رؤى فكرية إدارية معاصرة

السياسات العامة: التطور، والواقع، والطموحات *

أ. د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل **

مقدمة:

تركز الرؤية البحثية، على عرض وتحليل النقاط التالية: تطور الحقل العلمي للسياسات العامة، وواقع الحقل العلمي للسياسات العامة في مصر، وثالثا: الطموحات المستقبلية لمستقبل الحقل العلمي للسياسات العامة في مصر.

أولاً: تطور الحقل العلمي للسياسات العامة Evolution of Scientific Public Policy Field:

نشأ حقل السياسات العامة، على مستوى التطبيق العملي، في حضن ممارسات السياسة politics practices في المجتمعات السياسية المنظمة organized polities منذ قديم الأزل، سواء كانت في شكل القبائل، أو المدن، مثل مدينتي اسبرطة وأثينا، أو الدول والامبراطوريات القديمة، في: مصر، واليمن، والصين، والعراق، والهند، والإمبراطورية البيزنطية والفارسية لاحقا. وتطور الحقل العلمي للسياسات العامة، على المستوى الفعلي، منذ قديم كتابات المستشارين الرسميين و/أو ما نقل عنهم، أو كتابات النخبة المتعلمة القريبة من سدة الحكم في هذا الشأن، وكتابات الفقهاء والعلماء المتأخرين المعنيين بواقع السياسة العامة، في العصور الوسطى، من المنظور السياسي غالبا، على غرار نيقولو ميكافيللي Nicolo Machiavelli في كتابه The prince (1532)، وكتابات شارل لوي دي سيكوندا "مونتسكيو" في مؤلفيه "روح الشرائع" و"رسائل فارسية"، أو من منظور الإدارة العامة كما هو مفهوم حاليا الذي يربط بين النظام السياسي وخدمة المواطنين داخل حدود الدول، كما في كتابات جان جاك روسو Jean Jacques Rousseau عن "الاقتصاد السياسي" و"أصل التفاوت" عام (1755) عن "العقد الاجتماعي Du Contrat Social" المعروف باسم "مبادئ الحقوق السياسية" عام (1762)، وكما في كتب السياسة الشرعية وما شابهها.

إذنْ، تعود السياسات العامة إلى المجتمعات المنظمة من قديم الزمان، سواء اتخذت تلك المجتمعات شكل الدولة مثل الدولة المصرية القديمة، أو الجماعات البشرية المتناثرة التى لم تكن تدرك معنى الدولة مثل القبائل وأشباهها. فالسياسات العامة هى قواعد وخطط وقوانين وبرامج لمواجهة مشكلةٍ حالَّةٍ أو مُحتملةٍ يُنتظر أنْ يواجهها المجتمع. وتتخذ قرارات السياسات العامة من جانب قائد المجتمع، إما برأيه المنفرد أو بمعاونةٍ من فرد أو فريق من المستشارين. وهذا القائد قد يكون رئيس القبيلة أو رئيس الدولة ونظرائه من الملوك والأمراء[1].

---

* **مجلة البحوث الإدارية**، المجلد 43، العدد 1، مركز الاستشارات والبحوث والتطوير– أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، يناير 2025.

** أستاذ السياسات والإدارة العامة والمحلية– كلية العلوم الإدارية– أكاديمية السادات للعلوم الإدارية– مصر.

[1] راجع حول ذلك المعنى: Dror Dye, "Building A Model in Policy Analysis" in: Ira Sharkansky (ed.), **Policy Analysis in Political Science** (Chicago: Markham Co., 1970) p. xxviii. William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction** (New Jersey: Prentice Mall, 2nd ed., 1994) pp. 33-57.

وفى اللغة الإنجليزية، يعود أصل كلمة Policy وكذلك Politics إلى الكلمة اليونانية Polis والتى تطورت إلى كلمة Politia اللاتينية التى تعنى (الدولة) ثم إلى كلمة Policie التى تشير إلى عملية إدارة الحكومة The Administration of Government أو ممارسة الشئون العامة The Conduct of Public Affairs. ويتم التمييز بين Politics و Policy، على اعتبار أنّ الثانية تعنى القوانين والقرارات والبرامج المرتبطة بالخدمات المقدمة للمواطنين بشكل مباشر وغير مباشر يغرض تحقيق مستوى الرفاهية اللائق لهم، والتى تتخذ الحكومة القرارات بشأنها إما لمعالجة المشكلات المجتمعية على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية القائمة أو للتوافق مع التطلعات المجتمعية بصددها. أما الأولى فتعنى النظام السياسى بكل تفاعلاته وصراعاته الداخلية والخارجية المرتبطة بمحاولة الوصول لسدة الحكم والاستحواذ على أسباب القوة السياسية. وذلك التمييز بين مصطلحي Politics و Policy، غير قائم فى مجتمعات أخرى مثل المجتمع الألمانى والمجتمع الروسي، حيث يتم استخدام مصطلح واحد، وهو Politik و Politika للإشارة للمعنيين[2].

