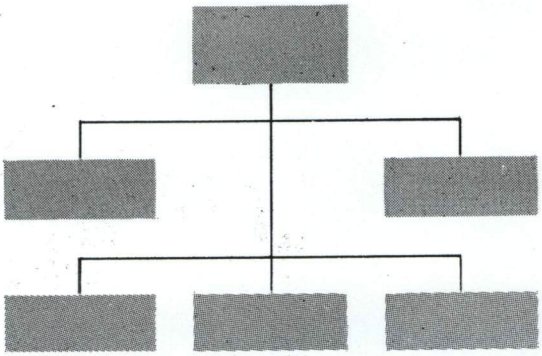
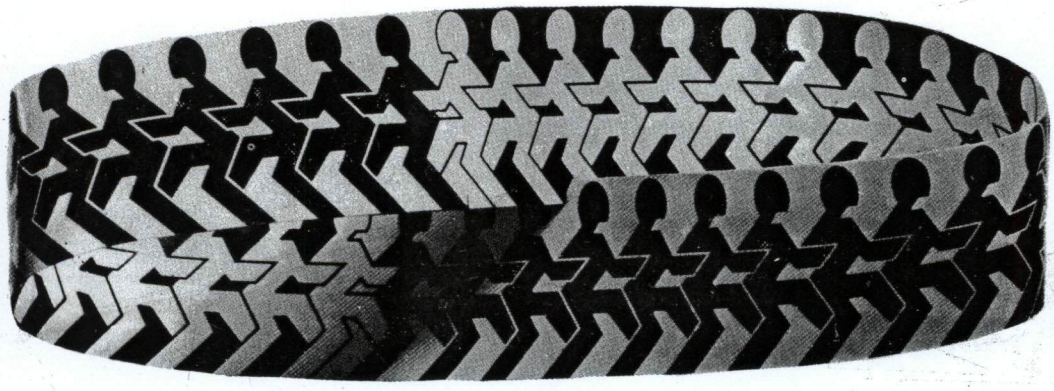
الإدارة العامة

النظرية والتطبيق



تأليف

الدكتور علي شريف



الطبعة الثانية

دار النهضة العربية
للطباعة والنشر
بيروت ص.ب ٧٤٩

الفصل الثالث

السياسات العامة

إذا كانت الإدارة العامة تعني تعبئة جهود الأفراد والجماعات والتنسيق بينها لغرض تنفيذ السياسات العامة ، فإن مفهوم (السياسة) يعتبر جزءاً حيوياً في أي محاولة لدراسة الإدارة العامة .

تعريف السياسة :

هناك تعاريف متعددة لكلمة (سياسة) تتفاوت من حيث البساطة والتعقيد . وتختلف هذه التعريف فيما بينها نتيجة لتنوع المفاهيم المحددة لطبيعة وممارسات الهياكل الإدارية والهياكل السياسية في الدراسات والكتابات التي تناولت هذا الموضوع . ولعل أكثر الأسباب وضوحاً للفشل في الاتفاق على تعريف موحد لهذا المصطلح ، هو أن أغلب المحاولات في هذا الصدد كانت تفشل في تخطي حدود الاطار التحليلي الذي تنتمي اليه كل محاولة .

ولعل أكثر الأخطاء شيوعاً في محاولات تفسير مصطلح (السياسة) هو النظر اليها باعتبارها نتاجاً لعمليات اتخاذ القرارات ، أي باعتبارها متغيراً تابعاً وليس متغيراً مستقلاً .

إن (السياسة) في جوهرها لا تزيد عن مجرد اختيار- فردي أو

جماعي - يشرح ويبرر ويرشد أو يحدد تصرفاً معيناً ، قائماً أو محتملاً . وبذلك فإن السياسة تختلف عن القرار من حيث المدى . فالسياسة إنما تحدد إطاراً يلتزم به متخذ القرار . وفي بعض الحالات فإن السياسة تمثل تجميعاً لعدد من القرارات .

