المداخل النظرية لرسم السياسات وصنع القرار

أولا- المداخل السياسية:

1 – نموذج الجماعة :

يرجع الفضل في ابتكار تحليل الجماعة في الدراسات السياسية إلى العالم الأمريكي "آرثر بانتلي" Arther bentleyعام 1908، إلا أن شهرة استخدامه جاءت على يدي ديفيد ترومان عام 1951.

لقد أحدث هذا النموذج تحولا كبيرا في منظور علم السياسة، حيث حول اهتمامه من التركيز على الأبنية والمؤسسات الرسمية إلى العمليات والنشاطات والتفاعلات، أي الانتقال من الدراسة الجامدة إلى ديناميات الحياة السياسية، كما نقل محور اهتمام علماء السياسة من التركيز على الدولة إلى الجماعة دون أن يعير أدنى اهتمام للأفراد، إذ أن السلوك الفردي يصاغ من خلال الجماعة فهي التي تضبط سلوك أعضائها وتوجهه.

ويقوم هذا النموذج على اعتبار أن التفاعل الحاصل بين الجماعات يشكل مركز السياسات العامة، حيث تقوم هذه الجماعات بالضغط على الحكومة بغرض الإلحاح عليها ويؤلفون بذلك جماعة المصلحة وتتفاعل معها بذلك مؤسسات الحكومة.

ووفقا لهذا النموذج فإن السياسة العامة تتخذ مسارها المرغوب من قبل الجماعة التي تتعاظم درجة تأثيرها وضغطها من خلال عدد أفرادها الأقوياء، والثروة التي يحوزون عليها، و التنظيم المحكم والقوة التي تحيط بناءها، باعتبار أن الجماعة هي الجسر القائم بين الحكومة من جهة وبين الأفراد من جهة أخرى، ما يجعل صانع السياسة حسب هذا النموذج مدفوعا بالضغط الذي تمارسه عليه الجماعات.

ومنه إن هذا النموذج يعتبر أن السياسة العامة هي بمثابة توازن داخل الجماعة التي تتشكل من تنظيمات شبكية تضم أفراد وأحزاب وجمعيات ونقابات، تعمل بالتفاعل والتصارع للتأثير على السياسة العامة، ومهمة النظام السياسي هنا هي إدارة صراع الجماعة وذلك بإرساء قواعد اللعبة في الصراع، وتدبير حلول وسط وتوازنات في المصالح، وتنفيذ هذه الحلول في شكل سياسة عامة ثم تطبيقها.

يقوم نموذج الجماعة على مجموعة أطر فكرية ومحصلات توازنية، يمكن التطرق إليها من خلال:

أ. **المحور الفكري**: نموذج الجماعة من خلال بناءها ووظيفتها ودورها في السياسة العامة: من خلال:

– النظر إلى الجماعة بوصفها كتلة نشاط عملية ومتحركة، وليست مجرد تجميعا للأفراد، وترتكز على عملية التفاعل بين عدة جماعات تشكل النظام الاجتماعي ككل.

– تعيش الجماعة وسط تفاعلات الجماعات.

– لكل جماعة مصلحة خاصة بها ينبغي دراستها وتحليلها، لأنها تمثل نشاطاتها نحو سياسة عامة ما.

– ينبغي التمييز بين الجماعة الأصلية وبين التجمعات المؤقتة، كما يجب إدراك أن الأفراد يلتحقون بجماعات عديدة في آن واحد، وهنا تختلف كثافة وقوة انتمائهم.

– ترتبط حالة المجتمع وتتحدد بالتوازن بين ضغوطات الجماعات، وقد يتغير كليا أو جزئيا بسببها.

– قوة الجماعة تتفاوت حسب تنظيمها، عدد أعضائها، كثافة الاهتمام، التمويل، وليس كل نشاطها هو سياسي.