وقد استخدم مصطلح السياسات العامة Public Policies لأول مرة عام 1922 حينما حاول عالم السياسة الأمريكي شارلز ماريام Charles Marriam الربط بين النظريات السياسية وتطبيقاتها، بقصد فهم الأنشطة الفعلية للحكومات[3]. ولا تنفصل السياسات العامة Public Policies عن السياسة Politics، بل تتأثر بها وتتشكل وفقاً لتوجهات مؤسساتها ومسئوليها. وتمثل السياسة الإطار العام المغلف للسياسات العامة والمحدد لتوجهاتها ومكوناتها وأطرافها وغاياتها وأهدافها والمستهدفين منها ومعايير تقيميها. ويتحدد ذلك بشكل مباشر فى قرارات السياسات العامة من جانب المؤسسات السياسية، أو بشكل غير مباشر عبر الثقافة السياسية المجتمعية السائدة[4].

وقد كانت السياسات العامة فيما مضى أميل لرد الفعل Reactive للمشكلات المجتمعية التى تظهر، ثم تطورت حالياً لتصبح سابقة على الفعل Pro-active بسبب التطور العلمى فى منهجيات تحليل السياسات العامة[5].

وفى هذا السياق، تشير السياسات العامة من وجهة نظر العلوم السياسية، تشير إلى "عملية مواءمة وبلورة لوجهات نظر وحاجات العديد من الناس والجماعات فى الهيئات الاجتماعية، إذ تمارس جماعات أصحاب المصالح الذين يمثلون هذه الآراء والحاجات ضغطاً لا يقتصر أثره على الهيئة التشريعية حيث توضع السياسة العامة، وإنما يمتد كذلك إلى الجهاز التنفيذى الذى له أثر مساو على رسم السياسة"[6].

يعرف عالم السياسة الأمريكى ديفيد ايستون، السياسة العامة، بأنّها "التوزيع السلطوى للقيم على مستوى المجتمع"؛ أو ما معناه "القرارات والقوانين والخطط والبرامج التى تعكس توجه أو رؤية الحكومة والقيادة السياسية أو المسئولين عن

---

[2] حول ما سبق راجع: William N. Dunn, op. cit., P.33.

[3] د. عبد المنعم المشاط، "السياسة العامة وتناول مشكلات المجتمع"، ورقة بحثية غير منشورة، ديسمبر 2006، ص 2.

[4] راجع: Carl E. Van Horn (et.al.), **Politics and Public Policy** (Washington D.C.: CQ Press, 3rd ed., 2001) PP. 27-50.؛ Dror, op. cit., pp. 12-13.

[5] د.سلوى شعراوى جمعه، "تحليل وتقييم السياسات العامة"، ورقة غير منشورة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، د.ت، ص 4.

[6] مارشال إدوارد ديموك (وآخرون)، **الإدارة العامة**، ترجمة: ابراهيم على البرلسى (القاهرة: مؤسسة الحلبى وشركاه للنشر والتوزيع، 1967) ص3.

صنع السياسات العامة فى الدولة بشأن التوزيع السلطوى للقيم داخل المجتمع". ويراها توماس داى "ما تفعله وما لا تفعله الحكومة"، وينظر إليها جيمس أندرسون على أنها "منهج عملي قصدى أو هادف يتبعه فاعل أو أكثر فى التعامل مع مشكلة ما"، فيما يدركها ريتشارد هوفير برت على أنها "مجموعة من القرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام"[7].

إنّ السياسة العامة، هى "الأفعال التى تختارها الحكومة قاصدةً خدمة الأغراض العامة، التى تمثل مهام عريضة يتوقع الجمهور بأنْ تضطلع بها الحكومات"[8]. والسياسات العامة هى "مجموعة القرارات التى تتخذها الدولة بهدف حل مشكلة معينة تواجه قطاعاً عريضاً من المجتمع. وهذه القرارات قد تتبنى اتجاهاً وقائياً يهدف إلى اتخاذ الإجراءات التى تحول دون وقوع المشكلة، أو تكون ذات طبيعة علاجية تهدف إلى مواجهة مشكلة قائمة بالفعل"[9].