وتختلف السياسة - نظرياً - عن الإدارة ، فبينما السياسة عملية تكوين تتضمن قيماً ومبادىء تتعلق بتصرفات مستقبلة ، فإن الإدارة تعني بتنفيذ برامج سبق إعدادها . أما من الناحية الوظيفية ، فإن السياسة لا يمكن فصلها عن الإدارة ، والعكس صحيح - فمن ناحية ، نجد أن السياسة الموضوعة هي التي تحدد الوسائل الواجب استخدامها لتنفيذ تلك السياسة . ومن ناحية أخرى ، فإن الموارد المتاحة للإدارة (الأموال - القوة العاملة - الوقت)، تحدد إلى مدى بعيد امكانية تنفيذ السياسة ، بل والأكثر من ذلك ، تحدد مدى وعدد البدائل المتاحة من السياسات . وعلى سبيل المثال ، فإن الدولة التي تواجه نقصاً في الموارد المالية والبشرية سوف تواجه صعوبات عديدة إذا فكرت في تبني سياسة التأميم الشامل لمصادر المواد الأولية اللازمة للصناعة ، حتى لو كانت هذه السياسة تبدو جذابة من وجهة النظر السياسية البحتة . فإذا تبنت الدولة تلك السياسة رغم تعارضها مع العائق الإداري المتمثل في نقص الموارد ، فإن المزايا التي تتحقق ترتبط بالفترة القصيرة فقط ، بما يحقق نوعاً من التأييد السياسي أو الشعبي الفوري . أما في المدى الطويل ، فإن هذه السياسة تصبح أكثر تكلفة ، وهذا التأثير الاقتصادي السلبي يمكن أن يقلب المكاسب السياسية القصيرة الأجل رأساً على عقب ، وعندئذ يتحول التأييد السياسيّ الى معارضة سياسية .

بناء عليه ، فإن أي اقتراحات أو بدائل سياسية ، بغض النظر عن شعبيتها أو موضوعيتها ، لا بد أن تكون محدودة بحجم وكمية الموارد المتاحة للإدارة التي سوف تتولى عملية التنفيذ .

نماذج دراسة السياسة

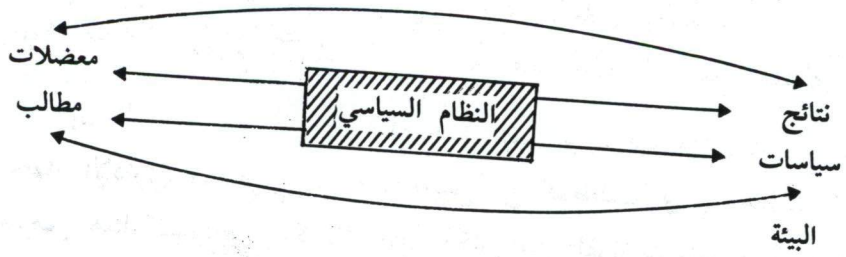
رغم تعدد نماذج دراسة السياسة ، إلا أن هناك أربع نماذج تبدو أكثر أهمية من غيرها في الكتابات السياسية المعاصرة . هذه النماذج هي :-

١ ـ نموذج التحليل النسقي .
٢ ـ نموذج دراسة الحالات .
٣ ـ النموذج الحدي .
٤ ـ نموذج السياسة كمتغير مستقل .

أولاً ـ نموذج التحليل النسقي :

نشأت فكرة هذا النموذج في العلوم الهندسية والبيولوجية ، ويهدف هذا النموذج إلى بناء اطار موضوعي لدراسة عملية وضع السياسة بطريقة تتشابه مع النموذج الاقتصادي التقليدي في محاولته لبناء نماذج ميكانيكية السوق .

وفي مجال التطبيق السياسي لهذا النموذج ، فإنه يفترض وجود علاقة خطية ومنطقية بين مطالب النظام السياسي ، مراحل تكوين البرامج من خلال هذا النظام ، والنتائج المتحققة ، أو المخرجات ، في شكل سياسات عامة ، وأخيراً الاستجابات التي تتحول إلى مطالب مرة أخرى من خلال عملية الاتصال العكسي بين النظام السياسي والبيئة المحيطة . والشكل رقم (٢) يوضح هذه العلاقة .



شكل رقم (٢)

إن الفحوى الأساسية لدراسة السياسة طبقاً لهذا النموذج هي النظر الى السياسة باعتبارها نتيجة ، ومن ثم فهي نتاج عمليات تحديدية متعاقبة . وبهذا المعنى تكون السياسة متغيراً تابعاً يتشكل مداها ومضمونها من خلال المدخلات والمطالب التي تسبقها . وهذا يعني إمكانية فهم سياسة ما أو حتى التنبؤ بها عن طريق التحديد الكمي والنوعي لتلك المطالب ، وتتابع عملية وضع السياسات التي تخرج في النهاية السياسة المطلوب تبنيها . أما مراحل تتابع عملية وضع السياسات ، فإنها تتم طبقاً للخطوات التالية :-

١ - الاعتراف بوجود مشكلة ما تتطلب وضع سياسة للتعامل معها .

٢ - تحديد طبيعة المشكلة .

٣ - تحديد البدائل الممكن اتباعها لمواجهة المشكلة .

٤ - تحديد اولويات للبدائل السابقة .

