

**التنظيم الدستوري لصنع السياسات العامة
(دراسة مقارنة: مصر وفرنسا وأمريكا)**

**د. كريم سيد محمد السيد أبو العزم
مدرس القانون العام - كلية القانون - الجامعة البريطانية في مصر**

التنظيم الدستوري لصنع السياسات العامة

(دراسة مقارنة: مصر وفرنسا وأمريكا)

د. كريم سيد محمد السيد أبو العزم

ملخص

لقد تناول هذا البحث دور السلطات الرسمية في السياسات العامة في مراحلها المختلفة (صنع السياسات، تنفيذ السياسات، تقييم وتقويم السياسات)، وذلك في إطار تحليلي مقارنة بين وضع هذه السلطات في العديد من الدول وهم جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية الفرنسية. وقبل البدء في تناول أدوار السلطات المختلفة في السياسات العامة تم تعريف المفهوم بالدستور وأهميته وبصفة خاصة أهمية تضمنه وتحديد له لسلطات الدولة المختلفة. وفي سبيل ذلك تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لتحليل النصوص القانونية في دساتير الدول محل البحث، ومن ناحية أخرى تم استخدام المنهج المقارن عند المقارنة بين دساتير الدول سالفة الذكر.

الكلمات المفتاحية:

الدستور، السياسات العامة، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية.

The Constitutional Organization for Public Policy Making: Comparative study (France, USA, and Egypt)

Abstract

This paper examines the role of official authorities in public policies at different stages (policy making, policy implementation, policy evaluation and evaluation), in a comparative analytical framework between the status of these authorities in many countries, Arab Republic of Egypt, United States of America and French Republic. Before beginning to address the roles of different authorities in public policies, the concept was define by the Constitution and its importance, in particular the importance of ensuring it and defining it to the various state authorities. We used a various methodology, the analytical descriptive approach was use to analyze the legal texts in the constitutions of the countries in

question. On the other hand, the comparative approach was use when comparing the constitutions of the above-mentioned countries.

Key Words:

Constitution, Public Policy, Government, Parliament.

مقدمة

يعتبر دستور أي دولة في العالم هو أعلى الوثائق القانونية منزلة، ويندر وجود وثائق أو مبادئ عليا تعلق هذه الدساتير، لأنه إذا كانت هناك مبادئ مستقر عليها في ضمير الجماعة يتم تضمينها بالدستور، وتقوم دساتير معظم الدول بتنظيم أهم المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات وتوزيع الاختصاصات والسلطات وتنظيم العمل بهم. فالدستور يهتم بتنظيم التعايش السلمي بين السلطة والحرية باعتبار أن هذا التعايش ضروري للمحافظة على السلام الاجتماعي الذي يُشكل أساس الحكم في الدولة⁽¹⁾. فأبي دستور يتضمن تنظيم عمل السلطات الثلاث- التنفيذية والتشريعية والقضائية- وعلاقتهم ببعضهم البعض وحدود هذه العلاقة، فهناك من الدساتير التي تأخذ بنظام الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، وهناك من تأخذ بالفصل المرن بين السلطات، وكل هذا يؤثر بشكل كبير على ما يتعلق بالسياسات العامة داخل الدولة من حيث المختصين بذلك أو من حيث مدى قدرة السلطات الأخرى من التدخل في هذه السياسات سواء بتعديلها أو بإلغائها.

وتتفاوت درجة اشتراك المؤسسات السياسية المختلفة في رسم السياسات العامة من نظام إلى آخر ومن فترة إلى أخرى داخل نفس النظام السياسي. فهي تتأثر بما يحدث من متغيرات سياسية ودستورية واقتصادية. ولقد أدت هذه التغيرات التي حدثت في نهاية

(1) Maurice Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel, (Paris: Librairie du Recueil Sirey), 2e *Édition*, 1929, p.30.

Jean Gicquel, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, (Paris: Montchrestien), 10e *Édition*, 1989, pp.19-20.

القرن العشرين سواء على مستوى التوازنات الدولية وما أسفرت عنه من تغييرات كبيرة في نظام الحكم وتحت تأثير العولمة وانبعث المد الديمقراطي، إلى المناداة بضرورة تحديث أنظمة الحكم وتحقيق قدر من الشفافية في السياسات العامة، لذلك فلقد ثار الحديث عن أدوار جديدة لمؤسسات الدولة المختلفة والمتمثلة في السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وتتناول معظم دساتير العالم تنظيم السياسات العامة داخل الدولة، وذلك يعني تحديد دور كل سلطة من هذه السلطات الرسمية فيما يتعلق بعملية صنع السياسات منذ بدائها وحتى نهاية تنفيذها، ولكن تختلف هذه الدساتير من عدة أوجه على حسب نظام الحكم في الدولة، فدستور الولايات المتحدة الأمريكية يوزع الاختصاصات المتعلقة بالسياسات العامة بشكل مختلف عن نظيره في الجمهورية الفرنسية وكذلك عن جمهورية مصر العربية، حيث أن اختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث يتباين حسب كل دولة.

ولتحديد اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاثة فيما يتعلق بالسياسات العامة بشكل دقيق، لا بد من الوقوف على تعريف للسياسات العامة وما هو المقصود بهذا المفهوم وخصائصه، ليس هذا فحسب وإنما لا بد أيضاً أن يتم تحديد أهداف السياسات العامة ومراحل صنع السياسات العامة حتى يتم معرفة اختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث في كل مرحلة من مراحل صنع السياسات العامة وهو ما يُعرف باسم "دورة صنع السياسات" وهذا هو ما ستحاول هذه الدراسة تقديمه.

أولاً: المشكلة البحثية

ان صنع السياسات العامة في أي دولة يمر بالعديد من المراحل، ويوجد خلاف كبير بين علماء السياسة العامة في العالم حول مراحل صنع السياسات العامة، حيث هناك من يجمع عدد من المراحل في مرحلة واحدة، وهناك من يقوم بتقسيم المرحلة الواحدة إلى عدة مراحل، ولكن هذا لا يشكل إشكالية في حد ذاته. وعلى الرغم من هذا الخلاف إلا أن أدوار السلطات الرسمية الثلاث في عملية صنع السياسات العامة يظهر في جميع مراحل هذه العملية ولكن يختلف حجم هذا الاختصاص باختلاف المرحلة، ففي عملية صياغة السياسات العامة يتعاظم دور السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما في

مرحلة التنفيذ فيتعاظم دور السلطة التنفيذية، وفي مرحلة التقييم فإنه يتعاظم دور السلطة القضائية.

وفي ضوء ذلك يمكن التعبير عن المشكلة البحثية من خلال التساؤل البحثي الآتي:
إلى أي مدى يتباين دور السلطات الرسمية- في دساتير الدول محل المقارنة- في السياسات العامة على حسب كل مرحلة فيها؟

ثانياً: أهداف البحث

سعى هذا البحث إلى تحقيق العديد من الأهداف، وهي:
(١) الوقوف على تعريف للسياسات العامة وأهدافها وأنواعها وخصائصها.
(٢) دراسة مراحل صنع السياسات العامة "دورة صنع السياسات".
(٣) التعرف على الأطر الدستورية- في بعض الدول- لتوزيع اختصاصات السياسات العامة بين السلطات الثلاثة.

ثالثاً: التساؤلات البحثية

سعى هذا البحث إلى الإجابة على العديد من التساؤلات فيما يخص دور السلطات الرسمية في صنع السياسات العامة في الدول محل المقارنة، وهي:
(١) ما المقصود بالسياسات العامة؟ وما هي أهدافها وأنواعها وخصائصها؟
(٢) ما هي مراحل صنع السياسات العامة؟
(٣) ما دور السلطات الرسمية في السياسات العامة من واقع دساتير الدول المختلفة؟

رابعاً: منهج البحث

تم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي كمنهج أساسي وذلك في رصد وتحليل مفهوم السياسات العامة والوقوف على مراحل السياسات العامة من خلال ما يعرف باسم "دورة صنع السياسات"، كما تم الاعتماد على منهج تحليل المضمون وذلك في تحليل الأطر الدستورية المنظمة للسياسات العامة واختصاص كل سلطة فيما يتعلق بها في كل دولة من الدول محل المقارنة، كما تم استخدام هذا المنهج المقارن وذلك عند المقارنة بين دساتير الدول محل المقارنة فيما يتعلق بدور سلطاتها الرسمية المختلفة في السياسات العامة.

خامساً: تقسيم البحث

في إطار ما سبق، سوف يتم بيان ماهية السياسات العامة من خلال بيان تعريفها وأهدافها وخصائصها وأنواعها وكذلك مراحلها، ثم سيتم تناول دور السلطات الرسمية في مرحلة صياغة وصنع السياسات العامة، وبعد ذلك سوف يتم العرض لدور السلطات الرسمية في تنفيذ السياسات العامة، ثم أخيراً دور السلطات الرسمية في تقييم وتقويم السياسات العامة، على أن يتم بيان أدوار السلطات الرسمية المختلفة في السياق الدستوري في عدد من الدول، وذلك من خلال النقاط الآتية:

- المبحث الأول: ماهية السياسات العامة.
- المبحث الثاني: مراحل صنع السياسات العامة (دورة صنع السياسات).
- المبحث الثالث: صنع السياسات العامة في دساتير الأنظمة المقارنة.

المبحث الأول

ماهية السياسات العامة

تمهيد

يتم التعبير عن السياسات العامة في كل ما تقوم به الحكومة من أجل تنفيذ برامجها وخططها وتحقيق أهدافها وهذا هو ما يطلق عليه السياسة العامة الإيجابية أي الفعل الذي تقدم عليه الحكومة، أما امتناع الحكومة عن اتخاذ قرار معين بالنسبة لموضوع أو مشكلة معينة يعتبره البعض سياسة عامة أيضاً ولكن سلبية، وقد تعددت تعريفات السياسات العامة منذ ظهور مصطلح السياسات العامة عام ١٩٢٢م لأول مرة حينما حاول عالم السياسة الأمريكي شارلز ماريام الربط بين النظريات السياسية وتطبيقاتها بقصد فهم الأنشطة الفعلية للحكومات^(٢).

(2) Carl E. Van Horn et.al., **Politics and Public Policy**, (Washington D.C.: CQ Press), 3rd Edition, 2001, pp. 27-50.

وحتى يتم الوقوف على ماهية السياسات العامة لا بد أن يتم التعرض لمفهومها أولاً ثم بيان خصائصها، وأخيراً العرض لمراحل عملية صنع السياسات العامة، وذلك من خلال النقاط التالية:

- (١) الإطار المفاهيمي للسياسات العامة.
- (٢) خصائص السياسات العامة.
- (٣) أهداف السياسات العامة.
- (٤) أنواع السياسات العامة.

أولاً: الإطار المفاهيمي للسياسات العامة

تعود السياسات إلى المجتمعات المنظمة من قديم الزمان، سواء اتخذت تلك المجتمعات شكل الدولة المصرية مثل الدولة المصرية القديمة، أو الجماعات البشرية المتناثرة التي لم تكن تُدرك معنى الدولة مثل القبائل وأشباهاها. فالسياسات هي قواعد وخطط وقوانين وبرامج لمواجهة مشكلة حالة أو محتملة ينتظر أن يواجهها المجتمع، وتتخذ قرارات السياسات من جانب قائد المجتمع إما برأيه المنفرد أو بمعاونة من فرد أو فريق من المستشارين. وهذا القائد قد يكون رئيس القبيلة أو رئيس الدولة ونظرته من الملوك والأمراء^(٣).

وفي اللغة الإنجليزية، يعود أصل كلمة Policy وكذلك Politics إلى الكلمة اليونانية Polis والتي تطورت إلى كلمة Politia اللاتينية التي تعني (الدولة) ثم إلى كلمة Policie التي تُشير إلى عملية إدارة الحكومة The Administration of Government أو ممارسة الشؤون العامة The Conduct of Public Affairs. وتم التمييز بين Politics وPolicy، على اعتبار أن الثانية تعني القوانين والقرارات والبرامج المرتبطة بالخدمات المقدمة للمواطنين بشكل مباشر وغير مباشر يفرض تحقيق مستوى الرفاهية اللائق لهم، والتي تتخذ الحكومة القرارات بشأنها إما لمعالجة المشكلات

(3) William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction**, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 2nd Edition, 1994, pp. 33-57.

المجتمعية على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية القائمة أو للتوافق مع التطلعات المجتمعية بصددها. أما الأولى فتعني النظام السياسي بكل تفاعلاته وصراعاته الداخلية والخارجية المرتبطة بمحاولة الوصول لسدة الحكم والاستحواذ على أسباب القوة السياسية. وذلك التمييز بين مصطلحي Politics و Policy، غير قائم في مجتمعات مثل المجتمع الألماني والمجتمع الروسي، حيث يتم استخدام مصطلح واحد، وهو Politik و Politika للإشارة للمعنيين^(٤).

وقد استخدم مصطلح السياسات العامة Public Policy لأول مرة عام ١٩٢٢م حينما حاول عالم السياسة شارلز ماريام الربط بين النظريات السياسية وتطبيقاتها بقصد فهم الأنشطة الفعلية للحكومات^(٥).

ولا تتفصل السياسات العامة Public Policies عن السياسة Politics، بل تتأثر بها وتتشكل وفقاً لتوجهات مؤسساتها ومسئولياتها. وتمثل السياسة الإطار العام المغلف للسياسات العامة والمحدد لتوجهاتها ومكوناتها وأطرافها وغاياتها وأهدافها والمستهدفين منها ومعايير تقييمها. ويتحدد ذلك بشكل مباشر في قرارات السياسات العامة من جانب المؤسسات السياسية، أو بشكل غير مباشر عبر الثقافة السياسية المجتمعية السائدة^(٦). وقد كانت السياسات فيما مضى أميل لرد الفعل للمشكلات المجتمعية التي تظهر، ثم تطورت حالياً لتصبح سابقة على الفعل بسبب التطور العلمي في منهجيات تحليل السياسات العامة^(٧).

وفي هذا السياق تُشير السياسات العامة من وجهة نظر العلوم السياسية إلى "عملية مواءمة وبلورة لوجهات نظر وحاجات العديد من الناس والجماعات في الهيئات

(4) William N. Dunn, *Ibid*, p. 33.

(٥) د. عبد المنعم المشاط، *السياسة العامة وتناول مشكلات المجتمع*، ورقة بحثية غير منشورة، ديسمبر ٢٠٠٦م، ص ٢.

(6) Carl E. Van Horn et.al., *Op.Cit*, pp. 27-50.

(٧) د. سلوى شعراوي جمعة، *تحليل وتقييم السياسات العامة*، ورقة بحثية غير منشورة، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، د.ت، ص ٤.

الاجتماعية، إذ تمارس جماعات أصحاب المصالح الذين يُمثلون هذه الآراء والحاجات ضغطاً لا يقتصر أثره على الهيئة التشريعية حيثُ توضع السياسة العامة، وإنما يمتد كذلك إلى الجهاز التنفيذي الذي له أثر مساو على رسم السياسة^(٨).

ويغلب على السياسة العامة في نطاق حقل العلوم السياسية مصطلح توازن المصالح، انطلاقاً من أن السياسة The Politics تعني فن أقصى الممكن عبر أساليب ومناورات سياسية بين أصحاب المصلحة والمعنيين، وأنها تعني بدراسة الدولة والسلطان، وظاهرة القوة السياسية، والتخصيص السلطوي للقيم، والشأن العام، والتسوية السلمية للصراعات. كما أن السياسي المحنك هو الذي يستطيع توزيع القيم والموارد بشكل مقبول، ويحقق استقرار العلاقات بين أصحاب المصلحة والنظام السياسي داخل المجتمع. ويتفق ذلك التصور مع بعض مسلمات الفلسفة الليبرالية، التي تمثل - بدورها - أحد المصادر المعرفية لحقل العلوم السياسية وفكر محلي السياسات العامة، والتي تتمثل في: أن المجتمع يتشكل من جماعات سياسية، تنهض في تسيير تعاملاتها على المساومة والتنازلات المتبادلة، وأن الحكومة مسؤولة، وتحدد مسؤوليتها من خلال الجماعات وتعدد المصالح^(٩). ومن ثم، فإن المصطلحات الحاكمة في هذا السياق، هي: الشرعية، وتوازن المصالح، والاستقرار السياسي.

فالإشكالية هنا بصدد التمييز بين مصطلح "السياسة العامة" ومصطلح "سياسة" في معناه الشائع رغم وجود العلاقة التكاملية بين المصطلحين، فالسياسة العامة كبرنامج عمل عام موجه - هادف - هي نتاج تفاعل مجموعة من القوى - العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية - المترابطة، وبالتالي فإن هذا التداخل الاصطلاحي يمكن توضيحه عن طريق توضيح الفرق بين كلمتي السياسة في اللغة الإنجليزية حيثُ تُشير كلمة Politics إلى الواقع السياسي أو بيئة القرار السياسي، بينما تُشير كلمة

(٨) د. نجوى إبراهيم محمود، مفهوم السياسات العامة، مجلة الديمقراطية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠٠١، ص ٢٥٨.

(٩) حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، مجلة القانون المغربي، العدد ٢٢، ٢٠١٤م، ص ١٣٥-١٣٧.

Policy إلى السياسة كبرنامج عمل إداري وغائي- وهادف- فبعض السياسيين يمارسون العمل السياسي بُغية الوصول إلى السلطة وبمجرد تحقيق الهدف؛ أي بوصولهم إلى السلطة تبدأ ممارستهم لصنع السياسة العامة، فعملية صنع السياسات العامة تُعد اختصاصاً أصيلاً للسلطات الرسمية بالدولة لتحقيق الصالح العام، أما المشاركة السياسية في صنع السياسات العامة فهي نشاط سياسي تستطيع ممارسته كافة جهات المجتمع وأفراده المهتمون بالعمل السياسي أو المنتمون للأحزاب السياسية أو جماعات الضغط والمصالح بهدف الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها أو التأثير عليها، وقد تكون هذه المشاركة هادفة للصالح العام أو قد تصب في مصلحة جماعة الضغط^(١٠).

وانطلاقاً من تلك العلاقة التكاملية بين المصطلحين والإشارة إليها، وجب علينا الإشارة إلى التطور المفاهيمي الذي لحق بمصطلح السياسة العامة من ثانياً المنظورات الفكرية وتعاقبها بدءاً من المنظور الفكري الكلاسيكي وصولاً إلى الفكر الحديث والذي استتبع بالضرورة التغير في التعريف بمفهوم السياسة العامة. ومع ظهور الاتجاه السلوكي في الدراسات السياسية والتحول عن دراسة الهياكل والمؤسسات السياسية إلى دراسة الأنشطة والأدوار والممارسات السياسية الفعلية بدأ الاهتمام بعملية صنع السياسات العامة، ومن ثم فقد أنصب اهتمام الدراسات في حقل السياسة العامة على السلوك السياسي، حيثُ زاد الاهتمام بالمحددات الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي؛ فكان من نتاج هذا المجهود الفكري لهذه الفترة تأثر التعريفات التي قدمت آنذاك لمصطلح السياسة العامة بمحاولة تفسير التفاعلات القائمة بين الفاعلين السياسيين، تلك التفاعلات التي تقضي إلى تشكيل السياسة العامة^(١١).

كذلك أنصب الاهتمام في هذه الفترة على السلوكيات المصاحبة لأعمال الحكومة وتحليلها وكذلك السلوك الصراعى الناتج عن النشاطات السياسية لجماعات المصالح

(١٠) د. أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، (عمان: المركز العلمي للدراسات

السياسية)، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢م، ص ٨.

(١١) مها يحيى محمد أحمد حسين، تحليل السياسات العامة: التطور والمنهجية، جامعة الإسكندرية، كلية

التجارة، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، المجلد ٥٥، يناير ٢٠١٨م، ص ٥.

والأحزاب السياسية والسلطات الرسمية التشريعية والتنفيذية، وعليه فقد اعتمدت المفاهيم التي قدمت لمصطلح السياسة العامة في تلك الفترة على وصف عمليات السياسة العامة وشرح أسباب ونتائج الأنشطة الحكومية^(١٢).

