

صنع السياسات العامة

تأليف

الدكتور جيمس أندرسون

جامعة هيوستن - تكساس

ترجمة

الأستاذ الدكتور عامر الكبيسي

دكتوراه الادارة العامة - جامعة تكساس



دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة



مقدمة المؤلف

حظيت دراسة السياسة العامة باهتمام بالغ وتداول واسع من لدن علماء السياسة في السنوات الأخيرة . فكثيرون هم الذين أبدوا رغبة أو أسهموا فعلاً في دراستها وتحليلها والانشغال بتخصصاتها الفرعية، كما أن المدارس والبرامج التي كرس لتدريسها والبحث فيها في تزايد مستمر . وقد تبلورت المنظمات والهيئات المتخصصة بدراساتها وظهرت المجالات العلمية المتخصصة بقضايا السياسات العامة وموضوعاتها فأصبحت متاحة للدارسين، ونذكر منها على سبيل المثال مجلة تحليل السياسات ومجلة علم السياسات ومجلة دراسات السياسات .

وعلى الرغم من هذا الاهتمام المتزايد بالسياسات العامة فلا يزال عدم الاتفاق قائماً حول ما يقصد بالسياسة العامة وحول كيفية دراستها وحول شرعية اهتمام علماء السياسة بموضوعاتها . فهناك من يرى أن العمليات وليس السياسات هو ما ينبغي على علماء السياسة أن يركزوا عليه، وهناك من لا يعير انتباهاً لمثل هذه التساؤلات مؤكداً ضرورة الخوض في تفاصيل العمليات والسياسات العامة من جانب المختصين بالعلوم السياسية، ونحن مع هؤلاء ولهم نقدم هذا الكتاب .

فمدخل السياسات العامة في العلوم السياسية يهتم بكلا المجالين معاً؛ فالأول يركز على مشاكل السياسات العامة كالتضخم وتكافؤ الفرص في التشغيل أو بالعلاقات مع الاتحاد السوفيتي ومن ثم يأتي الاهتمام بما تم عمله وكيف تم ذلك وما هي انعكاساته ونتائجه . فدور المؤسسات والعمليات والعناصر السياسية مثل دور الرأي العام، كلها تؤخذ بنظر الاعتبار لكونها تساعد في تحديد نوع الفعل الصادر من الحكومة إزاءها .

ولقد اعتمدت في هذا الكتاب مدخل صنع السياسات العامة وتحليلها لكونه يعالج ويتناول جميع الصعوبات المحيطة بالحقل علماً أننا لن نطرح إجابات نهائية أو حقائق مطلقة حول الموضوع ولن نتناول المحتوى الذي تناوله السياسات العامة على

الرغم من الإشارة لبعضها في الفصل الخامس . وبقراءة هذا الكتاب يمكن للطالب الدارس الحصول على قدر أفضل لفهم واستيعاب وتحليل الصعوبات التي تعترض صنع السياسات العامة المستقبلية .

وأود أن أشكر مساعدة ألن ستون وبروس أوبنهايمير من جامعة هيوستن وجون مورمن من جامعة أريزونا على تعاونهم في إعداد هذه الطبعة .

المؤلف : جيمس أندرسون

جامعة هيوستن

مقدمة المترجم

على الرغم من كثرة الكتب العلمية التي كتبت ونشرت حول موضوع السياسات العامة في الأدبيات الغربية وظهر العديد من الدوريات التي تولي اهتمامها بالبحوث والدراسات الميدانية والتحليلية المتعلقة بها والتي ظهرت بعد نشر هذا الكتاب، فإن مكتبتنا العربية لا تزال تخلو من أي كتاب عنها ناهيك عن غياب الدوريات ومحدودية المقالات والبحوث التي تعنى بهذا الموضوع على صعيد أقطارنا العربية وحتى مطلع العقد الأخير من القرن العشرين.

وترجمتنا لهذا الكتاب تعد محاولة متواضعة للتعريف بهذا الفرع الحيوي من فروع الإدارة العامة ولفت الأنظار إلى ماهيته وأهميته وتعميق المعرفة بتحليل السياسات العامة ومناهجها وأدواتها التي لم يعد بالإمكان التغاضي عن ممارستها والخوض في ميادينها.

والذي نأمل هو أن يكون نشر هذا الكتاب خير عون لطلبة الإدارة العامة، ولراسمي السياسات العامة، وأن يؤدي نشره باللغة العربية إلى تشجيع طلبتنا وباحثينا على تحمل مسؤوليتهم للنهوض بالبحوث والدراسات العميقة حول السياسات العامة في أقطارنا العربية بعامة وعلى صعيد قطرنا العراقي بخاصة، وأن يخضعوا سياستنا المتعلقة بالتنمية الشاملة للتحليل والتعليل والتقييم ويتابعوا خطوات صنع السياسات وتنفيذها ويتبادلوا المشاكل والتحديات التي تواجه القيادات السياسية والإدارية، أو تحول دون تحقيق الطموحات والأهداف الرامية إليها. ولا بد هنا من توجيه الشكر للدكتور خالد الهيتي الذي راجع مسودة الكتاب وأبدى بعض الملاحظات حول ترجمة بعض المصطلحات والنصوص، وكذلك الدكتور جميل نصيف الذي راجع الكتاب كخبير للسلامة اللغوية.

أ. د عامر الكبيسي

قطر، الدوحة، ١٩٩٨

جدول المحتويات

الصفحة	الموضوع
5	مقدمة المؤلف
7	مقدمة المترجم
الفصل الأول	
دراسة السياسة العامة	
14	ما السياسة العامة
19	لماذا ندرس السياسة العامة
23	نظريات اتخاذ القرار
29	معايير القرار وقيم متخذي
31	بعض الاتجاهات لتحليل السياسات العامة
الفصل الثاني	
صانعو السياسة وبيئتهم	
45	بيئة السياسة
55	صانعو السياسة العامة الرسميون
63	المشاركون غير الرسميين
69	مستويات السياسة
الفصل الثالث	
صياغة السياسات وتبنيها	
77	مشاكل السياسة العامة
81	جدول أعمال السياسة
90	صياغة مقترحات للسياسة العامة
98	صنع قرارات السياسة
106	أنماط صنع القرارات

الفصل الرابع

تنفيذ السياسات

124	من ينفذ السياسة
129	العملية الإدارية
139	صنع السياسة الإدارية التنفيذية
146	الاذعان

الفصل الخامس

السياسات العامة

159	تصنيفات السياسات العامة
172	تقنيات السيطرة
180	ديناميكية وضع السياسات

الفصل السادس

أثر السياسة: التقويم والتغيير

191	أثر السياسة
198	مشاكل تقويم السياسات العامة
203	عمليات تقويم السياسة
207	البعد السياسي للتقويم: حالة دراسية
210	لماذا لا تحقق السياسات آثارها المتوخاة
213	الاستجابة للسياسة

الفصل السابع

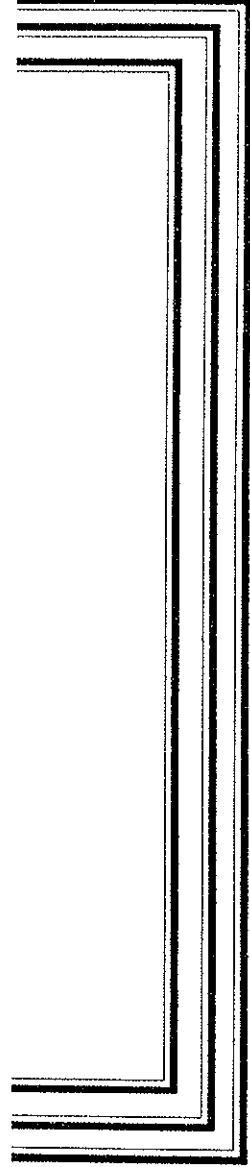
دراسة السياسة العامة والمصلحة العامة

223	المشاكل المنهجية
226	المصلحة العامة
231	الهوامش والمصادر المشروحة



الفصل الأول

دراسة السياسة العامة



الفصل الأول

دراسة السياسة العامة

نتيجة للتدخل الأمريكي في جنوب شرق آسيا خلال الستينات والسبعينات فإن أكثر من خمسة وأربعين ألف جندي أمريكي فقدوا حياتهم وآلاف متعددة منهم جرحوا وعشرات المليارات من الدولارات أنفقت في هذه الحرب التي دارت رحاها في الهند الصينية وعلى مجهودها الحربي، وقد نظمت المظاهرات واضطر العديد من الشباب الأمريكي إلى دخول السجون أو الهجرة إلى كندا بسبب رفضهم الالتحاق بخدمة الجيش والمشاركة في الحرب، كما تزايدت النقمة والكراهية للحكومة من جانب مواطنيها وفقد أغلبيتهم ثقتهم بها.

وقد كان من الصعب تقدير الأثر السلبي الذي تركته هذه الحرب على أمريكا ناهيك عن أثرها على جنوب شرق آسيا وبقية أقطار العالم.

كما إن ابن المدينة الأمريكي الذي يسوق سيارته في الطريق السريع ويضطر إلى قضاء ساعات من الانتظار وخلال أوقات الازدحام مسجوناً بسيارته، هو الآخر يعاني من تأثير السياسة العامة المتنوعة التي ركزت على الطرق السريعة وساعدت على إبقاء أسعار الوقود منخفضة وأهملت النظام المروري ونظام النقل العام وساعدت على توسع المدن وانتشارها، في حين أن سياسات عامة أخرى بديلة للنقل يمكن أن تحقق نتائج أفضل لو تمت مناقشتها. وباختصار إن نظام الطرق الحالي المعوق للاتصالات ليس طبيعياً، وهذه المشاكل الناجمة عنه ليست عفوية بل نجمت عن السياسات العامة التي اتخذت بالتعاقب.

والتحدث عن السياسات العامة أمر شائع في الحياة العامة ومثلما هو شائع في

قائمة الدرس ، وقد يستخدم المصطلح في إطاره الواسع (كالسياسة الخارجية الأمريكية) أو (السياسة الاقتصادية السوفيتية) أو (السياسة الزراعية في أوروبا الغربية) أو يستخدم في إطار ضيق جداً كالسياسة المتعلقة بإزالة الجليد من الطرقات . فهي إذن ليست موجهة لفرد أو لأحد بذاته وإنما هي تؤثر بعمق في نمط الحياة للمواطنين عامة .

وبعامة فإن مصطلح (السياسة) يستخدم للإشارة إلى سلوك الفاعل سواء كان مسؤولاً حكومياً أو لجنة أو جهة رسمية أم مجموعة منهم لتعمل في نطاق أو نشاط معين وهو معنى يلائم شيوع المصطلح في أوساط العامة . لكن ما نحتاجه هنا ونحن نتناول تحليل السياسات العامة وعملية صنعها هو تعريف يتصف بمزيد من الدقة ليسهل الفهم والتواصل بين الدارسين .

ما السياسة العامة؟

إن أدبيات العلوم السياسية مليئة بتعريفات هذا المصطلح ، وكل من أسهم في إعطاء تعريف ما لا بد أنه حاول أن يكون أدق من غيره ممن انتقدوا تعريفاته ؛ ولكن قليلة هي التعريفات التي سنذكرها أو نعول عليها لعدم ملائمتها موضوعنا . الذي نبحث عنه هو تعريف أو مصطلح علمي (Operational Concept) يمكن تحديد خصائصه .

هناك تعريف واسع للسياسة العامة يقول بأنها : «العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها»⁽¹⁾ ، وهذه السعة والشمولية تجعل أغلب الدارسين غير متأكدين من حقيقة المعنى وربما لا يسعفهم بأي تصور .

