

## مسألة التغيير في السياسات العامة

د - صالح بلحاج  
كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية  
جامعة الجزائر - 3

### ملخص

موضوع التغيير في السياسة العامة حاضر بكثرة واستمرار في الخطاب السياسي الإعلامي وفي أدبيات العمل العام، مع اختلاف في الموقف بين رجال السياسة ومحلي السياسات العامة فيما يخص وجود التغيير وانعدامه. فرجل السياسة يقدم في الغالب وجه التغيير في السياسة العامة ويكثر من استخدام الألفاظ الدالة عليه مثل الإصلاح والقطيعة والتحويل والمراجعة وغيرها. والأمر مختلف من الناحية النظرية والعلمية، فإن تحاليل التغيير الأولى خاصة ركزت على ظواهر الجمود والسكون في السياسات العامة وأكدت أن التغيير فيها نادر قليل أو أنه منعدم تماما، مع بيان العقبات المانعة من تغيير العمل العام. إلا أن الملاحظ أيضا أن بعض السياسات العامة يتغير من حين لآخر، فلا بد إذاً أن هناك عوامل تسمح في ظروف معينة بتجاوز موانع التغيير وتحويل سياسة عامة معينة. هذا المقال يتناول مسألة التغيير في السياسات العامة من ثلاثة وجوه. في الأول نوضح معنى التغيير في السياسة العامة بالوقوف على الجوانب التي يمكن أن تتغير فيها، وننظر في الثاني إلى أسباب السكون المميز للعمل العام بإظهار موانع التغيير وصعوبته، ونعالج في الثالث العوامل المفسرة للتغيير في حال وقوعه.

### Résumé

*La question du changement des politiques publiques est un sujet omniprésent aussi bien dans le discours politico-médiatique que dans la littérature de l'action publique. Tout le monde en parle, les responsables politico-administratifs comme les analystes des politiques publiques, mais les uns et les autres divergent quant à l'existence ou l'absence du changement dans l'action publique. Pour l'homme politique, les politiques publiques changent, il le pense peut-être et, surtout, le dit en employant fréquemment l'un des termes signifiant le changement tels que réforme, rupture, révision, etc. Du point de vue théorique et scientifique, par contre, il en va différemment. Les premières analyses du changement notamment ont mis l'accent sur les phénomènes d'inertie et de stabilité qui caractérisent les politiques publiques. Pour les auteurs de ces travaux, les politiques publiques changent peu et rarement, voire ne changent pas de tout, tant sont nombreux les obstacles au changement et les difficultés de les surmonter. Mais c'est un fait aussi que les politiques publiques changent parfois. Les deux thèses sont donc partiellement vraies et partiellement fausses à la fois. Cet article traitera de la question du changement des politiques publiques en trois parties complémentaires, la première consacrée à la notion de changement de l'action publique, la deuxième concerne les obstacles au changement et la dernière aux facteurs explicatifs de celui-ci lorsqu'il se produit dans une politique publique déterminée.*

### مقدمة :

موضوع التغيير في السياسة العامة حاضر بكثرة واستمرار في الخطاب السياسي والإعلامي وفي انشغالات الرأي العام وفي أفواه العامة من الناس، يذكره كل واحد منهم بحسب تصوره وحاجاته، وهو أيضا من المواضيع التي كتب عنها الكثير في أدبيات العمل العام. ومسألة التغيير هذه تهم في الواقع قطاعات السياسة العامة بأسرها، فإنه من السياسات الاجتماعية إلى التربية والتعليم إلى الصحة وإلى النقل والقضاء والبيئة والاقتصاد بمختلف فروعها، لا يكاد يوجد ميدان خال من ضرورة التغيير بصورة أو بأخرى. والناظر المنتبِع للخطاب السياسي خصوصا ينتهي إلى القول بأن السياسات العامة تتغير فعلا بدليل كثرة الألفاظ الدالة على ذلك في كلام رجال السياسة، فإنك لا تجد مسئولا سياسيا ولا موظفا كبيرا لا يرجع في خطابه إلى التغيير بذكر لفظ من الألفاظ الدالة عليه كالإصلاح والقطيعة والتجديد

والتكيف والتعديل والتحويل وإعادة التأسيس وغيرها من الألفاظ المستعملة في المعنى. فالسياسات العامة تتغير إذاً باستمرار على قول رجال السياسة.

