

1. مقدمة

تساهم العديد من الفواعل التي تساهم في رسم وصنع السياسة العامة في الدول، سواء كانت طبيعة تلك الفواعل رسمية ممثلة في السلطات الثلاث المعروفة التشريعية التنفيذية والقضائية، أو غير رسمية كالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وكذا الرأي العام، هذا على المستوى الداخلي. أما على المستوى الدولي فهناك فواعل دولانية وأخرى غير دولانية تسهم بدورها في صياغة السياسة العامة للدول بطريقة أو بأخرى، ونجد من بين هذه الفواعل - والتي تُعتبر فواعل جديدة نوعا ما - المنظمات غير الحكومية والشركات متعددة الجنسيات، وكذا المجموعات المعرفية أو الإستيمية ومراكز الفكر (البحث). وسيكون تركيزنا في مقالنا هذا على فاعلين اثنين من بين تلك الفواعل وهما مراكز البحث أو الفكر والمجموعات الإستيمية، والتي كثيرا ما يتقاطع دورها في صنع وهندسة السياسة العامة على مستوى الدول، وكثيرا أيضا ما يحدث الخلط بين دوريهما لدى الباحثين. هذا الدور الذي ارتبط بسرعة التطورات والأحداث الدولية على الساحة السياسية، والتي فاقت قدرة وسرعة كثير من صانعي القرارات في دول العالم على احتواء المواقف وإعادة التفكير بها لإعادة صياغتها وبرمجتها في إطار السياسة العامة للدولة. مما حتم على صانعي القرارات في السياسات العامة الاستعانة بها (مراكز البحث والمجموعات الإستيمية) لرسم سياساتهم العامة لتكون مواكبة للتغيرات والأحداث المختلفة، فكانت في كثير من الأحيان حلقة وصل بين عديد فئات المجتمع في الدولة الواحدة وبين صنّاع القرار في السياسة العامة بها. من خلال هذا التقديم، سنبحث ونحلل الإشكالية التالية: ما دور كل من مراكز الفكر والمجموعات الإستيمية في إطار صنع القرار في السياسة العامة؟ كما أنه ولإجابة المبدئية على هذه الإشكالية، سنطلق من الفرضية التالية: تلعب كل من مراكز الفكر والمجموعات المعرفية (الإستيمية) دورا متناميا في صناعة وعقلنة قرارات السياسة

العامة، من خلال صياغة البدائل المناسبة وتَوفير المعرفة المتخصصة للنخب وصَناع القرار.

وقد تمّ استخدام المنهج الوصفي التحليلي في هذه الدراسة، لأنه يتناسب مع هذا النوع من المواضيع ذات البعد النظري، كما تمّ الاستعانة بالمنهج المقارن وذلك في جزئية عقد المقارنة بين كل من مراكز البحث والمجموعات الإبتيمية ودورهما في السياسة العامة. وستتم الإجابة على هذه الإشكالية من خلال المحاور التالية:

المحور الأول: مفهوم وتطور مراكز البحث (الفكر) والمجموعات الإبتيمية.

المحور الثاني: دور مراكز البحث والمجموعات الإبتيمية في صنع السياسة العامة وهندستها.

2. المحور الأول: مفهوم و تطور مراكز البحث و المجموعات الإبتيمية

1.2. مفهوم وتطور مراكز البحث:

تجدر الإشارة هنا إلى تعدّد التسميات التي تُطلَق على مراكز الفكر، فهناك تسميات كثيرة لها حسب كل مفكّر وحسب التطور التاريخي لها، إذ نجد من يطلق عليها: غرف التفكير، مراكز الأبحاث، مؤسسات الفكر، مراكز التفكير، مخازن الفكر... إلى غيرها من التسميات، وسنَعمد تسمية مراكز الأبحاث أو الفكر في هذا المقال هذا نظرا لأنها تعبير علمي وأكاديمي أكثر من غيره ويؤدّي المعنى المطلوب بدقة في الدراسة.

أ- تعريف مراكز الفكر:

يكتنّفُ الغموض مراكز البحث والمجموعات الإبتيمية من ناحية التعريف، ذلك أن غالبيتها لا تعتبر نفسها كمؤسسات فكر في وثائق تعريف الهوية الذاتية الخاصة بها، بل تعتبر نفسها كمنظمات غير حكومية ولا تهدف لتحقيق الربح، ما يخلق صعوبة وضبابية في تحديد تعريف لها، ونفس الشيء يمكننا ملاحظته من خلال نشأتها وتطورها التاريخي.

- عرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP مراكز الفكر على أنها: "منظمات تلتزم وبصورة دورية بإقامة الدراسات والدفاع عن مواضيع ترتبط بالسياسة العامة، تمثل هذه المنظمات جسرا رابطا بين المعرفة وأصحاب السلطة في الديمقراطيات الحديثة"¹، أي أنّ هذا التعريف ربط مراكز الفكر بالدول ذات التوجه الديمقراطي، وأن دورها هو الربط بين كل من الأكاديميين وصنّاع القرار.

- عرّفها المفكر "ريتشارد هاس" Richard Haass : بأنها مؤسسات مستقلة مهمتها إجراء الأبحاث وإنتاج المعارف المستقلة التي لها صلة بدوائر صنع القرار السياسي، وبالتالي فإنّ مراكز البحوث تربط بين الأوساط الأكاديمية و الحكومة، وتساعد على تقريب عالم الأفكار من عالم الفعل و صنّاع القرار، ذلك لجمعها لميزتين هامتين هما: توافر العلم والخبرة العلمية المتراكمة من جهة، وتوافر الامكانيات المادية والوقت لإعمال الفكر والتحليل لأجل بناء النظرة الاستشرافية للسياسات التي تُعدّ حجر الأساس لأي استراتيجية أو سياسة خارجية ناجحة²، أي أنّ هاس لم يخرج في تعريفه عن أنّ مراكز الفكر تعمل على الربط بين السلطة السياسية الحاكمة والنخبة في المجتمع، وأضاف بأنّ هدف ذلك كله هو وضع خطط واستراتيجيات لاستشراف المستقبل والتحكم في المعطيات لأجل وضع سياسات خارجية فعّالة وناجحة.

