


صنع القرار الميزانياتي العمومي بين النهج العقلانية والنزعة التدرجية

مسعي محمد¹ (*)

¹ دكتوراه في العلوم الاقتصادية، أستاذ مشارك سابق (جامعة قاصدي مرباح - ورقلة)، (الجزائر)

medmessai@gmail.com ✉

رابط ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-3703-6544> 

تاريخ النشر: 2026-06-05

تاريخ القبول: 2026-05-10

تاريخ الاستلام: 2025-11-13

ملخص:

يمثل صنع القرار مرحلة حاسمة في عملية الميزنة العمومية. ويتوقف نجاح القرار المتخذ في نهاية المطاف على كيفية صنعه، لاسيما كيفية استعمال المعلومات المتوفرة لدى صاحب القرار. لتقديم إجابات عن ذلك، تتطرق هذه الورقة البحثية إلى أهم النهج المتعلقة بصنع القرار الميزانياتي، وهي النهج العقلانية من جهة، ونهج التدرجية من جهة أخرى. خلصت الدراسة إلى أنه خلافا لما يقترحه نهج العقلانية الخالصة، أي تحليل كل المعلومات المتاحة، وتحديد جميع البدائل الممكنة لاختيار أحسنها، يبرهن نهج العقلانية المحدودة أن ذلك غير ممكن بسبب حدود القدرات البشرية التي غالبا ما تجعل صاحب القرار يكتفي ببديل مرضٍ فقط، دون السعي إلى البديل الأمثل. ويضيف نهج العقلانية المتعددة إلى ذلك ضرورة استعمال كل من الإدراك المعرفي الحدسي والإدراك المعرفي التحليلي لصنع القرار. من جانبه، يجادل نهج التدرجية بأن صنع القرار ليس شكلا واعيا من العقلانية الخالصة، وإنما هو عملية تعديل تدرجي لممارسات سابقة قصد إيجاد أو استعادة توافق يتم الحصول عليه عبر عملية مفاوضات سياسية موجهة نحو السلطة، مع التشديد على افتراض أن القرارات الميزانياتية هي بالضرورة سياسية.

الكلمات المفتاحية: صنع قرار؛ ميزنة عمومية؛ عقلانية خالصة؛ عقلانية محدودة؛ عقلانية متعددة؛ تدرجية.

تصنيف JEL: H60؛ H61؛ H69



Public Budgetary Decision-making between rationality Approaches and incrementalism

MESSAI Mohamed ^{1(*)}

¹PhD in Economics, Former adjunct professor (Kasdi Merbah University - Ouargla) (Algeria)

✉ medmessai@gmail.com

ORCID (recommended)  <http://orcid.org/0009-0002-3703-6544>

Received: 13/11/2025

Accepted: 10/5/2026

Published: 5/6/2026

Abstract:

The decision-making marks a crucial stage in public budgeting process. The success of the ultimate decision depends on how It is made, especially how the information in possession of the decision-maker is used. To provide answers about that, this research paper addresses the most important approaches to budgetary decision-making, that are rational approaches on the one hand, and incrementalist approach on the other hand.

The study concluded that contrary to what the pure rationality approach proposes, that is analysis of all available information, determination of all possible alternatives to select the best of them, the bounded rationality approach demonstrates that this is not possible because of the limits of human capacities that often make the decision-maker content with satisfying alternative, without seeking the optimal alternative. The multiple rationality approach adds to this the need to use both intuitive and analytical cognition for decision-making. For its part, the incrementalist approach argues that decision making is not some conscious form of pure rationality, but is a process of incrementally adjusting existing practices to establish or reestablish consensus reached through a political, power-oriented bargaining, with emphasis on the proposition that budgetary decisions are necessarily political.

Keywords: decision-making, public budgeting, pure rationality, bounded rationality, multiple rationality, incrementalism.

JEL Classification Codes : H60 ; H61 ; H69



1. مقدمة:

من الواضح أن عملية الميزنة budgeting لها صلة وثيقة بصنع القرار decision-making. فإعداد الميزانية العامة للدولة يستند أساساً إلى قرارات جرى صنعها من طرف السلطات المعنية في الماضي (تنفيذاً لمخططات وسياسات متوسطة أو طويلة الأمد) أو في الحاضر (في إطار عمليات البرمجة وقوانين المالية السنوية). وتستند هذه القرارات بدورها إلى المعلومات التي يوفرها النظام الميزانياتي القائم إلى صناع القرار. وبذلك تكون المعلومات بمثابة المدخلات لصنع القرار.

قد يبدو من البديهي أن صانع القرار يستعمل كل المعلومات المتاحة له بصفة عقلانية لاتخاذ القرار الأمثل في نهاية المطاف. لكن الواقع غالباً ما يكشف عن حيد هام للقرارات الميزانياتية عن العقلانية، ومن ثم عن المستوى الأمثل. وهذا ما جعل الانتقادات الموجهة لإصلاحات التسيير العمومي، لاسيما الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي للدولة، تدعو خاصة إلى ضرورة التركيز على إصلاح أنظمة المعلومات وصنع القرار، التي ينبغي أن تأخذ في الحسبان حدود القدرات البشرية لاستعمال كل المعلومات التي يمكن جمعها وتحليلها.

ولو أن نُهَج ونماذج صنع القرار بصفة عامة متعددة، وأن هناك أحيانا فروقا دقيقة تميز نظريات صنع القرار، غير أن تلك التي لها صلة أكبر بالميزنة العمومية تتمثل أساساً في النهج المستندة إلى مفهوم العقلانية من جهة، والنهج القائم على التدريجية (أي نزعة التغيير التدريجي) من جهة أخرى.

والجدير بالإشارة إلى أن الاهتمام المبكر بهذه المفاهيم في مجال صنع القرار في القطاع العمومي بدأ خاصة بعد الدراسة المشهورة لغراهام أليسون (Allison, 1971, p. 5) المتعلقة بأزمة الصواريخ الكوبية في سنة 1962 والمعنونة بـ"جوهر القرار" The Essence of Decision، التي ميز فيها ثلاثة نماذج بكونها عقلانية، وتنظيمية، وحكومية/سياسية.

إذاً يتعلق الأمر هنا بالإشكال الذي تطرحه عملية صنع القرار الميزانياتي العمومي والمتمثل خاصة في الكيفية التي ينبغي وفقها صنع هذا القرار: هل يجب البحث دائماً عن حلول مثلى أو الاكتفاء فقط بحلول مرضية؟ وهل طريقة الخطوات الصغيرة (التدرج) فعالة دائماً لصنع القرار وتحقيق أهداف السياسات العمومية؟

يُفترض أساساً أن حدود العقل البشري وتعقيدات الواقع لا تسمح بصنع قرارات مثلى، مما يجعل صاحب القرار يكتفي في معظم الحالات بل حل مرضٍ لاتخاذ قراره، معتمداً في ذلك على ما يتوفر لديه من تحليلات تقنية للمعلومات، وكذا على حدسه وتجربته الشخصية.

لمعالجة ذلك الإشكال والتحقق من هذه الفرضية، نقوم بتحليل موضوع الدراسة تحت العنوانين

الرئيسيين التاليين:

1. صنع القرار الميزانياتي وفقا للنهج العقلانية؛

2. صنع القرار الميزانياتي وفقا لنهج التدرجية.