وتعريف آخر يقول : إن السياسة العامة هي : «تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل»⁽²⁾ ، وهو تعريف فيه بعض الصحة ولكنه لا يتناول الاختلاف بين ما تقرره الحكومة وما تفعله فعلاً ، بل إنه قد ينصرف إلى أعمال لا تدخل ضمن السياسة العامة

كتعيين شخص أو منح شهادة. أما رجاردر روز (Rose) فعرف السياسة بأنها: «سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلاً أو كثيراً»، وأن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلاً وليست قرارات منفصلة⁽³⁾، كما إن تعريف روز يتضمن الفكرة المهمة القائلة بأن السياسة ليست قراراً بفعل شيء وإنما برنامج أو نسق من الأنشطة غير المحددة. وأخيراً دعونا نقف عند تعريف كارل فردريك (Friedrich) والذي يقول: «إن السياسة هي برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود»⁽⁴⁾، فالسياسة هنا موجهة نحو أهداف وهذا ما يجعل فيها سلوكاً هادفاً وموجهاً على الرغم من أن أهداف الحكومة قد يصعب فرزها أحياناً على وجه التحديد، وأن المطلوب من السياسة هو بلورة ما يتم فعله وليس مجرد افتراض أو مقترح يمكن أخذه.

ومع مراعاة الصعوبات التي تثيرها التعريفات أعلاه نطرح تعريفاً لها: «السياسة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع»، فالتعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه تمييزاً للسياسة من القرار الذي هو مجرد خيار من بين البدائل.

والسياسة العامة هي تلك التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علماً أن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة، كما يقول ديفيد ايستن، من جانب النظام السياسي، وهؤلاء عادة هم المشرعون والقياديون والحكام والملوك والرؤساء والمجالس والهيئات العليا، إنهم هم المسؤولون وهم الذين يتمتعون بالسلطات لرسم السياسات والتصرف في إطار صلاحياتهم التي تكون عامة مقيدة ومحددة وليست مطلقة⁽⁵⁾.

ولا بد هنا من تحديد بعض المفاهيم للسياسة العامة كما عرفت هنا وعلى الوجه التالي :

- 1- إنها تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، فالسياسات العامة في ضوء الأنظمة السياسية لا تتضمن أشياء تحدث توأ.
 - 2- إنها تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة المنقطعة؛ إنها على سبيل المثال تشمل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين.
 - 3- وتشمل السياسات العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة للتجارة أو لمعالجة التضخم أو لمعالجة مشكلة السكن ولا تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله، فعندما تروج الحكومة أرباب العمل أن يرفعوا من مستوى أجور العمال ويحسنوا أوضاعهم المعاشية ثم تترك الأمر لهم فلا يفعلون شيئاً، فإن هذا الرجاء لا يسمى سياسة عامة لتحديد الأجور. إن الوعود والأمني شيء والسياسة العامة شيء آخر.
 - 4- وقد تكون السياسة العامة إيجابية في صياغتها مثلما تكون سلبية، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين وقد تنهى عن القيام بتصرفات غير مرغوبة أو قد يعد سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه. فالحكومة قد تتبنى مثلاً سياسة (عدم التدخل) المسماة بـ: (Laissez Fair) أو رفع اليد (Hands off) في ميدان أو قطاع ما أو إزاء ظاهرة محددة بذاتها، فهي في كل هذه الأحوال تؤثر بموافقها على السكان أو على المعنيين بهذه الأمور.
- وأخيراً فإن السياسة العامة لا سيما في شكلها الإيجابي، أي: الأمرة ينبغي أن تكون شرعية وقانونية حتى تصبح ملزمة للخاضعين لها، كذلك التي تنص على دفع

الضرائب والرسوم، وهذا ما يحتم صدورها عن الجهات المخولة بذلك وعبر المراحل والخطوات التي يستلزمها تحقيق الشرعية. ويمكن فهم مصطلح السياسة العامة بصورة أدق حينما يجزأ إلى أصنافه مثل مطالب السياسة العامة، القرارات، التصريحات، المخرجات، العوائد وليس من الضروري أن تظهر هذه الأصناف بنفس التسلسل في الواقع العلمي، ومع ذلك سنعرضها بإيجاز.

مطالب السياسة:

وتشمل كل ما يُطرح على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أم من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، وذلك للتحرك إزاء قضية معينة أو التوقف عن المضي في اتجاه ما. وهذه المطالب تتراوح بين الإلحاح على الحكومة لفعل شيء ما والمقترحات المحددة المطالبة بفعل محدد ذاته، كأن تكون المطالبة من جانب بعض النقابات للعمل بوقف الإدارة عن تسريح عمالها أو كف بعض النقابات عن التدخل في شؤون الإدارات⁽⁶⁾.

فالمطالب المطروحة من جانب العامة تولد الحاجة إلى إثارة الانتباه لسياسات عامة وتعد نقطة البدء في دراسة عملية صنعها.

قرارات السياسة:

وتشمل ما يصدره الموظفون العموميون المخولون بإصدار الأوامر والتوجيهات المحركة للفعل الحكومي. فقرار مجلس النواب الأمريكي عام 1890 بلائحة شيرمان يعتبر قراراً سياسياً، كذلك القرارات الصادرة عام 1911 والمسماة بسياسة عدم الثقة (Antitrust Policy). فقرارات كهذه ربما تتعارض مع العديد من القرارات الروتينية اليومية المعتمدة على تطبيق سياسة عامة، كتلك القرارات الصادرة عن إدارة المحاربين القدماء التي تحسم حقوقهم وتعد بمئات الألوف. فقرارات السياسة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.

تصريحات السياسة:

وهي تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بسياسة عامة، وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وآراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها، وقد تكون هذه المقالات غامضة أحياناً، ونلمس ذلك في اختلاف وجهات النظر أثناء تفسير ما يرد على لسان الرؤساء في أمريكا وفرنسا وروسيا من أقوال وعبارات وكذلك يحدث حول ما تصدره مستويات حكومية حول قضايا التلوث البيئي أو قضايا الطاقة أو غيرها من التصريحات.

مخرجات السياسة:

وهي الانعكاسات المحسومة الناجمة عن السياسة العامة وفي ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يتلمسها المواطنون من الأعمال الحكومية، ولا تشمل الوعود والنوايا والأموال المستحصلة من الضرائب والطرق التي يتم إنجازها والخدمات المقترحة والقيود التي ترفع من تبادل السلع، كلها أمثلة على مخرجات السياسة. وقد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة عما يتوقع تحققه أو ما تنص عليه السياسة نفسها.

وهنالك قوانين كثيرة مسطرة في الكتب والوثائق القانونية، وفيها يتناول تفاصيل منظمة للحياة كتلك المتعلقة بالترفيه والمتع أيام الأحاد (العطل الأسبوعية) تظل غير مطبقة، وإن ما يحدث فعلاً بعيد عما تستوعبه السياسة العامة المتخذة.

عوائد السياسات:

وهي النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة والتي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل. وسياسات الرفاهية مثال يمكن أن يضرب لقياس الحصيلة المتحققة هنا من خلال المبالغ المقترحة

فعالاً للمستفيدين من هذه السياسة، وكذلك عددهم ومعدل ما يحصل عليه كل منهم . ولكن ما حصيلته ذلك العمل وتلك المساعدات؟ هل أدت إلى زيادة الأمان لدى الأفراد وزيادة المتعة والارتياح عندهم أم إنها قللت من مبادراتهم ونشاطاتهم؟ وهو سؤال قد يصعب الإجابة عليه ولكن إثارته قد تساعدنا على فهم العلاقة بين السياسة والمتحقق الفعلي والنهائي منها، وهو ما ينبغي مراعاته من جانب محللي السياسة العامة وصانعيها، وهي تساعدنا على التأكد مما إذا كانت السياسات العامة تصب في الوعاء الموجهة إليه وتتوصل إلى الأهداف التي شرعت من أجلها أم لا، وهذا التساؤل يدخل في تقييم السياسات العامة التي سيخصص لها فصل لاحق .

لماذا ندرس السياسة العامة:

اعتاد علماء السياسة سواء في تدريسهم أو في بحثهم على الاهتمام بالعمليات السياسية للتشريع مع التحليل والانتخاب إضافة إلى اهتمامهم بعناصر النظام السياسي مثل الرأي العام والجماعات الضاغطة، وهذا لا يعني أنهم لا يهتمون بالسياسة ولكنهم يركزون على السياسة الخارجية والسياسات المدنية لحقوق الإنسان والحريات العامة وتلك التي يسميها سالزبري (Salisbury) بالسياسات الدستورية، وهي السياسات الموجهة للعديد من القرارات المحددة للسلطات الفدرالية وسلطات الولايات والمدن المحلية⁽⁷⁾ . كما يهتم آخرون منهم بما ينبغي أن تفعله الحكومات من أعمال تدعو لها السياسات العامة، فهم بذلك يحكمون قيمهم في حقلهم الأكاديمي خلافاً لما يراه علماء السياسة المعاصرون الداعون إلى جعل علم السياسة محايداً وموضوعياً، وهم بذلك يهتمون بدراسة السياسة العامة باعتبارها عملية ونشاط تخضع للتعليل والتحليل وفرز الأسباب والمسببات، وهذا ما يؤكدّه ثوماس داي (Dye) قائلاً: «إن علم السياسة يتضمن أيضاً دراسة السياسة العامة كمضمون يحلل القوى المجتمعة الضاغطة والخطوات الإجرائية والمؤسسية التي تمر بها والنتائج التي تترتب عليها سواء على النظام السياسي أو على المجتمع المستفيد، إضافة إلى الأعراض الجانبية غير المتوقعة التي تنجم عنها»⁽⁸⁾ .

والأسئلة الآتية تعد من بين الاهتمامات التي ينبغي لعلماء السياسة الإجابة

عليها:

- ما هو المضمون الحقيقي لسياسة عدم الثقة؟
- ما تأثيرات السياسات العامة للتصنيع والتمدن على مستوى الرفاهية؟
- كيف يؤثر تنظيم المجلس البرلماني على طبيعة ومضمون السياسات الزراعية العامة؟
- هل إن الانتخابات تؤثر على اتجاهات السياسة العامة؟
- هل لبرامج الرفاهية علاقة أو ارتباط بالاستقرار السياسي؟
- من المستفيد من سياسة الضرائب أو من برامج التجديد الحضري ومن هم غير المستفيدين؟

وهذه الأسئلة تقودنا إلى السؤال الرئيسي المطروح في بداية هذا الجزء: لماذا ندرس السياسة العامة؟ أو لنضعه بلغة أخرى لماذا نشغل بتحليل السياسات العامة؟ فالجواب المقترح هو أننا ندرسها لأسباب علمية ومهنية وسياسية⁽⁹⁾.

الأسباب العلمية:

يمكن دراسة السياسات العامة لاكتساب معرفة أكبر حول مصدرها وعملياتها وجذورها والمراحل التي مرت بها ومدى أهميتها للمجتمع، وهذه المعلومات بدورها تزيد من فهمنا للنظام السياسي والمجتمع بعامة فهي تعتبر متغيراً مستقلاً أو متغيراً تابعاً للتحليلات العلمية في حقل السياسة. فحين تكون السياسة العامة متغيراً تابعاً فإن اهتمامنا ينصب على العوامل السياسية والبيئية التي تسهم في صياغة مفهومها. فمثلاً كيف تتأثر السياسة العامة بتوزيع السلطات بين الجماعات الضاغطة والمؤسسات الحكومية، كيف يؤثر معدل الدخل القومي والتحضر في توجيه السياسة

العامّة؟ أما حين نتعامل مع السياسات العامّة بوصفها متغيّراً مستقلاً فإنّ التركيز يتحول نحو تأثير السياسات العامّة على النظام السياسي والبيئة . فكيف تدعم السياسات العامّة النظام السياسي والخيارات المستقبلية التي يتطلع إليها؟ وما هو تأثير السياسة في الكينونة الاجتماعيّة؟ هذه الأسئلة تشكل محور الاهتمام هنا .

الأسباب المهنيّة:

يفرق دون برايس (Price) بين المقولة العلميّة التي تهدف إلى كشف المعرفة والمقولة المهنيّة التي تتمحور حول تطبيق المعرفة العلميّة وتوظيفها في معالجة المشاكل والظواهر المجتمعيّة⁽¹⁰⁾ .

