



دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	تحليل السياسات العامة في القرن 21
المصدر:	مجلة الديمقراطية
الناشر:	مؤسسة الأهرام
المؤلف الرئيسي:	جمعه، سلوى شعراوي
المجلد/العدد:	مج 1, ع 2
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2001
الشهر:	ربيع
الصفحات:	13 - 26
رقم MD:	330302
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink, HumanIndex
مواضيع:	الفكري السياسي، قرن 21م، العلاقات الخارجية، السياسات الخارجية، التحليل السياسي، الأمم المتحدة، المنظمات الدولية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/330302

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة.
يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، وبمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي
وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

تحليل السياسات العامة في القرن الـ ٢١

د. سلوى شعراوي جمعة*

ترجع نشأة تحليل السياسات العامة كعلم إلى "هارولد لاسويل" Lasswell وكتابه "The Policy Science" الذي ظهر في الخمسينيات. وكان هذا العلم مرتبطاً إلى حد كبير بالعلوم السياسية وخاصة بمادة نظام الحكم الأمريكي. ومع ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينيات تزايد الاهتمام بمنهج تحليل النظم في العلوم السياسية "System Analysis" الذي اهتم بتحليل مدخلات ومخرجات النظام السياسي.

وفي نهاية الستينيات وبداية السبعينيات ظهرت الدعوة إلى ضرورة التركيز على تحليل مخرجات النظام السياسي خاصة السياسات العامة، ولقد ساعد على هذا التطور تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض والتورط الأمريكي في حرب فيتنام، حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية إلى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها.

لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات ومهنة محلل السياسات "Policy Analyst" أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءاً من مؤسسة "Rand Corporation" ومروراً بمعهد "بروكينغز" ومعهد دراسات الشرق الأدنى وحتى وزارتي الخارجية والدفاع ولجان الكونغرس المختلفة .

* مدير مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة – بجامعة القاهرة.

وكثيراً ما قام محللو السياسات داخل هذه المراكز بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا والمشكلات خاصة في الثمانينيات، حيث كان التركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدولية والشرق الأوسط.

ومنذ ذلك الحين وعلى مدار عشرين عاماً حدث الكثير من التطوير في منهجية البحث المرتبطة بالسياسات العامة كحقل علمي له ملامحه المستقلة، وكأسلوب للتحليل يستخدم بواسطة العلوم الاجتماعية الأخرى، وكنقطة التقاء بين العديد من العلوم الاجتماعية مثل الاقتصاد والسياسة والاجتماع والإدارة وغيرها. ويرى "William Dunn" أن الهدف من تحليل السياسات العامة هو توفير أو إنتاج المعلومات اللازمة في/عن عملية صنع السياسات (١).

ولقد قام كل من "Hogwood, Gunn" بتصنيف الدراسات المتعلقة بتحليل السياسات العامة حول المحاور التالية (٢):

- ١- دراسات متعلقة بفحوى السياسات ومحتواها.
- ٢- دراسات متعلقة بعملية صنع السياسات.
- ٣- دراسات متعلقة بمخرجات السياسات.
- ٤- دراسات تقييم السياسات العامة.
- ٥- دراسات تقديم المعلومات اللازمة لصنع السياسات.
- ٦- دراسات متعلقة بكيفية تحسين عملية صنع السياسات.
- ٧- دراسات متعلقة بتعزيب بعض السياسات أو ما يعرف بـ "Policy Advocacy".

وتوضح الملاحظة الدقيقة لهذه المحاور أن هذه المحاور السبعة ما هي إلا تعبير عن اتجاهين أساسيين كما يلي:

الاتجاه الأول: يهتم بالمعلومات عن السياسات وصنعها، أو ما أشار إليه "Dunn" بـ "Knowledge of Policy".

الاتجاه الثاني: يركز على استخدام المعلومات في صنع السياسات العامة أو ما أشار إليه "Dunn" بـ "Knowledge in the Policy Process"، وبنياً على هذا الاتجاه تنطلق هذه الورقة من أن دراسات تحليل السياسات العامة ما هي إلا دراسات تهدف إلى حل المشكلات العامة عن طريق تقديم وتوفير المعلومات التي تسمح بتعظيم كفاءة البدائل المتاحة، وهي من هذا المنطلق تمثل حقلاً بينياً يبنى على فروع العلوم المختلفة، وهي دراسات في أغلبها وصفية وقيمية.

وتهدف هذه الورقة إلى دراسة الاتجاهات الحديثة التي طرأت على تحليل السياسات العامة في التسعينيات، ومن هذا المنطلق سوف يتم التعرض لهذه الاتجاهات من خلال تحليل المتغيرات التالية:

- وحدة التحليل.
- قضايا ومحتوى السياسات العامة.
- منهجية التحليل.

- المدارس الفكرية .

أولاً : وحدة التحليل :

كان التركيز في السبعينيات على الدولة ومؤسساتها كوحدة لتحليل السياسات العامة، وحتى الدراسات التي كانت تستهدف دراسة وتحليل دور جماعات المصالح أو الأحزاب في قضايا بعينها كانت تتعامل معهم ليس باعتبارهم فاعلين مستقلين، ولكن من خلال تحليل قدرتهم على التأثير في صياغة الدولة للسياسات العامة، فالدولة كانت دائماً هي الفاعل الأساسي في مجال السياسات العامة حتى في النظم السياسية التي تأخذ بالتعددية والتي عادة ما تكون السياسات العامة فيها نتاجاً للتفاعل بين مؤسسات الدولة والمجتمع المدني.

