Al-Mukhtar Journal of Economic Science11 (1): 49-62, 2024
Doi: https://doi.org/10.54172/5c9xt091

**Research Article** **Open Access**

# دور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة: قراءة نظرية تحليلية

عقبة عبدالله محمد[1]* فضيل المهدي عبدالرسول[2]

[1]* عقبة عبدالله محمد، قسم العلوم السياسية، جامعة عمر المختار، ليبيا

[2]*فضيل المهدي عبدالرسول، قسم العلوم السياسية، جامعة عمر المختار، ليبيا

**المستخلص:** تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على عملية صنع السياسة العامة، وتبيان مراحلها المختلفة، بالإضافة إلى وصف، وتحليل دور المؤسسات الرسمية داخل النظام السياسي في هذه العملية ، والمتمثلة في دور كل من السلطات التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية، والإدارة الحكومية ،أو ما يعرف بالجهاز البيروقراطي "حيث اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي واستخدم الأسلوب المكتبي، وما يوفره من معلومات، وبيانات تتعلق بأهداف الدراسة ، ومطالبها الثلاث، ولقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها: أن لتلك المؤسسات الرسمية دوراً مهماً في عملية الصنع على اختلاف اختصاصاتها وفي مجالات مختلفة منها ما هو ذو طبيعة تشريعية، أو رقابية، أو مالية يتراوح مابين دور أصيل ودور ثانوي كما هو الحال في دور كل من السلطتين التشريعية، والتنفيذية، هذا بالإضافة إلى بعض التوصيات من أهمها: التركيز على الاهتمام بالدراسات في حقل السياسة العامة سواء من قبل المؤسسات الأكاديمية، والتعليمية الليبية، أو من جانب المراكز البحثية المتخصصة، والتي من شأنها الدفع بدراسات صنع، وتنفيذ وتقويم السياسة العامة بالمؤسسات الرسمية داخل مؤسسات النظام السياسي في ليبيا.

**الكلمات المفتاحية: عملية صنع السياسة العامة ـ قراءة نظرية تحليلية ـ دور المؤسسات الرسمية**

***Corresponding author:** Oqah Abdullah Mohammed, E-mail addresses:OKAABDALLAH234@Gmail.com Political Science Department, Omar Al-Mukhtar University, Albida, Libya

**Second Author:** Fadheel Almahdi Abdulrasul,

E-mail addresses OKAABDALLAH234@Gmail.com

Political Science Department, Omar Al-Mukhtar University Albida, Libya.

**Received:** 12 Apr 2024

**Accepted:** 28 May 2024

**Publish online:** 30 June 2024

## The Role of the Official Institutions Policy-making Process: Analytical Theoretical Study

**Abstract:** This study aims to identify the public policy-making process, and it explain its various stages. In addition, it describes and analyzes the role of official institutions within the political system in this process, represented by the role of each of the legislative, executive, and judicial authorities, and government administration, or what is known as the bureaucratic apparatus. The study relied on the descriptive analytical approach and the researchers used the documentary research method that provides the information and data related to the objectives of the study and its three demands. Also, it concluded with a set of results. The most important of these results are: those official institutions have an essential role in the policy-making process with their specializations in various fields, including what is of a legislative, supervisory, or financial nature. They range between a primary role and a secondary role, as the case in the role of both the legislative and executive authorities. Furthermore, there are some important recommendations. The most significant one is focusing on studies in the field of public policy, whether by Libyan academic and educational institutions, or by specialized research centers, which provide studies of making, implementing and evaluating public policy in official institutions within the institutions of the political system in Libya.

**Keywords: The public policy making process - Analytical theoretical reading - The role of official institutions.**

The Author(s) 2024. This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License(http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) , which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium ، provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, andindicate if changes were made.

**المقدمة**

تُعد عملية صنع السياسة العامة تعبيراً عن أحد أهم الوظائف الأساسية التي تقوم بها المؤسسات الرسمية في الدولة على مستوى وظيفة السلطة التشريعية ، أوالسلطة التنفيذية ، أوالسلطة القضائية ، أوالجهاز الإداري ، ونظراً لما لهذه المؤسسات من أهمية في عملية الصنع ـ إذ تعمل تلك المؤسسات في الغالب على صنع سياسة عامة تهدف إلى تلبية معظم مطالب، وحاجات فئات المجتمع المختلفة ـ بالتالي لابد لهذه العملية أن تمر بعدة مراحل يتم بمقتضاها، ومن خلالها تحديد معظم المشاكل ، والقضايا التي تأتي للمجتمع من البيئة المحيطة ؛ لتمثل المدخلات في عملية الصنع ، ولتنعكس في شكل مخرجات تعبر عن محتوى العملية السياسية ، وتمثل أجندة السياسة العامة ؛ لذلك فإن دراسة صنع السياسة العامة ، ومعرفة مراحلها المختلفة ودور المؤسسات الحكومية الرسمية وتحديد مشاركتها في تلك العملية تُعد من الضروريات الأكاديمية العلمية التي تستوجب إعطاؤها ركناً معيناً من التركيز العلمي لأجل دراستها ، وتحليلها.

مشكلة الدراسة:

تهتم هذه الدراسة بإشكالية ذات صلة بظاهرة اجتماعية سياسية حظيت في جوانب مختلفة منها باهتمام العديد من المختصين في مجال العلوم الاجتماعية عامة، والعلوم السياسية، وحقل السياسة العامة خاصةً (خشيم أ،12:2007). حيث تتمثل هذه المشكلة في التساؤل التالي: ما هو دور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة؟ وكيف تساهم وتشارك في تلك العملية؟

فرضية الدراسة:

إن الإجابة المؤقتة عن التساؤل المطروح في مشكلة الدراسة يتطلب وضع تخمين مؤقت يتمثل في الفرضية التالية: توجد علاقة اقترانية بين عملية صنع السياسة العامة داخل أي نظام سياسي، والمؤسسات الرسمية طبقاً لدور، أو مشاركة كل منها في عملية الصنع.

**أسباب اختيار الموضوع:**

**1**- الاهتمامات العلمية للباحثين بالأدبيات المتعلقة بحقل السياسة العامة من منطلق التخصص الأكاديمي.

**2**- البحث في دور، ومشاركة المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة.

**3**- قلة الدراسات العربية التي تركز على المؤسسات الرسمية، من حيث الجانب المتعلق بتفسير، وتحليل ذلك الدور أو المشاركة في عملية صنع السياسة العامة.

**أهمية الدراسة:**

**1**- التعريف بالسياسة العامة، وتبيان عناصرها، ومؤسساتها الرسمية.

**2**- تأتي أهمية الدراسة من تنامي دور المؤسسات الرسمية في صنع السياسة العامة، وبالتالي انعكاس نتائجها في مخرجات تلك العملية.

**3**- تعد هذه الدراسة مساهمة في زيادة الإثراء المعرفي، والعلمي التراكمي في مجال حقل السياسة العامة.

**أهداف الدراسة :**

**1**- التعرف على مفاهيم السياسة العامة، وعناصرها.

**2**- التعريف بعملية صنع السياسة العامة، ومراحل صنعها المختلفة.

**3**- وصف، وتحليل دور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة.

**منهج الدراسة:**

انطلاقا من أن المنهج هو عبارة عن الطريق المؤدي إلى الكشف عن الحقيقة في العلوم الاجتماعية، وأن المدخل هو التوجه الذي يختاره الباحث في دراسته لأي موضع **(المغيربي،1994: 104،105)**، فإن الإجابة عن مشكلة الدراسة، والتحقق من فرضيتها تستدعي الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، فالباحث السياسي يلجأ إلى استخدام هذا المنهج؛ لغرض وصف، وتحليل الظاهرة السياسية، والأجزاء المكونة لها، وللمشكلة **(العنكبي، العقابي،2015 :31)**. ففي هذه الدراسة يستخدم هذا المنهج لغرض وصف وتحليل وليس مجرد وصف وعرض متغيرات فرضية الدراسة، والأجزاء المكونة للعلاقة بينهما ـ والمتمثلة في متغير عملية صنع السياسة العامة، ومتغير المؤسسات الرسمية ـ وذلك من خلال وصف وتحليل كيفية صنع السياسة العامة مرورا بمراحلها المختلفة ، بالإضافة إلى محاولة الكشف عن طبيعة العلاقة بين تلك المتغيرات الدراسية.

**أسلوب وأدوات جمع البيانات:**

تعتمد الدراسة على الأسلوب المكتبي، وما يوفره من بيانات، ومعلومات تتعلق بأهداف الدراسة ، حيث تستعين هذه الدراسة بالدراسات المكتبية المتضمنة للكتب ، والدوريات ، ورسائل الماجستير ، والدكتوراه التي تناولت أدبيات الدراسة النظرية ، أو

الميدانية التي تطرقت لجانب معين من متغيرات الدراسة ، وخاصةً فيما يتعلق بالجانب المختص بعملية صنع السياسة العامة ، ودور مؤسساتها الرسمية في تلك العملية.

**منهجية الدراسة:**

تقع هذه الدراسة في نطاق البحوث النظرية ، وضمن نطاق المدرسة السلوكية ، و المابعدية اللتين تهتمان بدراسة السلوك السياسي ، واعتباره جزءاً من الظاهرة السياسية**(خشيم ب،2002 :87،95)**،وتوافقاً مع المنهجية العلمية ، ومن أجل إثبات مصداقية فرضية الدراسة من عدمها ؛ فإن التعامل مع عملية صنع السياسة العامة ، والمؤسسات الرسمية في أي نظام سياسي سيكون من منطلق وجود علاقة اقترانية بينهما دون إثبات أيهما المتغير المستقل ، وأيهما هو المتغير التابع ، ودون تقديم تعميمات لتفسير العلاقة بين الظواهر والمتغيرات الفرعية التي ليست لها علاقة بفرضية الدراسة ، وعليه سيتم تقسيم الدراسة إلي مجموعة من المطالب.