٥ - توقع النتائج أو التأثيرات الخاصة بكل بديل .

٦ - اختيار البديل الأمثل في حدود القيم الكمية والنوعية المطلوب توافرها في السياسة التي يتم اختيارها .

٧ - إصدار السياسة والعمل على تنفيذها .

رغم التتابع المنطقي الذي يتميز به هذا النموذج من حيث تتبع السياسة وهي ما زالت في مرحلة الفكرة التي تراود إحدى أو بعض جماعات المصالح (بما فيها الأجهزة الحكومية نفسها) ، ثم تحولها إلى مطالب ، ومرورها خلال القنوات التشريعية والأجهزة الإدارية ، وأخيراً وصولها الى المرحلة النهائية وهي مرحلة الاعلان والتنفيذ . رغم كل ذلك ، إلا أن وضع السياسات لا يتبع عادة هذا التسلسل المنطقي .

إن العديد من القرارات الصادرة بتبني سياسات ما إنما ينبع من الجهاز الإداري الحكومي نفسه ، وليس من المطالب أو المدخلات كما يفترض هذا النموذج . وكذلك فإن الكثير من القرارات السياسية يصدر بدون الدراسة المنطقية للبدائل المتاحة ، أو حتى بدون التحديد المنهجي

لطبيعة المشكلة نفسها . لهذا السبب ، فإن هذا النموذج المنطقي ـ كأي نموذج منطقي آخر ـ لا يعد كافياً . ولذلك فإن النماذج المنطقية وإن كانت ذت فائدة كأداة تعليمية أو كوسيلة للتنظير العام لعملية وضع السياسات ، إلا أنها تفشل تماماً في التوضيح الفعال والتفصيلي لكيفية وأسباب تبني سياسات ما ورفض سياسات أخرى .

العامل الثاني والأكثر أهمية في نقد هذا النموذج ، هو أن التعامل مع السياسة باعتبارها نتيجة يفشل في وضع تأكيد كاف على السياسة نفسها ، ونادراً ما يتضمن أية محاولة منظمة للتمييز بين نماذج السياسات . وأخيراً ، فإن هذا النموذج يعامل السياسة باعتبارها متغيراً تابعاً دون تحديد ، أو محاولة تحديد ما إذا كان للسياسة نفسها دوراً تأثيرياً على صانعي القرار السياسي .

ثانياً ـ نموذج دراسة الحالات :

يقوم هذا النموذج على فكرة الدراسة المستفيضة والتفصيلية لكل حالة أو مشكلة على حدة ، ومن خلال هذه الدراسة يتم وضع نموذج محدد للسياسة المناسبة . والفرق بينه وبين النموذج السابق ، أن النموذج الحالي لا يعتمد على التعميمات المتعلقة بعملية وضع السياسات ، بل يعتمد على الملاحظات التجريبية لكل حالة على حدة .

إن هذا النموذج يتضمن ميزة إيجابية في دراسة السياسة بسبب اعتماده على البيانات التجريبية المتعلقة بالخصائص الوظيفية والسلوكية لكل من السياسات المزمع تبنيها وأيضاً واضعي تلك السياسات . ومن خلال دراسة العديد من الحالات بهذه الصورة ، يمكن الوصول الى نتائج عامة يمكن أن تستخدم في وضع إطار عام لعملية السياسات حتى ولو أنه من الناحية المنهجية لا يمكن استخدام هذا الإطار في التوضيح أو التنبؤ بحالات لاحقة لوضع السياسات بدرجة معقولة من الدقة .

بالرغم من كل ما سبق ، إلا أن نموذج دراسة الحالات ، بتأكيده على دراسة كل حالة على حدة ، فإنه يفتقد التعميمات المنهجية التي تمثل الصفة المميزة لأي نظام سياسي .

ثالثاً ـ النموذج الحدي :

يرجع الفضل في استخدام النموذج الحدي في مجال عملية وضع السياسات الى (لندبلوم ١٩٦٣) . وطبقاً لهذا النموذج ، ينظر إلى عملية وضع وتكوين السياسات على أنها سلسلة من القرارات المنفصلة أو غير المرتبطة ، بحيث يكون كل قرار نتيجة لدراسة الاختيارات البديلة للتصرف المعين ، والذي يختلف كمياً وليس كيفياً عن الحالة القائمة . بمعنى آخر ، فإن كل مشكلة تواجه صانع القرار ، يتم التعامل معها بعد عزلها تماماً عن جميع القرارات الأخرى وكذلك الاطار العام للسياسات . ويتم النظر في هذه المشكلة ودراستها في ضوء البدائل المتاحة طبقاً لما يضيفه كل بديل من نتائج ملموسة يتميز بها عين البدائل الأخرى من ناحية ، وطبقاً لما يضيفه كل بديل من علاج للمشكلة القائمة من ناحية أخرى . ولنأخذ مثالاً لتوضيح كيفية استخدام هذا النموذج .