ولكن مع تغير دور الدولة ارتفع مستوى التفاعل بين مؤسسات ومنظمات القطاع الخاص من ناحية ومنظمات القطاع العام أو الحكومي من ناحية أخرى وازدادت الاعتمادية المتبادلة بينهما.

كذلك تعاضد دور فاعلين جدد مثل الشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية في رسم وتحديد أولويات السياسات العامة.

وساعد على تبلور هذا الدور تغير مفهوم السيادة بالمعنى التقليدي وثورة الاتصالات التي أعطت منظمات غير حكومية دولية مثل منظمات حقوق الإنسان القدرة على التدخل في السياسات الداخلية للدول والتأثير في مضمون السياسات العامة فيها. وظهرت العديد من الكتابات التي تركز على دور هؤلاء الفاعلين الجدد في السياسات العامة مثل كتابات "Schrage & Ewing" عن دور الشركات متعددة الجنسيات ومنظمات حقوق الإنسان في التأثير في بعض السياسات العامة دولياً (٣)، وكذلك كتابات "Candler" عن دور القطاع الثالث (المنظمات غير الحكومية) في صنع السياسات العامة (٤).

وقد ظهرت العديد من الاتجاهات التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، وأن السياسات العامة ما هي إلا نتاج أو تعبير عن إرادة هؤلاء الفاعلين الذين عادة ما يكونوا أعضاء في شبكة منظمة، أو ما أصبح يعرف باسم "Policy Network".

ويشير مفهوم الشبكات هذا إلى وجود أكثر من جماعة فاعلة في صنع السياسات العامة، وهذه الجماعات تتغير من قضية إلى أخرى في مجال السياسات العامة، كما تتغير من وقت لآخر. ويشير هذا المفهوم كذلك إلى وجود أكثر من نمط اتصالي، كما يشير إلى وجود صور مختلفة من التشابكات وأنواع متعددة من الشراكة التي تسهم في تشكيل هذه السياسات.

وعلى الرغم من أن هذه الشبكات عادة ما تضم أطرافاً حكومية وغير حكومية، إلا أنها تتمتع بقدر من الاستقلالية عن الحكومة، وإن كانت الحكومة تستطيع بطريقة غير مباشرة توجيه هذه الشبكات (٥).

ومن هذا المنطلق يمكن القول إن الحكومة داخل هذه الشبكات ما هي إلا "First among equals" وتؤكد كتابات "Fiona Nunan" على الاعتمادية المتبادلة بين أفراد الـ "Policy Network" هذه، حيث يرى أن المفهوم يتعرض بالتحليل للتفاعلات بين ممثلي الحكومة ومسؤوليها وجماعات المصالح المختلفة خلال عملية صنع السياسات، وأنه وفقاً لهذا المفهوم فإن الفاعلين الحكوميين في

حاجة إلى خلق وتدعيم العلاقات مع جماعات المصالح-المرتبطة بسياسة عامة بعينها- من أجل الحصول على مزيد من المعلومات وإضفاء الصبغة الشرعية والدعم الشعبي على عملية اتخاذ القرار، ومن جانب آخر فإن جماعات المصالح تهدف من خلال التفاعل مع الأطراف الحكومية إلى حماية مصالحها من خلال التواجد الفعال في عملية صنع وصياغة السياسات العامة وأيضاً من خلال المشاركة في عملية تنفيذ السياسات (٦).

ومن أبرز الأدبيات المتعلقة بهذا المفهوم مساهمات **Guy Peters, David Marsh , Bert Rockman** التي حاولت أن توضح أثر نشأة وشكل التحالفات داخل الشبكات في قدرتها على التأثير في محصلة ومحتوى السياسات العامة (٧).

وبالإضافة إلى المساهمات السابقة توجد كذلك مساهمات ودراسات مشروع الأمم المتحدة **The UN Vision " Global Public Policy Networks on Project** وهو المشروع الذى بنى على دراسة **"Wolfgan H.Reinicke"** المعنونة **"Global Public Policy Governing Without Government"**: (٨). ويتعرض المشروع بالدراسة إلى الموضوعات التالية:

1- Banking Regulation

2- Dual-use Trade

3- Money Laundering

ويهدف المشروع أيضاً إلى دراسة الدروس المستفادة من الشبكات القائمة بالفعل والتي تم حصرها في خمسين شبكة دولية **" Global Public Policy Network "** تتعرض لقضايا متعددة بدءاً من الجريمة ومروراً بالمصايد وأخيراً الصحة العامة.

ويرى أنصار مفهوم الشبكات أن التركيز على الشبكات كوحدة لتحليل السياسات العامة سوف يسهم في إعطاء المشاركين من المجتمع المدني-والذى طالما تم تهميشهم- صوتاً أكبر في صياغة السياسات العامة وبالتالي سوف يسهم في تعميق المشاركة الشعبية وتوسيع مساحة الديمقراطية (٩).

وعلى الرغم من أهمية هذا المفهوم ومحاولة تقديمه كوحدة جديدة لتحليل السياسات العامة إلا أن المفهوم ما زال يشوبه بعض الغموض ويتضح ذلك مما يلي:

١- عدم وضوح طرق التمييز بين هذه الشبكات، والمؤسسات أو المنظمات غير الرسمية الأخرى.

٢- عدم وضوح أساليب وطرق التأثير التي تمارسها هذه الشبكات فى السياسات العامة؛ الأمر الذى جعل حقيقة الدور الذى تلعبه فى السياسات العامة موضع جدل.

