

المدارس النظرية لرسم السياسات وصنع القرار: المداخل السياسية

المدخل هو الاتجاه الذي يتم اعتماده للاقترب من ظاهرة معينة بغية تحليلها تبعا لعلاقتها بمتغير أو مجموعة من المتغيرات، وهناك العديد من المداخل التفسيرية للسياسة العامة لذا سنتحدث عن بعض المداخل الأكثر انتشارا وتداولاً، التي تسمح لنا بتعليل أسبابها وخلفيات وضعها وآثارها في المجتمع، وذلك على النحو التالي:

⇐ مدخل الجماعة.

النظام السياسي وفقاً للمدخل هو شبكة علاقات بين الجماعات التي تكون في حالة تفاعل مستمر فيما بينها والذي يأخذ شكل الضغط والضغط المضاد، ونتيجة التفاعل هي المحددة لحالة النظام في أي وقت، ويعد ابن خلدون أول من فسر ظهور وسقوط الدول الإسلامية من منظور ديناميكيات التضامن الجمعي القائم على العصبية أي العلاقة الدموية ورابطة الدم، وكان للأعمال السياسية الأمريكية وبالأخص A.F.Bentley "عملية الحكم" في 1908 التي أثرت على أعمال D.Truman "العملية الحكومية" دور كبير في نشأة مدخل الجماعة، في ضوء التأكيد على أهمية الجماعة كمحدد للعملية السياسية.

يفترض المدخل أن المجتمعات مكونة من عدد من الجماعات التي تتنافس سياسياً مع بعضها لتضغط على الحكومة بهدف وضع السياسة التي تفضلها، فتنبثق المصلحة العامة عن الصراع بين المطالب المتنافسة للأفراد والجماعات، ولهذا التفاعل بين الجماعات هو جوهر السياسة العامة، فالأفراد بالمصالح المشتركة يجتمعون بصفة رسمية أو غير رسمية للضغط بمطالبهم على الحكومة مشكلين بذلك جماعة مصلحة يكون لديها اهتمام مشترك وتدعي أن مطالبها فوق مطالب الجماعات الأخرى في المجتمع.

بحسب أنصار المدخل صراع الجماعات غايته التأثير في السياسة العامة، بدفع النظام السياسي للتدخل وإدارته من خلال وضع قواعد اللعبة، وترتيب الحلول الوسيطة والتوازنات بين المصالح وتشريعها في شكل سياسات عامة ثم فرضها والسعي إلى تطبيقها، في المقابل السياسة العامة ماهي إلا التوازن المتوصل إليه في صراع الجماعة المحدد بالتأثير النسبي لأي جماعة مصلحة، فالتغيرات في التأثير النسبي لأي جماعة من المتوقع أن يؤدي إلى تغييرات في السياسة

العامّة، وعليه السياسة تتحرك في الاتجاه المرغوب فيه من قبل الجماعات التي تمتلك النفوذ وتبتعد عن رغبات تلك التي تفتقد التأثير.

وعليه، السياسة العامة تجسد درجة التوازن الممكن تحقيقها بين الجماعات المتنافسة، وعمليات صنع السياسة العامة لا بد أن تتضمن نشاط المساومة والتفاوض والوصول إلى حلول وسطى ترضي الجماعات الأكثر تأثيراً ونفوذاً، كما يجب أن يتضمن النظام السياسي درجة من استمرارية حالة التوازن التي تتحقق بوجود الجماعة الكامنة التي تؤمن بالمبادئ الدستورية وتحرص على القيم المنظمة للنشاطات السياسية، إلى جانب العضوية المتداخلة للأفراد داخل الجماعات، خاصة وأن قوة أي جماعة مقيّدة بقوة الجماعات الأخرى المتنافسة مما ينتج سوقاً من المنافسة المثالية تقريباً.

وجهت للمدخل عدة انتقادات، فالنظر للسياسة العامة على أنها التوازن المتوصل إليه في صراع الجماعات ليس بالأمر المطلق، لوجود جماعات عدة تمتلك موارد مختلفة وتكون أكثر تنظيمًا، في حين أن الجماعات الممثلة للفئات الفقيرة تكون لديها موارد مالية أقل مقارنة بالأولى وتنظيمها يكون أكثر سوءاً، وانتقد المدخل لتركيزه الشديد على دور الجماعات في صنع السياسات والتقليل من دور أطراف أخرى لها إسهامها الكبير في العملية.

