

المدخل المنهجية الممارسة لدراسة السياسة العامة مالها وما عليها

د. عامر الكبيسي*
د. عباس حسين جواد**

1/ المقدمة

مختلفة عما كانت عليه في مراحل نشأتها التاريخية. فالثورة الصناعية والتكنولوجية المعاصرة وأحداث الحربين العالميتين وما أعقبها من تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرها من مستجدات الحياة العصرية قد عقدت وعمقت مضامين السياسات العامة وجعلت منها حقلا عمليا وأكاديميا يستلزم البحث والدراسة والتخصص (Dunn, 1981)

وإذا كانت هناك من ميزة ظاهرة أو سمة بارزة من المميزات والسمات المتعددة التي رافقت موضوع السياسات العامة بإطارها وطابعها المعاصر ، فهي تعدد المعنيين بها وتنوع اختصاصاتهم لدرجة إنها أصبحت تعد بمثابة حلقة الوصل بين حقول المعرفة الإنسانية والاجتماعية المختلفة . وباتت مسؤولية تدريسها والبحث فيها موضع نقاش وجدل . فالسياسيون والإداريون يرون أن السياسة العامة تعد من بين الموضوعات الرئيسية التي تقع ضمن تخصصهم لكونهم هم المعنيون برسمها وتنفيذها . بينما يرى علماء الاجتماع وعلماء الاقتصاد بان السياسات العامة كانت وستظل من الموضوعات الكبيرة التي تهتم جميع شرائح المجتمع وفئاته لكونهم المستفيدون منها والدافعون لكلفتها ولنفقاتها . ويظل علماء النفس وعلماء التربية والمختصون في مجالات

قد يرى البعض إن الحديث عن السياسات (Public Policies) يعد حديثا في نشأته وظهوره . وهم محقون في ذلك لكون هذا المصطلح لم يظهر بإطاره المنهجي ومضمونه العلمي والأكاديمي إلا مع النصف الثاني من هذا القرن غير إن الوثائق والأحداث التاريخية تؤكد ومن دون أي شك قدم هذا المصطلح ورسوخ الممارسات العلمية المرتبطة به . فجزور السياسات العامة تمتد إلى حضارات وادي الرافدين ووادي النيل حيث شرع حمورابي مسلته الشهيرة ليوثق فيها اهم المبادئ واهم المنطلقات التي تنظم سلوك الأفراد والجماعات وعلاقتها بالسلطة العامة المتمثلة بالملك أو الفرعون .

وإذا كانت المحاولات بسيطة وبدائية من وجهة النظر المعاصرة فأنها حين تقييم في إطار المرحلة التاريخية والحضارية التي طرحت فيها تعد بحق إنجازا عظيما وعطاء اثريا للبشرية . فبدون تلك الجزور والممارسات ما كان يمكن لحقل السياسة العامة المعاصر أن يظهر في يومنا هذا وبالشكل الذي هي فيه . ومن المنطقي أن تكون خصائص وموضوعات السياسات العامة واهتماماتها اليوم

* استاذ / كلية الادارة والاقتصاد - جامعة بغداد

** استاذ / كلية الادارة والاقتصاد - جامعة بابل

الطب والصحة العامة أو في مجالات الإعلام والصحافة والنقل والمواصلات وغيرهم من قطاعات المعرفة أو التطبيق يؤكدون صلتهم الوثيقة واهتمامهم المباشر بالسياسات العامة بوجه عام لكونها تحدد المسارات المستقبلية لقطاعاتها أو لمهنتهم أو لاسرهم أو لمناطقهم الجغرافية . ولذلك ظهرت الدعوة إلى إنشاء مراكز أو معاهد أو أقسام علمية تتولى مسؤولية تدريسيها تلافياً لتنازع الاختصاص عليها (Gerston , 1983)

وعلى صعيد أقطار العالم الثالث بوجه عام وعلى مستوى أقطارنا العربية على وجه الخصوص ظل الاهتمام بهذا الموضوع محدوداً أن لم نقل غائباً حتى مطلع عقد الثمانينات . وخير دليل على ذلك هو خلو المناهج الدراسية لمختلف جامعات وطننا العربي من أية مادة مستقلة حول السياسات العامة وموضوعاتها ولمختلف المراحل الدراسية . وتعد محاولة قسم الإدارة العامة بكلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بغداد رائدة بحق عند ما أدخلت ضمن منهج دراسة الماجستير ، لأول مرة في تاريخ القطر مادة متخصصة باسم ((السياسات العامة)) . والورقة التي بين أيدينا حول المداخل المنهجية هي إحدى ثمار هذه المحاولة فقد أعدت مادتها الأولى لتغطي بعض موضوعات طلبية هذا البرنامج . ثم أعيدت كتابتها وطعمت صفحاتها لتكون بالشكل الذي هي عليه الآن . وقد ائرننا نشرها ووضعها بين يدي المعنيين بهذا الموضوع من الزملاء العرب وكلنا أمل أن يسهموا بدورهم في ادخال هذه المادة ويعمموها دراستها في مناهج الكليات السياسية والادارية والاقتصادية

والاجتماعية وان كنا نرى أن تخصيص مركز مستقل لتدريسها كما فعلت جامعة القاهرة يعد الانسب والافضل ليضم المعنيين بهذا الموضوع من مختلف الاختصاصات وحقول المعرفة .

٢/ ماهية السياسة العامة :-

أن موضوع السياسة العامة لا يختلف عن بقية حقول المعرفة الانسانية الاخرى التي ظلت تفتقر إلى وجود تعريف جامع ومنفرد عليه . فالتعريف التي طرحت عن السياسة العامة كثيرة ومتعددة وسنستعرض هنا بعضاً منها فعلى سبيل المثال لا الحصر عرف ديفد ايستن (Eston Eston) السياسة العامة بانها ((The authoritative Allocation of values for the whole society)) (David , 1953) فهي اذن احلال وتوزيع للقيم والمنافع بين افراد وشرائح المجتمع . وعرفها ثومس داي (Thomas Dye) قائلاً: - ((Public Policy is whatever government choose to do or not أي انها كل ماتخاره الحكومة او ماتركه او ترفضه Thomas , 1977)

اما كارل فردريج ((Carl Friedrich)) فقد عرف السياسة العامة بانها ((Proposed course of action of a persorgroup , or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an object or a purpose .)) (Friedrich , 1963)

أي انها السياق الذي يقترح لعمل الافراد والجماعات او الاجهزة الحكومية ضمن بيئة معينة لتحقيق غرض او هدف محدد . ويعرف جمس اندرسن (James Anderson) السياسة العامة بانها ((Apurposive course of action followed by an

والخارجي وجباية الاموال اللازمة لذلك فالحماية التي كانت تشغل وتشتغل جميع نشاطات ومجهودات الحكومات في السابق اصبحت اليوم مجرد مهام اساسية لتوفير الحد الأدنى من المستلزمات الاجرائية للمواطنين . اما مهام الحكومات المعاصرة فقد تعقدت وتوسعت في ظل مفاهيم دولة الرفاهية ودول المؤسسات لتصبح المهام الانتاجية والتسويقية والخدمية والتنمية بوجه عام في مقدمة ما ينبغي للحكومات ان تقوم به. واذا كان الناس بالامس يتفعلون بالادعاءات والتصريحات التي تعلن عن بعض البرامج او السياسات التي تخفف عن مشاكلهم او تعالج اوضاعهم المتردية او تستجيب لمطالبهم فانهم اليوم اكثر يقظة واشد وعيا بما يتطلبه التنفيذ من موارد وامكانيات غالبا ما يتعذر توفيرها . وهذا يعني ان الانطباع الجماهيري عن السياسة العامة لم يعد متفائلا بسبب خيبة الامل التي نجمت عن بقاء الكثير من السياسات المعلنة حبرا على ورق اما لاختلاف النظم السياسية والادارية في توفير الموارد المالية اللازمة لترجمتها وتنفيذها او لكونه كانت بمثابة الشعارات الدعائية المهدئة والمطمئنة للجماهير (Anderson , 1979). ولذلك تصبح دراسة السياسات العامة امر املحا وضروريا لكل من رجل السياسة والادارة والمواطن لاعادة الثقة بين الاطراف ذات المصلحة المشتركة ولأزالة التشاؤم والشك من جانب الجماهير ازاء نوايا النظم السياسية . وقد لخص تومس داي, Dye (1977) الدوافع المبررة لدراسة السياسات العامة بما يلي:

actor or actors in dealing with a problem or matter of concern .))(James , 1979) فهي اذن :- نشاط هادف يقوم به فاعل او مجموعة من الفاعلين لمعالجة مشكلة او حالة معينة . ان هذا التعريف اكثر وضوحا ودقة من التعاريف السابقة لتركيزه على ماتم تنفيذه فعلا مقارنة بما تم اقتراحه .