٣- محدودية المعلومات حول كيفية نشأة هذه الشبكات وهياكلها المختلفة وكيفية تغيرها من قضية إلى أخرى.

٤- الجمود الذى أضفاه التعامل مع الشبكات-باعتبارها وحدة قائمة بذاتها- على تحليل عملية صنع السياسات، وهو ما يتضح فى الانتقادات التي وجهها كلاً من **Dowding** و **Klijn** لهذا المفهوم،

والدراسات التي اعتمدت عليه في تحليل السياسات العامة (١٠).

لذلك دعى "David March" إلى التعامل مع هذه الشبكات أو "Policy Network" من خلال مستويات متعددة للتحليل "Multi-level Analysis" تسمح للباحث بالتعامل معها ودراستها وهي في حالة تفاعل وحركة مع عناصر المجتمع الأخرى خاصة الدولة، ورفض معالجتها باعتبارها وحدة قائمة بذاتها منعزلة عن البيئة من حولها (١١).

٥- فشل التطبيقات المختلفة للمفهوم في توضيح ماذا يحدث في مرحلة ما قبل إنشاء الشبكات أو ما أطلق عليه "Hay Pre-network Stage" بالإضافة إلى أنه لم يكن هناك اهتمام كافٍ بدراسة عملية تكوين الشبكات وتقييم أسباب فشلها أو حتى النظر في أسلوب وكيفية انتفائها "Network Termination"، ويؤكد "Hay" على أن هذه المراحل المختلفة هي مراحل مؤثرة في عملية صنع السياسات توضح لماذا تحالفت مصالح بعينها في قضية معينة من قضايا السياسات العامة كما تلقى بالضوء على أسباب وأسلوب اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه السياسة (١٢).

ثانياً- قضايا ومحتوى السياسات العامة :

كان لنشأة علم تحليل السياسات من بوتقة مادة نظام الحكم الأمريكي أثره على الأطر النظرية المستخدمة في التحليل، حيث عكست هذه الأطر إلى حد كبير ملامح النظام السياسي الأمريكي، والعلاقات بين المؤسسات السياسية داخله، وتأثير جماعات الضغط، وغير ذلك من سمات متعلقة بالسياسات الداخلية للولايات المتحدة، ومن هذا المنطلق أغفلت هذه الأطر دور العامل الخارجي وتأثيره على مراحل صنع السياسات العامة.

ولذلك جاءت الدراسات المتعلقة بتحليل السياسات العامة في فترة السبعينيات والثمانينيات متأثرة بدرجة كبيرة بالبيئة الداخلية للنظام السياسي، ولم يكن هناك أي تركيز على البعد الخارجي وأثره على عملية صنع السياسات العامة (تحديد الأولويات، صياغة السياسة الخ)، ومن هذا المنطلق كانت القضايا المثارة هي قضايا متعلقة بالصحة والتعليم والإسكان والسكان وغير ذلك من القضايا ذات الصبغة الاجتماعية، وكانت الدراسات تركز في معظمها على محتوى السياسات كما كانت تتسم بالطبيعة الوصفية.

أما الدراسات التي عرضت لعملية صنع السياسات فقد ركزت بالأساس على الفاعلين المحليين والعلاقات بينهم وقدرتهم على التأثير في عملية صنع السياسة وفحواها.

ومع بداية حقبة التسعينيات ذاع مفهوم العولمة "Globalization" والذي يشير في جوهره إلى ظاهرة مركبة لها أبعادها الاقتصادية والسياسية والاتصالية الخ، فعلى المستوى الاقتصادي شاع الحديث عن الاقتصاد العالمي "Global Economy" والذي أصبح أمراً واقعاً مع ظهور منظمة التجارة العالمية "WTO"، وانتشار الشركات متعددة الجنسيات، وبزوغ التكتلات الاقتصادية الدولية. وعلى المستوى السياسي شاعت مفردات أساسية من قبيل التحول الديمقراطي، وحقوق الإنسان، والجنندر "Gender"، كما تصاعد دور منظمات الأمم المتحدة، وبدأ الحديث عن أزمة الدولة القومية. وعلى المستوى الاتصالي بدأ الحديث عن أن العالم أصبح "قرية صغيرة"، كما ذاع مصطلح "الجغرافيات العالمية الجديدة" تعبيراً عن دول بلا حدود، كما كان أحد ثمار الثورة المعلوماتية

إبراز قضايا واهتمامات عالمية وتيسير نقل الأحداث المختلفة في مختلف أرجاء العالم.

وانطلاقاً من ذلك بدأ الاهتمام بقضايا جديدة تعكس التغيرات العالمية المואكبة لهذه الفترة وطغيان البعد الخارجي على البعد الداخلي، وأصبحت هناك قضايا ذات صبغة عالمية تحتل أجندة السياسات العامة للدول المختلفة مثل: قضايا البيئة، والخصخصة، والإدارة المالية والميزانية، وقضايا حقوق الإنسان، والقضايا المتعلقة بأسلوب إدارة شئون الدولة والمجتمع "Governance" حتى أضحي هناك ما يسمى بـ" glo " "bal Public Policy" أى سياسات عامة عالمية(١٣) .