**تقسيمات الدراسة:**

تحتوي الدراسة على مقدمة ، وثلاثة مطالب رئيسة بالإضافة إلى خاتمة تتضمن بعض النتائج، والتوصيات، حيث يهتم المطلب الأول منها بالسياسة العامة **(المفهوم ــ العناصر)** ، وسيتم التركيز فيه على مفاهيم السياسة العامة ، وتحديد عناصرها ، أما المطلب الثاني فهو يتعلق بعملية صنع السياسة العامة ، ومراحلها المختلفة ، حيث يهتم بتعريف عملية الصنع ، ووصف مراحل تلك العملية ، بينما المطلب الثالث والأخير يختص بدور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة ، من خلال توضيح العلاقة بينهما ، ووصف وتحليل دور تلك المؤسسات ، والمتمثلة في السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية وأخيراً الإدارة الحكومية منها.

**المطلب الأول السياسة العامة: المفهوم ــ العناصر**

يحظى مفهوم السياسة العامة باهتمام الباحثين ، والسياسيين في الأوساط الأكاديمية ، والسياسية، وبالرغم من كثرة الإنتاج العلمي فيما يتعلق بالمفهوم، إلا أنه ما زال يشوبه نوع من اللبس ، والغموض من حيث عدم وجود اتفاق عام على تحديد تعريف واحد للمفهوم، كما أن هناك خلطا بين مصطلح السياسات ،politics و السياسة policy من حيث الترجمة في اللغة العربية ، حيث إنّ السياسات تختلف عن السياسة ، فالأولى تنصرف إلى قرارات ، أو مخرجات حكومية ، بينما تشير الثانية إلى إدارة الشيء وتسييسه، و بالتالي يمكن أن نعتبر السياسة جزءاً من السياسات ، أو تؤدي إليها، إذا ما اعتبرنا السياسات تعبر عن مخرجات النظام السياسي ، والسياسة تعبر عن المدخلات ، وعملية تحويلها إلى مخرجات **(المغيربي،1994: 41)**.وبالتالي فإن السياسة العامة في هذه الدراسة ستحمل المعنى المتعلق بالعملية السياسية المترتبة على عملية المدخلات والمخرجات ، والتغذية العكسية ، ومن ثم ستتعرض لهذا المفهوم من جانب وجود ثلاثة مناظير تطرقت للمفهوم في إطار وصفي تحليلي ، يأخذ في الحسبان موقع هذه المفهوم في أدبيات العلوم السياسية دون التوغل في إشكالية تعدد المفاهيم وعدم الاتفاق ، مع التعرض لعناصر ، وخصائص السياسة العامة ،وذلك حسبما يأتي :

**أولا: مفهوم السياسة العامة :**

"إن أدبيات علم السياسية مليئة بالعديد من المفاهيم المتعلقة بهذا المصطلح ، وإن كل من أسهم في وضع مفهوم ما لابد انه حاول أن يكون مفهومه أدق من غيره من منتقدي المفاهيم**"(أندرسون، 2010 : 14)**؛ لذلك فإن الوصول إلى مفهوم محدد لمصطلح السياسة العامة يعتبر أحد أهم العواقب التي تعترض أغلب الباحثين في دراسة هذا الحقل، وبالتالي فإن عدم وجود تعريف واحد لها يمثل اختلافاً طبيعياً تتفق فيه معظم مفاهيم العلوم الاجتماعية بصفة عامة**(الطيب ، 2000 : 294)** ، عليه فإنّ هذه الدراسة ستتطرق لهذا المفهوم من جانب وجود ثلاثة مناظير دون الحديث عن نشأته وتطوره التاريخي، والمناظير كالأتي:

**1- السياسة العامة من منظور ممارسة القوة :**

"تعرف القوة بأنها "القدرة التي يمتلكها شخص ما للتأثير على الأفراد، والجماعات، والقرارات، ومجريات الأمور بشكل يميزه عن غيره ؛ نتيجة امتلاكه لواحد ، أو أكثر من مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه والمال والمنصب ، والخبرة الشخصية . وعليه فإنّ السياسة العامة قد عرفت بأنها: من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد ، والمكاسب ، والقيم ، والمزايا المادية ، والمعنوية ، وتقاسم الوظائف ، والمزايا الاجتماعية بفعل ممارسة القوة ، أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة "(**الفهداوي ،2001 : 32**)، بالتالي فان السياسة العامة من منطلق هذا المنظور ينظر إليها على "أنها انعكاسٌ لوجهة نظر ، أو إرادة أصحاب القوة والنفوذ، الذين يسيطرون على محاور التنظيم السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة وتكون القوة نتيجة امتلاك جميع المصادر التي تخول الفرد ، والمؤسسة التأثير على الأفراد ، والجماعات والمؤسسات بتغيير قناعاتهم ، واتجاهاتهم ، نحو قضية أو مشكلة قائمة في سبيل انتهاج أسلوب محدد في طريقة الحل، فقد تكون مادية، واقتصادية ، واجتماعية وسياسية أو كل ذلك معًا، مما يجعله مؤثرًا للغاية، **"(الدعجة، 2019: 41،42)**

**2- السياسة العامة من منظور تحليل النظام :**

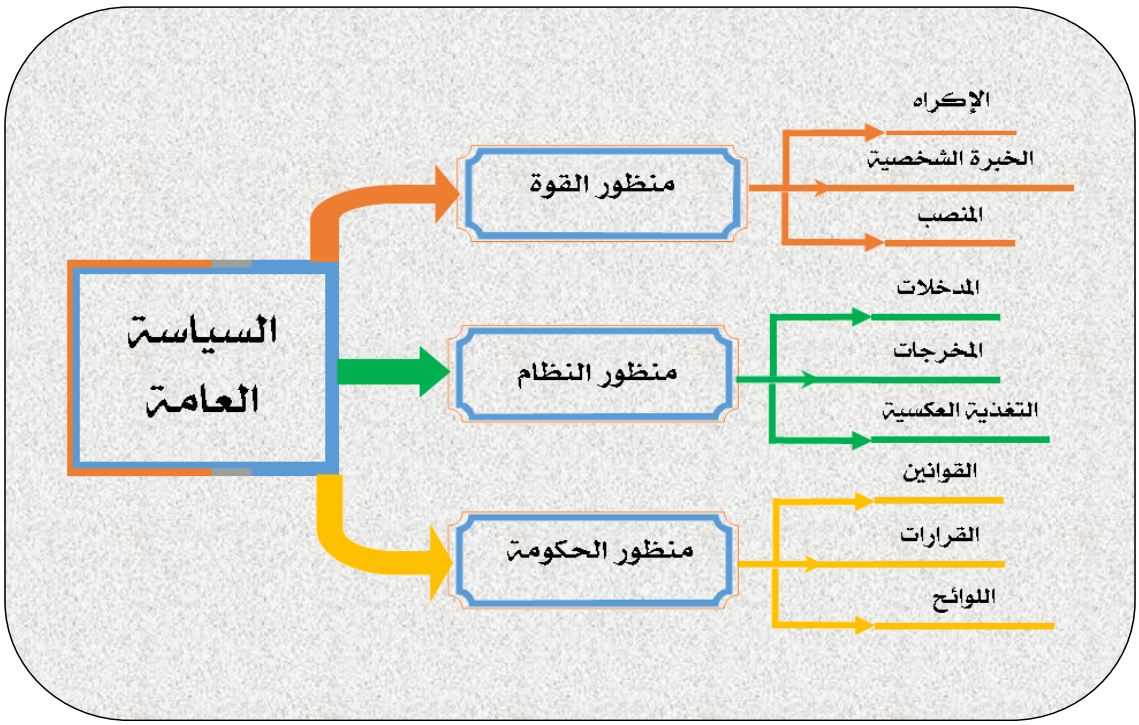
يعرف النظام بأنه عبارة عن "مجموعة من المتغيرات تتصف بدرجة من العلاقة المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها**"(الفهداوي،2001: 33)**، ويعرف أيضا بأنه "نمط مستمر من العلاقات الإنسانية يتضمن التحكم، والنفوذ، والقوة، أو السلطة بدرجة عالية"**(دال، 1993: 10)** . فقد عرف هذا المنظور السياسة العامة بأنها ""توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في

المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات ، والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم ، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات ، والمخرجات ، والتغذية العكسية فالمدخلات تمثل مطالب الأفراد أو دعمهم ، والمخرجات تمثل القرارات والأنشطة والأنظمة الملزمة للأفراد ، أما التغذية العكسية فتمثل ردود أفعال الأفراد حيال المخرجات"؛ لذلك فإنّ السياسة العامة وفقا لهذا المنظور تعتبر نتيجة متحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات ، والسلوكيات ، والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي**(الفهداوي،2001: 33)**.وبالتالي فهو ينظر إلى النظام السياسي على أنه "دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي تبدأ بالمدخلات ، وتنتهي بالمخرجات مع قيام التغذية العكسية بالربط بين المدخلات ، والمخرجات" **(المنوفي ،2006 : 35)**

**3- السياسة العامة من منظور الحكومة :**

تُعرّف الحكومة بأنها "سلطة تمارس في الدولة من أجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا ، وخارجيا فضلا عن كونها بنية تنظيمية تتمثل في الأجهزة ، والمؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية ، وتنفيذها إلى جانب كونها كممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ، وصنع السياسة العامة داخل الأجهزة ، والمؤسسات العامة وكيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء"**(الفهداوي، 2001 :34)**، فمن هذا المنظور عرفت السياسة العامة بعدة تعريفات فمنهم من عرفها بأنها "تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها وإقرارها من قبل السلطة التنفيذية ، والسلطة التشريعية التي تقوم بتخصيص الموارد ، وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيقها وإنجاز هذه الأهداف ، حيث يعتمد هذا التطبيق على الإدارة البيروقراطية ، وعلى استجابة الجماعات المتأثرة بهذه الأهداف"**(ألموند ،1996 :272، 273)** بالتالي فإن هذا المنظور ينظر إلى السياسة العامة على أنها مجموعة من القواعد ، والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات ، أو مخرجات الحكومة بصدد مجال معين بحيث تصبح أدوار الحكومة متعددة إزاء حركية المدخلات ، والمخرجات **(رياض، 2013 :138)**.وعليه فإن الشكل التالي رقم **(1)** يحدد مفهوم السياسة العامة وفقا لاهتمام المناظير الثلاثة.