2. صنع القرار الميزانياتي وفقا للنهج العقلانية

يستند النهج العقلاني عموماً إلى فرضية أن الإنسان غالباً ما يوظف كل ملكاته العقلية (التفكير، التصور، التحليل...) للقيام باختيارات، واتخاذ قرارات تمكنه من تحقيق النتائج المرجوة. وعندما يتعلق الأمر بمجال الاقتصاد والتسيير خصوصاً، يفترض هذا النهج أن صانع القرار يكون أمام إجراء حسابات معقدة، والقيام بتحليلات معمقة، ودراسة كل البدائل الممكنة قبل اختيار البديل الأحسن، أي أنه يتصرف بعقلانية خالصة. لكن بصرف النظر عن الكتب الاقتصادية المدرسية textbooks (التي مازالت تركز العديد من الفصول، وتوظف الكثير من النماذج الرياضية والاقتصادية القياسية، المستندة إلى النظرية النيوكلاسيكية خاصة، لتقديم "البرهان" على وجود عقلانية شاملة للإنسان الاقتصادي homo economicus)، يبين الواقع أن هناك قيوداً على قدرات الإنسان العقلية والجسدية، مما يجعل عقلانيته محدودة، وحتى متعددة، ومما يؤدي بصانع القرار إلى الاكتفاء باختيار البديل الذي يشكل حلاً مرضياً له، وليس الحل الأمثل، مستعيناً في ذلك بإدراكه المعرفي الحدسي والتحليلي، وكذا خبرته الشخصية.

1.2 نهج العقلانية الخالصة:

من بين المذاهب الفلسفية التي وظفها دعاة الإصلاح الميزانياتي في القرن العشرين (لاسيماً في الولايات المتحدة) لإسناد حججهم، هناك مذهب المنفعة Utilitarianism لجريمي بنتام* Jeremy Bentham (أو النموذج العقلاني لبنتام Bentham's rational model). وهو نظرية مترتبة عن الأخلاق theory of ethics. ينص مبدأ المنفعة ببساطة على أن "أكبر سعادة لأكبر عدد هو القياس للصحيح والخاطئ"، أي بعبارة بسيطة أيضاً "تُحدد القيمة الأخلاقية لأي عمل بالنتائج المترتبة عنه". يسمح ذلك بالوصول إلى قياس المنفعة لعمل ما أو لمنفعة أعمال بديلة متنوعة. ويعني هذا أنه يجري تقييم كل عمل فردي مقترح بالنسبة لنتائجه المتوقعة. والأثر النهائي لذلك على الميزنة العمومية هو أنه من أجل تحديد سياسة أو برنامج ملائم، ينبغي أولاً الحساب بشكل شامل للتكاليف والمنافع لكل سياسة أو برنامج بديل، ويجب أن تتجاوز المنافع التكاليف، وإلا فإن العمل خاطئ.

* جريمي بنتام (1748-1832)، فيلسوف وفقهه ومصطلح إنجليزي. وهو معروف خاصة بكونه أباً لمذهب المنفعة، إضافة إلى كونه أحد أكبر منظري فلسفة القانون، حيث أثرت أفكاره بشدة على نظرية التبعية أو العواقبية consequentialism (يجب أن تشكل نتائج أو عواقب فعل ما أساس الحكم الأخلاقي على هذا الفعل، أو أن الأخلاق يجب أن تؤدي إلى نتائج صحيحة).

كان لمذهب المنفعة لبرنامج تأثير عميق ومستمر على السياسات العمومية، وكذلك على نظرية الاختيار العمومي Public choice theory، ونظرية الاختيار العقلاني Rational choice theory، ونظرية الألعاب Game theory. وتجد علوم صنع القرار decision sciences بصفة عامة جذورها في مذهب المنفعة، حسب طوماس وسينتيا لينش (Lynch & Lynch, 2002, pp. 261-280).

تستخدم أغلب النظريات المتعلقة بالاختيار لدى الأفراد والمنظمات مفهوم "العقلانية الشاملة" Comprehensive rationality أو العقلانية* الخالصة pure rationality، حيث يختار الأفراد والمنظمات، حسبها، أفضل بديل، آخذين في الحسبان النتائج أو العواقب واحتمالاتها، والمنافع. لكن مثل هذا الاختيار يتطلب إيجاد كل البدائل الممكنة، وتقدير احتمالات جميع النتائج لكل منها، وتقييم كل مجموعة من النتائج بالنسبة لكل الأهداف ذات الصلة.

وهكذا يحل نهج العقلانية الخالصة بشكل منهجي صنع القرار إلى عدة مراحل مرتبطة منطقياً (Schik & Hatry, 1982, pp. 72-87):

- 1- إعداد مجموعة كاملة من الأهداف التنفيذية operational goals، مع عوامل ترجيح (أوزان) نسبية تعطي درجات مختلفة لكل هدف يمكن تحقيقه، أي أن كل أهداف منظمة ما تكون مرتبة حسب الأولوية؛
- 2- إعداد جرد كامل لكل القيم والموارد الأخرى بأوزان نسبية؛
- 3- إعداد مجموعة كاملة من السياسات البديلة وعرضها على صناع القرار، أي ينبغي أن تكون كل البدائل الممكنة معروفة؛
- 4- تحضير مجموعة كاملة من التنبؤات الصالحة valid predictions لتكاليف وفوائد كل بديل، بما في ذلك مدى تحقيق كل بديل للأهداف التنفيذية المتنوعة، واستهلاك الموارد، وإنجاز أو إعاقة قيم أخرى؛
- 5- حساب التوقعات الصافية (النهائية) net expectations لكل بديل بضرب احتمال كل كلفة وكل فائدة لكل بديل بمنفعته، ثم حساب الفائدة (أو الكلفة) الصافية في منفعة الوحدات؛
- 6- مقارنة التوقعات الصافية وتحديد البديل (أو البدائل، إذا كان هناك بديلان اثنان جيدان أو أكثر بدرجة متساوية) ذي التوقعات الصافية الأعلى.

* يستخدم مفهوم العقلانية عموماً لتحديد وقياس القدرة على التفكير كما تتجلى في سلوك بشري ما. وبشكل أدق، يشير اللفظ إلى صفة ما هو عقلائي في نظام المعرفة (أي متصل باستعمال العقل reason أو الفكر intellect).
أما في الاقتصاد، يدور الحديث عن العقلانية الاقتصادية عندما يستجيب سلوك الأفراد إلى تلبية مصلحتهم. ولا يتم عادة تحديد فيما تتمثل هذه المصلحة: إشباع حاجة حيوية؟ البحث عن الراحة؟ البحث عن عملية استثمار (توظيف مالي)؟ ... لأنه يُفترض ضمناً أن مفهوم المصلحة يحظى بالإجماع. لكن اقتصادي المدرسة النيوكلاسيكية هم أكثر "دقة"، حيث يعتقدون أن الأعوان الاقتصاديين يتصرفون بطريقة تسمح لهم باستمثال

optimization رفاهيتهم، التي تقدر حسب دالة منفعة. وهكذا تجعل النظرية النيوكلاسيكية من مفهوم العقلانية الفرضية الأساسية لنموذج التوازن العام. عمليا، يهدف الاستمثال إلى تعظيم الفوائد وتقليل التكاليف.

باختصار، يتطلب استعمال النموذج العقلاني هذا من صناع القرار تحديد أهدافهم، وتحليل بدائلهم، واختيار البديل الذي يستجيب أحسن لأهدافهم. وللقيام بهذا الاختيار، تجري مقارنة تكاليف كل بديل مع الفوائد (المنافع) المتوقعة، ويتم الحكم بشأن كل بديل من خلال مدى قربته من تلبية الحاجات أو الرغبات المقصودة، ويقع الاختيار على البديل ذي المكاسب (العائدات) payoff الأعلى و/أو ذي التكاليف الأدنى، أي تحقيق الاستفادة المثلى. لذلك، تفترض النظريات المستندة إلى العقلانية الخالصة أن معلومات كاملة وجيدة حول كل البدائل موجودة ويمكن إدارتها (التصرف فيها) manageable على حد سوى. ومن ثم، يتمثل اتخاذ القرار في القيام باختيار بين البدائل لتعظيم دالة أهداف (دالة اقتصادية)، بما أن نموذج الاختيار العقلاني يستند إلى الاقتصاد الجزئي وفكرة الفاعل المنعزل الذي يقوم باختيار أمثل، لتعظيم منفعة صانع القرار هنا.