بعد هذا يمكن القول بان السياسة العامة هي عبارة عن مجموعة من القرارات الاساسية والالتزامات والاعمال التي يقوم بها فاعل او مجموعة من الفاعلين من الذين يمسكون او يؤثرون في مراكز السلطة للنظام السياسي لغرض معالجة حالة او مشكلة معينة . وعلى الرغم من عدم وجود تعريف جامع يتفق عليه جميع المختصين في هذا المجال الا ان هذه وغيرها من التعاريف التي وضعت لتحديد مفهوم السياسة العامة تلتقي في بعض افتراضاتها الاساسية التي يمكن اجمالها بما ياتي :

١- ان السياسة العامة نشاط اجتماعي هادف
٢- ان السياسة العامة تتألف من مجموعة من القرارات والاعمال الحكومية التي يقوم بتنفيذها موظفون حكوميون . وبهذا فهي اكثر من كونها تشريعا او قانونا معيننا فهي كذلك تتضمن القرارات اللازمة لتنفيذها .

٣- ان السياسة العامة تتميز بالشرعية والشمولية
(Anderson , 1979)

٣/ أهمية السياسات العامة

تستمد دراسة السياسات العامة اهميتها من المهام والمسؤوليات المتزايدة التي تقع على عاتق الدولة العصرية . فهي لم تعد كما كانت عليه الحال بالامس مسؤولة عن حفظ الامن الداخلي

أ- الدوافع العلمية :-

ان بعضا من الدوافع الاساسية للاهتمام المتزايد في دراسة السياسات العامة يغلب عليها الطابع العلمي الصرف . فالسياسة العامة تدرس من قبل الجامعات من اجل التعريف باصولها ومبادئها وعملياتها ، وتأثير نتائجها على المجتمع . ان هذه الدراسات تزيد وتتمي معارف الدارسين وتوسع مداركهم فالسياسة العامة حين تدرس كمتغير معتمد على متغيرات اخرى تؤدي او تقود الى معرفة اثر العوامل السياسية والبيئية المختلفة الداخلة في تكوين مضمونها . اما حين تدرس كمتغير مستقل فانها ستسهم في تأكيد تأثيرها على النظام السياسي . وعلى البيئة المحيطة بهما وعموما فان مثل هذه الدراسات من شأنها ان توسع نطاق معرفتنا للعلاقات والروابط المختلفة بين القوى البيئية والعمليات السياسية من جهة والسياسة العامة وامتدحها من جهة اخرى وبالتالي فانها ستؤدي الى تعزيز اهمية تحقيق الترابط المعرفي للعلوم .

ب- الدوافع المهنية :-

ان اكتشاف وتجميع المعرفة العلمية المتعلقة بالسياسة العامة وحده لايجدى نفعا مالم يحدد كيفية استخدام وتطبيق مثل هذه المعرفة عند معالجة وحل المشاكل الشائكة التي تواجه مجتمعاتنا المعاصرة . أي تحويل الاساليب النظرية الى ممارسة جادة تخدم الجانب العلمي . لذا فان مثل هذه الدراسات والابحاث ستساعد على تحديد انواع السياسات التي يمكن بواسطتها معالجة مشاكل العصر المتجددة او يحول دون وقوعها . بالاضافة

الى اسهامها بكشف المعوقات السياسية والبيئية المختلفة التي تقف عائقا امام تنفيذ السياسات العامة الضرورية للمواطنين .

ج- الدوافع السياسية :

ان دراسة السياسات العامة يمكن ان تجري ضمن سياقات منطقية وواقعية تؤدي الى تشجيع الحكومات كي تتبنى السياسات المناسبة لتحقيق الاهداف العامة المحددة لها . فالمهتمون في هذا المجال عليهم ان لا يستسلموا لوطأة المشاكل السياسية والاجتماعية التي تواجهها الحكومات اليوم . فهم مطالبون ببذل جهود خلاقة وذلك عن طريق اشاعة الافكار التي تؤدي في النهاية الى انتقاء وتطبيق السياسات الواعية والملائمة . والجدير بالملاحظة ان افراد المجتمع كثيرا ما تنشأ بينهم مفاهيم مختلفة حول المكونات الاساسية لاهداف السياسة العامة . وللمختصين دور ريادي في التقريب بين وجهات النظر المختلفة في هذا المجال باغناء جوهر المناقشة السياسية وزيادة الوعي السياسي مما يؤدي بدوره الى تعميق الوعي وترشيد السياسات العامة التي يسهم المواطنون في اتخاذها بالتعاون مع حكوماتهم .

د/ المداخل المنهجية :-

ليس غريبا ان تتعدد وتتووع المداخل المنهجية المستخدمة في تحليل السياسات العامة وفي دراستها . فالمهتمون بهذا الموضوع هم متباينون في خلفياتهم الفكرية والنظرية وفي تجاربهم ومستوياتهم بل وفي طبيعة العلاقة التي تربطهم بموضوعاتها . فالمختصون بالعلوم السياسية ينظرون للسياسة العامة نظرة تختلف بطبيعتها

وابعادها عن نظرة الاقصاديين والاداريين وعلماء الاجتماع . كما ان نظرة هؤلاء جميعا تختلف هي الاخرى عن نظرة عامة الناس من المواطنين والمنفعيين وذوي المصلحة والعلاقة بها . كما ان تباين النظم السياسية والايولوجية المحيطة بهؤلاء واولئك هي الاخرى تؤثر في اختيار المنهجية الملائمة لمناقشة موضوعات السياسة العامة . ومن الطبيعي تبعا لذلك ان تتعدد هذه المداخل وان يكون لتنوعها وتعددتها دور ايجابي في اغناء مضامينها وطرق دراساتها والتعامل مع القوى المتعددة المؤثرة في عمليات اتخاذها . ومن المناسب هنا ان نستعرض بشيء من الايجاز اهم هذه المداخل المنهجية كي يتمكن الدارس من معرفة مزاياها ، ويقارن بين ايجابيات وسلبيات كل منها ويختار مايناسب منها عند تصديه للسياسات العامة في مجتمعه او معالجته للمشاكل التي تنجم عن تطبيقها . وان هذه المداخل يمكن حصرها بما يأتي :-

1/4 - المدخل المؤسسي :-

(institutional approach)

لقد حظيت المؤسسات الحكومية المتمثلة بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وما يتبعها من تنظيمات وهيئات متعددة باهتمام الباحثين والدارسين منذ مئات السنين . غير ان تلك الدراسات قد ركزت على دور هذه المؤسسات في الحياة السياسية وعلى طبيعة العلاقات المتبادلة والتنافسية بينها . وان كانت للابعد القانونية والاجرائية والشكلية الاولوية على غيرها . ولم تعط تلك الدراسات اهمية تذكر للحياة الفعلية

وللانماط السلوكية القائمة ، ولا للوظائف وللانشطة المتحققة منها أي انها اهملت ما هو كائن فيها ودرست ماينبغي ان يكون .

اما دعاء المؤسسية المحدثون فهم يهتمون الان بمعرفة كيف تعمل المؤسسات الحكومية في واقع الحال ؟ كيف تصدر قراراتها وسياساتها العامة كما يعكسها التطبيق الحي ؟ اكثر من اهتمامهم بكيف تبنى مؤسسات كفاءة وفعالة . حيث انهم ادركوا ان عملية التفسير الفعلي لعمل المؤسسات الحكومية يعتبر ترجمة واقعية لخطوط السياسة العامة التي هي من صنعها ، كما يمكنهم من تحديد العلاقة بين تركيبها التنظيمي ومضمون ما قامت بتنفيذه من سياسات . ومن المنادين بهذا الاتجاه نذكر اميتا اتروني (Amatai Etzioni) وجيمس ثومبسون (James Thompson) (وفليب سيلزنيك (Philip Etzioni)) فقد ادت جهودهم القيمة الى تعميق الافكار والمفاهيم المؤسسية التقليدية التي طرحها رواد المدخل المؤسسي الاوائل الذين كلن جل تأكيدهم على التغيرات الشكلية والشرعية والاجرائية . والذي يميز الاتجاه المؤسسي كما طرحه هؤلاء السلوكيين هو استعارتهم لبعض الفرضيات من العلوم السياسية والاجتماعية ، وتأكيدهم على المنهج التحليلي للواقع القائم ، وليس للواقع بصيغته الرسمية والقانونية . وقد ادركوا مدى التعقيد والعفوية في عمل المؤسسات الادارية المعاصرة وهي تعمل في بيئاتها المختلفة وخاصة عندما تكون عملية التغيير والتطور من حولها سريعة في المجالات الاقتصادية والسياسية والحضارية .

