

مسألة الرشادة في تحليل السياسات العامة

صالح بلحاج أستاذ محاضر

كلية العلوم السياسية

جامعة الجزائر-3

ملخص

الرشادة، هذا المفهوم الأساسي القديم في العلوم الاجتماعية نال اهتماما واسعا وجرى بشأنه نقاش وجدال من يوم ظهوره ولم يزل هذا شأنه إلى اليوم. وبين هذا وذاك مر المفهوم بمرحلتين. في الأولى كان الاعتقاد برشادة العمل العام هو السائد، فيها أعد الحديون من علماء الاقتصاد نظرية القرار الرشيد ونسبت أعمال دوركهايم وماكس فيبر إلى عمل الدولة والأنشطة الاجتماعية صفة الرشادة باعتبارها من سمات الدولة الحديثة في الغرب. ثم كان في الخمسينات من القرن الماضي ظهور سوسيولوجيا القرار وتطور تحليل السياسات العامة فاشتد النقاش حول رشادة القرار واتسع، وظهرت نظرة جديدة ناقدة لفكرة القرار الرشيد، وصدرت أعمال طعن أصحابها على فكرة الرشادة المطلقة وقاموا بتفكيك تدريجي لنموذج الرشادة الخالصة في صنع القرار العام، ووضعت جملة من النظريات والمقاربات البديلة تبين تصورات أصحابها لسلوكيات الاختيار عند صانعي القرار العام. استقصاء مفهوم الرشادة في العمل العام وبيان التطورات التي اعترته بالوقوف على مختلف النظريات والمقاربات التي أعدت بشأنه، ذلك هو موضوع حديثنا في هذه المقالة.

تهييد

الرشادة أو العقلانية مفهوم قديم واسع الشهرة في العلوم الإنسانية والاجتماعية. الرشادة في اللغة عامة كما في الفلسفة صفة تقع على الأشياء المطابقة للعقل. وفي العلوم الاجتماعية تُعرّف الرشادة في الغالب بأنها استخدام وسائل ملائمة لغايات مختارة اختياراً واعياً، وتفترض الرشادة أن تكون الغايات المطلوبة من قبل الأفراد متماسكة فيما بينها ومنسجمة بعضها مع بعض. وما يهمننا في هذا المقال ليس هذا المعنى ولا ذلك، ولكنه معنى آخر للرشادة هو المصطلح عليه في علم الاجتماع السياسي عامة وفي تحليل السياسات العامة خاصة. والرشادة في هذين الاختصاصين إنما هي رشادة القرار والاختيار، وهي عبارة تشير إلى الأعمال المهمة بفحص المحددات العقلانية لإجراء الاختيارات واتخاذ القرارات وتطبيقها في المنظمات، وتحليل عبارة رشادة القرار والاختيار بوجه الخصوص على الاختيارات السياسية والبيروقراطية المحددة للسياسات العامة. ويستخدم مفهوم الرشادة في هذا الفرع من العلوم لأجل بيان سلوكيات الاختيار وشرحها، وإنشاء نماذج تبين آثار هذه السلوكيات التي هي القرارات وتقوم بتحليلها. بكلمات أخرى، نعالج هنا الرشادة باعتبارها مفهوماً يستخدم لوصف سلوك صاحب القرار حين إجراء اختياره أو اتخاذ قراره، وبيان آثار هذا السلوك يعني تحليل القرار. كيف يتصرف صاحب القرار عند قيامه بالاختيار، ما هي الطرق التي يسلكها صانع القرار العام، وما مقدار الرشادة من غيابها في تصرفاتهم ؟ هذا مدار الأمر وموضوع الحديث.

عقلانية القرار لم تنزل خلال مدة طويلة من الزمن إحدى السمات الأصلية المنسوبة إلى الدولة الحديثة في الغرب، فنعلم أن دوركهايم مثلاً في التحليل الذي أعده للمجتمع كان كثيراً ما يعتبر الدولة بمنزلة المخ من الجسد الاجتماعي وهي بهذه الصفة موضع العمل العقلاني بامتياز. وجرى على المنوال نفسه ماكس فيبر إذ أكد كثيراً أن مجيء الدولة الحديثة تميز بحركة توسع البيروقراطية وبعقلنة متزايدة للأنشطة الاجتماعية بالنتيجة، وكان من الألفاظ الكثيرة الدوران في أعماله لفظ العقلنة rationalisation باعتباره من سمات الحداثة، وفي خصائصها الأساسية البحث الدائم عن الفعالية باللجوء إلى التنظيم البيروقراطي وطلب التماسك في الخطب والأقوال بتطوير المعارف العلمية. وجاءت بعد ذلك النظرية الاقتصادية بمقولات الرشادة المطلقة أو التامة المنسوبة إلى الفواعل العموميين في أثناء قيامهم باتخاذ القرار.

إلا أن هذه النظرة لم تلبث أن تغيرت، غيرها تطور المعارف والبحوث الاجتماعية عموماً ونشوء سوسيولوجيا القرار في الخمسينات من القرن الماضي خصوصاً. سوسيولوجيا القرار هذه التي تقع في موضع التقاء تخصصات عدة طعنت على الرشادة الخالصة المنسوبة إلى الفواعل العموميين وأنكرت قدرتهم على لزوم الرشادة التامة في اتخاذهم القرارات كما نراه بعد، وصار عندئذ مفهوم الرشادة موضوع جدال واسع شديد في العلوم الاجتماعية وخاصة في الاقتصاد وفي علم الاجتماع وعلم السياسة، واستمر النقاش والجدال حول الرشادة واتسع. وفي هذا السياق جاء تطور تحليل السياسات العامة فلم يسلم بدوره من النقاش الجاري في غيره

من العلوم حول الرشادة، بل إنه مثل محطات بارزة في هذا النقاش أشهرها الجدل الذي دار في الخمسينات والستينات بين العقلانية والتراكمية، وبعد ذلك بين نظرية الاختيار الرشيد والمؤسسية الجديدة ابتداء من عقد الثمانينات. في أثناء ذلك وفي الفترة اللاحقة تطورت عبارات النقاش واختلفت إلا أن مسألة الرشادة بقيت فيه حاضرة باستمرار وكان لها دور مهيم في التطورات التي وقعت في إنشاء المفاهيم وإعادة صياغتها. والسبب في ذلك على ما يبدو وهو الأصل والنشأة البيئية لاختصاص السياسات العامة الذي التقى فيه علماء اختصاصات عدة لاسيما علماء الاقتصاد والسياسة والاجتماع واختصاصي علوم التسيير، التقى هؤلاء العلماء في تحليل السياسات العامة فقابلوا رؤاهم المختلفة وقاموا بإعداد معارف مشتركة. في أثناء ذلك اتفقوا على أشياء واختلفوا في مسائل أخرى كثيرة منها مسألة الرشادة. وذلك أن كل واحد منهم صادفته مسألة القرار بوجه أو آخر حين اتخذ السياسات العامة موضوعا لبحثه، فعالجها بمنظور خاص به مختلف عن الآخرين فكان النقاش والخلاف المذكور.

ومسألة الرشادة تثير أسئلة كثيرة مختلفة بحسب المستوى الذي يقع فيه تحليل العمل العام. في المستوى الفردي أو الجزئي يكون رهان النقاش ومدار الأمر فيه التساؤل عن فائدة المفهوم لفهم سلوك الفاعلين وتفاعلاتهم. وفي المستوى المتوسط أو القطاعي بالتقريب يعد قرار السياسة العامة نتاج عملية جماعية، فيكون سؤال الرشادة : إلى أي حد يمكن اعتباره محصلة أعمال عقلانية ؟ وأما في المستوى الكلي الشامل فالسؤال عن الرشادة الشاملة للعمل العام سؤال عن رشادة الدولة بأسرها. معالجة الرشادة في هذا النص تخص المستوى

الفردى والمستوى المتوسط من العمل العام. ونبدها بنظرة عامة على سلوكيات الاختيار ومقتضيات الرشادة فيها ثم ننتقل إلى النظريات والنماذج التي وضعت بشأنها.