ويغلب على السياسة العامة فى نطاق حقل العلوم السياسية مصطلح توازن المصالح، انطلاقاً من أنّ السياسة The Politics تعنى فن أقصى الممكن عبر أساليب ومناورات سياسية بين أصحاب المصلحة والمعنيين، وأنها تعنى بدراسة الدولة والسلطان، وظاهرة القوة السياسية، والتخصيص السلطوى للقيم، والشأن العام، والتسوية السلمية للصراعات. كما أنّ السياسي المحنك The Politie هو الذى يستطيع توزيع القيم والموارد بشكل مقبول، ويحقق استقرار العلاقات بين أصحاب المصلحة والنظام السياسي داخل المجتمع. ويتفق ذلك التصور مع بعض مسلمات الفلسفة الليبرالية، التى تمثل –بدورها– أحد المصادر المعرفية لحقل العلوم السياسية ولفكر محللي السياسات العامة، والتى تتمثل فى: أن المجتمع يتشكل من جماعات سياسية، تنهض فى تسيير تعاملاتها على المساومة والتنازلات المتبادلة، وأنّ الحكومة مسئولة، وتتحدد ممسئوليتها من خلال تعدد الجماعات وتعدد المصالح[10]. ومن ثم، فإنّ المصطلحات الحاكمة فى هذا السياق، هى: الشرعية، وتوازن المصالح، والاستقرار السياسي.

والسياسة العامة، عادة ما تأخذ شكل برنامج عمل لسلطة عامة أو لعدة سلطات. ولكى يثبت محلل السياسات العامة وجود سياسة عامة فى مجال معين، فهو يستطيع الاعتماد بدرجة ما على الإجماع النسبى للمنظرين، والذين يرون بدورهم أنه توجد خمس سمات أساسية ترتبط بفكرة السياسات العامة، هى[11] : 1) السياسة العامة تتميز أولاً وقبل كل شىء بمجموعة من التدابير، ومضمون محدد بمثل المشكلة التى يفترض أن يتجه المحلل لدراستها. ولقد كان التركيز

---

[7] د.كمال المنوفى، "السياسة العامة وأداء النظام السياسى"، فى: د.على الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية** (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، 1988) ص 13.

[8] د. السيد عبد المطلب غانم، "تنفيذ (إملاء) السياسة العامة: مادة تدريبية"، 2002، ص 5.

[9] د.سلوى شعراوى جمعه، "تحليل وتقييم السياسات العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 4

[10] د. نصر محمد عارف، "حالة علم السياسة في القرن العشرين: تاج العلوم هل يستطيع أن يكون علماً،" **مجلة النهضة**، العدد الأول (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية– جامعة القاهرة، أكتوبر 1999م) ص 15؛ د. حسن نافعة (وآخرون)، **مقدمة في علم السياسة– الجزء الأول: الأيدلوجيات والأفكار والنظم السياسية** (القاهرة: دار الجامعة للطباعة والنشر، 2002) ص 15؛ د. محمود إسماعيل، **المدخل إلى العلوم السياسية** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1991) ص ص 23–39.

[11] السيد ياسين، "السياسات العامة والقضايا النظرية والمنهجية" فى: د. على الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية**، ص ص 8–9. وقد حدد درور تلك السمات فى اثني عشرة سمة. راجع: Dror, op. cit., pp. 12-17. وحددها الحسين فى خمس عشرة سمة. راجع: د. أحمد مصطفى الحسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة** (عمّان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002) ص ص 11–25.

على مضمون السياسة أكثر من التركيز على العمليات التى أنتجتها هو أحد السمات المميزة لدراسة السياسات العامة فى فترة سابقة. 2) تتضمن السياسات العامة عناصر لاتخاذ القرار أو التخصيص للموارد داخل المجتمع بطريقة سلطوية –واسعة أو ضيقة– بمعرفة الفاعلين الحكوميين. 3) تشير السياسات العامة إلى إطار عام جداً للفعل، ووجودها بالتالى لا يفترض وجود استراتيجية شاملة أو مستمرة. فليست كل السياسات مؤسسة على منظورات ملزمة بوضوح أو موضع صياغة عقلانية لعناصرها، ولا هى دائمة ومستمرة فى الزمن. ورغم ذلك فإنّ مفهوم السياسة بذاته يدفع لافتراض مؤداه وجود بنية ما يمكن إخضاعها للتحليل. 4) تؤثر السياسة، بمضمونها، وتوجهاتها المستقبلية، على عدد ما من الأفراد والجامعات والمنظمات، والتى يمكن أنْ تتغير مصالحها ومواقفها وسلوكها بطريقة أو أخرى. فكل سياسة عامة لها جمهور، من الخاضعين لها والمستفيدين منها، ومن الفاعلين الحكوميين وغيرهم فى مجالها. 5) ويرجع فى تحديد الأفعال التى تؤسسها السياسات العامة عادة إلى توجهات صريحة أو مضمرة، ظاهرة أو خفية. فأية سياسة عامة، عادة ما تصاغ لتحقيق أهداف، أو تأسيس قيم، أو إشباع حاجات، وهى بهذا المعنى معيارية Normative يمكن قياسها وتقييمها وفق أدوات تحليل كمية أو كيفية. إن السياسة العامة فى عُرف لازويل وكابلان "برنامج مقصود لتحقيق قيم نهائية والقيام بتطبيقات محددة"، ويراها المنوفى "مجموعة أو سلسلة من القرارات الحكومية تتعلق بمجال معين"[12].