ولن نقحم أنفسنا بمعضلة قائمة عما إذا كان علماء السياسة ملزمين بشرح ووصف أهداف السياسات العامّة ، وهي قضية يختلف حولها المعنيون بين داعٍ لذلك ورافض بحجة أن عالم السياسة لا يختلف عن أي مواطن آخر في مناقشة الهدف النهائي للسياسة العامّة . ولكن الذي لا يوجد خلاف بشأنه هو أننا كلما زادت معرفتنا بالعوامل التي أدت إلى صنع السياسة العامّة وبالتنتائج المترتبة عليها ، زادت قدرتنا على معرفة ما يتعين على الأفراد والجماعات والمنظمات أن تفعله لتحقيق أهداف سياساتهم العامّة . وهذه المعلومات توجهنا نحو نوعيّة السياسات المطلوبة لتحقيق أهدافنا ، وكذلك لمعرفة القوى والمتغيّرات المجتمعيّة والسياسيّة التي نوظفها لصنع تلك السياسات العامّة . بمعنى آخر إنها تساعدنا على القول إذا كنا نريد منع الاحتكار الاقتصادي فلا بد أن نفعل كذا وكذا . فالأسئلة من هذا النمط علميّة في طابعها وتستلزم دراسة علميّة وما من شك في أن تغيير المعرفة العمليّة يُعدّ من مستلزمات التصدي للمشاكل الواقعيّة التي تعاني منها المجتمعات .

الأسباب السياسيّة:

كذلك تمت الإشارة إلى أن الاختلاف في وجهات النظر حول دور علماء السياسة في مناقشة أهداف السياسات العامّة . فالغالبية ترى أن دورهم يقتصر على

تشخيص تلك السياسات الأنسب والأفضل للوصول إلى الأهداف المتفق عليها، في حين أن آخرين يرون أن علماء السياسة لا يمكنهم أن يعضوا أعينهم عن الواقع ومشاكله وأن يكونوا بلا قيم تحدد مواقفهم من الأهداف المطروحة لتقرير الأهداف الأنسب. وكما هو معروف فإن هناك عدم اتفاق حول ما يعتبره المجتمع سياسة صحيحة أو حول الغرض الصحيح للسياسة، فجهود علماء السياسة تتركز في تسليط الضوء على ما هو صحيح. ولا بد لنا هنا من التمييز ظاهرياً بين تحليل السياسة وتأثير السياسات العامة، فالأولى تركز على فحص ووصف الأسباب والآثار المترتبة على السياسة، فيمكن أن تحلل صنع ومضمون وتأثير سياسات معينة. على سبيل المثال، في الحقوق المدنية أو التجارة الدولية دون محاولة الموافقة عليها أولاً. أما تأثير السياسة (Policy Advocacy) فتركز على ما تريد الحكومة أن ترسمه أو تصنعه من سياسات، وكيفية مشاركة الآخرين وإقناعهم وامتصاص معارضتهم لها. فالمرشح لوظيفة حكومية يمكن أن يكون أداة فاعلة في نصرته السياسات العامة، فالرئيس كارتر وجيرالد فورد كمرشحين للرئاسة عام 1976 كانا يطرحان تفضيلاتهما على السياسات العامة الخارجية والداخلية. وكتابنا هذا يركز على تحليل السياسة العامة وليس على مناصرتها وتفضيلها.

لغلق باب النقاش هنا لا بد من الإشارة إلى أن لتحليل السياسات العامة ثلاث اهتمامات أساسية هي:

- 1- أنها تشرح السياسة موضوع البحث والتحليل ولا تقرر السياسة المناسبة.
- 2- أنها تبني المنهجية العلمية الاجتماعية لتحديد أسباب ونتائج السياسات العامة.
- 3- يتم التركيز هنا على تطوير نظريات عامة وصادقة تتعقب بالسياسات العامة وصنعها مما يجعل الوسائل التي تقترحها قابلة للتطبيق في المنظمات والهيئات العامة لرسم السياسات (11).

وبذلك تصبح عملية تحليل السياسة علمية من جانب ومراعية للظروف والمشاكل الواقعية المحيطة بها من جانب آخر ، فالتحليل ضمن الإطار المعياري أو ضمن الإطار الواقعي ليسا خيارين يمكن تفضيل أحدهما على الآخر .
نظريات اتخاذ القرار:

إن علماء السياسة والعلوم الاجتماعية طوروا عدد من النماذج والمداخل والمفاهيم والخطط لتحليل السياسات العامة وعناصرها الفرعية وعلى رأسها اتخاذ القرارات . بل إن التنظير حول السياسات العامة يزيد على اهتمامهم بالدراسة الميدانية لها ، علماً أن التنظير وما يطرحه من نظريات ومنطلقات تعد ضرورية لأغراض التحليل والبحث وتسهيل الاتصالات وتقديم الايضاحات اللازمة لفهم وصنع وتنظير السياسات العامة ، فبدون هذه النظريات الإرشادية والمعايير المنهجية يتعذر التحليل والتركيز على العناصر الأساسية أو تحديد المعلومات اللازمة لذلك . وقد يتيه المحلل في ميادين السياسة المتفرعة التي تبعده عن غرضه ، فالذي نجده ونصل إليه يعتمد جزئياً على ما نبحت عنه في إطار المفاهيم والنظريات البحتة .

وفي هذا الجزء وما يتبعه من صفحات سنتناول عدداً من المفاهيم والنماذج الشائعة في دراسة السياسة العامة دون أن نحاول تقرير ما هو الأنسب والأصح منها ، ولكن قبل ذلك نحتاج إلى التمييز بين صنع القرار وصنع السياسة ، وهو ما يفتقر في أدبيات الإدارة والسياسة وحتى حين نجده فقد يفتقر للدقة . فصنع القرار يتضمن اختياراً بعد المفاضلة بين بدائل متنافسة بنظريات صنع القرارات تتناول الكيفية التي يتم بموجبها هذا الاختيار .

أما السياسة وفقاً لما عرفناه من تعريفات وللتعريف الذي يطرحه هذا الكتاب «فهو برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكلة أو قضية تثير الاهتمام» . فصنع السياسة يتضمن إطاراً أو حلقات عمل موزعة عبر سقف زمني

ونحتاج إلى قرارات روتينية وأخرى إبداعية وإجرائية ، فالسياسة العامة يتعذر تعريفها بأنها قرار فردي ، فبرنامج العمل هو الذي يعرف السياسة ويميزها وليس الحادثة المفردة أو المستقلة .

وسنعرض هنا ثلاث نظريات لاتخاذ القرارات تركز على المراحل وعلى النشاطات الداخلة في اتخاذ القرارات ، وهي تفسر كيف تتخذ القرارات من قبل الأفراد والجماعات ، وهي قابلة للتطبيق . ولكونها تطرح توجيهات حول كيفية اتخاذ القرارات ، فإنها قد تعد معيارية ؛ وسوف لن يكون التمييز بين النظريات التطبيقية والنظريات المعيارية سهلاً كما نلاحظ هنا .

نظريات الرشد الشاملة Rational - Comprehensive

وهي من أكثر النظريات انتشاراً وربما قبولاً ، وهي تناول العناصر الآتية :

- 1- إن متخذ القرار يواجه مشكلة محددة وهي قابلة لأن تحاصر وتدرس ، وهي جديدة بالاهتمام مقارنة بالمشاكل الأخرى .
- 2- إن الأهداف والقيم والمقاصد التي تقود متخذ القرار واضحة ومرتبة تبعاً لدرجة أهميتها .
- 3- إن البدائل المختلفة لمواجهة المشكلة قد فحصت وحددت .
- 4- إن النتائج المتوقعة من اختيار البدائل قد طرحت في إطار العوائد إلى الكلفة .
- 5- إن كل بديل وما يتوقع عنه من نتائج يمكن مقارنته مع البدائل الأخرى .
- 6- وأخيراً فإن متخذ القرار سوف يختار البديل الذي يضاعف إمكانية تحقيق الغرض ، والقيم ، والأهداف .

إن نتائج هذه العملية بخطواتها هي التوصل إلى قرار رشيد يوصل إلى الأهداف المقصودة ، غير أن هذه النظرية تعرضت للنقد ، حيث يقول جارلس لندبلوم

(Lindblom): إن متخذي القرارات لا يواجهون مشاكل محددة ومشخصة ومفرزة من غيرها، لذلك فإنهم بحاجة إلى جهد لتشخيص المشكلة وتحديد لها، فمثلاً حين يقول الناس: إن الأسعار تتصاعد بسرعة، ولا بد من التحرك للوقوف بوجه التضخم، ترى ما المشكلة هنا؟ هل يتعلق الأمر بتزايد الطلب؟ أو بقلّة العرض من المنتجات والخدمات أو بتدخل الدولة في الاتحادات والتسعير وبالسيكولوجية التضخمية أو بمزيج من هذه العوامل؟. إن التصدي هنا لا ينصب على التضخم، بل على الأسباب المولدة للتضخم، وهي عديدة وقد يتعذر حصرها، فتحديد المشكلة من جانب متخذ القرار يعد مشكلة بذاته.

والنقد الثاني لنظرية الرشد والشمولية يتلخص بالقول بأنها ليست واقعية بمطالباتها من متخذ القرار، فإنها تفترض أنه قادر على جمع المعلومات اللازمة لجميع البدائل المرتبطة بالمشكلة أو يملك مثل هذه المعلومات، وأن بإمكانه تحديد التوقعات لكل بديل تحديداً دقيقاً مثلما يتمكن من تحديد التكاليف والمتطلبات ليقارن بين الكلفة والإيراد لهذه البدائل المتعددة. في حين أن تأمله هذه العناصر والمكونات المطلوبة لها سيقعنه أن هناك محددات وعوائق تحول دون تحققها على الوجه المطلوب، ومن هذه نذكر: محدودية الوقت، صعوبة الإحاطة بالمعلومات الوافية، ما يترتب على التوقعات المستقبلية إضافة إلى تعذر إجراء الحسابات الدقيقة للمفاضلة بين البدائل، وهذا الأمر سيظل صعباً حتى لو تم استخدام الجهاز المعجزة المسمى بالحاسوب الآلي في إجراء هذه الخطوات. ولا نريد أن نضخم هذه المشكلات وما يتصل بها من انتقادات كما يفعل البعض، ولكن لا بد من الاعتراف بأن من حق أي متخذ قرار مهما كان رشيداً أن يعفى من فعل المستحيل أو توقع الخطأ منه.

إضافة إلى ما تقدم، فإن المظهر القيمي لنظرية الرشد خضع للكثير من الانتقادات، فمتخذو القرارات الحكوميون كثيراً ما يواجهون اختلافاً في المواقف حسب اختلاف القيم ووجهات النظر التي يتأثرون بها. وقد يخلط متخذو القرارات

بين قيمهم الذاتية وقيم الجماهير ، كما أن الفرز بين الحقائق والقيم لا يمكن التوصل إليه في التطبيق ، فقد يؤدي البعض إقامة سد على المياه المنحدرة للسيطرة على الفيضان بينما يرى البعض الآخر بقاء هذه المياه لاعتبارات بيئية وجمالية ، ولا يمكن الفصل بين الفريقين بمجرد تحكم الحقائق العملية والحسابات المادية ، نظراً لأن القيم هنا لها اعتباراتها القيمة .

وأخيراً فإن هناك مشكلة التكاليف غير المنظورة (Sunk Costs) ، فالقرارات السابقة والالتزامات التي تفرضها الاستثمارات المرتبطة ببرامجها قد تغفل بعض البدائل التي تعذر التنبؤ بها سواء على المدى البعيد أم القريب . فإقامة نظام للرعاية الصحية الجماهيرية الذي يستوجب نفقات باهظة لا يسهل التراجع عنه في المستقبل القريب ، كما أن إقامة مطار في مكان لا يسهل تغييره ونقله إلى مكان آخر حين تكتشف السلبيات الناجمة عنه .

النظرية التراكمية Incremental

إن هذه النظرية طُورت لتلافي الانتقادات الموجهة إلى نظرية الرشد والشمولية ، أو الصعوبات التي تواجه تطبيقها ، كما إنها أكثر وصفية وتوضيحية بالنسبة لمتخذي القرارات الحكومية⁽¹²⁾ .