إلا أن الأمر مختلف من الناحية النظرية والعلمية، فإن الدراسات الأولى عن التغيير بينت أن التغيير في السياسات العامة نادر وقليل أو أنه منعدم تماماً. وقد كان لهذا الموقف من مسألة التغيير في العمل العام رواج وأنصار كثير في أوساط محلي السياسات العامة كما تشهد بذلك كثرة الدراسات التي أجريت في إطار المفاهيم المركزة على وجوه السكون والاستمرارية في السياسة العامة مثل مفهوم التراكمية في الأول ومفاهيم المؤسساتية الجديدة فيما بعد. فمن الناحية النظرية إذاً وفي الإنتاج العلمي المتعلق بمسألة التغيير تكون ظواهر الجمود والاستمرارية هي المهيمنة في السياسات العامة لا ظواهر التغيير والتحول.

هذا المقال يتناول موضوع التغيير في السياسة العامة في ثلاثة أقسام يجب كل منها عن واحد من ثلاثة أسئلة : ما معنى تغيير السياسة العامة ؟ وما السبب في جمود السياسات العامة ؟ وما هي أسباب التغيير الذي يُشاهد من حين لآخر في السياسة العامة ؟

### شواهد التغيير في السياسة العامة :

ما معنى التغيير في السياسة العامة وما المؤشرات الدالة عليه ؟ من أجل الإجابة عن هذا السؤال ينبغي الوقوف على أبعاد التغيير، يعني الجوانب التي تتغير من جهة وبيان الإطار الزمني الذي يدرس فيه التغيير من جهة ثانية.

### أبعاد التغيير :

ما الذي يتغير في السياسة العامة ومتى يصير الحديث عن وجود تغيير فيها ممكناً ؟ عند بيير مولر يوجد تغيير في السياسة العامة حين نشاهد :

- تغيراً في أهداف السياسات، وبوجه أعم تغيراً في الأطر المعيارية الموجهة للعمل العام ؛
- وتغيراً في الأدوات التي تمكن من تجسيد العمل العام وتنفيذه في ميدان معين ؛
- وتغيراً في الأطر المؤسساتية التي تهيكّل العمل العام في المجال المعني به<sup>(i)</sup>.

وأشار الكاتب إلى اعتماده في وضع هذا التعريف على أعمال بيتر هول عن تحولات السياسات الاقتصادية البريطانية. فلننظر إذاً إلى أقوال بيتر هول في المعنى. هذا الباحث أنجز دراسة موسعة عن التحولات التي حدثت في السياسة الاقتصادية البريطانية من السبعينات إلى آخر الثمانينات ووضع تمييزاً بين ثلاثة أصناف من التغيير الذي يقع في السياسة العامة<sup>(ii)</sup>، تمييزاً نال واسع الشهرة في أوساط محلي السياسات العامة وصار فيها مذكوراً باستمرار، من أجل المساندة أو المناقشة أو النقد والإثراء. عند بيتر هول يوجد ثلاث درجات من التغيير في السياسة العامة، فيكون التغيير من الدرجة الأولى إذا أصاب نمط استعمال أداة من أدوات السياسة العامة الجارية نتيجة اكتساب تجربة ومعارف جديدة أو من أجل تكيفها مع سياق جديد، وذكر مثلاً لذلك الاستعمالات المختلفة لسعر الفائدة. ويكون تغيير من الدرجة الثانية إذا أنشئت أدوات للسياسة العامة جديدة، وأورد مثلاً لهذا الصنف من التغيير إنشاء أدوات جديدة لمراقبة الكتلة النقدية أو النفقات العامة. ويكون التغيير من الدرجة الثالثة إذا تغيرت أهداف السياسة العامة، يعني ما تستند إليه السياسات من التوجهات والتصورات العامة، وهنا يصيب التغيير نموذج السياسة العامة المهيمن بأكمله. وذكر مثلاً له الانتقال الذي حدث في بريطانيا أثناء الفترة المذكورة من أنماط التنظيم الاقتصادي الكلي المستوحاة من النظرية الكينزية إلى أنماط التنظيم الاقتصادي الكلي ذات التوجه النقدي.