نفرض أن أحد المسؤولين ، فرداً أو لجنة أو منظمة حكومية ، يواجه مشكلة اختيار سياسة ما للاستمرار في تقديم برنامج معونات مالية لأحد مراكز رعاية الطفل . بتطبيق هذه النموذج ، فإن المسؤول عن اختيار هذه السياسة سوف يواجه مهمة تحليل الاختيارات التالية :ـ

١ ـ الاستمرار في تقديم البرنامج بزيادة مالية قدرها ٥٪ .
٢ ـ الاستمرار في تقديم البرنامج بنقص مالي قدره ٥٪ .
٣ ـ التوسع في البرنامج بما يسمح باستيعاب ٥٠٠ طفل جديد .
٤ ـ استبعاد ٥٠٠ طفل من البرنامج الحالي .
٥ ـ تعيين ٦ موجهين جدد للعمل بالبرنامج .
٦ ـ فصل ٦ موجهين من العدد الحالي .

وينبغي ملاحظة أن الاختيارات السابقة توضع في شكل كمي ملموس ، وهذا يمثل المضمون الأساسي لهذا النموذج . ومن ثم ، فإن الاختيارات الأخرى ذات الطبيعة النوعية لا تدخل في التحليل . ولتسهيل عملية المقارنة ، فإن الاختيارات التالية تمثل عينة من الاختيارات النوعية التي لا تستخدم في هذا النموذج :-

١ - تغيير البرنامج وضم الخدمات التي يقوم بها إلى منظمات اجتماعية أخرى .

٢ - تحقيق رابطة اتصال بين البرنامج والبرامج المماثلة في دول أخرى .

٣ - تصفية البرنامج وتشجيع المنظمات على انشاء دور حضانة تضم أطفال العاملين بتلك المنظمات .

٤ - جعل هذا البرنامج مركزياً بحيث يصبح رئيس كل مدينة أو محافظها مسؤولاً عن تقديم خدمات معونة الأطفال في مدينته .

معنى ما سبق ، أن هذا النموذج ينادي بضرورة صياغة السياسات العامة على ضوء متغيرات كمية يمكن قياسها ، أما المتغيرات النوعية ذات المعاني المتعددة ، أو المبادىء المجردة ، فينبغي استبعادها تماماً من عملية المفاضلة .

ويبدو نموذج التحليل الحدي إيجابياً في العديد من مناطق صنع السياسات . وتتضح إيجابيته بصورة خاصة في المجال الإداري الحكومي . ففي ظل قيود الموارد ، والهياكل الرسمية المقننة ، وقواعد التصرفات التي يلتزم بها هذا الجهاز ويعمل في ظلها ، لا بد أن يصبح الاهتمام بالمتغيرات النوعية أقل كثيراً بالمقارنة مع المتغيرات الكمية الملموسة عند اتخاذ القرارات . وفي مثل هذه الظروف فإن الجهاز الإداري الحكومي يكون من الأفضل له التصدي للمشاكل كما هي ، ثم التعامل

معها طبقاً لمجموعة معروفة ومحددة من المتغيرات . وهذا الأمر يتوفر تماماً في النموذج الحدي .

من ناحية أخرى ، فإن هذا النموذج لا يخلو أيضاً من الانتقادات ، فهو لا يتعرض للحالات حيث تكون الحاجة ماسة إلى تبني سياسات مبتكرة أو جديدة (التأمين الصحي الشامل مثلاً ، أو تعويضات فقد الدخل ، سياسة الدفاع وغيرها). كما لا يتعرض للحالات حيث يتطلب الأمر سياسات عكسية ، مما يستدعي استخدام اسلوب التحليل الشامل ، الذي يضم المتغيرات الكيفية والنوعيـة جنباً إلى جنب مع المتغيرات الكمية الملموسة .

ومن الانتقادات الأخرى الموجهة إلى هذا النموذج ، أنه يقبل السياسات القائمة كما هي باعتبارها معطاة ، ويقتصر تحليله على بدائل التغيير في تلك السياسات بالنقص أو الزيادة . أما مدى صلاحية السياسات نفسها ، فأمر يخرج عن نطاق هذا التحليل .