ويمكن تلخيص النظرية هذه بالطريقة الآتية :

- 1- إن اختيار الأهداف والمقاصد والتحليل العلمي للتصرفات المطلوب تحقيقها هي متداخلة فيما بينها وليست مستقلة أو منفصلة .
- 2- إن متخذ القرار يأخذ باعتباره بعض البدائل فحسب وليس جميعها ، وهذه البدائل تظل غالباً متأثرة بالسياسات الحالية وتترك لها هامشاً كبيراً .
- 3- وعند تقييم البدائل المطروحة فإن التركيز يكون على عدد من نتائج البديل المهمة والمحددة .

4- إن المشكلة التي تواجه متخذي القرار قابلة لإعادة التحديد وإن تعريفها يراجع بين الحين والآخر، والتدرجية والتراكمية تسمح بإعادة النظر في العلاقة بين الأهداف والوسائل لتسهيل السيطرة على المشكلة.

5- لا يوجد قرار منفرد ولا حل صحيح بعينه للمشكلة الواحدة، والاختيار الجيد للقرار هو الذي تتفق كل التحليلات عليه، وليس بالضرورة أن تتفق على أن هذا القرار هو الأمثل والأحسن للوصول إلى الأهداف المتفق عليها.

6- إن القرار التدريجي هو علاجي ويحافظ على التواصل والاستمرار مع الحاضر ويستجيب بظروفه أكثر من كونه منطلقاً للتغيير في الأهداف الاجتماعية المستقبلية.

ويقول لندبلوم: إن التراكمية والتدرجية تمثل العملية النموذجية لاتخاذ القرار في المجتمعات التعددية كالولايات المتحدة الأمريكية.

فالقرارات والسياسات هي حصيلة لـ (أعط وخذ)، واتفاق بين عدد من المشاركين الحزبيين في عملية الصنع واتخاذ. والتدرجية تعد مقبولة سياسياً لأنها تسهل الوصول إلى الاتفاق في المواضيع المختلف عليها بين الجماعات، ويصبح البرنامج المعدل والمكيف هو الأنسب بدلاً من الالتزام بالطريقة القائلة: «احصل على كل شيء أو لا شيء» (All or Nothing). وطالما أن متخذي القرارات في ظل ظروف عدم التأكد حيث يتعاملون مع التوقعات المستقبلية لتصرفاتهم، فإن القرارات التدرجية تقلل من أخطاء عدم التأكد ومن تكاليف المغامرات التي قد تتخذ لها القرارات البديلة. والنظرية التدرجية تتلائم مع الواقع الذي يتميز بمحدودية الوقت المتاح لمتخذ القرارات ومحدودية المعلومات والقدرات لديه لاتخاذ القرارات البديلة⁽¹³⁾.

والأكثر من ذلك فإن الناس بطبيعتهم عمليون وواقعيون فهم لا يبحثون عن الحلول المثالية والقرارات التي يتعذر تنفيذها ويفضلون الحلول الواقعية والممكنة، وباختصار فإن النظرية التدرجية يمكن أن تسهم في صنع قرارات عملية ومقبولة ومحدودة.

النظرية المزوجة Mixed - Scaning

يتفق عالم الاجتماع أتريني مع النقد الموجه إلى نظرية الرشد الشمولية، كما أنه يطرح انتقاداته للنظرية التراكمية⁽¹⁴⁾.

فهو يقول على سبيل المثال: إن القرارات التدريجية تسهم في خدمة مصالح الفئات المتنفذة والجماعات المستفيدة في المجتمع على حساب الفئات الضعيفة والأقليات التي تغمط حقوقها أو تهمل. كما أن اهتمام القرارات التدريجية بالتوقعات القريبة المدى سيؤدي إلى الاستقرار والاستمرار على الأوضاع الحالية، ويحد من الإبداع والتجديد في المجتمع. والنقد الآخر هو أن القرارات الكبيرة المتعلقة بظروف استثنائية كالحرب يقع خارج نطاق النظرية التدريجية، ولذلك فإن الحاجة قائمة لاتخاذ قرارات عميقة وأساسية لتكون محركة للقرارات التدريجية.

ويطرح أتريني نظريته المزوجة لاتخاذ القرارات التي توفق بين الجذرية والتدريجية، و تمكن من اتخاذ سياسات تحافظ على النظام القائم وتعمق التوجه نحو التغيير، ويعزز رأيه بالمثال الآتي: لنفرض أننا نريد وضع نظام للتنبؤات الجوية حول الطقس وللمحيط الجوي حول الأرض، فإن الطريقة الرشيدة تتطلب نصب آلات التصوير المتعددة لرصد ومراقبة الأجواء المحيطة وفي أوقات مختلفة لتسجيل التغيرات بصورة دورية. وعندها سيتطلب الأمر التعامل مع معلومات وفيرة وهي تتطلب جهداً في التحليل، وهي تتجاوز إمكانياتنا المتاحة لمعرفة تقلبات الرياح وتشكل الغيوم وحركتها واتجاهات الأعاصير وكميات الأمطار المتوقع سقوطها. أما الطريقة التدريجية فإنها تكتفي بمراقبة الأجواء المحيطة والقريبة وتقتصر على رصد التغيرات الطارئة على الطقس الاعتيادي تاركة المعلومات التي قد تكون ضرورية لو أردنا معرفة الطقس في المناطق البعيدة.

إن النظرة المزوجة تتضمن عناصر من كلا الطريقتين باستخدامها التي تصوير، إحداها ذات عدسة عريضة ترصد كل أجزاء السماء ولكن بدون تفاصيل أو بدون

تركيز دقيق، أما الأخرى فتركز عدستها على المناطق التي كشفتها الآلة الأولى وأوضحت ملامحها بأنها تحتاج لتصوير أدق وأوضح. وإذا كانت هذه النظرة المزدوجة ستخفق في تشخيص المناطق التي يمكن أن تحدث فيها تقلبات ومواقعها في مناطق غير تصوير أدق وأشمل، فإنها لن تخفق في تشخيص التقلبات ومواقعها في مناطق غير مألوفة كما تفعل الطريقة التدريجية⁽¹⁵⁾. فالطريقة المزدوجة تسمح لمتخذي القرارات بتوظيف الطريقة الرشيدة الشاملة والنظرية التدريجية في المواقف المختلفة، ففي ظل ظروف معينة تكون التدريجية مناسبة أكثر من الشاملة وفي ظروف أخرى يكون العكس هو الصحيح، وهذه الطريقة التوفيقية تنسجم أيضاً مع قدرات متخذي القرارات وقابلياتهم المختلفة. وبعمامة فكلما كان متخذو القرارات أكثر قدرة لتنفيذ قراراتهم اتسعت نظرتهم التي يخوضون غمارها وكلما كانت نظرتهم أعمق وأدق كانت قراراتهم أفضل.

النظرة المزدوجة هي نظرة توفيقية بين النظرتين السابقتين، وهذا واضح من شرح اتزيوني للكيفية التي تستخدم بها عملياً، وهي تعمق فهمنا للتباين في الظروف التي تتخذ فيها القرارات إضافة إلى تباين نطاقها وتأثيرها.

حول معايير القرار وقيم متخذيها:

سواء كانت عملية اتخاذ القرار وفق الطريقة الرشيدة أو التدريجية أو المختلطة فإن الذين يختارون بين البدائل لا بد أن يعتمدون على قاعدة ما لصنع قرارهم. وإذا كانت بعض القرارات تتخذ عشوائياً أو عفوية أو أحياناً بالصدفة أو أن ترددهم يصبح بذاته قراراً، فإن القرارات المهمة وهي كثيرة تتخذ بوعي وتصميم؛ وفي هذه الحالة يكون السؤال هو: ما هي المقاييس (القيم أو المعايير) التي تفرض نفسها على متخذ القرار؟ ما من شك أن هناك العديد من العوامل التي يراعيها متخذ القرار السياسي، وهي عوامل اجتماعية واقتصادية وقانونية إضافة إلى الضغوط الزمانية والمكانية والبيئية،

والتأكيد على هذه المتغيرات لا يعني إهمالنا للقيم التي يحملها متخذ القرار نفسه على الرغم من الاعتراف بصعوبة إخضاعها للتحليل والتشخيص . والقيم التي يمكن أن تقود سلوك متخذ القرار وتحدد اتجاهه يمكن تلخيصها بما يأتي :

القيم السياسية:

إن متخذ القرار قد يقيم بدائل القرار والسياسة وفقاً لدرجة أهميتها لحزبه السياسي وللزبائن المتعاملين مع دائرته ، فالقرارات غالباً ما تدرس في ضوء القيمة السياسية التي تتوقعها الجماعات الحزبية والمصلحية وتصب في أغراضها . وقد حرص علماء السياسة على إخضاع هذه القاعدة ودراستها ، فمن القرارات ما يتخذ لمنفعة اتحاد نقابي أو منظمة عمالية أو جمعية زراعية أو أحياناً لصالح حزب سياسي معين . ومثال ذلك قرار الرئيس الأمريكي فورد عام 1976 برفع أسعار المحاصيل الزراعية الذي اتخذ لصالح المعركة الانتخابية لحزبه ، وكذلك قرارات الكونغرس الأمريكي التي سبقت انتخابات عام 1972 من جانبي الديمقراطيين بشأن تخفيض النفقات .

القيمة التنظيمية:

وكذلك يتأثر متخذو القرارات لا سيما البيروقراطيون منهم ببعض القيم التنظيمية عند اتخاذهم للقرارات . فالمنظمات الادارية توظف الكثير من الحوافز وتطبق العديد من العقوبات لضبط موظفيها وجعلهم يؤدون الأعمال وفقاً لقيمتها وتقاليدها ، ويلتزم الموظفون عادة بهذه القيم حفاظاً على بقاء منظماتهم وحرصاً على سمعتها ودورها في محيطها . وهناك بعض الموظفين يكافحون في سعيهم واتصالاتهم مع المنظمات الواعدة المتميزة حيث يبحثون عن فرص لتطوير نشاطاتهم أو توسيع دائرة عملهم ونشاطهم .

القيم الفردية:

ويعتبر الدافع الذاتي للعاملين من أجل الحفاظ على مكانتهم أو مناصبهم أو

لزيادة عوائدهم المالية والمعنوية أساساً لاتخاذ بعض القرارات ، فالسياسي الذي يرتشي لمنح فرصة أو رخصة إنما يسعى إلى توظيف مكانته لزيادة منافعه فهو ينطلق من قيمة في عقله ، وكذلك الرئيس الذي يقول لن أكون من بين الرؤساء الذين خسروا الحرب فإنه بذلك يتمسك بموقعه في التاريخ فهو يضع اعتباراً فردياً وراء قراره .

قيم السياسات:

والنقاش أعلاه لا يعني أن متخذي القرارات من السياسيين يتأثرون دائماً بالقيم السياسية والتنظيمية والشخصية دون غيرها ، فقد يراعي هؤلاء أو يحسوا بمشاعر أو مطالب الرأي العام ومصالحهم أو ما يلائم المصطلح (السياسة العامة) ، فيحرصون على جعل قراراتهم معبرة فعلاً عن المضمون . فهناك عدد من السياسيين الذين يصوتون على بعض التشريعات أو اللوائح القانونية التي يعتقدون أنها فعلاً تخدم الصالح العام حتى لو أغضبت الحزب الذي ينتمون إليه أو المجموعات المحلية التي انتخبتهم ، وفي ذلك مخاطرة على مستقبلهم السياسي . ومن يراجع قرارات المحكمة العليا يلاحظ أن الحكام والقضاة يراعون القيم العامة وقيم المصلحة في الحالات التي يفصلونها بقرارات قضائية(16) .

القيم الايديولوجية:

الايديولوجيات عبارة عن مجموعة من القيم والمعتقدات المترابطة التي تسهم في تصوير العالم المحيط وتوجه المؤمنين بها من الموظفين لاتخاذ القرارات المنسجمة معها .