أولا : في نظرية الرشادة التامة

سلوكيات الاختيار ومقتضيات الرشادة

ذكرنا أن الغرض من استخدام مفهوم الرشادة تفسير سلوكيات الاختيار الفردية والجماعية وتحليل التفاعلات الاجتماعية وإعداد نماذج لتحليل آثار هذه السلوكيات المتجسدة في القرارات المتخذة، وأن ماكس فيبر اعتبر الرشادة أول السمات المميزة للدولة الحديثة وجعلها عماد سوسيولوجيا الفهم أو الإدراك التي وضعها مؤكداً أن النشاط الاجتماعي "نتاج سلوكيات معلة مراعية لسلوك الآخرين"¹. في هذا المعنى يكون للرشادة هذا التعريف الأول البسيط : الرشادة هي المطابقة بين الوسائل والغايات في اختيار السلوك. الألفاظ القليلة الواردة في هذا التعريف الوجيز تفترض فواعل مكونة ظاهرة من أفراد وجماعات ومؤسسات حاملة تفضيلات تتبنى استراتيجية عمل موافقة لهذه التفضيلات. وتعبير السياسة العامة في ذاته يفترض بداهة وضرورة وجود فاعلين يسعون لبلوغ أهداف بالوسائل الملائمة. فمفهوم الرشادة إذاً لا بد منه للتحليل حيث يتعلق الأمر بعملية متضمنة لسلوكيات معينة واختيارات عدة واعية، عقلانية فعلا أو من باب الافتراض والمطلوب. إلا أن هذه الأسس البسيطة في صياغتها ومعناها تقود إلى أسئلة كثيرة معقدة تخص

بدرجات متفاوتة مقومات الرشادة وأركانها الثلاثة، بعضها عن الفاعلين وبعضها عن التفضيلات وأخرى حول الإستراتيجية.

الجملة الأولى من الأسئلة تتعلق بالفاعلين ومركزهم في عملية الاختيار والقرار. من الناحية السوسولوجية يعتبر الأفراد والجماعات والمؤسسات فاعلين، فينظر إليهم بصفتهم مالكين لحرية الحركة وقائمين بإجراء اختيارات وهم على وعي واضح باختياراتهم وأفعالهم. وإعمال مفهوم الرشادة هنا يستلزم في المقام الأول تعيين هؤلاء الفاعلين، وهذا لازم إذ لا بد من التعرف على الفاعل قبل تحليل سلوكه في الاختيار والإستراتيجية التي يأخذ بها، وبعد ذلك بيان قدرتهم على اتخاذ القرار. والحال أن هذا أمر صعب في حالات غير قليلة لأن السياسات العامة كثيرا ما تتطور في سياقات متحركة ليست ثابتة ولا جيدة الهيكلة، بحيث يكون فيها عدد الفواعل ومركزهم وقدرتهم على المساهمة الفعلية الفعالة في العملية رهانا وموضوع صراع أكثر مما هو عنصر معطى ومكتسب من الأول. الواقع في الكثير من السياسات العامة أنها تتطور في سياق مائع متحرك تقوم فيه مجريات العمل العام بتكوين فاعلين في أوقات مختلفة وإدماجهم قليلا أو كثيرا إدماجا تدريجيا في العملية، فيظهر شيئا فشيئا فاعلون من المعنيين بالسياسة العامة التي يجري الإعداد لها مثل أصحاب المهنة وبعض القطاعات الإدارية والضحايا من المنظمين في جمعيات وغيرهم. وتصير المقاربة بواسطة الرشادة عندئذ صعبة الاستعمال لأن المحلل يجد نفسه أمام ضرورة التمييز بين صنفين من المشاكل، مشاكل تنظيم المصالح ومشاكل التفاعل بين فواعل جماعية مكونة، ومعالجة الأولى قبل الثانية أو في الأقل

معالجة الاثنتين في وقت واحد مع الانتباه إلى التمييز بينهما. وفي جميع الأحوال يكون وجود الفاعلين شرطاً سابقاً لحصول التفاعل، وغياب الفاعلين أو عدم تنظيمهم أو ضعف هذا التنظيم يهملهم ويقلل عملهم ودورهم، وهذا يسبب مشكلة لهيكل العمل العام مانعة لتطبيق مفهوم الرشادة القاضي كما ذكرنا بتعيين الفاعل والتثبت من هويته ومركزه وقدرته على الاختيار بوعي تام قبل النظر في سلوكه وطرق الاختيار عنده.

ثم هناك مسألة التفضيلات. مفهوم التفضيل أيضاً له مستلزمات في منظور التحليل العقلاني. التفضيل ينطبق على المصالح المادية والمعنوية من غير تمييز. بشأن المصالح المعنوية تُعد الرشادة الأخلاقية² التي ذكرها ماكس فيبر ضرباً من ضروب الرشادة حقاً. ويستلزم استخدام الرشادة، فضلاً عن تحليل المصالح الاقتصادية والغايات المعنوية للفاعلين، أن هؤلاء الفاعلين لهم رأي بشأن الأوضاع الناجمة عن التفاعل في المستوى الجزئي أو المتوسط أو الكلي الوطني بل والدولي كذلك إن كان للقرار أبعاد دولية. فالرشادة تقتضي إذاً بدهشة أن الفاعلين لهم رؤية واضحة لحالة العالم التابعة للتفاعل لكي يتمكنوا من اختيار السلوك الملائم لها. معنى هذا أن الفاعل الرشيد إن أراد أن يكون حقاً كذلك مطالب بامتلاك القدرة على استباق نتائج أفعاله وعلى ترتيبها من حيث الأهمية والأفضلية، وأن يقوم بها سلفاً قبل الإقبال على التصرف والفعل. والحال أن الواقع يدل على صعوبة توفر الشرطين، فلا شيء يضمن قدرة الفاعلين على التوقع الصحيح للنتائج ولا على ترتيبها بموازنة وافية بينها.

أولا بشأن التوقع والاستباق anticipation ، يعني توقع ما سيحدث وتكييف السلوك والعمل على أساسه سلفا. هذا أمر ممكن في حالات وغير ممكن في حالات أخرى كثيرة. من الحالات التي يمكن فيها ذلك مختلف التدابير والقرارات التي تتخذها الحكومة بشأن زيادة الضرائب أو تخفيضها أو تغيير سعر الفائدة أو تخفيض فائدة الادخار أو زيادتها. في جميع هذه الحالات تقوم الحكومة بحسابات وتجري تقديرات وتتوقع أثارا وتوزع احتمالات بواسطة ما يسمى فرشاة التقدير وتقوم بالاختيار واتخاذ التدابير على أساس تفضيلاتها وأهدافها المطلوبة. وليس ضروريا أن يكون هذا الاستباق دقيقا ولا تجريبيا لكي نعتبر أن الحكومة تستخدم هذه الأدوات الاقتصادية استخداما رشيدا ، يعني طبقا لتفضيلاتها. فالظروف هنا ليست ظروف اليقين بالتأكيد وإنما هي ظروف المجازفة ، يعني أن هناك قرارا نتائجه متوقعة ومسيوقة بتوزيع احتمالات وقوعها وهناك اختيار بينها على أساس تفضيلات معلومة. وهذا يسمح بإضفاء صفة الرشادة على استدلال الحكومة وسلوكها.

إلا أنه في حالات كثيرة تظل النتائج مجهولة غير قابلة للتوقع حتى في صورة احتمالات ، وهذا الجهل بالنتائج وانعدام اليقين بشأنها يجعل التوقع والاستباق مشكلة. والسبب في انعدام اليقين هذا صعوبة التعرف على نتائج العمل العام لاسيما إذا كان واسع النطاق عظيم الأهمية بعيد الآثار. على سبيل المثال ، إذا كان نزاع بين بلدين وأراد أحدهما اتخاذ قرار التصعيد وتفجير المواجهة المسلحة ، فمن أين لحكومة هذا البلد أن تقدر جميع التداعيات الممكنة والوقوف على سائر آثارها ؟ وأمثلة النتائج غير القابلة للتوقع كثيرة في ميدان

السياسات العامة، فإن قرار سياسة عامة متعلقة بتخفيض الإنفاق العام في الموازنة السنوية مثلا كثيرا ما يثير سلسلة من الردود في قطاعات مختلفة لا أحد يقدر سلفا على إحصاء النتائج الناجمة عنها. هذا عن صعوبة الاستباق العددي للنتائج وانعدام اليقين بشأنها. ويمكن لانعدام اليقين أن يتعدى هذا ليصيب أيضا حقيقة الارتباط بين الاختيارات المتاحة للقرار ونتائجها. في المثال الأول المذكور يا تُرى هل يكون تحقيق مصالح البلاد أكثر احتمالا مع التصعيد والمواجهة المسلحة أو من دونها، باتخاذ وسائل أخرى لمعالجة النزاع ؟ لا شيء يقدم جوابا صحيحا على وجه اليقين.