والواقع أنّ الإدارة العامة تتصل كثيراً بالسياسة فى هذا السياق. فدور أجهزة الإدارة العامة يصبح سياسيا أو يعتبر كذلك عندما يساعد على رسم السياسة ابتداءً، من خلال المساهمة فى صياغة التشريعات القومية، والخطط القومية الخاصة بها، فى اتجاه محدد. كما أنّه يعتبر سياسياً عند تعامله مع جماعات الضغط التى تحاول باستمرار أن تؤثر فيه عند إعداد التشريع ثم عندما ينفذ السياسة العامة[13]. وقد يبدو ذلك واضحاً، من مراجعة بعض تعريفات الإدارة العامة باعتبارها "نشاط الدولة فى ممارستها لسلطاتها السياسية"، أو أنّه "نشاط الأجهزة التنفيذية فى ممارسة الحكم"[14].

إلا أنه، ومع التمييز بين أجهزة الإدرة العامة، من منظور هياكلها وموظفيها، وقياداتها السياسية، يظل تنفيذ السياسات العامة، بكفاءة وفاعلية، بمثابة الدور الأساسي لأجهزة الإدارة العامة، إما عبر أجهزتها، أو من خلال المؤسسات والأطراف المجتمعية الأخرى.

وقد حذر بروكس آدامز فى نهاية القرن التاسع عشر من أن الفشل فى توفير العقل الإدارى القادر على تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفاعلية سوف يؤدى إلى الثورات وإلى الانحلال النهائى للحضارة ذاتها[15].

ومن ثم، يؤكد البعض على أنّه لا يوجد موضوع أكثر أهمية من موضوع الإدارة، انطلاقاً من أن "مستقبل الحكومة المتمدينة، وبالأحرى مستقبل الحضارة ذاتها متوقف على القدرة على تطوير علم وفلسفة طريقة ممارسة الادارة العامة، لتكون قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر كما ترسمها السياسة العامة للدولة"[16].

---

[12] السيد ياسين، مرجع سبق ذكره، ص ص 7–9.

[13] سحر عبد الحميد عبد الفتاح الناغي، "السياسة العامة والقطاع الخاص فى مصر 1952–1988"، رسالة ماجستير غير منشورة فى العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص 12.

[14] د. أحمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة– السياسة العامة والإدارة** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1987) ص4.

[15] المرجع السابق، ص 4.

[16] مارشال إدوارد ديموك (وآخرون)، مرجع سبق ذكره، ص3.

إنّ السياسة العامة، من وجهة نظر الإدارة العامة تتمثل فى "القرارات والخطط الحكومية التى تهتم بحل المشكلات فى مجالات تمتد من إزالة القاذورات إلى المساعدة الفنية ومن رقابة الأسلحة النووية إلى التحكم فى الأمراض ومن إدارة المدارس إلى إدارة السياسة الخارجية"[17]. ويتم تعريفها أيضاً بأنها "مجموعة القرارات التى تشكل التوجهات العامة للعمل الحكومى، والتى تُعد بمثابة المرشد للقرارات الخاصة بمشكلة أو ميدان معين"[18]. وهى "البرامج والخطط التى تتخذها الحكومة لتنفيذ أهدافها فى مجال معين"[19]. ويراها جيوفرى فيكرز Geoffrey Vickers "جسداً من المواصفات والقيم المرشدة للإدارة العامة بمستوياتها العليا Administration والدنيا Management"[20].

ومما سبق يمكن القول بأنّ **السياسة العامة** تعنى "**الخطط الطويلة والمتوسطة والقصيرة المدى والبرامج المصاحبة لها، والتشريعات التى تصدرها أو تتبناها وتلتزم بتنفيذها السلطات التنفيذية بالدول، قاصدةً معالجة المشكلات أو التطلعات المجتمعية المستقبلية فى مجالات محددة، استناداً لفكرة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين، والذى يتيح للأولى القدرة على التوزيع السلطوى للقيم على نحو ملائم يُساهم فى رفع مستوى معيشتهم وحمايته**"[21].

وعلى هذا الأساس ميز ديزموند كييلنج Desmond Keeling بين صنع السياسة العامة وبين تنفيذها. وفى هذا السياق، ترتبط السياسة العامة بأربعة مفاهيم أساسية، هى: الأهداف، والأولويات، والخطط، وقواعد صنع واتخاذ القرارات Decision Rules". ويؤكد ديزموند أن صنع السياسة العامة هى مهمة السياسيين، والمستوى الأول من قيادات الإدارة العامة. ويبقى على جهاز الإدارة العامة أو الجهاز الإدارى تنفيذ تلك السياسات بكفاءة وفاعلية فى ظل المعلومات والموارد المتاحة. ويرسم ديزموند الحدود بين السياسة العامة(Policy–P) والمستوى الأول من الإدارة العامة (Administration–A)، ومستوى الجهاز الإدارى(Management–M)، على شكل الصيغة الرياضية التالية: [P < M < A][22].

