

الاتجاهات الحديثة في دراسة السياسات العامة في ظل التحولات الدولية
Recent trends in policy studies under international transformations

د. رانجة زكية (*) أستاذة محاضرة ب

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر 03 - الجزائر

البريد الإلكتروني: z_randja@hotmail.com

تاريخ النشر: 2022/01/25	تاريخ القبول: 2021/06/07	تاريخ الارسال: 2019/10/18
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص:

يتناول هذا المقال موضوع دراسة السياسات العامة والتغيرات التي طرأت على دراسة هذا الحقل بالنظر الى التحولات الدولية المعاصرة، حيث انطلق هذا البحث من إشكالية التحديات التي تواجهها دراسات السياسات العامة في ظل بيئة دولية تتميز باتساع ظاهرة العولمة بمختلف مجالاتها وذلك خاصة بالنسبة للدول النامية.

وقد تم التوصل الى مجموعة من النتائج المتعلقة بضرورة دراسة السياسات العامة اليوم بالنظر الى تأثير البعد الدولي في هذه السياسات الوطنية، وكذا ضرورة الاهتمام بالتحكم في هذا الحقل في الدول النامية التي تتمتع بخصوصيات تجعل من دراسة السياسات العامة فيها باستخدام الأدوات المنهجية المختلفة والمستوردة عن دراسات وأبحاث تتعلق بالسياسات العامة في الدول الغربية غير مجدية، وهذا ما يجعل من الضروري إرساء الأسس المنهجية التي تتوافق وواقع السياسة العامة موضوع الدراسة.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة؛ تحليل السياسات؛ تأصيل المنهجية؛

العولمة؛ السياسة العامة الدولية.

*المؤلف المرسل: د. رانجة زكية

Abstract:

This paper deals with the study of public policies and changes in the study of this field in view of the contemporary international transformations.

This research started from the problematic of the challenges faced by public policy studies today especially for developing countries that have specialities that make it possible to study their policies using different methodological tools imported from studies and research related to public policies in Western countries is useless and makes it necessary to control this field by establishing the methodological bases correspond to the reality of the policy subject of study .

Keywords: public policy; analysis policies ; rooting methodology ; globalization ; International Public Policy.

مقدمة:

بعدما كان الاهتمام منصبا عند دراسة الظواهر السياسية على البناء السياسي للحكومة و التبرير الفلسفي لوجودها، انتقل التركيز في الأبحاث الحديثة الى طبيعة المؤسسات السياسية والادارية و ما يتم فيها من عمليات و ما يلاحظ عليها من سلوك، و هو ما ابرز اهمية دراسة الأسس الاجتماعية و النفسية للسلوك الفردي و الجماعي داخل هذه المؤسسات واثار ذلك على الأدوار التي تلعبها، وبالتالي بروز أهمية العمل على إيجاد حلول لمشاكل المجتمع بالاعتماد على البحوث والدراسات العلمية، وراح علم السياسة يخصص حيزا واسعا لدراسات وابحاث السياسات العامة بداية من محتواها و حتى تقييمها ونقدها على ضوء ما هو متوقع منها من طرف كل من المجتمع والنظام السياسي .

ونظرا لتزايد الاهتمام بهذا النوع من الدراسات والأبحاث فقد شهد حقل العلوم السياسية تغيرات كبيرة في الآونة الأخيرة وهذا حتى يواكب التحولات الحاصلة في البيئة الدولية والتي هو ليس بمنئ عنها بل هو مرتبط بها الى حد كبير، وموضوع هذه الدراسة يركز على تحديد مكانة أبحاث ودراسات السياسات العامة اليوم في ظل المتغيرات الحاصلة على المستوى العالمي، وخاصة مكانة هذا الحقل في الدول النامية التي لديها اهتمام بالغ بإبراز دور البحث العلمي في إيجاد الحلول للمشاكل العامة، ومنه فإننا ننطلق من هذه الإشكالية الموالية:

ماهي أبرز التوجهات الحديثة في دراسة وتحليل السياسات العامة في ظل التحولات الدولية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية فإننا نقترح الفرضيات التالية:

- تطور حقل السياسات العامة يؤدي الى ظهور تحولات منهجية ومعرفية متنوعة.
- ليس بالإمكان دراسة السياسات العامة بمنى عن التحولات الحاصلة في البيئة الدولية.
- تطوير منهجية البحث في السياسات العامة خاصة في الدول النامية له الأثر البالغ على نتائج هذه السياسات.

وبغرض الاجابة على هذه الإشكالية وكذا اثبات او نفي الفرضيات المطروحة فان هذه الدراسة مقسمة الى ثلاثة محاور أساسية، يتناول المحور الأول تحديد ملامح حقل دراسة وتحليل السياسات العامة ومختلف الأسس التي يقوم عليها، بينما يتناول المحور الثاني واقع هذا الحقل المعرفي في ظل التحولات الدولية وما ينجر عن ذلك من ظروف تواجهها كل الدول بدون استثناء، وأخيرا فان المحور الثالث يسلط الضوء على دراسة السياسات العامة في ظل العولمة والتحديات التي تواجهها كل دولة على حدى.

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لحقل دراسة وتحليل السياسات العامة

ان السياسات العامة اليوم تمثل أحد اهم مظاهر نجاح الدولة أو فشلها، وقد كان ولا يزال للدولة الدور الرئيسي في رسم وتنفيذ السياسات العامة، فالسياسات العامة بمختلف توجهاتها هي انعكاس للأيدولوجيا التي يتبناها النظام السياسي في دولة ما على ارض الواقع، وتحتل مكانة رئيسية ضمن نشاط الدولة وتشكل الوسيلة الاساسية لتدخل الحكومات فهي تمكنها من ان تكون على دراية بكل مطالب الجماهير التي وضعت على رأسها.

1- المفهوم العام لحقل السياسات العامة

للسياسات العامة مسميات عديدة منها: السياسات الحكومية وبرامج الحكومة والمشروعات العامة، وكل هذه المصطلحات تشير إلى مفهوم واحد متعلق أساسا بأنشطة الحكومة ومؤسسات الدولة في حل مشاكل المجتمع وتوفير أفضل الخدمات للمواطنين،

وتعتبر السياسة العامة حقلاً دراسياً يعنى بكل المفاهيم المتعلقة بنشاط الدولة ومدى تأثير مختلف العوامل على هذا النشاط، وكذا تحليل تأثير المؤسسات المتنوعة والعمليات السياسية والسلوك السياسي في صنعها وتحليلها.