يستفاد من هذا التصنيف أن التغيير وعدم التغيير ربما اختلطا ببعضهما، إذا وقع مثلاً تغيير في طريقة استعمال أدوات السياسة العامة أو عوضت الأدوات بغيرها مع بقاء الأهداف والتصورات القائمة على حالها. ويستفاد منه أيضاً أن للتغيير مستويات ودرجات وله وجوه بينها فروق في الأهمية، فالتغيير من الدرجة الأولى أقل أهمية من التغيير في

الدرجة الثانية أو الثالثة. وهذا في الحقيقة هو المعنى الذي قصد إليه بيتر هول بالضبط، فإن درجات التغيير الثلاث مرتبة عنده ومرتجة بوضوح، حيث أن التغيير من الدرجة الثالثة الذي هو بنظره التغيير الحقيقي في السياسة يستتبع ضرورة تغييرا من الدرجة الأولى وتغيرا من الدرجة الثانية.

في دراسات التغيير الحديثة التي أنجزت بعد ذلك بين بعض محلي السياسات العامة أن مقولات بيتر هول في درجات التغيير وفي أهميتها النسبية ناقصة، منهم الباحث باتريك هاسنتوفيل الذي عدل تصنيف بيتر هول وقام بإثرائه من وجهين، فيما يخص عدد أبعاد التغيير من جهة ومسألة التدرج فيما بينها من جهة ثانية<sup>(iii)</sup>.

ونأتي الآن إلى مسألة الارتباط بين هذه الأبعاد وترتيبها بمنظور الأهمية النسبية لكل منها. ذكرنا أن التغيير عند بيتر هول مستويات ودرجات، من المهم إلى الأكثر أهمية إلى الأهم، بحيث أن التغيير في الأعلى يستلزم تغييرا في الأسفل ضرورة. باتريك هاسنتوفيل ابتعد من هذا المنظور مقترحا استعمال لفظ الأبعاد بدلا من الدرجات، رافضا ترتيب التغييرات بحسب أهميتها ترتيبا صارما. لفظ البعد عنده يشير إلى الجوانب التي يمكن أن تتغير في سياسة عامة معينة بصورة مستقلة عن بعضها ومن دون أن يقتضي تغير أحدها تغييرا في الأخرى، مع إمكانية حدوث ذلك. الأبعاد مستقلة عن بعضها وقابلة للتأثير والتأثر فيما بينها في وقت واحد، فإنما هي إذا مسألة استقلالية نسبية لأبعاد التغيير. وانتهى هاسنتوفيل إلى اقتراح جدول ملخص لأبعاد التغيير في السياسة العامة يضم أربعة أبعاد متبادلة التأثير من غير تدرج فيما بينها، وهي تغير الأدوات من حيث الاستعمال والإنشاء، وتغير الفاعلين، وتغير إطار التفاعل، وتغير توجهات السياسة العامة وأهدافها<sup>(iv)</sup>.

### الحيز الزمني للتغيير

التغيير في السياسة العامة لا يحدث بسرعة وسهولة، ولو بحثنا عن تغيير في وقت قصير جدا لوجدناه نادرا للغاية وربما لم نجده إطلاقا. ومن هنا لا بد لمن أراد تحليل التغيير في سياسة بعينها أن يتخذ لنفسه حيزا زمنيا كافيا ترصد تطورات السياسة المدروسة في إطاره لاستكشاف المتغير فيها والباقي على حاله.

في تحاليل التغيير نجد التمييز بين الزمن القصير والزمن الطويل حاضرا باستمرار. وعبارة الزمن القصير والزمن الطويل هذه تشير عند بعضهم إلى تتابع بين حلقات من التغيير فجأة وحلقات من الاستمرار في الأمد الطويل. وهذا خصوصا تصور التغيير في المقاربة بمفهوم "التوازن المنقطع" التي نعود إليها فيما بعد. وتشير عبارة الزمن القصير والزمن الطويل عند فريق آخر من المحللين إلى تعارض بين صنفين من التغيير، التغيير بالقطيعة الفجائية والتغيير البطيء الذي يحدث شيئا فشيئا. وهذه الطريقة الأخيرة، يعني التغيير التدريجي البطيء، هي التي قدمتها على غيرها المقاربات الرائجة المهيمنة في تحليل التغيير على رأسها النظرية التراكمية في الأول والنظرية المؤسساتية الجديدة بعدها.