ب. **المحور التوازني**: من خلال توازن النظام السياسي: وذلك يتمثل بالعلاقة بين قوى توازنية هي:

– وجود جماعة كبيرة وشبه عامة وربما مستترة، تقوم بمساندة النظام السياسي، وتدعيم قواعد اللعبة الحالية في السيطرة على صراعات الجماعات.

– تداخل عضوية الجماعات، حيث تعدد الجماعات التي ينتمي إليها الفرد تمنع أية جماعة من التطرف والتعارض مع القيم الاجتماعية والسياسية القائمة، مما يضفي هذا اعتدالا على مطالب الجماعات.

– إن التنافس القائم بين الجماعات، يدعو إلى إقامة التوازن والمراجعة، حيث تعدد الجماعات وتنافسها يخلق مراكز ومواقف متعارضة للقوة، تعمل على مراجعة نفوذ كل جماعة، كما تحمي الفرد إلى حد كبير من تعرضه للاستغلال.

2 – نموذج النخبة :

يرى أنصار هذا النموذج أنه لا يمكن لأي مجتمع مهما كان مستواه من التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي أن يخلو من أقلية ماهرة تسيطر وأكثرية تخضع لحكم تلك الأقلية، التي يطلقون عليها اسم الصفوة أو النخبة.

و يعود بروز نظرية النخبة لمجموعة من المفكرين الغربيين ومنهم على وجه الخصوص، باريتو، موسكا، روبرتو ميشلز، رايت ميلز، برنهام، وقد رأى هؤلاء جميعا، أن هناك دائما في المجتمعات طبقة صغيرة متحكمة في الأغلبية الساحقة من الناس.

ووفقا لهذا النموذج تكون السياسة العامة هي تلك التي تعبر عن قيم و تفضيلات النخبة الحاكمة، وأنها كنخبة متميزة هي التي تشكل رأي الجمهور حول السياسة العامة وهي التي تأثر في الجمهور أكثر مما تتأثر هي به، وبالتالي يتوجب أن ينصب التحليل السياسي على هذه النخبة كمفتاح لفهم العملية السياسية.

وعليه فإن نموذج النخبة يتميز بفلسفة قائمة على الخصائص التالية:

- إن المجتمع وفقا لهذا النموذج ينقسم إلى قسمين: قسم مع من يمتلك القوة، وقسم مع من لا يمتلك القوة، وتبعا لذلك فإن تحول الأفراد من فئة الأكثرية إلى فئة الأقلية النخبوية، يقيد بضوابط شديدة، تكمن في الحفاظ على الاستقرار

وتجنب حالات قيام الثورة، بحيث لا يدخل ضمن فئة النخبة إلا الذين يؤمنون فعلا بقيم النخبة والاقتناع بها والإخلاص لها.

- إن القلة الحاكمة ليست ممثلة للكثرة المستضعفة، حيث غالبا ما تكون النخبة الحاكمة من الطبقة العليا الغنية وذات النفوذ، والبعيدة عن الطبقات العامة ولا تلبي مطالبها، بل أنها تسعى فقط لتلبية مصالحها الخاصة.

- لا تخضع النخبة لضغوط الجماهير الأغلبية، إلا بنسبة محدودة، إذ أن النخبة هي التي تشكل مصدر الضغط والتأثير في الجماهير وليس العكس، كما أن آراء الجماهير عادة ما يتم تضليلها والتأثير عليها من قبل النخبة، دون أن يكون لتلك الجماهير أي رد فعل أو أثر يذكر في قيم النخبة.

و عن تطبيقات مدخل النخبة على تحليل السياسة العامة، من خلال:

- أن السياسة العامة لا تعكس مطالب الجماهير، بل هي انعكاس لإرادة وقيم ومصالح النخبة، ومن ثم فإن أي تغيير في السياسة العامة، ينتج من إعادة تعريف النخبة لقيمها.