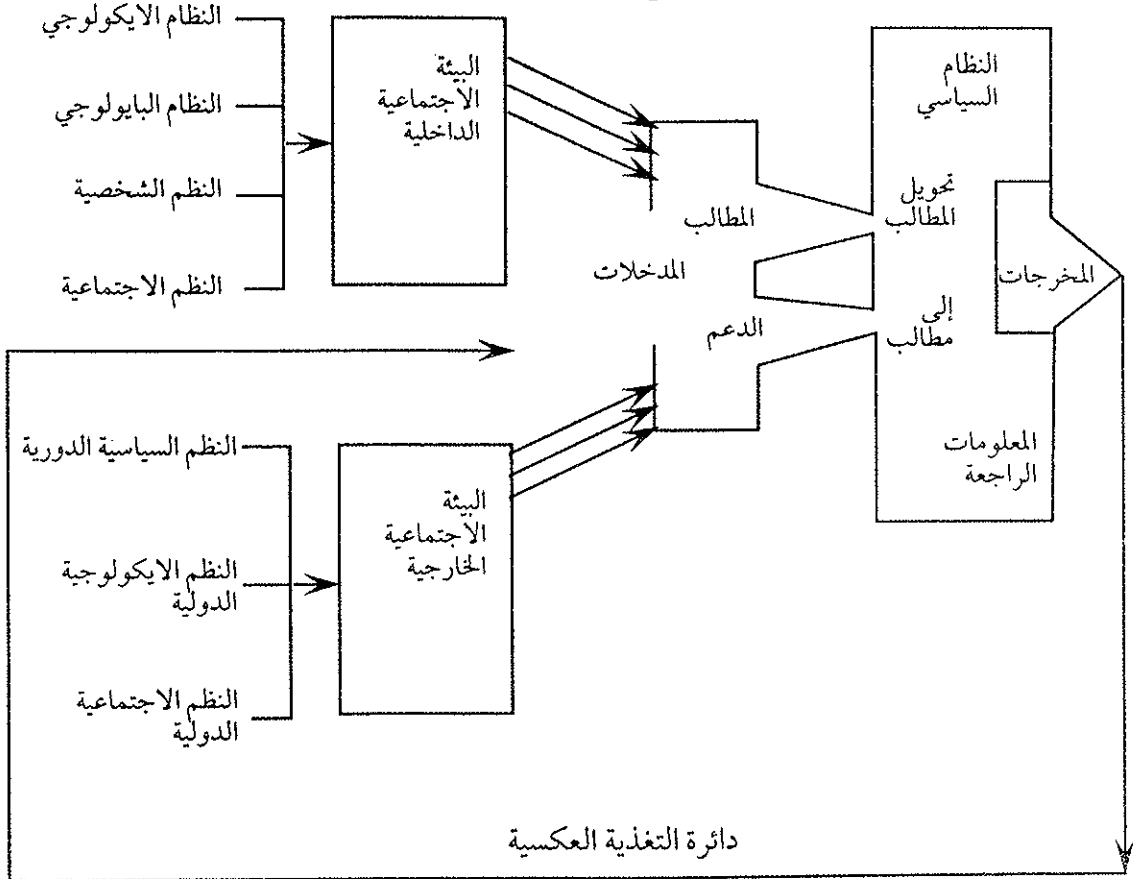
فالماركسية اللينينية كانت إطاراً لقرارات السوفيت في التغيير الاجتماعي والاقتصادي وقد يخرجون عنها في بعض الأحيان لجعلها أكثر ملائمة وقبولاً . وفي الدول النامية سواء في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية أو الشرق الأوسط ، كانت القومية والوطنية منطلقاً لقراراتهم السياسية وإقامة علاقاتهم الدولية ، وذلك خلال القرن العشرين وعقب انتهاء الاستعمار .

بعض الاتجاهات لتحليل السياسة:

وكما أسهم علماء السياسة في تطوير النماذج والنظريات التي تتناول صنع

القرارات وتسهل فهمها وعملياتها، فإنهم طوروا بعض النظريات والاتجاهات لتساعد في دراسة وفهم السلوك السياسي لمجمل النظام السياسي، ومع أن أغلبها لم يوضع خصيصاً للتحليل بذاته فإنها يمكن أن توظف فعلياً لهذا الغرض. فالطرق المنهجية التي سيتم باختصار هنا تشمل نظرية النظم ونظرية الجماعة ونظرية النخبة والنظرية العملية الوظيفية والنظرية المؤسسية. وفائدة هذه النظريات تتوقف على استخدامها في دراسة الظواهر السياسية وتعميق الفهم والوعي لأسبابها وجذورها ومضاعفاتها إضافة إلى فائدتها في رسم وإقرار السياسات العامة التي هي موضوع بحثنا.

نموذج ايستن للنظام السياسي



المصدر: كتاب ديفيد ايستن: إطار للتحليل السياسي 1965، ص 11.

نظرية النظم السياسية Political System Theory

قد ينظر إلى السياسة العامة على أنها استجابة النظام السياسي إزاء الحاجات والمطالب المطروحة عليها من جانب البيئة. والنظام السياسي كما يُعرّفه ديفيد إيستن مركب يضم مؤسسات وأنشطة مترابطة ومحددة في المجتمع تصنع قرارات ملزمة التنفيذ من قبل المجتمع⁽¹⁷⁾، و تمثل المطالب والدعم والمدخلات المقدمة إلى النظام البيئة. وبيئة النظام تشمل كل الظروف والأحداث الواقعة خارج حدود النظام السياسي، والمطالب هي كل ما يطرحه الأفراد والجماعات على النظام السياسي للتصرف من أجل إشباع مصالحهم. والدعم يتمثل في استسلام الأفراد والجماعات لتتائج الانتخابات ودفع الضرائب وإطاعة القوانين وقبول القرارات والتصرفات الصادرة عن النظام السياسي وهو يستجيب للمطالب. هذا التوزيع والإحلال للقيم يكون السياسة العامة. ومصطلح التغذية العكسية يشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة (المخرجات) في البيئة وفي المطالب المطروحة من قبلها، وكذلك في خصائص النظام السياسي ذاته. والسياسة العامة قد تولد مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات أخرى.

وهكذا تستمر العملية التي قد لا تنتهي، في استمرارية السياسات العامة. إن فوائد نظرية النظم لدراسة السياسة العامة يحددها الطابع العام لها، فهي لا تقول كثيراً حول كيفية اتخاذ القرارات أو كيفية صنع السياسة داخل الصندوق الأسود المسمى بالنظام السياسي. ومع ذلك فإن نظرية النظم تعد مفيدة لتنظيم معرفتنا حول صنع السياسة مثل كيف تؤثر المدخلات البيئية في السياسة العامة وتطبيق النظام السياسي؟ كيف تؤثر السياسة العامة في البيئة ومطالبها؟ وما طبيعة القوى والعوامل البيئية المولدة للمطالب المطروحة على النظام؟ وكيف يمكن للنظام السياسي أن يحوّل المطالب إلى سياسة عامة ويحافظ على ذاته عبر الزمن؟

نظرية الجماعة Group Theory

وفقاً لهذه النظرية فإن السياسة العامة هي حصيلة كفاح الجماعات، وكما قال أحد الكتاب: إن ما يسمى سياسة عامة هو تعادل أو توازن تتوصل إليه الجماعات عبر كفاحها في موقف ما لضمان مصالحها أو التعبير عن إرادتها. والنظرية تنطلق من الافتراض القائل بأن التفاعل والكفاح بين الجماعات هو أساس الحياة السياسية. والجماعة هي تجمع أفراد تربطهم مصالح أو مشاعر موحدة فيطرحون مطالبهم أمام الجماعات الأخرى التي يضمها المجتمع، وتصبح هذه الجماعات مصلحة حين تطرح مطالبهم أمام المؤسسات الحكومية أو غيرها⁽¹⁸⁾، وهذا ما تفعله أغلب الجماعات عادة. وأهمية الفرد في النظام السياسي تستمد من عضويته في إحدى هذه الجماعات و تمثيله لها، فعبر الجماعات يمارس الأفراد اختياراتهم، فمن خلال وجودهم في جماعات يتمكن الأفراد من تأمين تفضيلاتهم السياسية.

إن السياسة العامة في أي مرحلة تعكس مصالح الجماعات المتنفذة، ومع تغير مواقع الجماعات وتبدل وضعها ونفوذها (ربحاً وخسارة)، فإن السياسات العامة تتغير لصالح هذه الجماعات أو على حساب أخرى. إن دور الحكومة (الجماعات الرسمية) في صنع السياسة قد أوضحه أحد أنصار نظرية الجماعة بقوله: إن المشرعين يحسمون كفاح الجماعات فيقوون التكتل المنتصر في الكفاح ويسجلون للتكتل المتراجع موقفه أو يسجلون حصيلة المساومة بينهما ويوثقون ذلك التشريع. فالتشريعات تمثل نهاية الصراع أو التنازلات والمفاوضات التي تجري عبر العمليات، والتي تتفاعل في إطارها الجماعات المتناحرة والمتنافسة وما تصل إليه من حلول وسط قد ترضي الأطراف. فالتصويت على السياسات يعكس القوة التي تتمتع بها الجماعات أو التوازن الذي تتفق عليه في ساعة التصويت. والمؤسسات الإدارية ذات الطابع التنظيمي أو كما تسمى (القابضة) غالباً ما تستهدف لتنفيذ الاتفاقيات التي نوقشت وأقرت من قبل الهيئات التشريعية⁽¹⁹⁾.

بينما تركز نظرية الجماعات الاهتمام على عنصر أساس واحد في صنع السياسة وخاصة في المجتمعات الجماعية كالولايات المتحدة الأمريكية، فإنها تهالغ في تصوير دور الجماعات وتقلل من دور الموظفين في اتخاذ السياسات العامة، وفي الحقيقة إن بعض الجماعات يتم خلقها بسياسات عامة. ومن أمثلة ذلك اتحادات المزارع الأمريكية التي أنشئت حول برنامج الإنفاق الزراعي، وكذلك الحال بالنسبة لمنظمة حقوق الرفاهية القومية. كما إن الموظفين الحكوميين قد يصبحون جماعة مصلحة بأنفسهم فيتخذون مواقف معبرة عن مصالحهم، كما تفعل بعض الاتحادات للعاملين والموظفين الذين يطالبون من خلال تنظيماتهم ببرامج وسياسات تخدم قضاياهم، مثل الدخل المضمون لحمايتهم أثناء البطالة وانتهاء الخدمة. وفي الاتحاد السوفيتي تمثل البيروقراطية (طبقة جديدة) تتفجع وتدعم النظام الجاري للتخطيط والرقابة.

وأخيراً يجب أن نلاحظ أنه من غير المناسب، بل قد يكون مضللاً، شرح السياسة عن طريق وضعها في إطار الجماعات وإهمال دور العناصر الأخرى كالمؤسسات والأخطار التي تحيط بها على سبيل المثال، ومثل هذا الاختزال لا يكون مناسباً في أغلب الأوقات ولذلك ينبغي تحاشيه.

نظرية النخبة Elite Theory

السياسة العامة من وجهة نظر هذه الفئة تعتبر بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة. فجدل تلك النظرية يذهب إلى التأكيد بأن الناس (الجماهير) ليسوا هم الذين يحددون السياسة العامة من خلال مطالبهم وأفعالهم، وإنما القلة الحاكمة، ومن خلال البيروقراطية الحاكمة التابعة لها هي التي توجه السياسات العامة وتصنعها. وقد لخص داي (Dye) وزيجليير (Zeigler) في كتابهما (تجاهل الديمقراطية) النظرية وعلى النحو التالي (20):

1- إن المجتمعات تنقسم إلى قلة تملك بيدها القوة وإلى أغلبية مستضعفة، وإن أفراداً

- محددین هم الذین یوزعون الخیرات علی الجماهیر التي لا حول لها ولا قوة .
- 2- إن القلة الحاكمة ليست ممثلة للكثرة المستضعفة، فكثيراً ما تكون النخبة الحاكمة من الطبقة العليا المتنفذة والغنية .
- 3- إن تسرب الأفراد من الأكثرية إلى النخبة يقيّد بضوابط شديدة للحفاظ علی الاستقرار ولتجنب الثورة، ولا یدخل إلى النخبة إلا الذین یؤمنون حقاً بمعاييرها ویقتنعون بها ویخلصون لها .
- 4- یتفق أفراد النخبة علی القيم والقواعد الأساسية للنظام الاجتماعي، ففي أمريكا مثلاً یتعتبر الاتفاق علی الملكية الفردية والقطاع الخاص ومحدودية التدخل الحكومي وللحرية الفردية مبادئ متفق علیها .
- 5- السياسات العامة لا تلبی مطالب الجمهور أو تعبر عن مصالحهم وإنما تحمي مصالح النخبة، والتغییر فی السياسات العامة یكون تدريجياً وتصاعدياً وليس ثورياً، (فالتغییر التراكمي أي التدريجي هو الذي یسمح بالاستجابة للأحداث التي تهدد النظام الاجتماعي وضمن الحد الأدنى من التهديد) .
- 6- إن النخبة الفاعلة لا تخضع لضغوط الجماهير إلا بالحد الأدنى، فالنخبة هي التي تضغط وتؤثر فی الجماهير وليس العكس .
- وهكذا تصبح السياسة العامة وفق نظرية النخبة استفزازية أو مهیجة للجماهير لكونها موجهة نحو مصالح القلة ومعبرة عن قيمهم، وقد تكون فی بعض الأحيان موجهة نحو تحقیق الرفاهية للجماهير وفقاً لمنطلق القلة . وقد ناقش دای تطور سياسات الحقوق المدنية فی أمريكا خلال الستينات علی أنها نموذج معبر عن تطبيق هذه النظرية، واعتبرها بمثابة استجابة من جانب النخبة للأقلية الأمريكية من السود وليس لصالح الجماهير المكونة للغالبية، وقد جاءت فی اللائحة الصادرة عام 1964 للحقوق المدنية الداعية لمنع التمييز العنصري و تحقیق المساواة فی تكافؤ الفرص (21) .