يعرف عالم السياسة الأمريكي ديفيد ايستون، السياسة العامة، بأنها "التوزيع السلطوي للقيم على مستوى المجتمع" أو ما معناه "القرارات والقوانين والخطط والبرامج التي تعكس توجه أو رؤية الحكومة والقيادة السياسية أو المسؤولين عن صنع السياسات العامة في الدولة بشأن التوزيع السلطوي للقيم داخل المجتمع". ويراه توماس داي "ما تفعله وما لا تفعله الحكومة"، وينظر إليها جيمس أندرسون على أنها "منهج عملي قصدي أو هادف يتبعه فاعل أو أكثر في التعامل مع مشكلة ما"، فيما يدركها ريتشارد هوفير برت على أنها "مجموعة من القرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام"^(١٣).

إن السياسة العامة، هي "الأفعال التي تختارها الحكومة قاصدة خدمة الأغراض العامة، التي تمثل مهام عريضة يتوقع الجمهور بأن تضطلع بها الحكومات"^(١٤). والسياسات العامة هي "مجموعة القرارات التي تتخذها الدولة بهدف حل مشكلة معينة تواجه قطاعاً عريضاً من المجتمع، وهذه القرارات قد تتبنى اتجاهاً وقائياً يهدف إلى اتخاذ الإجراءات التي تحول دون وقوع المشكلة، أو تكون ذات طبيعة علاجية تهدف إلى مواجهة مشكلة قائمة بالفعل"^(١٥).

ومن هذه التعريفات التعريف الذي قدمه توماس داي للسياسة العامة على أنها "اختيار الحكومة للقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام بعمل ما"^(١٦).

(١٢) المرجع السابق، نفس الصفحة.

(١٣) د. كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، في: د. علي الدين هلال (محرراً)، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٨م، ص ١٣.

(١٤) د. السيد عبد المطلب غانم، تنفيذ (إملاء) السياسة العامة: مادة تدريبية، ٢٠٠٢م، ص ٥.

(١٥) د. سلوى شعراوي جمعة، مرجع سبق ذكره، ص ٤.

(16) Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, 7th Edition, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1992, p. 203.

وهنا يُشار على أن السياسة العامة قد تكون إيجابية أو سلبية في صياغتها، بمعنى أن السياسة العامة قد تأمر بتصرف معين أو قد تأمر بالنهاي عن تصرف معين، أو قد يُعد سكوتها أو عدم التزامها بتصرف إزاء قضية معينة بمثابة سياسة، وهي ما تُعرف بسياسة الامتناع عن القيام بتحريك- تدخل- Hand off.

ويتسق تعريف أيرأ شاركنسكي مع تعريف داي حينما قدم تعريفه للسياسة العامة على أنها "النشاطات الهامة للحكومة"^(١٧).

ومع ظهور حركة ما بعد السلوكية زاد الاهتمام بالسياسة العامة، حيثُ تعاضم التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها وأهدافها وأنواعها. ومن ناحية أخرى زاد الاهتمام بطريقة صنع السياسة العامة وتقييمها بناءً على أثرها على المجتمع، عن طريق الاستعانة بالعديد من المفاهيم وأدوات التحليل المتعلقة بقياس الأداء ضمن إطار تحليلي في ضوء ترتيب الأهداف بناءً على الإمكانيات المتاحة^(١٨).

وانطلاقاً مما سبق ومع تعالي الأصوات المنادية بتدخل الدولة في عملية توظيف الموارد الاقتصادية لسد الاحتياجات العامة، ازدادت أهمية دراسة السياسات العامة في تلك الفترة باعتبارها فرعاً أساسياً في مجال الدراسات السياسية، ومن هذه التعريفات الذي قدمه هارولد لاسويل للسياسة العامة على أنها "من؟ يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟"^(١٩) في إشارة منه إلى تعازم دور الدولة كمنظم للنشاط الاقتصادي وإدارة العمليات التبادلية والتوزيعية للموارد على مستوى المجتمع، وأهمية ذلك في تحقيق النمو

(17) Ira Sharkansky, **Public Administration Policy-Making, Government Agencies**, 3rd Edition, (Chicago: Rand McNally), 1975, p. 4.

(١٨) د. سلوى شعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين، في: د. سلوى شعراوي جمعة (محرراً)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤م، ص ٣٠.

Harold D. Lasswell, **A preview of Policy Sciences**, (New York: American Elsevier Publisher), 1971, p. 5.

(19) Harold D. Lasswell, **Politics: Who gets What, When, How**, (New York: Meridian Books), 1958, pp. 13-27.

الاقتصادي من خلال رسم سياسات عامة رشيدة في ضوء الإمكانيات المتاحة وبناءً على الترتيب الرشيد لأولويات الأهداف المراد تحقيقها.

وتوالى بعد ذلك العديد من الدراسات الحديثة والتي قدمت تعريفات متعددة لمصطلح السياسة العامة؛ فهناك من عرفها إجرائياً بتوضيح خصائصها الأساسية، وهناك من عرض التعريف- المصطلح- العلمي أولاً وذلك للتمكين من تحديد خصائص السياسة العامة وسماتها- عناصرها- الأساسية، وهناك من قام بتحديد التعريف الاجرائي لها ومن هذه التعريفات ما يلي:

تعريف جيمس أندرسون للسياسة العامة على أنها "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية معينة أو موضوع معين"^(٢٠). حيثُ ركز هذا التعريف على التمييز بين صنع السياسات العامة وصنع القرار الذي هو مجرد اختيار بديل من بين البدائل المطروحة.

وفي ذلك السياق عرف إبراهيم كابلان السياسة العامة على أنها "برنامج عمل يستهدف تحقيق الأهداف والقيم والممارسات عن طريق القيام بتطبيقات محددة"^(٢١). ويتفق التعريفان السابقان بالنظر إلى السياسة العامة على أنها عمل غائي يسعى لتحقيق أهداف المجتمع- يعقبه القيام بنشاطات وإصدار قرارات.

ويُعرف "أحمد رشيد" السياسة العامة على أنها "برنامج عمل حكومي لفترة زمنية مستقبلية يتضمن مجموعة قرارات تتخذها المؤسسات الحاكمة في الدولة، لها طابع سلطوي وملزم لجميع رعاياها، وتتضمن هذه القرارات الغايات المطلوب تحقيقها والتوصل إليها في فترات محددة والوسائل التي تُستخدم لذلك الغرض"^(٢٢).

(20) James E. Anderson, **Public Policymaking: an Introduction**, (Boston: Houghton Mifflin) 2nd Edition, 1994, p. 5.

(21) Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, **Power and Society**, (New Haven: Yale University Press), 1970, p. 71.

(٢٢) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة- السياسة العامة والإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية)، ١٩٩٣م، ص ١٠١.

وهذا التعريف يوضح أن السياسة العامة هي تعبير عن التخصيص السلطوي لموارد الدولة وأداة ذلك التوجيه هي المؤسسات الحكومية وعليه فوفقاً لذلك التعريف تُعد عملية صنع السياسات العامة وظيفة من وظائف الجهاز السياسي للدولة المنوط بها إصدار القرارات وتنفيذها عن طريق الجهاز الإداري للدولة.

ويُعرف "فهمي خليفة الفهداوي" السياسة العامة على أنها "تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة) التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكراً وفعالاً)، بالشكل الذي يُعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية والتحسب لكل ما ينعكس عنها، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها كمناطق نظامية هامة لأغراض التنفيذ ومتابعتها ورقابتها وتطويرها وتقويمها بما يجسد تحقيقاً ملموساً للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع"^(٢٣).

وتجدر الإشارة إلى تعريف السياسة العامة الذي قدم في "معجم المصطلحات السياسية" والذي اشترك فيه د. علي الدين هلال وآخرون والذي عرف السياسة العامة على أنها "مجموعة من البرامج والقواعد الحكومية التي تُشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين، ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها القوانين واللوائح".

ويلاحظ من تلك التعريفات أن السياسات العامة تمثل في جوهرها برامج ذات أهداف، وعليه يجب أن تكون السياسة العامة موجهاً لكل النشاطات الحكومية وبالتالي فالسياسة تحدد إطاراً يلتزم به متخذ القرار.

وقد توالى بعد ذلك العديد من الدراسات التي تناولت مفهوم السياسة العامة ارتباطاً بمنهج التحليل النسقي الذي تخطى الاهتمام بالدولة إلى الاهتمام بالأبعاد الاجتماعية

(٢٣) د. فهمي خليفة فهداوي، السياسة العامة- منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار المسيرة

للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١م، ص ٣٨.

المتعددة، حيثُ يُمثل مفهوم النسق مفهوم الأساس عند أنصار هذا المنهج، حيثُ انطلق "ديفيد ايستون" في تعريفه للجهاز السياسي من ثانياً هذا المفهوم إذ يُنظر للحياة السياسية من المنظور النسقي، حيثُ يرى أن وظيفة الجهاز السياسي تتمثل في التخصيص السلطوي للقيم على مستوى المجتمع ككل^(٢٤).

فالحكومات والقوى الرسمية هي الجهات المنوط بها عملية التشريع وتقع على عاتقها المسؤولية السياسية عن رسم السياسات العامة والتصرفات التي تتمفي إطار تلك السياسات العامة.

ويتعين أن تكون صلاحيات صانعي السياسة العامة مقيدة وليست مطلقة في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية، حيثُ تمثل مطالب ورغبات الأفراد- المواطنين- ذلك فضلاً عن الدعم الذي يُبدونه للجهاز السياسي المدخلات، في حين تعد القرارات والأفعال التي تصدرها الدولة بمثابة المخرجات، ومن ناحية أخرى تمثل عملية استشعار ردود أفعال المواطنين إزاء هذه المخرجات عملية التغذية العكسية- التغذية المرتدة.

ويلتقي أيضاً مع هذا التعريف تعريف جابريل أوموند للسياسة العامة على أنها "محصلة عملية منتظمة من تفاعل المدخلات من مطالب ودعائم مع المخرجات من قدرات وقرارات وسياسات للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته (الاستراتيجية والتنظيمية والتوزيعية والرمزية والاستجابة والدولية) من خلال القرارات والسياسات المتخذة^(٢٥)، أما من الناحية الإجرائية فكان يرى أنها تُعبر عن نوايا السلطة التشريعية والتنفيذية التي سيتم إصدارها في صورة قرارات يتبعها عملية تخصيص الموارد لتحقيق الأهداف المرجوة.

ويتفق هذا التعريف أيضاً مع التعريف الذي قدمه "ميشيل ليسبكي" للسياسة العامة على أنها "عملية منتظمة تنطوي على مجموعة القرارات التي تصممها الحكومة للتعامل

(٢٤) د. أحمد رشيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٠١.

(٢٥) د. محمد نصر مهنا، النظرية السياسية والسياسة المقارنة، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة،

د.ت، ص ص ١٠٠-١٠٢.

مع المشاكل الاجتماعية^(٢٦) ويتفق أيضاً مع تلك التعاريف تعريف "ميشيل روسكن" للسياسة العامة على أنها "تلك الطلبات- طلبات المواطنين- التي تُعد بمثابة المدخلات والتي تستشعرها الحكومات ويُعالجها مُتخذ القرار عن طريق المخرجات التي تنطوي على العمليات والنشاطات والقرارات السلطوية فضلاً عن تفعيل دور التغذية المرتدة لأغراض التعديل والإضافة"^(٢٧).

وانطلاقاً مما سبق فإن المعنيين بهذا المنهج- منهج التحليل النسقي- الذي يفترض عمل الجهاز السياسي بصورة منتظمة ضمن حلقة متواصلة من التفاعلات جعل تعاملهم مع مفهوم دراسة السياسة العامة لا يخلو من الانتقادات التي وجهت لها والتي تتمثل فيما يلي^(٢٨):

أولاً: إن تناول السياسة العامة على أنها عملية ديناميكية ينتج عنه مجموعة قرارات ونشاطات ضمن سلسلة من التفاعلات مع إغفال دور المؤسسات غير الرسمية وقواها المؤثرة على تلك القرارات السياسية فضلاً عن آثار تلك القوى غير الرسمية على بيئة القرارات السياسية.

ثانياً: إغفال السلوك الفردي للمواطنين والأفراد ممن لهم دور مؤثر في الواقع السياسي ومجريات السياسة العامة.

ثالثاً: حصر السياسة العامة على كونها عملية استجابية للمطالب- المدخلات- تشتمل على عمليات توزيعية غير ان هناك نشاطات وتفاعلات سياسية لا تنطوي على عمليات توزيعية يجب مراعاتها.

(26) Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy, The Dilemmas of the Individual in Public Services*, (New York: Russell Sage Foundation), 1980, p. 22.

(27) Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros and James S. Jones, *Political Science: An Introduction*, 4th Edition, (New Jersey: Pearson Higher Education), 1991, p. 32.

(٢٨) مها يحيى محمد أحمد حسين، مرجع سبق ذكره، ص ٨-٩.

وهناك من عرف مفهوم السياسة العامة من ثانياً مفهوم القوة كمفهوم أساس والذي يُعبر عن القدرة التي يمتلكها شخص ما أو جهة للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات نتيجة لامتلاكه لأحد مصادر القوة المعروفة^(٢٩).

ومن أنصار هذا الاتجاه تعريف "مارك ليندنبرج" و"بنيامين كروسي" للسياسة العامة على أنها "عملية نظامية ديناميكية للمساومة والتبادل والتعبير عن يملك ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا تُريد، ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟"^(٣٠).

وفي هذا التعريف انعكاس لتوجهات أنصار هذا المنهج التي تتمثل في المنطق الواقعي الذي يعتمد على القوة بكافة صورها- التي يمتلكها الشخص أو الحكومة- للحصول على ما أسموه القيم المهمة عن طريق عمليات المساومة للتأثير على الآخرين والحصول على ما تُريده من القيم وتحقيق الأهداف عن طريق السيطرة المنظمة على النشاطات السياسية المختلفة^(٣١).

انطلاقاً من هذا فهناك من يرى أن أنصار هذا الاتجاه قد جانبهم الصواب على اعتبار أنه لا يصح الاعتماد على القوة وحدها في تفسير كافة التفاعلات والنشاطات الأخرى التي تنطوي عليها دراسة السياسة العامة.

وهناك من راح يعرف السياسة العامة من خلال النظر إليها على أنها ممارسة السلطة الرسمية لدورها الشرعي عن طريق اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة ومن هذه التعريفات:

(29) Leon C. Megginson, Donald C. Mosley and Paul H. Pietri, **Management: Concepts and Application**, (New York: Harper Row Publisher), 1983, pp. 253-254.

(30) Marc Lindenberg and Benjamin Crosby, **Managing Development: the Political Dimension**, (New Jersey: Kumarian Press), 1981, pp. 8-17.

(٣١) هاري هولوا، جون جورج، **الرأي العام**، ترجمة: د. محمد أمين سلامة، الفجالة، دار غريب للطباعة، ١٩٧٧م، ص ٣٢٨-٣٣٩.

تعريف "ريتشارد روز" للسياسة العامة على أنها "سلسلة من الأنشطة المترابطة"⁽³²⁾. ويتفق هذا التعريف مع تعريف "هنري توني" للسياسة العامة على أنها "تلك الوسائل التي تعتمد عليها الحكومات لإحداث تغيير معين داخل النظام الاجتماعي للدولة"⁽³³⁾. وهناك من عرف السياسة العامة على أنها العلاقة بين الوحدة الحكومية وبينتها⁽³⁴⁾. واتساقاً مع تلك التعريفات هناك من عرف السياسة العامة على أنها "سلسلة من الأنشطة أو السلوكيات التي تقوم بها الحكومة أو الفاعلون السياسيون ويتضمن تقديم خدمات عامة تتعلق بمجال معين كالتعليم أو الصحة أو الشؤون الخارجية أو الإسكان وغيرها من النشاطات المتعلقة بالنظام العام وتنظيم الأنشطة الفردية والجماعية وكذلك التحكم في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

غير أن هناك من يرى أن السياسة العامة ليست مجموعة من القرارات الحكومية إنما هي برنامج عمل متكامل إرادي وغائي تتخذه الحكومات، حيث يُترجم هذا البرنامج في صورة عدة نشاطات وقرارات للتعامل مع المشكلات العامة في ضوء الإمكانيات المتاحة عن طريق ترتيب الأهداف والأولويات.

حيث إن في ذلك خلطاً بين النشاطات الحكومية المفترض أن تكون نتاجاً للسياسة العامة وبين السياسة العامة نفسها، وفي هذا الخطأ لأن فيه دمج بين النتيجة التي تُعبر هنا عن النشاطات والقرارات الحكومية- وبين السبب- والذي يُمثل هنا عملية صنع السياسة العامة، ويتضح من التعريفات السابقة أنه قد جانبها الصواب في إشارتها إلى أن السياسة العامة هي التي تصورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤوليتها مع إغفال مشاركة بعض القوى غير الحكومية التي قد تسهم وتؤثر في عملية رسم وتصوير

(32) Richard Rose, **Policy Making in Great Britain**, 3rd Edition, 1996, p. 19.

(33) Tenryteune Macro, Theoretical Approaches to Public Policy Analysis: the Fiscal Crisis of American Cities, **The American Academy of Political and Social Science**, Volume 434, November 1977, p. 175.

(34) Robert Eyestone, **The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership**, (Indiana, Indianapolis: Bobbs-Memil), 1998, p. 18.

السياسة العامة، وفي ذلك تستمد السياسة العامة خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المختصة أو السلطات الحكومية في إطار صلاحيتها ولذلك لا يمكن اعتبار الأعمال التي تصدر بصورة فردية لأحد صانعي السياسة على أنها سياسة عامة، حيث إنها في تلك الحالة تعبر عن اتجاه فردي لصانعي السياسة ولا تُشكل سياسة عامة في ذاتها^(٣٥).

وفي هذا الصدد اعتبر أصحاب التعريفات السابقة أن عملية رسم السياسة العامة عملية مباشرة وبسيطة وتم إغفال ما تنطوي عليه تلك العملية من صراعات وتضارب آراء، وهي من سمات هذه العمليات؛ حيث تحتوي عملية صنع السياسات العامة على مشاركة عدد من القوى فضلاً عن الجماعات الرسمية وغير الرسمية التي تتضارب مصالحها بالإضافة إلى عدم الاتساق نتيجة لاختلاف شخصيات وصانعي القرار والمصالح التي يُمثلونها، كذلك يؤثر حجم ونوعية وتوقيت المعلومات المتاحة على رسم السياسة العامة.

وبعد أن تم الانتهاء من الإطار المفاهيمي للسياسات العامة، فقد تم استخلاص عدد من السمات أو الخصائص التي تتميز به السياسات العامة عن غيرها من القرارات وهو ما سيتم عرضه في النقطة التالية.

ثانياً: خصائص السياسات العامة

بناءً على ما تم عرضه من مفاهيم وتعريفات بشأن السياسات العامة، فإنه يظهر جلياً عدد من الخصائص التي تتميز بها السياسات العامة عن غيرها من القرارات أو التصرفات^(٣٦)، وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

(١) تتميز السياسات العامة بالعمومية أي بإمكانية تطبيقها بشكل متماثل على كافة أفراد المجتمع دون تمييز على اعتبار أنها تمثل سلسلة من الأفعال والنشاطات والقرارات الحكومية^(٣٧) والتي تعبر عن توجهات الحكومة الأيدلوجية والعملية.

(٣٥) مها يحيى محمد أحمد حسين، مرجع سبق ذكره، ص ١٠.

(٣٦) د. أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، (عمان: المركز العلمي للدراسات

السياسية)، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢م، ص ٢١.

(٢) تتخذ السياسات العامة بالتشاور بين المسؤولين في المؤسسات الحكومية وبين المؤسسات الحكومية الرسمية وغير الرسمية لتنتج السياسة العامة نهاية تعبيراً عن التشابك والتفاعل بين هذه المؤسسات. وهنا يمكن وصف السياسة العامة على أنها تعبر عن توازن المصالح بين الجماعات والأحزاب والمؤسسات الحكومية.

(٣) يجب أن تتمتع السياسة العامة بالشرعية Legitimacy، حيث أنها على الرغم من التفاعل السابق ذكره يجب أن تصدر السياسة العامة عن السلطة الرسمية، أي عن المؤسسة الرسمية المسند إليها عملية صنع السياسات وللحكومة دون غيرها سلطة تنفيذها وإلزام المواطنين بالعمل وفق القوانين والقرارات التي تم إقرارها من المؤسسات التشريعية.