**يحدد الشكل رقم (1) مفهوم السياسة العامة وفقا لاهتمام المناظير الثلاثة**




**المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على (الفهداوي ،2001 :31 – 39)**

جاء الشكل رقم **(1)** ؛ ليشير للدلالة التحليلية علي رؤيتنا لهذا المفهوم الحديث نسبياً ، وفهم ما ينطوي عليه من علاقة تابعة من جهة المدارس الفكرية التي تشير إلى كيفية تعامل علماء السياسة مع المفهوم من جانبه الأكاديمي ، والعلمي، وعليه يستوجب علينا توضيح عناصر السياسة العامة ، وأهم خصائصها حتى نتمكن من فهم هذا المصطلح بصورة أدق ، وأشمل وستكون وفقاً لما يأتي:

**ثانيا :عناصر السياسة العامة :**

اتفق معظم الباحثين في علم السياسة على مجموعة من العناصر تمثل في مجملها خصائص السياسة العامة وهي:

**1- المطالب السياسية :**

وهي تمثل حاجات الأفراد، والمجتمع، وتفضيلا تهم المتنوعة، حيث تتوجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها بصورة، أو بأخرى، وتعمل المؤسسات، والتنظيمات على تنظيم حجم وتعدد هذه المطالب، فهي إذاً تُمثل كل ما يعرض على المسؤولين في الحكومة من قبل المجتمع، أو الفاعلين الرسميين أو غير الرسميين والذي يستدعي التحرك، أو اتخاذ موقف إزاء قضية معينة**(شلبي، 1997 : 135).**

**2- قرارات السياسة :**

تشمل ما يصدره صانع القرار ، و المسؤولين قانونيا ، ورسميا من قرارات معبرة عن محتوى السياسة ، وعن إرادة الحكومة المستجيبة مع المطالب المقدمة إليها ، أو المتعاكسة معها ، وتتخذ أشكالا عديدة منها القرارات التشريعية المتخذة لصيغة القوانين ، وإصدار الأوامر التوجيهات ؛ لغرض التنفيذ ومباشرة التطبيق، أو وضع اللوائح الإدارية ، و التنظيمية المسيرة لأعمال المنظمات ، أو تقديم التفسيرات الإجرائية المتعلقة بالشأن القضائي حيال تطبيق القانون فقرارات السياسة العامة تختلف عن تلك القرارات الروتينية المعتادة(**الفهداوي ، 2001 : 41**).

**3- إعلان محتويات السياسة:**

يتمثل في التصريحات الرسمية، أو العبارات التي تعبر عن السياسة، وتشمل الأوامر، والتصريحات، والتوجيهات المعبرة عن المقاصد، والأهداف المطلوب تحقيقها، والأعمال الموجهة نحوها، وتعبر عن موقف الحكومة إزاء قضية معينة **(أندرسون، 2010: 17)**. فقد يتخذ هذا الإعلان صيغا عديدة من حيث اشتماله على الصفة الرسمية التي تعبر عن نية الجهات المسؤولة نحو القيام بعمل ما، أو الهدف المرجو منه، أو من حيث كونه جاء بصيغة أوامر، وتعليمات موجهة للأجهزة الإدارية، أو المنظمات العامة في الدولة كتلك التصريحات الحكومية الرسمية المعلنة من قبل الحكومة حول السياسة العامة في التعامل مع بعض المشاكل، والقضايا المجتمعية(**الفهداوي،2001: 41)**

**4-مخرجات السياسة:**

وهي تشمل الأفعال المنعكسة في نطاق التصريحات ، والقرارات التي يستنتجها المواطنون من أعمال الحكومة ، ولا تمثل الوعود ، والنوايا بحيث تصبح تلك المخرجات المتحققة بعيدة ، أو مختلفة عما يتوقع تحقيقه **(الخزرجي أ، 2004: 30)**، أو المعطيات الناجمة عن تنفيذها بالشكل الذي يُمكن معاينته ، والتحقق من وجوده في واقع الحياة السياسية ، كما تمثل المخرجات نقطة الفصل بين ما تعلنه الحكومة من وعود بالعمل والتنفيذ ، وبين ما تحقق فعليا من تلك الوعد بشكل مرئي ، وملموس يمكن قياسه ، وتقويمه بحيث تكون تلك المخرجات مرضية ، أو غير مرضية خلافا للتوقع مما يؤكد على أهمية التنفيذ للسياسة العامة، وذلك لان تلك السياسة التي يتم تنفيذها تصبح أكثر من كونها قرارات ، أو تشريعات يتم تداولها لدى السلطات المختصة **(الفهداوي،2001 : 41، 42).**

**5- أثر السياسة:**

وهي تمثل العوائد والنتائج المقصودة منها، وغير المقصودة الناتجة عن جراء تطبيق السياسة والتي تجسد مواقف الأجهزة الحكومة من المشاكل المجتمعية، فلكل سياسة تم تنفيذها نتائج معينة قد تكون إيجابية مصحوبة بمضاعفات، وبآثار سلبية تحتاج إلى تبني سياسة جديدة، أو ملحقة بسابقاتها. وبهذا تكون أثار السياسة محورا مهماً من محاور التحليل للتأكيد على أن السياسة العامة قد حققت أهدافها التي شرعت من أجلها كجزء من عملية التقويم (**الفهداوي،2001 : 42**).

**المطلب الثاني عملية صنع السياسة العامة ومراحلها**

إن عملية الصنع تتم عبر مراحل متعددة نتعرف من خلالها على العديد من المشاكل التي تعيق مراحل التنمية، وتحديد بعض المطالب، والحاجات التي يحتاج المواطنون تحقيقها، والعمل على تلبية معظمها ووضع الحلول لمعظم المشكلات المجتمعية في مختلف مناحي الحياة، وهذا ما يستدعي اتباع مراحل معينة لصنع السياسة العامة بدءاً من التعرف على المشكلة ، وتحديدها وانتهاءً بتقييمها وتقويمها ، وبناءاً على ذلك سيتم التطرق لعملية صنع السياسة ومراحل صنعها ومن ثم التعرف على علاقتها بالسلطات الرسمية وذلك حسب الترتيب التالي:

**أولاً: عملية صنع السياسة العامة:**

"تشير هذه العملية إلى المرحلة المركزية التي تتخذها الحكومة، للوصول إلى اتفاق على تحديد المشكلة، والتعرف على بدائل حلها؛ تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة ملزمة تحتوي على حل ملائم للمشكلة"**(العبيدي، 2019 :54)**. وذلك انطلاقاً من اعتبار عملية الصنع تمثل منظومة تتفاعل مع بيئتها المحيطة من خلال استجابتها بشكل يعبر عن نشاط المؤسسات الحكومية بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف، والبرامج ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية **(المغيربي ، 1999 :45)**.

**ثانياً: مراحل صنع السياسة العامة:**

توصف هذه المراحل بأنها تحتوي على مجموعة من الأعمال المعتمدة على بعضها البعض من تحديد المشكلة ووضع جدول الأعمال، وصياغة المقترحات، وتنفيذها ومن ثم تقييمها، وتقويمها ، ويقدم صانعو السياسة تبعاً للظروف معلومات ذات صلة بمرحلة واحدة ، أو بالمراحل جميعها**(دن،وليام ن، 2016 : 109)**، وبالتالي فهي تشتمل على خطوات إجرائية مترابطة فيما بينها متعاقبة في العمل ، والتصرف تؤدي إلى إخراج السياسة العامة ، وبناءً على ذلك يمكن إيجاز مراحل أو خطوات صنع السياسة فيما يلي**(العبيدي،2019: 59،58 )**.