وعلى كلٍ، تحتاج الحكومة فى تنفيذ السياسات العامة إلى إداريين وموظفين عموم يتسمون بالحيوية والكفاءة بالإضافة إلى ما يمتازون به من إيثار ووطنية وغيرة[23]. ولا عجب أنْ يكون المصطلح الحاكم فى هذا السياق، هو: الرضاء العام عن مستوى كفاءة وفاعلية الخدمات المقدمة للمواطنين أو التى تمس مصالحهم[24]. وعلى ذلك، يغطى نطاق السياسات العامة، فى إطار اهتمام حقل الإدارة العامة، كل القضايا التى تهم الموطنين بشكل مباشر أو غير مباشر. ويدخل فى

---

[17] المرجع السابق، ص 5، ص ص 15–16.

[18] حول ذلك المعنى راجع: كمال المنوفى، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، فى: د. على الدين هلال (محرر) ، مرجع سبق ذكره، ص13.

[19] د.عطية حسين أفندى؛ د.أحمد رشيد، **مقدمة فى الإدارة** (القاهرة: مكتبة النهضة العربية، 1995) ص 33.

[20] Desmond Keeling, Management In Government (London: Royal Institute of Public Administration & George Allen and Unwin Ltd,1972) p.24.

(21) التعريف للباحث، بالاستفادة من العديد من المراجع. وقد تم رصد تلك المراجع فى تقسيمات قائمة المراجع المكتوبة باللغة العربية والمكتوبة باللغة الإنجليزية برسالة الباحث للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة فى الإدارة العامة من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية– جامعة القاهرة، في عام 2007.

(22) Desmond Keeling, op. cit., p.p.23-28.

[23] مارشال إدوارد ديموك (وآخرون)، مرجع سبق ذكره، ص5.

[24] راجع: د. أحمد رشيد، **ملاحظات حول نظريات الإدراة العامة**، محاضرات ألقيت على طلاب الدراسات العليا بقسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية– جامعة القاهرة، العام الجامعى 1995/1994، ص ص 5–6؛ د. أحمد رشيد، **مختبر ديناميكيات النظام الإدارى**، د. ت.، ص ص 2–3.

نطاقها: سياسات دعم الغذاء، وسياسات الإمداد بالمياه الصالحة للشرب، جنباً إلى جنب مع السياسات الخارجية، والسياسات العسكرية، والسياسات الإعلامية، ...الخ. وهى بذلك تغطى الوظائف الاقتصادية والاجتماعية، وكذا السياسية والعسكرية للدولة. ومن خلال تحليل تلك السياسات يمكن التعرف على نطاق تدخل الدولة –متمثلة فى المؤسسات الحكومية– مقارنة بالأطراف المجتمعية الأخرى –مثل القطاع الخاص والجمعيات الأهلية– فى تنفيذ كل من هذه الوظائف[25].

لا غرو، والحالة هذه، أن تتعدد سمات ومجالات عمل الإدارة العامة وفقا لما يلى: ينطلق عمل الإدارة العامة من السياسة العامة للدولة. وتحدد السياسة العامة خطوطا عريضة للعمل، ويكون من واجب الإدارى أنْ يزيد من بيان أهدافه عن طريق وضع خطة استراتيجية وأخرى تفصيلية لتنفيذ مختلف البرامج. ولابد من إقامة هيكل تنظيمى ينهض بإنجاز الأعمال، يُراعى: العلاقات الخارجية، وجماعات الضغط، والعملاء، ثم العلاقات فى نطاق الإدارة (المركزية واللامركزية). ويجب أنْ يتوافر للبرامج الإدارية الموارد الكافية، التى تشتمل على: الميزانية، والمحاسبة، والشراء، والتوريد. كما يجب أنْ يعين أفراد ينهضون بالبرامج الإدارية، مع الاهتمام بالمؤهلات، والدوافع والروح المعنوية، والتوازن بين الثواب والعقاب، والتدريب. وتتطلب الإدارة، القيادة والتوجيه الكفء والفعّال. ويجب أن توضح الطرق الفنية فى الإشراف، الذى يعتبر امتداداً للقيادة إلى مستوى أدنى، لضمان الاستفادة من الأفراد فى تحقيق أعلى إنتاجية ممكنة عن طريق الارتفاع بالروح المعنوية. ووجود نظام للرقابة الداخلية لمعرفة مدى تحقيق الإدارة لأهدافها بناء على جدول زمنى مسبق. وتتطلب الإدارة الديناميكية التعويض والتنسيق، فضلاً عن التعاون بين رئاسة المنظمة وإدارتها وجهات المشورة، وبين جماعات المصالح والهيئة التشريعية. ومن الضروري الاهتمام بالعلاقات العامة لدوام إحاطة العملاء والجمهور بأهداف وتقدم الأعمال. إذن، تنطلق السياسة العامة للدولة من تصورها لنطاق وظيفة الحكومة فى مجالات "توفير الحماية والمساعدة والضبط أو التنظيم، ثم تقديم الخدمات المباشرة للمواطنيين والمجتمع". وهى تعكس تصور الدولة لدورها المفترض فى مجالات الاقسام الوظيفية الأربعة: الحماية، والمساعدة، والتنظيم والضبط، والخدمة المباشرة"[26]. ويقوم الجهاز الإدارى للدولة بتنفيذ تلك السياسات العامة وفق قواعد تنظيمية محددة، تكفل تنفيذها بكفاءة وفاعلية.