وتركز دراسات السياسات العامة على الملاحظة، فهي لا تهتم بما يجب على السلطة القيام به بل ما تقوم به في الواقع، وكيفية مواجهتها لمختلف المواقف، حيث تعتمد على التفرقة بين ما يعلن في خطابات صانعي القرار وواقع السياسات على ضوء المعطيات والاحصائيات، فالسياسة العامة هي ظاهرة اجتماعية متعلقة باستخدام السلطة والشرعية في ميدان معين، وتتحرك عبر العلاقات بين مختلف الفواعل الاجتماعية الفردية كانت أو الجماعية.

ولهذا فإننا نسجل فرقا بين تناول السياسات العامة من جانب نظري أو من جانب عملي تطبيقي:¹

- فالسياسات العامة من جانب نظري: هي موضوع مترابط بسيط للتفسير.
- أما من الناحية العملية: فنجد ان السياسات العامة هي مشكلة حقيقية في البحث العلمي تتميز بالعمق والتعقيد.

2- مجال السياسة العامة والعلوم السياسية:

تشكل اليوم السياسة العامة أحد الحقول الأكثر حركية في دراسة العلوم السياسية فقد تعددت الأعمال البحثية التي تحاول دراسة تجارب دول مختلفة بما فيها الدراسات المنجزة من طرف المؤسسات والهيئات ذات الصبغة العالمية والتي لها اهتمامات في مجالات متنوعة ومتعددة، وهذه الدراسات في مجملها تسعى بشكل أساسي إلى تجاوز الشكوك القائمة حول اقتراب التحليل من المشاكل الميدانية.

وعموماً فقد احتل تحليل السياسات العامة منذ سنوات السبعينات من القرن الماضي مكانة هامة في خضم العلوم السياسية ولكن في الواقع تميز ببعض الانفصال، أو على الأقل تميز بطابع خاص يميز الاختصاص في السياسة العامة بأنواعها عن باقي البحوث العلمية المهمة بالسلطة، فعملية تحليل السياسة العامة توفر لنا المعلومات حول فعالية وكفاءة هذه السياسات وهي طريقة علمية دقيقة تحدد مسؤوليات الأطراف القائمة على النشاط العام في الدولة وأولها الحكومات، وبالتالي تحليل السياسات العامة يحتل المزيد من الاهتمام وتركيز الجهود خاصة وأن المواطنين اليوم يحملون حكوماتهم

المزيد من المسؤولية كما ان الكثير من الدول اعادت النظر في سياساتها العامة من خلال اشراك مختلف الفواعل والاهتمام بوضع نظام المعلومات الكفاء والفعال والعديد من الإصلاحات الأخرى في هذا المجال و التي تهدف أساسا الى تحسين ظروف معيشة المواطنين وتحقيق تنمية افضل للدول².

فكان من نتائج المجهودات الفكرية في حقل العلوم السياسية لسنوات الخمسينات بروز مصطلح علم السياسة العامة بطابعه الفكري والتجريبي والذي تبلور بفضل الجهود الفكرية لعالم الاقتصاد السياسي هارولد لاسويل والذي قدم من خلال كتابه: السياسات العامة: من يحوز؟ على من؟ وكيف؟ أساسا للعمليات التبادلية والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذ عملياتها.

وقد ظهر مجال تحليل السياسات في شكله الحديث في الستينات كنتيجة للتخطيط الاقتصادي وإعادة الاعمار في اوروبا بعد الحرب العالمية الثانية فتم تصميمه مبدئيا للعمل على تحسين السياسات الصحية وتخصيص الموارد وغيرها ليتسع ويشمل كل القطاعات العامة الأخرى، وبعد سنوات من تطور هذا الحقل توسعت مجالات اهتمامه واطره التحليلية لتتجاوز التخطيط والالتزام بالقوانين والاستراتيجيات وتشمل تنفيذ الخطط وتقييم النتائج.

3- تحليل السياسات العامة:

يمكن تعريف تحليل السياسات على انه عملية تحليل منهجية تركز على دراسة اثر السياسات الحالية (التحليل اللاحق) في خيارات السياسات الجديدة (التحليل المسبق)³، وبهذا تكون التحليلات السابقة و اللاحقة مكملة لبعضها البعض، حيث ان الهدف من تحليل السياسات العامة هو التوصل الى اختيار السياسات الصحيحة والضرورية لتحقيق التطور والازدهار، وهي عملية تتميز بالاستمرارية فهي لا تكون فقط في مراحل معينة من عملية صنع السياسات العامة بل هي في العصر الحديث تتميز بكونها ترافق السياسات في كل مراحلها من خلال تقسيمها الى عناصر ابسط لفهم التفاصيل الأساسية الخاصة بها بشكل افضل من اجل تقديم الصياغة المناسبة للمشاكل المطروحة و من ثم صياغة الحلول لهذه المشاكل، وذلك من خلال التركيز على عدة عناصر من بينها الاطار المفاهيمي والوقت المتاح والأطراف المشاركة والجمهور المستهدف وغيرها .

ويرتبط تحليل السياسات العامة كما ذكرنا سابقا بهدف أساسي هو التقدم في صنع السياسات العامة على ارض الواقع وبالتالي فان جودة التحليل تتحدد بمدى فعالية ما يقدمه من نتائج وخاصة من توصيات موثوقة يمكن ان تؤدي الى هذا التقدم وكذا التحسن الواضح في عملية صنع السياسات العامة في قطاع معين⁴، بحيث ينبغي ان تبدأ التوصيات مما انتهت اليه نتائج التحليل ويجب ان تعتمد النتائج على معلومات دقيقة ولها علاقة مباشرة بالمشكلة محل الدراسة.