مسألة انعدام اليقين هذه قد كانت السبب في جدال محتدم وأخذت مكانا واسعا وأهمية زائدة في النقاش النظري الذي جرى في أوساط علماء السياسة حول الرشادة، وكان من نتائجه أن دفع فريقا منهم إلى ترك التحليل بالاعتماد على مفهوم الرشادة وإدخال عوامل أخرى صالحة بنظرهم لتحليل القرار. وتمسك فريق ثان منهم بإعمال مفهوم الرشادة مقترحين أسلوبا لتخطي عقبة انعدام اليقين هذه فقالوا : لتجاوز مشكلة انعدام اليقين يسعى متخذ القرار من أجل أن يكون سلوكهم متمسما بأكثر ما يمكن من الرشادة، فيحرصون على منح سلوكهم صفات العقلانية بقدر الإمكان، ويكون ذلك كما يلي :

- يأخذون في الاعتبار البدائل التي يمكن الوقوف عليها ويستبعدون من تفكيرهم انعدام اليقين المحيط بجميع البدائل الأخرى.
- يعطون النتائج التي لا يعرفون مقدار احتمال وقوعها احتمالات متساوية.

في المثال المتقدم يكون العمل هكذا : تختزل الحكومة نتائج اختيارها في احتمالين فقط هما الانتصار وبلوغ الأهداف المطلوبة أو الهزيمة والخسران. وانعدام اليقين المتعلق بكل من المخرجين يعد احتمالا متساويا للثنتين، 50٪ للانتصار وبلوغ الهدف و50٪ للهزيمة والخسارة. بهذه الكيفية يقلل متخذ القرار تعقيد انعدام اليقين بتحويل الوضع إلى ظروف مجازفة، يعني أن عدد المخارج محصور في اثنين والجهل بنتائجها يعد احتمالا متساويا لكليهما. في مثالنا المذكور دائما، إذا قامت الحكومة بهذا وأخذت في الاعتبار عنصرا آخر ثابتا وهو التكلفة المالية والمادية والبشرية للمواجهة، فإعمال الرشادة يدعوها إلى ترك خيار المواجهة، ولكن واقع السياسة ليس بهذا القدر من البساطة والوضوح ورجال السياسة لا يرجعون دائما في أثناء عملهم إلى نماذج علماء السياسة.

ومسألة ترتيب التفضيلات هي كذلك مشكلة، فعندما يكون الاستباق ممكنا كثيرا ما ينعلم الترتيب. ترتيب النتائج على أساس ما للفاعلين من تفضيلات يتطلب معرفة الأهداف النهائية المراد بلوغها من قبل فواعل السياسة العامة. ما الذي يريده الفاعلون في ميدان السياسة العامة؟ النماذج التي أعدت في نظرية الاختيار الرشيد معتمدة على وظائف المنفعة، وهي بالضرورة سطحية تقريبية إذ نسبت إلى كل فئة من الفاعلين هدفا عاما وحيدا، فقررت أن الأحزاب السياسية تسعى للفوز بالانتخابات والناخبين يصوتون لصاحب البرنامج الذي يتضمن ما يفضلون من السياسات العامة وأعضاء البيروقراطية يسعون لتعظيم موازنة المنظمات التي ينتمون إليها وجماعات المصالح تبحث عن تنظيمات وتشريعات تخدم

مصالحها. كل واحد من هذه الافتراضات قد يكون صحيحا بهذا القدر أو ذلك وهو على كل حال قابل للمناقشة، ولكن ما يُؤخذ عليها جميعا ويسبب اعتراضات نظرية مبررة بشأنها صفتها الأحادية، حيث نسبت إلى كل فاعل هدفا واحدا. وذلك أن الثابت في الواقع أن فواعل السياسة العامة يطلبون أهدافا عدة متوافقة بهذا القدر أو ذلك ومتعارضة أحيانا. ولكن في منظور العمل بمفهوم الرشادة لا شيء يمنع متخذ القرار الرشيد أن يسعى لأهداف عدة في وقت واحد. ومع ذلك من الواجب عليه إن أراد أعمال الرشادة حين قيامه بالاختيار أن يقوم بالموازنة بينها وترتيبها بحسب أهميتها المستمدة من تفضيلاته ثم تقرير الاختيار من بينها. في منظور علم السياسة تقتضي الرشادة والمنطق القول بأنه يقدم الاختيار الذي له أهمية حاسمة على سواه، يعني الاختيار الذي له أهمية وأثر مباشر في نفوذه. فقبل الفصل في مسألة الاختيار لا بد إذاً من ترتيب الأهداف أو التفضيلات. وهذا الترتيب ليس بالأمر اليسير ولا الممكن أحيانا لأن المقارنة بين الأهداف والتفضيلات السياسية ليست بالأمر السهل لاختلافها في الطبيعة والصفات، وصعوبة المقارنة بينها كصعوبة المقارنة بين العنب والبطيخ مثلا. فإننا لا نستطيع المقارنة بين هذين اللونين من الفاكهة لأن لكل منهما صفات لا تقبل التقدير ولا القياس الكمي. والأمر كذلك في الأهداف السياسية، فكيف نقارن مثلا بين زيادة في الإنفاق العام مع رضا شعبي وسكينة اجتماعية مؤقتة وبين تقليص الإنفاق وتصحيح عجز الموازنة مع خطر غضب شعبي مجهول الحجم والعواقب؟ لكلا الاختيارين حسنات وسيئات، إيجابيات وسلبيات غير قابلة للمقارنة والترتيب والتقديم والتأخير فيما بينها. ومع ذلك

فإن الرشادة تستلزم تفضيلات واضحة مرتبة وشاملة، يعني اعتبار أن هذا الهدف يسبق ذلك وأولى منه بجميع المقاييس ومن جميع الوجوه. وتستلزم تفضيلات متعدية، فالهدف الأول يكون كذلك بالنسبة إلى جميع الأهداف الأخرى فلا يكون قبل الأول والثاني ولكنه في مرتبة واحدة مع الثالث من بعض الوجوه. وهذا لازم حتى يتمكن صاحب القرار الرشيد من ترتيب المخارج التي يتوقعها نتيجة أعماله وإجراء اختياره، وانعدامه يقلل ضرورة صفة الرشادة للقرار وربما أسقطها تماما. ويأتي في الأخير مفهوم الإستراتيجية وهو أيضا مدعاة للنقاش. الإستراتيجية بتعريف مبسط هي جملة ما يختاره الفاعل من الأعمال لأجل بلوغ تفضيلاته. هذه الإستراتيجية قد تكون مستمرة، أي متدرجة كزيادة النفقات العامة مثلا، وقد تكون متقطعة كقبول التفاوض في نزاع معين أو رفضه. ولكن على الفاعل أن يكون له تصور واضح عنها بقدر الكفاية. بعبارات أخرى، لا بد أن يكون وضع الاختيار مهيكلًا هيكلًا جيدة ظاهرة حتى يتمكن صناع القرار من معرفة الخيارات المتاحة لهم. ومن الواضح أن الأمور ليست هكذا دائما إلا أن التحليل بمفهوم الرشادة لكي يمكن توظيفه يفترض أن الأمر هكذا أو أن صاحب القرار يتصرف كما ل وأنه كان هكذا.