وعليه، يمكن القول أنّ السياسة العامة هى اختصاص أصيل للسياسيين فى مراحل الصنع وتحديد الأولويات والمبادرة، بينما هى اختصاص أصيل للإدارة العامة فى مراحل الصنع والتنفيذ والتقييم. فالسياسة العامة، تمثل "خطط أو برامج أو أهداف عامة، أو كل هذه معاً، تحظى بالمساندة السياسية، وتحدد اتجاهات العمل الحكومية لفترة زمنية مستقبلة". ويعنى

---

[25] حول وظائف الدولة وتطورها، راجع: إيان كريب، **النظرية الاجتماعية من بارسونز إلى هابرماس**، ترجمة: د. محمد حسين غلوم، **سلسلة عالم المعرفة**، العدد 244 (الكويت: المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب، أبريل 1999)؛ ج. تيمونز روبيرتس؛ إيمى هايت، **من الحداثة إلى العولمة: رؤى ووجهات نظر فى قضية التطور والتغيير الاجتماعى (جزءان)**، ترجمة: سمر الشيشكلى، **سلسلة عالم المعرفة**، العددان 309/ 310 (الكويت: المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب، نوفمبر/ ديسمبر 2004)؛ جون كينيث جالبريث، **تاريخ الفكر الاقتصادى: الماضى صورة الحاضر**، ترجمة أحمد فؤاد بلبع، **سلسلة عالم المعرفة**، العدد 261(الكويت: المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب، سبتمبر 2000) ص ص 45–331؛ معتز بالله عبد الفتاح، **الوظيفة الاقتصادية: دراسة فى الأصول والنظريات، مكتبة التنمية**، العدد الأول (القاهرة: مركز دراست وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، 1998) ص ص 49 – 351.

[26] مارشال إدوارد ديموك (وآخرون)، مرجع سبق ذكره، ص32، ص35.

ذلك أنّ السياسة العامة هى تعبير عن التوجيه السلطوى لموارد الدولة. والمسئولية هنا تقع بالأساس على القيادة السياسية أو الحكومة، والتوجيه يعنى بلغة هارولد لازويل Harold Lasswell "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة"[27].

ثانياً: واقع الحقل العلمي للسياسات العامة في مصر Status quo of Scientific Public Policy Field in Egypt:

لقد نشأت الكليات والمدارس والمركز البحثية المتخصصة في السياسات العامة في الدول المتقدمة، في نهايات القرن التاسع عشر وخلال القرن العشرين ونقلت الدول النامية عن الدول المتقدمة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية التخصصات العلمية العلمية المستحدثة ومناهجها، مثل: حقل العلوم السياسية، وحقل الإدارة العامة، وحقل السياسة العامة باعتباره حقل فرعي بيني، له امتدادته البينية بين حقلي العلوم السياسية والإدارة العامة.

وتأخر ظهور حقل الإدارة العامة، كقسم علمي مستقل، ولو على مستوى الدراسات العليا، مع مقررات فرعية تدرس ضمن الساعات المعتمدة للتخصصات الرئيسية للكليات على مستوى البكالريوس، للعقدين الأخيرين من القرن العشرين، في مصر، عندما تم تدشين قسم الإدارة العامة والمحلية بكلية العلوم الإدارية– أكاديمية السادات للعلوم الإدارية في ثمانينيات القرن العشرين، استنادا للقرار الجمهوري رقم 172 لسنة 1981 باعتبار أكاديمية السادات للعلوم الإدارية هيئة علمية مستقلة تهدف إلى تنمية الإدارة في جميع المجالات على المستوى القومي، وتلاه قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية عام 1997.

ولم ينشأ قسم علمي في أي من الجامعات المصرية حتى حينه، للسياسات العامة، مقارنة بالدول المتقدمة التي توجد بها "أقسام وكليات السياسات العامة" منذ عقود مضت، وكذا العديد من الدول النامية، مثل: School of Public Policy and Administration at Carleton University- Ottawa, Ontario, Canada، و School of Public Policy- University of Maryland، و University of Chicago –School of Public Policy Harris، و Department of Public Policy- UOK *(University of Karachi)*. ويُلاحظ أنه بمراجعة الحالة الأمريكية، مثلاً، أنّ مجال تحليل السياسات العامة قد أخذ الطابع المتميز الخاص به مع إقامة اتحاد مهنى عام 1979 خاص بالعاملين فى هذا المجال فى الولايات المتحدة الأمريكية، وهو "رابطة تحليل السياسات العامة والإدارة Policy Association for Public Analysis and Management". وأعقب ذلك إنشاء مجلة رسمية خاصة بالرابطة، تُعنى بتحليل السياسات العامة والإدارة عام 1980، أطلق عليها "مجلة تحليل السياسات العامة والإدارة The Journal of Policy Analysis and Management"[28].