وقد مر عالم السياسات العامة المحلية او الوطنية منذ السبعينات وكذا التسعينات بتغيرات إضافية حيث ان الاختيارات بالنسبة للسياسات المتفردة قد تضاعف بالنسبة للكثير من الدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء، خاصة مع ظهور اقتصاد عالمي طالها بالتسليم بقيود إضافية فمثلا نجد دول اوروبا الغربية تواجه متطلبات تطبيق التكامل ضمن سوق حرة داخلية في الاتحاد الأوروبي وخاصة العمل الدائم على تنسيق السياسات العامة الوطنية⁵.

وفي إطار الحديث عن وسائل التحليل الحديثة في السياسات العامة نلاحظ وجود تيارين اساسيين، يرجع التيار الأول الى علوم الاقتصاد والإحصاء وإدارة الاعمال اما التيار الثاني فقد نبع من منهجيات الدراسات الاجتماعية خاصة منها العلوم السياسية والإدارة العامة⁶:

1- تحليل السياسات العامة وفق التيار الفني المهني المستقل : يهتم خاصة بتحليل السياسات الحكومية باستخدام ادوات القياس الكمي، كأدوات الاقتصاد الجزئي والكلية وادوات بحوث العمليات وتحليل النظم ، حيث يركز هذا التيار على تحديد خيارات صانع السياسات العامة بالنظر الى فوائد و منافع هذه الخيارات ، فصانع السياسات لابد ان يكون عقلاني يضع الاهداف المحددة ويستخدم العمليات المنطقية للبحث عن افضل الطرق للوصول الى الاهداف المسطرة ومن الاساليب التي يهتم بها هذا التيار نجد: النماذج الرياضية، المحاكاة، تحليل التكلفة و المنفعة، البرمجة الخطية، شجرة القرارات، النماذج الاحصائية، نظرية الالعاب، قياسات الراي العام، وهي أدوات استخدمت لأول مرة في المجال العسكري ابان الحرب العالمية الثانية ، ثم استخدمت في إعادة تعمير اوروبا بعد الحرب و اثبتت كفاءتها لينتشر بعد ذلك استخدامها في عملية صنع السياسات العامة في كل دول العالم لما لها من أهمية في تحديد افضل النتائج ،

حيث انها تعتمد أساسا على الرياضيات التطبيقية و الهندسة و الاقتصاد و الإدارة و التسويق و الإحصاء و كذا التكنولوجيا الحديثة، وبالتالي الاعتماد خاصة على التحليل الاقتصادي للظواهر الاجتماعية عامة والتي حسب هذا التيار تحركها المنفعة وبالتالي تعطى لها تفسيرات اقتصادية وذلك في مجال السياسة والإدارة والعمل الحزبي والمشاركة السياسية وغيرها، حيث نجد مثلا اعمالا تناولت دراسة الجهاز البيروقراطي واثره على نشاط الدولة وتوسيع سياساتها العامة بالاعتماد على تحليل الموازنة العامة كأعمال كل من الأمريكي وليام نiskanن والفرنسي كزافيي غريف*.

ب- **تحليل السياسات العامة وفق التيار السياسي:** والذي يشمل حقل دراسة السياسة والإدارة العامة حيث يكون التعامل مع القضايا العامة بما فيها الاقتصادية مختلفا نوعا ما بالاهتمام بنقاط دون أخرى، حيث يهتم بتحديد الادوار التي تلعبها القوى السياسية والاجتماعية في صنع السياسات العامة وتنفيذها وتشمل تلك القوى الاحزاب السياسية وجماعات الضغط ومؤسسات الدولة، وهنا يلعب محلل السياسات دورا محايدا فيبحث عن الحقائق عن طريق اختبار الفرضيات من خلال تجارب الواقع السياسي ودور الفاعلين في هذا الواقع، حيث يركز هذا التيار على ما يسمى بشبكات صنع السياسات العامة والتفاعلات التي تكون داخل هذه الشبكات والتي تتم عملية تحليل السياسات بناء عليها فقد تكون على شكل مساومات او نزاعات او تنسيقات او مفاوضات بين الفواعل المختلفة، وبالتالي فقد ساهم هذا التيار في اثراء علم السياسة العامة من خلال تسليط الضوء على علاقات السلطة والنفوذ الأكثر تعقيدا في المجتمعات والتي يكون لها الأثر البالغ على عملية اتخاذ القرار ونتائج السياسات .

المحور الثاني: تحليل السياسات العامة على المستوى الدولي او السياسات العامة الدولية؟

تتعدد اليوم الأعمال البحثية التي تحاول دراسة السياسات العامة في الدول المختلفة، والتي تسعى في مجملها الى تجاوز الشكوك القائمة حول اقتراب تحليل السياسات العامة من المشاكل الميدانية، ومن جهة أخرى فإن تنامي ظاهرة العولمة بكل ابعادها أبدى ضرورة وجود أشكال جديدة من الدراسات التي تبحث في محاولة الوقاية من بروز مخاطر على المستوى العالمي: كدمار البيئة أو اختلال التوازن المناخي، ندرة الموارد

غير القابلة لإعادة الإنتاج، الانتشار الواسع للأوبئة والأمراض في عالم يشهد حركية واسعة للسلع والأشخاص.

1- ظهور السياسات العامة الدولية

ارتبط تحليل السياسات العامة في البداية بالسياسات الداخلية واغفال العامل الخارجي وتأثيره على مراحل صنع السياسات العامة مما أدى الى تركيز الدراسات في هذا الحقل على الفاعلين المحليين والعلاقات بينهم وقدرتهم على التأثير على صنع ومضمون السياسات العامة.

ومع تطور هذا الحقل وكذا التطورات التي شهدتها الساحة العالمية وتوسع مفهوم العولمة في عدة مجالات خاصة المجال الاقتصادي ومع اتساع دور المنظمات والتكتلات الدولية والتي أصبحت تخلق اهتمامات مشتركة تحتل مكانة هامة في اجندة السياسات العامة للدول أصبح من الممكن الحديث عما يسمى بالسياسات العامة العالمية⁷.

وارتبط تأثير العولمة على صناعة السياسات العامة ب بروز مساهمة التكنوقراطيين والخبراء والفنيين على موضوعاتها ومحتوياتها من البرامج من خلال ما يقدمونه من منشورات لصانعي السياسات وتنامي الدور الذي يلعبونه في هذا المقام من خلال الآراء والدراسات والبيانات والتحليلات التي يقدمونها مصحوبة بأرائهم وانطباعاتهم والتي تعبر بالضرورة على مصالح قوة معينة سواء داخل النظام السياسي او خارجه.