نموذج القرار الرشيد Le modèle de la décision rationnelle

بالاعتماد على أعمال علماء الاقتصاد خصوصا حددت تحاليل الرشادة أربع سمات للرشادة "الخالصة" صارت بمثابة عيار تقاس به سلوكيات القرار وهي³ :

- المشاكل المطروحة للمعالجة معروفة معرفة تامة.
- بدائل الاختيار الممكنة معينة ومسيطر عليها.
- تفضيلات أصحاب القرار صريحة غير متناقضة ومستقرة عبر الزمن.
- أصحاب القرار لهم القدرة التامة على استبعاد جميع المشاعر والعواطف التي من شأنها أن تشوش اختياراتهم.
- إلى جانب هذا كانت النظرية الاقتصادية الكلاسيكية أعدت نموذجاً للقرار الرشيد¹ يقوم على جملة من الافتراضات المتضادة المجتمعة في وقت واحد وهي⁴ :
- يمكن عزل فاعل واحد مسئول عن القرار هو "متخذ القرار". يوجد إذاً في جميع الحالات صاحب قرار وحيد يقوم فعلاً باتخاذ القرار، ويمكن تعيينه والتعرف عليه.
- هذا الفاعل قادر على أن يحدد تحديداً واضحاً دائماً تفضيلات صريحة ومرتببة تحدد أهداف العمل المرغوبة، يعتمد من أجل اتخاذ قراره على منظومة تفضيلات صريحة مستقرة. ويسعى بذلك لهدف محدد بوضوح يجعله قادراً على أن يقارن في ضوءه مختلف الخيارات الأخرى المتاحة له. فهو إذاً يسلك سلوكاً متماسكاً على وجه التمام والكمال.
- وهو قادر على الإحاطة بسائر الحلول الممكنة وعلى النظر فيها وتقدير نتائجها بمفهوم الربح والخسارة. فجميع البدائل الممكنة يمكن إذاً معرفتها، وشفافية الإعلام تامة على نحو ويمكنه من اتخاذ القرار وهو على وعي كامل ومعرفة شاملة بكافة المعطيات.

- وهو قادر كذلك على اختيار حل واحد فقط بالاعتماد على مقاييس موضوعية مرتبة تقوم في النهاية على معيار للاختيار وحيد يعتبر مشروعاً ومنصفاً. ومن ناحية أخرى فإن متخذ القرار لا يعدل سلم التقييم في أثناء عملية صنع القرار. غايته الوحيدة أن يجد أفضل حل للمشكلة، فلا يبالي بشيء سوى المعطيات الخاصة بالمشكلة ويتخذ القرار الموافق للحل الأمثل، فهو إذاً باستطاعته أن يعظم منفعته بالحصول على أعظم الربح وأقل الخسارة.

نموذج صاحب القرار الرشيد هذا جرى حوله نقاش واسع وتعرض لنقد شديد تجاوز السياسات العامة ليشمل الاقتصاد وسوسولوجيا التنظيمات والعلاقات الدولية، وأفضى هذا النقاش والنقد إلى إنكار فكرة صاحب القرار الرشيد وإلى ظهور نماذج ونظريات بديلة على ما نراه بعد. والحق أن مجرد ذكر الفرضيات السابقة يؤدي إلى التشكيك في صحتها وصلاحتها بالبداية وحدها، وباستطاعة كل متفكر متأمل أن يقف على وجوه الإحراج الفكري والعقلي التي يقود إليها نموذج الرشادة المطلقة هذا. ونذكر من جملة الانتقادات الكثيرة التي وجهت إليه :

- فكرة الصانع الوحيد للقرار وهم من السهل نقض هو إبطاله. صحيح أن مسئولية السياسة بمستطاعهم، وهم يفعلون حقاً، أن يقوموا بإعماله وترويجه، فيقول الواحد منهم : قد قررت أنه... وتتحدث وسائل الإعلام عن قانون هذا أ وذاك من المسئولين، والعامية من الناس عن قرار فلان وفلان من رجال السياسة والإدارة. إلا أن التحليل الملموس لعمليات القرار يبين خلاف ذلك، يبين أن هذه العمليات تجري في الواقع على مستوى النظام وبالأصح على مستوى

منظومة العمل الملموسة كما يقول ميشال كروزيي ، فيتفاعل فيها العديد من أصحاب القرار تفاعلا دائما من أجل نتيجة كثيرا ما تكون مختلفة عن النتيجة المنتظرة. هذا بشأن متخذ القرار الوحيد.

- وفرضية التفضيلات الصريحة المستقرة التي تقدمت مناقشتها هي أيضا قابلة للنقض والطعن، فقد ظهر من سائر الدراسات التي أجريت بشأنها أن تفضيلات الفاعلين ليست أبدا صريحة تماما وأن صانعي السياسة العامة لا يعرفون ما يريدون بالضبط، أو أنهم بالتدقيق يتمنون في الغالب بلوغ أهداف عدة في وقت واحد. وهكذا فإن الواحد من فواعل السياسة العامة يتمنى في وقت واحد أن يعمل السياسة التي يراها عادلة منصفة والسياسة التي تعطيه أكثر الحظوظ لإعادة انتخابه إذا كان منتخبا أو التي تقوي نفوذه وشهرته إذا كان غير منتخب. وليس هذا وذاك من السياسة شيئا واحدا. ثم إن تفضيلات الفاعلين ليست مستقرة ولكنها متطورة متغيرة على طول عملية إعداد السياسة العامة وتنفيذها. فتجري الأمور عندئذ كأن الفاعلين يقومون بإدراك جزئي تدريجي لمعنى عملهم وتكوين تفضيلات متطورة في أثناء هذا العمل. يحدث هذا مثلا حين اتخاذ إجراءات لفائدة قطاع معين ثم توسيعها من بعد لقطاعات أخرى، أو تقرير سياسة عامة لفائدة فئة أو شريحة من السكان وتطبيقها بعد وقت من ذلك على فئات أخرى أو على جميع السكان. في هذه الأمثلة البسيطة التي يمكن التثبت من وقوعها تجريبيا نرى أن تفضيلات الفاعلين لم تكن في الأول واضحة تماما ولا هي مستقرة على مر الزمن.

- فيما يخص قدرة الفاعل على النظر في جميع الحلول الممكنة وعلى تقدير نتائجها بمفهوم الربح والخسارة، لا أحد من فواعل

السياسة العامة يملك القدرة على مسح المجال الإعلامي برمته لأسباب مرتبطة بقدراته المعرفية المحدودة ضرورةً وبهيكلية المنظومة الإعلامية معاً. الواقع أن فواعل السياسة العامة يواجهون باستمرار أيضاً متدفقا من الأخبار المتنوعة كل صنف منها يحيل على مجالات متباينة ويتضمن اعتبارات مختلفة، معلومات حاملة لدلالات مختلفة، سياسية واجتماعية واقتصادية وتقنية وأخلاقية معيارية وغيرها، بحيث أن هذا الوفور من المعلومات ربما تحول إلى نقيضه، يعني إلى ندرة المعلومات الجيدة الصالحة التي تؤخذ في الحسبان، فتكون الحيرة والتردد ولا يعرف الفاعلون المعلومات الجيدة التي تسمح بإعطاء المعنى للوضع الذي يواجهون واتخاذ القرار.