(٤) عملية تمويل السياسة العامة^(٣٨) حيث يجب أن يكون للسياسة العامة مخصصات من الموارد الاقتصادية وذلك لتنفيذ السياسات العامة.

(٥) تعبر السياسة العامة عن سلسلة من النشاطات والقرارات الحكومية الرشيدة العقلانية، أي أنها تعبر عن اختيار الأسلوب الأمثل من بين عدة أساليب بديلة لتحقيق المصلحة العامة والأهداف المنشودة في ظل الإمكانيات المتاحة وعليه فإن عملية صنع السياسة العامة تتطلب ترتيب معين للمصالح العامة، وبالأحرى ترتيب أولويات المصلحة العامة والأهداف واختيار البديل الأمثل في ظل الظروف المحيطة، وعليه فإن عملية اختيار البديل الأمثل قد تكون على أساس اقتصادي أي أنها تأخذ في الاعتبار تكاليف تلك السياسة (البديل) ومنافعها، وقد تكون على أساس سياسي عن طريق التصويت والتفاعل والتشاور بين صانعي السياسة، وقد يتم المزج بين الطريقتين أي على أساس اقتصادي عقلائي وسياسي بتحليل التكاليف

(٣٧) د. أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة

الحكومية، الشارقة/ جمعية الاجتماعيين، ١٩٩٤م، ص ٢١.

(38) P. M. Jackson, *The Political Economy of Bureaucracy*, (New Delhi: Heritage Publishers), 1983, p. 143.

والمنافع للوصول لأفضل البدائل، وعليه فإن التوصل إلى سياسة عامة يُعد بذاته نجاح للنظام السياسي في الدولة.

(٦) التوصل إلى سياسة عامة يُعبر عن نجاح النظام السياسي^(٣٩) وذلك لأن السياسة العامة تأتي غالباً لطلب أو مشكلة عامة^(٤٠)، وعليه فالتوصل إلى سياسة عامة قادرة على بلورة احتياجات المجتمع ومشاكله مع توظيف الموارد المتاحة لحل تلك المشكلات هي معادلة صعبة.

(٧) السياسة العامة تعبر عما تفعله الحكومة وليس ما تنوي فعله، أي أنه أصدرت السلطة التشريعية قانوناً أو قراراً ولكن هذا القانون لم يُنفذ من قبل السلطة التنفيذية أو الحكومة فإنه يمكن القول بأن هذا القانون ليس من سياسات الحكومة أو أن هذا القانون لم يعد من السياسات العامة للدولة.

(٨) قد تكون السياسة العامة إيجابية أو سلبية، بمعنى أنه قد تكون السياسة العامة إيجابية في حالة وضعها- صياغتها- بناءً على طلب عام أو لحل مشكلة عامة أو قضية عامة ما وقد تكون السياسة العامة سلبية بأن تتبنى الحكومة سياسة عدم التدخل.

(٩) تتميز السياسة العامة بالاستمرارية والتجدد وذلك لأن السياسة العامة قسدية وتمثل في مجملها برنامج عمل هادف لتحقيق مصلحة المجتمع لحل مشاكله وكذلك تعبر عن المصالح العامة للدولة وأهدافها فيجب أن تتميز بالثبات والاستمرار بالعدر الذي يكفل تحقيق أهدافها مع عدم إغفال أن السياسة العامة يجب أن تتميز بالمرونة الكافية لاستيعاب المتغيرات التي قد تطرأ على بيئتها وعليه يجب ألا تقتصر السياسة العامة إلى الديناميكية والتطور لتلائم بيئة السياسة- القرار- حيث أن هناك علاقة بين مدى ملاءمة السياسة العامة للدولة وبين بيئة هذه الدولة، والبيئة هنا تعني العوامل المحيطة أي العوامل البيئية الطبيعية والجغرافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية والديمقراطية

(٣٩) د. أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

(٤٠) د. موفق حديد محمد، الإدارة العامة: هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية،

عمان: دار الشروق، ٢٠٠٠م، ص ١١٧.

وغيرها والتي تؤثر على تنفيذ السياسة العامة وذلك عن طريق قدرتها على الاستفادة من عملية التغذية المرتدة أثناء مراحل تنفيذها لإجراء التعديلات المطلوبة والتي لا تغير جوهر أهداف السياسة العامة وإنما تزيد من كفاءتها. وتعبيراً على ما سبق فإن ثمة من يرى أن من هذه الخصائص ما هو مثالي ولا يتوافق مع الواقع، إلا أن كفاءة وفاعلية السياسات العامة تتوقف على استنادها إلى الخصائص سالفة الذكر ولكن بدرجات متفاوتة بما يتناسب مع الواقع السياسي والبيئة التنفيذية وطبيعة النظام السياسي كما تتوقف فاعلية وكفاءة السياسة العامة على قدرة صانعيها على حسن توظيف الإمكانيات والموارد والمعلومات المتاحة لخدمة غايات السياسة العامة لتحقيق مصلحة المجتمع ومعالجة المشكلات العامة.

ثالثاً: أهداف السياسات العامة

يكمن جوهر الهدف الأساسي من السياسات العامة في تمكين صانعيها من تخطي وتنظيم وتوجيه الوسائل والقدرات المتاحة لحل المشكلات العامة والمستهدفة وتحقيق الأهداف العامة. وانطلاقاً من هذا الهدف الأساسي القائم على عملية توظيف المعارف والقدرات لتحديد الوسائل والأدوات التي تؤمن تنفيذ الأهداف العامة يمكننا أن نتوصل إلى عدد من الأهداف المنبثقة منه^(٤١):

١) تحقيق الأهداف العامة والمصلحة العليا للدولة

أي أن السياسة العامة تعبر عن أهداف الدولة والمصالح العليا التي تستهدف من خلالها خدمة المواطنين وتحقيق كافة أشكال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحضارية وغيرها والتي تتمثل في ثلاثة أنماط:

النمط الأول: سياسات عامة تهدف إلى البقاء، وهي السياسات العامة التي تهدف إلى بقاء الدولة والمحافظة على السيادة والأمن القومي وما تحتوي عليه من سياسات لتحقيق تلك الأهداف من سياسات خارجية وسياسات اقتصادية وغيرها.

(٤١) د. حسن أبشر الطيب، أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية الإدارية،

مسقط، مجلة الإداري، العدد ٥١، ١٩٩٢م، ص ٣٩.

النمط الثاني: سياسات عامة تهدف إلى تحقيق التنمية والاستثمار، وهي السياسات العامة التي تهدف إلى التغيير والتجديد الإيجابي في المجتمع وتحقيق كافة أشكال التنمية الحضارية والاستثمار وتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة وما تحتوي عليه من سياسات لتحقيق تلك الأهداف من سياسات استثمارية وسياسات اقتصادية وسياسات تعليمية وسياسات دوائية وغيرها.

النمط الثالث: سياسات عامة تهدف إلى استقراء الواقع وتوقع المستقبل، وهي السياسات العامة التي تستهدف استقراء الواقع في محدداته ومشكلاته للتمكين من توقع المستقبل وما تحتوي عليه من سياسات لتحقيق تلك الأهداف، غير أن هذا النمط من السياسات يؤثر ويتأثر بالسياسات الأخرى.

٢) **توظيف وتنظيم الدراسات الأكاديمية والأبحاث العلمية للاستفادة من هذا التراكم المعرفي**

وذلك بصورة عملية في تحليل المشكلات العامة لاستكشاف البدائل العملية الممكنة في ضوء الإمكانيات والقدرات الماثلة للتوصل إلى سياسات عامة فعالة لمواجهة تلك المشكلات العامة^(٤٢)، فضلاً عن أهمية ذلك التوظيف في عملية تطوير أساليب التنفيذ وتقييم السياسات العامة وأيضاً في زيادة القدرة على توقع الآثار الممكنة للسياسات العامة وإمكانية تحليلها لتلافي أوجه القصور والتوصل لأفضل السياسات.

٣) **تحقيق التوازن بين كافة القوى السياسية والجماعات المصلحية**

وذلك عن طريق التواصل والتفاعل والمشاركة السياسية الإيجابية لكافة القوى السياسية بالدولة فضلاً عن الاستفادة من تلك المساهمات والحوار الإيجابي الهادف لتوظيف نتائج هذا التعاون في بلورة الغايات المطلوب تحقيقها من تبني تلك السياسات العامة.

(42) Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, 7th Edition, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1992, p. 203.

٤) محاولة الاستفادة من التجارب السياسية في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة

وذلك انطلاقاً من أن أحد أهم خصائص السياسة العامة هي الحركية والديناميكية، فيعد أحد أهم أهداف السياسة العامة هو الاستفادة من الأفكار والتجارب والأزمات السياسية لتحسين وتطوير أدوات استكشاف البدائل الممكنة وبرامج العمل المتبعة وأساليب التنفيذ وأدوات التقييم لضمان الوصول إلى أكبر قدر ممكن من فاعلية وكفاءة السياسة العامة المتخذة.

وتعقيباً على ما سبق يتبين لنا أن السياسة العامة في جوهرها هي التي تُبرز - تعكس - التوجهات العامة للدولة وأساليبها في التعامل مع الوقت المستهدف لتحقيق ما يلي: بناء الدولة وتأكيد سيادتها على مستوى إقليمها والمحافظة على استقلال أراضيها وتأمين حريتها الأيدولوجية السياسية والفكرية.

استراتيجيات التنمية المستدامة باستغلال موارد الدولة الحالية والمحافظة على رصيد الأجيال القادمة ووضع الاستراتيجيات وبرامج العمل الموجهة لجذب الاستثمارات للعمل على تعزيز الإمكانات والموارد الاقتصادية للدولة للتمكين من تلبية احتياجات المواطنين وحل مشكلاتهم الحالية والتوقع بشأن المشكلات المجتمعية المستقبلية عن طريق استقراء الواقع ووضع استراتيجيات بديلة لمواجهة المشكلات المجتمعية المختلفة بما يتناسب مع المقومات البيئية. أي تحقيق إرادة المجتمع وتلبية احتياجاته مع القدرة على الحفاظ على التوازن البيئي من إهدار الموارد الطبيعية غير المتجددة.

وانطلاقاً من التعرف على أهداف السياسة العامة المختلفة فإنه يتطلب التعرف على التصنيفات المختلفة لأنواع السياسات العامة وهو ما سوف يتم تناوله في النقطة التالية.

رابعاً: أنواع السياسات العامة

ثمة تصنيفات عديدة لأنواع السياسات العامة، فهناك من صنفها من ثانياً أهدافها وهناك من راح إلى تصنيفها استناداً إلى وظائف النظام السياسي كالتالي^(٤٣):

(٤٣) د. كمال المنوفي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧-٣٩.

- د. حسن أبشر الطيب، مرجع سبق ذكره، ص ٥٧-٥٨.

١) السياسات العامة الاستخراجية

وهي السياسات التي تُعبر عن قدرة النظام السياسي على تعبئة الموارد المادية والبشرية أياً كان مصدرها البيئة الداخلية أو البيئة الخارجية وبالتالي تُعبر عن القدرة الاستخراجية للنظام السياسي ويمكن قياسها عن طريق حساب متوسط نصيب المواطن من الحجم المطلق للموارد وبالتالي يمكن الوقوف على تأثير الشرائح الاجتماعية المختلفة من الموارد البيئية، وتُعد الضرائب والاعانات والهبات والخدمة العسكرية من أكثر السياسات الاستخراجية شيوعاً.

٢) السياسات العامة التوزيعية

وتُشير إلى قدرة النظام السياسي على التخصيص الأمثل للثروات والسلع والخدمات والصحة والتعليم وفرص العمل على مستوى المجتمع ككل، ويمكن قياسها عن طريق حساب كمية الموارد الموزعة والشرائح الاجتماعية التي طالتها تلك المنافع وتقاوس القدرة التوزيعية للنظام السياسي عن طريق حساب نسبة الاحتياجات إلى توزيعات الحكومية الرامية إلى تلبية تلك الاحتياجات وبالتالي كلما ارتفعت نسبة المستفيدين كلما زادت القدرة التوزيعية للنظام السياسي.

وهنا يجب علينا التفرقة بين أنماط المخصصات الحكومية، فيجب التمييز بين الاعتمادات الحكومية الرامية لتلبية احتياجات الأفراد المادية والاعتمادات المالية الحكومية الموجهة للتنمية الاقتصادية والاعتمادات الحكومية المخصصة للمرافق العامة من الصحة والتعليم والأمن والدفاع.

٣) السياسات العامة التنظيمية

وهي السياسات التي تُعبر عن الممارسات الرقابية للنظام السياسي على سلوك الأفراد والجماعات على مستوى المجتمع ككل، وهي تلك الممارسات التي تستهدف رقابة وضبط وتنظيم السلوك على مستوى المجتمع ككل استناداً إلى شرعية النظام السياسي وتمتعه بالجبرية القانونية ويمكن قياس القدرة التنظيمية للنظام السياسي خاصة مع تنامي دور الدولة واتساع النشاط التنظيمي لها لمواجهة المشكلات المتزايدة التي صاحبت عمليات التنمية والإصلاح الاقتصادي.

٤) السياسات العامة الرمزية

وهي التي تعبر عن قدرة النظام السياسي على خلق واستخدام الرموز السياسية التي تُرسخ الإحساس بالمواطنة وتقدم التوعية بأهمية الولاء الوطني لدفع المواطنين لاستيعاب المشاق وتحمل المصاعب التي تواجههم من أجل الوطن وذلك من خلال الاحتفاء بتلك الرموز الوطنية والمحافظة على الآثار والرموز التاريخية.

المبحث الثاني

مراحل صنع السياسات العامة (دورة صنع السياسات العامة)

تمهيد

على الرغم من حقيقة النمو البطيء بصدد مسألة تحديد إطار علمي متفق عليه لتحليل السياسات العامة ولضمان رشادة القرارات، ظلت دورة السياسات أو اقتراب مراحل السياسات العامة هو الأساس في مقارنة عملية صنع السياسات العامة. وخلال عقدي السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين اقترحت مراحل متعددة لخريطة صنع السياسات العامة. وقد بُذل جهد علمي كبير لمراجعة مفهوم دورة السياسات، منها كتاب حرره كل من ماي May وويلدافيسكي Wildavsky عام ١٩٧٨م، وعلماً بأن آخرين سبقوا إلى طرح الرؤى والاجتهادات بشأن مراحل أو خطوات صنع السياسات العامة وقراراتها.

ففي كتابه "السلوك الإداري" ١٩٤٧م، حدد هيربرت سيمون هذه المراحل في ثلاث هي: الإدراك للمشكلة، والتصميم، والاختيار، بينما حددها هارولد لاسويل في كتابه "عملية القرار" ١٩٥٦م في سبع خطوات هي: الإدراك، والتعزيز والمساندة، ووضع القواعد أو القانون (السياسة)، والانفاذ للسياسة، والتطبيق، وانتهاء أو انقضاء السياسة، والتقييم. وحصرها كتاب ماك الموسوم "التخطيط وعدم التأكد" ١٩٧١م، في خمس مراحل هي: الإقرار بالمشكلة، وصياغة البدائل والمعايير، واتخاذ القرار المناسب، والتطبيق، والتصحيح والامداد. أما روز فقد ذهب في كتابه المنشور عام ١٩٧٣م تحت عنوان "السياسات العامة المقارنة"، إلى تعيين اثنتي عشر مرحلة، هي: الإدراك العام للحاجة

إلى وجود سياسة، وإدراج القضايا المتفق عليها على أجندة السياسات، وتحديد المطالب بصدد تلك السياسات، وشكل الحكومة المتداخلة في صنع السياسات، والموارد والقيود، وقرارات السياسة، وما الذي يحدد الاختيار الحكومي، والاختيار في إطاره، والتنفيذ، والمخرجات، وتقييم السياسات، والتغذية المرتدة. وقد حدد وأين بارسونز مراحل دورة السياسات في ثلاثة، هي: تحديد المشكلة ووضع الأجندة وصياغة السياسة وصنع القرار، وتنفيذ السياسة، وتقييم السياسة^(٤٤).

أما جينكيز فقد حدد هذه المراحل في سبعة، في كتابه المنشور عام ١٩٧٨م تحت عنوان "تحليل السياسات العامة: منظور سياسي وتنظيمي"، وهي: الاطلاع على المشكلة أو المعرفة بالمشكلة أو المبادرة بذلك، وتجميع المعلومات حول المشكلة، وتحديد الاعتبارات التي تؤخذ في الحسبان، والقرار، والتنفيذ، والتقييم، وانتهاء السياسة. وقد حدد كل من هوجوود وجن في كتابهما المنشور عام ١٩٤٨م بعنزان "تحليل السياسات من أجل عالم واقعي"، تلك المراحل في تسعة، هي: اقتراح اتخاذ قرار بصدد المشكلة، غرلة المشكلات، تحديد المشكلة، التنبؤ، وضع الأهداف والأولويات، تحليل الاختيارات، تنفيذ السياسة والمتابعة والضبط، التقييم والمراجعة، بقاء السياسة وتعاقبها وإنهائها^(٤٥). ولقد حدد دن عملية صنع السياسات في خمس مراحل، هي: عملية وضع أجندة السياسات، وصياغة السياسات، وتبني وأقلمة وتكييف السياسات^(٤٦)، تنفيذ السياسات، وتقييم السياسات. وتتمثل مراحل إعداد السياسة العامة، في سبع مراحل كما يُقرر ذلك د. كمال المنوفي، وهي: المعرفة بالمشكلة، وجمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية، وصياغة السياسات البديلة، والنقاش العام، واتخاذ القرارات، وتنفيذ السياسة، والتغذية العكسية^(٤٧).

(44) Tobias Bach, Birgitta Niklasson and Martin Painter, The Role of Agencies in Policy-Making, **Policy and Society**, Issue 31, 2012, pp. 183-185.

(45) **Ibid**, pp. 185-186.

(46) William N. Dunn, **Op.Cit**, p. 13.

(٤٧) د. كمال المنوفي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣-٢٤.

وتتمثل مراحل السياسات العامة في سبعة عند مقلد^(٤٨)، وثمانية عند غانم، وهي: وضع جدول الأعمال والذي يشتمل على قائمة بالمسائل التي تستحق الاعتبار الجاد عند صنع أو إعادة صمغ السياسة العامة؛ وتعريف المشكلة والتي تعني تحديد الفجوة بين واقع الموقف الراهن والمثل الأعلى؛ وتحديد الغايات بمعنى اختيار الأهداف التي ستحققها السياسة العامة؛ وفرز البدائل أي تعيين المسارات الممكنة للحركة التي يمكن أن تحقق الغاية المنشودة؛ وتقويم البدائل بمعنى توقع احتمال النتائج مع منافعتها وتكاليفها؛ والاختيار بين البدائل الذي يعني إصدار قانون يتضمن حزمة من البرامج ووسائل إملائها؛ وإملاء السياسة العامة لإنجاز الغايات التي صدرت من أجلها السياسة العامة؛ وأخيراً المتابعة والتقويم عبر معرفة نتائج السياسة كما أملت والحكم بما إذا كانت قد أنجزت الغايات على نحو يقود إلى المرحلة الأولى ليعاد صنع السياسة العامة من جديد أو أن يتم إنهاؤها لانتهاء أسبابها^(٤٩).

وتتمثل مراحل صنع السياسات العامة، عند سلوى شعراوي، في: المبادرة بطرح السياسات حول قضية أو مشكلة محددة من قبل فاعل أو أكثر، وتحديد الأولويات على أجندة الحكومة وفقاً لنفوذ وقدرة الفاعلين على التأثير على الإحساس بوجود مشكلة تلفت نظر صانعي القرار مع وجود التمويل اللازم، وصياغة السياسات في شكل خطة أو قانون أو برنامج يوضح رؤية الحكومة لمشكلة ما وخططها لمواجهتها ووسائل وأدوات تنفيذ هذه الخطط، وصنع القرار وفق نماذج مختلفة "النموذج الرشيد الذي يهتم بالحسابات الدقيقة للغاية والنموذج العقلاني الذي ينطلق من فكرة وجود قيود نفسية وشخصية يمكن أن تؤثر على تحليل الموقف، والنموذج الإداري التنظيمي الذي يعتمد على النظم واللوائح داخل المنظمة، وبحيث يكون القرار انعكاساً لأنماط معيارية قياسية موحدة، والنموذج البيروقراطي الذي يهتم بأسلوب المساومة والتفاوض للوصول إلى القرار"، وعملية تنفيذ السياسات العامة والتي تعني "مجموعة الإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي وذلك باستخدام الموارد المادية

(٤٨) د. إسماعيل صبري مقلد، مقدمة الإدارة العامة، أسبوط، ٢٠٠١م، ص ١٦٧-١٧١.