الدقة والموضوعية فبتقييمنا لتأثير الجوانب الرسمية والقانونية . حيث غالبا ما تكون السياسة العامة والمؤسسات المسؤولة عن رسمها وتنفيذها من صنع العوامل البيئية . وان استقرار هذه العوامل يحد من تأثير الجوانب الرسمية والقانونية عليها اضافة الى ذلك ان مجرد التغيير في شكل هذه المؤسسات او موقعها القانوني قد لا يؤدي بالضرورة الى تغير جذري في صنع السياسات العامة اذا ما بقيت المتغيرات الاخرى على حالها .
(Apter , 1977)

٢/٤ - مدخل الجماعة :- Group Approach

يعتبر هذا المدخل واحدا من المداخل المهمة في دراسة السياسة العامة . وان اهميته لاتكمن فقط في تصنيفه لافراد المجتمع الى جماعات متعددة . وانما تتبع من امكانية استخدامه في اختيار السلوك السياسي ضمن وحدات اكبر من الفرد واصغر من النظام السياسي ووفقا لهذا المدخل فان الجماعات المصلحية نشأت كنتيجة للتطورات التي حصلت بعد الثورة الصناعية والمجتمع . فدخول التكنولوجيا واتساع مهام الحكومة ، وزيادة عدد المشاركين من افراد المجتمع في العملية السياسية جعل من السلوك السياسي القائم على اساس الجماعة ممكنا .
ففي الوقت الحاضر اصبحت الجماعات الصغيرة اللارسمية ضرورة لابد منها في تنظيم مشاركة المواطنين في العملية السياسية ، وتعبئة جهودهم وان غياب مثل هذه الجماعات قد يؤدي الى خلق حالة من الفوضى وعدم الاستقرار السياسي
(Conway and Feigert , 1978)

ان هذا المدخل يمكن الاستفادة منه في عملية التحليل السياسي والاداري لان كل مؤسسة من المؤسسات العامة هي بمثابة مجموعة من انماط السلوك الانساني النظامي وان مثل هذه الانماط السلوكية النظامية المتمثلة بالسلطات والهياكل والاجراءات تؤثر في عملية اتخاذ القرارات ومن ثم في شكل ومضمون السياسة العامة والمعروف ان دور المؤسسات والتنظيمات المؤسسية في رسم السياسة العامة يختلف من مجتمع لآخر تبعا لمرحلة تغيره وتطوره . ففي اغلب المجتمعات النامية يضعف دور المؤسسات نظرا لهيمنة السلطات التشريعية والسياسة المتمثلة بمجلس الوزراء في رسم السياسة العامة وعدم ظهور القيادات السياسية والمهنية المؤهلة في المؤسسات العامة . أي ان الامر يتوقف على درجة المركزية واللامركزية السياسية والادارية التي يفرضها هذا النظام او ذلك ودرجة المشاركة والمساهمة المؤسسية مع النظام .

وخلاصة ما يؤكد هذا المدخل هو ان الجوانب الرسمية والقانونية لها تأثير بالغ على عملية رسم السياسة العامة ، وان أي تغيير فيها يؤدي الى تغييرات مهمة في مضمونها ومراحل ضعفها . وقد ادرك دعاة هذا المدخل المحدثون ان مجرد التركيز على دراسة الجوانب الرسمية والقانونية لوحدها لايفي بمعرفة حقيقية لدورها وتأثيرها العملي . وانه لابد من الاهتمام بدراسة الجوانب الديناميكية كالعمليات السياسية والسلوكيات المختلفة التي تجري ضمن نطاق هذه المؤسسات وبيئاتها المختلفة . كما يجب توخي

ويعرف ديفد ترومن (David Truman) الجماعات

المصلحية قائلا: -:

An ((interest group is a shared - attitude group that makes certain claims upon other groups in the society ; such a group becomes political if and when it makes a claim through or upon any of the institutions of government . (Truman, 1951)

أي انها جماعة الموقف المشترك التي تفرض مطالب معينة على جماعات اخرى في المجتمع . وتضفي عليها الصبغة السياسية عندما تستطيع تثبيت مطالبها على المنظمات الحكومية او من خلالها . ان الجماعات المصلحية والضاغطة كثيرة ومتنوعة . وان كل فرد منا ينتمي الى عدد كبير منها وربما دون ان يشعر ، وهناك تصنيفات عديدة للجماعات المصلحية اشهرها التصنيف الذي استخدم من قبل الموندو كولين (Almond And Coleman, 1974) حيث صنفا الجماعات المصلحية كالآتي :-

أ- الجماعات المصلحية المهنية

(Associational Interest groups)

ان هذه الجماعات تنشأ لخدمة مصالح الافراد المنتمين اليها وذلك لتلبية مطالبهم وسد احتياجاتهم او من خلال توضيح او بلورة مصالحهم وايصالها الى مراكز اتخاذ القرار في النظام السياسي . وفي وقتنا الحاضر توجد اعداد كبيرة ومتنوعة منها على سبيل المثال نقابات العمال ونقابات المعلمين والجماعات المهنية الخاصة بالاطباء والمهندسين وما شابه ذلك فهؤلاء مجتمعون مع بعضهم بحكم مهنتهم فقط بينما تختلف المؤسسات التي يعملون فيها.

ب- الجماعات المؤسسية المصلحية

(Institutional Interest Groups)

ان هذا النوع من الجماعات يختلف عن الجماعات المهنية لانها لا تسعى الى مجرد بلورة وتوضيح مصالح المنتمين اليها بحكم مهنتهم وحرصهم ، بل يفترض فيها ان تكون وسيلة تتخذ في رسم السياسات العامة التي تصدرها مؤسسات مجتمعية محددة فهي تضم انواعا مختلفة من الجماعات لكنهم غالبا ما تربطهم العلاقة المؤسسية ، كأن يعملوا في مؤسسات انتاجية او في مجالس تشريعية او ادارات محلية او في تنظيمات رياضية او خدمية . وعلى الرغم من الافتراض القائل بأن هذه الجماعات لا تنشئ خدمة مصالح المنتمين اليها فقط وانما تراعي مصلحة المؤسسات او القطاعات التي تعمل فيها فان الواقع والتجارب العلمية تؤكد انها هي الاخرى تسعى الى التأثير في السياسة العامة لتحقيق مصالح المنتمين اليها بالدرجة الاولى . وغالبا مايكون ذلك على حساب مصالح الجماعات الاخرى في المجتمع ، او حتى على حساب مصلحة المؤسسة والقطاع الذي تنتمي اليه.

ج- الجماعات المصلحية غير المهنية

(Non Associational Interest Groups)

ويدخل ضمن هذه الجماعات اعداد كبيرة من الافراد الذين تجمعهم روابط مشتركة كالموقع الجغرافي ، والشريحة الاجتماعية ، والدين ، والقومية ، واللغة ، والعمر ... الخ . ان هذه الروابط والمصالح المشتركة تجعل من شعور الفرد بالانتماء اليها اقوى بكثير من شعوره بالانتماء الى الجماعات المهنية وان تأثير هذه التجمعات البشرية في السياسة العامة يتوقف على

قدرتها في تنظيم نفسها وبلورة مطالب المنتمين إليها .