- يعرفها أستاذ العلاقات الدولية بجامعة جورجيا هوارد ج وياردا Howard J Wiarda أنها: "مراكز للتعليم والبحث، لكنها تختلّف عن الكليات والجامعات، كما أنّها لا تقدّم مساقات دراسية، وهي مؤسسات غير ربحية، وإن كانت تملك مُنتجا وهو الأبحاث. تستهدف استكشاف وبحث السياسات العامة للدولة، كما تسهم بطريقة فعّالة في إثراء المناقشات في تلك السياسات، بتركيز اهتمامها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والدفاع والأمن والسياسة العامة والخارجية؛ وذلك بتقديم معارف ومُعطيات عميقة وتحليلها ومناقشتها والبحث فيها بشكل علمي، ولفت انتباه الجمهور لها". وينتهي هوارد بالقول: أنّ

هذه المراكز تُعدُّ مؤسسات بحثية هدفها الرئيسي توفير الدراسات والبحوث المرتبطة بالمجتمع والسياسات العامة، والتأثير في القضايا الجوهرية التي تهمّ الناس³.

وكتعريف إجرائي لمراكز البحث: هي عبارة عن مؤسسات فكرية مستقلة، أُنشئت لإنتاج المعارف وإجراء الأبحاث المختلفة التي يحتاجها المجتمع بمختلف فئاته في الدولة، وذلك في مجالات تخصص كل واحدة منها لأجل المساهمة في دفع عجلة التنمية الشاملة، ومساعدة صانعي القرار في أعمالهم لأجل ذلك.

ب- نشأة وتطور مراكز الفكر: لم يتفق الباحثون في تحديد تاريخ واضح لنشأة مراكز الفكر، فمنهم من اعتبر أنها نشأت في صورتها الأولى في الجامعات الأوروبية؛ وأنشئت بداية بباريس وبولونيا في القرن الثامن عشر ميلادي (18م)، وكانت تُعرف باسم "الكراسي العلمية" وكان أولها "كراسي الدراسات الشرقية"، ومنهم من اعتبر أن أول مركز للأبحاث هو "المعهد الملكي للدراسات الدفاعية" الذي أُنشئ في بريطانيا عام 1831، 4، وذلك بمبادرة من الدوق ويلنغتون Duke of Wellington. ثم "الجمعية الفابية" عام 1884 (وهي جمعية بريطانية سميت هكذا نسبة إلى فابوس كونكاتورد، هدف أعضائها كان نشر مبادئ الاشتراكية بالطرق السلمية، من أهم زعمائها جورج برنارد شو، وقد ساهمت الجمعية في تأسيس حزب العمال البريطاني عام 1900، وظلّت منذ الحين مركزا فكريا يدعم الحزب بأبحاث ومقترحات سياسية)، كما أنشأت أول وقفية في بريطانيا اسمها "وقفية ديمونت" في جامعة أوكسفورد وذلك لتشجيع الدراسات الدينية. غير أنه هناك من يعتبر أنها (مراكز الفكر) ظاهرة حديثة نسبيا⁵.

بالتالي هناك اختلاف في وجهات النظر بالنسبة للباحثين والمفكرين، ليس فقط حول ماهية وتعريف مراكز البحث، بل هناك اختلاف أيضا حول البدايات الأولى لنشأتها. وفي المقابل هناك من يرى أن مراكز الفكر تُعتبر ظاهرة حديثة نسبيا؛ وكانت نشأتها في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأولى، وكانت كمنابر للنقاش الجماعي أو لتحليل ودراسة القضايا

التي تهم المجتمع وصنّاع القرار، وقد أُطلق على هذه المراكز في الولايات المتحدة الأمريكية اسم "الثينك تانكس" think tanks، أمّا في بريطانيا فأُطلق عليها اسم "مراكز الأبحاث والدراسات"، لكن تحديداً وخلال الحرب العالمية الثانية أُستُخدمت عبارة "Brain Boxes" أي صناديق الأدمغة⁶، للتعبير عن هذه المراكز الخاصة بالأفكار.

وقد أكّد كلٌّ من "كنت ويفر" Kent Weaver و"جيمس ماكغان" James McGann على أنّه بالرغم من أنّ عبارة Think Tanks كانت تُستخدَم في بداية الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية للإشارة إلى قاعة آمنة أو بيئة ملائمة يلتقي فيها المخطّطون العسكريون وعلماء الشؤون الدفاعية لِنَاقِشُوا المسائل الحيويّة والاستراتيجية، فإنّ المصطلح نفسه ظلّ يُستخدَم منذ ذلك الوقت لوصف أنواع مختلفة من المؤسسات المرتبطة بنشاطات تحليل السياسة⁷.

وأقرّ جُلُّ المفكرين أنّ ظهور أول مركز فكر بشكله الحديث كان في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك من خلال تأسيس "معهد كارنيغي للسلام" Carnegie Endowment For International Peace سنة 1910م، وبعدها كان انشاء معهد بروكينغز عام 1916م ثم معهد هوفر Hoover Institute عام 1918، وأخيراً أُنشِئت مؤسسة القرن Century Foundation عام 1919م⁸، فالولايات المتحدة الأمريكية هي الموطن الأول لبروز ونشأة مراكز الفكر بوجهها الحديث.

وقد ازدادت مراكز البحوث انتشاراً بعد ذلك، وهذا نظراً للتغيرات الحاصلة على المستوى الدولي، وزيادة التطور التكنولوجي وسرعة انتشار المعلومات والأحداث، ممّا حثّ على صانعي القرارات الاستعانة بهذه المراكز لزيادة الاحترافية والتدقيق في عملية صنع القرار في السياسات العامة المختلفة. كما أنّها لم تبقَ حِكْراً على الدول الغربية التي نشأت فيها، بل انتشرت في معظم دول العالم؛ وارتبطت بصنّع السياسات العامة بمختلف قطاعاتها الخدمانية، الإجتماعية، الصحية، الخارجية وغيرها.