(٤٩) د. السيد عبد المطلب غانم، تنفيذ (إملاء) السياسة العامة: مادة تدريبية، ٢٠٠٢م، ص ٦-٩.

والبشرية والتكنولوجية المتاحة في سبيل تحقيق أهداف ومقاصد السياسات العامة"، وأخيراً مرحلة تقييم السياسات العامة^(٥٠).

وتتمثل مراحل صنع السياسات العامة، عند جونسون، في ثماني مراحل، هي^(٥١): وضع الأجندة، بمعنى تحديد وترتيب القضايا التي تحظى باهتمام جدي من جانب الحكومة بصنع أو إعادة صنع السياسات. بينما تعني مرحلة تحديد المشكلة، تحديد الفجوة بين الواقع وما هو مفترض. أما تحديد الأهداف، فيقصد بها اختيار غايات وأهداف محددة مطلوب من السياسة إنجازها. أما تحديد البدائل، فيقصد بها تحديد البدائل المتاحة أو الممكن الاعتماد عليها لتحقيق وإنجاز الأهداف المحددة للسياسة. وتقييم البدائل، يقصد بها التنبؤ بالعوائد المحتملة الناجمة عن تطبيق كل بديل، ويشمل ذلك تحديد وترتيب القضايا التي تحظى باهتمام جدي من جانب الحكومة بصنع أو إعادة صنع السياسات. بينما تعني مرحلة تحديد المشكلة، تحديد الفجوة بين الواقع وما هو مفترض. أما تحديد الأهداف، فيقصد بها اختيار غايات وأهداف محددة مطلوب من السياسة إنجازها. أما تحديد البدائل، فيُقصد بها تحديد البدائل المتاحة أو الممكن الاعتماد عليها لتحقيق وإنجاز الأهداف المحددة للسياسة. وتقييم البدائل، ويقصد بها التنبؤ بالعوائد المحتملة الناجمة عن تطبيق كل بديل، ويشمل ذلك تحديد وتقييم التكاليف والمنافع المصاحبة لتنفيذ كل بديل. واختيار البدائل، يعني سن القوانين المطلوبة والموافقة على حزمة البرامج والآليات المناسبة لتنفيذ البدائل التي تم اختيارها لتحقيق أهداف السياسات العامة. بينما يعني تنفيذ السياسات، تطبيق العمليات الإدارية اللازمة بدءاً من التخطيط وانتهاءً بالرقابة، ومروراً بعمليات التنظيم والتوجيه لتحقيق الأهداف التي ترنو السياسات لإنجازها. أما مرحلة المتابعة والتقييم فيقصد بهما التعرف على

(٥٠) د. سلوى شعراوي جمعة، تحليل وتقييم السياسات العامة، ورقة بحثية غير منشورة، القاهرة: كلية

الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، د.ت، ص ٦-١٤.

(51) William C. Johnson, **Public Administration: Policy, Politics, and Practice**, (Wisconsin, Madison: brown & benchmark publishers), 2nd Edition, 1996, p. 133.

النتائج الناجمة عن تنفيذ السياسات، والانتهاج إلى أحكام واضحة بشأن مدى إنجازها للأهداف المبتغاة.

وتعود هذه المرحلة الأخيرة- المتابعة والتقييم- عادةً بعملية صنع السياسات العامة إلى مراحلها الأولى، بقصد إعادة صنع السياسات بدءاً من إعادة تحديد المشكلة، أو لتطوير أهدافها، أو لإعادة صياغة أبعادها لما يكون قد شابها من أخطاء في الصياغة أو عمليات التنفيذ⁽⁵²⁾. فعندما يتعرف المسئولون على ما حدث على أرض الواقع نتيجة لتنفيذ السياسات العامة، وعندما يقومون بتقييم مدى نجاح تلك السياسات في تحقيق الأهداف، فإنهم ينتقلون حقيقة من نهاية دورة صنع السياسات إلى بدايتها، لبدء دورة جديدة لصنع السياسات العامة.

وفي هذا الصدد، فإن بدء دورة صنع السياسات من جديد، هو أمر طبيعي، انطلاقاً من أن تنفيذ السياسات العامة لا يتم في إطار سياقات مجتمعية ثابتة ومستقرة، وإنما في ظل بيئات دائمة التغير بفضل عوامل وتشابكات متعددة داخلية وخارجية⁽⁵³⁾.

ومن ثم، من الوارد ألا تحقق السياسات أهدافها بالشكل المحدد سلفاً، لتغير الظروف أو لظهور مشكلات جديدة لم تكن من الحسبان. ومن ثم، يتطلب أخذ تلك الظروف والمشكلات المستجدة في الحسبان، إعادة بناء دورة صنع السياسات من جديد، أو تحسين عمليات صنع السياسات العامة⁽⁵⁴⁾.

وبصفة عامة، تمثل تلك المراحل مجالات دراسات السياسات العامة من وجهة نظر كل من الباحثين، السالف ذكرهم.

وتتمثل تلك المراحل، من وجهة نظر الباحث، في أربعة، كما يلي: طرح السياسات ووضعها على جدول أعمال الحكومة، وصياغة السياسة واتخاذ القرار بشأنها باعتبارها مرحلة مدمجة ومتداخلة تقابل الصندوق الأسود في اقتراب تحليل النظم، وتنفيذ السياسات، ومتابعة وتقييم السياسات.

(52) William C. Johnson, *Ibid*, pp. 134-149.

(53) Tobias Bach, Birgitta Niklasson and Martin Painter, *Op.Cit*, p. 185.

(54) *Ibid*, p. 186.

المرحلة الأولى: مرحلة طرح السياسات ووضعها على جدول الأعمال

للقول ببداية عملية صنع السياسات العامة، وقبل الاستقرار على خيار أو بديل أو مجموعة بدائل بعينها، بصدد قضية مجتمعية ما، يتعين على الحكومة أن تُدرك وتقبل الحكومة بدءاً اعتبار مشكلة ما جزءاً من جدول أعمالها.

ومجرد وضع القضية على جدول أعمال الحكومة يعني أنها أضحت قابلة لاتخاذ إجراء عام بشأنها بعد أن حظيت بالاهتمام. والحكومات هنا هي الفاعل الأساسي المسئول عن صنع السياسات العامة، وهي تستفيد من الأطراف المجتمعية المختلفة سواء مرحلة طرح وإثارة قضايا السياسات لتوضع على أجندة الحكومة، أو في مرحلة صياغة السياسات، أو في مرحلة تقييم السياسات. أما قرار السياسات العامة فهو دور أو مسئولية الحكومة منفردة، وتتحمل مسئوليته ليس فقط أمام الشعب وممثليه من النواب ومنظمات المجتمع المدني، وإنما أيضاً أمام المجتمع الدولي، بمنظماته الحكومية وغير الحكومية.

ويلاحظ في هذا الصدد، أن حقل العلوم السياسية يهتم بمرحلة طرح السياسات ووضعها على جدول أعمال الحكومات، باعتبارها المرحلة الأهم التي تكشف عن مدى تأثير الأطراف المجتمعية المختلفة غير الحكومية على الخيارات السياسية النهائية للحكومات. وفي ذات الوقت يهتم حقل الإدارة العامة بتلك المرحلة باعتبارها المرحلة الأهم بالنسبة لرؤيته في توطين وتوزيع منافع السياسات العامة، وباعتبار ما هو متوقع من دور كبير للجهاز الإداري للدولة في صياغة تلك السياسات وتحديد اتجاهاتها ومساراتها. وتشكل الإدارة العامة مكوناً هاماً في عملية بلورة وصنع السياسات العامة، في ضوء الاعتبارات التالية^(٥٥):

- ١) اتساع مهام الدولة وتعدد الوظائف الملقاة على عاتق أجهزة الإدارة العامة.
- ٢) قدرة الإدارة العامة، كقوة سياسية، على مواجهة الضغوط والأزمات.
- ٣) امتلاك الإدارة العامة للخبرات الفنية التي تتيح لها جزءاً من الصلاحيات في صنع السياسات العامة.

(٥٥) د. فهمي خليفة فهداوي، تحليل فاعل العلاقة المشتركة بين السياسة والإدارة العامة: تأطير

معرفي لمنهجية ممكنة، ص ٢٠٨-٢١٢.

- ٤) حاجة السلطة التشريعية وبصورة ملائمة لخدمات الإدارة العامة، في المشاورة والاستشارات التخصصية وفي عضوية اللجان النوعية وغيرها.
- ٥) تمثل أجهزة الإدارة العامة حلقة الوصل بين المجتمع بغالبية مواطنيه، من جهة، وبين المجلس التشريعي والمراكز السياسية المعنية بصنع السياسات العامة، من جهة أخرى. ومن ثم تلعب في هذا السياق، دوراً مهماً في تقديم المقترحات وإجراء التعديلات قبل إقرار أية سياسات عامة، بشكل يضمن تحقيق التوازن المطلوب بين مختلف الأبعاد الاجتماعية والسياسية والتنظيمية.
- ٦) تحتكم البيروقراطية إلى أساليب عمل خاصة بها، تتضمن معدات وآليات وبرامج وخططاً، لا يمكن الاستغناء عنها عند صنع السياسات العامة، مما يُضفي ذلك على وجودها حيوية ويضمن لها الاستمرارية. ومن الآليات: امتلاك البيروقراطية للمعلومات والخبرات، والتحرك السريع والقدرة على اتخاذ القرار وتميرير الأساليب الاختصاصية والتخطيط العام والقيام بعملية تخصيص الموارد ومعالجة الموازنة عبر أنظمة مثل نظام التخطيط والبرمجة والموازنة، وموازنة الأساس الصفري، لا غرابة إذن فيما ذهب إليه جاي بيترز من أن البيروقراطية تستطيع أن تُتاجر ضمناً بمصادرها بغرض التأثير على السياسات العامة^(٥٦).
- ويلاحظ هنا أيضاً، أن مساحة جدول أعمال الحكومة لا تسمح بالاهتمام أو بإدراج كل المشاكل في وقت واحد، بسبب قلة الموارد المالية المتاحة للحكومة، فقد لا تدرج مشكلة ما على أجندة الحكومة- أحياناً وهو ما يُعد شائعاً في الدول النامية- على الرغم من الإحساس بها وإدراك صناعات السياسات لوجودها، إلا عندما تتحول من مشكلة عامة لأزمة مجتمعية. ويعود ذلك غالباً لخلل معتاد، وغير منطقي، في الدول النامية بصدد عملية توزيع الموارد، أو ما أطلق عليه إيستون التوزيع السلطوي للقيم^(٥٧).

(56) Guy Peters, **The Politics of Bureaucracy**, (New York: Longman), 2nd Edition, 1984, pp. 188-199.

(٥٧) د. أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٤.

وثمة مشكلات وقضايا، قد تكون مستعصية على العلاج، بسبب رداءة تشخيصها، أو لكونها تتطلب حلولاً تتعدى خيارات عملية اتخاذ القرارات وقدرات الحكومة، أو لأن البدء في حلها قد يُثير مشكلات وقضايا أخطر، وبالتالي، فإن عدم حلها يكون أولى من التصدي لها وعلاجها^(٥٨).

وعلى كل، فإن وصول المشكلة العامة إلى أجندة الحكومة يُعد ضرورياً لولوجها في المراحل الأخرى لصنع السياسات العامة، وذلك على الرغم من أن وصول المشكلة إلى هذه المرحلة لا يضمن تطورها إلى سياسة محددة، ولكن عدم وصولها لمرحلة الأجندة يعني ركودها وسكونها^(٥٩).

وتكمن الأسباب الداعية لدخول فرد أو جماعة مصلحة ما على مسار عملية صنع السياسات العامة فيما يلي^(٦٠):

(١) القدرة على تحديد المشكلات العامة وإدراجها على أجندة اهتمامات الحكومة لاتخاذ خطوات إجرائية لمعالجتها، وكذا القدرة على وضع شروط التفاعل والتحاور بشأن تحديد أهداف السياسات العامة، على نحو يُحدد عدد البدائل الممكنة والمعايير والقياسات التي يتم تقييمها على أساسها.

(٢) القدرة على تأمين الوصول إلى العوائد والغايات المرغوب فيها، على الرغم من كل أشكال المقاومة التي قد يشهدها تنفيذ السياسات في ظل مواقف صراعية مفتوحة.

(٣) امتلاك الموارد التي تكفل للفرد أو الجماعة أن تتغلب رؤيته/ رؤيتها في المواقف الصراعية، وتشمل الموارد: المال، والمعلومات الاستراتيجية، والسيطرة على وضبط الوظائف والمهام أو على الرصيد المخزون من الموارد.

(٤) امتلاك السلطة التي توجه المجموعات والمؤسسات التي تحكم وتضبط الأحداث، بشكل مألوف من خلال السيطرة على الملكية أو مكاتب الإدارة المسؤولة عن التنفيذ.

(٥٨) د. فهمي خليفة فهداوي، فلسفة اتخاذ القرارات في السياسات العامة - دراسة تحليلية في المضمون والسلوك، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مجلة النهضة، أكتوبر ٢٠٠٣م، ص ٦٥.

(٥٩) د. أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٤.

(60) William C. Johnson, *Op.Cit*, p. 150.

ولقد اهتمت بعض الأدبيات الغربية بدراسة أثر "المتغير السياسي" في صياغة جدول أعمال السياسة العامة، في حين قام البعض الآخر بإبراز أهمية المتغيرات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية كمحددات للسياسات العامة^(٦١).

فنموذج التحليل النظمي - كما صاغه دافيد ايسنون - يعتبر السياسات العامة بمثابة مخرجات أو استجابات النظام السياسي للمدخلات (الضغوط والمؤثرات) الصادرة إليه من البيئة. وهذه السياسات قد تُحدث تغييراً في البيئة وفي النظام السياسي ذاته. وهكذا، توجه نظرية النظم الباحثين إلى دراسة تأثير الظروف البيئية وخصائص النظام السياسي على محتوى السياسات العامة ثم تأثير هذه الأخير على البيئة والنظام السياسي^(٦٢).

ويرى روبرت داهل أن السياسات العامة تتأثر بالمتغير الاقتصادي، سواءً تمثل ذلك في مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو في سمات النظام الاقتصادي والاجتماعي، بينما لا تكاد تؤثر سمات النظم السياسية على السياسات الحكومية بوجه عام. كما أن داي أعطى تفسيراً اقتصادياً لاختلاف السياسات، مؤكداً أن المتغيرات الخاصة بالنمو الاقتصادي (التحضير، والتصنيع، والتعلم، والدخل) ذات تأثير أكبر من سمات النظام السياسي على السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية^(٦٣).

وأبرزت بعض الدراسات المقارنة في الولايات المتحدة أن تأثير المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية يفوق بدرجة كبيرة تأثير المتغيرات السياسية على مستوى الإنفاق العام والخدمات المقدمة. لهذا، دعا داي إلى تنحية فكرة ضرورة تغيير النظام السياسي من أجل تغيير السياسات العامة^(٦٤).

(61) Thomas R. Dye, Determinants of Public Policy, **Policy Studies Journals**, Volume 6, Issue 1, September 1977, p. 122.

(62) David. Easton, **A Framework for Political Analysis**, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1965, p. 112.

(63) Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, 3rd Edition, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1978, p. 279.

(٦٤) د. نجوى إبراهيم، "تحليل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة" في د. سلوى شعراوي جمعة (محرراً)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤م، ص ٣٩٣-٣٩٤.

كما قام كل من ريتشارد داوسون وجيمس روبنسون بالبحث في العلاقة بين بعض المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية (الدخل، والتحضر، والتصنيع) ومستويات مختلفة من المنافسة الحزبية، وبين تسع سياسات عامة تتعلق بالرفاهة، وقد فشلوا في إيجاد دليل على أن النظم السياسية التنافسية تُكرس موارد لأغراض الرفاهة أكثر من النظم غير التنافسية عند نفس المستوى من النمو الاقتصادي. وبالتالي فلقد شككوا في وجود علاقة بين المتغير السياسي (التنافس بين الأحزاب)، وبين السياسات العامة^(٦٥).

المرحلة الثانية: مرحلة صياغة وإطلاق (اتخاذ قرار) السياسات

تُمثل هذه المرحلة الخطوة الثانية في عملية صنع السياسات العامة، وتتضمن تحديد الأهداف التي يجب أن تتبناها السياسات العامة، ووضع المقترحات والبدائل المحددة لتحقيق هذه الأهداف، والاختيار من بينها، وتعيين الوسائل الملائمة لتنفيذ خطط وبرامج البدائل المختارة ويظهر في هذه المرحلة تأثير الأطراف المجتمعية المختلفة على شكل ومكونات واتجاهات السياسات العامة، فيما بات يُعرف بشبكات السياسات العامة.

وتنتهي هذه المرحلة إلى اتخاذ قرار إعلان السياسات العامة، في شكل: قوانين، وقرارات جمهورية أو مراسم أميرية ممهورة بتوقيع رئيس الدولة، وقرارات من مجلس الوزراء، وخطط تنمية، وبرامج إنمائية، ولوائح تنفيذية، وقرارات وزارية.

وترتبط عملية تبني السياسات بمسألة "الشرعية" التي تستند إليها السلطة التنفيذية. فالشرعية هي التي تعطي قرارات السياسات العامة النفوذ الذي يفترض أن يضمن لها القبول، ثم التنفيذ الكفء والفعال من جانب المستويات الأدنى في دورة السياسات^(٦٦).

وتتداخل عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية... الخ في صياغة أهداف السياسات الحكومية واتجاهاتها في فترة محددة، منها^(٦٧):

■ القدرة على تعبئة كل طاقات الدولة "ما هي الموارد القومية المتاحة وكيف يمكن تعبئتها؟".

(٦٥) المرجع السابق، ص ٣٩٤.

(٦٦) د. أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٩.

(٦٧) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة- السياسة العامة والإدارة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٩.

- استخدام الطاقات المتاحة، والتوزيع الأمثل للأدوار - وفقاً للاختيار بين البدائل المتاحة- بين الأجهزة المعنية بكفاءة وفاعلية، متمثلة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية، والخاصة، وغير الهادفة للربح.
 - التصور المفترض لتوزيع عوائد استخدام تلك الطاقات بين طبقات وفئات المجتمع.
 - توزيع أعباء التشغيل واحتياجاته بين طبقات المجتمع وفئاته المختلفة. موارد من التي سوف تستخدم في أغراض التنفيذ؟ وكيف توزع التكلفة؟".
- وعلى كل، فإن القرار يُعبر هنا عن اختيار أحد أو مجموعة متناغمة، من البدائل المطروحة لمواجهة موقف أو مشكلة معينة^(٦٨).

وقد تراوحت التحليلات بصدد حدود صنع القرار بين: القول بالرشادة المطلقة وإمكانية التوصل للقرار الأمثل للسياسات العامة، والقول بالرشادة المقيدة بقدرات المسؤولين عن صناعة قرارات السياسات العامة، والقول بحاكمية وطبيعة الموقف الذي تصنع فيه قرارات السياسات العامة. وفي إطار النظرة الموقفية هذه قدم روس ثلاثة أساليب لحل وحسم هذه المعضلة، وهي^(٦٩): حرص صانع القرار على تفهم حدود المشكلة وأبعادها بشكل جوهري وتام؛ وتوافر الوسائل والأدوات والإمكانات الضرورية واللازمة، عند عملية اتخاذ القرار، بشكل يمكن من القدرة على حل المشكلة حلاً حقيقياً وجيداً؛ والتيقن من أن هذه المشكلة لم يسبق حلها ولم تتكرر من قبل.

وفي هذا الصدد، فإن الفلسفة المتبناة في عملية اتخاذ القرار - والتي تؤكد على أن الموقفية تُشكل حجر الزاوية في تفعيل اتخاذ قرارات السياسة العامة وتؤدي إلى خلق اندماجية منضبطة بين جهات القرار والبيئة الظرفية المحيطة بها- تُعبر عن تفاعل الإنسان واتحاده في نهاية المطاف مع محيطه والاهتمام بالمتغيرات الطبيعية والإنسانية،

(٦٨) د. فهمي خليفة فهداوي، فلسفة اتخاذ القرارات في السياسات العامة - دراسة تحليلية في المضمون والسلوك، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مجلة النهضة، أكتوبر ٢٠٠٣م، ص ٤٦.