ان تنامي ظاهرة العولمة بكل ابعادها ابدى ضرورة وجود اشكال جديدة من الدراسات التي تبحث في محاولة الوقاية من بروز مخاطر على المستوى العالمي كدمار البيئة او اختلال التوازن المناخي، ندرة الموارد الغير القابلة لإعادة الإنتاج، الانتشار الواسع للأوبئة والامراض في عالم يشهد حركية واسعة للسلع والأشخاص⁸.

فمثلا عند دراسة المواضيع المتعلقة بالسياسات الاقتصادية اليوم والبحث في الفواعل المؤثرة في هذا النوع من السياسات العامة وتشابك العلاقات بين الدول والشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الحكومية والغير الحكومية ظهرت مواضيع جديدة كالنظام المالي الدولي ونظام التجارة العالمية وكذا دراسة الأنظمة الاقتصادية المختلفة والسياسات الاقتصادية فيها ومدى تأثيرها وتأثرها بالنظام الاقتصادي العالمي⁹.

ففي الوقت الذي يعد مصطلح السياسة العالمية او السياسة الدولية مصطلحا راسخا في دراسة العلاقات الدولية فان الحديث عن مستوى عالمي في حقل السياسات العامة يعتبر حديثا غير محايد، خاصة مع صعوبة تطبيق نظريات العلاقات الدولية على السياسات العامة مع غياب الجانب المؤسسي و السلطة الموحدة والتي بإمكانها ان تعطي البعد العالمي للسياسات العامة الدولية، ورغم توجه الدول نحو تعزيز مكانة المنظمات الدولية و التعاون الدولي وذلك في مختلف المجالات الا انه لا يمكن الاتفاق حول الدور الذي يمكن ان تلعبه اليوم السياسات العامة الدولية مع ان كلا من حقلي الدراسة (العلاقات الدولية والسياسات العامة) يندرج ضمن دراسات العلوم السياسية.¹⁰ ومن بين التصنيفات التي تحدد مكانة تحليل السياسات العامة على المستوى الدولي ضمن مجال تحليل السياسات العامة نجد التصنيف المرتبط بالمستوى الذي تكون فيه هذه السياسات، فقد تكون على مستوى وطني او على مستوى عالمي¹¹:

أ- **السياسات الوطنية:** وهي تمثل المجال الواسع لتدخل السلطة العامة لتنظيم الاقتصاد الوطني والمؤسسات المحلية، والتي تستخدم عدة أدوات من اجل القيام بهذا التنظيم وفق توجهات معينة.

ب- **السياسات العالمية:** لقد كان من أبرز التحولات منذ نهاية الحرب العالمية الثانية هو بروز عالمية السياسات فازدهار التجارة الخارجية، الاستثمارات الأجنبية واتساع التبادل المالي، وكذا دور المنظمات الدولية والتكتلات الإقليمية، كل هذا خلق مستوى عال من العلاقات الدولية وزادت أهمية تخطي الحدود الوطنية مما جعل من الصعب الحديث عن سياسة وطنية من اتجاه محلي واحد.

إضافة الى انه إذا عرفنا السياسات العامة الدولية على انها تمثل مجمل البرامج والنشاط العام الذي تقوم به السلطة العامة بهدف خلق تأثيرات تتجاوز الإطار المحلي الوطني فانه يمكننا التمييز في هذا الإطار بين نوعين من السياسات العامة الدولية¹²

- **السياسات العامة الخارجية:** والتي تصدر عن سلطة عامة مركزية كالدول.
- **السياسات العامة المتعددة الأطراف Multérale:** والتي تنتج عن تداخل نشاط المنظمات الدولية والتي تمثل اليوم شبكة لصنع السياسات العامة على المستوى الدولي.

والحقيقة ان هذه المقاربة في دراسة السياسات العامة والعلاقات الدولية تبلورت مع بداية التسعينات و ذلك من خلال ظهور بعض الاعمال التي تم نشرها و التي تعتبر اليوم من كلاسيكيات هذا المجال الجديد، بداية من الدراسة المقدمة من غراهام اليسون GRAHAM ALLISON والتي تم نشرها سنة 1971 حول تسيير أزمة كوبا من طرف إدارة الرئيس الامريكي كنيدي سنة 1962 بعنوان ESSENCE OF DECISION ، جوهر القرار ، حيث اقترح اليسون من خلال هذه الدراسة تكييف الدراسات المتعلقة بالسياسة الخارجية بعلم اجتماع المؤسسات و تحليل السياسات العامة و هذا ما حرك اعمال أخرى لباحثين أمثال هربرت سيمون و جون كينغدون KINGDON وغيرهم .

2- أهمية المقارنة والتقارب في دراسة السياسات العامة على المستوى الدولي

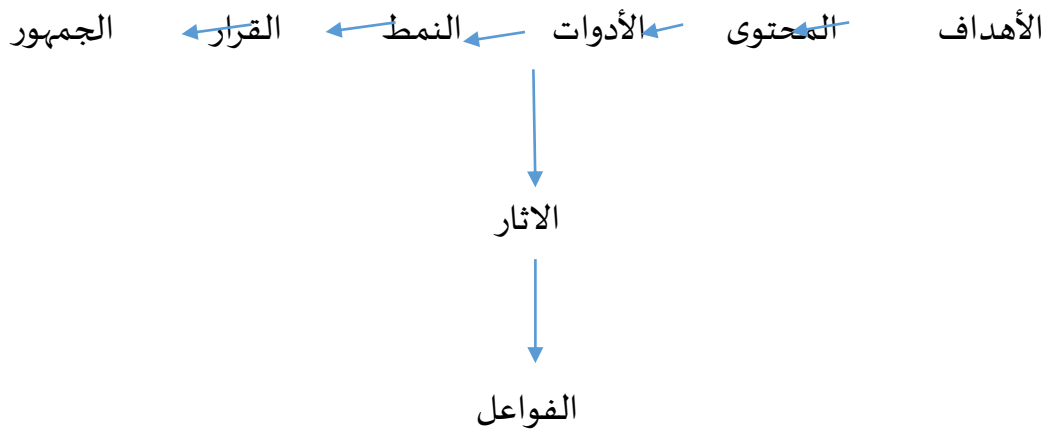
الى جانب ما سبق ذكره نجد المقاربة المقارنة للسياسات العامة و التي ظهرت في أواخر الخمسينات من القرن العشرين والتي شهدت ازدهارا و تطورا مستمرا منذ ذلك الحين، و في الوقت الحاضر لاتزال هذه المقاربة تتميز بالنشاط وبوفرة الاعمال المقارنة و التي أصبحت تركز خاصة على الاختلافات في العمليات الوطنية لإنتاج السياسات العامة وتحديد تصنيفات تتعلق بأساليب وطنية متباينة للسياسات العامة انطلاقا من مزاجية بعدين هما **أولاً:** نمط تكفل الحكام بالمشاكل العامة، **وثانياً:** بنية التفاعلات بين مختلف الفواعل المشاركين في السياسات العامة، ومن ثم ادماج المقاربة بمفهوم شبكات صنع السياسات العامة.¹³