ج- تصنيف مراكز الفكر: هناك تصنيفات عديدة لمراكز الفكر أو البحث، ويعتمد المهتمون بهذا الشأن على معايير و أسس مختلفة لتصنيفها، منها معيار التوجهات الأيديولوجية، وكذا أساس التركيبية وآليات العمل وطبيعة العلاقات مع الدوائر الرسمية، وأيضا أساليب العمل ومنها التمويل، و من أهم التصنيفات ما يلي:

يصنف جون هامر John J Hamer مراكز البحث أو الفكر إلى صنفين:

- من الأعلى إلى الأسفل Top-down think tanks، و يعني بها تلك المراكز التي يتم انشاؤها وتمويلها من طرف الحكومات أو الأحزاب السياسية، والتي تتنافس على المستوى المحلي والوطني، وهي كثيرا ما توصف بالضعف لأنها تُمول من طرف الحكومات وتكون بذلك تابعة لسياساتها⁹. الأمر الذي يقلل من دورها ومهنيته في صنع السياسات العامة المختلفة، لأنها لا تتمتع بالاستقلالية، بل تكون تابعة للحكومات في قراراتها.

- المراكز التي تُصنف من الأسفل إلى الأعلى Bottom-up، إذ تقع تحت مضلة المجتمع المدني يتم تمويلها من تبرعات غير حكومية، وهي بذلك تكون مستقلة ماليا وإداريا عن الحكومة وصناع القرار¹⁰، فهي عكس الأولى؛ أي أنها تكون مستقلة من الناحية الإدارية والمالية عن الحكومة وتوجيهاتها وعن صانعي القرارات في الدولة، ويكثر هذا النوع من مراكز البحث في الولايات المتحدة الأمريكية.

وهناك من يصنفها بمعايير أخرى مثل:

- معيار التوجه السياسي، كمعهد بروكينغز ذو التوجهات الليبرالية وهيئة التراث ذات التوجهات الأكثر محافظة.

- مجال الاهتمام: وهي المراكز التي يتم خلالها التركيز على دراسة مناطق جغرافية محدودة مثل مراكز الأبحاث المهمة بقارة أو نطاق جغرافي معين، مثل مركز الدراسات الآسيوية ومراكز الدراسات الإفريقية أو مركز دراسات الشرق الأوسط.

- التمويل: يتمّ التمييز وفقا لهذا المعيار بين مراكز تَجَمَّع أكثر من مصدر تمويل، بعضها حكومية وبعضها الآخر من مؤسسات داخلية أو منظمات ويُطَلَق عليها اسم المراكز شبه الرسمية.

- أساليب العمل: تقوم أغلب مراكز الأبحاث بالجمع في أنشطتها بين إصدارات الكتب والمنشورات وعقد المؤتمرات والندوات والمحاضرات¹¹. كما أنّ هناك من يُضيف في تصنيفه لهذه المراكز البحثية، المراكز البحثية الخاصة أي المرتبطة بالقطاع الخاص، ويخدم هذا النوع الشركات الكبرى التي أنشأته، وبذلك فهي تكون خاضعة في تمويلها أو أجندتها البحثية والفكرية لاحتياجات الشركات المنشئة لها. وعموما إنّ تنوع مراكز البحوث مرتبط بطابع المعايير والأسس التي يتمّ من خلالها التحقيق، كما أنّه يحددها طابع المعايير والأسس التي يتمّ من خلالها التحقيق، وهذه المعايير تشكّل المدخلات التي تحدّد أنواع المخرجات أي أنواع وأصناف مختلفة من مراكز البحث، كما أنّ تنوعها وتعددتها هو بمثابة قوة لها في رسم السياسة العامة¹².

2.2 مفهوم و تطور المجموعات الإيستيمية Epistemic Communities:

أ- مفهوم المجموعات الإيستيمية:

- تمثّل المجموعات الإيستيمية شبكات عالمية من الخبراء المشتركين في العديد من القيم والمعتقدات العلمية حول مختلف القضايا السياسية، ويبدو أنّ دور هذه الشبكات في جانب صنع السياسة العامة والبناء المؤسساتي مبهم نوعا ما، لأنّ جُلّ التحليلات والأدبيات في جانب العلاقة بين العلم والسياسة الدولية بما فيها السياسة العامة؛ لا تُظهر هذا الدور إلّا في حالات قليلة ونادرة¹³. وبالتالي فطبيعة العلاقة بينهما تكون غامضة وغير مفهومة.

- ويمكن تعريفها على أنها: شبكات عالمية مُشكَّلة من المهنيين والباحثين المختصين، تقوم على أساس المعرفة في المجالات المختلفة العلمية والتكنولوجية والتي كثيراً ما ترتبط بالسياسة وتؤثر عليها من خلال توفير المعرفة لصانعي السياسات ووطنياً إقليمياً ودولياً¹⁴.

- كما عرفها الأستاذ "بيتر هاس" PETER HAAS على أنها: «شبكة من المهنيين المتمرسين ذوي الخبرة والكفاءة المُعترف بها، وذات الصلة والمشاركة في صنع السياسة في منطقة أو تجاه قضية معينة...» ورغم كون أعضاء أي مجتمع معرفي من خلفيات أكاديمية أو مهنية مختلفة ومتنوعة غير أن الميزة الرابطة بينهم والتي تجمعهم هي الخاصية المعيارية التي من خلالها يهدفون إلى تحسين الشأن والوضع الجماعي، وليس لتحقيق مكاسب خاصة¹⁵. أي أنها تهدف لتحسين الأوضاع العامة وليس الربح وزيادة المكاسب الشخصية، بمعنى آخر المجموعات المعرفية حسب هذا التعريف، عبارة عن مجموعة مهنيين وأكاديميين خبراء يشتركون في الأفكار والمعتقدات، ويكون مُعترفاً بهم من قبل المجموعات الأخرى ويكونون مشاركين في صنع السياسات المختلفة في دولهم أو على الأقل لهم صلة بصنع السياسة، ولا يهدفون لتحقيق مكاسب خاصة بهم بل يسعون لتحسين أوضاع بلدانهم في الجوانب الاجتماعية وفي جوانب أخرى.