وفقا لطوماس وسينتيا لينش (Lynch & Lynch, 2002, pp. 261-280)، يساعدنا النموذج العقلاني على فهم جوهر معظم الإصلاحات الميزانياتية في القرن العشرين، وكذا الصعوبات التقنية للتحليل. فتاريخ الإصلاح الميزانياتي ينطوي على الكثير من جهود الإصلاح المتنوعة، مثل التخطيط والبرمجة والميزنة (PPB) Planning-Programming-Budgeting، والميزنة على أساس الصفر Zero Based Budgeting (ZBB). في كل الحالات، كانت هناك رغبة في تحسين الوضع لصنع القرار المتعلق بالسياسات العمومية، لأن المصلحين المتقلدين مناصب قادة رئيسيين (مثل رئيس أو مسير مدينة) يعتقدون أنهم قادرون على تطبيق هذا النموذج العقلاني لصناعة القرار، وأن ذلك يمكن أحسن من إنجاز السياسات العمومية. وكنيجة لهذا الاعتقاد، طور المختصون في العلوم الاجتماعية عدة تقنيات تحليل، التي تعد هامة في الميزنة* خاصة، مثل الرسوم البيانية للاتجاه trend charts، ورسومات (مخططات) التشتت scatter diagrams، وتحليل الانحدار regression analysis، وتحليل التكاليف والفوائد cost-benefit analysis، وتحليل التكلفة الحدية marginal cost analysis. لكن تنوع أشكال الميزنة العقلانية تؤكد اختلاف نهج العقلانية. فنظام التخطيط والبرمجة والميزنة PPBS لا يقتصر على أي نهج عقلاني معين، إلا أن الكثيرين يريدون ربطه بتكاليف الاستحقاقات (أو المزايا) benefits ضمن مذهب المنفعة لبرنامج.

تجدر الإشارة إلى أنه في إطار نظام التخطيط والبرمجة والميزنة PPBS، الذي جرى تطبيقه في الولايات المتحدة خلال سنوات 1960 (لاسيما على مستوى وزارة الدفاع)، يبرر المحللون أرقام ميزانية السنة "س+1" (المعنية بعملية الميزنة، أي السنة المالية المقبلة) بالقول إن الأرقام المقترحة تمثل أفضل نسبة برنامج مزايا إلى برنامج تكاليف. وغالبا ما يقومون بتحويل برنامج المزايا إلى مبالغ بالدولار ووضعتها في

* تعد تقنيات الانحدار بطريقة المربعات الصغرى least squares regression ، ورسم التشتت مع الارتباط scatter diagram with correlation، والتنبؤ مع الانحدار forecasting with regression، ومفهوما التسلسل الزمني time series والطابع الموسمي seasonality لأغراض تحليل البيانات المتصلة بالزمن، من أهم الوسائل الكمية المساعدة في الميزنة.

نسبة مع برنامج التكاليف. أما نظام الميزنة على أساس الصفر ZBB، الذي جربت الولايات المتحدة تطبيقه خلال سنوات 1970 (مع محاولة الرئيس جيمي كارتر Jimmy Carter استخدام هذا النظام لإصلاح الميزانية الفدرالية، وذلك بعد فرض تطبيقه على المستوى المحلي عندما حاكما لولاية جورجيا)، فهو نهج عقلائي آخر للميزنة الذي يستخدم المفهوم الاقتصادي للمنفعة الحدية* marginal utility، حيث يركز على إيجاد النتيجة الحدية المثلى optimal marginal outcome للحصول على أعلى عائد لكل دولار ضرائب.

لكن من الناحية العملية، يطرح النموذج العقلائي المثالي ideal-rational model عدة مشاكل. إنه يتطلب من أصحاب القرار أولاً مواجهة اللانهائي the infinite. ثم غالباً ما يجعلهم يظنون بشكل غير صحيح أنه يمكنهم دائماً استخدام مقاييس النسب ratio scales في التحليل، حيث يطلب منهم أن يفكروا من حيث القيام بعمليات حسابية لا حصر لها، وتحديد بدائل لانتهائية، وإنجاز تحاليل غير محدودة. لذلك، كثيراً ما ينصح المتعاملون مع هذا النموذج باستعمال معلمات (بارامترات) parameters، مثل انتهاج أحسن حل ضمن إطار زمني معين. وهو أخيراً لا يعترف بجذوى ردود الفعل (التغذية المرتدة للمعلومات) feedback والتقييم evaluation (Lynch & Lynch, 2002, pp. 261-280).

هذه المتطلبات لنموذج العقلانية الخالصة هي، وفقاً لتعبير هيربرت سيمون Herbert Simon، "قوى علم الغيب والقدرات على الحساب التي تشبه تلك التي نسندها عادة إلى الله." (Allison, 1971, p. 71).

تُعدّ إذاً قابلية تطبيق نموذج العقلانية الخالصة محدودة. وهو يتماشى أكثر مع المفاهيم التقنية أو الاقتصادية للعقلانية، حسب شيك وهاتري (Schik & Hatry, 1982, pp. 72-87)؛ إذ إنه يمكن عرض الأهداف التنفيذية ببعض الدقة، وإن نطاق البدائل الممكنة محدود. يكون هذا النموذج قابلاً للاستعمال أيضاً عندما تكون هناك إمكانية للقيام بتنبؤات سلوكية صحيحة، مثلما هو الحال في السوق الخاصة، حيث يمكن استعمال فرضيات متعلقة بالسلوك العقلائي للتنبؤ بالاتجاهات الاقتصادية المستقبلية.

أما طوماس وسنتيا لينش (Lynch & Lynch, 2002, pp. 261-280)، فإنهما يريان أن النموذج العقلائي يقدم للمختص (المحترف) professional مجموعة أدوات هامة يمكن أن تساعد صناع السياسات policy makers في بعض الحالات. لكن يمكن كذلك أن يؤدي إلى توقعات خاطئة وساذجة، لأن النموذج يتجاهل السياق السياسي ويطلب حتى المستحيل من حيث التحليل. من جانب آخر، يمكن أن يشجع هذا

النموذج بعض الأشخاص في العملية الميزانياتية على إهمال حسن التوقيت، والسعي دون داع إلى بيانات مكلفة، والبحث إلى ما لا نهاية عن بدائل، وطلب وضوح في الأهداف لن يكون متوفرا. على الرغم من

* تعني المنفعة الحدية المنفعة التي يحصل عليها عون اقتصادي ما من استهلاك كمية إضافية من سلعة ما. يعد الاستدلال حديا لأن المنفعة هنا تتمثل في المنفعة المتحصل عليها من كل وحدة إضافية مستهلكة. تكون هذه المنفعة متناقصة في معظم الحالات، لأنه يأتي وقت يصبح فيه استهلاك وحدة إضافية من سلعة ما يمنح منفعة (أو متعة) أقل من استهلاك الوحدة السابقة (يعبر عن ذلك بتثبيح الحاجة).

ذلك، يمكن أن يكون النموذج العقلاني مفيدا، وعلى المختص معرفة تقنياته المرتبطة بالتحليل. لكن يجب على المحلل أيضا اكتساب فهم تام لحدود هذا النموذج.

2.2 نهج العقلانية المحدودة:

أدى الطابع غير الواقعي لنهج العقلانية الخالصة إلى اعتبار العقلانية محدودة بحدود القدرات البشرية. ويقر هذا النهج بأوجه القصور للفرضيات assumptions وراء وصف نهج العقلانية الخالصة لعملية صنع القرار عند تطبيقها على مشاكل معقدة. وإذ يعترف بالعوائق المتأصلة في عمليات الإدراك المعرفي* cognition البشرية، لا يوحي نهج العقلانية المحدودة بأن البحث المدروس عن نهج بديلة لبلوغ الهدف المنشود عديم الفائدة، حيث يستخدم البحث عن بدائل لإيجاد حلول مرضية satisfactory لكن ليس بالضرورة مثلى optimal.