- النخبوية لا تعني أن السياسة العامة تكون ضد مصلحة الجماهير ورفاهيتها، إنما مصلحة الجماهير هي من المهام الواقعة على عاتق النخبة السياسية، وليس على عاتق الجماهير.

- ترى النخبة في الجماهير أنها غير مبالية وجامدة وسلبية، وأن آراء الجماهير عادة ما يتم تضليلها والتأثير عليها من قبل النخبة، دون أن يكون لتلك الجماهير أي رد فعل في قيم النخبة.

- إن خطوط الاتصال بين الجماهير والنخبة تكون بشكل رأسي هابط، ولهذا فالانتخابات العامة والمنافسة الحزبية، لا تمثل الجماهير في الحكم، فقيمتها رمزية، فهي تربط الجماهير بالنظام السياسي بإعطائهم يوم الانتخاب دورا يلعبونه، وحزبا ينتمون إليه ومنه فالسياسة العامة نادرا ما يتم إقرارها من طرف الجماهير.

- تؤكد النخبة على وجوب الاتفاق إزاء قواعد محددة للسلوك التي يقوم عليها النظام الاجتماعي، وعلى القواعد الأساسية للعبة، وهذا ما يحقق استقرار وبقاء النظام، وهذا لا يعني أن النخب لا تختلف ولا تتنافس، وإنما يعني أن النخبة تؤكد على جعل المنافسة تجري ضمن مجال ضيق، فالنخب تتفق على الموضوعات المحددة أكثر مما تختلف حوله.

المحاضرة الخامسة

3- نموذج النظم :

يقوم هذا النموذج على أساس مفاده أن السياسة العامة هي مخرج للنظام السياسي القائم في المجتمع والبيئة، بمعنى أنها استجابة النظام السياسي للحاجيات والمطالب المطروحة عليه، ويعتمد في ذلك المعلومات المطروحة من خلال **المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية**.

و يعد عالم السياسة دفيد إستون من الأوائل الذين حاولوا استخدام مفهوم النظام لفهم مجريات العملية السياسية. ويرى استون أن التفاعلات السياسية في المجتمع، تكون بمجموعها نظاما عاما للسلوك، بحيث لا يمكن عزل النظام السياسي أو فصله عن النظام الاجتماعي الكلي، مما يجعل من إمكانية التمييز بين الأبعاد والمتغيرات الأساسية داخل النظام السياسي، من حيث عملياته وأفعاله، وبالأخص ما يتعلق بتوزيع القيم واستمرارية الالتزام والطاعة، وبين الأبعاد والمتغيرات البيئية التي تؤثر على هذا النظام السياسي وعلى مخرجاته الناتجة عنه في شكل سياسات عامة.

وتقوم منهجية تحليل مدخل النظم على المقومات والمفاهيم التالية:

- إن السياسة العامة تمثل استجابة النظام السياسي لما ينجم عن البيئة المحيطة من مطالب.

- يتألف النظام السياسي من تلك المؤسسات والنشاطات المتفاعلة في المجتمع، التي تقوم بصنع القرارات، وتوزيع القيم بصورة إجبارية ملزمة في التنفيذ لجميع أعضاء المجتمع.

- تتكون مدخلات النظام السياسي من المطالب، والدعم، والمعارضة، والموارد، والمعلومات الراجعة.

- أن تلك المدخلات بمكوناتها متأثرة ومرتبطة بنوعين من البيئات، البيئة الاجتماعية الداخلية، والبيئة الإجتماعية الخارجية، وما تحتويه من أنظمة فرعية.