وعموما فان الاعمال المقارنة المنجزة تميزت بالتركيز على الخصوصيات الوطنية واهمال عمليات التقارب والتشابه الجارية في السياسات العامة الدولية، وقلة اهتمامها بالظواهر العالمية العابرة للدول والتي تصيب السياسات العامة بشكل متزايد ومستمر وتجعلها بالتالي تبدو تابعة لبعضها البعض كما تبدو شديدة التأثير بظواهر العولمة وبالتالي اهمال البعد العابر للدول عند مقارنة السياسات العامة خاصة عند دراسة السياسات الاقتصادية والاقتصاد على الخصوصيات الوطنية.

ونجد الى جانب ذلك في مختلف ادبيات هذا الحقل مفهوم: **التقارب في السياسات العامة**، والذي عرفه الباحث كولن بينين colin benet* بأنه عملية ديناميكية نتيجتها ان عددا متزايدا من البلدان ذوات السياسات العامة المتباينة تقوم في الميدان نفسه وامام صنف

الرهان نفسه وصنف المشكلة ذاتها بانتهاج تدريجي لسياسات عامة موحدة وهذا ما يكون على مستويات مختلفة كما يوضحه الشكل التالي:

مستويات صنع السياسات العامة



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على تصنيف كولين بنيت Colin Bennett لمستويات السياسة العامة

وبالتالي فإن هذا المفهوم يسهل دراسة المشاكل ذات البعد العالمي كالتجارة الدولية مثلا او التأثير الناتج عن الدور الواسع للمنظمات الدولية على السياسات العامة الوطنية كالاتحاد الأوروبي بالنسبة للدول الأوروبية مثلا، وكذا دراسة نمط التبعية في السياسات العامة والناتج عن سيطرة دولة على دولة أخرى وكذا دراسة عمليات الإصلاح التي يتولاها خبراء تابعين للمنظمات الدولية والتي تدعو الى اتخاذ أدوات معينة في ضبط السياسات العامة الوطنية.

المحور الثالث: تحليل السياسات العامة وإشكالية تأصيل الآليات المنهجية

يتميز حقل تحليل السياسات العامة في الوقت الحاضر باستخدامه للعديد من المناهج والأدوات والتقنيات المنهجية النظرية والتجريبية على حد سواء وهذا يعود الى طبيعة المواضيع المعقدة والغير المتجانسة التي تتناولها وتجعلها بحاجة الى تنوع كبير في الآليات

المنهجية والتي قد تظهر وتتطور في سياق مؤسساتي واجتماعي وتاريخي مختلف الى حد كبير عن سياق اخر قد يستخدم نفس الاليات.

1- السياسات العامة واشكالية عالمية التحليل

مع توسع حقول العلوم الاجتماعية وتشعب اهتماماتها ، وفي ظل ما يعرف بالعولمة الثقافية والتي هي ليست بالظاهرة الجديدة وانما اصبحت أكثر اتساعا مع تطور الابحاث والدراسات ، واهتمام الباحثين في مختلف الدول بتبادل المعارف والافكار الحديثة، اصبحت التفكير في مسألة تحويل الاليات المنهجية و مفاهيم تحليل السياسات العامة من الميادين الغربية الى الدول النامية مسألة نقاش حول تحديد طبيعة السياسات العامة في هذه الدول قبل تحليلها ، فالأخذ بمفهوم عالمية التحليل دون الاخذ بعين الاعتبار تاريخ تطور مفهوم السياسات العامة في الدول الغربية يعد اسلوبا غير حذر اثناء الاخذ بالأدوات المنهجية.

فالنظريات والنماذج الحديثة في التحليل مثل نموذج الجماعة الذي ابتكره عالم السياسة الأمريكي آرثر بنتلي Arther Bentley تربط نجاح النشاط العمومي بالظروف السياسية ، وتهتم بالتساؤل حول شرعية صانعي القرار وطبيعة النظام السياسي ، و اذا نظرنا الى الظروف في الدول الغربية و التي ادت الى تطور هذه النظريات الحديثة نجدها مغايرة لظروف الدول النامية خاصة الافريقية منها ، وهنا يطرح التساؤل حول امكانية تحويل وسائل التحليل في ظل ظروف تتميز بغياب قطاع خاص منظم و في اطار سياسة توريث القطاع العام وارتباط القدرة التوزيعية للدولة بالريع، ونقص المؤسسات و غياب النقاش السياسي عبر الفضاءات العامة المتعددة ، حيث ان وسائل التحليل الحديثة للسياسات العامة تظهر الفروقات الكبيرة بين دول الشمال و دول الجنوب ، وهنا تكمن صعوبة اخذ وسائل التحليل التي تبدو غير قابلة للاستخدام في دول الجنوب ، حيث ترتبط السياسات العامة بطبيعة النظام السياسي و بالتالي تختلف نتائج السياسات باختلاف الظروف السياسية ، و هنا يمكننا خاصة تسليط الضوء على المساحة التي تحتلها السياسة من السياسات العامة¹⁴.