---

[27] راجع: Harold D. Lasswell, **Politics: Who gets what, When, How** (New York: Meridian Books, Inc, 1958). نقلاً عن: د. فهمي خليفة الفهداوي، "فلسفة اتخاذ القرارات في السياسات العامة- دراسة تحليلية في المضمون والسلوك"، **مجلة النهضة**، العدد 17 (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، أكتوبر 2003) ص 32.

[28] د. فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلى فى البنية والتحليل** (عمّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001) ص93.

ويظل واقع الحال العلمي والتطبيقي لحقل السياسات العامة، في الدول النامية عامة، وفي مصر خاصة، في حاجة لمجهودات جادة وحثيثة لتطوير الحقل العلمي وترسيخ قواعده البحثية، ولتضيق الفجوة بين نظريات وقواعد السياسات العامة وبين ممارسات السياسات العامة على أرض الواقع.

وحتى حينه، يتم اعتبار مناهج أقسام الإدارة العامة ليست مناهج رئيسية، وإنما مناهج فرعية وجانبية تكمل عدد الساعات المعتمدة في تخصصات علمية رئيسة، مثل: الاقتصاد، وإدارة الأعمال، والمحاسبة، والعلوم السياسية، وإدارة الموارد البشرية، ...الخ.

كما إنّ نظام القبول ببرامج الدراسات العليا للإدارة والسياسات العامة ليست احترافية، بالنسبة لاختيار الدارسين المقبولين للالتحاق بها، على نحو لا يمكن معه تقديم المساندة الحقيقية للخطط الخمسية العامة للدولة، أو بالنسبة لتنفيذها على أرض الواقع. ويغلب على الدارسين الملتحقين ببرامج الدراسات العليا غياب الدافع العلمي والمهني وراء الالتحاق بهذا التخصص، مقارنة بدافع الحصول على البدلات المالية المرتبطة بالحصول على هذه الشهادات وتحسين مستوى المنافسة لملأ الوظائف القيادية الشاغرة. ويغلب على الدارسين الملتحقين ببرامج الدراسات العليا، غياب التأهيل العلمي الكافي، قبل الالتحاق بها، أو بعد الالتحاق بها، للحصول على شهادات هذه الدرجات العلمية الجامعية. وتلعب اللوائح والشكليات الدور الأهم في حصول عدد كبير من الدارسين المقبولين للالتحاق ببرامج الدراسات العليا للإدارة والسياسات العامة، مع بعض تطبيقات الفساد الإداري، بشكل أو بآخر، لأسباب عديدة مبررة وغير مبررة، في حصولهم على شهادات هذه التخصص العليا.

ولا يوجد اقبال على الالتحاق بتخصصات الإدارة والسياسات العامة، سواء كانت تخصصات فرعية، كما هو الحال في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، أو الجامعة الأمريكية بالقاهرة، أو كانت تخصصات رئيسة، كما هو قد استجد بكلية العلوم الإدارية– أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، بداية من العام الأكاديمي 2018/2017، حيث لم يلتحق بالتخصص المستحدث "تخصص الإدارة العامة والمحلية" أي طالب، خلال عامين متتاليين.

ولا تتوفر حتى حينه المناهج العلمية التراكمية المعتمدة للتدريس بأقسام الإدارة العامة، على خلاف حالة الدول المتقدمة التي تصدر جامعاتها وتحدث باستمرار المناهج العلمية المعتمدة Handbooks لتحصص الإدارة والسياسة العامة مجتمعين أو منفصلين، مثل: Oxford Handbook of Business and Government-2010, Oxford Handbook of Public Policy- 2006. ما تزال المناهج الأجنبية هي الأساس في تدريس مقررات الإدارة والسياسة العامة، إلى جانب اجتهادات فردية غير مؤسسية أو تراكمية.

ثالثا: الطموحات المستقبلية لمستقبل الحقل العلمي للسياسات العامة في مصر

Inspirations and Ambitions Regards The Future Status Quo of Scientific Public Policy Field in Egypt:

يتطلب واقع حال الحقل العلمي للسياسات العامة في مصر جملة من التدخلات الحثيثة والمكثفة، لتطويره لمستوى ما هو قائم في الديمقراطيات الغربية، وبالشكل الذي يمكن من خلال تضييق الهوة المتسعة بين الممارسات الفعلية للسياسات العامة من جانب الحكومات المصرية المتتابعة، وبين حقيقة ومضمون الحقل العلمي للسياسات العامة، باعتباره الحقل

الذي يمكن من خلال اتباع قواعده ونظرياته ترشيد وتفعيل الخطط الحكومية في خدمة الدولة والمواطن معا على نحو احترافي.