**1- تحديد المشكلة:**

تُعرف المشكلة بأنها موقف ، أو حالة تثير الحاجات ، والشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع ، مما يدفعهم لطلب العون ، والمساعدة أو تدخل الحكومة لمساعدتهم في إزالة مايعانون من شعورهم بعدم الرضا **(أندرسون،2010: 73 ،74)** وهذه المرحلة تتضمن تعريفاً للمشكلة بصورة دقيقة ، وتحديداً للمتغيرات والأساليب ، والظروف المسببة لها فضلاً عن بيان عموميتها ، حيث لا يمكن وجود حلول لها إلا بتدخل المؤسسات الرسمية في الدولة ، و المسؤولة عن حلها، ولكي تكشف الحكومة عن المشكلة العامة فإنها غالبا ماتبحث عنها في قنواتها المختلفة سواء عن طريق أحد أعضاء السلطة التشريعية ، أو السلطة التنفيذية ، أو الجهاز الإداري ، أو جماعات الضغط أو المواطنين**(إبراهيم ،2013: 216)**،"حيث يتطلب صنع سياسة عامة تجاه مشكلة عامة تحديداً وتعريفاً دقيقا لطبيعة المشاكل ، ويمكن القول بوجود مشكلة ، أو قضية عامة إذا توفرت الشروط الآتية"**(الخزرجي أ، 2004: 162، 164)**

**أ-** تغير أوضاع وظروف معينة في المجتمع من مستوى إلى مستوى أخر.

**ب-**تعارض ذلك التغيير مع القيم، والمقاييس الاجتماعية في المجتمع.

**ت-** هناك اتفاق من قبل عدد كبير من المواطنين بعدم رضاهم عن الوضع الجديد القائم في المجتمع.

**ث-**وجود رغبة عند الأفراد للتصحيح، واستعدادهم إلى تغيير الوضع غير المرغوب فيه.

وعليه يمكن القول إنّ المشكلة العامة هي التي تدفع الفاعلين الرسميين إلى التوجه بشكل سريع لحل تلك المشكلة؛ لأنها تمثل مطالب، وحاجات الأفراد، وقيمهم التي تستدعي الاستجابة لها؛ لوضع المقترحات المناسبة لها **(العالم، 2006 : 163)**.

**2- إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة:**

يتطلب صنع السياسة العامة محاولة لفت اهتمام الحكومة نحو الصعوبات، والعراقيل واعترافها بأنّ هناك مشكلة عامة على قدر كبير من الأهمية تتطلب التدخل من قبلها، وهذا الأمر يستدعي اتفاق مجموعة من الأشخاص، وإقرارهم بوجود المشكلة، ورغبتهم في إيجاد حل لها، واستعدادهم للضغط على تلك الحكومة لحلها. والمقصود بجدول أعمال الحكومة هو وجود قائمة بالمشاكل العامة، وأما مسألة بقاء المشكلة على هذه القائمة يتعلق بطبيعة المشكلة، واتساع نطاق تأثيرها وفئة الأشخاص المهتمين بها ونوعية تنظيمهم، إضافة إلى طبيعة النظام السياسي من حيث وجود قنوات يمكن عن طريقها، التأثير والضغط على الحكومة **(الخزرجي أ، 2004 : 164، 166)**.

**3- صياغة مقترحات السياسة العامة:**

وهي تمثل مرحلة بلورة مسودة السياسة من قبل البرلمان، أو صياغة التشريعات، والنظم الوظيفية المستحدثة التي تحدد البرامج، والأهداف، وتضعها موضع التنفيذ. فهي تعتبر عملية فنية ذات طابع إجرائي لها أهمية كبيرة بشأن المشاكل، والقضايا العامة المطلوب معالجتها **(العالم،2006: 164)**، ويتم من خلالها التعرف على البدائل المتعددة باقتراح مجموعة من البدائل في ضوء ضوابط معينة منها **(سعدية، 2015: 32)**.

**أ-** أن تكون المناقشات لغرض تعديل بعض السياسات العامة، والتي ظهر فيها خلل اوسلبيات معينة.

**ب-** أن تمثل بدائل جديدة لم تعرض للمناقشة سابقا.

**ت-** أن يكون البديل المطروح قابلاً للتطبيق واقعياً.

حيث تتم في هذه المرحلة صياغة خيارات السياسة المتبعة والتي تكون في شكل قوانين أو مشروعات تخص الخدمة العامة بعد مناقشتها، وتعديلها والتي يراد بإصدارها معالجة مشكلة معينة**(مرسي، 2011 :123)**. وبالتالي يتم بلورة الأفكار، والسياسات الممكنة للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية وتتميز هذه المرحلة بصياغة السياسة العامة في برنامج عمل هادف، لتقديم حلول للمشاكل بأسلوب عقلاني رشيد **(معمر، 2009: 37)**.

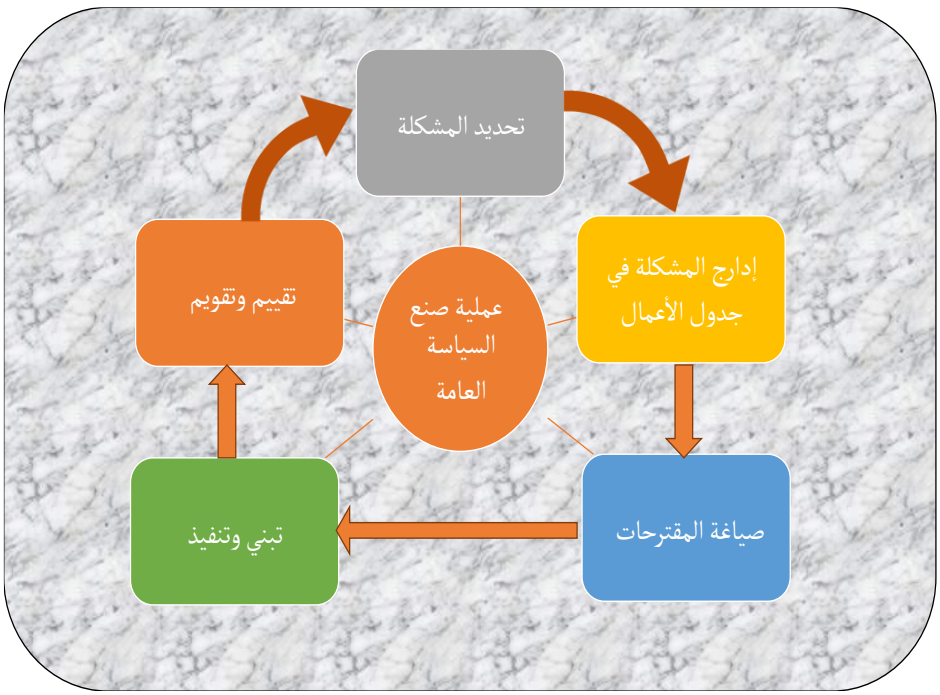
**4- تبني وتنفيذ السياسة العامة:**

تستدعي هذه المرحلة التنفيذ الواقعي للسياسة ، أو اعتماد البديل الأمثل من قبل جهات الاختصاص فبعد الانتهاء من تبني سياسة معينة ، وإقرارها تصبح معظم البدائل المقترحة قابلة لوصفها بالسياسة العامة ، و تجد القبول ، والرضا من قبل كل أطرافها ، والتي تمَّ فيها اختزال مستوى المساومات والصراعات وتفاوت الآراء**(العالم،2006: 164)**، حيث يلتزم الجهاز الإداري في هذه المرحلة بتنفيذ السياسة المتفق عليها من قبل جهات الاختصاص في شكل برامج ، أو مشروعات محددة الأهداف ، يتم تنفيذها في نطاق موارد و إمكانيات النظام السياسي **(الطيب، 2000 : 113)**، وبالتالي يتم في هذه المرحلة الانتقال من حيز الاختيار ، والتشريع إلى حيز التنفيذ ، حيث تحتوي على توفير الاعتمادات المطلوبة ؛ لانجاز البرامج والمشروعات المحددة للسياسة العامة ذاتها**(مرسي،2011: 123)**.

**5- تقيم وتقويم السياسة العامة:**

تهدف هذه المرحلة إلى تقييم النتائج الكلية للسياسة العامة ، ومعرفة الآثار الفعلية المترتبة على تلك النتائج **(الطيب،113:2000)**، حيث تبدأ بعملية بحث وفحص موضوعي تطبيقي منتظم للأفعال الناتجة عن السياسات قياسا بالأهداف التي ترغب في تحقيقها بهدف تصحيح الانحرافات ، أو الانعكاسات المترتبة عن تنفيذ السياسة **(الفهداوي،2001: 311)**،والتقويم ينتج عنه تبيان معلومات متعلقة بالسياسة العامة المتفاوتة بين أداء السياسة المتوقعة وأداء السياسة الفعلية، الأمر الذي يساعد في الحصول على استنتاجات تخص مدى تخفيف حجم المشاكل، بالإضافة إلى توضيح ونقد بعض القيم التي قد تحقق تلك السياسة، وبالتالي إمكانية تعديلها ، أو إعادة صياغتها ، وإنشاء أساس لإعادة هيكلة المشاكل **(دن.ويليام،2016: 129)**.

**يبين الشكل رقم (2) مراحل عملية صنع السياسة العامة**




**المصدر: من إعداد الباحثين**

ويشير الشكل السابق عموماً الى الخطوط العريضة لاختلاف مراحل صنع السياسة العامة من حيث العدد، والترتيب، والمسميات، والتأكيد على أنها تمثل خطوات إجرائية مترابطة تشارك في إخراج عملية صنع السياسة من إطارها الأكاديمي البحثي، ويربطها بالمشكلات المجتمعية، والبيئة المحيطة بالنظام السياسي المطبقة فيه تسهم في إخراج سياسة عامة تأخذ في الحسبان أهدافها المعلنة انطلاقا من تحديد المشكلة ، وانتهاءً بتنفيذ السياسة العامة ومن ثم تقييمها وتقويمها.