رابعاً : نموذج السياسة كمتغير مستقل :

يأخذ هذا النموذج اتجاهاً جديد بالمقارنة مع النماذج السابقة . ولقد كان هذا الاتجاه وليد التساؤ ل عن جدوى النماذج الأخرى فيما يتعلق بالنظر إلى السياسة باعتبارها نتيجة أو متغيراً تابعاً . وفي هذا الصدد يقول (فرومان): « بدلاً من التعامل مع السياسة باعتبارها نتيجة ، فإننا نتساءل عما إذا كانت السياسة نفسها متغيراً يمكن أن يؤثر في العملية السياسية نفسها » (فرومان ، ١٩٦٨).

ويهاجم هذا المدخل جميع وسائل دراسة السياسة الأخرى خصوصاً فيما يتعلق بتأكيدها على الجانب الوظيفي للعملية السياسية ، وذلك على حساب الخصائص المميزة للسياسات نفسها . ويضيف (ليوي) إلى الرأي السابق قوله : « عندما لا تخضع أهداف السياسات للمساءلة لأنها تمثل

القيم الواجب فصلها بعيداً عن الحقائق ، فإن المحلل يصبح مرتبطاً بالمضمون القيمي لتلك السياسات ، حتى ولو كانت أيديولوجيته السياسية لا تؤيد هذه السياسات » .

ويذهب (سالزبوري ، هينز) إلى وضع نموذج أو صيغة لإظهار العلاقات بين الخصائص المختارة لسياسات معينة ، وبعض نماذج العمليات السياسية التي تظهر عادة كنتيجة لتلك الخصائص (سالزبوري ، هينز ، ١٩٧٠) . وقبل التعرض لهذه الصيغة ، فمن الأفضل وضع تعاريف لبعض المصطلحات المستخدمة مثل : السياسات التخصيصية والهيكلية ، سياسات التوزيع وإعادة التوزيع ، والسياسات المنظمة .

١ ـ سياسات التخصيصية :

تتضمن هذه السياسات منح مزايا مادية أو رمزية لأفراد أو جماعات .

٢ ـ سياسات التوزيع :

وتمثل بدائل أو اختيارات تتقرر دون النظر إلى الموارد المحدودة التي تتنافس عليها مطالب الجماعات المختلفة دون أي مواجهة بين هذه الجماعات . ويطبق على هذا النوع من السياسات عادة النموذج الحدي السابق الاشارة إليه ، وذلك من حيث المفاضلة بينها على أساس المتغيرات الكمية الملموسة ، أي النتيجة المادية التي يحققها كل بديل .

٣ سياسات إعادة التوزيع :

على عكس السياسات السابقة ، فإن إعادة التوزيع تعني اختياراً مباشراً يتمثل في تفضيل تحقيق مزايا لأحد الجماعات دون غيرها ، حتى لو أضيرت بعض الجماعات الأخرى ، وذلك لتحقيق أهداف اجتماعية . ومن أمثلة هذه السياسات تقديم برنامج مكثف لرفع الضريبة على الدخل على الجماعات القادرة لصالح الجماعات الفقيرة .

٤ ـ سياسات الهيكل :

وهي السياسات التي تحدد قنوات السلطة والقواعد التي تحكم عملية توزيع المخصصات مستقبلاً .

٥ ـ سياسات اللوائح :

وهي التي تحدد قواعد المفاضلة بين المصالح المختلفة والجماعات المتعددة فيما يتعلق بتوزيع الموارد والمخصصات . ومن أمثلة هذه السياسات تراخيص الإذاعات المحلية ، تحديد خطوط الطيران للدول المختلفة وما شابه ذلك .

٦ ـ سياسات اللوائح الذاتية :

من حيث طبيعتها ، فهي سياسات لائحية أيضاً ، ولكنها تختلف من حيث سلطة تقريرها ، إذ تفوض هذه السلطة إلى الجهة المنتفعة بها ، كأن تفوض الحكومة إلى إحدى الجمعيات الدينية سلطة تحديد اللوائح التي يتم بموجبها قبول التبرعات من الأفراد والجماعات .

بالعودة إلى صيغة أو معادلة السياسة كمتغير مستقل كما وردت في نموذج (سالزبوري ، هينز)، فإن العاملين الأساسيين المؤثرين في عملية اختيار سياسة ما هما : ١ ـ طبيعة المطالب ـ فردية أو جماعية ـ التي ينبغي أن تستجيب لها السياسة موضوع البحث ، ٢ ـ تكلفة هذه السياسة . والتكلفة هنا تغطي كلا من التكلفة المادية والتكلفة الضمنية ، وتشمل تكلفة حصول متخذ القرار على المعلومات اللازمة لتحديد طبيعة المشكلة ، والتكلفة (أو المزايا) السياسية التي تعود على الحكومة باختيار وإعلان السياسة موضوع البحث ، أو رفضها ، بالاضافة الى تكلفة الوقت والجهد والموارد اللازمة لتعبئة التأييد الكافي لضمان تبني سياسة ما .