ومشكلة الإعلام هذه لها وجوه أخرى، منها أنها قد تسبب حدوث الظواهر المعروفة المتعلقة بما يسمى "الانقسام المعرفي" ومعناه أن صانعي القرار كغيرهم من البشر لهم نزوع إلى عدم رؤية أي شيء سوى المعلومات التي توافق نظرتهم الخاصة للعالم والتي تأتي بالنتيجة لتقوي يقينهم. وما يصلح للأفراد يصلح للمنظمات حيث يساهم مختلف المصالح المعنية بصنع القرار في غريبة المعلومات وبناء الإعلام لفائدة صانع القرار السياسي الذي يتعين عليه عندئذ أن يعمل بالانطلاق من رؤى للمشكلة المطروحة عليه جزئية مبتورة إن هي سلمت من التناقض. هذا في الظروف المتميزة بوفرة الإعلام. وأما إذا كان الأمر بضد ذلك يعني انعدام المعلومات الكافية عن المشكلة، وهذا كثير في السياسات العامة، فإن افتراض قدرة الفاعل على فحص جميع الحلول الممكنة باطلة بإطلاق، إذ كيف يمكن له أن يقف على جميع الحلول الممكنة لمشكلة لا يعرفها جيدا بسبب قلة المعلومات المتوفرة عنها

كما هو الشأن في العديد من المشاكل والظواهر المعاصرة التي تتطلب معرفتها الجيدة أبحاثا علمية ومعلومات تقنية متطورة ؟

- وفرضية قيام صاحب القرار باختيار حل واحد هو الحل الأفضل الذي اختاره بالاعتماد على مقاييس موضوعية ، هذه الفرضية أيضا لا يسندها العقل ولا المنطق لأسباب منها صعوبة الوقوف على الحل الأمثل أو الأفضل. فكيف يُعرف الأفضل إذا كانت التفضيلات غامضة وكان هناك حلول أخرى ممكنة لكنها مجهولة لعجز الفاعل عن إدراكها نتيجة قدراته العقلية والمعرفية المحدودة أو قلة الإعلام كما تقدم ؟ وكيف يُحدد الأفضل بإطلاق إذا كانت المعلومات ناقصة ومقاييس الاختيار محل خلاف كما هو الشأن دائما في السياسة ؟ ومن أين للفاعل وهو إنسان كسائر البشر أن يعمل بمقاييس كاملة الموضوعية في الأشياء السياسية والاجتماعية وأن يضرب صفحا عن سواها من الاعتبارات والمشاعر والعواطف ؟

رشادة القرار تعرضت كما ذكرناه لجدال ونقاش أفضى إلى الطعن على مفهوم الرشادة التامة وإلى تفكيك نموذج القرار الرشيد وظهور نظريات ونماذج بديلة تقدم فيما يلي أشهرها وهي نظرية الرشادة المحدودة ونظرية التراكمية ونموذج سلة المهملات وأطروحة القرار كعملية معرفية.

ثانيا : نظريات ونماذج بديلة

Rationalité limitée نظرية الرشادة المحدودة

أنشأ هذه النظرية الأمريكي هاربر سيمون⁵ الذي كانت أعماله أول ضربة قوية أصابت نظرية القرار الرشيد. بدأ سيمون في

نقده للرشادة التامة ببيان القيود المانعة من رشادة الفاعلين ثم انتقل إلى وصف الكيفية التي يأخذ بها الفاعلون في عملية اتخاذ القرار. ركز سيمون في كتابه الأول سنة 1945 على القيود التي تمنع صانعي القرار من بلوغ الرشادة. فرشادة الإنسان في تصوره محدودة بعوامل كثيرة فيها⁶ :

معرفة الفرد ناقصة ومجزأة بطبيعتها.

ليس بمقدور المرء أن يستبق سائر العواقب الناجمة عن أعماله. الانتباه المبدول لمشكلة معينة متقطع ومضطرب بسبب الانتباه لمشاكل أخرى.

ذاكرة الفرد محدودة وانتقائية.

الإعلام يتم الحصول عليه عبر جملة من المصاييف المعرفية. عمل المرء متوقف أيضا على العادات وعلى الروتين والاختيارات الماضية. الحساب العقلاني بمفهوم التكلفة والربح متأثر بغايات أخرى مثل حفظ تماسك الجماعة أو امتلاك موقع من مواقع السلطة. القيود التنظيمية تقلص إمكانيات الاختيار.

وضمن هذه الجملة من القيود شدد سيمون بوجه الخصوص على غموض التفضيلات وعلى قلة الإعلام أو زيفه وعلى الاختلاف بشأن مقاييس الاختيار والانشغال بحفظ التماسك الاجتماعي. انطلاقا من هذه الاعتبارات بين سيمون أن صانعي القرار لا يقومون في الواقع إلا بفحص عدد محدود من الفرضيات ويحللون بها بطريقة متتالية متقطعة، الواحدة تل والأخرى، لأنهم عاجزون عن أعمال الرشادة الشاملة التامة التي تقتضي تقييم مختلف الحالات الخاصة

تحليلاً آتياً، في وقت واحد. وإنما هم بضد ذلك يحللون هذه بعد تلك ويقفون عند أول حالة مرضية. معنى هذا أنهم لا يبحثون عن الحل الأمثل أو الأفضل الذي هو على كل حال مجهول لأن التفضيلات مشوشة غامضة والمقاييس محل طعن والأخبار منقوصة أو متناقضة والتوترات النفسية شديدة، ولكنهم يبحثون عن حل "مرض"، حل يرونه مقبولاً لمعالجة المشكلة. وهذا يجعل متخذي القرار يستقرون بسرعة على "حل محوري *une solution-pivot*" يبنون على أساس هو من حوله إستراتيجيتهم وموقفهم.

أعمال هاربر سيمون سمحت بالتراجع عن فكرة الرشادة التامة وشككت في صلاحية التحليل على أساسها وفتحت المجال للبحث عن طرق أخرى في تحليل القرار، ومع ذلك فهي لا تزعم أن متخذي القرار غير عقلانيين ولا أنهم عشوائيون، فهم لا يفعلون أي شيء يخطر ببالهم، ولكن عقلانية عملهم لا تزيد على كونها رشادة جزئية محدودة. هاربر سيمون وصف أصحاب القرار بأنهم عقلاء أكثر من كونهم عقلانيين. فظريّة الرشادة المحدودة هذه لا تسقط إذا إسقاطاً كلياً المقاربات المعتمدة على فرضية الاختيار الرشيد إذ يمكن لهذه المقاربات أن تتكيف مع تصور مرّن للرشادة، ولذلك سميت نظرية الرشادة المحدودة كما سميت أيضاً نظرية الرشادة الإجرائية⁷ مقابل الرشادة الآلية التي تقدم وصفها. فالسلوك عند سيمون يظل عقلانياً لأن صاحب القرار أمام ما يواجهه من انعدام اليقين واستحالة القيام بحسابات استباقية معقدة يبني استدلاله على تبسيطات واختزالات إجرائية من أجل القيام باختياره، وأكثر هذه الاختصارات الإجرائية استعمالاً عند متخذي القرار اختيار حل مرض بدلاً من مواصلة البحث عن حل أمثل لا سبيل

إلى بلوغه. هذه التبسيطات عند سيمون وسيلة يستخدمها صاحب القرار لبلوغ أهدافه ومن ثم فهي شكل متميز من أشكال العقلانية. هاربر سيمون عرف هذه الرشادة الإجرائية بأنها "البحث بصورة تقريبية جدا عن نمط لتحديد كيفية جيدة للعمل"⁸.

أفكار هاربر سيمون قادت محلي السياسات العامة إلى القيام بتفكيك تدريجي للرؤية التقليدية عن عمليات لصنع القرار يقوم فيها الفاعلون بترتيب عملهم من الأعلى إلى الأسفل انطلاقا من قرار يتخذ في الأعلى ويطبق آليا في المستويات السفلى، وظهرت أعمال كثيرة تستقصي العوامل المقيدة في سيورة القرار، وحدث شيئا فشيئا تجاوز القرار بوصفه لحظة يقوم فيها "متخذ القرار" بالاختيار لبحث قضايا أخرى مرتبطة بسيورة اتخاذ القرار مثل هيكله المصالح ومسألة التغيير، وكان من الأعمال التي جمعت في معالجة واحدة مسألة الرشادة في اتخاذ القرار ومسألة التغيير في السياسات العامة ما يعرف بالنظرية التراكمية.