تحليل التغيير بمنظور المقاربة المؤسساتية الجديدة خاصة يقود إلى التركيز على أهمية الزمن الطويل لأنه يسمح بمعالجة أفضل لأسباب التغيير ولآثارها جميعا، فيكون بالتالي وصف التغيير أدق وأكثر تفصيلا ووضوحا. بهذا المنظور الزمني الطويل درس الباحث بول بييرسون تطورات السياسات العامة الاجتماعية الأمريكية في الثمانينات<sup>(v)</sup> وبين بشأن الأسباب الزمنية للتغيير أن هناك ثلاث عمليات طويلة الأمد ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل التغيير، سماها الأثر التراكمي<sup>(vi)</sup> وأثر العتبة<sup>(vii)</sup> وأثر التسلسل<sup>(viii)</sup>.

انطلاقا من هذا يكون اعتبار الزمن الطويل، يعني الأخذ بالمنظور التاريخي، في دراسة التغيير أمرا ضروريا للمحلل، وذلك أن رصد تطورات السياسة العامة في حيز زمني طويل نسبيا يسمح بالوقوف على التغييرات الحاصلة ويوصف لها أتم وأدق. ثم إن هذا المنظور التاريخي لا يسمح بالوقوف على عناصر التحول فقط ولكنه أيضا يمكن المحلل من اكتشاف خطوط الاستمرارية الكامنة في أغلب السياسات العامة.

في دراسات التغيير الكثيرة أدمج الوقت الطويل خصوصا في المقاربات المركزة على موانع التغيير. في هذه المقاربات لا تتغير السياسات العامة إلا قليلا أو أنها لا تتغير بتاتا، وحين يكون التغيير لا يتم إلا ببطء شديد وفي

فترة زمنية طويلة. والسبب في ذلك عندهم أن التغيير في السياسات العامة عملية صعبة لكثرة العقبات المانعة من حدوثه. وأشهر المقاربات التي ركزت على موانع التغيير في السياسة العامة اثنتان، المقاربة التراكمية والمقاربة المؤسساتية الجديدة.

### موانع التغيير وضيق نطاقه

في الدراسات الأولى عن التغيير طور تحليل السياسات العامة مفاهيم متعلقة أساسا بإبراز ظواهر السكون والجمود في السياسات العامة والعوامل المانعة من تغييرها وضآلة حجم التغيير في حال وجوده. وتنقسم جملة هذه الموانع على صنفين، أحدهما يضم الموانع المرتبطة بتعدد الفاعلين وبمحدودية رشادتهم، وهذه جوهر مفهوم التراكمية وعماده النظري. والصنف الثاني يشمل الموانع الناجمة عن ثقل الماضي بما في ذلك آثار السياسات السابقة والاختيارات الماضية، وهذا أساس مفهوم التبعية للمسلك.

- التراكمية : رشادة محدودة وسكون في السياسات العامة

- ثقل الماضي .

- تركة السياسات السابقة .