ونظرية النخبة تلفت الانتباه إلى دور القيادة في صنع السياسة ، وتؤكد الحقيقة القائلة بأن الأقلية هي التي تحكم في كل النظم السياسية . وكون النخبة هي التي تحكم والأقلية منها هي التي تصنع السياسة والأكثرية لا تمارس أي نفوذ، يعد قولاً يصعب التسليم به على الرغم من شيوعه في السنوات الأخيرة . وقد ناقش روبرت دال هذه المقولة مقترحاً أن تعريف القلة الحاكمة هو دائماً أصغر في حجمها من الأكثرية، لا ينسجم والقاعدة التي تقوم عليها الديمقراطية . فالقلة من الأفراد الممثلة للأكثرية قد تمثل كل الخيارات والتفضيلات التي تطرحها الأكثرية على الرغم من قلة الأفراد الذين يمثلونها⁽²²⁾ ، وأن هذه النظرية قد تلائم تركيبة النظام السياسي في بعض المجتمعات ومنها النامية والمنحازة للشيوعية أكثر منها للنظم الجماعية والتعددية كأمريكا وكندا .

نظرية العمليات الوظيفية:

وهذا مدخل آخر لدراسة السياسات العامة يعتمد على التركيز على النشاطات الوظيفية المختلفة للعملية التي تصنع فيها السياسة العامة ، وقد شرحها هارولد لاسويل⁽²³⁾ من خلال سبع نشاطات أساسية هي :

1- الاستخبار: وتعلق بكيفية تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بمسائل السياسة والتي تنال اهتمام صناع السياسة .

2- التوصيات: وتتمثل بكيفية صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسائل معينة .

3- الوصف: ويتمثل بكيفية تبني وتطبيق القواعد، وعن طريق من؟

4- الإنفاذ: وذلك لتحديد ما إذا كان السلوك متعارضاً مع القوانين والقواعد أم لا؟

5- التطبيق: كيف يتم تطبيق القوانين والقواعد فعلياً؟

6- التقويم: كيفية تقويم عمليات السياسة من حيث فشلها أو نجاحها؟

7- الإنهاء: كيف ينتهي العمل بالقوانين والقواعد الأصلية أو يقرر الاستمرار بها؟

وقد أسمى لاسويل هذه الخطوات بعمليات القرار، وهي تتعدى عملية الصنع إلى التنفيذ والتقويم التي ترافق السياسات العامة باعتبارها برنامج عمل مستمر؛ وفي نهاية المطاف قد يلجأ صانع السياسة إلى إعادة تطبيق نفس المراحل لتجديد أو تعديل السياسة هذه أو الإبقاء عليها. وهذا الإطار التحليلي لا يرتبط بمؤسسات معينة أو بواقع سياسي بعينه أو قد يصلح بعامة لمختلف السياسات العامة المقارنة، وبالإمكان تطبيقه لمعرفة مدى الالتزام به في مختلف السياسات ومن قبل مختلف المؤسسات وأوجه التشابه والاختلاف في التطبيق. إن تأكيد هذه الخطوات الإجرائية يسهم في إخراج مفهوم السياسة العامة من إطارها الأكاديمي وربطها بالقواعد والبيئة المطبقة لها، لذا فإن صنع السياسة يتعدى مجرد كونه عملية فكرية فحسب.

المؤسسية Institutionalism

إن دراسة المؤسسات الحكومية يعد من أقدم الطرائق المستخدمة في العلوم السياسية، فالحياة السياسية في أي مجتمع تظل وثيقة الصلة بسلوك الأجهزة والسلطات الحكومية المتمثلة بالمؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية وبالأحزاب السياسية، بل إن السياسة العامة لا تصدر إلا من جهات رسمية مخولة، وكذلك الحال بالنسبة لتنفيذها. وليس غريباً أن يهتم علماء السياسة بدراسة هذه المؤسسات، والمدخل التقليدي الذي كان يتبع في دراستها ينصب حول التركيز على الجوانب الرسمية وعلى القواعد والصلاحيات والنظم التي تتبع لها، وكذلك الهياكل والمستويات والعلاقات التي تسود بينها، ولم يكن الاهتمام بالسلوك العملي الفعلي لهذه المؤسسات يستحق الذكر، كما إن دراسة المؤسسات هذه لم يكن يشمل السياسات العامة التي كانت تصدرها.

ولكن سرعان ما تحول اهتمام علماء السياسة من النهج التقليدي في دراسة المؤسسات إلى التوجه الجديد الذي يهتم بدراسة وبحث العملية الأساسية في إطار

المؤسسات الحكومية، مع التركيز على السلوك الصادر من المشاركين في هذه العملية. وهو تحول من دراسة ما ينبغي أن يكون إلى دراسة ما هو كائن. فبدراسة المؤسسة التشريعية، على سبيل المثال، أصبحت ديناميكية وواقعية لما يجري في داخلها بعد أن كانت ستاتيكية وإجرائية بخطواتها. والمؤسسية في إطارها الرسمي والهيكلية لا يمكن الاستغناء عنها في التحليل السياسي، فالمؤسسة هي إطار موجه لسلوك الرسميين داخل هذه المؤسسات، وهذا هو الذي يميز المؤسسة القضائية من المؤسسة التنفيذية. وكثيراً ما يطلق على الأنماط السلوكية النمطية بالقواعد أو الهياكل والضوابط، وهي بلا شك تلعب دوراً في صنع السياسات، وهي ليست محايدة في مضمونها أو في توجيهها للخيارات نحو بعض المصالح دون الأخرى. وقد يلعب بعض السياسيين دوراً في اتخاذ السياسات العامة الموجهة لصالح الأقليات على مستوى الحكومة الفدرالية أكثر مما يستطيع أمثالهم على مستوى الحكومات المحلية، فأنصار الحقوق المدنية في أمريكا وجدوا أنصاراً أقوياء لهم خلال الستينات في واشنطن أكثر من أنصارهم في ألباما وكولومبيا ومونتغمري وجنوب كارولينا.

وباختصار فإن الهياكل المؤسسية والإجراءات والقواعد تلعب دوراً في صنع السياسات، ولا يجب أن تهمل في تحليل السياسات، كما إن تحليلاً كهذا ينبغي أن لا يعد كافياً لوحده دون أن تؤخذ بنظر الاعتبار المظاهر الحركية للسياسة.

وقد يظهر بعض علماء السياسة مثلاً بصفتهم الشخصية إلى تفضيل هذه النظرية أو تلك، غير أن تقويم هذه الطرائق والمفاضلة بينها قد لا يكون سليماً، فليس هناك طريقة منها تعد الأصح أو الأفضل بينها جميعاً⁽²⁴⁾، لأن كل منها يركز على جانب، وقد تناسب كل منها ظرف أو نوع من هذه السياسات أكثر من غيرها. والمرونة هنا في اختيار الطريقة الأنسب تعد ميزة على الجمود في التزام طريقة واحدة دون غيرها. وإني اعتقد بأن شرح واستقصاء السلوك السياسي، وليس التحقق من مصداقية المداخل

النظرية، هو ما يتم استهدافه في البحث والتحليل، والطرائق العديدة التي طرحت آنفاً
يمكنها أن تسهم منفردة أو مجتمعة في تحقيق هذا الهدف.
خطة هذا الكتاب:

من المناسب هنا أن نعطي القارئ فكرة عما ستتناوله صفحات هذا الكتاب
الباقية من موضوعات، فاهتمامنا الرئيسي سيركز على عملية السياسة، والتي
ستكون الإطار الذي يختزل فيه كل الأنشطة والعمليات الإجرائية التي تضع السياسة
قديماً لها(25).

وسوف لن يقتصر على عملية واحدة لو صفها، فاختلاف نوع وطبيعة السياسات
العامة سيؤدي إلى تنوع الطرائق والعمليات المستخدمة في صنعها؛ فالسياسة الخارجية
والضرائبية وسياسات الطرق والمدارس الخاصة والشهادات المهنية وسياسات الإصلاح
الإداري المحلية لكل منها خصوصيته وطريقته التي تناقش بواسطتها وتوضع في
ضوئها. والأكثر من ذلك فإن نقطة البدء في مناقشة السياسة العامة، وهل تبدأ في
السلطة التشريعية أو في التنفيذية أو القضائية، كثيراً ما تغير من طبيعة الطريقة أو العملية
التي تتبع في صنعها واتخاذها، بل إن لكل قطر خصوصية في بلورة هذه الطرائق،
فسياسة الضرائب في أمريكا تتخذ بطريقة تختلف عن تلك التي تراعى من قبل الاتحاد
السوفيتي أو أثيوبيا. ومع كل ما يقال عن التباين والتنوع فإن الوقت قد حان للبحث عن
نظرية رئيسية (Grand Theory) لصنع السياسة العامة.

غير أن البداية المفيدة للتوجه نحو ما يسميه علماء السياسة العامة ببناء النظرية،
هو البحث عن بعض التعميمات حول موضوع مثل: من هم المشاركون في صنع
السياسة؟ وعلى أي القضايا وتحت أي الظروف وبأي الطرائق وما هي الأغراض والآثار
والنتائج؟ على أن لا نغفل السؤال عن كيفية تطور المشاكل للسياسات العامة والملفتة
لأنظار متخذيها، فهذه الاسئلة ليست بسيطة كما تبدو لأول وهلة، ولكن تبلور إطاراً
منهجياً يوجه نقاشنا. فإننا سنفترض أن عملية صنع السياسات العامة تمثل خطوات
متعاقبة في العمل والتصرف، تتضمن خطوات عملية من النشاط يمكن تمييزها تحليلياً،

وذلك على الرغم من أن هذا التمييز يصبح صعباً من الناحية التجريبية . أدناه أصناف الخطوات فسوف تعرض بشكل مختصر فيما يأتي (26) :

1- صياغة المشكلة : ما مشكلة السياسة؟ وما الذي يجعلها عامة؟ وما تسلسلها في أجندة الحكومة؟

2- التكوين والبلورة : كيف تصاغ أو تطرح البدائل للتعامل مع المشكلة التي صيغت؟ ومن هم المشاركون في صياغة السياسة العامة؟

3- التبني : كيف يُنتقى البديل المفضل ويصاغ كمشروع للسياسة العامة ، وكيف يشرع ، وما مستلزمات ذلك؟ وما الخطوات التي تتبع والمضمون الذي يدخل فيها؟

4- التطبيق : من هم المعنيون؟ وما الذي يفعلونه لتنفيذ السياسة؟ وما الذي سيتركه التنفيذ على مضمون السياسة؟

5- التقييم : من هم الذين يقومونها؟ وأين تذهب نتائج التقييم؟ وكيف توظف وهل ستؤدي إلى تغيير أو تعديل فيها؟

وفي إطار هذا المقترح يمكن اعتبار السياسة العامة وكيفية صنعها وتنفيذها عملية سياسية في طابعها ، لكونها تتضمن صراعاً بين الأفراد والجماعات وأحياناً كفاحاً ونضالاً من أجل الخيارات حول قضايا سياسية ومشاكلها ، فهي سياسية إذن وينبغي عدم التساهل في إضفاء هذه السمة عليها . وللإطار أعلاه فوائد متعددة ، ففي التطبيق العملي غالباً ما يكون هذا التعاقب في الخطوات هو المعتمد الموضح للتوقيت الذي تأخذه كل خطوة ، وقد يكون الترتيب مرناً وقابلاً للتكيف (27) .