ومن المقترحات والتطلعات التي يمكن التركيز عليها مستقبلا، في هذا السياق، ما يلي:

1. تحويل أقسام الإدارة العامة من أقسام مكملة للأقسام العلمية الزميلة، إلى أقسام علمية متكاملة ورئيسة داخل الكليات الجامعية. وعليه، تصبح أقسام الإدارة العامة أقساما علمية متاحة للتخصص، كتخصص رئيس وليس فرعي، تمنح شهادات علمية معتمدة لدرجة البكاريوس، مثلها في ذلك مثل الأقسام العلمية الزميلة.

2. إنشاء كليات جامعية متخصصة في حقل الإدارة العامة والسياسات العامة، تحت مسمى "كلية الإدارة والسياسات العامة"، في العديد من الجامعات المصرية، تُدرس بها كل المناهج العلمية الخاصة بالحقل، التي تخدم الإدارة الحكومية بكل تنويعاتها القطاعية والمكانية، من خلال أقسام علمية رئيسية متعددة، على غرار كليات إدارة الأعمال. ومن الأقسام العلمية التي يمكن أن تشتمل عليها هذه الكليات، أقسام: قسم السياسات العامة، قسم الخدمات العامة، قسم إدارة الموارد البشرية، قسم التمويل والتخطيط الحكومي، قسم المحاسبة الحكومية، قسم نظم المعلومات الحكومية، قسم الاقتصاد السياسي.

3. التوسع في إنشاء المراكز البحثية المتخصصة في الحقل العلمي للإدارة والسياسات العامة، على غرار الحال بالدول المتقدمة، لتسمل مثلا: مركز دراسات واستشارات تحليل السياسات العامة، مركز دراسات واستشارات السياسة العامة السياحية، مركز دراسات واستشارات السياسة العامة المائية، مركز دراسات واستشارات التخطيط الاستراتيجي والتنمية المستدامة، مركز دراسات واستشارات الموازنة والتمويل العام، مركز دراسات واستشارات الخدمات العامة، مركز دراسات واستشارات المجتمع المدني، مركز دراسات واستشارات الجمعيات الأهلية، مركز دراسات واستشارات الحوكمة، مركز دراسات واستشارات اللامركزية والإدارة المحلية، ...الخ.

4. أنْ يدرج الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تخصصات الإدارة والسياسات العامة، باعتبارها الرافد الرئيس –إن توفرت– للاستقطاب والاختيار والتعيين في كل الوظائف الحكومية الشاغرة، بدلا من الاعتماد على خريجي كليات إدارة الأعمال بشكل رئيس.

5. التنسيق مع رئاسة مجلس الوزراء ليتم الاختيار والتعيين للوظائف القيادية التخصصية الشاغرة من خريجي برامج الدرسات العليا لحقل الإدارة والسياسات العامة، باعتباره رافد رئيس لما لا يقل عن 50% من الدرجات الوظيفية القيادية الشاغرة، وبالأخص منها: وظائف القيادات المحلية، ورؤساء الهيئات والشركات العامة، ومساعدي الوزراء، ونواب الوزراء.

6. التوسع في الدبلومات العليا التخصصية، ودراسات الماجستير والدكتوراه التنفيذية، لتنمية وصقل قدرات وامكانات الموظف الحكومي والمؤسسات الحكومية.

7. تطوير نظم القبول ببرامج الدراسات العليا لتكون احترافية، بالنسبة لاختيار الدارسين المقبولين للالتحاق بها، في إطار يضمن تقديم المساندة الحقيقية للخطط الخمسية العامة للدولة.

8. إصدار مناهج علمية متكاملة ومحترفة ومعتمدة في كل مقررات تخصص حقل الإدارة والسياسة العامة، مجتمعين. يتم تكليف فرق بحثية متخصصة من قامات التخصص في مصر، والدول العربية الشقيقة، تنتهي إلى إصدار هذه المناهج التي يتم الالتزام بتدريسها في كل أقسام وكليات الإدارة والسياسة العامة، حال إنشائها، على مستوى البكالريوس، والدراسات العليا.

الخاتمة:

لقد تطور حقل السياسات العامة على المستويين العلمي والتطبيق لمدى بعيد في الدول المتقدمة، وجملة من الدول النامية. وما يزال البون شاسعا بين الحالة المصرية، على مستوى الحقل العلمي للسياسات العامة وعلى مستوى تطبيقاتها الفعلية على أرض الواقع، وبين الحالات الدولية في هذا الشأن.

وإنّ تطوير الحقل العلمي للسياسات العامة كفيل إلى حد كبير بتطوير كفاءة وفعالية تطبيقات السياسات العامة الفعلية على أرض الواقع.