يعد هيربرت سيمون Herbert Simon أحد أكبر منتقدي نهج العقلانية الخالصة، وكذا أحد أهم منظري العقلانية المحدودة bounded rationality. في هذا الصدد، يرى سيمون (Simon, 1997, p. 87) أن العلوم الاجتماعية (لاسيما الاقتصادية منها) تعاني من حالة فصام حاد acute schizophrenia في معالجتها للعقلانية. فمن جهة، يمنح الاقتصاديون للإنسان الاقتصادي بشكل غير معقول عقلانية كلية المعرفة omniscient rationality: للإنسان الاقتصادي نظام أفضليات system of preferences تام ومتسق يسمح له دائما بالاختيار بين البدائل المتاحة له؛ وهو دائما يدرك تماما ما هي هذه البدائل؛ وليس هناك حدود لتعدد الحسابات computations التي يقوم بها من أجل تحديد أي البدائل أفضل؛ وحسابات الاحتمالات ليست مخيفة ولا غريبة بالنسبة إليه. خلال الأجيال الماضية، وبعد توسيع نطاقها ليشمل حالات الألعاب التنافسية (مثل نظرية الألعاب game theory) وصنع القرار في ظل عدم اليقين [مثل التوقعات العقلانية (الرشيدة) rational expectations]، وصلت هذه المجموعة من النظريات إلى درجة من التحسين التوماني* Thomistic refinement منحتها جاذبية فكرية وجمالية كبيرة، لكن بالكاد تلاحظ علاقتها بالسلوك الفعلي أو الممكن لبشر من لحم ودم.

وحول علاقة نظرية العقلانية المحدودة بالتطورات الحالية لنظرية القرار الصورية Formal Decision Theory، يشير سيمون (في تعليقه على الفصل الخامس من كتابه "السلوك الإداري")

نوعا ما، [ملاحظة] أنه في الوقت ذاته الذي تعلمنا فيه أن نبني على العكس من نظريات دقيقة ومتحقق منها امبريقيا (تجريبيا)

* نستخدم هنا عبارة "الإدراك المعرفي" كمقابل للمصطلح الإنجليزي cognition، الذي يعني مجموع العمليات الذهنية المتصلة بوظيفة المعرفة والتي تشمل خاصة الإدراك، الذاكرة، اللغة، التفكير، التعلم، الذكاء، حل المشاكل، اتخاذ القرار.

** نسبة إلى مذهب القديس توماس الأكويني Saint Thomas Aquinas doctrine.

empirically verified لصنع القرار البشري العقلاني، [كان] ينبغي أن تكون هناك نهضة قوية لتنظير صوري حول الإنسان الاقتصادي. يمكن تأريخ هذه النهضة منذ التطور الملحوظ [ابتداء من خمسينيات القرن الماضي] لنظرية الألعاب game theory، الذي يعزى إلى فون نيومان Von Neumann ومورجنستر Morgenster، من جهة؛ والتقدم الملحوظ أيضا والوثيق الصلة بنظرية القرار الإحصائي statistical decision theory، الذي يعزى إلى نايمان وبيرسون Neyman and Pearson، ووالد Wald، وسافيدج Savage، من جهة أخرى".

ترتبط ارتباطا وثيقا بنظرية الألعاب فرضية التوقعات العقلانية (الرشيدة) في الاقتصاد الحديث. تتمثل الفكرة الأساسية للتوقعات العقلانية في أن جميع صناع القرار لهم معرفة دقيقة بمستوى التوازن الحقيقي للنظام الاقتصادي economic system، وأن كل صانع قرار يفترض أن كل الآخرين لهم نفس المعرفة والاعتقادات القائمة عليها، وأن كل الفاعلين يكونون توقعات حول المستقبل، ويتخذون قرارات على أساس هذه المعرفة والاعتقادات. فلا نظرية الألعاب، ولا التوقعات العقلانية تأخذ في الحسبان، حسب سيمون، القيود الشديدة على المعرفة والقدرات الحسابية الفعلية لصانع القرار في مواجهة العالم الواقعي؛ فهما تؤديان تقريبا إلى اتجاه تماما عكس ذلك المتبع من طرف نظرية للعقلانية المحدودة a theory of bounded rationality.

3.2 نهج العقلانية المتعددة:

أدى الطابع غير الواقعي لنهج العقلانية الخالصة أيضا إلى القول بوجود عقلانية متعددة multiple rationality (وليس عقلانية واحدة)، وأنه يمكن في الكثير من الحالات الاعتماد على الإدراك المعرفي التحليلي والحدسي في الوقت نفسه لصنع القرار. لكن بما أن المجال هنا لا يسمح بالتطرق إلى مختلف النماذج والمتغيرات المتصلة بهذا النهج (التي تعترف في مجملها بتعقيدات قرارات الإنفاق الحديثة)، نكتفي فقط بتقديم عموميات عنه.

يسلم نهج العقلانية المتعددة بالطابع المؤقت للميزنة، مبينا أن هذه الأخيرة عبارة عن عملية تطويرية تكون فيها نتائج الميزانية budget outcomes متأثرة بسياقات القرار، والأدوار، ومعالجة معلومات الجهات

الفاعلة الفردية للميزانية في مراحل معينة من دورة الميزانية budget cycle. ويكمن وراء الجهد المبذول لفهم ممارسات صنع القرار من طرف الموظفين العموميين الرغبة في التأثير على السياسات العمومية، حسب كاثرين ويلوغي (Willoughby, 2002, pp. 104-122). فالأحكام البشرية حول الإنفاق تحدد الميزانيات التي تغذي أساسا السياسات العمومية. وقد تطور الفهم للأحكام والاختيارات البشرية من تفسير هيكلية (منظم) structured لمثل هذا السلوك إلى آخر غير متبلور (غير محدد المعالم) amorphous. وهكذا، تقدم الفرضيات الاقتصادية التي تكمن وراء نظرية الاختيار العقلاني rational choice theory قواعد موجزة للسلوك، وتوفر شرحا لقبولها الأولي. فعلى سبيل المثال، نهج بايسيان Bayesian approach هو نموذج رياضي لنظرية المنفعة يصف صناعة القرار البشري كعملية اختيار يستند إلى احتمالات صريحة وفوائد (عوائد) payoffs. لذا، يُصور صنع القرار البشري كعملية اختيار عقلاني، كتعظيم لمسعى maximizing endeavor؛ إذ يعظم الأفراد القيمة أو المنفعة المتوقعة. وتعد ردود الفعل (التغذية المرتدة للمعلومات) Feedback والتعلم منها من الجوانب المرتبطة بهذا النموذج: ردود الفعل تزود الفرد بالمعلومات حول ما إذا كان قد بلغ أو تجاوز "التوازن" (تقنيا، عندما تعادل الكلفة الحدية الفائدة الحدية). بناء على ذلك، تكون صناعة القرار سلوكا تداوليا نحو الأمثلية optimality، سواء لتحقيق الحد الأقصى من الفوائد أو لتقليل التكاليف إلى أدنى حد.

لكن عدم الرضا عن الطابع غير الواقعي لمثل هذه النماذج المعيارية normative models (التي لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بنهج العقلانية الخالصة) أدى إلى العديد من الدراسات الوصفية لعملية الإدراك المعرفي الإنسانية human cognitive process والتي تتناول عدم اليقين، والحدس، والبيئة (ما يحيط بصانع القرار من ظروف). لذلك، وُصف صنع القرار بأنه عملية معقدة وتكاملية (وليس بالضرورة متسلسلة) تحدث في بيئة من النزاع والغموض. وقلما تكون القرارات متوقعة predictable، حتى بالنسبة للذين يصنعونها. غالبا ما يعتبر التفكير الحدسي intuitive thinking "أقل هيكلية" أو أقل عقلانية من عملية التفكير التحليلي analytical thought process. ومع أن للأفراد القدرة على صنع كل من القرار العاطفي* emotive والإدراكي المعرفي cognitive (المستند إلى كل من العاطفة والإدراك المعرفي)، فقد يكون لهم ميل لأحد النوعين أكثر من الآخر. لا يعني ذلك القول إن أحد نوعي صنع القرار أسمى من الآخر. فهناك مشجعون ومنتقدون لكل من الإدراك المعرفي الحدسي والإدراك المعرفي التحليلي. في هذا الصدد، ورد في مقال لكينيث هاموند وآخرين (Hammond, Hamm, Grassia, & Pearson, 1987, pp. 753-770) أنه "غالبا ما يعد الحدس الجيد علامة للخبير الحقيقي؛ ومع ذلك، غالبا ما يتم احتقار الحدس بأنه مجرد تخمين mere guesswork مخنفي وراء كسل تحليلي. وغالبا ما يُنتهى على القدرة التحليلية الجيدة بأنها كفاءة عالية؛ ومع ذلك، غالبا ما تُرفض لأنها لا تعدو كونها عبدا "لاتباع الإجراءات" [أو للسير حسب التعليمات] 'slavish going by the book'. في الواقع، وجد ويستين أغور (Agor, 1985, pp. 357-372)، في دراسة له حول الاستخدامات الإدارية للحدس أثناء صنع قرارات

تسيير هامة، أنه ليس سوء استخدام التحليل، ولكن عدم استخدام الحدس الذي أدى إلى "قرارات خاطئة". ولو أن التفكير التحليلي** واضح أكثر، حسب أغور، إلا أن مثل هذا التفكير لا يؤدي بالضرورة إلى نتائج أحسن.