فيعد تحليل السياسات العامة والأدوات المنهجية التي يستخدمها في حاجة الى ان تتلاءم مع طبيعة دور الدولة في مختلف الأنظمة الديمقراطية منها والتسلطية وطبيعة علاقاتها وتفاعلاتها مع المجتمع وكذا طبيعة المؤسسات القائمة في هذه الدول.

وبالتالي فان دراسة السياسات العامة تقوم على دراسة التفاعلات والتحولات الطارئة على المجتمعات وكذا دور المؤسسات المحلية في إطار مفاهيم الحكم الراشد وكفاءة التسيير العام، ولكن في العديد من الدول النامية وعلى ارض الواقع تختلط الفواعل والأدوار وهذا ما يحد من القدرة على التحليل وبالتالي الحصول على الحلول المرجوة، كما يتميز تحليل السياسات العامة في الدول النامية بحاجته الى المقارنة والى العديد من الأدوات المنهجية المستخدمة في العلوم الأخرى كالجغرافيا والتاريخ.¹⁵

وهنا نجد ريتشارد بالم يتحدث عن اختلاف مقاربات فهم عملية صنع السياسة العامة بين الدول المتقدمة والدول النامية، حيث عندما نتحدث عن عملية صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة نجد مقاربة: "من القمة الى القاعدة"، top down "، اما بالنسبة للدول النامية نجد مقاربة "من القاعدة الى القمة"، bottom up "،*، فهذه المقاربة لا يمكنها تحديد الفواعل الأخرى في اتخاذ القرارات، اما المقاربة الأولى فهي تحدد المنافسين للدولة من الفواعل الأخرى كالمؤسسات الخاصة و الجمعيات و النقابات و التجمعات المحلية، ودورها في صناعة السياسات العامة وهو ما لا يمكن ان نطبقه على تحليل عملية صنع السياسات العامة في الدول النامية فهنا تظهر اشكالية عولمة تحليل السياسات العامة.¹⁶

2- نقل السياسات العامة

من جهة أخرى نجد اليوم الباحثين في حقل السياسات العامة يناقشون طرح نظرية خاصة بنقل السياسات العامة POLICY TRANSFER THEORY تماشياً مع ظروف العولمة والنظام العالمي الجديد، وهذا ما يجعل دراسة السياسات العامة لا يمكنها ان تقتصر على تحديد صانعي السياسات العامة المحليين بل كذلك الاهتمام بدور العديد من المنظمات الدولية كالوكالات التابعة للأمم المتحدة، البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE.

فبدا ان نقل السياسات العامة هو مقاربة جديدة في التحليل تركز خاصة على مبدأ هجرة الأفكار وعلاقته بالتغيرات التي تلحق على السياسات العامة للعديد من الدول وذلك مروراً بالتعاون البسيط وحتى أقوى تأثير.¹⁷

وقد عرف كل من دافيد مارش DAVID MARSH ودافيد دالويت DAVID DALOWITE مفهوم "نقل السياسة العامة" انه العملية التي بواسطتها تستعمل المعارف

الخاصة بسياسات عامة او بهياكل إدارية ومؤسسات موجودة في لحظة معينة او في مكان معين لتطوير سياسات عامة او هياكل إدارية او مؤسسات لحظة أخرى او في مكان آخر. ولدراسة عملية نقل السياسات العامة تركز الأبحاث على دراسة سوسيولوجية للقائمين بعملية نقل السياسة العامة للدول وفي اغلب الأحيان هم خبراء لدى المنظمات الدولية، وهذه الدراسة ضرورية لفهم المبادئ وكذا الاستراتيجيات الموظفة للعمل العام حيث نجد ذلك مثلاً من خلال برامج الإصلاحات الاقتصادية والتي تسعى الى ابراز قوة افكارها وضعف أية أفكار أخرى.

و في جانب آخر تركز الدراسات المتعلقة بعملية نقل السياسة العامة على الجهة المستقبلية لهذه السياسات و لهذه البرامج و ذلك من خلال تحليل الكيفية التي تم بها تطبيق البرامج القادمة من مكان الى اخر بما يسمى اتخاذ عناصر ثقافية اجنبية مع اخضاعها لأهداف وطنية، و بالتالي في اغلب الأحيان تتعرض للتكييف و التغيير و تؤدي غالباً الى الانشاقات، و هي في الأخير تعتبر عملية استيراد و تصدير في ما يسمى بسوق الأفكار و الذي يولده القصور الموجود في الدول المستوردة، و عموماً نميز بين مصدرين للأفكار: أولاً منتجي ومصدري الأفكار العابرين للدول، وثانياً المستوردين المحليين لهذه الافكار يعيدون ادماجها في سياق سياسي ومؤسسي مختلف ومنغلق.¹⁸

و عند تقصي واقع السياسات العامة على المستوى العالمي بعيداً على الجانب المنهجي والنظري فإننا نجد مستوى داخلي و اخر خارجي لعملية صنع السياسات العامة، و بالنسبة للمستوى الخارجي الذي هو المستوى العالمي نجده مستقلاً في أحيانا كثيرة عن ارادة كل الدول المتأثرة به و في مختلف القضايا، فهو مستوى مفروض املته مجموعة من الظروف والمعطيات على الواقع الدولي القائم على الاتوازن و على تبعية الدول النامية للدول المتقدمة في حل و معالجة القضايا الدولية و التي اوجدتها ضرورات الحياة المعاصرة و اتساع العولمة والتبادل الدولي و انفتاح الحدود وكذا التطور التكنولوجي.

إضافة الى ان هذه الخيارات المفروضة من الدول المتقدمة منذ عقود لطالما اثبتت عدم جدواها في تحقيق الهدف الأساسي الذي عملت عليه تحت رعاية المنظمات الدولية الراعية لهذه السياسات التي كانت تهدف الى تحقيق حلم التنمية لشعوب الدول النامية بعد معاناتها لفترات طويلة من الاستعمار، فهذا المستوى العالمي للسياسات

العامة لم يحقق وطوال عقود حلم الدول النامية في تحقيق النمو والازدهار والرفاهية لشعوبها.