- إن الصندوق الأسود يجسد النظام السياسي وعملياته الجارية في كيفية التعامل مع المدخلات، ويتضمن هذا الصندوق العمليات الآتية فيما يختص بتحليل وصنع السياسة العامة:

- التحويل أو التغيير.
- تشكيل وبناء الإجراءات المطلوبة في عملية التحويل، من خلال صانعي السياسة العامة.
- بلورة إطار العمل النفسي والاجتماعي، الذي تتطلبه السياسة العامة، من أجل إخراجها للمجتمع بصورة إلزامية.
- تتكون المخرجات الصادرة عن عمليات الصندوق الأسود، بوصفها السياسة العامة المتخذة.
- تعمل محاور ومفاهيم مدخل النظم، في ظل دورة متكاملة (بيئيا، واجتماعيا، وسياسيا) وبشكل مترابط للإحاطة بالمعلومات حول عملية تحليل وصنع السياسة العامة وتنفيذها، ومعرفة نتائجها وأثارها على أعضاء المجتمع، وضمن إطار كلي للبيئة المحلية والدولية التي تحيط بالنظام السياسي.

يساعدنا هذا النموذج على تنظيم معرفتنا حول صنع السياسة العامة، مثل كيف تؤثر المدخلات البيئية في السياسة العامة وتطبيق النظام السياسي وكيف تحول المطالب إلى سياسة عامة، إضافة إلى تأثير السياسة العامة في البيئة، وكذا معرفة طبيعة القوى والعوامل البيئية المولدة للمطالب المطروحة على النظام السياسي.

وعلى الرغم من إسهامات هذا النموذج في تطوير الدراسات السياسية إلا أنه يأخذ عليه مايلي :

- أن اهتمامه ينصب على مقومات النظام وطرق دعمه وليس على عوامل تغييره وتطويره، فهو يكشف عن عناصر الاستمرار والاستقرار في النظام دون أن يفسر كيف ولماذا يتطور هذا النظام من وضع إلى آخر بصورة دقيقة، وبالتالي فهو غير صالح لتناول النظم السياسية في فترات التغيير الثوري

- ينظر إلى الحياة السياسية نظرة ميكانيكية تتجاهل تعقيداتها وخصائصها المتميزة، حيث يتجاهل التاريخ، علما بأن الظاهرة السياسية ليست مقطوعة الصلة بالماضي.

- الغموض الذي يكتنف كيفية اتخاذ القرارات وصنع السياسة العامة داخل الصندوق الأسود أي النظام السياسي.

4- النموذج المؤسسي :

وفقا لهذا النموذج فإن الأنشطة السياسية والحكومية تتمحور من خلال المؤسسات الرسمية في الدولة وهي: المؤسسة التشريعية، التنفيذية والقضائية بحيث أن هذه المؤسسات الثلاث هي التي تتخذ القرارات وتصنع السياسة العامة، فالسياسة العامة وفقا لهذا النموذج تتبناها وتنفذها الحكومة، وهي التي تضفي عليها ثلاث صفات أساسية وهي :

- الشرعية : بحيث تصبح هذه السياسات تحظى بالالتزامات القانونية التي تفرض على الجهات الأخرى والمواطن الالتزام والعمل بها
- العمومية : (الطابع العمومي) : أي أن السياسة العامة تتميز بطابعها العام، بحيث تشمل كل أفراد المجتمع
- الفرض : (الإجبار) : أي أن الحكومة وحدها هي التي تستطيع أن تفرض عقوبة على من يخالف سياساتها.

إن المدخل المؤسسي من خلال أنماطه الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي، يؤثر في مضمون السياسة العامة، ذلك أن نشأة بعض المؤسسات قد تكون من أجل تفعيل مخرجات السياسة العامة، أو الحد من مخرجات أخرى، وهذا يعني أن أي تغيير مؤسسي مرتبط بتغيير في السياسة العامة، يعني ذلك وجود علاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة العامة، وهما يتصلان بدرجة كبيرة بالقوى الاجتماعية والاقتصادية.

غير أن هذا النموذج لم يعد مجديا في أيامنا هذه، كون أن الدولة لم تعد الفاعل الرئيسي والوحيد في ظل وجود دور بارز لقوى وأطراف أخرى، لذلك اتجه اهتمام المحللين إلى استخدام نظريات تتعلق بدراسة الجماعات والشبكات التي تحكم العلاقات بين الأفراد بدلا من الدولة.