على صعيد آخر، يرى ستايسي وايتكوتون وآخرين (Whitecotton, Sanders, & Norris, 1998, pp. 325-348) أن النظرية حول الحكم البشري في إطار تنظيمي تتعامل مع مبادلات tradeoffs بين الإنسان

* حسب عالم الأعصاب البرتغالي أنطونيو دامازيو António Damásio (في كتابه "خطأ ديكارت" L'erreur de Descartes)، تعد العواطف جزءاً من وظائف الإدراك المعرفي، لأنه لا يمكن التفكير واتخاذ القرار دون عواطف.

** في بعض الحالات، قد يتألف التفكير التحليلي ببساطة من تبرير أو عقلنة (ترشيد) لاحقة للقرارات القائمة على التفكير البديهي.

والآلة في سياق قرار معين. تكون النماذج الميكانيكية متسقة، لكنها موثوقة فقط وفقاً للمعلومات التي تتضمنها (التي طورت بشريا وأدخلت لاحقاً). وبينما يكون الإنسان قادراً أحسن على تفسير الجوانب النوعية لـ "بيئة القرار الديناميكية"، فإنه يظل مجرد إنسان، ومن ثم عرضة إلى أوجه القصور الجسدي والعاطفي والعقلي. عبّر جون فورستر وغي أدامس (Forrester & Adams, 1997, pp. 466-488) عن هذه الخاصية للإدارة العمومية وتطبيق الإجراءات (التي هي عقلانية بشكل تقني) بالقول إنه "عندما يصبح الناس مشاركين، فإنهم يجلبون معهم قدرتهم على عدم الكفاءة المهنية والدفاعات التنظيمية، والحركات المبهرجة، والتوسع الذي يتبع ذلك."

تبعاً لذلك، ينبغي أن يكون الهدف هو "الجمع بين الحدس البشري والتنبؤ الآلي للاستفادة من قوة أحدهما بينما يتم التعويض عن ضعف الآخر"، وفقاً لدراسة وايتكوتون وآخرين. بعبارة أخرى، تدمج الأحكام "الناجحة" بعضاً من كل منهما. توضح نتائج الاختبارات لهذه الدراسة، التي شملت مواضيع تقييم لبيانات مالية، ووجهات نظر محللين بالنسبة لتصنيف السندات bond ratings لعشرات من الحكومات، أنه "في هذه الحالة ذات السياق الغني، حيث كانت هناك إشارات تشخيص قوية للمواضيع قصد الاستفادة منها، كان الحكم البشري متفوقاً بشكل كبير على نموذج معدل الأساس base-rate model [المعلومات المتوفرة والمتعلقة ببيئة العمل عموماً]". تستنتج الدراسة كذلك أن للأفراد قدرات على التحليل والحدس المعرفي، التي غالباً ما تكون مرجحة بشكل تفاضلي (متفاوت) weighted differentially، وتتفاعل بصفة مختلفة مع تغير الظروف؛ وأن التفكير التحليلي ليس بالضرورة متفوقاً على التفكير الحدسي، مما يعني أن هناك الكثير مما يمكن قوله بالنسبة للخبرة و"اتباع حدسك" [أو إحساسك الداخلي] "going with your gut" في بعض أحوال القرار؛ وأنه يمكن، في النهاية، لحكم "إجمالي" "global" judgment "يستعمل كلا

النوعين من الإدراك المعرفي (ربما بدرجات متفاوتة)، أن يوفر لصاحب القرار أكبر "نجاح" في صنع قراره.

على العموم، يستنتج شيك وهاتري (Schik & Hatry, 1982, p. 21) أن نظريات القرار تختلف في كيفية النظر إلى المصالح التي يخدمها صنع القرار وقدرات صناع القرار على خدمة هذه المصالح، وأن أحد النماذج يفترض عدم وجود حدود تقريبا للقدرات البشرية على معالجة المعلومات، بينما يرى نموذج آخر أن صنع القرار يجب أن يستجيب فقط للمصالح السياسية الحزبية؛ وأنه ما زالت هناك محاولات لإيجاد توازن بين النماذج الأخرى؛ وأن تاريخ الميزنة والإصلاح الميزانياتي يعكس الخلافات بين نهج صنع القرار.

3. صنع القرار الميزانياتي وفقا لنهج التدرجية

ينص مبدأ التغيير التدريجي (أو التقدم المتدرج)، بصفة عامة، على أن السياسات العمومية تتطور في معظم الأحيان بطريقة تدرجية وبآلية الخطوات الصغيرة. ويقدم القائلون بهذا الطرح حجة أن أصحاب القرار السياسيين يقومون عموما بتغييرات في العمل العمومي لا تعدل سوى بصفة هامشية الوضع الراهن status quo.

ويعد نهج التدرجية incrementalism لصنع القرار، أي النموذج المؤسس على مبدأ "الحالة بحالة" case by case أو "التخبط" muddling through، أقرب إلى العمليات التنظيمية والسياسية لصنع القرار الفعلي المحددة من طرف غراهام أليسون (Allison, 1971, pp. 69-78).

وفقا لهذا النهج، لا يُقِيم رهان أو مشكل عمومي ما، ولا يؤخذ بعين الاعتبار كمسألة أساسية جديدة (تتطلب إذًا تحليلًا تامًا واستئنافًا من الأساس من طرف الجهات السياسية الفاعلة) إلا نادرا. لأنه في الأوقات العادية، وأمام المشاكل المعقدة، ليس لصاحب قرار سياسي ما القدرات على إعادة النظر بشكل منتظم في الأهداف الشاملة للسياسات ذات الصلة، والحجج والقيم المبررة لها، أو مجمل البدائل والنتائج التي يمكن أن تكون متوخاة. فالقرارات المتخذة تميل وفقا لذلك لأن تكون موجهة بشدة من طرف السياسات والقيم والأنماط السلوكية السائدة فعلا (الموجودة سابقا). ومن ثم، يبدو كل تغيير جذري، وكل "ثورة"، أو حتى كل إصلاح جوهري للسياسات المنتهجة سابقا مستبعدا. تؤدي القرارات المتخذة بالأحرى إلى تعديلات هامشية صغيرة أو تدرجية، التي تهدف إلى تحسين عمل عمومي موجود، دون إعادة النظر فيه بشكل حقيقي (Dictionnaire des politiques publiques, 2014, p. en ligne).