(69) Robert S. Ross, **American National Government: Institutions, Policy and Participation**, (USA, Guilford: The Dushkin Publishing Group), 3rd Edition, 1993, pp. 395-396.

بطريقة تعالج حالة عدم الاتصال المثالي مع الموقف، من خلال فسحة التبصر وإدراك العمل وربط العلاقات في كيان يستوعب جميع التغيرات والأسباب. وتتيح فلسفة الموقف الفرصة المناسبة لاحتواء التغيرات التكنولوجية والمعلوماتية والاتصالية، والاستفادة من نظمها الدقيقة في بناء نماذج لاتخاذ القرارات، وفي رسم خطوات وأدوار التوثيق الإلكتروني لعمليات اتخاذ القرار بما يحقق للمنظمات والأجهزة المعنية، إدارياً وسياسياً، استجابة ملائمة من حيث سرعة القرارات، وترتيب المهام التنفيذية لتلك القرارات، والتخلص من حالات التأخير وعدم اكتمال الأنشطة، وبلوغ التوضيح التفصيلي للأدوار والمهام^(٧٠).

غير أن فلسفة الموقف لا يُمكن لها أن تبلغ التكاملية المطلوبة، ما لم تُدعم بالمساندة السياسية اللازمة، التي تعزز من مكانة عملية اتخاذ القرار بالقوة والنفوذ الملائمين، انطلاقاً من الدور المفترض للمؤسسات السياسية، في: تصحيح مشاكل الأنظمة ومنحها المرونة التنظيمية المطلوبة؛ والدفع إلى تحري الموضوعية في الأهداف، حينما تغيب الوسائل أو عندما لا تتوفر بشكلها المتكامل؛ وضمان استمرارية دوران مسار الأدوار في اتخاذ القرارات بين جميع الفاعلين؛ والترويج للأفكار الجديدة وإجراء التغيير التنظيمي المطلوب تقليصاً لسطوة الوسائل التقليدية القائمة؛ وتحقيقاً لإمكانية اتخاذ القرار باستمرار؛ وتقديم الدعم العملي لإحداث التغيير المطلوب في المنظمات الإدارية، بُغية بناء الثقة والتعاون الإيجابي بما يتناسب مع قيام نموذج تعددي للسياسة يجمع مختلف المصالح المؤثرة في البيئة التي تتعامل معها المنظمات الإدارية^(٧١).

(٧٠) تشارلز فوكس، هيو ميللر، نظرية ما بعد الحداثة للإدارة العامة: باتجاه فن النقاش، ترجمة: د.

عاصم محمد الفارس، الرياض: معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٠م، ص ١٨٨.

(٧١) وندل فرنش، سيسل بيل جونير، تطوير المنظمات: تدخلات علم السلوك لتحسين المنظمة،

ترجمة: د. وحيد بن أحمد الهندي، الرياض: معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٠م، ص ٤٤٥.

Henry Mintzberg, The Organization as Political Arena, **Journal of Management Studies**, Volume 22, Issue 2, March 1985, pp. 148-150.

المرحلة الثالثة: مرحلة تنفيذ السياسات

ترتبط هذه المرحلة بنقل السياسات من مرحلة التخطيط على الورق إلى التنفيذ على أرض الواقع، وفق مهام محددة توازن بين الاختصاصات والمسئوليات، على مستوى الوزارات والهيئات المعنية، باستخدام الموارد المادية والبشرية والتنظيمية المتاحة. فالسياسات العامة تقتضي اتخاذ سلسلة أو مجموعة من القرارات اللازمة والملائمة لتطبيقها، والتي تستمد غايتها من أهداف السياسات العامة نفسها. وقد سعت الحكومات نحو وضع نظام هرمي تكون بمقتضاه القرارات الفردية للمدراء أو الرؤساء مسموحة، بشرط اتباعها والتزامها وانسجامها مع المجاميع القرارية الأسمى، والأكثر تجريباً، والتي تسمى السياسات العامة بوصفها المرشد والموجه الرئيسي للقرارات المتعلقة بمشكلة معينة أو مجال معين ما. ويعني ذلك أن السياسات العامة تمثل هنا تجميعاً وافياً لعدد من القرارات المطلوبة إدارياً وتنفيذياً^(٧٢).

ويتعلق بهذه المرحلة أن تقوم كل جهة تنفيذية بتحديد وإعلان رؤيتها للسياسة العامة التي تقوم بتنفيذها ورسالتها والأهداف التي ينبغي إنجازها، سواء على المدى الطويل أو المتوسط أو القصير. ويلي ذلك إعداد خطة استراتيجية لبرامج محددة، وخطط تنفيذية فرعية، تسهم في تحقيق الجزء المرتبط بها من السياسة العامة محل التحليل.

وتبدأ عملية تنفيذ السياسات العامة مع توزيع المهام الخاصة بإنجاز أهدافها على واحدة أو أكثر من المؤسسات المعنية، مع منحها الاعتمادات المالية اللازمة، وسلطة تعيين الموارد البشرية الملائمة، والحصول على المصادر والموارد الأخرى اللازمة والضرورية. وتقوم تلك المؤسسات بتحديد إجراءات وقواعد العمل اللازمة لضمان التنفيذ الكفاء والفعال للمهام الموكلة إليها في إطار تنفيذ السياسات العامة. وتمنح تلك المؤسسات مساحة من حرية الحركة والتصرف والاختيار من بين الأدوات والوسائل والأدلة والارشادات ومواعيد التنفيذ^(٧٣).

(٧٢) د. السيد عليوة، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة

للكتاب، ١٩٨٧م، ص ١٥٢.

(73) William C. Johnson, **Op.Cit**, pp. 146-147.

ويلاحظ في هذا الصدد، أن البيروقراطيات العامة متعددة الوجوه، فهي من جانب وأساساً أداة لتنفيذ السياسات العامة، كما أنها جماعة مصلحة لها حقوق مشروعة في معارضة أو الدفاع عن سياسات عامة معينة، وهي قناة لتوصيل وتكتل مصالح مجتمعية، كما أنها تُساهم في حل مشكلات المجتمع وتخلق مشكلات أخرى داخل المجتمع. وعلى الرغم من انخراط البيروقراطيات في عمليات صنع السياسات العامة لسبب أو آخر من الأسباب السابقة، أو لسيطرتها على العمليات الإنتاجية (مادية أو اجتماعية) في المجتمع، فإن مجال عملها الأصلي هو التنفيذ، وتطبق على منظماتها معايير تقييم الأدوار والتنفيذ للبرامج. وإن ساهمت في صنع السياسات العامة، فيكون ذلك بوصفها أداة تساعد صناعات السياسات العامة على تبني "أفضل السياسات" دون أن تدخل ذلك الفضاء كطرف معارض أو مدافع عن سياسة ما. وينبغي أن يكون ذلك التمييز واضحاً عند معالجة الإدارة العامة^(٧٤).

ويلعب ممثلو السلطة التنفيذية (الجهاز الإداري للحكومة) دوراً في مرحلتي المبادرة وصياغة السياسات العامة، لما يتوافر لديهم من بيانات ومعلومات ومعارف وخبرات متخصصة بشأن واقع السياسات المنفذة، لا يتوافر لغيرهم من ممثلي الأطراف المجتمعية الأخرى^(٧٥). وتمثل طلبات وتوجهات الجهاز الإداري للدولة واحداً من الموجهات الرئيسية للسياسات العامة^(٧٦).

ويرى أحد الباحثين أن جهود المحللين قد ركزت على محددات وعواقب السياسات العامة، مهمة إلى حد ما تنفيذ السياسات العامة، وبالتالي أغفلت العلاقة بين السياسة والإدارة^(٧٧).

وقد تناول دارسو السياسات العامة الأوائل مرحلة التنفيذ باعتبارها مرحلة منفصلة عن عملية صنع السياسات العامة، حيث يقتصر دور الإداريين على تنفيذ الخطط التي

(٧٤) د. السيد عبد المطلب غانم، معايير تقويم السياسة العامة في الإدارة العامة، ص ١٦٠.

(75) William C. Johnson, *Op.Cit*, p. 132.

(76) Carl E. Van Horn (et.al.), *Op.Cit*, pp. 89-115.

(٧٧) د. السيد عبد المطلب غانم، تنفيذ (إملاء) السياسة العامة: مادة تدريبية، ٢٠٠٢م، ص ٩.

حددها السياسيون للسياسات العامة بأمانة وبدون إهدار للموارد، ووفقاً للقواعد البيروقراطية الهرمكية التقليدية، وقد أسفرت تلك الرؤية عن تضارب البرامج وتداخلها، وهدر الموارد والإمكانات المادية والبشرية. وقد أوضحت نتائج الدراسات التي أُجريت في عقد الستينيات من القرن العشرين أن السياسة الناجمة عن المساومات كانت غامضة وغير واضحة الأهداف بشكل عام، أو أنها كانت متفائلة بشكل غير واقعي، وكانت في حاجة إلى تشابكات وتعاون حكومي بين المؤسسات التنفيذية المختلفة المتداخلة المهام في ذلك السياق. ومن هنا، يأتي التوجه الحديث في صنع السياسات العامة والذي يؤكد على أن عملية التنفيذ إنما هي مرحلة أساسية في دورة السياسات العامة، ولا تتفصل عنها. ونجم عن ذلك بدوره التأكيد على أخذ رؤى المسؤولين التنفيذيين في الاعتبار عند صياغة أهداف السياسات العامة، من حيث النطاق الزمني أو المكاني والمطالبات والاعتمادات اللازمة لإنجازها، والمؤشرات التي يمكن الاعتماد عليها لقياسها ومتابعتها^(٧٨).

وتتمثل الأدوات الأساسية لتنفيذ السياسات العامة، في^(٧٩):

- (١) مدفوعات نقدية للأفراد، مثل معاشات التقاعد والمعاقين، ودعم منخفضي أو معدومي الدخل والعاطلين، وإعانات المزارعين، وإعانات الأيجار للمساكن، وقروض للأسر وللأعمال.
- (٢) بناء وصيانة البنية التحتية، متمثلة في: المطارات والموانئ والطرق والشوارع، وتسهيلات النقل الجماعي، وتسهيلات معالجة المياه والعماد، والمدارس والمستشفيات والسجون العامة، والمتاحف والمكتبات والتسهيلات الرياضية، والقواعد العسكرية.
- (٣) توفير الخدمات، مثل: التعليم، والرعاية الطبية والتمريض، والبريد والاتصالات، والنقل العام والبحوث ونشر المعلومات والوساطة وتسوية المنازعات، وتعزيز التنمية الاقتصادية.

(78) William C. Johnson, **Op.Cit**, pp. 146-147.

(٧٩) د. السيد عبد المطلب غانم، تنفيذ (إملاء) السياسة العامة: مادة تدريبية، ٢٠٠٢م، ص ٦.

٤) تنظيم سلوك الأفراد والجماعات، عبر آليات مثل: القبض والمحاكمة الجنائية، وتقييد استعمال المواد الكيماوية والخطرة، ومقاييس ومواصفات للممارسة المهنية، وضوابط استخدام الأراضي والبناء، وضوابط الأجور وأماكن العمل واستخدام العمال، وضوابط للمعاملات المالية.

٥) صيانة القدرة على الحكم، عبر: تحصيل الضرائب والرسوم، وصيانة التسهيلات الخاصة بالحكومة، وضوابط الانفاق الداخلية، وتقييم وإدارة الموارد البشرية، وتخطيط وصنع القرار، والاتصالات داخل الحكومة ومع الجمهور والدبلوماسية الدولية. ولا يوجد تصور واحد لنجاح عملية تنفيذ السياسات العامة لدى صناعات السياسة والمديرين وأعضاء الجمهور والدارسين، فهناك على الأقل أربع تصورات أو منظورات، هي^(٨٠):

١) المنظور المثالي، ويُفترض أن الغرض المحوري لتنفيذ السياسات هو حل المشكلة التي صنعت السياسة كلها. ومن ثم، فالتنفيذ يمثل عملية يمكن التنبؤ بها، ومن ثم ينجم فشل السياسة من إهمال الأساليب السليمة أو رفضها عمداً. والهدف المشروع هنا هو تحقيق الحل بكفاءة أي بأقل تكلفة.

٢) المنظور القانوني، فالعاملون في المنظمة يخضعون لما تسنه الهيئة التشريعية- التي تمثل بدورها إدارة الناس- من قوانين، ولا يترك للمديرين الكثير من حرية التصرف، فالسياسة الصائبة هي السياسة التي صاغها القانون، وليست التي توفر حلاً للمشكلة. ويتبنى اقتراب "من أعلى لأسفل" مثل المنظور الأول. ويجب أن تطابق النفقات الموازنة التي توفر الاعتماد.

٣) المنظور الاستجابي، إن التنفيذ يُمثل عملية تشكلها باستمرار الظروف المتغيرة التي تطبق فيها السياسة، واستجابات وقيم من تؤثر فيهم، ويعتمد على اقتراب "من أسفل إلى أعلى" ومن ثم، يتمتع المديرون بكثير من الاستقلال في مواجهة الهيئة التشريعية والوزراء، فيُعاد أحياناً توجيه البرامج لتوافق مطالب وحاجات جماعات المصلحة ودوائر المستفيدين.

(٨٠) المرجع السابق، ص ١٣.

٤) المنظور التجريبي، وهو يناسب المواقف التي لا تتوافر فيها حلول مجربة للمشكلة، فقد تكون السياسة واضحة أو غامضة، ولكن لا بد من أن تنمي الأساليب بالتجربة والخطأ.

ويتمتع المديرون بالاستقلال في محاولة الاقتراب منه وتقويم النتائج، وبالتالي تعديل البرنامج. وتحدد خبرة المديرين الطريقة الصواب، على اعتبار أن الاملاء عملية تصحيح للخطأ تتم من أسفل لأعلى، ويلائم كل اقتراب ظروفاً معينة، فالأول يناسب ظرف معين مثل تكديس المرور. والثاني يناسب المسائل التي تتطلب لغة القانون، مثل الأهلية للمنافع. أما الأخير فيلائم العديد من مشكلات السياسات العامة، حيثُ الإجابات عديدة وغير يقينية ومحل جدل واسع.

وانطلاقاً مما سبق، يرى البعض أن مرحلة تنفيذ السياسات العامة تمثل نقطة الالتقاء بين علم الإدارة وحقل تحليل السياسات العامة، حيثُ أنه لا طائل من سياسات جذابة أو مفيدة وهي غير قابلة للتطبيق أو غير مرغوب في تحقيقها إدارياً^(٨١).

المرحلة الرابعة: متابعة وتقييم السياسات

يقصد بتقييم السياسات جميع الإجراءات التي تتضمنها عملية تقدير آثار السياسات الحكومية، والحكم على ما إذا كانت هذه الآثار إيجابية أو سلبية من حيثُ مدى نجاحها في التعامل مع المشكلة التي قامت على أساسها الحكومة بإصدار السياسة العامة. وقد تكون هذه الآثار اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية. وبناءً على تقدير تلك الآثار، يُعاد ترتيب الأوراق الحكومية بشأن الاستمرار في تلك السياسات على حالتها، أو بعد تعديل بعض مكوناتها.

ويؤكد البعض، أن عملية التقييم لا تقتصر على تقدير آثار السياسات العامة، وإنما تغطي كافة مراحل عملية السياسات^(٨٢)، ومنها- فضلاً عن تقدير العوائد- عمليات

(٨١) د. سلوى شعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين، في: د. سلوى

شعراوي جمعة (محرراً)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية

الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤م، ص ٣٧.

(٨٢) د. السيد عبد المطلب غانم، معايير تقويم السياسة العامة في الإدارة العامة، ص ١٧٢-

١٧٧.

التنفيذ^(٨٣). ومن ثم، فإن التقييم يعني في جانب منه المتابعة المستمرة (القبلية والمتوakبة والبعديّة) لكل مراحل دورة السياسات العامة بهدف تقدير الفجوة بين ما هو قائم، وبين ما هو مقصود من جانب آخر.

وفي هذا السياق، تظل كل أنشطة تقييم السياسات العامة من المهام الأساسية للبيروقراطيات، فهي مسؤولة عن الأداء وضبطه. ولكن، التقييم ليس حكراً عليها، فقد تقوم به منظمات أخرى أو أشخاص فرادى أو جماعات. ويرتكز اهتمام البيروقراطيات في تقييم السياسات العامة، على المخرجات وليس العوائد، وعلى ارتباط الأداء بالغايات والأهداف أكثر من ارتباط الأهداف بالسياسات^(٨٤).

ويلاحظ في تقييم عملية تنفيذ السياسات العامة، أن التنفيذ يتأثر بالصراع أو الاجماع على أهداف السياسة وغايتها. فالسياسات التي تتطلب تغييرات درامية وضخمة تثير الصراع على الأهداف بين الأطراف، والسياسات التي تتطلب تغييرات طفيفة تثير الاجماع. وتشير الدراسات إلى أن التغييرات التجزئية تحظى بالاجماع أكبر من التغييرات الدرامية، فلا توجد سياسات تتطلب تغييرات طفيفة وتثير صراعاً مكثفاً مثل سياسات الرعاية الصحية، والتعليم، والرفاه الاجتماعي. من ثم، تختلف العوامل التي تسهم في تحقيق الأهداف من نوع سياسة إلى آخر. فالمفترض أن تنجح عملية التنفيذ للسياسة عندما يكون التغيير المطلوب إحداثه طفيفاً، والاجماع كبيراً. ويُفترض أن السياسات التي تتطلب تغييراً كبيراً، ولكنها تحظى بإجماع كبير، أن تنفذ بفاعلية أكبر من السياسات التي تتطلب تغييراً طفيفاً ولكنها لا تحظى بإجماع كبير. ومن ثم، فالاجماع أشد أثراً في إملاء السياسة من التغيير المطلوب^(٨٥).

(٨٣) د. إسماعيل صبري مقلد، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٣-١٧٤.

(٨٤) نجوى إبراهيم محمود، السياسات العامة والتغيير السياسي في مصر: دراسة حالة لسياسة الإسكان ١٩٧٤-١٩٨٦م، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٩٢م، ص ٣٤٦.

(٨٥) د. السيد عبد المطلب غانم، تنفيذ (إملاء) السياسة العامة: مادة تدريبية، ٢٠٠٢م، ص ١٤-١٥.

ومن ثم لن نتوقف تحديات السياسات العامة عن الظهور، ولن يتوقف المصممون والمحللون والمنفذون للسياسات عن التعلم، ويُمثل التقييم العملية المحورية في هذا التعلم، عير: تعيين وقياس مخرجات ونواتج السياسات وآثارها. والمخرجات، هي الخدمات أو السلع المباشرة التي توفرها عمليات تنفيذ السياسات، وهي أشهل عنصر من عناصر التقييم يمكن تحديده وقياسه، ويمكن أن يتحقق اتفاق حول ما إذا كان قد تحقق فعلياً أم لا، وأنه يفي بحاجة حقيقية من عدمه. أما النواتج أو العوائد فهي النتائج متوسطة النطاق لعمليات تنفيذ السياسات، وهي ليست مرئية دائماً كالمخرجات، ويختلف المحللون في تقييمها، أي في تحديد معايير وأدلة تحديدها وتصنيفها. وأما الأثر، فيمثل الوقع طويل المدى على المجتمع من وراء تطبيق السياسات موضع التحليل، وهو تتداخل في الغالب مع سياسات أخرى تؤثر في الموقف. ونتائج دراسات الأثر ظنية وليست قطعية، أو هي ظنية إلى حد كبير، وتثير كثيراً من الجدل. وعلى كل، تسيطر دراسة المخرجات على تحليل تقييم السياسات لأنها دليل مباشرة على مدى نجاح السياسات من عدمه^(٨٦).