ع-الجماعات المصلحية الشاذة

-: (Anomic Interest Groups)

ان هذا النوع غالبا ماينشأ نتيجة لظهور فئة تختلف افكارها او مصالحها او مطالبها عن الجماعات المصلحية المتعددة . فتحاول من خلال تجمع افرادها ان تبلور موقفا متطرفا او مختلفا عما تتادي به الجماعات المختلفة الانف ذكرها ولربما يكون الواقع الاساس لها المقولة الشائعة ((خالف تعرف)) وهكذا يتضح مما تقدم ان الجماعات الضاغطة تقوم بدور الوسيط بين المواطنين وبين المسؤولين عن رسم وتنفيذ السياسة العامة . فبالنسبة للمواطنين تهيء لهم الفرصة في الالتقاء والتجمع مع الاخرين ، كما توفر المال وتجمع المعلومات الضرورية حول القضايا الاساسية المختلفة والمتعلقة بعملية رسم او تنفيذ قرار او سياسة عامة تهمهم . اما بالنسبة للمؤسسات او للمسؤولين عن عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة ، فيمكن توظيفها واستثمارها لتقدم لهم الخبرة ، والتأييد السياسي وبلورة وجهات نظر الجزء الاكبر من المواطنين ، علما بأن قدرة هذه الجماعات على التأثير في السياسة العامة يتأثر بعوامل متعددة نذكر منها :-

مركزها في المجتمع ، درجة الفصل بين السلطات في الدولة ، قوة او ضعف السلطة الرسمية والشرعية التي تتمتع بها ، عدد اعضائها ، قوتها التنظيمية ، نوع قيادتها ، درجة تماسكها الداخلي ،

طبيعة ونوع الصراع الذي يدور حول السياسة العامة . (Conway and Feigert , 1978)

فالسياسة العامة وفقا لمدخل الجماعات تعبر عن حالة التوازن في مواقف ومصالح الجماعات المختلفة في صراعها ومنافستها مع بعضها . وقد تعبر عن مصالح الجماعة او الجماعات ذات التأثير الاكبر والاقوى على حساب مصالح الجماعات التي فقدت كل تأثيرها او جزء منه على الاقل (Anderson, 1977). والسؤال الذي يتبادر الى ذهن القارئ حول دور النظام السياسي في عملية الصراع بين الجماعات وكيف يمكن تحقيق حالة الاستقرار و التوازن في النظام السياسي فلن رواد هذا المدخل يجيبون عليه بالقول ان مهمة النظام السياسي هي ادارة الصراعات والخلافات التي تنشأ بين الجماعات المختلفة وذلك من خلال تحديد قواعد معينة تحكم هذه الصراعات وتسوية وموازنة مصالح الجماعات ، والعمل على تنفيذ هذه التسويات من خلال الصياغة المعتدلة للسياسات العامة التي توازن او توفق بين هذه المصالح وقد تستدعي الظروف الى اتخاذ السياسة العامة التي ترجح طرفا على اخر استجابة للضغط او القوة المسلطة عليها . اما عن كيفية تحقيق الاستقرار والتوازن في النظام السياسي فيرى انصار هذا المدخل ان حالة الاستقرار والتوازن يمكن ان تتحقق بواحد من الوسائل التالية او بها جميعا :-

- ان الجماعات تتواجد في جميع المجتمعات وانها تظهر بشكل علني في الوقت الذي تظل فيه جماعات اخرى كامنة لتظهر في وقت الأزمات .

اضف الى ذلك فان النظرية تفترض بأن السلطة ليست احادية الجانب وانما هناك مراكز قوى متعددة تؤثر في توزيع السلطة ، مما يساعد على تحديد السلطة والسيطرة عليها بالشكل الذي يؤدي الى تحقيق التوازن والاستقرار السياسي والاجتماعي .

ان التحليل السياسي على مستوى الجماعة يزودنا بمعلومات مهمة في دراسة السياسة العامة وهناك دليل قاطع على تأثير الجماعات ولو بدرجات متفاوتة على السلوك السياسي والاداري لافرادها . وان أي نقاش بين افراد الجماعات لا بد له ان يحسب حسابا خاصا للرأي الجماعي وللرأي العام وعلى الرغم من اهمية مدخل الجماعة الا انه لا يخلو من بعض العيوب والانتقادات ومن هذه الانتقادات تلك التي اوردها اولسون (Olson)

الذي بين التناقض في الافتراضات الاساسية القائم عليها . فوفقا لهذا المدخل كما يرى ينحصر نشاط الافراد في تحقيق اهداف الجماعة بدلا من المصالح الفردية . ولهذا فأنها تفترض وجود حالة من نكران الذات بين افراد الجماعة ، واذا صح هذا الافتراض كما يرى اولسون فأنه بالتأكيد ينطبق على الجماعات في علاقاتها مع بعضها . والا فمن غير المعقول انه يسعى الافراد على مستوى الجماعة في تحقيق اهداف انانية على حساب الجماعات الاخرى . لان سلوك الافراد ينعكس على سلوك الجماعات . اضافة الى ذلك فقد ناقش اولسون حالة التناقض الموجودة في مبدأ الرشد والعقلانية الذي افترضته هذه النظرية مؤكدا ان افراد الجماعة لا يستطيعون التخلي عن

وهذا يساعد على خلق حالة من التوازن بين مطالب الجماعات المختلفة بصورة تلقائية مثلما تتوازن الاسعار في ظل ظروف العرض والطلب - ان كل فرد من افراد المجتمع ينتمي الى اكثر من جماعة . وان تعدد عضوية افراد المجتمع يعتبر احد العوامل الاساسية في خلق حالة التوازن والاستقرار في النظام السياسي والاجتماعي . فهذا التداخل في عضوية الجماعات كفيل بمنع الانحرافات او الابتعاد الكلي عن القيم والمعتقدات السائدة . كما يساعد على التخفيف من حدة التطرف في طلبات الجماعات واساليب ضغطها ، مما يؤدي الى تسهيل عملية التسوية والمساومة بين المصالح والمطالب المتنافرة والمتباينة .

- ان التقويم والمراجعة والموازنة لعملية التصارع والتنافس بين الجماعات المختلفة يساعد على تحقيق توازن النظام السياسي . لان السلطة او الجهات التي تسهم في عملية التقويم سواء من داخل الجماعة او من الوسط البيئي تجعل الجماعة حذرة في اساليبها وبالتالي فانها ستكون مستعدة للاخذ والعطاء مع غيرها حتى تصل الى حالة التوازن والتوافق . (Dye , 1977)

وخلاصة القول فان الفرضيات الاساسية لنظرية الجماعة تؤكد على ان افراد الجماعة يرتبطون مع بعضهم بعدة مصالح مشتركة . وانهم يتميزون بالعقلانية في تصرفهم لذلك فأنهم يسعون الى تحقيق المصالح العامة للجماعة الى جانب مصالحهم الفردية . وانهم يدركون بان تحقيق المصالح الجماعية يؤدي بدوره الى خلق نوع من الفرص الجديدة المتكافئة التي يمكنهم الانتقاء منها.

والعسكرية والشركات الكبرى من خلال شغلهم للمراكز الحساسة في منظماتهم وقطاعاتهم . اما جوزيف لابلمبارا (Joseph Lapalombara) فقد عرف النخبة بأنها (Lapalombara , 1974) : اولئك الافراد الذين تلعب اراؤهم دورا مهما في رسم السياسة العامة وان لتأييدهم او معارضتهم لسياسات معينة وزنا ثقيلًا عند متخذي القرارات الاساسية في المجتمع وقد يكون اعضاء النخبة من الاغنياء او من المتقنين والمهنيين او مديري المشاريع الصناعية والتجارية او المعنيين بالشؤون التعليمية والدينية كما يمكن ان يكون هؤلاء من رجال الاعمال الخاصة او من قادة المنظمات الرسمية وغير الرسمية وما شابه ذلك من الذين يشغلون مواقع حساسة في المجتمع ، وفي كل الاحوال فإن افراد النخبة يكونون فئة مهمة جدا لكونهم يمثلون الجزء الفعال من الجمهور . ويتمثل دور النخبة في مساهماتها برسم الاهداف العامة ومشاركتها الفعالة في تحديد بدائل السياسات المؤدية لها ، كما انها تسهم في التنشئة والتثقيف الجماهيري من اجل تعبئة الجمهور الى جانب الغايات المراد انجازها . بالاضافة الى سعيها في جعل حالة الصراع الناشئ عن هذه النشاطات ضمن حدود معقولة ومقبولة . ويلخص داي وزيجلو (Dye and Zeigler) . الافتراضات الاساسية لمدخل النخبة بما يلي :-

- ان المجتمعات عموما تنقسم الى فئتين احدهما تمثل النخبة وهي تملك زمام السلطة وتقوم بتوزيع القيم والموارد وترسم السياسة العامة . والفئة

مصالحهم الشخصية بهذه الوسيلة لان المصالح الجماعية لا تتحقق الا بوجود نوع من الالتزام يقودهم الى العمل ضمن الاطار العام لاهداف الجماعة التي ينتمون اليها (Olson , 1965) . اما الانتقادات الاخرى الموجهة لمدخل الجماعة فأنها تتعلق بعدم القدرة على الربط بين المتغيرات التي تفرز حالة الصراع القائم بين الجماعات او تحديد نمط العلاقة الافضل بينهما فهي لاتستطيع تحديد طبيعة النشاطات ولا المصالح التي تختلف عليها الجماعات مسبقا واستناد الى كل هذه الانتقادات فإن هناك من يرى بأن هذا المدخل هو عبارة عن اداة تحليل وصفية فقط ، لايمكن استخدامه في ادارة الصراع بين مصالح الجماعات عند رسم السياسة العامة .