ولقد ساعد على ظهور السياسات العامة العالمية ما يلي :

١- الدور المتعاظم الذي لعبته في هذا المجال مؤتمرات الأمم المتحدة المختلفة على مدار السنوات الأخيرة وعلى سبيل المثال: وضع مؤتمر الأمم المتحدة للسكان والتنمية الذي عقد في القاهرة ١٩٩٤ قضية الصحة الإنجابية كموضوع للسياسات العامة على الأجندة الدولية. ولقد أفردت المجلة العلمية -" Develop ment" عددها الصادر في مارس ١٩٩٩ بعنوان "Reproductive Health and Rights: Putting Cairo into Action" لمراجعة ما تم تعديله من سياسات في الدول لتنفيذ توصيات مؤتمر القاهرة في هذا المجال(١٤) . كما وضع مؤتمر المرأة العالمي الذي عقد في بكين سنة ١٩٩٥ قضايا المرأة على أجندة أولويات الحكومات بمختلف أنظمتها ورؤاها السياسية. وكان مؤتمر قمة الأرض الذي عقد في ريو دي جانيرو سنة ١٩٩٢ قد وضع قضايا البيئة على سلم اهتمامات الدول الصناعية والنامية على حد سواء.

٢- توفير الدول والمنظمات المانحة للدعم المادى الموجه إلى برامج بعينها، بحيث أصبحت هذه الهيئات تحدد أولويات السياسات العامة فى العديد من الدول، فعلى سبيل المثال أظهرت الدراسات المتعلقة بالسياسات العامة فى مجال الطفولة والأمومة تأثير السياسات الدولية الصحية المتعلقة بالحفاظ على صحة الطفل على السياسات الصحية المحلية، حيث احتل موضوع الحفاظ على صحة الطفل مكاناً بارزاً على سلم أولويات منظمة الصحة العالمية واليونسيف وهيئة المعونة الأمريكية(١٥) . وانتشرت برامج "بقاء الطفل على قيد الحياة" "Child Survival" والقضاء على الجفاف فى العديد من الدول.

ولقد عكس الدور المؤثر الذى يلعبه التمويل الأجنبي فى السياسات العامة نفسه فى الدراسات المتعلقة بتحديد الأولويات أو ما يعرف بـ "Agenda Setting" حيث اعتادت هذه الدراسات على التأكيد على أن وصول قضية ما إلى سلم أولويات الحكومة هى رهن بتعبيرها عن إحساس عام بوجود مشكلة، وأن هذه المشكلة تهم قطاعات عريضة من المجتمع، وأنها تكون أيضاً موضع اهتمام صانع القرار(١٦) .

إلا أنه حديثاً ظهرت بعض الدراسات التي تضيف ضرورة توافر الموارد المالية إلى مجموعة العوامل السابقة التي تسهم فى عملية تحديد الأولويات(١٧) .

وبالإضافة إلى ظهور الموضوعات ذات الصبغة العالمية نلاحظ ازدياد التركيز على دراسات موضوعات لم تكن تلقى الاهتمام الكافى من قبل مثل الموضوعات المتعلقة بتقييم السياسات العامة -"Policy Eval uation" أو المتعلقة بإخفاق السياسات العامة أو ما يعرف بـ "Policy Fiascoes" بالإضافة إلى دراسات تنفيذ السياسات العامة. "Policy Implementation"

ولقد ساعد تقدم منهاجية دراسة وتحليل السياسات العامة على التركيز على دراسة مرحلة تقييم

السياسات العامة حيث تم الاستعانة بالعديد من المفاهيم وأدوات التحليل المتعلقة بقياس الأداء "Performance Measurement" و "Benchmarking" التي جعلت من عملية التقييم عملية موضوعية قابلة للقياس (١٨).

وتركز الدراسات الحديثة حول عملية تقييم السياسات العامة على الأخذ بآراء المستفيدين من السياسات.

وتنظر هذه الدراسات إلى عملية تقييم السياسات على أنها جزء لا يتجزأ من عملية قياس مدى كفاءة هذه السياسات من جانب ومؤشراً على مدى شرعيتها من جانب آخر (١٩).

ويشير "Colin Knox" إلى أن الأخذ بآراء المستفيدين من السياسات يتطلب الإجابة على الأسئلة التالية (٢٠):

١- من هم المستفيدون؟

٢- ما هي قيمة آرائهم؟

٣- في أي مرحلة من مراحل صنع السياسات يكون الأخذ برأيهم أكثر فائدة؟

٤- ما هي تكاليف الأخذ بآراء المستفيدين في تقييم السياسات العامة؟

ويمكن النظر إلى التطور الحادث في دراسات تقييم السياسات العامة على اعتباره انعكاساً للتطور داخل علم الإدارة العامة والذي يركز على الأخذ بأساليب وقيم إدارة الأعمال في مجال الإدارة الحكومية.

ولقد ترك الاهتمام بموضوع تقييم السياسات العامة والقدرة على قياس مدى نجاح أو فشل هذه السياسات تداعياته في اهتمام العديد من الدراسات بمحاولة تحليل أسباب إخفاق السياسات العامة ومن أهم الدراسات التي تطرقت لهذا الموضوع كتاب Paul't Hart و Mark Bovens بعنوان تفهم إخفاق السياسات أو "Understanding Policy Fiascoes" حيث تناول المؤلفان صعوبة الدراسات الإمبريقية في مجال إخفاق السياسات العامة؛ لأن المفهوم ذاته يختلف باختلاف الأطر المجتمعية والزمنية، ولقد تناول الكتاب مفهوم إخفاق السياسات باعتباره يعبر عن حدث سلبي يحدث ضرراً في المجتمع ويكون على درجة عالية من التسييس (٢١). "Highly Politicized" ويتساءل المؤلفان عن أسباب انتشار ظاهرة إخفاق العديد من السياسات العامة كما يحاولان تفسير أسباب تقبل هذا الإخفاق ببساطة من جانب المعنيين سواء حكوميين أو غير حكوميين.