حيث نجد هذه السياسات العالمية تتوجه لتحقيق مصالح و أهداف الدول المتقدمة بدل التوجه لتحقيق مطالب الشعوب في الدول النامية و هذا ما يضع حدودا على عملية صنع السياسات العامة في الدول النامية و على أدوات تحليل السياسات العامة في هذه الدول كذلك، خاصة مع تضاعف تأثير المتغيرات الخارجية على قضايا ومشكلات السياسات العامة الوطنية في ظل الضغوط التي تمارسها الدول المتقدمة وكذا المنظمات الدولية لإحداث الإصلاحات خاصة في المجالين الاقتصادي والسياسي كدعم اقتصاد السوق ، الديمقراطية ، إرساء الحكم الراشد، حقوق الانسان، إضافة الى قضايا حماية البيئة وغيرها.

و هذا يؤكد التأثير الكبير للأجندات العالمية على السياسات العامة الوطنية و يضع هنا تحليل السياسات العامة في طريق مسدود و لا يوصله للأهداف المتوخاة منه و النتائج والحلول التي يهدف اليها نظرا لأنه يعبر عن خلل في مفهوم عملية صنع السياسات العامة في الدول النامية بشكل كبير وأساسي و هذا ما يجعل الأدوات المنهجية المستخدمة غير موائمة مع هذا الوضع و لا تقدم تحليلا نابعا من واقع حقيقي ووفق معطيات دقيقة و في الاخير لا يمكنه ان يقدم نتائج او يطرح حلولاً تدفع بعملية صنع السياسات العامة في الدول النامية الى الامام، و هنا تبدأ الحلقة المفرغة التي يكون فيها الجانب العلمي عقيما و غير ذي فائدة ويفقد الدافع الأساسي له .

و هنا يرى المحللون ان السياسات العامة تستخدم مفهوم الترجمة للتعبير عن نقل النماذج و المعايير، و كما في النصوص الأدبية هناك دائما أشياء غير قابلة للترجمة بسبب الاختلاف بين اللغات و المعاني و عدم تطابق القواعد النحوية و بناء الجمل و دلالات اللفظ و كذلك في التحولات التي تعترى استعمالات الالفاظ و التعابير فان النص المترجم لا يكون ابدا ممثلا للنص الأصلي ، بهذا المعنى فعند استخدام مفهوم الترجمة في السياسات العامة فان مشكلة الانتقال من لغة الى أخرى موجود أيضا في العمل العام و خاصة عندما يتعلق الامر بالسياسات العامة الدولية و الاخطار الملازمة لكل ترجمة مثل التغيير التام للمعنى الأصلي وهذا ما نجده عندما يتعلق الامر بتحليل السياسات، حيث نجد ترجمات محلية مختلفة المعايير و النماذج و الأنماط العملية المتضمنة في تصورات

الجهات المصدرة لهذه الأنماط وكمثال على ذلك تصورات صندوق النقد الدولي لاقتصاد السوق مثلا.

فاليوم تطرح إشكالية مدى ملائمة أدوات و مفاهيم السياسات العامة لشرح ديناميكية النشاط العام في الدول النامية خاصة عند الحديث عن أنظمة سياسية تسلطية وهذا ما يطرح مشاكل منهجية لا بد من معالجتها لمعالجة قضايا دول شهدت تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية سريعة، و بالتالي يهتم محلل السياسات العامة هنا خاصة بدراسة التحولات في دور الدولة و علاقتها بالمجتمع وهذا يعتبر ذو أهمية بالغة لإيجاد الحلول لمختلف المشاكل التي تواجهها المجتمعات وهذا ما لايزال مشكلا قائما لحد اليوم و يعتبر عائقا امام الحديث عن سياسات عامة دولية و اليات منهجية ذات بعد عالمي يمكن تطبيقها¹⁹.

فالدول النامية تمتاز بمحدودية الاستقلالية في السياسة العامة نظرا لارتباطها بالمنظمات والتكتلات الدولية خاصة من خلال ارتباطها بالتمويل الذي تقدمه هذه المنظمات لبعض البرامج التي تدعمها لتصنف ضمن أولويات اجندة السياسات العامة لصانعي القرار في الدول النامية خاصة منظمة الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها، وهذا ما يتسبب في الأخير بمحدودية هذه السياسات العامة اتجاه مشاكل هذه الدول النامية.

الخاتمة:

من خلال كل ما سبق يتبين لنا ان عملية صنع السياسات العامة هي عملية معقدة تتداخل فيها العديد من الاعتبارات المحلية منها والإقليمية وكذا العالمية، فلم تعد الحدود الوطنية الضامن لسيادة لا يمكن اختراقها امام العولمة، ولم تعد عملية صنع السياسات العامة عملية تعنى بالمتغيرات المحلية فحسب بل هي مرتبطة ارتباطا وثيقا ببيئة النظام العالمي.

حيث تتدخل اليوم في عملية صنع السياسات العامة فواعل النظام العالمي المختلفة من منظمات دولية وأبرزها صندوق النقد الدولي والبنك العالمي والمنظمة العالمية للتجارة، وكذا الشركات المتعددة الجنسيات والتي تعاضم دورها في العصر الحديث الى جانب التكتلات الإقليمية في إطار الية التكامل والاندماج الاقتصادي للوحدات التي يجمعها تجاور جغرافي ومصالح مشتركة، دون اهمال دور الدولة الفاعل

التقليدي في صنع السياسات العامة، والتي لا يزال دورها أساسيا ومرتبطا أساسا بقوة هذه الدول الى جانب الفواعل الأخرى.

ويبقى وضع الدول النامية في خضم هذه التغيرات السريعة والواسعة والتي تشهدها البيئة الدولية يتسم بعدم الاستقرار، فبين الجهود التي تبذلها حكومات هذه الدول وبين صفات العلاج التي تحاول المنظمات الدولية فرضها كل ما حانت الفرص، تجد الدول النامية نفسها عاجزة عن كسر قيود التبعية والتخلف التي فرضت عليها منذ عهد الاستعمار، لتجد نفسها تواجه استغلال الشركات المتعددة الجنسيات التي تحقق اطماعها في هذه الدول من خلال استغلال الثروات واليد العاملة الرخيصة كما ان عهد الاستعمار لم يختفي.