٤-٣ / مدخل النخبة (Elite Approach)

ظهر مفهوم النخبة السياسية في اواخر القرن التاسع عشر بعد ان شاع استخدامه في العديد من الدراسات الاجتماعية (Olson , 1965) وقد اعطيت لمفهوم النخبة تعريفات متعددة نذكر منها تعريف رايت ملز (Wright Mills) الذي يعرف النخبة على النحو التالي

((The power elite are composed of men whose positions enable them to transcend the ordinary men and women ; they are in positions to make decisions having major consequences) (Mills , 1961) أي انها :

تتكون من مجموعة من الافراد الذين تخولهم مراكزهم بالتفوق على الاخرين من خلال اتخاذ القرارات التي تؤدي الى نتائج مهمة .

فطبقا لهذا التعريف فإن النخبة في المجتمع الحديث هم الذين يقودون المؤسسات العامة

الثانية تمثل عموم الشعب وهي لا تملك الا قدرا محدودا من السلطة .

- ان النخبة غالبا ما تحكم المجتمع وان أعضائها من الشريحة الاقتصادية والاجتماعية العليا في المجتمع .

- ان انتقال الافراد من فئة اللانخبة الى مراكز النخبة في المجتمع يتم بشكل تدريجي وديناميكي حتى يمكن الحفاظ على حالة الاستقرار والتوازن السياسي والاجتماعي وتجنب الثورة او النقمة . ويتم قبول هؤلاء كاعضاء في النخبة بعد توفر الفئات اللازمة لقبولهم من اعضاء النخبة الاساسيين .

- يتفق اعضاء النخبة على القيم الاساسية للنظام الاجتماعي وعلى كيفية الحفاظ عليها ولايسمح بالخروج على المبادئ الاساسية المتفق عليها .

- ان السياسة العامة لاتعكس مطالب الجماهير بل انها تعكس القيم السائدة للنخبة وان التغيير فيها يكون تدريجيا او تراكميا وليس ثوريا . فالتغيير التدريجي يسمح بالاستجابة للمشاكل التي تواجه النظام الاجتماعي بحيث لاتشكل هذه التغييرات سفا تاما للقيم او التقاليد السائدة .

- ان النخبة الفعالة تكون خاضعة لتأثير قليل نسبيا وغير مباشر من الجماهير غير المسؤولة بينما يكون تأثير النخبة على الجماهير اكثر (Anderson , 1977) . وهكذا ينظر اصحاب مدخل النخبة الى السياسة العامة على انها تعبير عن قيم وخيارات النخبة الحاكمة . وان النخبة هي التي تواجه اراء الجماهير المتعلقة بقضايا ومسائل السياسة العامة فالجماهير لاتستطيع تحديد السياسة

العامة من خلال مطالبيها وعملها ، وانما هي ترسم من قبل النخبة وتتفد من قبل المؤسسات الحكومية والعاملين فيها وان أي تغيير او ابداع في السياسة العامة يأتي كنتيجة للتغيير الذي يحصل في خيارات وقيم النخبة الحاكمة . والجدير بالملاحظة ان مصالح النخبة تكمن في الحفاظ على النظام القائم ونتيجة لذلك فان التغيير في السياسة العامة يكون تدريجيا بدلا من ان يكون شاملا او ثوريا . فالسياسة العامة غالبا ما تعدل ونادرا ما تستبدل . وأحيانا تشعر النخبة ان واجبها خدمة الجماهير وان من النبل الاستجابة للمطالب الجماهيرية تعبيراً عن عمق المسؤولية الملقاة على عاتق افراد النخبة نحو الجماهير اذ من الضروري ان تكون السياسة العامة متوافقة مع مصالح الجماهير وان لاتتظاهر بالعداء لها .

وينطلق بعض المؤيدين لهذا المدخل من قناعاتهم بأن الجماهير كسولة بطبيعتها وانها غير مبالية وليس لديها الدراية الكافية في تفاصيل الامور وان الانتخابات العامة والمنافسة بين الاحزاب لاتمكن الجماهير في اغلب الاحوال من الوصول الى مراكز اتخاذ القرار . وان عرض الخيارات الخاصة بالسياسة العامة عن طريق هذه المؤسسات السياسية نادرا مايساعد الجمهور على تحديد المواقف ازاء القضايا والمسائل السياسية العامة وغالبا ما يكون دورها قاصرا على ربط الجماهير بالنظام السياسي من خلال اشتراكه بالاحزاب السياسية والانتخابات العامة ونتيجة لذلك فان تأثير الجمهور سيكون غير مباشر على سلوك الحكام (Dye , 1977) .

لكن مدخل النخبة قد تعرض الى انتقادات شديدة من قبل المختصين في مجال السياسة العامة. ومن اهم الانتقادات الموجهة له هي ان هذا المدخل لا يمكن استخدامه في دراسة السياسة العامة في جميع المجتمعات . فهي قاصرة في تطبيقها على بعض الانظمة السياسية دون غيرها . حيث ان بعض الانظمة السياسية يسود فيها حكم الاكثرية بدلا من الاقلية ، اذ الى ذلك فان العلاقة بين القادة والجمهير غالبا ما تكون تبادلية اكثر من كونها رئاسية وعندها تعتمد سلطة القادة على طبيعة ونوع علاقتهم بالجمهير ، يكون اتجاه السلطة عكسيا أي من الاسفل باتجاه الاعلى ولذلك يرى البعض ان مدخل النخبة لم يعد يلائم المجتمعات المعاصرة التي لا تكون السلطة فيها حكرا على فئة او سلطة اجتماعية معينة وانما هي متاحة لافراد وشرائح وفئات متعددة ومن مختلف المستويات . وعليه يمكن القول بأن هذا المدخل لا يعطينا تصورا واضحا عن مصادر السلطة السياسية كما تمارس في المجتمعات المتقدمة والنامية بشكل مطلق ، وانما هي تفترض نمطا واحدا وتعتبره الاكثر شيوعا في جميع المجتمعات (Dahl , 1961)

٤ / ٤ مدخل اتخاذ القرار

(Decision Making Approach)

ان هذا المدخل يجعل من مفهوم اتخاذ القرار محورا تدور حوله العمليات الادارية والسياسية المختلفة . فالقرار يعتبر وحدة اساسية في التحليل الاداري والسياسي منظورا اليه من خلال الظروف المحيطة به باعتباره حصيلة اختيار من بين مجموعة من البدائل المتاحة للافراد والجماعات

والانظمة على مختلف انواعها ومستوياتها . ان مناقشة المبادئ الاساسية لنظريات اتخاذ القرار تعطينا صورة واضحة عن اهم ما يميز مدخل اتخاذ القرار عن غيره من المداخل الاخرى . ومن النظريات التي اعتمدها القرار كاساس في التحليل الاداري والسياسي هي نظرية اتخاذ القرار العقلاني (Rational Comprehensive Theory) . حيث ان غالبية الافكار المعاصرة المتعلقة باتخاذ قرارات رسم السياسة العامة تعتمد عليها . (Gortner , 1977) ووفقا لهذه النظرية فان عملية اتخاذ القرار تتكون من المراحل التالية :

١. تحديد المشكلة واسبابها وفصلها او عزلها عن المشاكل المتداخلة معها .
 ٢. تحديد وترتيب الاهداف والقيم التي يتأثر بها متخذ القرار حسب اهميتها ودرجة تأثيرها .
 ٣. تحديد كل البدائل او الخيارات التي يمكن استخدامها في تحقيق وانجاز كل هدف من الاهداف المنشودة او في التصدي للمشكلة موضوعة البحث .
 ٤. توقع نتائج ومحصلات كل بديل من البدائل المحددة على ان يتضمن ذلك مدى تحقيقها للاهداف المراد انجازها والمصادر المطلوبة والقيم الاخرى التي يمكن تحقيقها ومقارنتها مع بعضها البعض .
 ٥. اختيار البديل الامثل الذي يحقق الحد الاعلى من الاهداف والقيم المراد انجازها او يضمن اقل التكاليف او كليهما معا .
- ومما يؤخذ على هذه النظرية على الرغم من اهميتها القول بانها لا يمكن استخدامها الا في حالات

نادرة تتمثل بالقرارات التي تتخذ بصدد مشاكل يمكن التعبير عنها كمياً مثل قضايا النمو والتضخم أو سياسات التوزيع والأسعار والأجور وغيرها من المشاكل التي يمكن معالجتها من خلال استخدام أساليب بحوث العمليات كالبرمجة الخطية ونظرية الانتظار والنقل والمحاكاة وغيرها من الأساليب المتقدمة في هذا المجال .