وعلى الرغم من أن مثل هذه الدراسات مطلوبة لرصد الدروس المستفادة ومحاولة التغلب أو تجنب أسباب إخفاق بعض السياسات، إلا أنه من الملاحظ أن التركيز على خصوصية كل حالة دون محاولة للخروج بأممات عامة سوف تحد من أهمية هذه الدراسات وتجعلها مجرد تعبير عن رؤية وتحيزات محلل السياسات العامة التي يدرس إخفاق هذه السياسات.

وتعد مرحلة تنفيذ السياسات "Policy Implementation" نقطة الالتقاء بين علم الإدارة وعلم تحليل السياسات العامة، ذلك لأنه مهما كانت السياسات أو البرامج جذابة و مفيدة، فإنه لا طائل من ورائها إذا لم تكن من الناحية الإدارية قابلة للتطبيق ومرغوب في تحقيقها إدارياً، فهناك الكثير من

السياسات الجيدة من الناحية النظرية ولكن عادة ما تفشل عند تطبيقها وتحطم من خلال أسلوب تطبيقها.

ولقد ركزت الدراسات المتعلقة بتنفيذ السياسات العامة في الماضي على دراسة أسباب فشل مرحلة التنفيذ في تحقيق أهداف السياسات العامة المخطط لها، كما عادة ما كانت تنظر إلى المنفذ باعتباره يقوم فقط بتنفيذ ما خطط له السياسي.

وتأتى الدراسات الحديثة في مجال تنفيذ السياسات العامة لتؤكد على أن مرحلة التنفيذ هي جزء أصيل من مراحل إعداد وصنع السياسات العامة (٢٢).

وتنطلق الدراسات الحالية في مجال تنفيذ السياسات العامة من أن مشكلات التنفيذ هي نتاج لتفاعلات بين السياسات والإطار المؤسسي لها (٢٣).

ويتمثل الضمان الأساسي لنجاح السياسات في إشراك المنفذين لها في عملية الإعداد والتخطيط لهذه السياسات، حيث عادة ما يمثل هؤلاء المنفذون مؤسسات وأجهزة مختلفة ذات مصالح متعارضة وذات هيكل مؤسسية مختلفة؛ لذلك لا بد أن تتأقلم السياسات مع الأطر المؤسسية للمنفذين لها ضماناً لنجاح مرحلة التنفيذ (٢٤).

ثالثاً: المنهجية :

تقوم منهجية تحليل السياسات العامة بالأساس على حل المشكلات أو ما يعرف باسم (Problem Solving approach) ومن هذا المنطلق تصبح الصياغة الجيدة أو التحديد الجيد للمشكلة بمثابة نصف الحل (٢٥).

لذا اهتمت دراسات تحليل السياسات العامة باستخدام أدوات التحليل التي ستسمح بتحديد المشكلة من جانب وتعظيم كفاءة البدائل المتاحة أمام صانع السياسات لحل هذه المشكلة.

ولقد تطورت منهجية تحليل السياسات العامة بحيث أصبحت تجمع بين التحليل الكمي والكيفي وتأخذ بالأسلوب المقارن، كما أصبح تحليل وتقييم السياسات العامة يعتمد على اتباع الأسلوب الوقائي Proactive وليس فقط الأسلوب العلاجي Reactive حيث عادة ما يتم التفكير في المشكلات وأساليب علاجها قبل أن تتفاقم.

ولقد ساعد التطور التكنولوجي في برامج الحسابات الآلية على تدعيم أدوات التحليل في السياسات العامة، حيث تم الأخذ بأساليب المحاكاة والنمذجة للاختيار والمفاضلة بين البدائل المقترحة .

كما تم تدعيم البعد الابتكاري في صياغته والوصول إلى بدائل السياسات عن طريق الأخذ بأساليب العصف الذهني Barin Storming وأسلوب Delphi أو Delphi Technique بالإضافة إلى الأخذ بـ "The Nominal Group Technique" (٢٦).

ولقد تطورت منهجية تحليل السياسات العامة فيما يتعلق بتقييم البدائل حيث نلاحظ أنه بالإضافة إلى الاعتماد على مفاهيم الكفاءة والفعالية والعدالة "Effectiveness, Efficiency, Equity" والأخذ بأساليب التكلفة والعائد في التقييم "Cost-benefit Analysis" أصبح هناك تأكيد على مفاهيم مثل الرضاء العام، والمشاركة "Participation" و "Predictability"، وعدالة

الإجراءات " Procedural Fairness " وتم الأخذ بأساليب التقييم التي تتمشى مع القضايا الجديدة في السياسات العامة مثل الأخذ بأساليب التقييم الاجتماعي - Social Impact Assessment " أو التقييم البيئي " Environmental Impact Assessment " أو تحليل المخاطر " Risk Analysis " .

كذلك شهدت حقبة التسعينيات متغيراً جديداً يتمثل في إدخال البعد الجندرى أو النوعى " Gender " في عملية صنع السياسات العامة.

ويركز مفهوم الجندر على علاقات القوة بين الرجل والمرأة، ويفرق بين الأدوار البيولوجية والاجتماعية للطرفين، ويركز على الأدوار الاجتماعية والتي هي نتاج للتنشئة الاجتماعية والثقافة السائدة في المجتمع.

ويرى أنصار هذا النوع من التحليل أن هناك توزيعاً غير متكافئ للأدوار بين الرجل والمرأة، وهو ما ينعكس على السياسات العامة، حيث عادة ما لا يؤخذ برأى النساء في عملية صنع السياسات العامة، كما لا يراعى مضمون أو محتوى السياسات احتياجات الطرفين على قدم المساواة.