معنى ما سبق ، أن هذا النموذج تتم من خلاله عملية المفاضلة بين السياسات المختلفة على أساس الإجابة على السؤالين التاليين :

النموذج التجريبي لتكوين السياسات

إن جميع النماذج السابقة تتميز بأنها نماذج نظرية . ورغم أهمية هذه النماذج في توضيح المتغيرات المؤثرة في عملية تكوين السياسات والمفاضلة بينها ، إلا أن هذه النماذج فائدتها محدودة في التطبيق العملي .

إن الحقيقة السابقة دفعت (توماس داي) إلى القيام بدراسة تطبيقية في جميع الولايات الأمريكية . وكان الغرض من الدراسة وضع نموذج تجريبي لكيفية تحليل وتكوين السياسات العامة في تلك الولايات . وقبل أن نعرض هذا النموذج والفكرة التي يقوم عليها ، نبادر بالتحفظ بالقول بأن النظام السياسي الأمريكي لا بد أن يختلف عن مثيله في بلدان أخرى ، وكذلك الظروف البيئية ، ومن ثم فإن القيمة العملية لهذا النموذج قد تكون محدودة في مجتمعات أخرى ، خصوصاً في بلاد العالم الثالث . ولكن بالرغم من ذلك فإن لهذا النموذج قيمته العلمية ، بل والتطبيقية أيضاً ، إذا أخذنا في الاعتبار أن الحكم على أي نموذج تجريبي ، ينبغي أن يستند على تقييم موضوعي للمفاهيم التي يقوم عليها ، والمتغيرات التي يضمها ، والعلاقات بين هذه المتغيرات ، ونجاح هذا النموذج تجريبياً في مكان ما ، لا يعني عدم إمكانية تطبيقه ـ بنجاح أيضاً ـ في مكان آخر بحجة اختلاف الظروف البيئية . وإلا لا بد أن يتوقف العلم كلغة عالمية . كل ما في الأمر ، أن الاختلافات البيئية قد تغير من الأهمية النسبية لأحد أو بعض المتغيرات التي يقوم عليها النموذج ، أو في مدى العلاقة بينها . وهذه أمور يمكن قياسها ، ومن ثم تبقى إمكانية استخدام النموذج في بيئات أخرى قائمة .

وقد طبقت الدراسة في خمس مجالات للسياسة العامة هي :

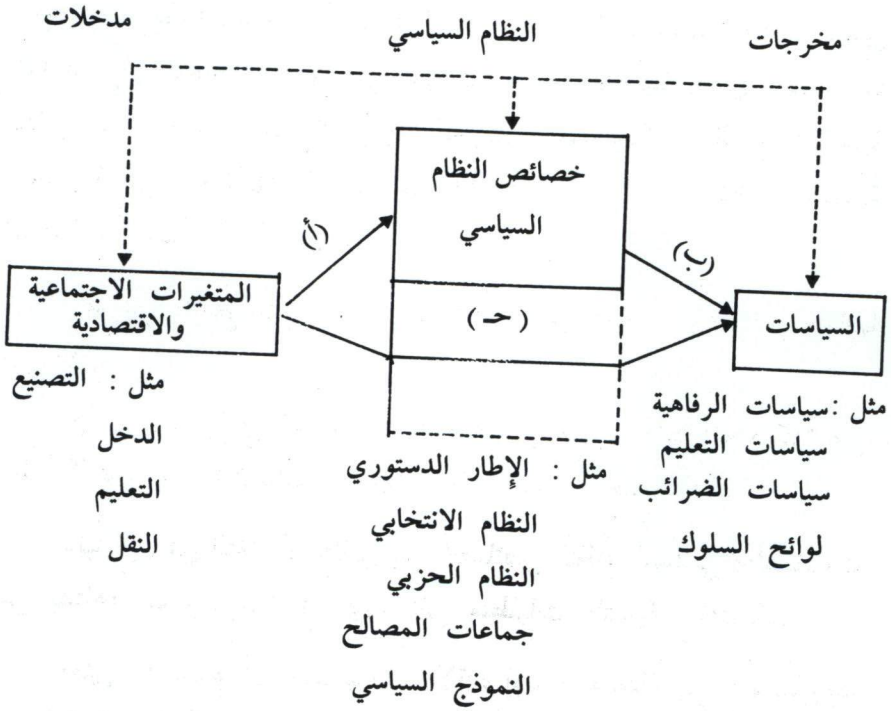
١ ـ التعليم .
٢ ـ الرفاهية العامة .
٣ ـ الضرائب .