النظرية التراكميةⁱⁱ L'incrémentalisme

هذه النظرية من النماذج التي أراد أصحابها مجاوزة المقاربة القائمة على مفهوم الرشادة التامة. صاحبها الأمريكي شارل لندبلوم أراد بها وضع نموذج بديل لنظرية الاختيار الرشيد في أعمال له صدرت سنتي 1959⁹ و1979. هذه المقاربة سلكت سلوكا معاكسا للسلوك العقلاني المثالي كما ظهر مثلا في المقاربة التدريجية. السياق الذي يتحرك فيه لندبلوم هو السياق التعددي والفكرة الأساس فيها أن عملية القرار في المقام الأول شكل من أشكال التفاوض والتفاهم بين

الفاعلين. من هنا يرى أن المساومة من صميم العملية بعكس الفكرة القائلة بأن القرارات تتخذ وتقدم وتفرض فلا يبقى سوى الأخذ بها أو تركها. القرارات في هذا النموذج تصنع ضمن سيرورة تتم خطوة خطوة لا يتسرع فيها صاحب القرار ولا يبحث عن القطعية ولكنه يقوم بتعديل ما يريد تغييره من منظومات تعديلا تدريجيا مستمرا. هذا الوصف يؤدي إلى نموذج مختلف تماما عن نموذج القرار الرشيد ، فصاحب القرار هنا لا يؤكد أهدافا محددة تحديدا نهائيا ولكنه يقبل أن يعدل أهدافه بحسب ما يلقاه من مقاومة. فهو إذاً مستعد لتقديم التنازلات وتوسيع التحالفات ولو اقتضى ذلك منه الرجوع عن مطامحه الأولى. وفي أثناء ذلك تُقدم الإجراءات على الأهداف فلا يكون التفكير في الحلول إلا بمراعاة الوسائل المتاحة.

في هذا العرض نرى وجوه الخلاف بين نموذج التراكمية ونظرية الاختيار الرشيد ، ونراها بصورة أوضح في افتراضاته الخمسة التي جاء كل منها ينقض صراحة مقابله في مسلمات الرشادة التامة. افتراضات التراكمية الخمسة¹⁰ :

الأول، لا يمكن لصانع القرار السياسي أن يفصل بين تحديد الأهداف المراد بلوغها واختيار الوسائل التي ينبغي أن تستعمل من أجل ذلك باعتبارهما طورين متميزين ومتتابعين في أثناء صنع القرار. وكذلك فإن بعض الأهداف والقيم لا يمكن وصفها وترتيبها بمقاييس محايدة من جهة الأفضلية دون إثارة نزاعات بين مختلف المصالح. في هذه الحال يصير اختيار الوسائل السياسية التي ينبغي استعمالها هو الذي يساهم في تبرير اختيار الأهداف التي يراد بلوغها. فهناك إذاً تداخل بين الأهداف والوسائل المستخدمة.

الثاني، التحليل بمفهوم الوسائل التي ينبغي استخدامها والنتائج المطلوبة أمر غير ممكن. فإن القرار لا يُتخذ في الواقع لأنه مطابق لقيم وأهداف محددة سلفاً ولكنه يتخذ بالنظر إلى البدائل المقترحة في وضع معين. وذلك أن متخذ القرار السياسي باستثناء حالات نادرة لا يبحث عن الإجراءات السياسية التي تسمح بتحقيق أكبر قدر ممكن من هدف معين ولكنه في الغالب يكتفي بمقارنة البدائل السياسية المتاحة له بما في ذلك خيار إبقاء الوضع على حاله. فاختيار بديل سياسي يميل في الواقع إلى أن يكون نتيجة مقارنة الإجراء المقترح والوضع الحالي من جهة وتقييم البدائل من جهة الفروق بينها من جهة أخرى. وتتم اختيارات صانعي القرار في الغالب باعتبار تغيرات طفيفة بين مختلف الخيارات الممكنة لا بالنظر إلى مبادئ وقيم وأهداف موجهة لسياسة أو لمجتمع.

الثالث، القرار السياسي يعد صحيحاً وعادلاً إذا تمكن من توليد التراضي بين فواعل عدة. فإن المساومة والتفاوض في الواقع عنصر مهم في كل عملية لصنع القرار. والقرارات السياسية المعتمدة تمثل في الغالب تسويات من شأنها أن تناسب فواعل يدافعون عن قيم وأهداف مختلفة ولكن من دون تعرض هذه التسويات لقناعاتهم الأيديولوجية العميقة. وهذا هو السبب في أن تسويات السياسة العامة وقراراتها نادراً ما تمس النقاط والمناحي والمفاصل الأساسية للعمل العام ولكنها بحد ذلك تكتسي طابعاً هامشياً غير مثير للنزاع.

الرابع، قدرات صانع القرار السياسي على تحليل الرهان المعقد محدودة. انطلاقاً من مبدأ أن صانع القرار مفتقر إلى المعلومات الكاملة وإلى القدرات الفكرية الواسعة والموارد الكافية من جهة

الوقت والمال لكي يعالج اختيار سياسيا معالجة تامة شاملة، تفترض المقاربة التراكمية أن تقييم خيارات العمل يتعرض للتبسيط والاختصار. ويكون ذلك التبسيط وذلك الاختصار بطريقتين، فهو أولا يُقتصر فيه على بدائل سياسية مألوفة يعرفها صانع القرار وغير مختلفة كثيرا عما سبق تنفيذه من السياسات. والطريقة الثانية للتبسيط أن تقييم خيارات العمل يكون محدودا بجهل النتائج والعواقب الممكنة الكامنة في كل بديل متاح ومحدودا أيضا بجهل مجمل القيم التي تتخذها هذه العواقب المهملة. في هذا المنظور لا يمكن للتحليل الذي يسبق القرارات السياسية أن يكون سوى تحليل ضيق مبسط.

الافتراض الخامس في التراكمية معياري، وهو فكرة أن تتابع قرارات صغيرة كل منها محدود المدى يسمح بالتقليل قليلا ملحوظا من حالات عدم اليقين الملازمة لكل قرار عام. فإن القرارات الهامشية في الواقع من شأنها أن تكون أقل قدرة على توليد إخفاقات شديدة واسعة من القرارات الكبرى التي تحدث تغيرات جذرية دفعة واحدة. وهذا هو السبب في أن تطور سياسة عامة معينة غالبا ما يحصل بالتدرج، بتراكم خطوات صغيرة متلاحقة باستمرار. ومنه لفظ التراكمية - فإن جملة من القرارات الصغيرة المتخذة بالتوالي على مر الزمن في ضوء التجارب المكتسبة من القرارات السابقة بإمكانها على قول لندبلوم أن تؤدي رغم صغر كل منها وقلة أثره إلى إحداث تحولات معتبرة وبنجاح يكون أحيانا أكبر وأبلغ من النجاح الذي يمكن أن تحققه التغيرات الجذرية.

مقاربة لندبلوم هذه كثيرا ما كانت تعد بديلا للمقاربة العقلانية لأنها أبعد منها عن المثالية وأقرب إلى الواقع، إلا أنها كغيرها من المقاربات لم تسلم من النقد. ومن الأشياء التي عيبت عليها صفتها المعيارية. في الواقع هذه المقاربة تفضي إلى خطاب يقدم التسوية بين الفاعلين والتغير في الهامش بالدعوة إلى مقارنة محدودة بين خيارات قليلة عددا قريبة من الوضع القائم مضمونا، رافضة لتغيير جذري قائم على تصور شامل. ولهذا السبب هاجمها الخصوم وطمعنوا عليها بحجة الصبغة المحافظة المفرطة المتضمنة فيها. وعيب عليها أيضا أنها لا تأخذ في الاعتبار كما ينبغي ولا تقدر الفوارق في موارد السلطة بين الفاعلين حق قدرها، فنرى فيها جملة من الفاعلين سواسية يتفاوضون ويصلون إلى تسوية، فهي رؤية مفتونة بالسياق التعددي السائد في النظام السياسي الإداري الأمريكي قد تكون صالحة للتوظيف فيه من دون السياقات الأخرى غير التعددية، حيث تكون جماعات المصالح ضعيفة بعيدة التفاوت فيما بينها وعمليات التفاوض والتسويات الاجتماعية محدودة وبنية السلطة شديدة التدرج والوصول إلى دوائر القرار صعب متاح لفواعل سياسية معينة.