وتهتم الدراسات الحديثة في السياسات العامة بإدخال هذا البعد في مرحلة توفير المعلومات اللازمة لصنع السياسات، وذلك بالأخذ بالإحصائيات النوعية التي توضح نسبة مساهمة كل من الرجل والمرأة ونسبة تأثرهم بمشكلة معينة.

كما يتم إدخال البعد الجندرى في مرحلة صياغة السياسات بحيث تكون معبرة عن احتياجات ووظائف الطرفين، كذلك يتم الأخذ به في مرحلة تقييم السياسات بحيث يتم قياس أو معرفة تأثير السياسات على الرجل والمرأة، فعلى سبيل المثال توضح الدراسات المتعلقة بتلوث الهواء أن تأثير التلوث يختلف باختلاف النوع الأمر الذى يدفع بصانعي السياسات إلى وضع سياسات تستوعب هذه الاختلافات.

ومن أمثلة الدراسات التي تأخذ بالبعد الجندرى في تحليل السياسات العامة دراسة - Mats Alves "son & Yvonne Due Billing" (٢٧) .

كذلك دراسة Marlin Moon والتي تتعرض فيها بالتحليل لمدى حيادية السياسات العامة في تعاملها مع الجندر . بعبارة أخرى إلى مدى يمكن أن تكون السياسات العامة - gender Sen "sitive" (٢٨) .

رابعاً: المدارس الفكرية:

على الرغم من تعدد المدارس الفكرية التي ارتبطت بتحليل السياسات العامة كحقل بينى، إلا أن deLeon يرجع روافد هذه المدارس إلى بداية الستينيات، حيث ظهرت محاولات لتطبيق المبادئ العلمية على دراسة الظواهر الاجتماعية . ومنذ ذلك الحين تعددت المدارس المختلفة، إلا أن أقواها وأكثرها تأثيراً كانت المدرسة الاقتصادية، التي استطاعت أن تقدم إسهامات متعلقة بسلوك الإنسان، وكيفية التنبؤ بردود أفعال الأفراد أو المنظمات تجاه السياسات والتغيرات التي تحدث فيها (٢٩) .

واعتمدت عملية تحليل السياسات العامة لفترة طويلة على فرضيات نظريات الاقتصاد الجزئى والمتعلقة بالرشادة والحيادية وسعى الأفراد إلى تعظيم مصالحهم "Maximization of Interests

وسادت في الثمانينيات النظريات المتعلقة **Public choice/Rational Choice** كتأسيس لتحليل السياسات العامة.

ويمكن القول أنه على الرغم من أن الأخذ بأفكار نظريات الاقتصاد الجزئي قد ساعدت على اقتراب اتجاهات تحليل السياسات العامة من المفهوم العلمي " **Scientific** " إلا أنه قد أفرغها من أى محتوى قيمى أو أخلاقي **Moral** حيث إن التأكيد على الموضوعية والحيادية والرغبة فى الوصول إلى تصميمات وبناء نظريات باعد بين محللي السياسات العامة ومفاهيم مهمة مثل القيم **Values** والأخلاق **Ethics**.

ومع حقبة التسعينيات ظهرت العديد من الكتابات التى تركز على أهمية إدخال البعد القيمى فى التحليل مثل دراسة " **Katharine Harrington** " المعنونة **Ethics and Public Policy Analysis: Stakeholders' interests** (٣٠) ،، والتي تعرضت فيها لدور البعد القيمى أو الأخلاقي فى العلاقة بين الحكومة ورجال الأعمال فى الولايات المتحدة الأمريكية وتأثير ذلك على السياسات خاصة **Regulatory Policy**.

وسادت الاتجاهات التى ترى أن التركيز المبالغ فيه على الرشادة والحيادية والموضوعية واستبعاد كل ما هو له علاقة بالقيم هو أمر لا يستقيم مع طبيعة دراسات تحليل السياسات العامة والهدف منها وأن التوصيات المتعلقة بالسياسات العامة تحوى فى طياتها نظرة قيمية؛ الأمر الذى دفع **Walters** و **Sudweeks** (٣١) إلى الدفع بأن محلل السياسات العامة الذى لا يستطيع أن يقدم نظرة قيمية لما يقوم به فهو فى الحقيقة لا يقدم أى شئ - **"If we accept the view that policy analysts have little or nothing to say about values, then inevitably they have little or nothing to say."**

وفى محاولة للخروج من مأزق التحليل الاقتصادى قدم **Walters** و **Sudweeks** عدداً من المدارس الفكرية المرشحة لقيادة التحليل فى مجال السياسات العامة مثل:

مدرسة **Socio-Economics**

مدرسة **Policy Discourse**

مدرسة **Public Ideas**

مدرسة **Pragmatic Liberalism**

وبقراءة متأنية فى فرضيات هذه المدارس ومنطلقاتها العلمية يمكن ملاحظة الآتى:

تختلف هذه المدارس فى خلفيتها وطرق اقترابها من الظاهرة موضع التحليل أى تحليل السياسات العامة. تنطلق من رفضها لافتراضات النظرية الاقتصادية " **Neoclassical Economic** " حول دوافع الإنسان.

تؤكد على أهمية الدور الذى تلعبه القيم والمبادئ فى عملية اتخاذ القرار، بعبارة أخرى هى لم ترفض

المبدأ المصلحي في النظرية الاقتصادية، وإن كانت تؤكد على ضرورة عدم استبعاد العامل القيمي أو الأخلاقي في التحليل.