(Lutrin and settle , 1976).

ونظراً لقصور ومحدودية نظرية اتخاذ القرار العقلاني وعدم استطاعتها استيعاب كافة المتغيرات المتعلقة بتحليل السياسات العامة . فقد هوجمت من قبل بعض المختصين في هذا المجال فجارلس لنديبلوم على سبيل المثال Charles E . lindblom يرى انه من غير الممكن اتباع الخطوات والمراحل التي سبق الإشارة إليها وذلك للأسباب التالية :-

١- ان اصحاب الحق في اتخاذ القرار ورسم السياسة العامة ليس لديهم المتسع الكافي من الوقت لاستعراض جميع البدائل الممكنة لقراراتهم

٢- ان عملية البحث عن البدائل تتطلب تكاليف باهضة لا يمكن مواجهتها لمحدودية المصادر المتاحة لمتخذي القرارات على مستوى بعض المؤسسات او بعض الحكومات .

٣- ان السياسة العامة قد تعالج مشاكل وقضايا غير قابلة للقياس الكمي ولا يمكن التعبير عنها بأرقام .

٤- لا يمكن تحقيق الاتفاق الكامل او الاجماع من الافراد او الجماعات على القيم التي يجب ان تسود

في المجتمع حتى يمكن اعتمادها كمؤشرات في عملية التفضيل .

وللاسباب المذكورة انفا وغيرها من الاسباب يرى لنديبلوم ان عملية المقارنة بين البدائل المختلفة في غاية الصعوبة ان لم تكن مستحيلة (Lindblon , 1959)

اما النظرية الاخرى التي اتخذت من القرار كوحدة اساسية في التحليل الاداري والسياسي فهي نظرية اتخاذ القرار التراكمي (Incremental Decision Theory) . واهم ما يميز هذه النظرية عن النظرية السابقة افتراضاتها التي اخذت بعين الاعتبار المشاكل والصعوبات التي تواجه عملية تطبيق نظرية اتخاذ القرار العقلاني ونلخص هنا اهم الافتراضات الاساسية التي تميز هذه النظرية (Lutring and Settle . 1976) .

١- ان اختيار الاهداف والغايات وما يتبعه من تحليل عملي لما ينبغي القيام به من أنشطة لازمة لتحقيقها بعد عملية متكاملة ومترابطة وليست مستقلة او منفصلة عن بعضها .

٢- ان متخذ القرار يأخذ بنظر الاعتبار بعضاً من البدائل المتاحة للتصدي للمشكلة او لصياغة قراره ولهذا ستكون مجرد اضافات او تكملة للسياسة الحالية وليست مناقضة او بديلة لها .

٣- ان التقويم للبدائل المقدمة سيركز على بعض النتائج المهمة وليس على جميع المخرجات المتوقعة

٤- ان متخذ القرار يحتاج الى مراجعة متميزة ودائمة للعلاقة بين الاسباب والنتائج وانه يكيّف

ويعدل العلاقة وفقا لمستلزمات التوصل الى الحل المنشود للمشكلة .

٥- لا يوجد هناك حل واحد هو الصحيح للمشكلة ولكن الامر يتوقف على الاتفاق بين المحللين حول ما يحققه الحل المرشح .

٦- ان القرارات التكميلية او التراكمية تعد علاجية بطبيعتها وهي تحرص على الحفاظ على الواقع القائم اكثر من حرصها على قلبه وتغييره وفقا لتوقعات المستقبل .

ووفقا لهذه النظرية فان الاخذ بالحل الجزئي قد يكون افضل من الحلول المتكاملة والشاملة التي تعمق الخلافات وتثير عدم الاستقرار وخاصة عندما يواجه متخذو القرار ظروفا في غاية التعقيد والغموض مما يضطرهم الاخذ بمبدأ التغيير الجزئي للتخفيف من وطأة المخاطر الكبيرة والمحيطة بهم كما يأخذ انصار نظرية اتخاذ القرار التراكمي بعين الاعتبار ندرة المصادر والمعلومات والوقت المتاح لمتخذي القرارات في مجال السياسة العامة . مما يجعل عملية تبسيط الاجراءات الكبيرة وتوزيعها على مراحل اكثر واقعية . غير ان هناك من ينتقد هذه النظرية ويقال من شأن السياسات التراكمية مدعيا بأنها تعكس مصالح المتنفذين من الافراد والجماعات ولا تمثل مصالح الضعفاء واللامنتمين سياسيا ، ونذكر من هؤلاء اتزيوني (Etzioni) الذي يرى ان السياسات العامة غالبا ماتكون ذات اهداف قصيرة المدى وبالتالي فانها لاتعير اهتماما للابداع الاجتماعي الذي يمكن ان يفضي الى سياسات ذات ابعاد اساسية وشاملة في الغير السياسي والاقتصادي

التغيير

والاجتماعي وان متخذي القرارات في مجال السياسة العامة يقومون بعملية مسح شامل للمشكلة والاهداف والبدائل دون هضم واستيعاب لكل التفاصيل التي تنشأ عن هذا المسح وانهم يكتفون باتخاذ الضروري من القرارات الجزئية والاساسية (Etzioni , 1976) .

ومن هذا يتضح ان هؤلاء الباحثين اخذوا بعين الاعتبار المشاكل والصعوبات التي تواجه متخذي القرارات في مجال السياسة العامة . اضعف الى ذلك فقد اوضحوا لنا بان استخدام الاساليب العقلانية في رسم السياسة العامة لا يمنع المسؤولين والقياديين من ادراك اهمية وتأثير العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية على رسم السياسة العامة خصوصا عندما يكون الهدف من استعمال هذه الاساليب هو تسهيل وليس صنع القرارات او رسم السياسات العامة .

٥ / ٤ مدخل النظم (System Approach) :-

ويعد من المداخل الحديثة في دراسة وتحليل السياسات العامة وان ديفد ايستن (David Eston) اول من طرح مفاهيم مدخل النظم في تحليل الظواهر السياسية وتبعه في ذلك جبريل الموند وباول (Almond and Powell) . فالنظام السياسي وفقا لرأي ايستن عبارة عن مجموعة من التفاعلات الناجمة عن السلوك الاجتماعي العام والتي من خلالها يتم توزيع القيم رسميا في المجتمع . وقد اكد اسيتين في تحليله للنظام السياسي على عملية التفاعل التي تحدث بين الافراد والجماعات من جهة وبين المؤسسات الحكومية من جهة اخرى . وأشار كذلك الى

العمليات المختلفة التي تجري داخل النظام السياسي حيث ان كل من النظام والمتفاعلين معه يمارسون عمليات مختلفة لتحقيق حالة التوازن المطلوبة من اجل الحفاظ على النظام واستمراريته. (Easton , 1965) .

وطبقا لمدخل النظم فإن النظام السياسي يعمل وسط بيئات متعددة كالبيئة الطبيعية والحضارية والاقتصادية . الخ هذا بالاضافة الى تفاعله مع الانظمة السياسية الاخرى . وان مدخلات النظام السياسي تأتي من هذه المصادر واخرى غيرها على شكل مطالب وحاجات او تأييد ودعم وبدون المدخلات لا يستطيع النظام السياسي العمل والاستمرار كنظام . (Astin , 1972) .