ب- الجذور التاريخية للمجموعات الإستيمية:

أُستُخدم لأول مرة مفهوم الجماعة المعرفية من قبل المفكر "جون روي" John Roy ثم "بيتر هاس" Peter Haas، وهي (المجموعة المعرفية) تساهم في رسم السياسة العامة من خلال العمل المشترك في إنتاج المعرفة¹⁶. هناك مجموعة من العوامل والدوافع التي ساهمت في ظهور المجموعات المعرفية، وهي كالتالي:

- حاجة صنّاع القرار إلى خبراء ومتمرسين لمساعدتهم ومُشاركتهم في فهم القضايا المعقّدة المطروحة عليهم، والمشاركة في حلّ تلك القضايا والتي يُتوجّب عليهم التعامل معها

واقترح الخطط والبدائل لرسم أنجع السياسات المتعلقة بها (القضايا)، وكذا متابعة تطبيقتها وتقييم مخرجاتها ونتائجها.

- زيادة الاهتمام الرسمي للحكومات وصناع القرار في الدول بالتخطيط وبحوث الاستشراف للمستقبل، وتعدُّ تاريخيا الوكالة المشتركة لحوض كولومبيا والتي قام بإنشائها الرئيس الأمريكي "فرانكلين روزفلت" Franklin D Roosevelt لتنسيق إجراءات التعاون المتعلقة بمخطط استغلال الحوض (حوض كولومبيا) أولى تلك المجموعات، وبعدها تلاها إنشاء وكالات للبيئة و الموارد الطبيعية في أكثر من 118 دولة في الفترة ما بين 1972-1982 تماشيًا مع مراعاة الجوانب البيئية، لأهميتها في صنع السياسات التنموية على المستويين الداخلي والدولي، ما أبرز جلياً الحاجة لتلك المجموعات؛ و التي اعتُبرت الانجاز الأول لها تاريخيا على المستوى الدولي، المساعدة في تقريب وجهات النظر بين الإتحاد السوفييتي والولايات المتحدة، والتي كانت نتيجتها التوقيع على اتفاقية الحد من الصواريخ باليستية سنة 1972 17.

وهناك من الباحثين من يعطي أربع خصائص للمجموعات الإستيمية، هي كالتالي:

1- مجموعة مشتركة من المعايير و المعتقدات المبدئية التي توفر الأساس المنطقي الموجه لصانع القرار والمؤسسة لأرضية علمية لأفراد المجتمع.

2- تقاسم وتقارب المعتقدات التي تستمدّها من تحليلها للممارسات المتسببة في المشاكل المختلفة المعروضة في المجال الخاص بها، والتي تُعتبر كأساس لتوضيح الروابط المتعددة بين الاجراءات المحتمل اتخاذها والنتائج المرجو تحقيقها.

3- الإشتراك في مجموعة المفاهيم و المعايير المحددة للتحقق من صحة افتراضات البحث والمعرفة التي تملكها في مجال الخبرة و التخصص.

4- كما أنها تشترك في مجموعة من الممارسات المتناسبة مع طبيعة المشاكل

المعروضة

عليها والمرتبطة باختصاصاتها المهنية، والتي من المفترض منها العمل على تحقيق الرفاه للإنسان¹⁸.

وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة التفريق بين كل من مراكز البحث والمجموعات الإيستيمية، - على الرغم من أن هذا الطرح غالبا ما يُدرج ضمن المواضيع الفلسفية التي تُعنى بها الفلسفة السياسية-، وهو يتميز بنوع من الصعوبة والتعقيد، وعليه هذه بعض من نقاط التفرقة بين المصطلحين، وننوه إلى نقطة مهمة هنا هي أن هناك أحيانا تقاطعا وتداخلا بين كلا المصطلحين، وهذا بحسب الهدف الذي يريده الباحث من بحثه وطريقة توجيهه له:

- المجموعات الإيستيمية مرتبطة بالمعرفة في مختلف المجالات ومرتبطة بالجوانب العلمية أكثر من السياسية، بينما مراكز الفكر تستخدم في غالبيتها العلم للتأثير في الجوانب السياسية في الدولة.

- المجموعات الإيستيمية أوسع وأشمل من مراكز الفكر.

- تعمل المجموعات المعرفية على كل المستويات الدولية والوطنية والإقليمية، على عكس مراكز الفكر التي تكون محدودة العمل وهذا في أغلب الأحيان.

- تختص المجموعات المعرفية بقضايا عالمية شاملة عكس مراكز الفكر التي تكون في كثير من الأحيان متخصصة في مجال أو قطاع معرفي معين ومحدد.

- قد تشمل المجموعة المعرفية على مجموعة مراكز بحثية، وهذا لشموليتها وتعدد تخصصاتها.

3. المحور الثاني : السياسة العامة ودور مراكز البحث والمجموعات

الإستيمية في صنعها

1.3 تعريف السياسة العامة:

زادت أهمية المجموعات المعرفية ومراكز البحث، نظرا لتعقد الطبيعة الدولية وتأثيرها على السياسة الداخلية للدول، إذ كان في البداية دورها وعملها مقصوراً على البيئة الغربية التي نشأت فيها، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، لكنه ومع التطورات الحاصلة على مستويات مختلفة، أصبح اهتمام معظم دول العالم بما فيها الدول النامية بتلك المجموعات والمراكز ضروريا حتى وإن اقتصر دورها على مجرد المشورة. وفي هذه الجزئية من الدراسة سيتم التركيز على دور مراكز الفكر والمجموعات المعرفية في صنع السياسة العامة في مراحلها المختلفة، لكن وقبل ذلك تقتضي الضرورة المعرفية الوقوف عند بعض تعريفات السياسة العامة أولا.

عُرِّفت السياسة العامة من قبل "جيمس أندرسون" James Anderson بأنها: برنامج عمل مُوجَّه وهاذف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مجموعة مشاكل أو لمواجهة قضية أو موضوع ما مهما كانت طبيعته، بذلك فالسياسة العامة لا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية للمسؤولين بل المدروسة والمحددة بدقة.