٤ ـ الطرق السريعة .

٥ ـ لوائح السلوك العام .

وكان الهدف الأساسي من الدراسة هو تحديد العلاقة بين السياسات العامة (المخرجات) وبين الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من حيث تأثير تلك الظروف على السياسات .

وتبدو أهمية هذا النموذج في كونه مؤشراً للأفكار والإجراءات التي تميز ميدان العلوم السياسية ، أما الاسهام الأساسي له فيتمثل في اختبار بعض الفروض . فلو فرضنا أن المخرجات السياسية تتكون نتيجة للقوى ذات التأثير في النظام السياسي ، فإن هذه القوى لا بد أن تحدث استجابات معينة من جانب هذا النظام كما يبدو من الشكل رقم (٤) .



شكل رقم (٤)

النموذج التجريبي لتكوين السياسات

على الرغم من وضوح هذا النموذج ، إلا أن بعض خصائصه تحتاج الى نوع من التوضيح . إن اللغة الأساسية المستخدمة هنا ، كما هو الحال في مجال العلوم السياسية بصفة عامة تدور حول المدخلات والمخرجات والتي ترمز إلى القيم والمطالب التي يستقبلها النظام السياسي من جماعات المصالح ، والتي يقوم-هذا النظام بتحويلها الى سياسات عامة . ويلاحظ أن المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية تتحول بدورها إلى مدخلات تؤثر على الأنظمة الفرعية المرتبطة بالنظام السياسي للدولة . ويركز النموذج التجريبي على خصائص تلك الأنظمة الفرعية مثل الدستور ، النظام الحزبي ، وجماعات المصالح . ولقد كان من أهداف الدراسة التي أجراها (توماس داي) هو التحديد التجريبي لما إذا كانت لهذه الأنظمة الفرعية تأثيراً مستقلاً على المخرجات (السياسات العامة) ، أو ما إذا كانت تلك المخرجات نتاجاً للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية فحسب . وعلى عكس العديد من النماذج الأخرى التي التزمت الناحية الوصفية ، أي توصيف ما ينبغي أن يكون ، فإن النموذج التجريبي بعد مثالاً للنظرية السياسية التجريبية في محاولتها البحث عن الأسباب وراء تبني النظم السياسية لسياسات معينة .

أما عن النتائج التي توصل إليها (داي) من دراسته ، فيمكن إجمالها في الآتي :

أولاً : إن برامج التنمية الاقتصادية هي التي تحدد اتجاه كلا من النظم السياسية ، والسياسات العامة التي تتبناها هذه النظم .

ثانياً : إن أي التقاء أو تطابق بين خصائص النظام السياسي والسياسات التي يتبناها يعزى - مرة أخرى - إلى متطلبات التنمية الاقتصادية .

معنى ما تقدم أن المتغيرات الاقتصادية ، متمثلة في المستويات المختلفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة ، هي الأكثر تأثيراً في عملية المفاضلة والاختيار بين بدائل السياسات العامة ، وذلك بالمقارنة مع طبيعة النظام السياسي أو الحزبي .

كما رأينا ، فإن جميع النماذج السابقة لتكوين السياسات العامة ليست نماذج قاطعة أو نهائية . فكل منها يمتلك نقاط قوة ونقاط ضعف . ولا يوجد من بينها نموذج صحيح بصفة مطلقة ، كما لا يوجد من بينها نموذج خاطىء بصفة مطلقة أيضاً . ومن ثم فإن قيمة كل نموذج ينبغي أن ينظر إليها من زاوية إمكانية تطبيقه عملياً في مجال إعداد وتكوين ثم تنفيذ السياسات العامة في المجتمع . وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال الاختبار الدائم والمراجعة المستمرة لكل نموذج .

أسباب (الخطأ) في السياسات العامة

إن تعدد نماذج وضع السياسات العامة بالصورة السابقة ، يعد دلالة على مدى اهتمام الباحثين والمنظرين في ميدان العلوم السياسية بالبحث عن أفضل السبل والوسائل التي تقود الى التوصل إلى أفضل السياسات وأكثرها فاعلية ، بما يحقق أحسن النتائج للغالبية العظمى من أفراد المجتمع المعين .