1.3 الأسس الفلسفية والسياسية للتدرجية:

ترجع أصول التدرجية إلى فلسفة إدموند بورك* Edmund Burke السائدة في إنجلترا خلال القرن الثامن عشر وإلى الفكر المحافظ للقرن التاسع عشر، حيث كان هذا النهج يرى أن التغيير الرئيسي في

السياسات العمومية ينبغي أن يكون بطيئاً، ويتم بخطوات متدرجة in incremental steps. فهو يؤكد على أنه لا يمكن لصانع قرار واحد أو مجموعة من صناعات القرار أن يفهموا مدى كل الآثار التي تحدثها تغييرات كبرى في السياسات العمومية. فحسب النهج التدريجي، تتطور السياسات العمومية الكبرى من خلال خطوات متدرجة حذرة؛ إذ يتعين على القوى السياسية بشكل متبادل تعديل مواقعها؛ وبمرور الوقت، تحدث تغييرات في السياسات العمومية. يعني هذا النهج، المحافظ بطبيعته، أن نزعة النظام السياسي هي ضد التغيير الجذري، المبدع (Lynch & Lynch, 2002, pp. 261-280).

بالنسبة لبورك، هناك خطر كبير لاستعمال العقل الخالص pure reason لقيادة العمل البشري. وكان يعتقد أنه يمكن بسهولة للقادة القيام بالتضليل (الخداع) mislead باستخدام العقل في أعمالهم، ويجادل بأن عواطف الأشخاص تحكم كل العمل السياسي، ومن ثم تسمح بالتحديد التحكيمي لمبادئ مجردة إذا بدا المنطق اللاحق عقلانياً. إذاً بدلاً من العقل، اعتمد بورك على التجربة؛ إذ كان يعتقد أن "الإنسان الحكيم"

* كان إدmond بورك (1729-1797) فيلسوفاً ورجلاً سياسياً إيرلندياً، ولمدة طويلة عضواً في مجلس العموم البريطاني. اشتهر خاصة بدعمه للمعمرين الأمريكيين إبان ثورتهم ضد البلد الأم بريطانيا، مع أنه كان ضد استقلالهم. وكان أيضاً معارضاً بشدة لقيام الثورة الفرنسية. يعد بورك أحد رموز المحافظة الحديثة modern conservatism وأباً للمحافظة الليبرالية liberal conservatism.

يسند كل أفكاره إلى التجربة بدلاً من التخمين (التكهن) speculation". ولا يختلف تركيز بورك على المعرفة المستقاة من التجربة عن ذلك الذي لصديقه ديفيد هيوم* David Hume، الذي كان يرى هو الآخر أن الخبرة هي أساس كل تفكير (Western Political Thought, 2024, p. online).

حسب هاك أكلاك (Akhlaque, 2004, pp. 701-716)، كانت مساهمات بورك في الإدارة العمومية الحديثة بشكل عام هائلة، ولو أن معظمها يظل خارج مجال هذه الدراسة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن ارتيابه الشديد من التفكير التخميني speculative reasoning (إضافة إلى فلسفة الصبر لديه philosophy of patience وممارسته للعمل السياسي) أثر مباشرة على باحثين معاصرين (مثل أرون ويلدافسكي Aaron Wildavsky) الذين أثروا بدورهم على الميزنة المتدرجة incremental budgeting.

في القرن العشرين، دعا إلى العمل بنهج التدرجية، لكونه أكثر واقعية، منتقدو نهج العقلانية الخالصة، مثل شارل إ. ليندبلوم Charles E. Lindblom، وأرون ويلدافسكي Aaron Wildavsky، وغيرهما. فحسب هذا النهج، يؤدي صنع القرار إلى تضارب المصالح التنظيمية والمصالح الشخصية، ومنه اصطدام المعلومات clash of information الناتج عن الترتيبات بين مختلف المصالح الحزبية عبر المفاوضات. وفقاً لذلك، يُفترض أن يبدأ صنع القرار "الفعلي" عندما تُثار مسائل من طرف جماعات

مصالح هامة، التي تتطلع أو تطالب بتغييرات في الوضع القائم. ومن ثمة، لا يكون صنع القرار شكلا واعيا من العقلانية الخالصة، وإنما هو عملية تعديل تدريجي incrementally adjusting لممارسات موجودة قصد إيجاد توافق بين المشاركين أو استعادة هذا التوافق. لا تؤخذ عادة البدائل الرامية إلى الإبقاء على الوضع الراهن بعين الاعتبار إلا إذا جعلتها المصالح الحزبية محل اهتمام المشاركين في عملية صنع القرار. هناك فقط قدر ضئيل من البحث المخطط عن بدائل لبلوغ الغايات المرغوبة. فعملية صنع القرار مهيكلة بطريقة تجعل المصالح الحزبية تحصل على فرصة لدعم رغباتها في مرحلة ما من المداولات. لذلك، تمثل القرارات توافقا في السياسة يتم الحصول عليه عبر عملية مفاوضات سياسية تتمحور حول السلطة. فما يميز أكثر التدرجية هو التشديد على افتراض أن القرارات الميزانياتية هي بالضرورة سياسية. وتكمن الجاذبية السردية descriptive appeal لهذا النهج في كونه يوصف بدقة أكبر العملية التي يتم من خلالها التفاوض والمساومة من طرف كثير من الفاعلين، مع اختلاف آرائهم، للوصول إلى اتفاق. وكلما زاد حجم القضية زادت الصعوبة في الوصول إلى إجماع لتغيير جذري، الذي ينتج في أغلب الأحيان عن تعديلات تدرجية للوضع الراهن. في حين أن نهج العقلانية الخالصة يمكن أن يقترح أو يوحي بأن القرارات الميزانياتية هي محاولات لتخصيص الموارد وفقا لمعايير "موضوعية" اقتصادية أو غيرها، يؤكد اتجاه التدرج على مدى أهمية طغيان الاعتبارات

* كان ديفيد هيوم (1711-1776) David Hume فيلسوفا وعالم اقتصاد ومؤرخا إسكتلنديا. يعد أحد أهم مفكري الأنوار الأسكتلنديين، ومؤسس التجريبية الحديثة modern empiricism (إلى جانب لوك Locke وباركلي Berkeley).

السياسية على حسابات الأمثلية calculation of optimality. ويتجه أشد المنتقدين للعديد من الإصلاحات الميزانياتية إلى إقامة مساواة بين هذه الإصلاحات والبحث عن انتهاج نموذج العقلانية الخالصة أو نموذج اقتصادي فحسب، وهو وصف نادرا ما يتقبله أصحاب اقتراح تلك الإصلاحات. لكن وفقا لشيك وهاتري (Schik & Hatry, 1982, pp. 72-87)، ليس هناك أي إصلاح ميزانياتي "حقيقي" مجبرا على التكفل بالطبيعة السياسية لصنع القرار؛ إذ هناك، في الواقع، عناصر عقلانية وعناصر تدرج تتخلل العملية الميزانياتية.

في 1964، كتب آرون ويلدافسكي (Wildavsky, 1964, p. 15): "الميزنة متدرجة وليست شاملة" "Budgeting is incremental, not comprehensive"، حيث أكد أنه نادرا ما تتم المراجعة كل سنة بشكل كلي ونشط لميزانية هيئة عمومية ما. فهي تستند، بدلا من ذلك، إلى ميزانية السنة الماضية، مع إعطاء اهتمام خاص لنطاق ضيق من الزيادات أو التخفيضات. لقد أصبحت أعمال ويلدافسكي (الموسع انتشارها من طرف ريتشارد فينو Richard Fenno)، لاسيما دراسته حول الكونغرس الأمريكي وعملية تخصيص الاعتمادات، نموذجا قويا، ليس بالنسبة للميزنة فقط، بل ولكيفية صنع السياسات العمومية من طرف

الحكومة أيضا. كذلك، شكلت مفاهيم شارل ليندبلوم (Lindblom, 1959, pp. 79-88) حول "التخبط" "muddling through" قاعدة متسقة لنظرية التدرجية الميزانياتية. وتلقت هذه النظرية دعما امبريقيا (تجريبيا) empirical support من نماذج الانحدار regression models لديفس Davis، ودمبستر Dempster، وويلدافسكي Wildavsky، تستند إلى بيانات خاصة بهيئات أمريكية فيدرالية للفترة من 1946 إلى 1963. على أساس ذلك، وُصفت العملية الميزانياتية في الولايات المتحدة بأنها كانت مستقرة ومتوقعة (يمكن التنبؤ بها) predictable. وكان يُنظر إلى الزيادات السنوية في الميزانية بمتوسط 5 إلى 10 في المائة على أنها تأكيد للتدرجية. وكانت نماذج الانحدار تعلن أنها تفسر ما يصل إلى 99% من التغير variance. بعد ذلك، أُدخلت متغيرات إضافية على النماذج الامبريقية (التجريبية)، مثل العوامل السياسية والاقتصادية، لكن تأثيرها على النتائج كان ضعيفا. وبعد أن كانت لها مكانة مهيمنة في الكتب المدرسية textbooks حول الإدارة العمومية الأمريكية والسياسات العمومية، تعرضت التدرجية، مع نهاية سنوات 1970، للانتقاد، واعتبرت غير كافية لتفسير التغيرات السريعة في عملية الميزنة (LeLoup, 2002, pp. 1-21).