وعرفها "كارل فريدريك" Carl Friedrich بأنها: برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة، لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها للوصول إلى هدف محدد أو لتحقيق غرض مقصود¹⁹. فهذان التعريفان ركزا على اعتبار السياسة العامة برنامج عمل لتحقيق الأهداف المحددة والمسطرة من قبل الأطراف المعنية، وذلك بوضع تلك السياسات المتفق عليها موضع التنفيذ. أما "روبرت أوستن" Robert Osten فقد عرفها تعريفا واسعا بقوله أنها: العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها،

في حين يختزلها "توماس داي" Tomas Dey: فيما تفعله وما لا تفعله الحكومة، بالمقابل يراها "ريتشارد درو" Richard Drew: "في كونها سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلا أو كثيرا، وأن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلا وليست قرارات منفصلة، بمعنى أنها نسق من الأنشطة غير المحددة²⁰. وإن كانت التعاريف مختلفة وكثيرة فإنها في أغلبها تجتمع في كون السياسة العامة تتجسد في مجموعة من القرارات التي تتخذها السلطة العليا في الدولة (الحكومة) بهدف تسيير شئون المجتمع في أي دولة.

2.3 مراحل صنع السياسة العامة:

يمر صنع السياسة العامة بمجموعة من المراحل التي تشكل طريق ومسار رسمها وصياغتها والتي يمكن حصرها في:

- **تحديد المشكلة:** إن استمرار أي نظام سياسي يبقى رهن الاستجابة الفعلية والمستمرة للمشاكل والقضايا التي تواجهه، أي كل ما يتصل بخدمة المصلحة العامة بناء على ما يستجد في البيئة الداخلية وما قد يرد من البيئة الخارجية²¹.

فالأنظمة السياسية باختلاف توجهاتها وأيديولوجياتها ملزمة بأخذ التحديات والمتغيرات بعين الاعتبار في بناء وصياغة أي سياسة عامة رشيدة وفعالة، شاملة ومتوازنة تكون قادرة على الإيفاء بجميع المتطلبات.

- **الأجندة السياسية أو جدول الأعمال:** تقوم الحكومة أمام كثرة المطالب المجتمعية بإدراج أهم القضايا أو المطالب العامة في جدول يسمى بجدول أعمال السياسة العامة أو أجندة سياسة الحكومة التي تتطلب عملية مناقشة فعلية يترتب عنها اتخاذ قرارات رسمية مناسبة لتلك المطالب²².

إذن حتى يتم التصدي للمشكلات المطروحة بعقلانية يتم تصنيف هذه المشكلات حسب درجة خطورتها في جدول الأعمال، الذي يتضمن ترتيباً للقضايا والمشاكل التي تسعى الحكومة وممثليها لإيجاد حلول لها.

- **صياغة السياسة العامة:** بلورة مسودة السياسة العامة من السلطة التنفيذية أو صياغة القواعد أو النظم الإدارية الجديدة التي تضع المبادئ موضع التطبيق، وهذه مهمة فنية وإجرائية لكنها في غاية الأهمية لكونها تحدد المضمون والإطار، وهي المعبر عما تمخضت عنه الجهود والنقاشات السابقة²³.

هذه المرحلة تعتبر اتجاهها فاعلاً نحو إيجاد حل للمشكلة محل الاهتمام وذلك بوضع حلول واقتراحات مبنية على المعلومات المقدمة فهي تعكس توضيح لمدى الاستجابة وخلق البدائل.

- **تبني وتنفيذ السياسات العامة:** تستدعي هذه المرحلة التنفيذ الفعلي للسياسة أو البديل الذي تم تبنيه، فحال الانتهاء من تبني سياسة ما وتشريعها تصبح المقترحات والمشروعات واللوائح التي تعبر عن مضمونها مؤهلة لأن توصف بالسياسة العامة، التي تكتسي بطابع الرضا لجميع الأطراف المعنية بها والتي تم فيها اختزال حجب الصراعات والمساومات وتفاوت الآراء بطريقة ائتلافية مرضية ولو على حساب القلة القليلة التي لم تبد استحسانها لهذا النوع من السياسة .

- **تقويم السياسات العامة:** من خلال بحث وفحص موضوعي ذو غاية تجريبية منتظمة لتلك التأثيرات التي تنتجها السياسات والبرامج العامة، من خلال الأهداف التي تنوي تحقيقها، كما أن السياسة العامة لا يمكن أن تفي بمتطلباتها بشكل تام وفعلي، وسوف تكون بعيدة عن مقاصدها، على مستوى الصنع أو على مستوى التنفيذ، حينما لا تتصاحب ولا تتواكب معها عملية التقويم التي تدعو إلى معرفة عملية وحقيقة

موضوعية بالانعكاسات السلبية أو الإيجابية المترتبة عن السياسة العامة والتقييم أنواع (التقييم المتقدم، التقييم الاستراتيجي، تقييم البرامج، تقييم الفعالية، تقييم الأداء، تقييم النتائج) ²⁴.

3.3 دور مراكز البحث في السياسة العامة:

معظم الدول والحكومات لا يمكنها الاستغناء عن مراكز الفكر لوضع أي سياسة عامة واضحة ودقيقة ولها القدرة على تجاوز الصعاب، لأن الدراسات والتحليلات التي تُقدّمها تُعتبر من أهم مصادر المعلومات، كونها تتميز بمجموعة خصائص كالدقة والموضوعية وحداثة المعلومات على اعتبار أنها تستخدم أساليب البحث العلمي المختلفة في إعدادها ومعالجتها وتحليلها للمشكلات المطروحة عليها، كما تُعتبر مراكز من أهم الأسس التي يعتمد عليها ويستخدمها صانعو السياسات لجمع المعلومات الصحيحة والدقيقة حول القضايا محل الاهتمام (على الرغم من أن حيادية هذه المراكز تنقص أحياناً، بسبب من يمولها ولصالح من تعمل)، فالباحث والمفكر خارج إطار السياسة وموقع النفوذ يعمل على تقديم تحليلات موضوعية مرتبطة بالواقع العلمي ²⁵، ويتميز بالدقة والموضوعية لأنّ عليه أن يكون حيادياً.