**المطلب الثالث دور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة**

"تُشير المؤسسات السياسية العامة عموماً إلى العناصر التنظيمية ذات العلاقة بالنظام السياسي، والتي من أبرزها السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، والجهاز الإداري البيروقراطي وأي تنظيمات سياسية يتم إنشاؤها بهدف تنسيق، وتنظيم العلاقات الوظيفية، والمؤسساتية بين أجهزة الدولة المختلفة، حيث تمتلك الدول إلى حد كبير نفس المؤسسات، وإن كانت تحت مسميات مختلفة"**(خشيم ج،2003: 439)**

حيث إن عملية صنع السياسة العامة تحدث من خلال العلاقة الوظيفية المؤسساتية؛ لذلك من الطبيعي أن يكون لتلك المؤسسات على اختلاف اختصاصها دوراً رسمياً في تلك العملية، وعليه سيتم التعرف في هذه الجزئية من الدراسة على دور المؤسسات السياسية الرسمية في عملية صنع السياسة باعتبارها هي المعنية بالوصف، والتحليل وذلك بالتركيز على مايلي:

**المؤسسات الرسمية:**

هي الجهات الرسمية التي تتمتع بصلاحيات قانونية تسمح لها باتخاذ القرارات، والمشاركة في صنع السياسات، وتنبع أحقيتها في ذلك من السلطة الدستورية التي تخول لهم مباشرة التصرف، والفعل، واتخاذ القرارات، وهذه الجهات متمثلة في السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية والجهاز الإداري) **( لخضر، 2018: 36)**، والتي قد تختلف من نظام لأخر ومن فترة لأخرى حسب طبيعة الدستور وتشريعاته ، وسيتم التطرق لهذه المؤسسات وفقاً لما يأتي.

**أولاً: دور السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة:**

السلطة التشريعية هي مؤسسة تقوم عادة بوضع ، أو إصدار القوانين واللوائح ، وتختلف في حجمها من حيث العدد من نظام سياسي لآخر، وتأخذ عدة مسميات مثل: الكونجرس، البرلمان، الجمعية الوطنية ، مجلس الشعب، مجلس الشورى، تماشيا مع طبيعة النظام السياسي القائم الذي يعكس الظروف البيئية المحيطة ، وقد تتكون هذه السلطة من مجلسين كما في أمريكا ، و بريطانيا، وقد يكون أعضاء هذه المجالس منتخبين ، أو معينين ولهم كل الصلاحيات في إقرار أو رفض القوانين ، فبعض الأنظمة تعطي للسلطة التشريعية صلاحيات استشارية فقط ، وتعتبر كذلك في العديد من النظم الديمقراطية الجهاز المختص بوضع ، وصنع السياسة العامة ، وبتشريع اللوائح ، والقوانين ، و إصدار القرارات التي تنظم أوجه مناحي الحياة العامة**(خشيم ج،2003: 259-261)** . وانطلاقا من اختصاصاتها المخولة لها يمكن القول إنها ترتبط بعلاقة وظيفية مع السياسة العامة كونها تمتلك وظائف تؤهلها لكي تكون أهم صانعي تلك السياسة، ولها أن تشارك في عملية صنعها من خلال عدة مجالات، منها المجال التشريعي، والرقابي، والمالي **(العبيدي، 2019: 75)**.

**1- المجال التشريعي:**

يعتبر اختصاص أصيل للسلطة التشريعية ، ويكمن الاختلاف في مدى حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين ، ومدى إمكانية منح السلطة الأولى من صلاحيات تشريعية للسلطة الثانية تمكنها من إصدار بعض القرارات التي تكون لها قوة إلزام القانون في تنفيذها**(أبو العزم،2020: 2005)**، فهي إذاً تختص في تشريع القوانين ، واللوائح ، وتعديلها ، أو إلغائها ، وأيضا وضع القواعد العامة التي تنظم أوجه الحياة السياسية والاقتصادية ، والاجتماعية ، والصحية ، والخدمية وغيرها، مع تباين الأنظمة في درجات ، وطرق مشاركة السلطة التشريعية في صنع السياسة بحسب طبيعة النظام السياسي ، وكيفية تشكيل هذه السلطة**( العبيدي، 2019 : 75)**

**2- المجال الرقابي:**

تقوم السلطة التشريعية بمتابعة ، وتقييم أعمال السلطة التنفيذية ؛ لحماية مصلحة المواطنين ، ومنع الانحراف ، والالتزام بالسياسة التنموية ، وبالميزانية العامة التي أقرتها كسلطة ورقابة سياسية على سلطة الحكومة من أجل محاسبتها ، ومراقبة تصرفاتها ومراجعتها إذا انحرفت ، وتشكيل لجان للتحقيق في الانحرافات ، والفساد بما يحقق الصالح العام ويضمن تطبيق السياسة العامة بشكل يحقق أهدافها**(العبيدي،2019 : 75،76)** ، وهذا الاختصاص يختلف من نظام لآخر، ويرجع هذا الاختلاف في مدى مرونة الدستور ، و في مسألة الفصل بين السلطات ، و لقوة السلطات الممنوحة للمجالس البرلمانية في الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد ، أو نظام المجلسين**(أبو العزم،2020: 2006 ،2007)**.

**3- المجال المالي:**

تكون مساهمة السلطة التشريعية بالعمل على تحديد حجم النفقات، واعتماد الميزانية العامة، واتخاذ التدابير اللازمة لتحصيل العائد من الإيرادات، وتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق رفع عائدات الضرائب، أو بطرق ووسائل أخرى ذات صلة بالسياسة العامة **(العبيدي، 2019 : 75)** . حيث تعد مسألة اعتماد الميزانية، وإعداد الخطة العامة للتنمية من ضمن الاختصاصات الأصيلة لأعضاء السلطة البرلمانية، سواء كانت تلك السلطة مؤلفة من مجلس واحد، أو مكونة من مجلسين **(أبو العزم ،2020 : 2007)**

**ثانياً: دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة:**

السلطة التنفيذية هي الجهاز المختص بوظيفة تحقيق أهداف السياسة العامة من خلال تنفيذها للقوانين، واللوائح فلا يقتصر دورها في تلك الوظيفة فقط بل يمتد لتشارك في عملية، وضع وصنع تلك السياسة وتختلف مسمياتها من نظام سياسي لآخر مثل الملك،

الرئيس، رئيس الوزراء، رئيس اللجنة المركزية، المستشار، الحكومة **(خشيم ج،2003 : 263)** . وتتكون ممن لديهم سلطات رسمية في صنع، وإقرار القوانين، ومتابعة تنفيذها **(الفهداوي،2001 :216)**، وكذلك الوزارات، والمؤسسات التي تشكل من قبل رئيس الحكومة، والوزراء لدراسة مشكلة معينة، وتقديم المقترحات بشأنها باعتبارهم المسؤولين دستورياً والإشراف على متابعتها **(الخزرجي ب،2006: 144)**. فغالبا ما تجد رئيس الجمهورية يجمع بين السلطة التشريعية، والتنفيذية ويترك له مجالاً واسعاً في صنع السياسة الخارجية للبلاد كما هو الحال في غانا والعراق، وتايلاند، وتلعب السلطة التنفيذية في الوقت المعاصر دورا فعالا في مجال السياسة العامة على اعتبار أن المرحلة التي تعيشها معظم الأنظمة السياسية حاليا يطلق عليها مرحلة (الهيمنة التنفيذية)، وتكون فعالية الحكومة فيها قائمة بشكل أساسي على السلطة التنفيذية في صنع، وتنفيذ تلك السياسة **(أندرسون،2010: 56،55)**. ويتجلى دور هذه السلطة فيما يأتي:ـ

**1- اقتراح السياسة العامة الجديدة وتطبيقاتها ومحاسبة القائمين على آدائها رسميا:**

على الرغم من تخويل صلاحيات إصدار القوانين للسلطة التشريعية إلا انه يجوز للسلطة التنفيذية استخدام صلاحياتها لمنع ، أو مراجعة ، أو التأثير على السلطات الأخرى مثل: إصدار القوانين ، وتفعيلها وتكون مشاركتها في ذلك أما من خلال صلاحياتها للتشريع بموجب مرسوم ، أو عن طريق اشتراكها في عملية إصدار القوانين نفسها ، فمعظم السلطات التنفيذية لا سيما التي انتخب رئيسها انتخابا مباشرا تتمتع بصلاحية إصدار قوانين تنفيذية ؛ لتنفيذ أجندة السياسة العامة وفي بعض الحالات يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة تقديرية في تفسير نوايا السلطة التشريعية فيما يتعلق بتنفيذ القانون ، ويحدث التشريع بموجب المراسيم بطريقتين ، إما كصلاحيات مفوضة من المجلس التشريعي مثل: كرواتيا ،أو كصلاحيات دستورية أصيلة وقد تتمتع السلطة التنفيذية وفقا لدستور الدولة كما في فرنسا بإصدار مراسم لها قوة القانون في مجالات السياسة العامة ملتفة بذلك على المجلس التشريعي القانوني **(بوكنفورديه،2011: 30 ،31)**.