فخطوات إضافية يمكن إدخالها عند الحاجة ، كما إن أساليب متنوعة في جمع المعلومات الوصفية أو الكمية يمكن توظيفها ، وقد تكون يدوية أو آلية ، بل إنها تساعد على طرح أفكار أو تطوير آراء بطريقة ديناميكية بدلاً من تبني نظريات ستاتيكية أو طبقية . وهي تساهم في تصنيف الظواهر السياسية ولا تكتفي بمجرد طرح عوامل

ومتغيرات للتصنيف، وهذه النظرة تعد مفتوحة لتحليل كل أنواع السياسات وفي كل المجتمعات، فهي ليست مرتبطة بحضارة ما. وأخيراً فإنها تصلح كمنهج لإجراء المقارنات بين تجارب الدول المختلفة وكيفية تعاملها مع مشاكلها وصياغة سياساتها العامة.

وفي تقديم هذا الإطار لتحليل السياسات العامة سوف يتم التركيز على السياسات الداخلية الوطنية في الولايات المتحدة الأمريكية، دون إهمال السياسات الخارجية أو تجاهل ما يتم في النظم السياسية الأخرى. وما يعرض هنا سيزود القارئ بفهم معمق لتحليل السياسات العامة ويعرفه بالأدوات التي يتوجب استخدامها في هذا التحليل.

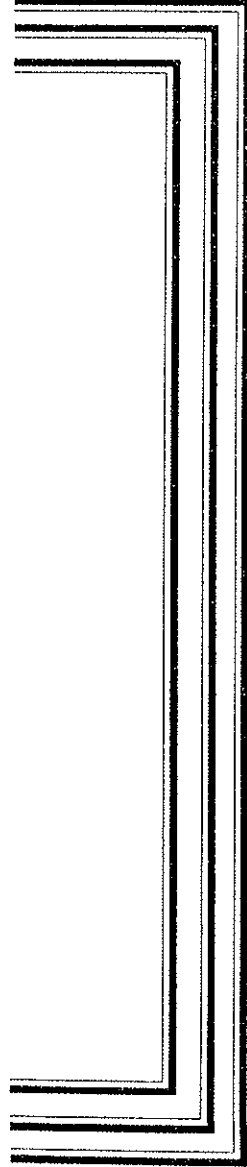
المرحلة 5	المرحلة 4	المرحلة 3	المرحلة 2	المرحلة 1	مصطلحات السياسة
تقويم السياسة	تطبيق السياسة	تبنى السياسة	بلورة السياسة	أجندة السياسة	التعريف
متابعة مراحل التنفيذ للتأكد من كون السياسة مؤثرة ومعرفة ما إذا كانت السياسة فعالة أم لا.	تطبيق الحل المشروع وملاحظة الجهات المكلفة بتنفيذه وتحديد مسؤوليتها	تجميع الدعم والمناصرة للمشروع المقترح والتصديق عليه وإقراره.	تطوير برامج عمل مقبولة للتعامل والتصدي للمشاكل العامة حسب خطورتها وأهميتها.	توضع فيه المشاكل التي تثير انتباه الرأي.	المنطق العام
هل إن السياسة كانت عملية؟	تطبيق السياسة للحكومة إزاء المشكلة.	تهيئة الحكومة لتقبل الحل المناسب لمعالجة المشكلة أو القضية	ما الذي يمكن عمله إزاء المشكلة في ضوء المقترحات المطروحة.	جعل الجهة الحكومية مقتنعة ومهيأة للتحرك إزاء المشكلة.	

المصدر: اقتبست مع التعديل من كتاب اندرسن وبرايدى وبولك السياسة العامة والسياسة في أمريكا، 1978.



الفصل الثاني

صانعو السياسة وبيئتهم



الفصل الثاني صانعو السياسة وبيئتهم

سيتعرض هذا الفصل للبيئة التي تتخذ السياسات العامة في إطارها، والقوى الرسمية وغير الرسمية المشاركة في رسمها وفي تنفيذها.

ليس الهدف من الفصل التعمق في تحليل القوى المشاركة، وإنما تعريف القارئ بالجهات التي تشارك في عملية السياسة العامة، والطرائق المستخدمة من جانبها، والعوامل التي تظهر عادة تأثيرها في سلوك السياسة.

بيئة السياسة:

تفترض نظرية التنظيم لاتخاذ القرارات أن السياسة العامة لا تكون كفوءة وفعالة ما لم تراع الظروف البيئية التي تحيط بها. فالحاجة إلى سياسة عامة تولد في البيئة وتنتقل إلى النظام السياسي عبر قنواته، إضافة إلى دور البيئة في وضع بعض القيود والمحددات على متخذي القرارات، وتحد من خوضهم في بعض الموضوعات أحياناً. كما أن للخصائص الجغرافية والمناخية وحجم ونوع الموارد الطبيعية المتاحة للنظام السياسي، وغيرها من المتغيرات المتعلقة بعدد السكان وتركيبته وسخط العيش وأساليبه الثقافية، وما يرتبط بها من نظم فرعية اقتصادية واجتماعية، تعد جميعها خصائص بيئية ومهمة لدى متخذي السياسات. وقد تكون بعض المواقع الجغرافية والطبيعية مؤثرة جداً على السياسات الخارجية للدولة أيضاً، والحديث هنا سيركز على نوعين من المتغيرات البيئية التي تحظى بعناية علماء السياسة (ولكن ليس دائماً من وجهة نظر تحليل السياسة البيئية)، وهي الثقافة السياسية والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.

الثقافة السياسية:

لكل مجتمع ثقافته الخاصة بقيمه ونمط عيشه والتميزة عن تلك السائدة في

المجتمعات الأخرى، ويُعرّف عالم الانثروبولوجيا كلايد كلوكهون الثقافة بأنها: «أسلوب الحياة العامة للمواطنين والتراث الاجتماعي الذي يستمده الفرد من جماعته، كما أن الثقافة هي ذلك الجزء من البيئة الذي يخلقه الإنسان»⁽¹⁾.

وأغلب علماء الاجتماع يتفقون على أن الثقافة تؤثر في الفعل الاجتماعي ولكنها لا تقررهِ كلياً، فهي متغير واحد من بين متغيرات عديدة مؤثرة في السلوك الإنساني. والذي نريد تناوله هنا هو ذلك الجزء من ثقافة المجتمع المسمى بالثقافة السياسية المتضمنة للقيم والمعتقدات والمواقف المتعلقة بما ينبغي أن تقوم به الحكومة، وكيف تقوم به، وطبيعة العلاقة بين المواطن والحكومة⁽²⁾.

الثقافة السياسية تنتقل من جيل لآخر عبر عملية التنشئة الاجتماعية التي يتعلم من خلالها الأفراد بتفاعلهم مع الأشياء والأصدقاء والمعلمين والقادة السياسيين، فالثقافة السياسية التي يحصل عليها الفرد تصبح جزءاً من سيكولوجيته ويترجمها إلى سلوك حياتي. وكثيراً ما يصبح المجتمع الواحد إطاراً لثقافات سياسية فرعية بسبب التباين بين شرائحه ومناطقه الجغرافية وبتركيبة سكانه، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي يتميز فيها الشمال عن الجنوب، والسود عن البيض، والشباب من الشيوخ بثقافتهم المختلفة. وقد ميّز أحد علماء السياسة بين ثلاثة أنواع من الثقافات السياسية، وهي التقليدية، والفردية، والأخلاقية، وهي الأنواع التي نجدتها قائمة في المجتمع الأمريكي⁽³⁾.

فالثقافة الفردية تعبر اهتماماً للاهتمامات الفردية، وترى أن الحكومة هي أداة منطقية تعمل ما يرغب به المواطنون، والسياسيون يهتمون بالمواقع باعتبارها وسائل للسيطرة على توزيع مغانم الحكومة.

والثقافة السياسية الأخلاقية تنظر للحكومة على أنها آلية لتقديم المنافع للمواطنين، وخدمة الحكومة تعتبر خدمة عامة، والمزيد من التدخل الحكومي في الاقتصاد يعتبر محموداً، وأن اهتماماً كبيراً في الاقتصاد يعتبر محموداً، وأن اهتماماً كبيراً يعطى للسياسة العامة وقضاياها.

فالثقافة السياسية الأخلاقية تعتبر قوية في ولايات منسوتا ووسكنيسون، بينما الثقافة السياسية التقليدية الفردية مهيمنة في ولايات النيويوركي ونيويورك، فتأخذ طابع الأبوة أو الصفاة، وتتخذ من الحكومة أداة لتحقيق الاستقرار والضغط الاجتماعي، ومراكز النفوذ السياسي الحقيقية تقع في أجزاء صغيرة من السكان، بينما الغالبية والكثرة منهم ليسوا نشطين في ممارستهم. وتسود هذه النظرة الثقافية التقليدية في الولايات الواقعة في الجنوب، ووجود مثل هذه الاختلافات يستلزم بالضرورة التحليل والوصف.

ولن نحاول هنا تناول الثقافة السياسية في أمريكا أو في أي بلد آخر، ولكن النقاش سيقصر فقط على بعض تطبيقات وتأثيرات الثقافة السياسية في صنع السياسات. ومن علماء الاجتماع المشهورين نركز على روبن وليمز (R. Williams) الذي شخّص عدداً من أنماط التوجه القيمي في المجتمع الأمريكي؛ من هذه القيم يطرح الحرية الفردية، والمساواة، والتقدم، والكفاءة، والواقعية⁽⁴⁾.

فهذه وغيرها من القيم المعروفة كالديمقراطية والفردية والإنسانية لها تأثير كبير في صنع السياسة، فمثلاً إن الطريقة الأمريكية في توجيه الاقتصاد ونشاطاته تتمثل بالعملية والواقعية في انتقاء الحلول للمشاكل القائمة، وتؤثر في المعالجات الابدلوجية البعيدة المدى. وأكثر من ذلك فإن الحرية الفردية خلقت ميلاً عاماً ضد تقييد النشاط الخاص، إذ تؤثر توسيع دائرة حريته بقدر الإمكان، والتأكيد على الفردية والملكية الخاصة تجدد متففسها في الفرض القائل بأن الفرد يجب أن يكون حراً في توظيف ملكيته، والاختلافات في السياسة والاختلاف في السياسة العامة وفي صنعها في مختلف الأقطار، يمكن شرحها في إطار التباين في الثقافات المعتمدة فيها. فبرامج وسياسات الصحة العامة والرعاية الطبية تعتبر أعرق وأشمل في أوروبا الغربية منها في أمريكا، نظراً لأن توقعات وقبول هذه البرامج يظهر بجلاء أكبر فيما هو عليه في أمريكا، ففي بريطانيا هناك قلة من المواطنين الذين يعارضون الملكية الحكومية بينما في أمريكا هناك قلة من المواطنين ممن يؤيد ملكية الحكومة⁽⁵⁾. بسبب هذا الواقع فإنه ليس