ويمكن تشبيه النظام السياسي بالنظام البيولوجي للانسان فمن المعروف انه من الصعب لاي فرد ان يبقى على قيد الحياة ولفترة طويلة من الزمن بدون توفر الحاجات الضرورية كالطعام والملبس والسكن . وان الحاجة الى هذه المتطلبات الضرورية تختلف من شخص الى اخر حيث توجد متغيرات مختلفة تؤثر في مدى الطلب عليها كالبيئة والحضارة وثقافة الفرد وما شابه ذلك . واذا كان توفر الحد الأدنى من السرعات الحرارية لجسم الانسان ضروري لضمان استمراره وبقائه حيا فإن توفر سرعات حرارية تفوق الحد الطبيعي لحاجة الانسان الاعتيادية ستؤدي بالنتيجة الى انهيار عضوي لان مثل هذه الزيادة تشكل عبئا ثقيلًا على النظام البيولوجي للانسان . وكذلك الحال بالنسبة للنظام السياسي فانه يستلم مدخلاته من البيئة المحيطة به ويستجيب للمشاكل المختلفة

حسب الامكانات المادية والبشرية المتاحة له . فالمطالب تتعلق عموما بتوزيع المصادر المادية والبشرية ويكون مصدرها الافراد والجماعات الموجودة خارج وداخل النظام السياسي . وعموما فإن الافراد والجماعات يحملون آراء مختلفة حول طريقة توزيع موارد المجتمع المختلفة . وعندما يتقدم الافراد والجماعات بمطالبهم الى النظام السياسي فليس بالضرورة ان يستجيب النظام السياسي لها جميعا . وفي اغلب الاحوال تكون الاستجابة دون مستوى طموح الافراد والجماعات فالنظام السياسي ليس نظاما ميكانيكيا بحثا يستجيب لكل المطالب ذلك لان موارده غالبا ماتتسم بالندرة مقارنة بمطالب الافراد والجماعات عليها . فالمطالب تولد ضغطا على النظام ويكون هذا الضغط عمليا اذا ادى الى تحفيز النظام السياسي للاستجابة لها . ومهما تكن طبيعة الضغط فإن زيادته عن حده يولد ضررا للنظام السياسي . ولتبسيط الامر نستعين بمثال الطبيب والمريض . فعندما يوصي الطبيب مريضا يعاني من زيادة في الوزن بالركض لمسافات قصيرة فانه يقصد من ذلك احداث الضغط المتمثل بالتعب على المريض من اجل القضاء على السممة التي يعاني منها المريض . اما اذا طلب منه الركض لمسافات طويلة وبسرعة عالية فان مثل هذا الطلب يولد ضغطا غير طبيعي على جسم المريض وربما يؤدي الى انهيار صحي مفاجيء وخطر . ان هذا المثال ينطبق على أي نظام سياسي يتعرض لضغط غير اعتيادي من المطالب الكثيرة التي تتعذر الاستجابة لها . مما يؤدي في النهاية الى

انهيار شامل للنظام السياسي او اعلان عجزه خلافا للضغط الاعتيادي فانه يعبر عن حالة طبيعية تواجه كل الانظمة وتعد محفزا لحركتها واستجابتها . (Miller , 1955) .

والهدف الرئيسي للنظام عند انصار هذا المدخل هو بقاءه واستمراره يمارس نشاطاته المختلفة بفعالية . ولتحقيق هذا الهدف ينبغي عدم الاكتفاء بمناقشة المطالب التي يتعرض لها النظام ، او زيادة الدعم والتأييد الذي يحظى به كمدخلات مجردة دون الوقوف كاملا عند درجة الضغط التي يتعرض لها النظام السياسي من بيئته مما يستلزم تحليل ودراسة المتغيرات الاخرى التي تعبر عن مصدر هذه المطالب ومدى قوتها ومستوى ونوع التأييد ووسائله . ومن خلالها يمكن تباين مدى قوة النظام في مواجهة الضغوط التي يتعرض لها ، وفيما اذا كان قادرا على تنفيذ وظائفه بالشكل الذي يضمن بقاءه واستمراره ام لا؟ وتنشأ المطالب والضغوط عندما يقوم الافراد والجماعات بالعمل من اجل التأثير في السياسة العامة وذلك من خلال استجابتهم لظروف البيئة المحيطة بهم . (Sorzano .

1975) ، اما التأييد فيتحقق عندما تبدأ المؤسسات الحكومية بتنفيذ القوانين او التعليمات التي يصدرها النظام باستحصال الضرائب او تطبيق الالتزامات الوظيفية المختلفة على المواطنين التي من شأنها ان تسهم في ديمومة النظام السياسي وفي الحقيقة ان النظم السياسية على اختلافها ومدى تطورهما تتلقى مطالب متعددة وكثيرا ماتكون متعارضة مع بعضها ايضا . ومن اجل تحويل هذه المطالب الى مخرجات متمثلة بالسياسات العامة لا بد ان يقوم

النظام السياسي بأجراء تسويات وموازنات ملزمة للافراد العاملين والمتعاملين معه وان هذه السياسات العامة لربما يكون لها تأثير على البيئة والمطالب التي تنشأ عنها ، او قد تكون ذات تأثير على طبيعة النظام السياسي ذاته . لذلك فعند دراسة وتحليل مدخلات ومخرجات النظام السياسي لا بد من معرفة قدرته التصحيحية او قدرته على تقويم مدى الاستجابة لمخرجاته وهذا مايسمى بالتغذية العكسية فعندما تتحول المدخلات الى مخرجات فهذا لايعني ان المخرجات (أي السياسة العامة) ستعالج جميع المشاكل التي تواجه النظام بل ربما تؤدي الى ظهور مشاكل جديدة لم تكن في الحسبان وبهذا فأن متخذي القرار في مجال السياسة العامة يترتب عليهم معرفة مدى كفاءة قراراتهم وسياساتهم ومدى تأثيرها وتأثيرها على البيئة ويتم ذلك عادة عن طريق التغذية العكسية . أن هذه المعلومات التي ترد الى عناصر النظام هي بمثابة مدخلات جديدة للنظام السياسي وسواء كانت هذه المدخلات متأتية من داخل البيئة او من خارجها ، ستكون لها نتائج مؤثرة وعلى قدر من الاهمية فهي لربما تزيد او تعدل من المطالب المفروضة على النظام السياسي او قد توحى بأن مخرجات النظام لم تسهم في تحقيق الاهداف المحددة لها ولهذا فأنها تقترح تبني سياسات جديدة تتسجم ومعطيات الواقع المطلوب . اما اذا كانت مخرجات النظام على مستوى جديد من الكفاءة والفعالية فانها تولد قوة اضافية وتأييد جديد للنظام السياسي يمكن ان يوظف هو الاخر في بقاءه واستمراره . (Anderson , 1979) . وهكذا يتضح

ان اهمية مدخل النظم تتمثل في تركيزه على طرح التساؤلات الرئيسية التالية :-

ماهي الابعاد البيئية التي تولد مطالب على النظام السياسي ؟

ماهي خصائص النظام السياسي المهمة التي تمكننا من تحويل المطالب الى سياسات عامة وتساعد على بقاءه والحفاظ عليه ؟

كيف يكون تأثير المدخلات البيئية على طبيعة النظام السياسي ؟

مامدى تأثير خصائص النظام السياسي على السياسة العامة ؟

كيف يكون تأثير السياسة العامة من خلال التغذية العكسية على البيئة وطبيعة النظام السياسي ؟

(Anderson , 1979)

٥- الخلاصة والاستنتاجات :-

* عديدة هي التعريفات التي اعطيت للسياسات العامة في ادبياتها المعاصرة . فقد قيل عنها انها العلاقة او الرابطة التي تربط الحكومات ومنظماتها بالبيئة التي تعمل فيها . وقيل انها الخيارات التي تعتمد عليها الحكومة او التي ترفض اعتمادها أي انها المرشد الذي يوضح ملينبغي ان تقوم به وما ينبغي ان تتجنبه . وعرفت بأنها التوزيع الرسمي للقيم المادية والمعنوية بين شرائح المجتمع وتعريفات اخرى لايتسع المجال لشرحها .

* والمتأمل في التعريفات جميعا يلاحظ دون شك اختلاف معانيها والمصطلحات المعتمدة في تعريفها . لكن المحلل للمضامين سيجد ايضا اختلاف المعاني التي تكمن فيها تبعا للاختلاف

المنهجي او الايدلوجي الذي يتبعه الراسمون او المحللون لها . فالسياسة العامة عند انصار نظرية النخبة هي تلك القيم او الخيارات التي تعتمد عليها القلة الحاكمة التي تملك سلطة القرار السياسي . خلافا لما يراه غيرهم القائلون بانها اختيارات الجماهير الواعية والمنظمة من خلال المنظمات السياسية او المؤسسات الادارية . وبين الموقفين تتعدد التعريفات والمنطلقات التي تحدد ماهية السياسة العامة ومن يتخذها وكيف ولماذا ؟

* ومهما قيل عن طبيعة هذه الاختلافات وعن تعدد تفسيراتها المنهجية فان هناك اتفاقا على العديد من خصائصها . فالسياسات العامة لايمكن الا ان تكون غرضية وهادفة بعيدة عن الارتجال والعشوائية والمزاجية وهي لذلك تضمن الاستقرار والاستمرار نحو الاهداف الكبيرة وتحد من الانقلابات الفكرية والمنهجية المفاجئة التي تتسبب غالبا من تغير في بعض الوجوه القيادية او ظهور بعض الظروف الطارئة . والسياسة العامة توجه دوما نحو تصميم البرامج والخطط والانشطة المتكاملة والمترابطة والشاملة وتتجاوز المعالجات الجزئية والهامشية للمشاكل الانية . وهي بذلك تعد خير سبيل لتوجيه انظار الكبار الجالسين في قمة المؤسسات القيادية للقضايا المستقبلية الكبيرة ليتركوا صغائر الامور لاهلها من هم اكثر علما ودراية بها .