**2- تقديم مشاريع القوانين:**

حيث تشارك السلطة التنفيذية في عدة دول ولو جزئيا في تحديد بعض الصلاحيات، كصياغة القوانين المتعلقة بالموازنة والمعاهدات الدولية، والتجارية، والتعريفة الجمركية، وقد تمتد هذه الصلاحيات لتشمل عدة موضوعات سياسية أخرى، وتسمى عادة هذه الصلاحية بالوظيفة الحارسة كما هو الحال في دولة البرازيل، وتشيلي، وكولومبيا، حيث تساعد هذه الوظيفة السلطة التنفيذية في الإبقاء على الوضع الراهن في مجالات سياسية محددة، وفقاً للوائح التشريعية، والتنفيذية المعمول بها في تلك الدول **(بوكنفورديه،2011 :31)**

**3- التأثير على القوانين وحجبها:**

قد منحت دساتير بعض الدول للسلطة التنفيذية صلاحية النقض الرئاسية ، والتي تؤثر من خلالها السلطة التنفيذية في عملية التشريع من خلال التدخل الرئاسي برفض مشروع القانون كليا لأسباب سياسية ، أو التشكيك في مدى دستوريته ، ويعتبر الأول نقضاً سياسياً وهو الأكثر شيوعا في الأنظمة الرئاسية ، وشبه الرئاسية مثل: بتسوانا ، الهند ، تركيا ، وقد يكون الاعتراض من جانب السلطة التنفيذية في العملية التشريعية عبر إرسال مسودة قانون للاستفتاء عليها ، وتمثل هذه العملية أداة يستخدمها الرئيس للضغط على السلطة التشريعية من أجل الانصياع لما يقترحه من سياسة عامة ، كما يحق للسلطة التنفيذية في بعض الدول الطعن في دستورية القوانين عبر إحالتها إلى المحكمة المختصة لمراجعتها كما هو الحال في كرواتيا ، وجنوب أفريقيا **(بوكنفورديه،2011 :32،31)**.

**ثالثاً: دور السلطة القضائية في صنع السياسة العامة:**

يعتبر الجهاز القضائي الهيئة المختصة بتفسير القانون، وتطبيقه على القضايا، والخلافات التي تعرض عليها سواء من قبل الإفراد، أو مؤسسات الدولة، ويتعدى ذلك الاختصاص إلى وظيفة التشريع لا سيما في الحالات التي لا يوجد فيها قوانين تنطبق على القضايا المطروحة على المحاكم، كما اشتمل دور تلك السلطة الرقابة على نشاطات السلطتين التشريعية، والتنفيذية بالإضافة إلى بعض الوظائف غير القضائية كتعيين بعض المسؤولين، وتقديم الآراء الاستشارية المختلفة **(خشيم ج،2003 : 267 - 270)**. ويمكن توضيح دورها في الاختصاص فيما يلي:

**1- تفسير السياسة العامة:**

يتضح هذا التفسير من خلال دور المحاكم عبر مراجعة النصوص القانونية ، وتعديلها عندما تعرض عليها لتقديم المشورة سواء كان الأمر متعلقاً بمضمون السياسة العامة ، أو يخص الجانب التطبيقي منها، وتكتسب المحاكم هذا الدور التفسيري عبر سلطاتها القضائية كما هو الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية**(أندرسون، 2010: 58)**، حيث تؤدي السلطة القضائية دورها من خلال استخدام سلطتها في تفسير التشريعات ، واللوائح القانونية المستحدثة ، أو السياسة العامة المستجدة ، وبالتالي تقرر ما إذا كانت هذه السياسة متوافقة مع الدستور ، أم غير متوافقة، وتلعب أيضا دور الوسيط بين صانعي السياسة ، وبين منفذيها،أي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية**(الفهداوي،2001 : 217)**.

**2- التأثير على كيفية إصدار القوانين:**

تمارس السلطة القضائية اختصاصاتها ومهامها المتمثلة في المحاكم في بعض الأنظمة السياسية من خلال عدة وسائل أولها: إصدار الآراء الاستشارية المتعلقة بمدى دستورية القوانين قبل، أو بعد صدورها، وثانيها: إمكانية إشراك الجهاز القضائي في عملية صياغة، وتعديل الدستور **(هيدلينغ،2011 :11)**. وعليه يمكن القول إن المحاكم الممثلة لتلك السلطة سواء كانت على مستوى الدولة، أو على مستوى المحافظات، أو الاقاليم، أو البلديات تقوم بصياغة، وتفسير النصوص القانونية، ومدى مطابقتها للدستور داخل الدولة مع إصدار الإحكام بشأن المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية فضلا عن دورها الأساسي في تحقيق العدالة، وتطبيق القانون، والفصل في المنازعات، والحكم في الجرائم، والمخالفات **(جواد وعبد،2004: 149)**.

**3- الصلاحية الرقابية للسلطة القضائية:**

فهي تمتد لتشمل صلاحية الرقابة العامة على سلطات الحكم، والأجهزة، والهيئات الإدارية، وقد تُمنح أيضا سلطة إقالة رئيس الدولة، أوحل البرلمان بناء على صلاحياتها المستمدة من الدستور **(هيدلينغ ،2011 :11)**. ويتباين دور السلطة القضائية في العملية السياسية في مراقبة صانعي السياسة من نظام سياسي لآخر وبحسب أهمية، وأولوية هذه السلطة، ودرجة استقلاليتها، بالإضافة إلى صلاحية، ونطاق أعمالها كما إنها تمثل رقيباً قانونياً على السياسة العامة بحكم حقها في مراجعة القوانين المنظمة لها والتحقق من اتساقها ومدى مطابقتها للأهداف، والمشاريع التنموية داخل الدولة **(هيدلينغ ،2011 :12، 13)**.

**درجة التأثير على العملية السياسية:**

يمكن للسلطة القضائية ممارسة هذا التأثير من خلال مساعدة إدارة الانتخابات، والإشراف عليها والاستفتاء بموجب الدستور، كما هو في فرنسا، ومنغوليا، أو تنظيم عمل الأحزاب السياسية كما هو الحال في ألمانيا، وتركيا، وكوريا الجنوبية، وقد يخول لها أيضا إعطاء الإذن للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ في حالة نشوب حروب أوفي حالة الكوارث الطبيعية **(هيدلينغ،2011 :11، 13)**

**رابعاً: دور الجهاز الإداري (البيروقراطي) في صنع السياسة العامة :**

يتجسد دور الجهاز الإداري في المنظمات الحكومية العامة ذات الطابع الرسمي الملتزمة بقوانين، ولوائح رسمية، تضم عداداً من الموظفين الحكوميين على مستويات إدارية مختلفة منهم: المدراء والفنيون والرؤساء، ويتميزون بمهارات، وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنية والمصالح العامة في المجتمع **(خشيم ج،2003 :112،111)**. ويختلف هذا الدور من حيث الحجم ، ومستوى الأداء التنظيمي ، والاستقلالي من نظام لآخر، ففي معظم الأحيان تُفوض للمنظمات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من المشاركة في صنع السياسة ، واتخاذ قرارات مهمة لها قوة الإلزام من حيث المدى ، والأهمية، وبالتالي تصبح لها القدرة على صنع السياسة مثل: قدرتها على إعاقة تنفيذها ، على اعتبار أن هناك إجماعاً من معظم المتخصصين في علم السياسية على تدخل الجهاز الإداري ، أو المنظمات الإدارية في صياغة ومناقشة تلك السياسة بناءً على طرق ، وأساليب مختلفة**(أندرسون،2010: 57)**.ويمكن توضيح دوره ومشاركته في الآتي :

**1- التعريف بالمشاكل والقضايا المجتمعية:**

يقوم الجهاز الإداري بدور رئيس في تحديد، واختيار المشاكل التي تحظى باهتمام الحكومة، أو صانعي السياسة العامة، ويحثهم على معالجتها، وبالتالي يقوم بعملية تحديد المواضيع التي يجب وضعها موضع التنفيذ من خلال إدراجها ضمن قائمة أعمال الحكومة **(بوحوش،1982: 57)**. على اعتبار أن هذا الجهاز هو المستقبل للمعلومات الخاصة بالتغذية العكسية ، وتحديد مدى نجاحها من فشلها في تحقيق أهدافها**(الطيب،2000: 188)**. ففي أغلب الأحيان تكون بعض المقترحات الصادرة عن الجهاز الإداري نفسها هي التي تعبر عن مطالب، وتأييد عامة المواطنين، والنابعة من واقع المجتمع، والمعبرة عن معظم مشاكله، وقضياه المعيشية **(بوحوش،1982 :58)**.

**2- توجيه السياسة العامة:**

تنحصر مشاركة الجهاز الإداري في تحديد مسار السياسة أثناء عملية صنعها باعتباره مصدرا أساسياً لأغلب المعلومات التي يقدمها: للوصول إلى الخيارات المفضلة، بالإضافة إلى محاولة توجيهها أثناء عملية تنفيذها، وذلك لأن الجهاز الإداري يعتبر هو المحدد الواقعي لأهداف، ومضمون السياسة العامة الموضوعة، ويقدم التفسيرات التطبيقية المناسبة لها **(العبيدي،2019: 86)**. وبالتالي فهو يساعد في تحويل، الخطط والبرامج إلى سلع، وخدمات واقعية يلتمسها المواطنون على اعتبار أنه في معظم الأحيان يعتبر قناة اتصال بين المواطنين والسلطات الرسمية المختصة بعملية الصنع **(بوحوش،1982: 58 )**، وتتجلى مساهمة الجهاز الإداري في توجيه السياسة العامة بصور متعددة منها مايلي:

**أ- تقديم مقترحات أو مشاريع قوانين:**

تتم بناء على استقبال ، ودراسة أعضاء الجهاز الإداري للمعلومات المنبثقة من التغذية الاسترجاعية المعبرة عن ردود فعل المواطنين الناتجة عن أهداف السياسة المنفذة والمحددة لمقدار نجاحها ، أو فشلها ، وتقديم المعلومات التي تتناسب مع الخيارات المتاحة لتطبيق تلك السياسة ، في ظل وجود مساحة للتشاور مع متخذي القرار السياسي ، وللتفكير ، والمفاضلة بين بدائل السياسة المقترحة ، واختيار أفضلها **(العبيدي،2019: 86)**، وذلك من خلال تقديمه لبعض المعلومات ، والمقترحات ، أو مشاريع القوانين لأعضاء السلطة التشريعية ، والتنفيذية من قبل مسؤولي الجهاز الإداري ، والمتعلقة ببعض المشاكل**(إبراهيم،2013: 221)**. كتقديم بدائل السياسة العامة الخاصة بوزارة الزراعة، أو التعليم، أو الصحة علي سبيل المثال، حيث غالباً ما تستنبط هذه البدائل والخيارات

من اتصال أعضاء الجهاز الإداري المباشر بجماعات المصالح التي تتصل بتلك الوزارات، أو النقابات التي تمثلها، وبالتالي يكون للجهاز الإداري عند طرحها لبدائل السياسة العامة سند سياسي ومعنوي متمثل في هذه الجماعات**(الطيب، 2000 : 188)**. ومن ثم يكون قد شارك في تطوير السياسة العامة بالشكل الذي يؤكد توجيه تلك السياسة أثناء عملية صنعها على اعتبار أنه المرجع الأساسي للمعلومات **(العبيدي، 2019 : 86)**.

