السياسة العامة
182	المحور التوازني الذي يحقق توازن النظام السياسي
183	ثانياً: أنموذج النخبة
184	الفلسفة التي يقوم عليها أنموذج النخبة
185	تطبيقات أنموذج النخبة في تحليل السياسة العامة
187	ثالثاً: أنموذج النظم
188	الرؤية الفلسفية للأبعاد التي يطرحها أنموذج النظم
188	النمذجة التجريدية لغرض تمثيل الحياة السياسية والوقوف الحقيقي لدراسة السياسة العامة، كأسلوب اعتمده أنموذج النظم في تحليلاته للسياسة العامة
189	المنهجية التشغيلية لأنموذج النظم في السياسة العامة
193	رابعاً: الأنموذج المؤسسي
197	خامساً: أنموذج العمليات والأنشطة والوظائفية
198	العمليات الوظيفية من خلال الأنشطة السبعة التي قدمها هارولد لاسويل
198	الأنشطة والمبادئ التي تمثل القواعد الأساسية الخمسة التي قدمها (إي كويد)

199	أساسية، كما ذكرها (توماس داي)
202	سادسا: أنموذج دراسة الحالة
207	مصادر الفصل الخامس

الفصل السادس

البيئة المؤثرة وصناع السياسة العامة

211	أولا: البيئة التي تتفاعل معها السياسة العامة
213	الثقافة السياسية
218	الظروف الاجتماعية والاقتصادية
223	الظروف والمتغيرات الدولية والعالمية
228	ثانيا: الجهات الصانعة للسياسة العامة
229	صناع السياسة العامة الرسميون
235	صناع السياسة العامة غير الرسميين
244	مصادر الفصل السادس

الفصل السابع

عملية صنع السياسة العامة

249	أولا: جدولة مهام السياسة العامة (الأجندة)
251	ثانيا: طرق تنظيم الأجندة أو جدولة قضايا السياسة العامة
251	الجدول النظامي
251	الجدول المؤسسي
253	ثالثا: فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة
257	رابعا: صياغة أنموذج عملي - تجريبي (مقترح) لصنع سياسة عامة وطنية في إحدى حكومات الدول العربية إزاء قضية التأمين الصحي لمواطنيها

258	مبررات تحول مشكلة التأمين الصحي للمواطنين إلى قضية سياسية عامة
259	طبيعة رد الفعل الحكومي والمؤسسي إزاء التعامل الموقفي مع المطالب العامة التي جسمت لقضية التأمين الصحي للمواطنين
260	منطلقات الجهود التحليلية والتقويمية للمحللين، ولدراسات اللجان المختصة، فمن تكلفوا رسميا بدراسة وتحليل القضية محط الاهتمام
261	جدولة القضية ضمن أجندة أعمال الحكومة والمناقشة مع البرلمان بخصوصها
262	مناقشة القضية
263	صياغة السياسة العامة إزاء القضية المطروحة
265	تبني توصيات السياسة العامة النهائية
267	إعلان قرار السياسة العامة على المواطنين
267	خامسا: المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة
268	قيم الفرد
270	الانتماء لحزب سياسي
270	مصالح الناخبين
271	الرأي العام
272	سادسا: استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة
274	المساومة
275	تشكيل التحالف
276	المنافسة
277	الصراع
277	التعاون
278	الإقناع
278	الأمر
280	سابعا: مشكلات عملية صنع السياسة العامة

مشكلات تتعلق بالمعلومات والتغذية الراجعة التي تحتاجها عملية صنع السياسة العامة	281
مشكلات ترتبط بالقيود المفروضة على السياسة العامة من خلال الإطار المؤسسي المحيط بعملية الصنع	282
مشكلات تتعلق بصانع السياسة شخصيا، وكميقات مؤسسية	282
مشكلات تتعلق بإخفاق السياسات العامة المتخذة	283
مصادر الفصل السابع	285

الفصل الثامن

عملية تنفيذ السياسة العامة

أولا: التعريف بمفهوم تنفيذ السياسة العامة	289
ثانيا: الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة (الأجهزة الإدارية)	290
المشرعون	291
القضاء أو المحاكم	291
مجموعات الضغط والناخبون	292
وسائل الإعلام	293
الوسطاء	293
ثالثا: مستلزمات العملية التنفيذية للسياسة العامة	295
عناصر التنفيذ	295
البناء التنظيمي للإدارات التنفيذية	296
الطاعة والاستجابة القانونية	300
الاعتبارات الإدارية والتنظيمية في صنع السياسات الإدارية والتنفيذية	303
رابعا: وصل الحلقة المفقودة وردم الفجوة في تحليل السياسة العامة	306
خامسا: طبيعة النماذج الإدارية والتنظيمية المستخدمة في عملية تنفيذ السياسة العامة	314

314	.....	الأنموذج الهرمي التقليدي
316	.....	الأنموذج الحديث غير التقليدي
322	.....	مصادر الفصل الثامن

الفصل التاسع

تقويم السياسة العامة

327	.....	مدخل
328	.....	أولا: التعريف بمفهوم التقويم
330	.....	ثانيا: تقويم أثر السياسة العامة
333	.....	ثالثا: الجهات التي تتولى عملية تقويم السياسة العامة
334	.....	التقويم من قبل صانعي السياسة العامة
335	.....	التقويم من قبل منفذي السياسة العامة
336	.....	التقويم من قبل المقومين المتخصصين
337	.....	رابعا: أنواع التقويم في السياسة العامة
337	.....	التقويم المتقدم أو تقويم السياسة العامة
338	.....	التقويم الاستراتيجي
338	.....	تقويم عمليات تنفيذ البرنامج
338	.....	تقويم الفاعلية
338	.....	تقويم الكفاءة
339	.....	تقويم النتائج
339	.....	خامسا: معايير التقويم في السياسة العامة
343	.....	سادسا: المستلزمات الإجرائية في عملية تقويم السياسة العامة
343	.....	متطلبات عملية التقويم
343	.....	إدارة عملية التقويم والمباشرة بتنفيذها والتأكد من جدواها

344	 سابعا: مظاهر أداء عملية التقويم في السياسة العامة
344	 الإشراف أو المراجعة البرلمانية
344	 مكتب المحاسبة العام
345	 المجالس الرئاسية
345	 الإدارات الحكومية
347	 ثامنا: مشكلات تقويم السياسة العامة
348	 المشكلات المنهجية المندرجة في التقويم الفني والتخصصي
349	 المشكلات التقويمية المندرجة ضمن محيط البرنامج محل التقويم
350	 المشكلات التقويمية المندرجة في طبيعة السياسة العامة
350	 المشكلات المتعلقة بنتائج التقويم
351	 المشكلات المتعلقة بالبيئة والمحيط الخارجي
351	 المشكلات المتعلقة بالأبعاد الفلسفية لمضمون النفع العام والخدمة العامة
352	 المشكلات المتعلقة بالجوانب الأخلاقية
353	 تاسعا: موقف عملية التقويم من آثار السياسة العامة
356	 مصادر الفصل التاسع