غريباً أن تجد نسبة عالية من المشروعات الصناعية وإدارة الأعمال مملوكة من قبل الدولة، فيفضل الأمريكيان التدخل الحكومي لتنظيم الملكية الخاصة وليس التملك العام من قبل الدولة، وخاصة عندما تصبح عملية الرقابة ضرورية. يعتقد كارل دويج (K. Deutsch) بأن التوجه السكاني ورؤية المواطنين للوقت (الماضي والحاضر والمستقبل) يؤثر على تعاملهم مع صنع السياسة، فالنظرة المؤكدة على الماضي تجعل السياسات تميل للمحافظة وليس الإبداع، فهي تسمح بتشريع لائحة لأجور كبار السن أكثر من تشريع لائحة للتعليم العالي، كما حصل في بريطانيا التي شرعت الأولى عام 1908م، ولم تسمح للثانية إلا في عام 1960م، خلافاً لما حصل في أمريكا. كما يرى دويج بأن سكانها موجهون نحو المستقبل، فإنها شرعت لائحة لمنح أراضٍ للجامعات عام 1862م، وشرعت لائحة للضمان الاجتماعي عام 1935م⁽⁶⁾. ويفرق كل من الموند (Almond) وفريا (Verba) بين ثلاثة أنواع من الثقافات هي المحددة، والمدعنة، والمشاركة⁽⁷⁾. ففي الأولى يكون المواطنون محدودي النضج والوعي تجاه النظام السياسي بأكمله وبمدخلاته ومخرجاته أو اتجاه المواطن كمشارك سياسي، فالمواطن المحدد الأفق لا ينتظر أي شيء من النظام السياسي. ومن الأمثلة المطروحة للثقافة هذه المسماة (Porrochial) هي بعض النظم القبلية في أفريقيا وكذلك بعض النظم الملكية، وإيطاليا في عصر النهضة، وفي الثقافة الثانية (Subject) الشائعة في ألمانيا يكون للمواطن بعض الوعي إزاء النظام السياسي كمخرجات العملية، في الوقت نفسه يكون قليل الإدراك والوعي بالمدخلات، ويعتبر محدود المشاركة بالنظام السياسي وأنشطته، فهو سلبي في تعامله ونظرته للحكومة، وكما توحى التسمية فإنها حضارة مادة أو جمود. أما الحضارة المشاركة التي يطلقونها على أمريكا فإن للمواطن العادي وعياً سياسياً، ولديه معلومات وله وضوح رؤيا جيدة للنظام السياسي ككل ومدخلاته ومخرجاته إضافة إلى مشاركته الفاعلة في السياسة، ومن جملة ما يمتلكه المواطن في ظل هذه الثقافة هو تصوره وإيمانه بأهمية دور الفرد ودور الجماعة في صنع السياسات والتأثير فيها. ولذلك نلاحظ أن نظرة النظام السياسي للفرد في ظل

الثقافة الأولى ، تكون ضيقة ولا تعطيه أهمية تذكر ، أما في ظل الثقافة الثانية فإن الفرد يشك في قدرته على التأثير في السياسة العامة حتى ولو حاول أو سعى جاهداً في ذلك ، وهذا ما يجعله سلبياً ومؤمناً بكل ما تصدره الحكومة من سياسات . وقد يتولد الإحباط لدى المواطنين في ظل الظروف ، ويظل الحال قائماً حتى تنفجر الثورة أو الانقلاب ، التي تسعى للتغيير بالقوة . أما في الحضارة المشاركة فإن الأفراد يتجمعون في تنظيمات لإيصال أصواتهم ، وتنظيم دورهم ، والتأثير في الاتجاهات العامة التي يرون أنها من صنع أيديهم ومن صلب واجباتهم ، كما إن المواطنين يطرحون مطالبهم واحتياجاتهم على النظام أكثر مما يفعل مواطنو المجتمعات الأخرى ذات الأنماط الثقافية المحددة والمدعنة .

وهكذا يتضح أن الثقافة السياسية توجه السلوك السياسي وتشكله ، وهذا يرتبط بالتكرار والاحتمال لأنماط السلوك وليس لجموده وثباته(8) .

فالقيم والمعتقدات والاتجاهات تؤثر في نوايا وأفعال السياسيين من متخذي السياسات وبالمواطنين ، فالسياسات الاقتصادية المشجعة على التنافس تجدد قبولاً في أمريكا ، ولا تجده في ألمانيا التي لا تلقى المنافسة فيها قبولاً من لدن المواطنين لأنها لم تقيم بعد من قبلهم ، وعلى الرغم من تردد بعض علماء السياسة من استخدام الثقافة السياسية في التحليل ، فإن أثرها مؤكد ولا بد من دراسته .

الظروف الاجتماعية والاقتصادية:

المصطلح هنا يجمع بين الظروف الاجتماعية والاقتصادية لتعذر الفصل بينهما ، ولكونهما يؤثران معاً وبالتداخل في الأنشطة السياسية ، ومنها صنع السياسات ، وهذا ما يتم توضيحه هنا . فالسياسة العامة يمكن أن تحلل على أنها حصيلة التعارض والتنافس بين مختلف الأفراد والجماعات والشرائح من الرسميين والأهالي ، والذين لديهم مصالح ومواقف ورغبات ليست متطابقة أو متفقة(9) .

ويعد النشاط الاقتصادي واحداً من مصادر التناقض بين الجماعات وخاصة في المجتمعات الحديثة، فمثلاً قد يكون التعارض بين أصحاب الأعمال والمشاريع الكبيرة مع أصحاب المشاريع الصغيرة، وبين أرباب العمل والعمال، أو بين الدائنين والمدينين، وبين المشاريع والمحلات المرتبطة والمتعاقدة في مجموعات وتلك المستقلة عن غيرها، أو بين المنتجين والمستهلكين . . . الخ . فالجهات التي ليست راضية عما تحققه من عوائد في تعاملها مع الجماعات أو الفئات الأخرى تسعى دوماً إلى مناشدة الحكومة للتدخل لمساعدتها وإنصافها . إن الجهات الضعيفة أو المتضررة هي التي تطلب دائماً تدخل الحكومة في الصراع الذي يدور بينها وبين الأقوى، بينما لا تود الجهة المستفيدة أو المتسلطة تدخل الدولة في النزاع أو في المواقف التي تكون مصالحها متحققة على حساب غيرها، ولذلك لا تكون النقابات أو الجماعات العمالية راضية عن المفاوضات الخاصة مع أرباب العمل لتحديد الأجور عن طريق المساومة بين الطرفين، وتفضل صدور لائحة تشريعية بالحد الأدنى للأجر، وكذلك لا يرغب المستهلكون في التفاوض مع المنتجين للاتفاق على أسعار السلع، ويفضلون تدخل الحكومة لحماية المستهلكين عن طريق اللوائح والتشريعات .

والعلاقات المتبعة والمستقرة بين الجماعات ربما ترتبك أو تتغير بالتطور الاقتصادي، فيطالب الذين تضرروا نتيجة ذلك بالتدخل الحكومي لحماية أنفسهم، وتحقيق التوازن لصالحهم . والنمو الصناعي السريع، وتصاعد الدخول خلال العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر خلق ظروفاً اقتصادية جديدة، فالفلاحون وصغار التجار وعناصر الإصلاح الأخرى طرحوا شعاراً يدعو إلى المزيد من رقابة الدولة على مشاريع الأعمال الكبيرة فكانت لائحة شيرمان عام 1890م، المشرعة من قبل الكونكرس والمسماة لائحة عدم الثقة . والنتيجة الواضحة لذلك، ما من شك، أن المستوى الاقتصادي للمجتمع يترك أثراً على ما تفعله الحكومة لضمان السلع العامة والخدمات المناسبة لتلك المرحلة، وهذا ما يجهله البعض، ممن يعززون فشل الحكومة للعمل إزاء بعض المشاكل إلى عدم فعاليتها بدلاً من تصور مواردها المقامة لها، في

حين أن من أهم العوامل المقيدة لتحرك الحكومة في برامج الرفاهية يتمثل في نقص مواردها، وهذا الأمر ينطبق عادة على الدولة النامية والمتخلفة أكثر من انطباقه على الدول الغنية كأمریکا.

وحتى الأخيرة فإنها لا تملك الموارد التي تمكنها من الاستجابة لكل المطالب ولكل الجماهير، فلائحة التأمين على الصحة العامة التي عرضت على الكونكرس عام 1970م، لم تقر آنذاك بسبب العجز في ميزانية ذلك العام، كما أن الموارد كثيراً ما توزع بطريقة غير عادلة بين الولايات والحكومات المحلية وحكومات المدن.

والصراع الاجتماعي وما يولده من تناقضات يولد أيضاً الحاجة إلى تدخل الحكومة. وتشهد الولايات المتحدة حالياً تحولاً نحو الاهتمام بحقوق المرأة، وتزايداً في تعاطي المخدرات من قبل الطبقة الوسطى، وبالتوجه نحو سياسات عامة حول هذه الموضوعات، بينما يعارض البعض اتخاذ سياسات عامة حولها لتناقضها مع قيمهم أو مصالحهم، وهذا يضع موظفي الدولة في موقف حرج إزاء التعامل مع قضايا مختلف عليها اجتماعياً.

ولقد أصبحت الطرق التي تلعب فيها الظروف الاقتصادية والاجتماعية دوراً في التأثير على السياسات العامة في أمريكا من حيث القضايا التي تشغل علماء السياسة. وكانت هنالك اختلافات في وجهات النظر حول التأثير الذي تتركه هذه العوامل على مختلف السياسات العامة والموضوع يستحق أن يناقش هنا.

إن أشهر دراسة حول الموضوع هي تلك التي قدمها داي (Dye) حول مخرجات السياسة في خمسين ولاية⁽¹⁰⁾، فقد توصل من خلالها إلى أن للمؤثرات المتعلقة بالتطور الاقتصادي (مثل معدل دخل الفرد، نسبة السكان في الحضر، مستوى التشغيل للأيدي العاملة في الصناعة وغيرها) تأثيراً مباشراً على نمط السياسات العامة وموضوعاتها المتمثلة بالتعليم والرفاهية والطرق السريعة والضرائب، والتدخل في الاقتصاد. وقد قارن بين تأثير النظام الاقتصادي وتأثير النظام السياسي، فوجد أن

المتغيرات السياسية للمشاركة في التصويت، والمنافسة بين الأحزاب، وقوة التنظيمات الحزبية، والفوز في المجلس التشريعي، لها أثر ضعيف على صنع السياسات العامة، وقد أوجز نتائج دراسته الإحصائية بما يأتي: إن عدداً كبيراً من الأدبيات السياسية المنشورة حول الولايات المتحدة تؤكد أن للمتغيرات السياسية الموضحة آنفاً، المشاركة في التصويت، المنافسة الحزبية وغيرها، تأثيراً واضحاً وكبيراً على السياسات العامة. والأكثر من ذلك، فإن النظرة الأولى تؤكد بأن هناك اختلافاً كبيراً في السياسات العامة بين الولايات التي تختلف في درجة المنافسة وهيمنة الديمقراطيين، وتزايد نسب المشاركين في التصويت، مما يعزز الاعتقاد بأن لمواصفات النظام السياسي الأثر المباشر على السياسات العامة، غير أن الدراسات الميدانية أوضحت أن أثر المتغيرات السياسية على السياسة العامة في الولايات الخمسين كان ضعيفاً، وأن معامل الارتباط لم يؤكد العلاقة المعنوية بينهما، فالتنمية الاقتصادية هي التي تشكل النظام السياسي ومخرجاته، ولها الدور الفاعل والمؤثر في توجيهها، وقد تبين أن الاختلافات التي ظهرت في السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، تعود إلى الاختلاف في الظروف الاقتصادية والاجتماعية لتلك الولايات أكثر من تأثرها بالخصائص السياسية، كما كان شائعاً، وأن مستويات التحضر والتصنيع ومعدل الدخل ومستوى التعليم، ظهرت أكثر تأثيراً في توجيه وتشكيل السياسات العامة من خصائص النظام السياسي التي أشير لها آنفاً⁽¹¹⁾.

ينبغي أن نوضح هنا أن دراسة داي لا تنفي أثر المتغيرات السياسية على توجهات الولايات وسياساتها العامة، بل أنها وجدت بأن هذه الخصائص هي انعكاساتها للظروف الاجتماعية والاقتصادية ومرتبطة بها وليست طاغية أو مهيمنة عليها. والدراسة الأخرى الموضحة لأثر العوامل والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، هي تلك التي أجراها دوسن وروبنسن⁽¹²⁾ (Dawson and Robnson)، فقد درساً أثر التنافس الحزبي وبعض العوامل الاقتصادية على السياسات المتعلقة بالرفاهية لمعرفة أيهما أكثر تأثيراً عليها، فوجدوا أن للمتغيرات البيئية الأثر الأكبر مقارنة بالمنافسة