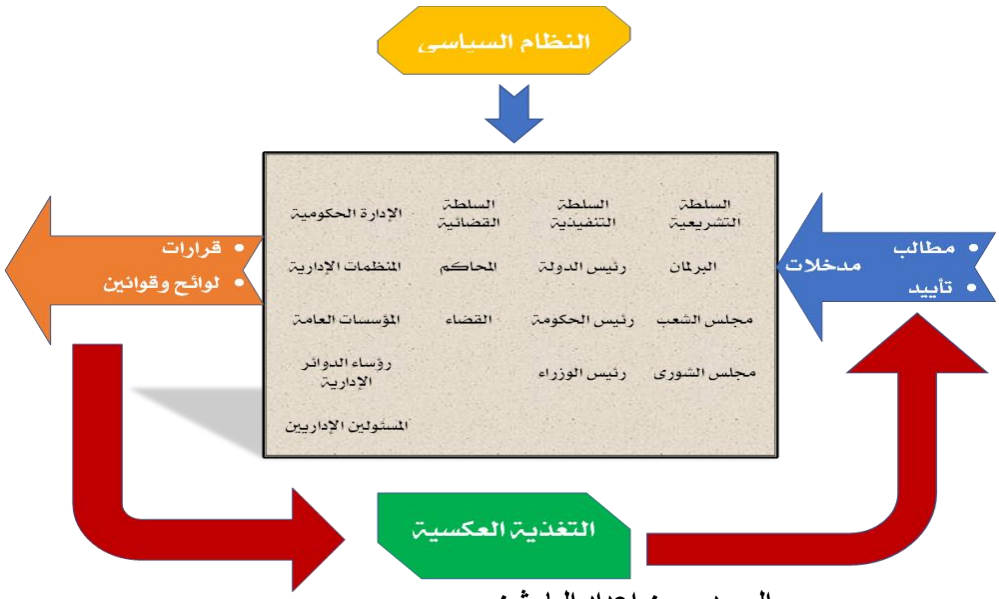
**ب- تعديل أو حذف بعض أجزاء السياسة العامة أو توسيع نطاقها:**

نتيجة لتعدد المشاكل التي تستدعي وجود سياسة عامة متخصصة ورقابة دائمة من قبل السلطات المختصة، وبسبب غياب المعلومات عن بعض تلك المشاكل عند أعضاء السلطة التشريعية فيما يتعلق بالمسائل الفنية المتعلقة بتنفيذ السياسة **(أندرسون،2010: 57)**. وبناء على استقبال الجهاز الإداري للمعلومات الممثلة للتغذية العكسية المعبرة عن ردود فعل المواطنين الناجمة عن توجهات ومقدار نجاح أو فشل تنفيذ السياسة في فترة زمنية معينة **(الطيب، 2000 : 188)** ،ويمكن للجهاز الإداري التنفيذي كل في مجال اختصاصه اقتراح يتضمن تعديل أجزاء من تلك السياسة ، وذلك من خلال منفذيه ، فالموظفون الذين يديرون الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة لهم دورهم في تفعيل المقترحات أو في وقفها فإذا لم يكونوا فاعلين في صنعها فإنهم سيكونون معوقين لها**(إبراهيم،2013 :221)**

**3- تحقيق الانسجام والتوازن بين السلطات الرسمية:**

انطلاقا من النتائج الصادرة عن التغذية الاسترجاعية ، وما يترتب عنها من معلومات تفيد في معرفة ما تحقق من أهداف للسياسة العامة من عدمه ، وبروز بعض المشاكل والقضايا الحياتية في المجتمع يأتي هذا الانسجام بين السلطات ، وخاصة مابين الجهاز الإداري ، والسلطة التشريعية **(إبراهيم،2013: 221)**، وبالتالي يكون للجهاز الإداري سلطة تقديرية مفوضة من السلطة التشريعية تمكنه من إعداد اللوائح التنفيذية المتعلقة بمعظم الأنظمة التشريعية للسياسة العامة المنفذة ، كما يأتي ذلك الانسجام من حقه في تقديم طلب: لتعديل بعض الأجزاء في القانون الأساسي اعتماداً على التجربة العملية في تنفيذ القانون ، وهذا الاختصاص ناتج عن تطبيق القرارات الإدارية ، واللوائح التنفيذية وفقاً للقوانين النافذة التي تتخذها ، والتي تفسح المجال لمعالجة بعض هذه الحالات الاستثنائية وفقاً لمبررات موضوعية تفرضها الممارسة التنفيذية للسياسة**(الطيب، 2000: 185،186)**. ويوضح الشكل التالي رقم ( 3 ) كيفية صنع السياسة العامة داخل المؤسسات الرسمية.

**الشكل رقم ( 3 ) يوضح كيفية صنع السياسة العامة داخل المؤسسات الرسمية**




**المصدر: من إعداد الباحثين**

ويوضح الشكل السابق رقم (3) كيفية مشاركة المؤسسات الرسمية في عملية الصنع من خلال طبيعة العلاقة الوظيفية التي تربط السلطات ذات الطابع التشريعي ، والتنفيذي ، والقضائي ، و أخيراً الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية ، والذي يؤكد على عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات متسمة بصفة السلطوية ،والإلزام، حيث يتضح من الشكل إن للسياسة العامة مخرجات يتم تغذيتها إلى البيئة المحيطة بأبعادها وعواملها المختلفة من خلال نظام التغذية العكسية تشارك فيه أغلب السلطات الرسمية سالفة الذكر بشكل مباشر ، أو غير مباشر، كما يشير الشكل أيضاً إلى وجود جهات ومؤسسات مختلفة تؤثر، وتتأثر بصنع السياسة العامة ، حيث لا يتعدى الأمر في ذلك علي متغيرات البيئة الداخلية وإنما يمتد ذلك ليشمل متغيرات البيئة الخارجية للنظام السياسي ، وهذا ما أكد عليه ديفيد إيستون في دراسته لمدخل النظم وفقاً لأفكار أصحاب المدرسة السلوكية **(خشيم د،2021 : 66،80)**.

**الخاتمة**

حاولت هذه الدراسة إبراز دور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة انطلاقا من فرضية مفادها وجود علاقة اقترانيه بين عملية صنع السياسة العامة ، والمؤسسات الرسمية العاملة داخل نطاق النظام السياسي في الدولة ، حيث بحثت الدراسة في دور كل من السلطة التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية وأخيرا دور الجهاز الإداري ، وتبيان مشاركتها على مستويات وفي مجالات متعددة أثناء مراحل عملية الصنع ، فقد بينت الدراسة كما بينتها عدة دراسات أخرى أنّ عملية الصنع هي عملية سياسية تبدأ بتحديد المشكلة العامة ، وإثارة اهتمام الحكومة بها ، ومن ثم إدراجها في جدول أعمالها ، وإعداد البدائل المقترحة ، واختيار البديل المناسب لحل المشكلة ، وبالتالي إقراره في شكل سياسة عامة تأخذ شكلها أو إطارها القانوني تكتسب صفتها الشرعية الإلزامية، كما بينت الدراسة أيضاً أنّ عملية الصنع في السياسية العامة هي عملية تفاعلية متشابكة تشارك فيها العديد من المؤسسات الرسمية بأدوار متباينة بناء على أحقيتها في إصدار التشريعات ، أو متابعة التنفيذ ، أو الرقابة وخلق التوازن والانسجام بين السلطات الرسمية المعنية بعملية الصنع ، ونتيجة لتأثير البيئة المحيطة ، وبناءً على ذلك فقد توصلت الدراسة إلى جملة النتائج التالية:

**1-** صدق فرضية الدراسة المقرة بوجود علاقة اقترانية بين عملية صنع السياسة العامة، والمؤسسات الرسمية، ومشاركة الأخيرة في عملية الصنع.

**2-** تنشأ السياسة العامة نتيجة وجود مشاكل وقضايا عامة تعبر عن مطالب أفراد المجتمع، وتحتاج تدخلا من قبل النظام السياسي، وتحديدا من قبل المؤسسات الرسمية المخولة بصنع السياسة العامة، والتي لابد أن تنعكس في شكل مخرجات نهائية مؤيدة لمعظم تلك المطالب في أغلب الأحيان.