فأهمية مراكز الفكر نابعة من دورها في صنع السياسة العامة وهندستها، ومدى تأثيرها في عملية اتخاذ القرارات في السياسة العامة في مختلف الدول، فهي تقوم ب:

- توليد وابتكار أفكار وخيارات جديدة، إذ تسعى مراكز التفكير إلى إيجاد أفكار جديدة ومبتكرة يكون من شأنها تغيير المصالح القومية للدول، والتركيز على ترتيب الأولويات فيها، وتوفير خرائط للعمل، وكذا حشد مختلف التحالفات السياسية والبيروقراطية، وأيضاً تشكيل الحملات الانتخابات الرئاسية، أخذة في الاعتبار أن مثل تلك

الخيارات والأفكار تُحمّل روح الإبداع والابتكار لمختلف المؤسسات التي تعمل بداخلها، ذلك لأنها تُمثّل آفاقاً مُستقبلية بعيدة المدى، لتحقيق أهدافٍ مُخطّطٍ لها مسبقاً .

- خلق وتأمين مجموعة من الخبراء والاختصاصيين ذوي الخبرة والكفاءة المميّزة لأجل تقديم الخدمات الاستشارية التي تمنحها وتقدّمها مراكز الفكر، حيث يتمّ تكليف مجموعة فرق بحثية لتقييم القضايا الحسّاسة أو موضوع محلّ جدلٍ ونقاش، ويتمثّل ذلك في ممارسة الدبلوماسية كأن يُرسل مثلاً بعض الخبراء والأكاديميين المنتمين والعاملين في إحدى مراكز الأبحاث الأكاديمية من قبل وزارة الخارجية أو مؤسسات أمنية معيّنة أو جهات رسمية أخرى، لمعرفة طبيعة التسوية القائمة، أو المشاركة في وساطة أو مفاوضات حول أزمة سياسية معيّنة، إمّا بشكل رسمي أو غير رسمي، أو بشكل مُعلن أو في مسار موازي، وقد حدث ذلك في اتفاق أوسلو في مرحلته السرية، حيث قام "تيد لارسون" رئيس معهد أبحاث السلام في أوسلو بتنظيم وترتيب عملية المفاوضات بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي في النرويج وبشكل سري²⁶، وبعدها تمّ الإعلان عن الاتفاق.

- القيام بالدور الاستشاري للحكومات في بعض القضايا التي تتطلّب معرفة متخصصة وخبرة وسرعة في الإنجاز.

- الدخول كطرف توفيق في صنع السياسات العامة في الدول بين الأطراف الحكومية المتنازعة والمختلفة في آرائها وذلك لتقريب وجهات النظر المتباينة والمختلفة بشأن إعداد سياسة معيّنة.

- إعطاء نظرة شاملة وتوفير قاعدة بيانات بحثية لصناع القرار والمسؤولين عند الحاجة لها.

- توفير الخبرة النظرية والميدانية بمرافقة خبراء مراكز الأبحاث والدراسات للوفود الرسمية كمختصين في القضايا التي تكون محل نقاش وتفاوض على المستويين الإقليمي والدولي.

- توفير المواهب من خلال سياسة "الباب الدوار" بين المراكز البحثية والمناصب العليا في الدولة، إذ وفي كثير من الأحيان يتم اختيار وتكليف بعض خبراء المراكز للعمل في المناصب العليا والعكس صحيح أيضا، فكثير من السياسيين والمسؤولين عندما يتركون مناصبهم أو يستقيلون منها يذهبون للعمل في هذه المراكز كباحثين أو خبراء أو حتى مستشارين في الإدارات العليا أو مجالس الأمناء في مراكز الفكر، فعلى سبيل المثال نجد أن كل رئيس جمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية يقوم بتعيين حوالي 4000 مسؤول حكومي، نجد من بينهم 2200 كمستشارين وأعضاء في اللجان المختلفة وكثيرا ما يقع اختيار هؤلاء تحديدا وحصرًا من مراكز الأبحاث، فنجد مثلا مجموعة من المفكرين عملوا في مناصب عليا في أمريكا كانوا منتمين لمراكز أبحاث، منهم مثلا: هنري كيسنجر Henry Kissinger، مادلين أولبرايت Madeleine Albright، مارتن أندك Martin Indyk، صامويل هنتنغتون Samuel Huntington، كوندوليزا رايس Condoleezza Rice، بل حتى إن 60% من بين من عملوا كمساعدي وزراء خارجية في الولايات المتحدة جاءوا من مراكز الفكر²⁷. وللتدقيق أكثر فإن دور مراكز الأبحاث في صنع وترشيد السياسات العامة في الدول يكون في جميع المراحل، بدءا بالإعداد وصولا إلى التقييم، على النحو التالي:

1- أثناء تحضير الأجندة: حيث يعمل الخبراء والباحثون على نصح وتوجيه صانعي السياسات وتقديم الدراسات حول قضايا معينة تشغل المجتمع والدولة من جهة، والتحذير من مشاكل أو تعقيدات قد تواجه صانع القرار أثناء رسم سياسة عامة في مجال ما من جهة أخرى، وهنا يمكن القول أن آراء الباحثين تلعب دورا كبيرا في تغيير أحوال الناس

ومصالحهم إيجابيا أو سلبيا، كما تساعد في تحديد الحدود للمشاكل وأبعاد التدخلات بل وبعد المناقشة الجادة.

2- المداولات السياسية: التي يقصد بها فترة اجتماع الموظفين العموميين وصانعي القرارات، وكذا المستشارين والمنتخبين...الخ، ففي هذه المرحلة يشترك الخبراء والمختصون في مناقشة القضايا التي تهم المجتمع وتُشغل أعضائه من خلال تقديم الاستشارات والأبحاث والدراسات التي تُسهم في حل المشكلات العالقة، وكذا محاولة التنبؤ بالمشكلات المستقبلية ووضع سيناريوهات وقائية، إن كانت متوسطة أو بعيدة المدى، تكون كمرحلة استباقية لتحديد المشاكل التي يُمكن أن تُطرح لاحقا (يبرز دور استشرافي استباقية).