ويؤدي التقييم للمخرجات والنواتج والأثر إلى دورة جديدة في الغالب للسياسات، في اتجاه إعادة صنع السياسة القديمة، أو صياغة سياسة جديدة نسبياً. ومن منافع التقييم الذي يتم بقصد التعلم، أنه يمثل جزءاً أساسياً من عملية تدفق الاتصال الذي يمكن من تحديد نقاط الخلل والمحاسبة عليها في كل مراحل صنع السياسات العامة، كما أنه ضروري لتغيير البرامج وتكييف الوسائل للغايات والبيئات المتغيرة، كما يُفيد في تصميم البرامج ووضع الموازنات الملائمة لها، فضلاً عن أن التقييم يُساهم في إعادة تحديد المشكلة بشكل صحيح وتحديد الأهداف والغايات بشكل ملائم^(٨٧).

(٨٦) المرجع السابق، ص ١٢.

(87) Ira Sharkansky and Yair Zalmanovitch, Improvization in Public Administration and Policy-Making in Israel, **Public Administration Review**, Volume 60, July/August 2000m pp. 32-39.

المبحث الثالث

صنع السياسات العامة في دساتير الأنظمة المقارنة

تمهيد

إن دستور أي دولة يكون انعكاس دقيق وترجمة أمينة للظواهر السياسية التي تسود مجتمع ما ومحاولة تطويعها لاعتبارات المشروعية في ضوء السمات الخاصة التي تميز هذا المجتمع عن سواه من المجتمعات البشرية. فالدستور ببساطة هو محاولة للتعبير عن الواقع السياسي لشعب ما وضبط نشاطه السياسي بتحويله إلى منظومات تحكمها وتحدد ضوابطها نصوص القانون.

يترتب على هذا ضرورة اختلاف التنظيم الدستوري من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف السمات التاريخية والجغرافية والاعتبارات الفلسفية وطبيعة المشكلات السياسية السائدة بالإضافة إلى الواقع الاقتصادي والحضاري والثقافي للدولة وهذا ما يعرف باسم العوامل الأيكولوجية^(٨٨). فتتظلم السلطات العامة في الدولة ورسم الحدود والفواصل بينها ورفع التناقض بين السلطة والحرية هي منظومة ذات نكهة خاصة لا يستحب نقلها أو تقليدها وان جاز الاستهداء بها متى تقاربت أو تشابهت الظروف والأيدولوجيات. وعلى ذلك يمكن القول بأن دساتير الدول الوضعية هي تصور خاص يستلهم ظروف الواقع العملي وليست تطبيقاً اجتهادياً لنظرية عامة أو مبدأ أساسياً.

انطلاقاً مما سبق يمكن القول بأن الدستور هو أعلى وثيقة يمكن أن توجد في أي دولة، فإنها تأتي في مرتبة أعلى من القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية والتنظيمية، فيجب على جميع السلطات العامة في الدولة أن تحترم هذه القواعد وإن خالفها فإن ذلك قد يعرض هذا العمل المخالف إلى الإلغاء من جانب السلطة القضائية والتي تتمثل في المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية، والمحكمة الفيدرالية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، والمجلس الدستوري في جمهورية فرنسا، والمحكمة الاتحادية العليا في جمهورية البرازيل.

(٨٨) لمزيد من التفاصيل عن العوامل الأيكولوجية راجع: د. عطية حسين أفندي، *حقل الإدارة العامة*

"مسألة البناء النظري"، ٢٠١٢م، ص ١١٥، ١٢٨.

وهؤلاء هم الأفراد الذين يتمتعون بالصلاحيات القانونية التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسة العامة- مع الاعتراف بأن هؤلاء يخضعون لقادة الأحزاب أو قادة جماعات الضغط- فيدخل ضمن صانعي السياسات رجال المجالس التشريعية وأعضاء السلطة التنفيذية والإداريين والقضاة، فكلهم ينفذون السياسات العامة ويسهمون في صنعها ولكن بطرق ودرجات متباينة.

ومن المفيد أن نُميز بين متخذي السياسات الأساسيين ومتخذي السياسات الثانويين أو المساعدين، فالفريق الأول يتمتع بسلطات دستورية مباشرة للتصرف، فالبرلمانيون مثلاً لا ينتظرون تفويضاً من أية جهة رسمية لتشريع لائحة ما، أما الفريق الآخر فلا يتمتع بمثل هذه السلطات بل يعتمدون على تخويل من الفريق الأول، لذلك يحرص رجال الإدارة على اتخاذ القرارات أو المقترحات التي يشعرون بأنها تلقي صدى لدى أعضاء السلطة التشريعية، ولا يحتاج رجال السلطة التشريعية مثل هذا الانسجام مع السلطة التنفيذية والإدارية، وقد لا يكون هذا التمييز بين الفريقين من متخذي القرارات واضحاً في المجتمعات التي لا توجد فيها دساتير مقررّة، كما هو الحال في بعض المجتمعات الأفريقية، أو حين لا تحترم الدساتير النافذة، كما هو الحال في بعض الأقطار الأمريكية اللاتينية^(٨٩).

ولقد نظمت دساتير هذه معظم الدول مسألة السياسات العامة في جميع مراحلها، وسوف يتم توضيح ذلك من خلال بيان دور كل سلطة من السلطات الثلاث من واقع دستورها فيما يخص السياسات العامة وذلك في كل من دول (جمهورية مصر العربية، الولايات المتحدة الأمريكية، جمهورية فرنسا)، وذلك من خلال النقاط التالية:

- (١) دور السلطة التنفيذية في صنع السياسات العامة.
- (٢) دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة.
- (٣) دور السلطة القضائية في صنع السياسات العامة.

(٨٩) د. جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: د. عامر الكبيسي، الدوحة: دار الميسرة

للنشر والتوزيع والطباعة، ١٩٩٨م، ص ٥٥.

أولاً: دور السلطة التنفيذية في صنع السياسات العامة

تلعب السلطة التنفيذية في الوقت المعاصر دوراً فعالاً في مجال السياسات العامة، ولا تخلو دساتير الدول من تنظيم دور السلطة المختصة في مجال السياسات العامة. فالمرحلة الحالية التي نعيشها يُطلق عليها (مرحلة الهيمنة التنفيذية)، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة، وهذه الظاهرة مستمدة من واقع الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية^(٩٠) وذلك على النحو الذي سوف يرد بيانه.

يأتي دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في عام ١٧٨٦م ليخول رئيس الولايات المتحدة الأمريكية^(٩١) السلطة التنفيذية بالولايات المتحدة الأمريكية، ويعاون الرئيس في إدارته للاتحاد عدد من الوزراء يطلق عليهم سكرتارية وذلك تحت إشرافه وتوجيهاته، ولا يقدم أي من الوزراء أية اقتراحات أو مشروعات قوانين بل أن دخول قاعة الكونجرس محظوراً عرفاً على أعضاء الحكومة ما لم يستند إلى دعوة صريحة^(٩٢).

كما أن الدستور الأمريكي قد خلا من نص صريح يتعلق بحق الرئيس في تقديم اقتراحاً تشريعياً^(٩٣)، إلا أن الرئيس عملياً يمارس تقديم هذه الاقتراحات خارج النصوص الدستورية في المسائل التشريعية مستغلاً في ذلك حقه الذي نصت عليه المادة الثانية من الدستور، فيجوز للرئيس أن يقوم بذلك عند تقديم معلومات إلى الكونجرس عن حالة الاتحاد وله أن يوصي بأن ينظر الكونجرس في التدابير التي يعتبرها ضرورية^(٩٤).

وقد استغل الرئيس الأمريكي حقه المنصوص عليه في المادة الثانية من الدستور في توصية الكونجرس باتخاذ الإجراءات التي يقدر أهميتها، وأنشأ لصالحه حق اقتراح

(٩٠) المرجع السابق، ص ٥٨.

(٩١) نص الباب الأول من المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٦م.

(٩٢) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١١م، ص ٦١.

(٩٣) المرجع السابق، ص ٦٢.

(٩٤) نص الباب الثالث من المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٦م.

تشريعي أو سياسة عامة خارج النصوص الدستورية التي تُقصر هذا الحق على الكونجرس وحده^(٩٥).

نظراً لأن نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية قائماً على الفصل المطلق بين السلطات، فإن معظم السياسات العامة داخل الاتحاد يتولها الكونجرس بمجلسيه بينما يتعاطم دور الرئيس كرئيس للسلطة التنفيذية في مجرد التوصية باعتماد قوانين معينة تساعده على تحقيق سياسته ولكن دون أي إلزام على الكونجرس نحو تلبية مطالبه. وقد مارس الرئيس الأمريكي ولا يزال هذا الفعل من خلال ما يُعرف باسم "الرسائل" وهي التي يقوم بها الرئيس ثلاثة مرات كحد أدنى وهو المنصوص عليه في الدستور عند بداية دور الانعقاد وعند عرض مشروع الميزانية وعند تقديم التقرير الاقتصادي، كما له أن يقدم ما يشاء من الرسائل الأخرى في أي موضوعات يُقدرها بالدستور الأمريكي لم يمنع ذلك^(٩٦).

كما يُسند دستور الجمهورية الخامسة في الجمهورية الفرنسية التنفيذية إلى الحكومة الفرنسية حيث أنها هي من تقوم بتحديد سياسة الأمة وهي أيضاً التي تتولى تنفيذها، وفي ضوء ذلك فإنها تكون مسئولة أمام الجمعية الوطنية^(٩٧). كما يعد رئيس الجمهورية هو الحكم بين السلطات ويكفل من خلال حكمه الأداء السليم للسلطات العامة واستمرار الدولة، ويكون الضامن للاستقلال الوطني والسلامة الإقليمية والتقدير بالمعاهدات^(٩٨). ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية قد صار كفيلاً وضامناً لسير عمل السلطات وانتظامها.

(٩٥) د. عمر حلمي فهمي، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣.

(96) Richard E. Neustadt, **Les Pouvoirs De La Maison Blanche**, Paris: SEGHERS, 1968, pp. 228 -235.

Wasfi Sahloul, **Essai sur les pouvoirs du président des États-Unis d'Amérique**, Thèse—Lausanne, 1967, pp. 30-31.

(٩٧) نص المادة (٢٠)، (٤٦)، (٥٠) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

(٩٨) نص المادة (٥) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

فرئيس الجمهورية لا يملك دستورياً حق اقتراح القوانين أو المشاركة في صنع السياسات العامة في إطار دستوري، إلا أنه يستطيع عن طريق حقه في توقيع القرارات التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الاقتراح، فرئيس الجمهورية يملك الحق في الاعتراض المطلق بما يمكنه من فرض رأيه ولكنه لا يملك دستورياً أن يقترح ابتداءً، فيستطيع رئيس الجمهورية عن طريق حقه في توقيع القرارات التي يتم التداول فيها بمجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الاقتراح، لاسيما أن الدستور لم يفرض أو يحدد مدة معينة لرئيس الجمهورية يقوم فيها بتوقيع القرارات الحكومية، فالرئيس الفرنسي وإن كان لا يملك دستورياً اقتراح السياسات العامة أو القوانين وإن كان له أن يؤثر في ذلك بطريقة غير مباشرة، فيجب التفرقة بين حق الرئيس الدستوري وبين نفوذه الشخصي^(٩٩).

طبقاً لما هو منصوص عليه في دستور الجمهورية الخامسة فإن السلطة التنفيذية المتمثلة في مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الأصيل في مجال صنع السياسات العامة والإشراف على تنفيذها، أما مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) فيكون لهما سلطة إقرار هذه السياسات أو تعديلها أو رفضها من خلال إقرار القوانين بالإضافة إلى الدور الرقابي على تنفيذ تلك السياسات الذي تمارسه الجمعية الوطنية.

وتتمثل السلطة التنفيذية بجمهورية مصر العربية في مجلس الوزراء ويكون له رئيسه هو رئيس الحكومة بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وتشترك الحكومة مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، كما يتولى كل وزير بوضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها والتوجيه والرقابة وذلك في إطار السياسة العامة للدولة^(١٠٠).

طبقاً لما هو منصوص عليه في الدستور فإن اختصاص السلطة التنفيذية في مجال صنع السياسات العامة يكمن في وضع هذه السياسات والإشراف على تنفيذها، أما

(٩٩) د. عمر حلمي فهمي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤-٣٥.

Maurice Duverger, **La Cinquième République**, Paris: Presses Universitaire de France, 5. Édition, 1974, pp. 101-121.

(١٠٠) نص المادة (١٦٧) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م.

مجلس النواب فيكون له سلطة إقرار هذه السياسات أو تعديلها أو رفضها بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي يمارسه على تنفيذ تلك السياسات وهو ما يمكن أن يطلق عليه تقييم هذه السياسات^(١٠١).

يتضح مما سبق، محورية الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية بشكل عام في مواجهة السلطة التشريعية. فمجلس الوزراء هو الصانع الحقيقي للسياسات العامة حيث يمسك بزمام الوظيفة التشريعية من خلال مشروعات القوانين التي تقدم من جانبه، كما أن له الدور الرئيسي في وضع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإعداد الموازنة العامة للدولة. أما مجلس النواب فدوره يكون في طرح بدائل السياسات العامة وإضفاء الشرعية المنصوص عليها في الدستور على قرارات الحكومة^(١٠٢).

ثانياً: دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة

الجواب السهل للسؤال المطروح: ماذا يفعل المشرعون؟ هو القول بأنهم يشرعون، أي أنهم يقومون بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، ولا يمكن إضفاء هذه السمة عليهم لمجرد أنهم مخولون دستورياً، وإنما يستلزم الأمر ممارستهم الفعلية لذلك، وهذه الممارسة تقررها التطبيقات والشواهد العملية، وليس مجرد الادعاء. فلا يمكن افتراض دور المشرع في تشريع القوانين أو صنع السياسات العامة في النظام السياسي، فالشواهد والتحقيقات تؤكد أن المشرعين في الولايات المتحدة الأمريكية يمارسون فعلياً تشريع القوانين وأن قرارهم مستقل في عملهم^(١٠٣).
وتتمثل السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية في الكونجرس الذي يتألف من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب^(١٠٤).

(١٠١) نص المادة (١٦٨) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م.

(١٠٢) د. نجوى إبراهيم، "تحليل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة" في د. سلوى شعراوي جمعة (محرراً)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤م، ص ٢٢٩.

(١٠٣) د. جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦.

(١٠٤) نص الباب الأول من المادة الأولى من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٦م.

وكما سبق البيان فإن البرلمانين مثلاً لا ينتظرون تفويضاً من أية جهة رسمية لتشريع لائحة ما، وقد ظهر ذلك عندما نشب خلاف بين الرئيس الأمريكي والكونجرس خلال رئاسة نكسون الثانية حول ما إذا كان بإمكان الرئيس أن يرفض الصرف ويفعل ذلك وبمفرده لإنهاء البرامج التي سبق وأقرها. وهذا يوضح لنا التمييز بين الأساسيين والمساعدين من بين صناعات السياسات العامة، فإذا كان الرئيس يفتقر للصلاحيات الدستورية لتوزيع الاعتمادات كما يدعي أكثرية أعضاء الكونجرس، فهذا يعني أن رجال الكونجرس هم متخذو السياسات الحقيقية وهم الذي يسيطرون على الانفاق^(١٠٥).

وقد ظلت هذه المشكلة حول صلاحيات الرئيس المالية بينه وبين الكونجرس ومن هو الأساسي منهم موضع النقاش، وقد حسمت هذه المشكلة لصالح الكونجرس بعدد من اللوائح الصادرة من المحكمة الفيدرالية، وكذلك نصت لائحة الموازنة وإصلاح التخصيص والرقابة على الاعتمادات لعام ١٩٧٤م، على هذا الموقف لصالح الكونجرس إذا ما أراد أن يرفض ما يراه الرئيس^(١٠٦). ما من شك في أن للأمر تعقيدات عديدة إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار المصالح التي تحرص السلطتين الدستورتين على تحقيق التوازن بينهما، فإذا أخذنا بنظر الاعتبار المصالح المتبادلة بين الجانبين ومن سيفوز في النهاية، فإن ذلك سيتترك أثراً في تطبيق السياسة العامة.

كما تتمثل السلطة التشريعية المصرية في مجلس النواب وذلك وفقاً لما جاء في الفصل الأول من الباب الخامس من دستور عام ٢٠١٤م ونظم الدستور دور مجلس النواب في صنع السياسات العامة حيث نص على أنه "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور"^(١٠٧). كذلك تتكون السلطة التشريعية الفرنسية من مجلسين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ^(١٠٨).

(١٠٥) المرجع السابق، ص ٥٥.

(١٠٦) المرجع السابق، ص ٥٦.

(١٠٧) نص المادة (١٠١) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م.

(١٠٨) نص المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

تُعد السلطة التشريعية في هذه الدول- سواء تكونت من مجلس واحد أو مجلسين- هي السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل بإقرار السياسات العامة التي تضعها الحكومة كما أن لها أيضاً العديد من الاختصاصات الأخرى التي تساعدها على القيام بهذه المهمة، وتتمثل هذه الاختصاصات في أربعة اختصاصات رئيسية وهي: (اختصاص سياسي، اختصاص تشريعي، اختصاص رقابي، اختصاص مالي)، ويمكن إيضاح تلك الاختصاصات من واقع دساتير الدول محل البحث بشكل مفصل فيما يلي:

١) الاختصاص السياسي

يلعب مجلس النواب دوراً هاماً في مصر في مسألة صياغة السياسات العامة للدولة ويكون ذلك عندما يلقي رئيس الجمهورية بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام المجلس عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي، وكذلك رئيس الحكومة أو أحد أعضائها، ويناقش المجلس هذا البيان ويكون ذلك بناء على تقرير اللجنة المختصة بذلك^(١٠٩).

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، يحدث ذلك الاختصاص السياسي عندما يقدم رئيس الولايات المتحدة الأمريكية معلومات إلى الكونجرس عن حالة الاتحاد ويوصي بأن ينظر الكونجرس في التدابير التي يعتبرها ضرورية^(١١٠).

كذلك في فرنسا يُسند هذا الاختصاص إلى مجلسي البرلمان وذلك حينما يتواصل رئيس الجمهورية مع مجلسي البرلمان بواسطة رسائل، يأمر بأن تتلى ولا تكون موضع أي مناقشة. وينعقد البرلمان خصيصاً لهذا الغرض في حالة إذا لم يكن منعقداً في دوراته العادية^(١١١). كما أن لرئيس مجلس الوزراء أن يلقي بياناً يتعلق ببرنامج الحكومة أو سياساتها العامة طالما تدرج مسؤوليته أمام الجمعية الوطنية^(١١٢).

في ضوء ما سبق يتضح أن الاختصاص السياسي للسلطة التشريعية- سواء تمثلت هذه السلطة في مجلس واحد أو مجلسين- متشابهة في الدول محل البحث وذلك حين

(١٠٩) نص المادة (١٦٩)، (١٥٠) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م.

(١١٠) نص الباب الثالث من المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٦م.

(١١١) نص المادة (١٨) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

(١١٢) نص المادة (٤٩) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

يقوم رئيس السلطة التنفيذية بالحضور امام البرلمان سواء بإرادته أو عندما يتم استدعائه من جانب البرلمان، وهنا يقوم البرلمان ببحث ما ألقاه رئيس السلطة التنفيذية في بيانه او رسائله وذلك من خلال لجانه المختصة.

٢) الاختصاص التشريعي

يسند الاختصاص التشريعي في جمهورية مصر العربية إلى مجلس النواب حيث يختص بالموافقة على إصدار القوانين وذلك لما له من سلطة التشريع المنصوص عليها في المادة (١٠١) من الدستور، وتكون هذه القوانين إما مشروع قانون مقدم من الحكومة أو اقتراح بقانون مقدم من أحد الأعضاء أو قرار بقانون صدر في غيبة مجلس النواب^(١١٣).

أما في الولايات المتحدة الأمريكية يختص الكونجرس بمجلسيه بإصدار القوانين، بحيث يكون مجلس النواب هو مصدر جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل الإيرادات ولكن يجوز لمجلس الشيوخ أن يقترح تعديلات عليها أو أن يوافق عليها مثلما يفعل فيما يتعلق بمشاريع القوانين الأخرى^(١١٤).

كذلك الأمر في الجمهورية الفرنسية، حيث يناقش مجلس الشيوخ الفرنسي اختصاصات هامة من الناحية التشريعية، فإنه يناقش مشروعات القوانين التي تمت الموافقة عليها من الجمعية الوطنية، وهذه القوانين إما أن تكون مقدمة من رئيس الوزراء أو أعضاء البرلمان^(١١٥).