ومن خلال ما سبق وإجابة على الفرضيات المطروحة سابقا يمكننا تحديد النتائج التالية:

- ان مجال البحث في السياسات العامة هو مجال حيوي ويتميز بديناميكية خاصة وذلك يعود خاصة الى طبيعته العملية القريبة جدا من الواقع وهذا ما يجعله يواكب بشكل كبير هذا الواقع في تغيراته المختلفة، كما ان هذا المجال في حاجة دائمة الى تطوير وتجديد وتحديث الاليات المنهجية المستخدمة في تحليل هذه السياسات وذلك كله من اجل السعي الى الوصول الى ادق النتائج.

- تساهم البيئة العالمية اليوم في تحديد اطر جديدة للدول في رسم سياساتها العامة، هذه الأطر التي أصبحت مجبرة على التعامل معها وتضع امامها أحيانا تحديات جمة خاصة عند الحديث عن اجندة السياسات العامة التي تعتبر اليوم الفواعل الخارجية مؤثرة كذلك في تحديدها بعدما كانت فقط الفواعل الداخلية هي المؤثرة فيها وبالتالي فان دراسات السياسات العامة ومواكبة منها للواقع أصبحت مجبرة على الاهتمام بالبعد الخارجي في صنع السياسات العامة والذي أصبح له دور لا يستهان به.

- يعتبر البحث في السياسات العامة في الدول النامية ذو أهمية كبيرة نظرا لما يمكن ان يقدمه من مساهمة في حل مشاكل هذه الدول الساعية الى تحقيق النمو والازدهار والتنمية ، خاصة ان الباحثين في هذه الدول يتأثرون تأثرا بالغاً بالمساهمات الفكرية المحللة للسياسات العامة من وجهة نظر غربية و التي سادت على معظم الأبحاث و الدراسات في العالم ، لكن مع اختلاف اهداف الدول لابد ان تختلف السياسات و ان

تختلف معها الدراسات المحللة او الداعمة او المنتجة لهذه السياسات حتى تتلاءم و تتوافق مع احتياجات و طموحات و امال شعوبها .

التوصيات:

من خلال كل ما سبق تظهر لنا أهمية تحديد التوصيات التالية:

- يعد من الضروري تعزيز مكانة حقل السياسات العامة في الدول النامية وتطويره وتنميته كتخصص مهم يستطيع ان يستجيب لمتطلبات هذه الدول في تحقيق التنمية في قطاعات مختلفة.
- تعزيز مكانة دراسات السياسات العامة في الدول النامية يتطلب تأصيل الاليات والأدوات المنهجية اللازمة لتحليل السياسات العامة انطلاقا من معطيات واقعية وتقديم نتائج وحلول تقترب من الواقع.
- الاهتمام بدراسة السياسات العامة على المستوى المحلي لا يجب ان يكون بمنى عن الاهتمام بدراسة السياسة العامة على المستوى العالمي وتحديد مختلف التأثيرات التي يمكن ان تتعرض لها وكذا مختلف الفرص التي يمكن اقتناصها بدل النظر الى المؤثر الخارجي دائما على انه مصدر تهديد.

الهوامش:

¹ Jean Claude Thoeing, **Politique publique**, Dictionnaire des politiques publiques, 4eme édition, Les Presses Science Po, 2014, p. 420 -421.

² Programme Atelier Régional sur « L'évaluation des politiques publiques », organisé par le programme MENA-OCDE pour la gouvernance , le centre régional d'évaluation des politiques publiques et le ministère de la modernisation des secteur publique , Rabat Maroc 23,24 Mars 2010,p22 .

³ Weiner D Vining, **Policy analysis, concepts and practice**, Prentice Hall Englewood cliffs 1999

⁴ Planing Savicki, **Basic methods of policy Analysis and planing** , 3rd edition, Routhlidge, New York, 2016

⁵ ارنولد ج هايندهايمر، هيو هيكلو، كارولين تيس ادامز، (ترجمة امل الشرقي) **السياسات العامة المقارنة**، عمان: الاهلية للنشر والتوزيع، 1999.

⁶ احمد مصطفى الحسين، **مدخل الى تحليل السياسات العامة**، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002، ص 75.

* William Niskanen, **Bureaucracy and representative government**, Aldene-Atherton, 1971.

Xavier Greffe **Analyse économique de la bureaucratie**, Economica, 1981.

⁷ ثامر كامل محمد الخزرجي، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة**، درا

مجدللاوي: الأردن، 2004، ص 92

⁸ Patrick Hassanteufel, Smith Andy, **Les Approches nationales des politiques publiques**, (Revue française de sciences politiques), volume 52, N 01, 2002, p10.

⁹ Jean Christophe Graze, **les nouvelles approches de l'économie politique internationale**, « Economie politique internationale », p. 560-565, <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/FD001184.pdf>, Visité le 26-10-2017

¹⁰ Franck petitville, **Politique internationales**, Dictionnaire des politiques publiques, Paris : les Presses Sciences Po, 2014, p437.

¹¹ John Rourke, **International politics on the world stage**, 6th Edition, USA, McGraw-Hill Companies, 1997, p 45.

¹² Franck Prtiteville et Andey Smith, **Analyser les politiques publiques internationales**, Revue française de science politiques vol56, 2006, p358

¹³ صالح بلحاج، **تحليل السياسات العامة، نظريات ومقاربات ومناهج**، الجزائر، دار قرطبة للتوزيع والنشر، 2017، ص 123.

* voir aussi : Colin Bennet , « **what is policy convergence and what causes it** », british journal of political science 21, 1991.

¹⁴ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيثي، **تحليل أسس الإدارة العامة**، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر، 2008، ص- ص. 189، 190.

¹⁵ Alvaro Artigas, **Politique Publique ailleurs**, Dictionnaire des politiques publiques, Science Po, Les presses, p-p 452, 454.

* أو تسمى كذلك المقاربات التصاعدية والتنازلية والتي يمكن أن توظف في تحليل العديد من القضايا خاصة منها قضايا التنمية وعملية اتخاذ القرار.

¹⁶ Richard Balme, **L'analyse des politiques publiques**, Cahiers Anatole Leroy, n 3, Paris, Beaulieu, 1999, p.34.

¹⁷ MICHEL HILL, **The public policy process**, 6th Edition Pearson UK, 2013, p189 .

¹⁸ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 239.

¹⁹ Alvaro Artigas, Op.cit., p 452.