نموذج سلة المهملات Le modèle de la poubelle, Garbage Can Model

هذا النموذج يمثل أقصى ما وصل إليه نقد نظرية الرشادة التامة، اقترحه جيمس مارش وميكائيل كوهين وجوهان أولسين في مقال لهم نشر سنة 1972¹¹ وكتاب صدر عام 1988¹². أُعد النموذج بالانطلاق من دراسة ميدانية لعمليات القرار في الجامعات. الأفكار الأساسية التي يقوم عليها تتلخص في ثلاث. الأولى غموض

التفضيلات وعدم استقرارها، فإن الفاعلين على قول أصحاب النموذج لا يعرفون ما يريدون بالضبط أو أنهم يريدون في وقت واحد أشياء متناقضة يصعب الجمع بينها. ولذلك غالبا ما يكون العمل سابقا للتفضيلات بل ربما كان أحيانا هو الذي ينشئها ويساعد في بلورتها. والفكرة الثانية قلة التمكن من التكنولوجيا، فالإجراءات والتقنيات ليست مفهومة جيدا من لدن الفاعلين، مما يصعب تقييم الخيارات المنظورة. فعملية القرار تجري إذاً يبحث متواصل يميزه التردد ومراعاة تجارب الماضي. والفكرة الثالثة هي المشاركة المتقلبة المتغيرة من قبل فواعل عدة في عملية القرار، فيتغير هؤلاء الفاعلون تغيرا كبيرا من وقت لآخر ولا يكون حضورهم إلا في لحظات معينة، يشاركون هكذا في عملية لا أحد منهم قادر على التحكم فيها بمجملها. وأول نتيجة لهذا الوضع أن الارتباط بين المشكلة والحل مقلوب، فتكون الحلول غالبا هي التي تمكن من صياغة المشكلة.

هذا النموذج يظهر بكيفية أوضح ما ورد في المقاربات الأخرى الناقدة للقرار الرشيد من صورة انعدام اليقين وشدة التعقيد المحيط بعملية القرار. أصحاب النموذج يرون أن منظومات القرار تشبه "سلة مهملات" حيث نجد فيها من دون أي ترتيب ظاهر أنشطة وإجراءات وقواعد رسمية وغير رسمية وإستراتيجيات ومشاكل وحلول. وبداخل هذا الخليط والتشابك يحاول الفاعلون بقليل من النجاح أو كثير أن يكونوا مقدارا أدنى من النظام والترتيب.

على قول جيمس مارش : طرق اتخاذ القرار في المنظمات تتم في صورة تطور فوضوي متميز، كما في صندوق المهملات، بكون العناصر المختلفة المكونة للقرار من مشاكل وحلول وفواعل وفرص

الاختيار "مرمية من قبل المشاركين شيئاً فشيئاً عند ظهور كل واحد منهم"¹³. وهكذا نجد في "الصندوق" (يعني عملية القرار) من غير ترتيب مشاكل من جميع الأنواع، جماعية أو شخصية وعامة أو خاصة، تعرض على الفاعلين المعنيين، وحلولا ليست بحاجة إلى مشكلة لكي تُقترح، ومشاركين يذهبون ويجيئون، وفرصا للاختيار. وبين كوهين ومارش وأولسين أنه ليس من الضروري وجود مشكلة مطروحة لكي يقدم الفاعلون حلا يحاولون أن يجدوا "له مكانا" يضعونه فيه بمناسبة ظهور المشكلة.

ويبقى السؤال : كيف يتخذ القرار ؟ مارش وأصحابه يقولون إن القرارات في المنظمات الخاصة والعامة تتم في الأغلب بطريقة عرضية احتمالية، مصادفة. فعندهم أن كل قرار يمكن تصوره كتجميع وارتباط بين أربعة عناصر : مشكلة للمعالجة، وبدائل للاختيار، ودوافع لدى الفاعلين المعنيين تدعوهم إلى التحرك، وفرصا للاختيار، يعني سياقاً ملائماً للاختيار بهذا القدر أو ذاك. ويكون القرار عرضياً احتمالياً حيث يقوم الفاعلون بربط بديل معين بمشكلة، بديل يختار صدفة كأن يُؤخذ مثلاً من بين البدائل التي طرحت قبل قليل ولا تزال في سلة المهملات، ويُربط بمشكلة هي نفسها غير محددة ولا معروفة جيداً.

الحديث عن نموذج سلة المهملات يلازمه دائماً ذكر مفهوم آخر هو مفهوم "الفوضى المنظمة" الذي يرى في المنظمات مجموعات ضعيفة الهيكلية تعمل بأساليب غامضة لا يتحكم فيها الفاعلون من أعضائها، "فوضى منظمة" لأن الأمر يتعلق "بمنظمات تتميز بتفضيلات غير واضحة وتكنولوجيا غامضة ومشاركة متغيرة

متفاوتة"¹⁴. ويرى كتاب النموذج أن بعض الأصناف من المنظمات تتلاءم جيدا مع هذا المنطق والأساليب كالجامعات والجيش والروابط الدينية، ولكن المثال الذي يرد ذكره أكثر من غيره في سياق الحديث عن الفوضى المنظمة هو المنظومات التربوية.

نرى كيف أن هذا النموذج بعيد للغاية من نموذج القرار الرشيد وجميع أقواله نقض صريح لمفهوم الرشادة بل وفيها كذلك قدر غير قليل من الاستفزاز لأصحاب هذا المفهوم، كالقول مثلا بأن العمل سابق لتكوين التفضيلات وأن اختيار البديل متوقف على الصدفة وأن الحل في الغالب هو الذي يبحث عن مشكلة يلتصق بها لا العكس.

لم تصدر دراسات تجريبية كافية تحقق صلاحية هذا النموذج. فائدته الكبرى في رأي بعضهم أنه نقض تماما فكرة رشادة العمل العام، وعابوه في الوقت نفسه بأشياء منها خاصة أنه يصف فاعلين من غير حركة ولا نشاط في أدوار سلبية وسكون تام، فواعل حاملين حلولا ومشاكل لكنهم فاقدون لقدرة العمل الاستراتيجي. فالنقد الأول إذاً يتعلق بمبالغة النموذج في إهمال الاستقلالية الإستراتيجية للفاعلين وقدرتهم على الفعل والتأثير. وكان الطعن فيه أيضا بحجة أنه أنكر التبعية المتبادلة بين الفاعلين والفوارق بينهم من جهة الموارد، يعني وسائل العمل والتأثير. وهذا يؤدي إلى مضاعفة السمة الفوضوية للأعمال. فأخذ على أصحاب النموذج ميلهم الشديد لتقديم الاتفاقية العرضي الاحتمالي على حساب العناصر الهيكلية التي لم تقدر حق قدرها ولم تعط ما تستحقه من الأهمية. وسجلوا له في المقابل قدراته النقدية لرشادة العمل العام وفيها خاصة إظهار وجه الغموض في هذا العمل بشأن الاختيارات والتفضيلات والأهداف والمقاييس، ونصيب الصدفة والتقلب وعدم

الثبات فيه، وأنه أيضا يؤكد ضرورة مراعاة التعدد والتنوع فيما يخص الفاعلين المشاركين في القرار.

القرار كعملية معرفية La décision comme processus cognitif

المقاربات التي تقدم عرضها تركز على المحددات الذاتية الداخلية للقرار. وتوجد مقاربات أخرى حديثة تهتم بمحدداته "الخارجية"، يعني المحيطة بعملية صنع القرار والمؤطرة لها. من هذه المقاربات المقاربة المؤسساتية والمقاربة المعرفية أو الإدراكية. المقاربة المؤسساتية تنظر في مختلف المتغيرات المجتمعة في عبارة المؤسسات التي تؤطر الاختيارات وترسم معالمها. والمقاربة المعرفية تسعى لبيان المحددات المعرفية والمعيارية للاختيار. مدار الأمر في هذه المقاربة المعرفية فحص التأثير الذي تمارسه الخرائط الذهنية للفاعلين في بلورة الاختيارات العامة، وهذه المقاربة تتعدى مراعاة آليات إدراك الواقع الخاصة بالأفراد المشاركين في عملية القرار من جهة كونها تسعى لاعتبار الآليات الشاملة لتكوين منظومات المعنى التي تحدد إدراكات الفاعلين محاولة بذلك جمع المقاربة بواسطة الفاعلين والمقاربة بواسطة البنى المعرفية.