### أثر الاختيارات الماضية وآليات التبعية للمسلك

استخدم مفهوم التبعية للمسلك أول ما استخدم ولمدة من الزمن بعد ذلك في الاقتصاد، وكان استخدامه بالاستناد إلى مفهوم آخر هو أيضا كان عندئذ حديثا في الاقتصاد يسمى مفهوم المردود المتزايد<sup>(ix)</sup>. قبل ظهور المفهومين كان التحليل الاقتصادي التقليدي يقول بأن التجديدات التكنولوجية لها آثار تتناقض بمرور الزمن، فكان السائد إذاً فكرة المردود المتناقص. ولكن بعض علماء الاقتصاد لاحظوا حالات توجد فيها حلول أكثر فاعلية من الحلول الجارية ومع ذلك لم يؤخذ بالجديدة ولم تترك القديمة، فانتهاوا إلى القول بأن ظهور أساليب جديدة أنجع من القديمة لا يعني أنها ستعتمد من قبل الشركات ضرورة. فكان سؤال لماذا؟ في سياق البحث عن الإجابة عبر بعض علماء الاقتصاد عن اعتقادهم بأن التكنولوجيات المستعملة تولد آثار متسلسلة متراكمة ومتزايدة التعقيد إلى حد يصير فيه من الصعب التفكير في حلول بديلة. وفي هذه الظروف وقع حدث عظيم في تاريخ التطور التكنولوجي وهو ظهور الإعلام الآلي، وشوهد عندئذ أن المهندسين اكتفوا بنسخ نظام الكتابة المعتمد إلى ذلك الحين في الآلة الكتابة التقليدية فاستعملوه للكتابة بجهاز الكمبيوتر رغم إعداد آلة جديدة أكثر قدرة وملاءمة للحاجات الحاضرة، وهكذا كان التمسك بنظام الكتابة القديم فلم يؤخذ بنظام الآلة الجديدة ولا كان التفكير في نمط آخر جديد يجعل الكتابة أسرع مما كانت عليه. هذا المثال زاد علماء الاقتصاد اقتناعا بفكرة المردود المتزايد للتكنولوجيات المستخدمة وبظاهرة التبعية للمسلك التي فسروها في مثال الإعلام الآلي المذكور بتكاليف الاستثمار المرتبط باختراع نمط تنظيمي جديد وبآليات التعلم والتنسيق التي تبلورت في ظل النظام القديم ورسخت حتى صار التغيير الجذري خارج الاحتمال.

وكان من النتائج العملية لمثال الكتابة بالكمبيوتر وللدراسات التي أنجزت بشأنه أنها منحت علماء الاقتصاد فرصة التثبت من مقولاتهم في مفهومي التبعية للمسلك والمردود المتراكم وسمحت لهم بالتوسع في وصف العمليات المسببة لهما والآليات المتضمنة فيهما. وجاءت استنتاجاتهم تؤكد أن التطور الاقتصادي تسوده ظاهرة التبعية للمسلك وأن السبب في هذه الظاهرة آليات تجعل اختيارا تاريخيا معينا كلما طال أمده صار أكثر تقييدا للحاضر، وأصبح دافعا إلى الاستمرارية مشجعا لها ومانعا من التغيير معرقلا له.

ويرى البعض:

- في الاقتصاد يوجد عدد من آثار السوق من شأنها أن تعرقل ظاهرة التبعية للمسلك ومنها الانضباط الناجم عن الخوف من الإقصاء الذي يصيب غير القابل للحياة من الشركات، والإعلام المتداول بشأن الأسعار. وأما في السياسة فلا يوجد مثل هذه الآثار وبالتالي من المفروض أن تكون التبعية للمسلك في الأنظمة السياسية أقوى

منها في الأنشطة الاقتصادية أو الاختيارات التكنولوجية.