3- رسم السياسة: يبرز دور مراكز الفكر من خلال قبول أو رفض المقترحات المختلفة التي تصدر من طرف صانعي السياسات العامة حول السياسات الجديدة، بعد أن يتم إصدار القرارات بشكلها النهائي من قبل صانعي السياسات في شكل تشريعات وتنظيمات جديدة.

4- فترة تنفيذ السياسات: حيث تُعتبر الإدارة الأداة التنفيذية التي تُكلف بإنجاز و تطبيق القرارات الصادرة عن السلطة العليا على أرض الواقع، ويبرز دور مراكز الفكر هنا من اتجاهين، الأول يكمن في أثر المقترحات والدراسات المقدمة أثناء مناقشة السياسة وتحضير الأجندة، والاتجاه الثاني يكمن في تزويد مراكز الفكر بالكوادر والموارد البشرية المؤهلة التي تعمل في الإدارات والمسؤولة عن تنفيذ هذه السياسات.

5- تقييم السياسات: وهي المرحلة التقييمية النهائية في صنع السياسات، ويتم من خلالها قياس نتائج وآثار تلك السياسات إذا كانت ناجحة أو فاشلة، وهو نشاط وظيفي محظ يتم من خلال جهتين، جهة رسمية وهم صناع القرار والسياسات وكذا جهة غير رسمية كمراكز الفكر (البحث)، التي تبحث في نتائج ومخرجات السياسة وتقدم حلولاً بديلة في حالة

فشلها²⁸، أو تعديلها حسب ما يستلزمه الموقف. فدور مراكز الفكر هنا هو تقييم السياسات أو المخرجات التي تم الاتفاق عليها وإعطاء السياسات البديلة في حالة ما إذا قيّمت نتائج تلك السياسات بالفشل.

4.3 دور المجموعات الإبتيمية في هندسة السياسة العامة:

أصبح للمجموعات المعرفية طابع مؤسسي بسبب التغيرات التي لحقت بعملية صنع السياسات هيكلية وإجرائية مما يولد أثرا على المديين القصير والطويل، فعلى المدى القصير فرضت المجموعات المعرفية نفسها كشبكات فاعلة ومؤثرة في مسار السياسة العامة، أما على المدى الطويل فأثرها تراكمي يحدث من خلال التنشئة الاجتماعية بتغيير المفاهيم والتصورات لأفراد المجتمع تجاه قضايا ومواضيع محددة.

استطاعت تلك المجموعات المهمة بالبيئة ومن خلال اللاتماثل المعلوماتي الذي تحوزه مقارنة بالمؤسسات الرسمية فيما يخص موضوع البيئة، أن تجلب انتباه الرأي العام إلى أن المضي في قضايا التنمية بذات الطرق خاصة في الشق الاقتصادي، ستترتب عليه آثار جانبية وخيمة على التوازن الإيكولوجي وذلك من خلال تزايد انبعاث غازات الدفيئة المتسببة في ظاهرة الاحتباس الحراري للكون، مما سيضر بحقوق الأجيال المستقبلية في كوكب قابل للحياة، فضمنيا وبتجاوز مراحل التطور لاهتمام المؤسسات الرسمية بالبيئة كان للمجموعات المعرفية الدور الفعال في الانتقال المعرفي من التنمية بالمنظور الكلاسيكي إلى التنمية المستدامة²⁹. كما أن هناك أدوارا أخرى للمجموعات الإبتيمية في إطار السياسة العامة تتمثل في:

- تساهم المجموعات المعرفية في وضع جدول الأعمال السياسي من جانب توضيح أهمية وخطورة المشكلة المطروحة، وإبراز نتائج وعواقب عدم الامتثال للحلول المقترحة.

- تُوفّر المعرفة السببية الخاصة بالمجموعات المعرفية أساسا للتعلّم والتّشئة الاجتماعيّ حول المواضيع التي تُعتبر مشكلات، وذلك من خلال طرح أسئلة مختلفة مثل: لماذا يحدث مشكل ما؟ وماهي الحلول المُمكنة له؟ لأجل اقتراح حلول ذات بُعد تعاوني مشترك.
- تتعدّد المجالات والتّخصّصات التي تعالجها وتخوض فيها المجموعات المعرفية، مثل: الادارة العامة، البيئة، الاقتصاد، الدراسات الأمنية والتكامل النقدي وكذا الابتكار التكنولوجي.

- تسهم المجموعات المعرفية في الإدارة الدولية والوطنية بطرق مختلفة وعديدة، نجد من بينها تنسيق استجابات السياسات العامة ومحاولة حل المشاكل الشائعة في قضايا جوهرية، مثل: الأمن الاستراتيجي، السياسة الاقتصادية، وكذا التدهور البيئي. وذلك من خلال إعطاء المشورة المستنيرة حول الأسباب والعلاقات المتبادلة بين عديد العمليات الاجتماعية وعواقب الاستجابات المحتملة، انطلاقا من تزويد الحكومات والمنظمات المختلفة بالمعلومات والمعارف حولها³⁰.

4. خاتمة

- نستخلص في نهاية مقالنا مجموعة من النتائج المرتبطة بالموضوع، هي:
- ارتبط تزايد كل من مراكز البحث والمجموعات الإستيمية (المعرفية) بالتطور السريع للأحداث والقضايا على المستوى الدولي.
- تعدّد التسميات والمصطلحات التي تُطلق على مراكز البحث أو الفكر، راجع إلى الهدف من استخدامها لكل باحث ولكل مفكّر، ومرتبطة كذلك بالتطور التاريخي لها.
- ارتبط الاهتمام بالمجموعات الإستيمية أو المعرفية بالقضايا الدولية المطروحة على صناع السياسات العامة محليا، كالتلوث البيئي ومشكلة الأمطار الحمضية، وما نتج عنهما من مشاكل عويصة الحل عالميا.