2.3 النقد الموجه للتدرجية:

بصرف النظر عن العصر والبيئة، هناك عدة مشاكل للتدرجية كنظرية شاملة للميزنة. فهي قبل كل شيء تخطئ، حسب لانس لولو (LeLoup, 2002, pp. 1-21)، بين التكيف المتبادل* mutual adjustment وعمليات المفاوضة (المساومة) bargaining processes من جهة، ونتائج الميزنة من جهة أخرى. في هذا الصدد، يستنتج بايلي وأكنور (Bailey & O'Connor, 1975, pp. 60-67) أنه "عندما تُعرّف التدرجية

* يعني التكيف المتبادل أنه من الممكن لأي فرد من أفراد فريق ما، وفي أي وقت، أن يقدم معلومة جديدة قد تغير خطة العمل وتؤثر في تحديد من سينسق مع من من أجل المضي قدماً نحو تحقيق الهدف.

كتفاوض، نكون مدركين أنه ليس هناك حالة امبريقية واحدة لعملية الميزنة لا تكون متدرجة. فمراجعة نتائج الميزانية budget outcomes لإحدى الهيئات العمومية، حتى بالنسبة لبياناتها المتدرجة، كشفت أن هناك قدرا كبيرا من التباين في تلك النتائج، أكثر بكثير من نطاق 5 إلى 10 في المائة".

من الانتقادات الأخرى الموجهة للتدرجية كونها بُنيت على سلسلة من الاختيارات التحليلية التي حدّت بشدة من قابلية تطبيقها كنظرية، وجعلتها غير مناسبة لتفسير أنواع التغيرات التي حدثت في مجال الميزنة خلال سنوات 1970 و1980. لقد كانت التدرجية نظرية للميزنة الجزئية microbudgeting، تركز على الأجزاء وليس الكل. فهي تُعرّف الميزنة بكونها عملية تصاعدية (من القاعدة إلى القمة) bottom-up

process للقيام بتعديلات هامشية قصد تقدير قاعدة سنوية، دون مراعاة المحاولات الميزانياتية الكلية macrobudgetary attempts لتشكيل الميزانية من الأعلى إلى الأسفل (من القمة إلى القاعدة) top down. وهكذا، تنظر التدرجية إلى الميزانيات حسب الهيئات، بدلا من الميزانيات حسب الوظائف أو حسب الجامعات الكبرى. وتتنظر إلى التغيير في مدى سنة، بدلا من فترات زمنية أطول. وليس هناك تمييز بين النفقات التقديرية وأصناف أخرى من النفقات، لاسيما النفقات الإجبارية. كذلك، تم تجاهل مجاميع الميزانية، والإيرادات، والعجز أو الفائض، وتدابير ميزانياتية أخرى خارج الحسابات المخصصة. وأكثر من أي شيء آخر، انهارت التدرجية كـنموذج paradigm لأنها أصبحت غير ملائمة لتفسير ما إذا كان يحدث فعلا في عالم الميزنة. أما ما برز بعد اضمحلال التدرجية فقد كان فترة انتقال طُرحت خلالها مفاهيم جديدة، ونُهج وأفكار لتفسير التغييرات العميقة التي كانت تحدث في ممارسة الميزنة وصنع القرار الميزانياتي. نتيجة لذلك، أُحرز فعلا تقدم كبير من حيث زيادة التأكيد على الميزنة الكلية macrobudgeting، وتطوير نماذج كمية تشمل الإيرادات، وعمليات التحكيم (المقايضات) الميزانياتية budgetary tradeoffs، وأفاق أخرى لم تشملها نماذج التدرجية القديمة. لكن ذلك لا يعني أن كل بحث ميزانياتي جيد مرتكز حول الميزنة الكلية. فهناك العديد من الدراسات المنشورة التي تبين الاهتمام المستمر باستراتيجيات الهيئات والسلوك في مرحلة ما بعد التدرجية، أي عصر هيمنة العجز في الميزنة (LeLoup, 2002, pp. 1-21).

وفقا لطوماس وسنتيا لينش (Lynch & Lynch, 2002, pp. 261-280)، يعد نموذج التغيير المتدرج قويا لأنه يساعد المختص (المهني) professional على فهم الجانب البشري والسياسي لعملية إعداد الميزانية. لكن مع أهميته، غالبا ما يكون هذا النموذج غير قادر على مساعدة واضعي السياسات policy makers، في الوقت الذي يوجه تحليل تقني صناع القرار نحو أحسن القرارات.

أما بالنسبة لشيك وهاتري (Schik & Hatry, 1982, p. 21)، فإن العديد من القرارات تصنع في الواقع بصفة تدرجية، وأنه من الواضح ألا يتطلب كل قرار ميزانياتي مراجعة شاملة لكل الخيارات، وإمعان النظر في حساب النتائج الممكنة لكل خيار. لكن بعض القرارات الهامة التي تختلف بشكل ملحوظ عن سابقتها (المتعلقة بالماضي) تصنع من وقت لآخر ضمن العملية الميزانياتية؛ إذ يحدث أن يكون هناك تغيير غير تدرجي non-incremental change، خاصة على المستوى الكلي، لتصحيح عجوزات وفوائض ميزانياتية هامة. ومن المؤكد أن أحداثا هامة، مثل تهديدات إرهابية، واستحداث هيئة جديدة (مثل وزارة الأمن الداخلي Department of Homeland Security في الولايات المتحدة)، تدعو إلى تغيير غير تدرجي، مع أن جوهر الميزنة الفدرالية في الولايات المتحدة لم يتغير بشكل ملحوظ بعد 11 سبتمبر 2001. إضافة إلى ذلك، غالبا ما يحاول صناع القرار الوصول إلى تحقيق منافع عامة، وتحفزهم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي يجب على هيئاتهم التصدي لها أكثر من بيروقراطية تعظيم الميزانية budget maximizing ومصالح الجماعات الضاغطة، حسب شيك وهاتري.

عموما، يمكن القول إنه مع التسليم (نسبيا) بحجية مبدأ التغيير التدريجي (أو التقدم المتدرج) والعمل به في الكثير من الأحيان من طرف أصحاب القرار، لاسيما في مجال السياسات العمومية، إلا أن اعتبار هذا المبدأ من طرف أنصار نهج التدريجية أساس الميزنة العمومية يعد مبالغة شديدة، بل حشوا. لأنه من الصحيح دائما في الميزنة أن تكون ميزانية سنة مالية ما مشابهة لميزانية السنة الماضية. فعلى سبيل المثال، كان العمل بمبدأ الاعتمادات المصوت عليها سابقا Principe des services votés في الجزائر، أي قبل تطبيق الإصلاح الميزانياتي الذي جاء به القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018، يؤدي إلى تجديد الاعتمادات المالية لميزانية السنة الماضية في الميزانية الجديدة بنسبة قد تصل إلى 70%. والجدير بالإشارة، في هذا الصدد، إلى أن الميزنة على أساس الصفر ZBB (التي تعد أحد أهم نماذج الإصلاح الميزانياتي العمومي المقترحة خلال القرن العشرين) كانت تُعد بالضبط (من الناحية النظرية على الأقل) بإبعاد الدولة (والهيئات العمومية الأخرى المعنية) عن الميزنة التدريجية، التي تجعل ميزانية السنة الماضية نقطة الانطلاق. بدلا من ذلك، تصبح نقطة الانطلاق هي الصفر (أي تخصيص القيمة صفر لكل بند في الميزانية بحيث لا يتم رفع هذه القيمة - عند إعداد الميزانية الجديدة - إلا حسب الحاجات الحقيقية واعتبارا للنتائج المنتظرة)، مما يعني أن نماذج الإنفاق السابقة لم تعد تعتبر أمرا مفروغا منه.