تري أن مصدر القيم هو الجماعة والمؤسسة، وأن هذه القيم متغيرة، وأن هناك عملية مستمرة للتعلم والتأقلم على المتغيرات المستجدة سواء على مستوى الفرد أو الجماعة أو المؤسسة، وأن هذه العملية عادة ما ينتج عنها تغير جزئي أكثر منه جذري في منظومة القيم السائدة .

تركز هذه المدارس أيضاً على أهمية أخذ الخطاب العام في السياسات العامة أو ما يعرف بـ "Public discourse" حيث إن اللغة المستخدمة في عرض المشكلة والبدائل المقترحة لها عادة ما تؤثر في درجة الاقتناع بها، وبالتالي تضمن التأييد لصانع القرار وتكسب السياسة نوعاً من الشرعية.

ويرى " Walters & Sudweeks " أنه على الرغم من وجود نقاط اتفاق عديدة بين هذه المدارس، إلا أنه يوجد كذلك بعض النقاط الخلافية كما يلي:

١- ركزت بعض هذه المدارس على عملية تقييم البدائل وصنعها، بمعنى كيف تتم ومن يشارك فيها مثل مدرسة " Public Ideas " بينما اهتمت مدرستا " Socio-Economics, Pragmatic Liberalism " أساساً بتقديم المعايير التي يمكن استخدامها في تقييم حزمة معينة من البدائل، بعبارة أخرى كلما كان منطلق المدرسة هو الدعوة إلى مزيد من المشاركة الشعبية وحرية التعبير، فإنها تكون أكثر اهتماماً بعملية تقييم البدائل وصنعها. بينما يركز المهتمون بقضية كيفية اتخاذ القرار ومعايير اتخاذه على منظومة القيم السائدة ومن أين تأتي وكيف تؤثر في القرارات المتعلقة بالسياسات العامة وكيف يمكن تعديلها أو تدعيمها (٣٢).

وفي النهاية يمكن القول إن أهم إسهامات هذه المدارس تتمثل في رؤيتها لدور محلل السياسات أو " Policy Analyst " فدوره تبعاً لمدرسة " Public discourse " أكبر من عملية جمع وتنظيم الحقائق بحيث يمتد إلى الاتصالات الفعالة حول القضايا والحلول المرتبطة بسياسة ما.

وتؤكد مدرسة " Public Ideas " على أن الدور الحقيقي لمحلل السياسات ليس فقط اختيار أفضل الوسائل لتحقيق الأهداف ولكن أيضاً تقديم طرق أخرى بديلة لفهم قضايا السياسات العامة، وذلك عن طريق مناقشة أوجه الشبه والاختلاف، كما أن محلل السياسات العامة يجب عليه أن ينظم الخطاب العام حول السياسات وأن يركز على النقاط الهامة في الموضوع بالإضافة إلى تقديم سيناريوهات مستقبلية بديلة.

ويؤكد " Anderson " ومدرسة " Pragmatic Liberalism " على أن محلل السياسات عليه أن يتحدث عن الجوانب المهمة والفئات المهمشة في القضايا المختلفة، وأن يجعل الجدل حول قضايا السياسات العامة دائماً دائراً (٣٣).

وأخيراً فإن القراءة المتأنية في النظريات المتعلقة بتحليل السياسات العامة تشير إلى الصراع الدائر داخل هذه النظريات بين منطق الرشادة والحيادية والموضوعية من جانب، والمنطق القيمي والأخلاقي من جانب آخر، ويصبح التساؤل المحوري هو كيف يمكن لمحلل السياسات العامة أن يحدث التقارب بين هذين المنطقتين، بما يضمن الوصول إلى سياسات عامة أفضل وأكثر كفاءة.

خاتمة:

حاولت هذه الدراسة تحليل الاتجاهات الحديثة في السياسات العامة، وانتهت إلى بعض النتائج العامة التي تنبئ بأن المستقبل يتجه نحو تدعيم هذا العلم؛ وذلك استناداً إلى المنطلقات التالية:

١- قدرة تحليل السياسات العامة على التأقلم مع المتغيرات العالمية، فمن ناحية أولى ومع طغيان البعد الدولي وظهور تأثيره الواضح على عملية تحديد الأولويات، أصبح هناك ما يمكن تسميته بالسياسات العامة الدولية Global Public Policy، ومن ناحية أخرى ومع تغير دور الدولة أصبحت دراسات السياسة العامة تتناول بالدراسة والتحليل القضايا والفاعلين الجدد، ولقد أعطت هذه المرونة دفعة واستمرارية للحقل.

٢- على الرغم من الصبغة العملية لهذا العلم، فإن ذلك لم يمنعه من الأخذ بكافة الأركان والعناصر التي تسمح ببناء نظري قوى وأساليب تحليل ذات صبغة علمية تسمح بالقياس وقدر من التنبؤ، وهذا ظهر من ناحية في المنهجية الجديدة القائمة على محاولة القياس والخروج بأنماط عامة قابلة للتطبيق، ومن ناحية ثانية بدأ الاهتمام بآراء المستفيدين والمتأثرين بالسياسات بحيث أصبحت هذه السياسات تعكس رغبات المواطنين.

٣- تعاظم أهمية مهنة محلل السياسات وتزايد الأدوار المتوقعة منه على المستويين النظري والعملية، فلقد أعطت الاتجاهات الحديثة في السياسات العامة وزناً كبيراً لوظيفة محلل السياسات تلك الوظيفة التي كانت مهمشة في العديد من البلدان، وليس هذا فحسب بل إنها أعطت لهذه الوظيفة رؤية جديدة تجمع ما بين الحيادية الموضوعية والرشادة من ناحية والنظرة القيمة لهذه السياسات من ناحية أخرى.