- صعوبة التفريق في كثير من الأحيان بين دور المجموعات المعرفية ومراكز البحث، نظرا للطبيعة التداخلية والترابطية بينهما - في أغلب الأحيان-.

- تعتبر كل من مراكز البحث والمجموعات المعرفية مصادر هامة جدا في صنع ورسم السياسة العامة في الدولة، باعتبارها تولّد أفكارا مبتكرة، وتوفّر خرائط عمل تُسهم في ترتيب الأولويات وحشد التحالفات، وكذا لأنها تؤمّن مجموعة من الاختصاصيين ذوي الخبرة والكفاءة المهنية العالية للتعامل مع القضايا المُستجدة على المستوى المحلي والعالمي ومساعدة صانعي السياسة العامة بالمشورة المستنيرة وتنسيق استجابات السياسة العامة.

وبذلك فالتحليل يؤكد صحة الفرضية التي انطلقت منها الدراسة، باعتبار أن كلا من مراكز البحث والمجموعات المعرفية (الإبستيمية) فعلا أصبحت تلعب دورا واضحا وبارزا في صناعة وعقلنة قرارات صنّاع القرار في السياسات العامة، وذلك من خلال صياغة البدائل المناسبة وتوفير المعرفة المتخصصة لهم، لأجل التسيير الجيد لدولهم، وعدم الإرتباك أثناء اتخاذهم لقراراتهم خصوصا في المواقف المُستعجلة.

كما أنّه ومن جانب آخر، قد تدّعي هذه المجموعات المعرفية والمراكز البحثية الحيادية والنزاهة، لكنّها في حقيقة الأمر تكون موجهة وفي يد مجموعة من صنّاع القرار يستخدمونها كوسيلة لتحقيق أهداف السياسات العامة الخارجية لدولهم؛ وهنا تكمن خطورتها.

5. الهوامش والمراجع

- ¹. Amira Khalifa, new think tanks in islamic countries : Chalanges and opportunities, The egyptian cabinet information and decision support center, a paper presented at the third think tanks forum of the OIC countries , Baku, Azerbaijan –March 2-3nd,2012, p04.
- ². رشيد ساعد، تأثير مراكز البحث والتفكير think tanks على توجهات التفكير الاستراتيجي الأمريكي اتجاه الصين، مجلة المفكر، العدد 13، 2016، ص 387.
- ³. سامي خزندار وطارق الأسعد، دور مراكز الفكر والدراسات في البحث العلمي وصنع السياسات العامة، مجلة دقاتر السياسة والقانون، العدد 6، جانفي 2012، ص4.
- ⁴. خالد وليد محمود، مراكز البحث العلمي في الوطن العربي، الإطار المفاهيمي، الأدوار وتحتيات المستقبل، ط1، بيروت، مركز نماء، 2013، ص 34.
- ⁵. وليد شمال، دور المجموعات الإستيمية في هندسة السياسة العامة الأمريكية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 04، العدد 01، جانفي 2019، ص 170.
- ⁶. خالد وليد محمود، مرجع سبق ذكره، ص 34.
- ⁷. ساحلي مبروك، دور مراكز الأبحاث في رسم السياسة العامة (دراسة حالة العالم العربي)، مجلة البحوث والدراسات، العدد 23، شتاء 2017، ص 251.
- ⁸. خالد وليد محمود، دور مراكز الأبحاث في الوطن العربي: الواقع الراهن وشروط الانتقال إلى فاعلية أكبر، قطر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، سلسلة دراسات، 2013، ص7.
- ⁹. وليد شمال، مرجع سبق ذكره، ص 172.
- ¹⁰. المكان نفسه.
- ¹¹. John J Hamer, The constructive Role of Think tanks in the Twenty-First Century, Asia-Pacific Review, vol 15, N2,2008, p2.
- ¹². سامي خزندار وطارق الأسعد، مرجع سبق ذكره، ص 10.
- ¹³. مراد بن سعيد، دور الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 1، جويلية 2011، ص 106.
- ¹⁴. Peter M Haas, Introduction: epistemic communities and international policy coordination, international organization, vol n46, n1, 1992, p3.
- ¹⁵. وليد شمال، مرجع سبق ذكره، ص 169.
- ¹⁶. لموشي طلال، دور الفواعل غير الدولاتية في العلاقات الدولية "المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان نموذجا"، أطروحة دكتوراه علوم، قسم العلوم السياسية، باتنة، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، 2015، ص 102.
- ¹⁷. نفس المرجع السابق، ص 103.

18. النعمي السائح العالم، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الأستاذ، العدد 11، خريف 2016، ص- ص 153-155.
19. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، ط 1، منتدى سور الأوزبكية، الأردن، 2004، ص.28
20. أحمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص.23.
21. 21- النعمي السائح العالم، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الأستاذ، العدد 11، خريف 2016، ص، ص164، 165.
22. نفس المرجع السابق، ص164.
23. المرجع نفسه، ص، ص164، 165.
24. المكان نفسه.
25. أحمد طيلىب، مرجع سبق ذكره، ص- ص 126-128.
26. 26- نعيّرات رائد محمد حسن ومعاذ عليوي، دور مؤسسات التفكير في صنع السياسات العامة: فلسطين نموذجا، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، أكتوبر 2019، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 150.
27. رانجة زكية، دور مؤسسات البحث العلمي ومراكز الفكر think tanks في ترشيد السياسات العامة في الدول العربية، أعمال المؤتمر الدولي التاسع، الجزائر، جامعة الجزائر 03، أيام 19/18 أوت 2015، ص 11.
28. Andrew Rich, Think tanks, Public Policy and the politics of expertise, UK: Cambridge University Press, 2004, p –p 7-9.
29. سلمة بورياح، مراكز الأبحاث وآليات تأثيرها على صنع السياسات العامة، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد 02، 2016، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 137.
30. لموشي طلال، مرجع سبق ذكره، ص 104.
31. Leslie Mabon and others, what is the role of epistemic communities in shaping local envirenmental policy? Managing envrionnt change through Planning and green space in FuKuoKa city Japon , Geoforum, vol 104 August 2019 . p,p 106, 161 .