على الرغم من هذه الحقيقة ، إلا أن المشاهد عملياً أن هناك العديد من السياسات العامة التي يجانبها الصواب ، بل والتي تؤدي في بعض الأحيان إلى كوارث قومية . فما هي الأسباب التي تؤدي الى احتمالات الخطأ في السياسات العامة ؟

مع افتراض حسن النية ، بمعنى نزاهة الجهاز السياسي القائم ، وسعيه الدائم نحو البحث عن البدائل السياسية التي تحقق ناتجاً أفضل للمحكومين. ومع التزامه الدائم بالموضوعية التامة في تقرير السياسات العامة ، فإن هناك العديد من الأسباب التي تؤدي الى احتمال الخطأ في السياسات العامة . نذكر منها الآتي :-

١ ـ عدم وجود ما يسمى بالسياسة المثلى بتعبير مطلق ، خصوصاً عند التعامل مع مشاكل عالمية ، أو مشاكل اقتصادية معقدة . فعند التعامل

مع مشكلة التضخم مثلاً ، نجد أن كلاً من النظرية الاقتصادية التقليدية والنظرية الحديثة يقدم حلولاً واقتراحات محددة بالسياسات الواجب اتباعها لمواجهة تلك المشكلة . ومعظم إن لم يكن كل هذه الاقتراحات تتعارض فيما بينها . وقد تكون مزايا أيهما مساوىء للأخرى . وعندئذ يصبح من المستحيل اختيار السياسة المثلى ، لأن مثل هذه السياسة لا توجد من الأصل . ولهذا السبب لا بد أن يكون لكل سياسة آثاراً جانبية لا يمكن تفاديها .

٢ ـ بغض النظر عن النموذج المستخدم في تكوين السياسات العامة ، لا يستطيع أي سياسي أن يقوم بتنبؤ صحيح ومؤكد عن تأثير سياسة ما في حل مشكلة معينة . فالسياسات يتم صياغتها كنوع من الاستجابة لحاجات معينة صريحة أو ضمنية ، مع الأخذ في الاعتبار الظروف والمتغيرات البيئية القائمة ، والضغوط السياسية الحالية . كما يمتد تأثير هذه السياسة الى فترات مستقبلية . ولو فرضنا جدلاً وجود النموذج الذي يمكنه أخذ جميع تلك المتغيرات في الحسبان عند تقرير سياسة ما ، فإن هذه المتغيرات ليست ثابتة ، ولكنها تتغير في صورة مستمرة ، وما كان صحيحاً وقت صياغة السياسة ، قد لا يصبح كذلك في المستقبل القريب .

٣ ـ إن تصور وجود ضرورة لتبني سياسة ما قد يكون خاطئاً كماً أو كيفاً . فالسياسات صدى للاحتياجات ، وبعض هذه الاحتياجات قد يبدو أكثر أهمية من غيره ليس لأنه كذلك ، بل لأنه يخص فئات أو جماعات من الناس أكثر قدرة من غيرها في التأثير على القرار السياسي بطرق مشروعة أو غير مشروعة . إن التنازع على الموارد من قبل جماعات المصالح ليس من الضروري أن يرتبط بفرص متساوية . وأخيراً فإن العديد من السياسات العامة لا تبدو هامة إلا في نظر واضعيها ، أو من لهم مصلحة في ذلك .

٤ ـ غالباً ما يكون لبعض العوامل المؤثرة في اختيار سياسة ما وزناً صغيراً وقت صياغة هذه السياسة بحيث يمكن إهمالها ، ولكن هذه العوامل تصبح عظيمة الأهمية بعد وضع هذه السياسة في حيز التنفيذ .

الفصل الرابع

إسهامات الجهاز الإداري في تكوين السياسات العامة

ما هي طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة ؟ وإلى أي مدى يسهم الجهاز الإداري الحكومي في تكوين السياسات العامة ؟

إن محاولة الإجابة على السؤالين السابقين لا بد أن تتعرض لما اصطلح فقهاء القانون وعلماء العلوم السياسية على تسميته بمذهب « فصل السلطات بمفهومه التقليدي ومفهومه الحديث ».

المفهوم التقليدي لمذهب فصل السلطات :

ترجع الجذور التاريخية لفكرة هذا المدخل إلى الفيلسوف اليوناني « أرسطو ». فعند عرض مفهوم « الدولة الفاضلة » كما تصوره « أرسطو » ، قال بأن هذه الدولة تتمتع بثلاث أنواع من السلطات ، سلطة تشريعية ، سلطة تنفيذية ، وسلطة قضائية . وإذا أجيد تقسيم هذه السلطات ، أجيد تقسيم الدولة كله .

وتتركز السلطة التشريعية في الجمعية العمومية للمواطنين ، وتختص بوضع القوانين ، وانتخاب الحكام ، ومراجعة حسابات الدولة . أما السلطة التنفيذية ، فهي تتناول الوظائف العامة الرئيسية من حيث مدتها وإلى من