الهوامش:

- 1- Dunn, William N. Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition. New Jersey .Prentice Hall. 1994.
- 2- Brain Hogwood."Public Policy".Public Administration.Vol.73, Spring 95,p60
- 3- Elliot Schrage and Anthony Ewing. " Engaging the Private Sector". Forum for Applied Research &Public Policy, Vol.14, Issue 1, Spring 1999, pp.44-52
- 4- Gaylord George Candler" The Professions and Public Policy: Expanding the Third Sector" International Political Science Review, Vol.21, Issue 1, Jan.2000, pp.43-59
- ٥- سلوى شعراوي جمعة" مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية"المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد ٢٤٩، نوفمبر ١٩٩٩، ص.ص ١٠٧-١١٥
- (6) Fiona Nunan. "Policy Network Transformation: The Implementation of the Ec Directive on Packaging and Packaging Waste" Public Administration. Vol.77, No3, 1999, pp.621-638.
- (7) David March(ed.).Comparing policy Networks. U.k.Open University Press.1998.
- (8) Wolfgan H.Reinicke.Global Public Policy: Governing Without Government.Washington:Brookings Institution Press,1998.
- (9) Wolfgan H. Reinicke."The Other World Wide Web:Global Public Policy

Networks". Foreign Policy, Issue 117, Winter 1999-2000, p.44

(10) K.Dowding. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach" Political Studies. XLIII, 1995, pp. 136-158.

وكذلك،

E.H.Klijjn "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept of Policy Network and Its Problems. Administration & Society. Vol.28, Issue 1, 1996, pp.90-119

(11) David March (ed.). op.cit.

(12) C.Hay. "The Tangled Webs We Weave: The Discourse Strategy and Practice of Networking" Paper Presented to the ESRC Seminar Programme on the North in the 1990s Conference on Politics, Governance and the North of England. University of Durham. Cited in: Fiona Nunan. "Policy Network Transformation: The Implementation of the EC Directive on Packaging and Packaging Waste". Public Administration. Vol.77, No.3, 1999, p.622.

(13) Harold Fuhr. "Globalization and State Modernization, Managing Risks and Opportunities". Paper presented at: The International Conference on "Modernizing the Public Sector in the Era of Globalization" organized by Sadat Academy for Management Sciences and University of Potsdam. Cairo, 4-5 December. 1999.

(14) Development. Vol. 42, No 1, March 1999.

(15) Salwa S.Gomaa. Politics and Policies of Child Survival in Egypt. Cairo. Social Research Center-AUC, 1996.

(16) B.Guy Peters. American Public Policy: Promise and Performance New Delhi. Affiliated East West Press, 1988. p.39.

(17) Salwa S.Gomaa. Environmental Policy Making. Cairo: The American University in Cairo Press, 1997, p.4.

(18) James W.Smither (ed.). Performance Appraisal: State of the Art in Project. San Francisco: Jossey-Bass Publishers Inc., 1998.

(19) Colin Knox and Denise Mcalister. "Policy Evaluation: Incorporating User's Views" Public Administration. Vol, 73, Autumn, 1995, p.414

(20) Ibid. pp.412-421

(21) Mark. Bovens & Paul't. Hart. Understanding-Policy Fiascoes. London: Transaction, 1998, pp.10-14

(22) Dennis Palumbo & Donald Calista. "Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process" in: D.J. Palumbo & D.J. Calista. Implementation and the Policy Process. Westport, CT: Greenwood Press, 1990, p.14

- (23) M.L.Goggin, A.Bowman,J.Lester and L.J.O'Toole Jr.Policy Implementation: Toward a Third Generation. Glenview,IL:Scott Foresman-Little Brown,1990.
- (24) Leila Hassanin. Design and Administration of Public Policy in Environmental Protection. Unpublished Ph.D. Thesis. Department of Public Administration. Faculty of Economics & Political Science. Cairo University, November 1999,pp.15-63.
- (25) William Dunn.op.cit.
- (26) Gibson Donnelly & Ivancevich. Fundamentals of Management. New York; mCgRAW Hill, 1998. pp126.
- (27) Mats Alvesson & Yvonne Due Billing. Understanding Gender and Organizations. London: Sage Publications, 1997.
- (28) Marlin Moon. "Public Policies: Are There Gender Natural?" Generations. Vol14, Issue 3,Summer 1990.
- (29)P. Deleon. Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences. New York: Russell Sage Foundation, 1988.
- (30) Katharine Harrington. "Ethics and Public Policy Analysis: Stakeholders Interests". Journal of Business Ethics. Vol. 15, Issue 4, April 96, PP. 373-383.
- (31) Lawrence Walters & Ray Sudweeks. "Public Policy Analysis: The Next Generation of Theory". Journal of Socio-Economics. Vol. 25, Issue 4, 1996, P.428.
- (32) Ibid.pp.425-438.

٣٣- المزيد من المعلومات حول هذه المدارس يمكن مراجعة المصادر التالية:

- *A.Etzioni & P.T.Lawrence (eds.).Socio-economics: Toward a New Synthesis. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.1991.
- *F.Fischer &I. Forester (eds.). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham: Duke University Press.1993.
- *J.M.Gillroy & M.Wade.(eds.).The Moral Dimensions of Public Policy Choice: Beyond the Market Paradigm. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.1992.