يظهر جلياً من نصوص الدساتير المنظمة للاختصاص التشريعي في الدول محل البحث أن الاختصاص التشريعي هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية ويكمن الاختلاف في مدى حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين وكذلك مدى إمكانية تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في إصدار بعض القرارات التي تكون لها قوة القوانين. أما حق أعضاء البرلمان في اقتراح القوانين فهو مكفول في كل الدساتير محل البحث.

(١١٣) نص المادة (١٥٦)، (١٢٢) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م.

(١١٤) نص الباب السابع من المادة الأولى من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٦م.

(١١٥) نص المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

٢) الاختصاص الرقابي

يُمارس مجلس النواب في جمهورية مصر العربية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال بعض الوسائل الرقابية المخولة إليه بموجب الدستور ومنها: (الأسئلة، طلبات الإحاطة، الاستجواب، تشكيل لجان لتقصي الحقائق، طرح طلبات للمناقشة العامة، إبداء اقتراح برغبة)^(١١٦).

يختلف الأمر كثيراً في الولايات المتحدة الأمريكية حيث أنه لم يُذكر في الدستور الأمريكي أي طرق أو وسائل تعطي للكونجرس الحق في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويرجع ذلك إلى أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية يأخذ بمبدأ الفصل المطلق والجامد بين السلطات.

أما في الجمهورية الفرنسية تختص الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ الحق الرقابي على أعمال الحكومة وذلك من خلال تقديم اقتراح بتوجيه لوم الذي قد ينتهي بتقديم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية^(١١٧). فالحكومة الفرنسية تكون مسؤولة أمام الجمعية الوطنية وحدها دون مجلس الشيوخ ولكن في الواقع العملي لا يحدث أن تجبر الحكومة على الاستقالة إلا إذا وضعت في موقف يجعلها لا تمثل الأغلبية داخل هذا المجلس، وفي مقابل ذلك فإن مجلس الشيوخ لا يملك أي سلطات تجاه الحكومة طالما أن هذه الأخيرة تركز الأغلبية في مجلس النواب^(١١٨).

فالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال السياسات العامة يختلف من دولة إلى أخرى على حسب النظام السياسي داخل كل دولة، ففي مصر ظهر أن هناك العديد من الطرق المخولة لمجلس النواب للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، حيث يأخذ الدستور المصري بمبدأ الفصل المرن بين السلطات وهذا عكس الدستور الأمريكي الذي لا يُعطي أي حق للكونجرس الأمريكي في ممارسة أية اختصاصات رقابية على أعمال السلطة

(١١٦) نص المادة (١٢٩)، (١٣٠)، (١٣١)، (١٣٢)، (١٣٣)، (١٣٤)، (١٣٥) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م.

(١١٧) نص المادة (٥٠) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

(١١٨) د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص ٢٦٤.

التنفيذية، أما في فرنسا فيكون للجمعية الوطنية وحدها الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ولا يكون لمجلس الشيوخ الفرنسي الحق في ممارسة هذا الاختصاص. يرجع الاختلاف أو التباين في حق السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مدى مرونة الدستور في مسألة الفصل بين السلطات، كما يرجع أيضاً مدى الاختلاف في أحقية المجلسين التشريعيين أم مجلس واحد هو صاحب الحق- في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين النيابيين- إلى درجة السلطات الممنوحة لكل مجلس ويرجع ذلك بالأساس إلى الظروف التاريخية التي ساعدت في نشأة هذه المجالس النيابية.

٤) الاختصاص المالي

يكون الاختصاص المالي في جمهورية مصر العربية بالنسبة لمجلس النواب في الحق في إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، وله في سبيل ذلك أن يعدل من النفقات الواردة في مشروع الموازنة فيما عدا النفقات التي تكون تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة^(١١٩).

كذلك الأمر في كل الدول محل البحث، حيث أنه في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يكون لكونجرس الأمريكي العديد من الاختصاصات المالية ومنها فرض وتحصيل الضرائب وله سلطة الاقتراض بالإضافة إلى سلطة إقرار الميزانية العامة للاتحاد^(١٢٠). في جمهورية فرنسا أيضاً يختص البرلمان بمجلسيه (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) بتحديد قوانين المالية العامة وموارد الدولة والتزاماتها وتحدد قوانين البرامج أهداف الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية^(١٢١).

إن الاختصاص المالي في اعتماد الميزانية العامة وكذلك الخطة العامة للتنمية- في كل الدول محل البحث- من اختصاص السلطة التشريعية وذلك سواء كانت السلطة التشريعية مألّفه من مجلس واحد أو مجلسين.

(١١٩) نص المادة (١٢٤) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م.

(١٢٠) نص الباب الثامن من المادة الأولى من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٦م.

(١٢١) نص المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

ثالثاً: دور السلطة القضائية في صنع السياسات العامة

يجب على جميع السلطات العامة في الدولة أن تلتزم في جميع تصرفاتها اتفاقها مع أحكام القانون، وهذا هو ما يُعرف بمبدأ المشروعية أو الشرعية، وحتى يتحقق هذا المبدأ يجب ألا يكون عمل أي من السلطات العامة- السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية- مخالفاً لأحكام الدستور أو القانون، فمبدأ المشروعية إحدى الضمانات الأساسية للأفراد، وشرطاً لازماً لقيام الدولة القانونية، أي القائمة على احترام سيادة القانون^(١٢٢).

وتعتبر القواعد الدستورية والقواعد القانونية العليا، أو الأعلى في الدولة، بحيث تلتزم كافة السلطات العامة في الدولة بها، وكذلك المواطنون، وينزلون على مقتضى أحكامها، وينبغي ألا تتضمن تصرفاتهم وأعمالهم ما يتعارض مع هذه الأحكام. وتطبيقاً لهذه المبادئ فإن القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، وكذلك اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية، يُطعن فيها بعدم الدستورية إذا تضمنت ما يخالف أحكام

د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦م، ص ١٦.

د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض- مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦م، ص ١٥.

د. عبد الحميد متولي، مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، السنة الثامنة، العدد ٣-٤، ١٩٥٩م، ص ٣-٥. ولمزيد من التفاصيل حول الشرعية والمشروعية يُراجع في ذلك:

Carl Schmitt, **Légalité et Légitime: Présentation et notes par Augustin**

Simard, Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2015.

Augustin Simard, Légalité et légitimité (d') après Max Weber, **Aspects Sociologiques**, Volume 12, No 1, Avril 2005.

Bjarne Melkevik, **Habermas, Légalité et Légitime**, Québec: Presses de l'Université Laval, 2012.

Jean-Marie Pontier, **Juridiction Administrative: Diffusion de sa Production**, Marseille: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011.

الدستور^(١٢٣). حيثُ أن الدستور يتسم بسمو قواعده التي تجعل مكانته أعلى منزلة من القوانين العادية، وبالتالي فإن هذه القوانين يجب أن تُصدر وفقاً لأحكامه بحيثُ لا يجوز لها أن تخرج عليها سواء بالمخالفة أو التعديل^(١٢٤).

وبالتالي يمكن اعتبار أن ما يقوم به القضاء الدستوري في هذا الشأن سياسة عامة بشكل غير مباشر، فإذا كانت السياسات العامة تعرف بأنها كل ما تفعله أو لا تفعله الحكومة- الحكومة هنا بمعنى الدولة بسلطاتها الثلاثة- فإن تصرف السلطة التنفيذية أو التشريعية باعتمادها لسياسة عامة في شكل قانون ثم قيام القضاء الدستوري بإلغاء هذا القانون أو الحكم بعدم دستوريته، فإن ذلك يحمل بين طياته إلغاء لهذه السياسة العامة أيضاً وهو ما يعتبر سياسة عامة جديدة مُعدلة لسياسة عامة قائمة بالفعل.

فتعاطم دور الحكومات في حياة المواطنين، وفشل أو رفض الأجهزة التشريعية والتنفيذية في معالجة العديد من المشاكل، ورغبة المحاكم في التدخل إما تلبية لرغبات الجمهور أو حماية للمتضررين منهم، كذلك جعل دور الهيئات القضائية في السياسات العامة يتزايد تدريجياً، وسيظل الحال كذلك في المستقبل^(١٢٥).

ولا توجد دولة في العالم يلعب فيها القضاء دوراً في رسم السياسات العامة كما هي الحال في أمريكا. فالقضاة وكما هو معروف، سواء كان ذلك على المستوى القومي أو المحلي، يلعبون دوراً كبيراً في تفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها. وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية، فالمراجعة القضائية عادة هي من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية

(١٢٣) د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء - ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية: دراسة تأصيلية

في نظم القضاء الإداري المقارن، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩م، ص ١٩.

(١٢٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين

واللوائح: بحث في كيفية تحريك الدعوى الدستورية، وأوجه عدم الدستورية وحجية وأثار أحكام

المحكمة الدستورية العليا، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية

والاقتصادية، ١٩٩٦م، المجلد ٤، العدد ١، ص ٣٨.

(١٢٥) د. جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣.

النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة. والمحكمة العليا كانت قد اتخذت سياسة عامة في مختلف القضايا المعروضة عليها حتى عام ١٩٣٧م، تمنع بموجبها تشريع أية لائحة تنظم الحد الأدنى للأجور، والدستور وضع وفسر ليسمح بمثل هذا التشريع. وفي السنوات الأخيرة ساهمت المحكمة العليا في اتخاذ سياسة عامة تمنع الفصل والتمييز في النظم المدرسية داخل المدارس الحكومية، واعتبرت أي تشريع من قبل الولايات في هذا المجال غير دستوري، وموقف القضاء هذا قد حدد السلطات التشريعية والتنفيذية في رسم بعض السياسات^(١٢٦).

فالكونجرس الأمريكي يتردد كثيراً في الخوض في قضايا يتوقع أن يعترض عليها من قبل المحاكم بحجة عدم دستورية موافقه. ولمحاكم الولايات هي الأخرى هذا الحق في المراجعة القضائية، ولكن سلطتها تكون أخف من سلطات المحكمة العليا نظراً لأن دساتير الولايات محددة بشكل تفصيلي، والمحاكم في أكثر الأحيان تدعى للنظر في الأحكام والمعاني التي تعطي للقرارات القانونية النافذة، عندما يُختلف في تفسيرها؛ وعندما تقبل المحكمة تفسيراً ما دون غيره، فهذا يعني أنها تناصر اختيار جهة دون أخرى، ونتيجة لذلك سيكون هناك فريق منتصر وفريق خاسر. ففي عام ١٩٥٤م تمسكت المحكمة العليا بموقف المجلس الفيدرالي للطاقة المعتقد أن لائحة الغاز الطبيعي لعام ١٩٣٨م ليست قانونية فحسب، بل إنها تخول الإدارة حق التدخل وتنظيم أسعار الغاز الطبيعي. إن قرار المحكمة هذا يُعد سياسة عامة بمضمونها ومحتواها^(١٢٧).

ولقد لعب القضاء دوراً أساسياً في صنع السياسات الاقتصادية في أمريكا، فالكثير من القوانين التي تتعلق بمواضيع الملكية والعقود والتعاونيات والعلاقة بين العمال وأرباب العمل كانت وضعت وطبقت من قبل المحاكم على شكل قرارات تعبر عن القانون العام وتحقيق المساواة، وهذه هي النظم القضائية التي تتطور فيها القوانين من خلال تراكم الحالات عبر الممارسة، حتى تصبح قواعد عامة. لقد بدأت في إنجلترا ثم طبقت في

(١٢٦) د. جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص ٦١.

(١٢٧) المرجع السابق، ص ٦٢.

أمريكا بعد تكيفها تبعاً لظروف المجتمع الأمريكي، ولقد أسهمت الولايات المتحدة الأمريكية في تطبيق هذه القاعدة ولا تزال تطبقها^(١٢٨).

ونشاط القضاء ليس جديداً، لكن الجديد هو توسع دائرة نفوذهم من المجال الاقتصادي إلى المجالات الأخرى، ففي السنوات الأخيرة تدخل القضاء في أمور سياسية واجتماعية لم تكن من قبل تحظى باهتمامهم. ومن هذه المسائل نذكر حقوق المستفيدين من المساعدات وبرامج الرعاية الاجتماعية والسجون والمستشفيات العامة ومواقع المنتزهات ومحلات اللهو العامة، فلم تكتف المحاكم بمجرد التفسير وإبداء الرأي بالنصوص بل تدخلت في تقرير ما ينبغي ألا تفعله المؤسسات الحكومية وما ينبغي قعله من جانبها إزاء هذه القضايا، فمثلاً أعلنت المحكمة العليا عام ١٩٣٧م عدم دستورية القوانين التي تقرها الولايات في أمريكا بشأن الإجهاض، ثم عادت فيما بعد لتضع الضوابط الواجب الالتزام بها لتصبح قوانين الإجهاض دستورية^(١٢٩).

فكل تشريع يصدر من الكونجرس بالمخالفة لأحكام الدستور الأمريكي يعتبر باطلاً ولا يتم تطبيقه، وبالتالي إذا كانت السياسة العامة التي تم اعتمادها تتخذ شكل القانون وتم الحكم بعدم دستوريته أو الامتناع عن تطبيق هذا القانون فإن هذا يعتبر ممارسة للسياسة العامة من جانب السلطة القضائية^(١٣٠).

(128) Harmon Zeigler and Hendrick Van Dalen, Interest Groups in the States, In: Herbert Jacob and Kenneth N. Vines (eds), **Politics in the American States**, (Boston: Little, Brown) 2nd Editionm 1971m pp. 126-127.

١٢٩) د. جيمس أندرسون، مرجع سبق ذكره، ص ٦٢.

١٣٠) د. محمد أبو العينين، دور الرقابة على دستورية القوانين في دعم الديمقراطية وسيادة القانون: دراسة مقارنة، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، كلية الحقوق، مارس ١٩٩٨م، ص ٢٧٢.

د. عزيزة حامد الشريف، أثر الحكم بعدم الدستورية على التشريعات المخالفة، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، كلية الحقوق، مارس ١٩٩٨م، ص ص ١٩٢-١٩٣.

وعلى الرغم من أن الدستور الأمريكي لم يعترف صراحة بحق المحاكم الفيدرالية في رقابة دستورية القوانين، إلا أن المحكمة الفيدرالية العليا في أمريكا استطاعت- كما سبق التوضيح- أن تقرر لها هذا الحق منذ عام ١٨٠٣م^(١٣١). وهو ما يختلف عن النظام المعمول به في فرنسا وفي مصر، حيث توجد بكل منهما جهات أناط المشرع بهما الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وبالتالي حق إلغاؤها إذا ما تعارضت مع الدستور، وهو ما يُمكن اعتباره مساهمة أو مشاركة في السياسات العامة.

يختص المجلس الدستوري في الجمهورية الفرنسية بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح والمعاهدات أيضاً، وهو ما يطلق عليه مصطلح الرقابة السياسية، حيث أن هذه الرقابة تكون سابقة على إصدار القوانين، وهو على عكس النظام المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك مصر، فقبل إصدار القوانين الأساسية يجب أن تخضع للمجلس الدستوري وذلك لفحص مطابقتها للدستور، والرقابة هنا تعتبر رقابة إلزامية ولا بد من اللجوء إليها قبل إصدار القوانين الأساسية^(١٣٢).

كما يختص المجلس الدوري الفرنسي أيضاً بنظر دستورية القوانين العادية وذلك قبل التصديق عليها لكي يُحدد مدى مطابقتها للدستور وذلك بالنسبة للقوانين العادية التي يتم إحالتها إليه من الحكومة أو من رئيس مجلس الوزراء، وهذه الرقابة ليست رقابة تلقائية وكذلك ليست رقابة إلزامية كما هو الحال بالنسبة للقوانين الأساسية التي يلتزم رئيس الوزراء بإحالتها إلى المجلس الدستوري^(١٣٣).

(١٣١) د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا، القاهرة، دار النهضة العربية، د.ت، ص ٤.

(١٣٢) د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٥م، ص ٢٠٠.

(١٣٣) د. عبد العزيز محمد سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، كلية الحقوق، مارس ١٩٩٨م، ص ٩٥٦.

أيضاً يختص المجلس الدستوري في الجمهورية الفرنسية بنظر الشرعية الدستورية للمعاهدات الدولية التي تكون في طريقها للإصدار أي التصديق عليها. فالمجلس يبحث مشروعية مشروع المعاهدة وليس المعاهدة ذاتها^(١٣٤).

ومن حاصل اختصاصات المجلس الدستوري، فإن القرارات الصادرة منه في هذا الشأن- في حالة ما إذا أعلن أن قانوناً ما غير دستوري- فإن هذا القانون أو النص إذا أمكن فصله عن النص العام لا يجوز إصداره وتجنب مناقشته مرة أخرى وإعادة صياغته أو عدم إصداره^(١٣٥).

وتتولى المحكمة الدستورية العليا في مصر الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية^(١٣٦)، وقد نص قانون المحكمة الدستورية العليا على اختصاصها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح^(١٣٧). وبالتالي فإن جهة الاختصاص طبقاً للنصين الدستوري والقانوني هي المحكمة الدستورية العليا.

ولقد جاء اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح عاماً شاملاً دون تخصيص أو تحديد، بحيث يتضمن جميع التشريعات "سواء أكانت تشريعات عادية صادرة من السلطة التشريعية، أم تشريعات لائحية فرعية صادرة من السلطة التنفيذية"^(١٣٨).

(١٣٤) د. سليمان الطماوي، الأساليب المختلفة لرقابة دستورية القوانين، مجلة العلوم الإدارية، السنة

٢٢، العدد ٢، ١٩٩٠م، ص ١٣-١٤.

د. سعاد الشرقاوي، د. عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية،

١٩٨٤م، ص ١٧٣-١٧٥.

د. عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٢٥١،

١٩٧٨م، ص ٢٠٠-٢٠٢.

(١٣٥) د. سليمان الطماوي، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

(١٣٦) نص المادة ٣٢، دستور جمهورية مصر العربية المعدل، الجريدة الرسمية، العدد (٣) مكرر

(أ)، ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م.

(١٣٧) نص المادة ٢٥، القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا،

الجريدة الرسمية، العدد (٣٦)، ٦ سبتمبر سنة ١٩٧٩م.

(١٣٨) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا.

وإذا كان الحال كذلك وصدر حكماً من جانب المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض نصوص القوانين أو اللوائح فإن ذلك من شأنه أن يرتب العديد من الآثار، وأهم هذه الآثار هي وقف قوة نفاذ القانون أو النص المقضي بعدم دستوريته أو بمعنى أوضح "بطلانه"، فحكم المحكمة في هذا الشأن لا ينشئ هذا البطلان وإنما يقرر شيئاً قائماً بالفعل بحكم الدستور القائم. فالتشريع الباطل لمخالفته للدستور باطل منذ وجوده لأنه ولد مخالفاً للدستور^(١٣٩). فالتشريع المخالف للدستور ليس في الحقيقة قانوناً على الإطلاق، فهو لا ينشئ حقوقاً ولا يرتب واجبات لا يمنح حماية ولا ينشئ وظيفة، وهو من الناحية القانونية منعدم القيمة تماماً وكأنه لم يصدر أصلاً^(١٤٠).

وبالتالي فإن السياسات العامة في جمهورية مصر العربية التي يتم اتخاذها في شكل القوانين أو اللوائح إذا ما تم الحكم بعدم دستورتها من جانب المحكمة الدستورية العليا، فإن ذلك يعتبر بطبيعة الحال إلغاءً للسياسة العامة التي اتخذت هذا الشكل (القانون أو اللائحة)، ويمكن اعتبار ذلك على أنه دوراً مهماً تلعبه المحكمة الدستورية العليا في مجال السياسات العامة.

الخاتمة

الآن وقد تم الانتهاء من بحث تنظيم الدستور لموضوع السياسات العامة وتوزيع الاختصاصات بين السلطات الثلاثة- التنفيذية والتشريعية والقضائية- في دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية الفرنسية وجمهورية مصر العربية، حيث أناطت دساتير الدول الثلاث بالسلطات الثلاث الرسمية مسألة السياسات العامة وذلك على مستوى جميع مراحلها المختلفة.