كما انتقد المدخل لإصراره على أن الجماعات بصراعها المستمر هي الصانعة للسياسة العامة، لكن في الواقع بعض الجماعات السياسات العامة هي من تعمل على خلقها، إضافة إلى ذلك المدخل نابع من بيئة غربية أمريكية مختلفة عن البيئة العربية مما قلل من إمكانية توظيفه في تفسير العملية السياسية داخلها.

⇐ مدخل النخبة.

حسب H Lasswell النخبة هي جماعة قليلة العدد من أفراد الشعب تمتلك معظم مصادر الإنتاج في الدولة، وتصل إلى أكثر شيء يمكن الحصول عليه من المجتمع، وجاء المدخل كرد فعل على المدخل الطبقي الماركسي في إطار الصراع الأيديولوجي بين التيار الماركسي والليبرالي، وهومن أكثر المداخل اختلافاً مع مدخل الجماعة، لتأكيد على أن السياسة العامة الموضوعية تستجيب لمصالح النخبة أكثر منه مصالح الجماهير، وأن النخبة بنفوذها تحافظ على قوة تأثيرها في العملية السياسية، في ضوء استمرار الفواعل الحكومية في إضفاء الطابع الرسمي على السياسات العامة بما

يستجيب لتطلعاتها، وعليه فالسياسة العامة هي انعكاس لتفضيلات النخبة الحاكمة وقيمتها في مجتمع منقسم إلى نخب حاكمة وأخرى غير حاكمة أين تكون اللانخب أكثر من النخب.

مفكروا المدخل يؤكدون أن المجتمع ينقسم إلى قلة تملك القوة وأغلبية لا تملكها، وعدد قليل من الأشخاص من يُخصَّصون القيم في المجتمع في حين أن الجماهير لا تقرر السياسة العامة، والقلّة التي تحكم لا تمثل الأغلبية المستضعفة، ولهذا فالسياسة تعكس إرادة النخبة وليس مطالب الجماهير لذلك التغيير في السياسة يستدعي التغيير أو إعادة تعريف النخبة لقيمتها، كما أن مصلحة الجماهير ورفاهيتهم تقع على عاتق النخبة السياسية لكون النخبوية لا تعني بالضرورة أن السياسة العامة ستكون مضادة لمصلحة الجماهير، وتؤكد النخبوية أن النخب تشترك في الإجماع على القواعد الأساسية المحددة للنظام الاجتماعي بالشكل الذي يضمن استقرار النظام، من دون أن يقود ذلك إلى الاعتقاد بأن أعضاء النخبة لا يتنافسون ولا يختلفون لأن الاختلاف فيما بينهم يكون حول القضايا البسيطة وليس الجوهرية.

انتقد مدخل النخبة لعدم انسجام مضامينه مع فكرة الديمقراطية، فالقول أن النخبة هي التي تحكم وتصنع السياسة في مقابل عدم ممارسة اللانخب لأي نفوذ على الرغم من أنها تمثل الأكثرية، يعني أن السياسة المتوصل إليها تكون موجهة نحو مصالح القلة ومعبرة عن قيمهم وتفضيلاتهم.

مدخل النخبة مفيد جدًا في تفسير السياسات العامة في المجتمعات العربية لكون الحدود بين النخبة واللانخبة شبه دقيقة، وتعد النخبة العسكرية أكثر النخب هيمنة في هذه المجتمعات، لكن كل هذا لا يعني عدم وجود تأثير للجماهير العربية على النخب في بعض الحالات أو القضايا، لعل أهمها أثر الشارع في التأثير على النخبة في الصعوبة التي تجدها الولايات المتحدة الأمريكية في ضم عدد كبير من الدول العربية والإسلامية لما تسميه بالتحالف ضد الإرهاب.

← المدخل النسقي.

D. Easton أحد رواد المدخل الذي ينظر للنظام السياسي على أنه جهاز يتحرك بطريقة آلية ويتأثر من عوامل بيئته الداخلية والخارجية التي تتضمن قوى رسمية وغير رسمية لها مصالحها الخاصة الرامية إلى تحقيقها من خلال مشاركتها في عملية صنع السياسة العامة، فكل الفواعل تشارك في العملية إما بتقديم المدخلات أو بالمساهمة في إصدار المخرجات، و يفترض Easton وجود علاقة خطية بين كل من مدخلات النظام ومخرجاته، إذ يتم تحويل هذه المدخلات الآتية من البيئة

إلى مخرجات، وأن الإستجابات المترتبة عن المخرجات قد تتحول إلى مطالب جديدة للنظام وهو ما يعرف بالتغذية الراجعة أو العكسية، وتتمحور أسس المدخل في ثلاث نقاط أساسية هي:

المدخلات: تعبير عن تغيّرات في بيئة النظام السياسي التي تمارس ضغوطا عليه، وتأخذ شكل مطالب أو احتياجات أو طموحات للمواطنين التي تصل إليه بعد تجميعها من قبل الفواعل السياسية، بناء على طبيعة وقوة تأثير هذه الفواعل والقيود الموجودة على مستوى بيئة النظام، وقد تأخذ المدخلات شكل التأييد الذي يكون إما محدودا تقوم به جماعة أو جماعات محدودة ولا يتسم بالصفة العمومية، أو التأييد العام الناتج عن عملية التنشئة السياسية التي تخلق الشعور بالوطنية والولاء للسلطات العمومية، خاصة وأن استقرار النظام متوقف على توفر حد أدنى من التأييد، ويمكن أن تأخذ المدخلات شكل المقاومة التي تعكس توجهات الفواعل السياسة المعارضة لتوجهات النظام السياسي، وسعيها إلى تحقيق مصالحها وكسب تأييد الرأي العام، كما قد تأخذ المدخلات صورة مصادر وموارد مادية أو بشرية يمتلكها النظام السياسي ويسخرها لتنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها.

المخرجات: تأخذ شكل سياسة عامة، قرارات، قوانين، أوامر ومراسيم صادرة عن السلطات والهيئات الموجودة في النظام السياسي كاستجابة لمدخلاته، وتختلف درجة الاستجابة باختلاف طبيعة وكمية كل من المدخلات وإمكانيات النظام السياسي وقوة تأثير الفواعل السياسة، وتعد استجابة النظام للمطالب والاحتياجات عاملا مهما للرفع من درجة التأييد، إذ يرفع من قدرته الاستجابية باسترجاع المعلومات المتعلقة بوضعيته ووضعية بيئته وهو ما يعرف بالتغذية الراجعة، التي تشير إلى تأثير السياسات العامة والقرارات في البيئة والمطالب والاحتياجات المطروحة من قبلها وأيضا في خصائص النظام السياسي ذاته، كما يمكن للسياسة العامة أن تولّد مطالبا جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات جديدة، وبناء على ذلك يتم إدراج التعديلات الضرورية في السياسات بما يتماشى والاحتياجات والمطالب الفعلية للأفراد والجماعات.

البيئة الكلية للنظام: وتنقسم إلى بيئتين، بيئة داخلية تشمل الأنساق الاجتماعية التي تتضمن النسق الاقتصادي، الثقافي، البيولوجي،...، حيث يعد النسق الاجتماعي نسقا شاملا لنشاطات الأنساق المتفاعلة ضمن الوحدة الثقافية لمجتمعها الكلي، كما تشمل النسق الايكولوجي باعتباره نسقا اجتماعيا جغرافيا مجسدا لعلاقة الجماعات بالوسط الطبيعي الذي تعيش فيه وما يولده من تباين في سلوكيات الجماعات وأساليب عملها، إلى جانب النسق الشخصي المعبر عن مشاركة الفرد في الحياة

السياسية سواء بصفته فردا أو حاكما، يضاف إليه النسق البيولوجي المتعلق بالخصائص الوراثية المساهمة في تحديد الدوافع البشرية الاجتماعية والسياسية، أما البيئة الدولية فتشمل الأنساق الاجتماعية، السياسية، والايكولوجية الدولية، فكثيرا ما تضغط العلاقات الخارجية والتغيرات الدولية على الجهاز السياسي أو تعمل على دعمه، لإحداث تغييرات بداخله بما يتماشى ومصالحها وأهدافها.

وفقا لـ Easton يسعى النظام السياسي بفعل ضغوط البيئة إلى إحداث تغييرات في هيكله وتوجهاته بتعبئة موارده وإمكانياته ليتمكن من الاستمرار والتصدي لها، فتكون السياسة العامة نتاجا لمجموع المدخلات التي يتلقاها النظام وبذلك نستطيع تحديد مضمونها وأهدافها بتحليل وتحديد كمية ونوعية المدخلات التي استجاب لها.