* والسياسات العامة لايمكن الا ان تكون شرعية ومقرة من قبل السلطات والهيئات الدستورية صاحبة الحق في رسمها وفي جعلها ملزمة للاخرين وجاهزة للتنفيذ فهي ليست ترفا ولا لهوا

ولا ترسم لاغراض دعائية او اعلامية وانما هي طريق تعتمد الجماهير في مسيرتها وبرنامج تلتزم به المؤسسات في عملها وانجاز تقدمه النظم السياسية في يوم الحساب معها .

وسواء كانت السياسات العامة في هذا المجتمع او ذاك هي من صنع النخبة القليلة المهيمنة على زمام الامور او من صنع الجماهير العريضة التي تضم عامة الناس ، وسواء كانت حصيلة التفاعل او الصراع بين الاحزاب والمؤسسات والجماعات المصلحية وغيرها من القوى المؤثرة فان للظروف البيئية الداخلية والظروف البيئية الخارجية تأثير بالغ في تحقيق درجات من الاعتدال او التطرف في رسم السياسات العامة . كما تلعب هذه الظروف والمتغيرات في تحديد درجات من المركزية او اللامركزية في عمليات رسمها واتخاذها . ومهما قيل عن ايجابيات المداخل والاطر المنهجية التي استعرضتها هذه الورقة او عن مساوئها والانتقادات الموجهة اليها فانها تظل جميعا بمثابة الطرق المتعددة التي يمكن ان يسلكها المسافر للوصول الى هدف يقصده لمعرفة والالمام بتفاصيلها من شأنه ان يغني النظم السياسية والعاملون فيها بالبدائل المتاحة التي يمكن ان تسلك او تتبع بين الحين والآخر . ولا يمكن بأي حال من الاحوال ان يكون أي من هذه المداخل هو الاصلح دوما من غيرها لكل المجتمعات ولا هو الافضل لاي من المجتمعات في رسم السياسات العامة المتعلقة بجميع القضايا العامة . فليس بينها منهج صحيح او منهج خاطيء او مدخل جيد واخر سيء شأنها في ذلك شأن الطرق الجوية

والنهرية والبحرية والبرية وعلى اختلاف الوسائل المستخدمة فيها . فاذا كان السير الى طوكيو بالطائرة هو الانسب والافضل للمسافر اليها من بغداد فالامر ليس كذلك للمسافر اليها من دولة اخرى مجاورة تربطها مع اليابان وسائل نقل بحرية سريعة ورخيصة جدا . واذا اصبح للنقل وللسفر مكاتب متخصصة وشركات متطورة تساعد المسافرين في تحديد ورسم مسارات تنقلهم ومحطات دخولهم واستراحاتهم سواء للاغراض التجارية او السياحية او الدبلوماسية فان دولنا وحكوماتنا العربية هي اليوم بأشد الحاجة الى مراكز ومعاهد متخصصة في رسم السياسات العامة التي تسهل عملها وتنظم رحلات انتقالها من عالم التخلف الى العالم الافضل الذي تنتشده .

واخيرا فقد ان الاوان الان لتوقف السير في طوق غير معبدة او نمطي وسائلنا البدائية ونحن نشد الرحال للسفر الى عالم رحب طالما تغنينا بالوصول اليه . اجل فما تحتاجه امتنا اليوم سياسات عامة واعية وهادفة توازن بين ضغوط المطالب الملح وبين حدود الامكانات المتاحة وتوفيق بين مستلزمات حل المشاكل القائمة وتوفير الاجواء الافضل للانطلاق لمستقبل افضل سياسات عامة مستقرة تحقق العدالة والمساواة والفرص المتكافئة وتمنع التغيرات التي تنفذ منها الفئات والطفليات المستغلة والمتسلقة التي تمتص دماء الجماهير وتفرغ سمومها في جسد الامة . سياسات عامة تحقق الاستقرار والاستمرار وتحول دون الارتجال والانفعال وردود الفعل اللامنطقية التي

16- Mancur Olson. Jr. , The Logic Of Collective Action. (Cambridge : Harvard University Press ,1965) , PP . 1 – 53 .

17- Ibid. ., P . 68.

18- Wright Mills , The Power Elite , in Sidney ulmer (ed) Introductory Readings In Political Behavior Chicago : Rand McNally and Company , 1961) , P 340.

19- Lapalombara , Politics Within Nations , P. 976 .

20- Anderson , Public Policy Making , P . 19 .

21- Dye , Understanding Public Policy , P 27 .

22- Robert A. Dahl , Who Governs ? (New Haven , Conn : Yale University Press , 1961) , P 89 .

23- Harold F . Gortner , Administration In Public Sector (New York : John Wiley and Sons , 1977) , P. 108 – 112 .

24- Carl E . Lutrin and Allen K . Settle , American Public Administration : concepts and cases (California : Magfield Publishing Company , 1976) , P . 94 .

25- Charls Lindblom. ((The Science of Muddling Through)), Public Administration Review , XiX (Spring,1959) ,PP. 79-88.

26- Lutring And Settle ,American Public Aministration: concepts and cases,P. 103 .

27- Amitai Etzioni,((A Third Approach To Decision – Making)), Public Administration Rewiew,XXV 11 (December,1967),PP. 387-388 .

28- David Easton,A Framework For Political Analysis (Englewood cliffs, N .J :Prentice-Hall , 1965) , P . 57 .

29- John D. Astin, ((Eston I And Eston 11: , Western Political Science Quarterly, 25(December, 1972) ,PP. 726-737 .

30- James G . Miller,((Toward A General Theory For Behavioral Sciences)),Ameriacan Psychologist , 10 (September ,1955) ,PP. 527-528 .

31- J . S . Sorzano,((David Eston End The Invisible Hand)), American Political science Review,69 (March, 1975), P. 91-103 .

32- Anderson, Public Police Making , P. 17.

33- Dye, Understanding Public Policy , P.39 .

كثيرا ماتبعثر الجهود وتضيع الامكانيات ويهدر فيها الوقت .

هوامش الدراسة

1- William N. Dunn. An introduction: public policy Analysis. (Englewood cliffs, Prentice – Hall, 1981)

2- Larry N . Gerston , Making Public Policy: From Conflict To Resolution (Texas : Scott , foresman and company , 1983) , P . 3-4 .

3- David Eston, The Political System New York : Knopf, 1953) , P129

4- Thomas R . Dye , Understanding Public Policy , 3ed . (Englewood Cliffs : Printice – Hall , 1977) , P.3.

5- Carl J. Friedrich , Man And His Government (New York : Mcgraw – hill, 1963) , P . 79.

6- James E.Anderson , Public Policy Making , Second ed . (Newyork : Holt , Rinehart . Winston , 1979) , P . 2 .

7- Ibid ., P . 3 .

8- Dye , Understanding Public Policy , PP . 3-6 .

9- Anderson , Public Policy Making , PP . 21 – 23 ; and David E . Apter Introduction To Political Analysis. (Massachusetts :winthrop publishers , inc , 1977) , . PP . 147 209 .

10- Marget Coneay , And Frank B . Feigert , Political Analysis : An Introduc-tion , Second ed . (Boston :Allyn And Bacon ., 1978) , PP 211 – 229 .

11- David B . Truman , The Governmental Process (New York : Knopf , 1951) , P . 37 .

12- Joseph Lapalombara , Politics Within Nations (New Jersey : Prentice-Hall , Inc . 1974) , PP . 223 – 232.

13- Conway And. legert , Political Analysis , PP. 212 – 220 .

14- Anderson , Public Policy Making , P. 18 .

15- Dye , Understanding Public Policy , P. 25 .