المحاضرة السادسة:

ثانيا- المداخل الفنية لرسم السياسات وصنع القرار:

1 – النموذج الكلي الرشيد :

وفقا لهذا النموذج فإن القرار الرشيد أو السياسة الرشيدة هي تلك التي تحقق أكبر عائد (ناتج) اجتماعي، بمعنى أن يحقق هذا القرار أكبر قدر من الفوائد وبأقل قدر ممكن من التكاليف.

وبالتالي فإنه من غير اللائق حسب هذا النموذج تبني أي سياسة أو قرار حينما تكون التكلفة عالية وتزيد من العوائد المرجوة منها.

ويتكون هذا النموذج من العناصر الأساسية التالية:

- وجود مشكلة محددة، وهي قابلة لأن تدرس بشكل متأني وجديرة بالاهتمام .

- تحديد الأهداف، أي أن صانع القرار يقوم باتخاذ قراره في ظل وضوح الأهداف وأهميتها وترتيبها تبعا لدرجات الأفضلية فيها وترتيبها يكون منطقيا.

- فحص جميع البدائل ودراستها بصورة كاملة.

- تحديد وتحليل النتائج المتوقعة من اختيار البدائل كلها قياسا ومقارنة مع الكلفة.

- إن كل بديل جرى اختياره تجري عليه عملية مقارنة تبعا لما يتوقع عنه من نتائج مع البدائل الأخرى، سعيا لتحديد البديل الأفضل.

وبالتالي يقوم صانع القرار بناء على تلك الخطوات السابقة باختيار البديل الأفضل، الذي يمكن صانع القرار من إمكانية تحقيق الهدف المسطر في البداية وبأقل تكاليف ممكنة بوصفه الأفضل من بين جميع البدائل الأخرى.

تقييم:

- إن هذا النموذج يستوجب بالضرورة أن تكون كل القيم المجتمعية معروفة، وكذا معرفة كل البدائل الممكنة.

- حسب بعض الباحثين، فإن الرشد الكامل لم يتحقق لا في السياسة ولا في غيرها من الميادين نظرا لصعوبة اتخاذ قرار يتسم بالرشد والعقلانية.

2 – النموذج التدريجي :

صاحب هذا النموذج هو : تشارلز لندبلوم (Charles Lindblom) في مقالته الشهيرة: "علم التخبط العشوائي The science of Muddling Through[1]"، ويسميها كذلك بالتدريجية المجزأة Incrementalism Disjointedباعتبار أن صانعي القرارات يفضلون تجزئة المشكلات عند صياغة القرارات، لغرض التمكن من اختيار القرار الذي يحقق في كل منها هامشا مطلوبا من الحل.

يعتبر هذا النموذج أن السياسة العامة ما هي في الحقيقة إلا استمرارية للنشاطات الحكومية السابقة، مع وجود بعض التعديلات التدريجية، أي أن السياسة العامة عملية تراكمية محورها الإضافة لما تم في الماضي، ومحاولة لتحسين الوضع بصورة آنية وجزئية. وعليه فإن البرامج والمشروعات الراهنة وما يتصل بها من سياسيات تتخذ كقاعدة يبنى عليها مع إضافة بعض التعديلات الجزئية.

وتتلخص أهم عناصر هذا الاتجاه حسب لندبلوم في الآتي:

- يركز صانع السياسات العامة على السياسات التي تختلف هامشيا عن السياسات الحالية التي تمثل الوضع الراهن.

- يأخذ صانع السياسة عددا محدودا من البدائل، ولا يقوم بإجراء عمليات تحليلية شاملة لدراسة نتائج البدائل المختلفة.