رغم قيام Easton بإدراج تعديلات في نموذج من حيث بيئة الجهاز السياسي وكيفية تعامل هذا الأخير معها ومع مدخلات البيئة الخارجية، ومدى تأثير ذلك على عملية صنع السياسة العامة والتأكيد على أن الحياة السياسية ما هي إلا مجموعة من النشاطات السياسية الممارسة من قبل الجهاز السياسي وبيئته، إلا أن ذلك لم يجنبه التعرض للانتقاد، فتفسيره الليبرالي والآلي للأمور بالإدعاء أن المدخل صالح لفهم الحياة السياسية في كل المجتمعات رغم اختلافها، جعل منه أداة بسيطة لفهم عملية صنع السياسة، وقد أعيب عليه تجاهله الطبيعة المجزأة للصندوق الأسود، إلى جانب تجاهله لصناع السياسة وإمكانياتهم في التأثير على البيئة التي يعملون فيها، في ظل النظر لنظام صنع القرار على أنه تسييري وخالي من القيم، علاوة على ذلك التغيرات السياسية غالبا ما تحدثها النخب السياسية بإعادة تحديد وجهات نظرها أكثر منه مطالب ودعائم البيئة، وكثيرا ما تنبثق المبادرة السياسية من البيروقراطية التي تصبح مؤسسة قوية في صنع وشرعة السياسية خاصة في المجتمعات النامية.

← المدخل المؤسسي.

المؤسسات مجال تصنع فيه السياسات إذ تتضمن التنظيمات السياسية والقوانين الأساسية للنظام السياسي وتقيّد كيفية تصرف صناع القرار، وتتولى توزيع السلطات والمسؤوليات بين تنظيمات الدولة، ومنح حقوق للأفراد والجماعات وفرض الالتزامات، وتجعل الحياة لينة بإضفاء الصبغة الرسمية على قواعد ومعايير السلوكيات، فهي المحدد لكيفية عمل النظام السياسي.

من وجهة نظر المؤسساتية، السياسة هي نتاج تفاعل المؤسسات في ظل الاعتقاد بأن السلوك البشري يتأثر بالهيكل الرسمي، فاهتم رواد المدخل بالجوانب الشكلية والقانونية للحكومة آخذين بعين

الاعتبار دور المؤسسات الصانعة للقرارات السياسية وكيفية تفاعلها مع الفواعل داخل وعبر المؤسسات، والمعدل الذي على أساسه تساعد هذه الأخيرة النظام السياسي على الاستجابة للمشاكل والكفاءة التي من خلالها يعمل كل منهما على تجميع التفضيلات، إلى جانب التركيز على كيفية ترتيب المؤسسات وكيف تسمح لها القواعد بالعمل.

وعليه، السياسة لن تأخذ شكل سياسة عامة ما لم يتم اعتمادها وتنفيذها من قبل المؤسسات الحكومية التي تمنحها أولاً الشرعية لكي تحظى بالتأييد من قبل الأفراد لما يترتب عنها من التزام قانوني، وثانياً العمومية بتطرقها إلى كافة المواضيع والشؤون العمومية وامتدادها لتشمل كل أفراد المجتمع، وثالثاً الفرض والإجبار كون المؤسسات الرسمية وحدها لها القدرة على فرض الالتزام بالسياسات التي تعمل على رسمها ومعاقبة المخالفين لها.

نتيجة العلاقة الوثيقة بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية انصب الاهتمام على دراسة المؤسسات، فالجوانب الهيكلية للمؤسسات ومجموع الإجراءات والقواعد التي تعمل على تطبيقها لا يمكن إهمالها أو تجاهلها نظراً لدورها الرئيسي في تحليل السياسات ودراساتها ومعرفة كيفية بلورتها، وفي هذا الإطار ركز صامويل هانثنتون على تحديد معايير المؤسسة على النحو التالي:

1-قابلية التكيف: يكون النظام المؤسساتي قابلاً للتكيف منذ اللحظة التي يمكنه فيها مواجهة التحول والحفاظ والتجديد عبر مختلف الحقب التاريخية، أي يجب أن تكون له القدرة بوجه خاص على انجاز الوظائف غير تلك التي بررت إنشائه، وتقاس هذه القابلية باستخدام المؤشرات التالية:

- العمر الزمني: كلما كان عمر المؤسسة طويلاً، كانت المؤسسة أقدر على التكيف وأكثر تأثيراً.
- العمر الجيلي: أي التغيرات في القيادة العليا للمؤسسة وهل تم ذلك وفقاً للقواعد المقررة أم لا.
- التغير الوظيفي: أي هل غيّرت المؤسسة من وظائفها ومهامها أم لا ؟ لأن المؤسسة الأكثر تغييراً لوظائفها هي الأقدر على التكيف.

2-التعقيد : أي أن يكون النظام أو المؤسسة على درجة عالية من التعدد في الهياكل. فالمؤسسة لا تعتمد في تسييرها على هيكل واحد فقط، بل تضم مجموعة من الوحدات المتخصصة المكلفة بمجموعة من الوظائف التي تكفل لها الاستمرارية. ويتم قياس درجة التعقد انطلاقاً من درجة تعدد وحدات ووظائف المؤسسة وتنوعها.