5. خاتمة:

إضافة إلى إصلاحات الأنظمة الميزانياتية والمحاسبية للدولة في العديد من بلدان العالم (ومن بينها الجزائر التي شرعت منذ سنة 2023 في تطبيق الميزنة القائمة على النتائج بدلا من الميزنة المستندة إلى الوسائل، والمحاسبة على أساس الاستحقاق بدلا من محاسبة الصندوق التقليدية) التي تسمح للمسيرين العموميين بالحصول على الكثير من المعلومات الملائمة والموثوق بها، فإن التطور المتسارع للوسائل التكنولوجية الخاصة بمعالجة البيانات وتحليل المعلومات يوحي بأن صاحب القرار أصبح بإمكانه استغلال المعلومات المتوفرة لديه بالمزيد من الفعالية، والاختيار بعقلانية أكبر من بين البدائل المتاحة له، والوصول إلى اتخاذ القرار الأمثل. لكن استعماله الفعلي لتلك المعلومات يبقى مقيدا بحدود قدراته البشرية، ومن ثم لا يكون اختياره في النهاية عقلانيا إلا بشكل محدود. لذا، غالبا ما يلجأ إلى التفكير الحدسي، والاستعانة بتجربته الشخصية للتعويض عما يمكن أن يعتريه من قصور في التفكير التحليلي (الذي يعد عقلانيا بالدرجة الأولى) للقيام بهذا الاختيار.

ذلك باختصار ما توصلت إليه العديد من الدراسات والأبحاث في مجال العقلانية وصنع القرار، لاسيما نظرية هيربرت سيمون Herbert Simon حول العقلانية المحدودة bounded rationality، التي تعد نوعا من "الثورة" على وهم العقلانية بشكل عام، والتي تقترح اللجوء إلى نموذج لتبسيط الواقع والاكتفاء بحلول مرضية، بدلا من البحث غير المجدي عن حلول مثلى لصنع القرار. لأن حدود العقلانية ناشئة، حسب نهج سيمون، عن قصور العقل البشري للأخذ في الحسبان بقرار واحد كل أوجه القيمة، والمعرفة،

والسلوك التي قد تكون ذات صلة. لذا، غالبا ما يكون نمط الاختيار البشري أقرب إلى نمط التحفيز والاستجابة stimulus-response pattern منه إلى الاختيار بين البدائل.

إضافة إلى ذلك، ساهمت إلى حد ما الدراسات الوصفية لعملية الإدراك المعرفي لدى الإنسان، التي تتناول خاصة عدم اليقين، والحدس، والبيئة، في دعم فرضية قصور العقل البشري عن الوصول إلى عقلانية خالصة، ومن ثم ضرورة استعمال كل من الإدراك المعرفي الحدسي والإدراك المعرفي التحليلي (العقلانية المتعددة) لصنع القرار.

من جانب آخر، حاول نهج التدريجية أيضا تقديم بديل لنهج العقلانية الخالصة وطابعه غير الواقعي. فصنع القرار، حسبه، لا يكون شكلا واعيا من العقلانية الخالصة، وإنما هو عملية تعديل تدريجي لممارسات سابقة قصد إيجاد توافق في السياسة يتم الحصول عليه عبر عملية مفاوضات سياسية، مع التشديد على افتراض أن القرارات الميزانياتية هي بالضرورة سياسية.

ومع أن تأكيد التدريجية على أن "الميزنة متدرجة وليست شاملة" (لأنها غالبا ما تستند إلى ميزانية السنة الماضية، مع إعطاء اهتمام خاص لنطاق ضيق من الزيادات أو التخفيضات) يبدو منطقيا إلى حد ما، إلا أنه لا يمثل في نهاية المطاف سوى ملاحظة عامة، بما أن التجربة تؤكد أن الميزنة العمومية تكون في غالب الأحيان متدرجة. من ناحية أخرى، لم يكن للتدرجية كنظرية دور يذكر في تفسير التغييرات التي حدثت - ومازالت تحدث - في مجال الميزنة منذ سبعينيات القرن الماضي (ومن باب أولى التنبؤ بها)، والتي أدت في الغالب إلى إصلاحات "ثورية" للأنظمة الميزانياتية في العديد من البلدان.

6. قائمة المراجع:

- Agor, W. H. (1985, Winter). Intuition: A Brain Skill Top Executive Use to Increase Productivity. (L. Taylor & Francis, Ed.) *Public Productivity Review*, 9(4), pp. 357-372. doi:https://doi.org/10.2307/3379945
- Akhlaque, H. (2004). Ethics and Administrative Discretion in a Unified Administration: A Burkean Perspective. *Administration and Society*, 36(6), pp. 701-716. doi:10.1177/0095399703256775.
- Allison, G. T. (1971). *The Essence of Decision - Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Bailey, J. J., & O'Connor, R. J. (1975, Jan-Feb). *Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles*. (J. Raadschekders, & K. Willoughby, Eds.) *Public Administration Review*, 35(1), pp. 60-66. doi:https://doi.org/10.2307/975202
- Dictionnaire des politiques publiques*. (2014). Consulté le 12/04/ 2024, sur CAIRN. INFO: https://shs.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-317?lang=fr
- Forrester, J. P., & Adams, G. B. (1997, February). Budgetary Reform Through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting. *Administration and Society*, 28(4), pp. 466-488. Retrieved from https://scispace.com/papers/budgetary-reform-through-organizational-learning-toward-an-3bferjvpy0?references_page=5

- Hammond, K. R., Hamm, R. M., Grassia, J., & Pearson, T. (1987, September/October). Direct Comparison of the Efficacy of Intuitive and Analytical Cognition in Expert Judgement. (IEEE, Ed.) *IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics*, 17(5), pp. 753-770. doi:10.1109/TSMC.1987.6499282
- LeLoup, L. T. (2002). Budget Theory for a New Century. Dans A. Khan, & W. B. Hildreth, *Budget Theory in the Public Sector* (pp. 1-21). Connecticut: Quorum Books.
- Lindblom, C. E. (1959, Spring). The Science of "Muddling Through". (J. Raadschekders, & K. Willoughby, Eds.) *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88. Retrieved from <https://gsdm.u-tokyo.ac.jp/file/Lindblom-1959.pdf>
- Lynch, T. D., & Lynch, C. D. (2002). Philosophy, Public Budgeting and the Information Age. In A. Khan, & W. B. Hildreth, *Budget Theory in the Public Sector* (pp. 261-280). Connecticut: Quorum Books.
- Schik, A., & Hatry, H. (1982, June). Zero Base Budgeting. *Public Budgeting & Finance*, 2(2), pp. 72-87. doi:doi/epdf/10.1111/1540-5850.00551
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior - A study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: FP the Free Press.
- Western Political Thought*. (2024). Consulté le 02/02/ 2025, sur PolSci.Institute: <https://polsci.institute/western-political-thought/edmund-burke-limits-of-reason/>
- Whitecotton, S. M., Sanders, D. E., & Norris, K. B. (1998, December). Improving Predictive Accuracy with a Combination of Human and Mechanical Decision Aids. *Organisational Behavior and Human Decision Processes*, 76(3), pp. 325-348. doi:<https://doi.org/10.1006/obhd.1998.2809>
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Willoughby, K. G. (2002). A Multiple Rationality Model of Budgeting: Budget Office Orientations and Analyst's Roles. In A. Khan, & W. B. Hildreth, *Budget Theory in The Public Sector* (pp. 104-122). Connecticut: Quorum Books.