- ليس هناك حلول جذرية لقضايا السياسات، ولذلك يحاول صانع السياسة تجنب الآثار السلبية المباشرة، وذلك عن طريق الدراسة المتكررة للمشكلة، ولذلك ليس هناك تعريف واحد لمشكلة معينة، بل تظل عملية تعريفها مستمرة، ولذلك ليس هناك حل واحد أمثل للمشكلة.

- يركز هذا المدخل على الأسلوب العلاجي الموجه نحو تخفيف حدة المشاكل الحالية، وليس أسلوبا موجها نحو تحقيق أهداف مستقبلية.

- يشجع عملية التفاوض والمساومة بين الجماعات التي لها اهتمام بالقضية موضوع السياسة العامة.

- يسمى هذا المدخل بأسلوب المشي في الوحل لأنه يركز على السير والتقدم بخطى بطيئة ولا يركز على التخطيط طويل الأجل.

إذن السياسات العامة حسب هذا المدخل هي حصيلة "الأخذ والرد" والاتفاق بين عدد من المشاركين الحزبيين في عملية صنع واتخاذ القرار، ومن ثم التراكمية تتميز بأنها تعد مقبولة سياسيا لأنها تسهل الوصول إلى الاتفاق في المواضيع المختلف عليها بين الجماعات، وقد يصبح البرنامج المعدل والمكيف هو الأنسب بدلا من الالتزام بالطريقة القائلة "احصل على كل شيْ أو لا شيْ" وطالما أن متخذي القرارات في ظل ظروف عدم التأكد حيث يتعاملون مع التوقعات المستقبلية لتصرفاتهم، فإن القرارات التدريجية تقلل من أخطاء عدم التأكد ومن تكاليف المغامرات التي قد تتخذ لها القرارات البديلة، وهي تتلاءم مع الواقع الذي يتميز بمحدودية الوقت المتاح لأخذ القرارات، ومحدودية المعلومات والقدرات لديه لاتخاذ القرارات البديلة و الأكثر من ذلك فإن الناس بطبيعتهم عمليون وواقعيون أكثر فهم لا يبحثون عن الحلول

المثالية في القرارات التي يتعذر تنفيذها ويفضلون الحلول الواقعية و الممكنة.وباختصار فإن النظرية التدريجية يمكن أن تسهم في صنع قرارات عملية مقبولة ومحدودة.

تقييم:

-إ ن هذا النموذج يركز على الأهداف القصيرة المدى وليس على التخطيط الطويل.

- يحافظ على التواصل وعلى الاستمرار في الحاضر عن طريق تغيير جزئي في القرارات.

3 – نموذج الفحص المختلط :

صاحب هذا النموذج هو أميتاي إيتزيوني Amitai Etzioni ، الذي دعا إلى ضرورة إيجاد نموذج توفيقي في عملية صنع القرار واتخاذه، بحيث يأخذ هذا النموذج من النموذجين الكلي الرشيد والنموذج التدريجي، حيث اعتبر إيتزيوني أن عملية التخطيط والتنفيذ وظيفتان متكاملتان، ما يعني أن مرحلة التخطيط تستدعي اعتماد النموذج الكلي الرشيد، فيما تتطلب عملية التنفيذ اعتماد النموذج التدريجي.

وجاءت أفكار إيتزيوني بناء على الانتقادات التي وجهها إلى النموذج العقلاني على أساس أنه نموذج خيالي، وأن صانع القرار هو الإنسان الذي لا يمكن أن يتصف لكل صفات الكمال التي تؤهله لاتخاذ قرار رشيد، كما وجه انتقادات للنموذج التدريجي تجلت في أن الإنسان لا يعرف كل البدائل، وأن هذا النموذج يركز على حاضر المؤسسة وماضيها دون الاهتمام بالمستقبل.

وبالتالي فإن اتزيوني حاول التوفيق بين النموذجين من أجل الحصول على نموذج قائم على الدمج بين العقلانية والتدريجية التي تعتبر الأسس التي يقوم عليها نموذج الفحص المختلط.