3-الاستقلالية: المأسسة تفترض استقلالية معينة للهيكل السياسية، أي استقلالية الدولة إزاء القوى الاجتماعية والاقتصادية الأخرى، بل أكثر من ذلك، فهي تفترض استقلالية الأحزاب السياسية في مواجهة طبقاتهم الاجتماعية المنتمية إليها. ويمكن قياس درجة الاستقلالية من خلال معرفة ما إذا كان للهيكل السياسية أو المؤسسات ميزانية مستقلة، وإلى أي حد يمكنها تجنيد أعضائها بكل حرية.

4-التماسك: ويقصد به درجة الرضا أو الاتفاق بين الأعضاء داخل المؤسسة ويقاس التماسك انطلاقاً من مدى إنتماء الأعضاء للمؤسسة، ومدى وجود الأجنحة والخلافات داخل المؤسسة بوجه عام.

إن المؤسسة بالنسبة لهنتقنوتون ضرورية لحماية المجتمع ومنع تفككه ولتسوية مختلف المنازعات التي تجتازه، وضرورية أيضاً من أجل ضمان نجاح سياسة عامة متماسكة ومترابطة ومتفقة مع الصالح العام.

انتُقد المدخل المؤسستي بشدة لتمييز دراسته بالطابع الوصفي والقانوني والابتعاد الكلي عن الطابع التحليلي مما جعله غير نظري وغير قابل للتعميم، فالإصرار على أن السياسة العامة نشاط يجري داخل المؤسسات الحكومية قاد إلى تركيز على الفواعل الحكومية وإهمال الفواعل غير الحكومية ودورها في صنع السياسة العامة، إلى جانب اقتصار المدخل على دراسة كل حالة على حدة مما ضيق من أفق المقارنة لانحصارها في البلدان الصناعية على حساب الدول النامية، كما أن السياق الاجتماعي يشكل ويتوسط الترتيبات الرسمية وقد تكون الآثار المؤسسية نتائج تغيرات أوسع، لينتج عن ذلك رؤية جامدة للعملية السياسية خاصة وأن المؤسسات تفسر كيف أن الأنظمة السياسية تهيكّل السياسة لكنها لا تفسر لماذا تتغير السياسات.

عرف المدخل في ضوء الانتقادات الموجهة له بالتزامن مع بروز المدرسة السلوكية تعديلات جمة، وأصبح الاهتمام فيه منصبا على صنع السياسات العامة ضمن المؤسسات الحكومية بالتركيز على سلوكيات الفواعل الحكومية وغير الحكومية المشاركة في العملية والتفاعلات القائمة بينها، والانتقال من دراسة ما يجب أن يكون إلى دراسة ما هو كائن، إلى جانب علاقات التأثير المتبادلة بين المؤسسات والبيئة المحيطة وأثرها في صنع السياسات العامة.

العودة من جديد للمؤسسات كمرجع نظري يعد تطورا في العلوم السياسية، وتهدف المؤسساتية الجديدة إلى هيكلة السياسة وإعطاء المؤسسات أهمية نظرية بتسليط الضوء على وزنها وترتيباتها في حضور المقررين السياسيين، والتوجه نحو الأعمال المقارنة في السياسة العامة، وهناك على الأقل

ثلاثة تيارات تحمل لقب المؤسساتية الجديدة، تيار المؤسساتية الجديدة التاريخية الذي يجزم أن الظواهر السياسية نتاج عرضي لعملية تاريخية كبيرة لتطور مؤسساتي أين كل ترتيب سيؤثر على الترتيب المقبل، وتيار المؤسساتية الجديدة للاختيار العقلاني الذي توصل إلى أن المؤسسات تسمح بتوليد آليات للتنسيق بين الفواعل التي بدورها تحاول أن تكون لديها استراتيجيات عقلانية ضمن الترتيبات المؤسساتية التي تزودها بإطارات للتشخيص والتنظيم وبذلك يصبح من الممكن إدراك أفضل الخيارات الفردية والمُنتج الجماعي، إلى جانب تيار المؤسساتية الجديدة الاجتماعية الذي أكد على نشاط وفكر الفواعل التي تتصرف داخل المؤسسات وعدم التمييز بين المؤسسة والبيئة الاجتماعية والقانونية التي ينغمس فيها الأفراد لأن المؤسسات لا تتميز أبداً عن ثقافة المجتمع.