صناعة القرار في هذه المقاربة تبد وفي صورة عملية تتضمن بناء تدريجيا لتصور المشكلة ولحلولها ولعواقب تلك الحلول. أشهر القائلين بها القائمون بتطوير مقولاتها بيير موللر وايف سوريل¹⁶، من محلي السياسات العامة المعروفين بفرنسا. بالانطلاق من دراسة أمثلة مأخوذة من الحياة السياسية الفرنسية بين الكاتبان أن عملية القرار تتضمن في الغالب مواجهة وجدلا بين الفاعلين. هذه المواجهة وإن

كانت في ظاهرها متعلقة بمجرد إجراءات يراد اتخاذها تكون في حقيقتها مواجهة بين تصورين أو تصورات للعالم، يعني أن دواعي الخلاف مرتبطة بمسألة الخارطة المعرفية المهيكلة لعمل صانعي القرار. وتستمر المواجهة ثم تجيء لحظة يظهر فيها فاعل أو تحالف عدد من الفاعلين قادرين على التحكم في محددات الاختيار ول وكان تحكما جزئيا، فيتم الأخذ باختيار واتخاذ القرار بشأنه. فتحليل القرار العام في هذه المقاربة المعرفية يؤول إذاً إلى "فهم كيف أنه في سياق مليء بالقيود المتنوعة، تقنية واقتصادية واجتماعية وسياسية، التي لا تعرف لها حدود حين اتخاذ القرار، يقوم عدد من الفاعلين ببناء رصيد معرفي لتأويل الواقع وحمل الآخرين على قبوله وإضفاء الاستقرار على علاقتهم مع العالم، فينشأ بذلك وجدديد يسمح بظهور اختيار عام ما وبتوفير الشرعية له"¹⁷.

خاتمة

المقاربات الناقدة لنموذج القرار الرشيد جاءت بفوائد لم يعد ينكرها أحد من محلي السياسات العامة لمساهمتها الإيجابية الثابتة من وجوه عدة ولاسيما فيما يتعلق بإظهار المأزق والإحراج الفكري الذي تقود إليه افتراضات الرشادة الخالصة في القرار. إلا أن هذه المقاربات لا تبين بكيفية مقنعة مرضية للجميع السبب الذي من أجله بالضبط يُتخذ القرار في النهاية، فكانت النتيجة أن تدمير الصورة العقلانية التقليدية لاتخاذ القرار أوقعت الكثير من الباحثين في حيرة دائمة وتردد بين منهجين، منهجية معتمدة على فرضيات يصعب التسليم بها وهي فرضيات الاختيار الرشيد لكنها معطية لنتائج لأنها

تعمل في ضوء متغيرات قابلة للملاحظة ، ومنهجية أكثر من الأولى موافقة للواقع هي منهجيات المقاربات الناقدة للأولى لكنها صعبة التطبيق لاعتمادها على أسباب وعوامل متعددة كثيرا ما يكون تحليلها شديد التعقيد. وهذا هو الذي جعل مقاربات الاختيار الرشيد تحتفظ بجاذبيتها وإقبال الباحثين عليها. ومن دواعي الإقبال المستمر على نموذج القرار الرشيد رغم اتضاح عيوبه صفته الإستراتيجية التفاعلية لأنه يعطي أهمية زائدة، أكثر من جميع المقاربات الأخرى على كل حال، للبعد الاستراتيجي التفاعلي في عملية القرار بتأسيس التحليل على توقعات الفاعلين وعلى حساباتهم الاستقبالية ومراعاة سلوك الآخرين بدلا من محددات الماضي والحاضر. وفي هذا البعد الاستراتيجي التفاعلي لا يزال نموذج الرشادة التامة من غير مناقض ولا منافس نظري قوي.

المراجع

¹ سوسيولوجيا الفهم أو الإدراك التي أنشأها ماكس فيبر تسعى لتأويل "المعنى المقصود ذاتيا من قبل الفاعلين في أثناء نشاطهم الاجتماعي". سوسيولوجيا الفهم هذه رأها الكثير من علماء الاجتماع نقيضا لسوسيولوجيا التفسير التي سبق بها دوركهايم ولكن فريقا آخر منهم دعوا إلى التقليل من شدة الاختلاف بينهما لأنه كما قال بيير بوردي و"أن تفسر معناه أنك فهمت".

1. ينبغي الانتباه والتمييز الجاري في علم الاجتماع بين رشادة القيم *la rationalité des valeurs* ومعناه التصور القائل بأن القيم لا تستند إلى اختيارات اعتباطية ولكن لها أسس عقلانية مستمدة خاصة من التجربة الاجتماعية المتراكمة على مر العصور التاريخية، وبين الرشادة التي نسميها الرشادة الأخلاقية *la rationalité en valeur* ويقال لها أيضا *la rationalité axiologique* ومعناها عند ماكس فيبر السلوك المتناسك مع القيم التي يؤمن بها الفرد.

2. Lexique de science politique, Paris, Dalloz, 2008, p. 447.

3. ظهرت المقاربة بمفهوم القرار الرشيد في النظرية الاقتصادية الجزئية عن المستهلك والمنتج التي أعدها الحديون من علماء الاقتصاد في آخر القرن التاسع عشر. هذه المقاربة القائمة على تعظيم المنفعة بمفهوم العلاقة بين التكلفة والربح طُورت فيما بعد ضمن علم الاجتماع لدراسة عمل المنظمات والمؤسسات على أيدي منظري مدرسة الاختيار العام خاصة، وطبقت أيضا في تحليل العلاقات الدولية ضمن ما يسمى بالمقاربة الواقعية المستمدة جزئيا من نظرية الألعاب.

4. Cf. P. Muller, Y. Surel, L'analyse des politiques publiques, Paris, Montchrestien, Collection Clefs, 1998, p. 112 ; P. Hassenteufel, Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin, p. 66.

5. هاربر سيمون (Herbert Simon) (1916-2001)، جائزة نوبل للاقتصاد سنة 1978، تمحورت أعماله على علوم القرار في المنظمات، طور نظرية الرشادة المحدودة في أعمال متتالية ابتداء من 1945 أهمها :

- H. Simon, Administrative Behavior, New York, Free Press, 1945.

- J. March, H. Simon, Les organisations, Paris, Dunod, 1964.

- H. Simon, «Rationality as a Process and as a Product of thought », American Economic Review, 68, 1978, pp. 1-16.

6 Cf. P. Hassenteufel, Sociologie politique : l'action publique, op. cit. , p. 67.

7. الرشادة الإجرائية la rationalité procédurale أو الرشادة المحدودة la rationalité limitée تستعمل العبارتان لوصف نظرية هارير سيمون، وهي بخلاف الرشادة الآلية أو الرشادة كأداة la rationalité instrumentale المتضمنة في نظرية الرشادة التامة.

8. Dans Lexique de sociologie, Paris, Dalloz, 2005, p. 214.

9. من لفظ increment بالإنجليزية ومعناه درجة échelon، وتسمى أيضا نموذج التراكمية المنفصلة l'incrémentalisme disjoint وصاحبها لندبلوم سماها في الأول نموذج المقارنات المتتالية المحدودة successive limited comparisons . 10 . في 1959 قدم لندبلوم نموذجه لأول مرة في مقال مشهور أثار اهتماما وجدالا واسعا وفي 1979 نشر مقالا آخر لخص فيه حصيلة أفكاره وأعماله في الموضوع. ينظر :

- C. Lindblom, « The Science of Muddling Through », Public Administration Review, 19, 1959, pp. 79-83.

- C. Lindblom, « Still Muddling, not yet Through », Public Administration Review, vol. 39, 1979, no. 6, pp. 517-526.

11 Cf. L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Les Presse des Sciences Po. , 2006, pp. 262-265.

12 M. Cohen, J. March, J. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choices», Administrative Science Quaterly, 17, 1972, pp. 1-25.

13 J. March (dir.), Décisions et Organisations, Paris, Editions de l'Organisation, 1988 (trad. fr.).

14 March. op. cit. p. 166.

15 March, Ibid. , p. 163.

16 Cf. P. Muller, Y. Surel, L'analyse des politiques publiques, op. cit, pp. 118-121.

17 Ibid. p. 121.