**3-** تقوم السلطة التشريعية في أغلب الأنظمة السياسية بسن، وتشريع القوانين، واللوائح، والأنظمة المتعلقة بالسياسة العامة؛ لغرض حل معظم المشاكل الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية منها على سبيل المثال لا الحصر، كما تقوم بدور رقابي من خلال متابعة تقييم أعمال السلطة التنفيذية بما يحقق المصلحة العامة ويضمن تطبيق تلك السياسات بالشكل المطلوب والفاعل، بالإضافة إلى تحديد حجم النفقات، واعتماد الميزانية العامة، وإعداد الخطط العامة للتنمية وهذا ما يبين دورها في المجال المالي.

**4-** تقوم السلطة التنفيذية في أغلب البلدان بتنفيذ، وتحقيق أهداف السياسة العامة، وذلك من خلال مشاركتها في اقتراح مشاريع السياسة العامة، وإصدار قوانين لتنفيذ أجندة تلك السياسة، بالإضافة إلى تقديم مشاريع قوانين، والتأثير على بعض القوانين، وإمكانية حجبها بعد حصولها على موافقة السلطة التشريعية على اتخاذ ذلك الإجراء.

**5-** تشارك السلطة القضائية في عملية الصنع من خلال قيامها بعدة أدوار منها: تفسير القوانين ، والقرارات وذلك عبر قيام المحاكم بعملية تحليل وتشريع تلك النصوص عندما تعرض عليها؛ لتقديم المشورة لتقرر ما إذا كانت متوافقة مع الدستور من عدمه ، و مشاركتها أيضاً في إصدار الدستور، إلى جانب دورها الرقابي على أعمال السلطتين التشريعية ، والتنفيذية ، والأجهزة الإدارية ، إضافة إلى سلطة إقالة رئيس الدولة ، أو حل البرلمان في بعض البلدان بناء على صلاحياتها الدستورية ،هذا إلى جانب دورها في التأثير على العملية السياسية الانتخابية من خلال إدارة الانتخابات والأشراف عليها ، أو تنظيم العمل الحزبي ، وإعطاء الإذن للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ قي حال نشوب الحرب أو في حالة حدوث الكوارث.

**6-** يشارك الجهاز الإداري ( البيروقراطي ) في عملية الصنع انطلاقاً من قدرته في تعريف الحكومة بالمشاكل والقضايا التي تحتاج لمعالجة ، وتحديد ما يمكن وضعه في جدول أعمالها ، هذا الى جانب دوره في إمكانية تعديل وحذف بعض من أجزاء السياسة العامة ، أو توسيع نطاقها من خلال تقديم مقترحات ومشاريع قوانين بناء على دراسته لردود أفعال المواطن تجاه السياسة العامة المنفذة ، فضلا عن تميزه في دوره بمسألة تحقيق الانسجام ، والتوازن بينه وبين أعضاء السلطة التشريعية حيث تكون له سلطة تقديرية مفوضة من السلطة التشريعية تمنحه القدرة على تعديل بعض القوانين مبنية على إجراءات فنية إداريةٍ تأخذ صيغة طلب التعديل المبين لجملة من المبررات ، والأسباب الموضوعية التي تستدعي ذلك التعديل ، وذلك اعتماداً على التجربة التطبيقية ؛ لتنفيذ القوانين المستجيبة للسياسة العامة، وعليه يمكن القول إن الجهاز الإداري في معظم النظم السياسية يتجاوز مهمة التنفيذ إلى التأثير، أو المشاركة في عملية صنع السياسة العامة .

وقد جاءت أهم التوصيات متمثلة فيما يلي:-

**1-** تركيز الاهتمام بالدراسات في حقل السياسة العامة سواء من قبل المؤسسات الأكاديمية، والتعليمية الليبية، أو من جانب المراكز البحثية المتخصصة، والتي من شأنها الدفع بدراسات صنع، وتنفيذ، وتقويم السياسة العامة داخل مؤسسات النظام السياسي في ليبيا.

**2-** العمل على إنشاء مراكز، ومعاهد بحثية تهتم بقضايا المجتمع بصفة عامة، والمشكلات ذات الشأن السياسي بصفة خاصة مع التركيز الشديد فيها على الجانب المتعلق بالسياسات العامة بمستوياتها المختلفة.

**قائمة المراجع**

**أولاً: الكتب**


**1-** أندرسون، جيمس. صنع السياسات العامة، ط4، ترجمة: عامر الكبيسي، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،2010.

**2-** خشيم أ، مصطفى عبد الله أبو القاسم. "نظرية السياسة العامة. في أبحاث مؤتمر السياسات العامة، تحرير محمد زاهي بشير المغيربي وآخرون، بنغازي: مركز البحوث والاستشارات جامعة قاريونس،2007.

**3-** خشيم ب، مصطفى عبد الله أبو القاسم. مناهج وأساليب البحث السياسي، طرابلس: الهيئة القومية للبحث العلمي، 2002.

**4-** خشيم ج، مصطفى عبدالله أبوالقاسم . موسوعة علم السياسة: مصطلحات مختارة، طرابلس، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان.

**5-** خشيم د، مصطفى عبدالله أبوالقاسم خشيم. نظرية السياسة العامة، برلين، ألمانيا: المركز الديمقراطي العربي،2021.

**6-** الخزرجى أ، ثامر كامل. النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان: الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ،2004.

**7-** دال، روبرت. التحليل السياسي الحديث، ترجمة علاء أبو زيد، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993

**8-** الدعجة، حسن عبدالله، صنع السياسات العامة، وزارة الثقافة، الأردن، 2019.

**9-** دن،وليام ن، تحليل السياسات العامة ترجمة رشا بنت عمر السدحان ،معهد الإدارة العامة مركز البحوث مكتبة الملك فهد الرياض،2016 .

**10-** ديه، ماركوس بوكنفورديه. دليل عملي لبناء الدستور: تصميم السلطة التنفيذية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2011.

**11-** شلبي، محمد. المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقتربات، الأدوات، الجزائر: دار الحومة،1997.

**12-** الطيب، حسن ابشر. الدولة العصرية: دولة مؤسسات، القاهرة: الدار الثقافية ، .2000

**13-** العبيدي مثنى فائق مقاربات نظرية في السياسات العامة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية القاهرة ،2016.

**14-** الفهداوي ، فهمي خليفة . السياسة العامة: منظور كلي في البيئة والتحليل، عمان: الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001.

**15-** مايا، مرسي، المرأة والأمن الإنساني، عمان: الأردن المجلس الوطني لشؤون الأسرة، 2011. المنوفي ، كمال .مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة ، القاهرة : وكالة المطبوعات ، 2006.

**16-** ألموند، جبرائيل، بنجام بويل، روبرت مندت، السياسة المقارنة: إطار نظري (ترجمة) محمد زاهي بشير المغيربي، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس،1996.

**17-** هيدلينغ ، نورا ، دليل عملي لبناء الدستور : تصميم السلطة القضائية ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، 2011.

**18-** العنكبي، طه حميد حسن، نرجس حسين زائر العقابي. أصول البحث العلمي في العلوم السياسية، بغداد: دار اوما:2015 .

**19-** المغيربي، محمد زاهي بشير. قراءات في السياسة المقارنة: قضايا منهاجية ومداخل نظرية، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، 1994.

**ثانياً : رسائل الماجستير والدكتوراه :**

**1-** لخضر، ستوف، دور الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة بالجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة الجزائر، جامعة عبدالحميد بن باديس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018 .

**2-** حنان، سماحي، الفواعل الرسمية وآليات تقييم السياسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسة، 2015 .

**3-** سعيدة، بيدة، السياسة العامة الفلاحية في الجزائر: برنامج التنمية الفلاحية لولاية سعيدة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2015 .

**4-** العبد، حسني محمد، الساسة العامة الصحية في الجزائر: دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، 2013 .

**5-** معمر، عمار، إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية، دراسة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خده، كلية العلوم السياسية والإعلام ،2009.

**ثالثاً: الدوريات**

**1-** أبو العزم، كريم سيد محمد السيد، "التنظيم الدستوري لصنع السياسة العامة: دراسة مقارنة: مصر وفرنسا وأمريكا "، المجلة القانونية العدد الشهر السنة 2004 ـ 2007.

**2-** إبراهيم، ياسر علي، السياسة العامة في العراق: دراسة في المعوقات التشريعية، مجلة دراسات دولية، (العدد61 ،2013) 211 ـ 24.

**3-** جرادي، قروف موسى، فواعل صنع السياسة العامة في كل من الجزائر والمغرب المجلد 7، العدد 2، السنة (مجلة الفكر2012 ) 103ـ 129.

**4-** الخزرجى، ثامر كامل محمد، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي" ، مجلة العلوم السياسية ": بحوث ودراسات العدد 33 (2006 ) 131 ـ 156.

**5-** رياض، بوريش ، "السياسة العامة من منظور حكومي ، مجلة الحوار المتوسطي" ، العدد 5(مارس 2013 ) 130 ـ142.

**6-** العالم، النعمي السائح، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الأستاذ، العدد11 (خريف . 2016) 152 168.

**7-** عبد الجواد، عباس حسين، أرزوقي عباس عبد، صياغة السياسات العامة: إطار منهجي، مجلة أهل البيت، العدد الأول (مارس ـ 2004)، 169،138

**8-** كريم سيد محمد السيد التنظيم الدستور لصنع السياسات العامة دراسة مقارنة مصر فرنسا وأمريكا المجلة القانونية المجلد 8 العدد 5( نوفمبر 2020) ، 1953،2026