د. عبد العزيز محمد سلمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين مختلف

النظم القانونية والقانون المصري، مرجع سبق ذكره، ص ٩٩٩.

د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والأقليم

المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٥٨م، ص ٢٢٢-٢٢٣.

د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٣م، ص

وقد تم الوقوف على ماهية السياسات العامة وذلك من خلال عرض التعريفات المختلفة لها من جانب علماء السياسة العامة، حيث أن علم السياسة العامة يعتبر من العلوم الاجتماعية حديثة النشأة، كما تم العرض لأنواع السياسات العامة وكذلك خصائصها بالإضافة إلى مراحلها المختلفة.

فبالنسبة إلى السياسات العامة فتم التوصل إلى أنها تعرف بأنها مجموعة القرارات التي تتخذها الحكومة إزاء مشكلة معينة، وهذه القرارات قد تأخذ شكل قانون وقد تأخذ شكل لائحة ومن الممكن أن تأخذ شكل قرار إداري عادي. كما يمكن أن تكون هذه السياسة في شكل خطة أو استراتيجية. أيضاً كما هو معروف في الفقه الإداري أنه يوجد نوعين من القرارات الإدارية، الأول قرار إداري إيجابي والمتمثل في قرار تصدره جهة الإدارة أما الثاني فهو قرار إداري سلبي والمتمثل في امتناع الجهة الإدارية عن إصدار قرار هي ملزمة بإصداره بموجب القوانين أو اللوائح، فإنه تُوجد كذلك سياسة عامة سلبية والتي تعني أن الحكومة تمتنع عن التدخل في مشكلة معينة أو في حالة معينة، وامتناعها على هذا النحو يُشكل سياسة عامة من جانبها.

وقد تبين كذلك إلى أن السياسات العامة تستهدف العديد من الجوانب التي تمس بشكل كبير حياة المواطنين، فمنها ما يستهدف حفظ النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة، ومنها ما يستهدف تطوير المجتمع من خلال الخدمات المختلفة، ومنها أيضاً ما يستهدف حل الأزمات التي قد تنشأ نتيجة لبعض الظروف المحيطة.

وتم التعرف على الخلاف بين علماء السياسة العامة حول مراحل صنع السياسات، فمنهم من رأى أنهم سبع مراحل ومنهم من رأى إلى أنهم أكثر من ذلك وآخرون يرون أنهم أقل من ذلك، إلى أن تم الاستقرار على المراحل الأربعة للسياسات العامة وهما: مرحلة صياغة السياسات العامة، ثم مرحلة صنع السياسات العامة، ثم مرحلة تنفيذ السياسات العامة، وأخيراً مرحلة تقييم وتقويم السياسات العامة، وكل هذه المراحل يمكن تقسيم كل مرحلة منهم إلى مراحل متعددة، كما يمكن دمج بعض المراحل أيضاً.

ولقد نظم الدستور المصري وكذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية الفرنسية دور كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في كل من هذه المراحل،

وذلك بالنص صراحة في الدستور على اختصاص كل منهما فيما يتعلق بالسياسات العامة، حيث تم توضيح تنظيم الدساتير في بعض الدول لأدوار صانعو السياسات العامة الرسميون والذين تمثلوا في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وذلك من خلال توضيح تكوين المؤسسة التشريعية في كل دولة وكذلك توزيع السلطات التنفيذية بين الرئيس ومجلس الوزراء أو معاونيه، وأخيراً دور المحاكم.

بالنسبة للوضع في جمهورية مصر العربية فإن الدستور المصري يجعل حق وضع السياسات العامة وتنفيذها من اختصاص مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، أما المؤسسة التشريعية والتي تتكون من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، فق خول الدستور مجلس النواب سلطة إقرار هذه السياسات من عدمه بالإضافة إلى بعض الحقوق الأخرى مثل الرقابة وإقرار الموازنة العامة والخطة الاقتصادية والحق في التشريع حصراً، وإن كان للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين وتقديم مشروعات لهذه القوانين إلى مجلس النواب أما مجلس الشيوخ فيقوم بإبداء الرأي فيما يعرض عليه من موضوعات تتعلق بالسياسات العامة. أما الرقابة القضائية على السياسات العامة- إذا أخذت السياسة العامة شكل قانون أو لائحة- فيكون من اختصاص المحكمة الدستورية العليا.

اختلف الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية عن الوضع في جمهورية مصر العربية، حيث أن الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ في دستورها الصادر عام ١٧٨٦م بمبدأ الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، وتتألف السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلس النواب ومجلس الشيوخ وهو ما يعرف باسم الكونجرس والذي يملك حصراً سلطة التشريع أيضاً، ولا يملك الرئيس حق اقتراح القوانين وإن كان له أن يبعث برسائل إلى الكونجرس بيدي فيه رغبته بتشريع بعض القوانين التي تساعده في إدارة الاتحاد. أما الرقابة القضائية على السياسات العامة- إذا أخذت السياسة العامة شكل قانون أو لائحة- فيكون من اختصاص المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات.

أما الجمهورية الفرنسية فقد أوكلت مهمة صنع السياسات العامة لمجلس الوزراء وإن كان لرئيس الجمهورية الطرق التي يستطيع ان يؤثر بها على قرارات مجلس الوزراء عندما يترأس اجتماعات مجلس الوزراء إلا أنه لا يملك الحق في اقتراح القوانين، أما

البرلمان الفرنسي الذي يتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ فهو الذي يقر السياسة العامة التي يقترحها مجلس الوزراء من خلال مشروعات القوانين التي تقدم منه، كما تملك الجمعية الوطنية الحق في إجبار الحكومة على تقديم استقالتها إذا ما ارتأت ذلك وهو ما يعد أداة رقابية قوية. أما الرقابة القضائية على السياسات العامة- إذا أخذت السياسة العامة شكل قانون أساسي أو قانون عادي أو معاهدة- فيكون من اختصاص المجلس الدستوري وذلك قبل تنفيذ السياسة.

وقد تم التوصل إلى عدد من النتائج الهامة في هذا البحث يمكن عرض أهمها في النقاط التالية:

- أصبحت السياسات العامة ليس فقط ما تتخذه الحكومة من قرارات من أجل حل مشكلة معينة، بل يتم استخدام السياسات العامة من أجل تطوير ما هو قائم بالفعل، بالإضافة إلى أن امتناع الحكومة عن اتخاذ القرارات في كثير من الأحيان يُعد أيضاً سياسة عامة.
- نظمت دساتير الدول المقارنة مسألة السياسات العامة ووزعت اختصاص ممارسة هذه السياسات بين السلطات الثلاثة الرسمية ولكن بشكل متباين، فيتعاظم دور السلطة التنفيذية في بعض المراحل، والسلطة التشريعية في مراحل أخرى، والسلطة القضائية في مراحل أخرى.
- يختلف اختصاص السلطة الواحدة على حسب نظام الحكم القائم بكل دولة، فالسلطة التنفيذية في مصر تختلف عن نظيرتها في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، أيضاً السلطتين التشريعية والقضائية.
- تتفق دساتير الدول التي تم التعرض لها في هذا الورقة أن مهمة صياغة السياسات وتنفيذها يجب أن تسند إلى السلطة التنفيذية.

- تتفق هذه الدساتير أيضاً في أن السلطة التشريعية سواء تكونت من مجلس واحد أو مجلسين هي صاحبة الاختصاص الأصلي في إقرار تلك السياسات من عدمه، وإن كانت تتفاوت درجة مرونة هذا الاختصاص من دولة إلى أخرى.
- تتفق هذه الدساتير كذلك في تمتع السلطة التشريعية بحقها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية وإن كان هذا الاختصاص يختلف من دولة إلى أخرى على حسب درجة المرونة في الفصل بين السلطات وكذلك الحق في إقرار الميزانية العامة وخطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- لكن تختلف هذه الدساتير في تنظيم اختصاصات وسلطات المجالس التشريعية، حيث أن هناك من الدساتير ما تمنح اختصاصات وسلطات متساوية للمجالس التشريعية لديها إذا كانت الدولة تتبع نظام المجلسين، وهناك من الدول من يعطي لمجلس دون الآخر اختصاصات وسلطات أكثر فاعلية في مجال التشريع وإقرار السياسات العامة ويكتفى بدور المجلس الآخر في أمور أخرى.
- تختلف أيضاً هذه الدول فيما يتعلق بممارسة السلطة القضائية في مسألة السياسات العامة والتي تمثلت في سلطة المحاكم في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، فقد اتضح أن المحاكم الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية وكذلك محاكم الولايات تلعب هذا الدور وذلك من خلال الامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور والحكم ببطلانها بل ووضع بعض الضوابط التي تتعلق بالموضوع المقضي بعدم دستوريته أي أنها تكون في مرحلة تقييم وتقويم السياسات العامة، كما تبين أن الجمهورية الفرنسية تأخذ بالرقابة السابقة على أعمال السياسات العامة التي تأخذ شكل القوانين الأساسية أو العادية أو حتى في شكل الاتفاقات الدولية وبالتالي فإنها تكون في مرحلة صياغة السياسات العامة، كما توصلنا إلى أن المحكمة الدستورية العليا في مصر تختص بالرقابة اللاحقة على السياسات العامة التي تتخذ شكل القوانين أو اللوائح أي أنها تكون في مرحلة تقييم وتقويم السياسات العامة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ) الكتب

- ١) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة- السياسة العامة والإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية)، ١٩٩٣م.
- ٢) د. أحمد رشيد، مختبر ديناميكيات النظام الإداري، د.ت.
- ٣) د. أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، الشارقة/ جمعية الاجتماعيين، ١٩٩٤م.
- ٤) د. أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، (عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية)، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢م.
- ٥) د. إسماعيل صبري مقلد، مقدمة الإدارة العامة، أسيوط، ٢٠٠١م.
- ٦) د. السيد عبد المطلب غانم، تنفيذ (إملاء) السياسة العامة: مادة تدريبية، ٢٠٠٢م.
- ٧) د. السيد عليوة، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٧م.
- ٨) إيان كريب، النظرية الاجتماعية من بارسونز إلى هابر ماس، ترجمة: د. محمد حسين غلوم، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٤٤، (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب)، إبريل ١٩٩٩م.
- ٩) تشارلز فوكس، هيو ميللر، نظرية ما بعد الحداثة للإدارة العامة: باتجاه فن النقاش، ترجمة: د. عاصم محمد الفارس، الرياض: معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٠م.
- ١٠) ج. تيمونز روبرتس، ايمي هاييت، من الحداثة إلى العولمة: رؤى ووجهات نظر في قضية التطور والتغيير الاجتماعي (جزءان)، ترجمة: سمر الشيكشلي، سلسلة عالم المعرفة، العددان ٣٠٩-٣١٠، (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب)، نوفمبر/ديسمبر ٢٠٠٤م.

- (١١) جون كينيث جالبريث، تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر، ترجمة: أحمد فؤاد بلبع، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٦١، (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب)، سبتمبر ٢٠٠٠م.
- (١٢) د. جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: د. عامر الكبيسي، الدوحة: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ١٩٩٨م.
- (١٣) د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا، القاهرة، دار النهضة العربية.
- (١٤) د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض - مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦م.
- (١٥) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٣م.
- (١٦) د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء - ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية: دراسة تأصيلية في نظم القضاء الإداري المقارن، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩م.
- (١٧) د. سعاد الشرقاوي، د. عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٤م.
- (١٨) د. سلوى شعراوي جمعة (محرراً)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤م.
- (١٩) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦م.
- (٢٠) د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٥م.
- (٢١) د. عطية حسين أفندي، حقل الإدارة العامة "مسألة البناء النظري"، ٢٠١٢م.

- (٢٢) د. علي الدين هلال (محرراً)، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٨م.
- (٢٣) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١١م.
- (٢٤) د. فهمي خليفة فهداوي، السياسة العامة- منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١م.
- (٢٥) د. فهمي خليفة فهداوي، تحليل فاعل العلاقة المشتركة بين السياسة والإدارة العامة: تأطير معرفي لمنهجية ممكنة.
- (٢٦) د. محمد نصر مهنا، النظرية السياسية والسياسة المقارنة، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، د.ت.
- (٢٧) د. معتز بالله عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية: دراسة في الأصول والنظريات، القاهرة، جامعة القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٨م.
- (٢٨) د. موفق حديد محمد، الإدارة العامة: هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، عمان: دار الشروق، ٢٠٠٠م.
- (٢٩) هاري هولوا، جون جورج، الرأي العام، ترجمة: د. محمد أمين سلامة، الفجالة، دار غريب للطباعة، ١٩٧٧م.
- (٣٠) وندل فرنش، سيسل بيل جونير، تطوير المنظمات: تداخلات علم السلوك لتحسين المنظمة، ترجمة: د. وحيد بن أحمد الهندي، الرياض: معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٠م.

ب) الدوريات العلمية

- (١) د. حسن أبشر الطيب، أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية الإدارية، مسقط، مجلة الإداري، العدد ٥١، ١٩٩٢م.
- (٢) د. سليمان الطماوي، الأساليب المختلفة لرقابة دستورية القوانين، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٢، العدد ٢، ١٩٩٠م.

- ٣) د. سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية "المستقبل العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، السنة ٢٢، العدد ٢٤٩، نوفمبر ١٩٩٩م.
- ٤) د. سلوى شعراوي جمعة، تحليل وتقييم السياسات العامة، ورقة بحثية غير منشورة، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، د.ت.
- ٥) د. عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٢٥١، ١٩٧٨م، ص ص ٢٠٠-٢٠٢.
- ٦) د. عبد الحميد متولي، مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، السنة الثامنة، العدد ٣-٤، ١٩٥٩م.
- ٧) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح: بحث في كيفية تحريك الدعوى الدستورية، وأوجه عدم الدستورية وحجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ١٩٩٦م، المجلد ٤، العدد ١.
- ٨) د. عبد المنعم المشاط، السياسة العامة وتناول مشكلات المجتمع، ورقة بحثية غير منشورة، ديسمبر ٢٠٠٦م.
- ٩) د. فهمي خليفة فهداوي، فلسفة اتخاذ القرارات في السياسات العامة- دراسة تحليلية في المضمون والسلوك، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مجلة النهضة، أكتوبر ٢٠٠٣م.
- ١٠) مها يحيى محمد أحمد حسين، تحليل السياسات العامة: التطور والمنهجية، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، المجلد ٥٥، يناير ٢٠١٨م.

ج) الرسائل والأطروحات العلمية

- (١) د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٥٨م.
- (٢) سحر عبد الحميد عبد الفتاح، السياسة العامة والقطاع الخاص في مصر ١٩٥٢-١٩٨٨م، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.
- (٣) نجوى إبراهيم محمود، السياسات العامة والتغيير السياسي في مصر: دراسة حالة لسياسة الإسكان ١٩٧٤-١٩٨٦م، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٩٢م.

د) المؤتمرات والندوات

- (١) د. عبد العزيز محمد سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، كلية الحقوق، مارس ١٩٩٨م.
- (٢) د. عزيزة حامد الشريف، أثر الحكم بعدم الدستورية على التشريعات المخالفة، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، كلية الحقوق، مارس ١٩٩٨م.
- (٣) د. محمد أبو العينين، دور الرقابة على دستورية القوانين في دعم الديمقراطية وسيادة القانون: دراسة مقارنة، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، كلية الحقوق، مارس ١٩٩٨م.

هـ) الدساتير والقوانين والقرارات

- (١) الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣م بوضع نظام دستوري للدولة المصرية، الوقائع المصرية، العدد (٤٢) غير اعتيادي، ٣٠ إبريل سنة ١٩٢٣م.

ثانياً: باللغات الأجنبية**A- Books**

- 1) Anderson James E., Public Policy Making, (New York: Holt, Rinehart and Winston), 1979.
- 2) Anderson James E., Public Policymaking: an Introduction, (Boston: Houghton Mifflin) 2nd Edition, 1994.
- 3) Dunn William N., Public Policy Analysis: An Introduction, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 2nd Edition, 1994.
- 4) Duverger Maurice, La Cinquième République, (Paris: Presses Universitaire de France), 5. Édition, 1974.
- 5) Dye Thomas R., Understanding Public Policy, 3rd Edition, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1978.
- 6) Dye Thomas R., Understanding Public Policy, 7th Edition, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1992.
- 7) Easton David, A Framework for Political Analysis, (New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1965.
- 8) Eyestone Robert, The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership, (Indiana, Indianapolis: Bobbs-Memil), 1998.
- 9) Gicquel Jean, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Paris: Montchrestien), 10^e Édition, 1989.
- 10) Hauriou Maurice, Précis de Droit Constitutionnel, (Paris: Librairie du Recueil Sirey), 2^e Édition, 1929.
- 11) Jackson P. M., The Political Economy of Bureaucracy, (New Delhi: Heritage Publishers), 1983.
- 12) Johnson William C., Public Administration: Policy, Politics, and Practice, (Wisconsin, Madison: brown & benchmark publishers), 2nd Edition, 1996.
- 13) Keeling Desmond, Management in Government, (London: George Allen and Unwin), 1972.
- 14) Lasswell Harold D., A preview of Policy Sciences, (New York: American Elsevier Publisher), 1971.
- 15) Lasswell Harold D., Politics: Who gets What, When, How, (New York: Meridian Books), 1958.
- 16) Lasswell Harold D. and Kaplan Abraham, Power and Society, (New Haven: Yale University Press), 1970.

- 17) Lindenberg Marc and Crosby Benjamin, Managing Development: the Political Dimension, (New Jersey: Kumarian Press), 1981.
- 18) Lipsky Michael, Street-Level Bureaucracy, The Dilemmas of the Individual in Public Services, (New York: Russell Sage Foundation), 1980.
- 19) Megginson Leon C., Mosley Donald C. and Pietri Paul H., Management: Concepts and Application, (New York: Harper Row Publisher), 1983.
- 20) Melkevik Bjarne, Habermas, Légalité et Légitime, (Québec: Presses de l'Université Laval), 2012.
- 21) Neustadt Richard E., Les Pouvoirs De La Maison Blanche, (Paris: SEGHERS), 1968.
- 22) Peters Guy, The Politics of Bureaucracy, (New York: Longman), 2nd Edition, 1984.
- 23) Pontier Jean-Marie, Juridiction Administrative: Diffusion de sa Production, (Marseille: Presses universitaires d'Aix-Marseille), 2011.
- 24) Rose Richard, Policy Making in Great Britain, 3rd Edition, 1996.
- 25) Roskin Michael G., Cord Robert L., Medeiros James A. and Jones James S., Political Science: An Introduction, 4th Edition, (New Jersey: Pearson Higher Education), 1991.
- 26) Ross Robert S., American National Government: Institutions, Policy and Participation, (USA, Guilford: The Dushkin Publishing Group), 3rd Edition, 1993.
- 27) Schmitt Carl, Légalité et Légitime: Présentation et notes par Augustin Simard, (Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal), 2015.
- 28) Sharkansky Ira, Public Administration Policy-Making, Government Agencies, 3rd Edition, (Chicago: Rand McNally), 1975.
- 29) Van Horn Carl E. et.al., Politics and Public Policy, (Washington D.C: CQ Press), 3rd Edition, 2001.
- 30) Zeigler Harmon and Van Dalen Hendrick, Interest Groups in the States, In: Herbert Jacob and Vines Kenneth N. (eds),

Politics in the American States, (Boston: Little, Brown) 2nd Editionm 1971.

B- Periodicals

- 1) Dye Thomas R., Determinants of Public Policy, Policy Studies Journals, Volume 6, Issue 1, September 1977.
- 2) Macro Tenryteune, Theoretical Approaches to Public Policy Analysis: the Fiscal Crisis of American Cities, The American Academy of Political and Social Science, Volume 434, November 1977.
- 3) Mintzberg Henry, The Organization as Political Arena, Journal of Management Studies, Volume 22, Issue 2, March 1985.
- 4) Sharkansky Ira and Zalmanovitch Yair, Improvization in Public Administration and Policy-Making in Israel, Public Administration Review, Volume 60, July/August 2000.
- 5) Simard Augustin, Légalité et légitimité (d') après Max Weber, Aspects Sociologiques, Volume 12, No 1, Avril 2005.

C- Thesis and Dissertations

- 1) Sahloul Wasfi, Essai sur les pouvoirs du président des États-Unis d'Amérique, Thèse-Lausanne, 1967.