- المجال السياسي يتميز بشدة كثافته المؤسساتية ويترتب على ذلك كثرة القواعد والإجراءات والتشريعات المعقدة، فتصير منظومات العمل العام بسبب هذه الكثافة وذلك التعقيد مقيدة للعمل وسلوكيات الفاعلين.
- المجال السياسي يتميز بتعقيده وقلة شفافيته وبصعوبة الحصول على الإعلام المفيد فيه وتحديد غايات واضحة أحادية المعنى والهدف، ويغلب عليه منظور قريب الأجل كثيرا ما يكون مرتبطا بالمواعيد الانتخابية<sup>(x)</sup>، وهذه عوامل مقيدة. فيما يخص أهداف العمل العام يشكل تداخل المصالح وتعقيد المشاكل وقلة وضوحها وتعدد المبادئ والقيم التي يحملها الفاعلون عقبات في وجه الرشادة الصحيحة.
- في السياسة تزرع عمليات التنمية المؤسساتية تحت وطأة القواعد الموضوعية في السابق وتظل مقيدة بقواعد الماضي، فإن السياسات العامة السابقة والمؤسسات المحيطة بها والمؤطرة لها تهيك الحوافز والموارد الحالية، ويمرور الوقت يصير من المستحيل ألا يُحترم ما حددته الاختيارات السياسية السابقة من قواعد ومعايير لأن إنشاء مؤسسات بديلة يولد تكاليف عالية في صورة استثمارات أولية من التعلم والتنسيق. ولذلك يبدو في الغالب أنه من الأفضل تكييف المؤسسات القائمة بدلا من تعويضها بأخرى جديدة.
- المؤسسات توضع في الغالب على نحو يجعلها صعبة التغيير من أجل الثبات أمام حالات التداول السياسي والتقليل من أخطار التقلبات السياسية المستقبلية التي تكون ضرورة غير معلومة حين وضع المؤسسات. فجمود المؤسسات يعتبر إذاً عند بييرسون أحد العوامل المشجعة على الاستمرار في الطرق السابقة والراهنة. ويريد بييرسون بجمود المؤسسات هنا على وجه الخصوص التمييز المعروف في القانون الدستوري بين الدستور المرن والدستور الجامد. فالأول من السهل تعديله بواسطة قانون عادي. وأما الدستور الجامد وهو الأكثر انتشارا في الأنظمة السياسية المعاصرة فهو خاضع في تعديله لإجراءات خاصة ومعقدة يراد بها الحيلولة دون تعديلات كثيرة. بشأن سمة الجمود هذه المميّزة للمؤسسات السياسية باستطاعتنا القول إنها صحيحة تماما في الأنظمة الغربية حيث تكون المراجعات الدستورية نادرة متباعدة في الزمن ولا تتم إلا بعد سنين من التوطئة لها والنقاش حولها، وأنها عملية سهلة في بلدان الجنوب خاصة، ومع ذلك يبقى أن تغيير الدستور تغييرا عميقا حتى في هذه البلدان أصعب من تغيير القواعد المؤسساتية الأخرى.
- العمليات المعرفية المتعلقة بالتأويل الجماعي وتوفير الشرعية للرهانات وللحياة السياسية هي أيضا خاضعة لآثار التوطيد الذاتي المتراكم. فإن القيام بإعداد تأويلات اجتماعية وسياسية مشتركة ثم النهوض بنشرها يستلزم تكاليف عالية من التوظيف والتعلم. وهذه التأويلات والتصورات تتبناها الفواعل الاجتماعية الأخرى بطريقة تولد آثار التنسيق الناجمة عن ضرورة تقاسم تحاليل ولغة مشتركة وأثار التكيف الناجمة عن ضرورة استباق وجهات نظر الآخرين. والتصورات السياسية الأساسية إذا تم التمهيد لها والتوطئة تغلغت جذورها وامتدت في أعماق الوعي وصارت في الغالب صلبة عنيدة مؤيدة للاستمرار مقاومة للتغيير. وهذا الوجه من العمليات السياسية لا يخص النخب والخبراء وحدهم ولكنه شامل للسكان أجمعهم. ويتبع ذلك أن الحكومات لا بد لها أن تسعى لتغيير وجهات النظر قبل تغيير السياسات العامة، وتغيير الأولى أصعب من تغيير الثانية.

### مسببات التغيير في العمل العام

رأينا في الصفحات المتقدمة جملة واسعة من العوامل المفسرة لظواهر السكون والاستمرارية في السياسة العامة. ولكن الملاحظ أيضا أن بعض السياسات يتغير من حين لآخر. فلا بد إذاً أن هناك عوامل تسمح في ظروف معينة بتجاوز العقبات المذكورة وتحويل سياسة عامة بعينها. ننظر الآن في طبيعة هذه العوامل وكيفية تأثيرها في عملية التحول.

تعددت المقاربات الرامية إلى تفسير التغيير واختلفت بحسب طبيعة المتغيرات المعتمد عليها في التفسير، وهي

كثيرة يمكن تقسيمها على أربع فئات، مقاربات تركز على دور العوامل الآتية من خارج السياسة العامة، ومقاربات تقدم العوامل الباطنية الناشئة من السياسة العامة نفسها، ومقاربات تجمع في تفسير التغير بين العوامل الخارجة عن السياسة والعوامل الآتية منها مع اعتبار أيضا لدور الفاعلين في التغير اعتبارا يزيد وينقص من مقارنة إلى أخرى، ومقاربات تبرز بشدة دور الفاعلين في تحويل السياسات.

### التغير بعوامل من خارج السياسة

أصحاب هذا الاتجاه في تفسير التغير من الباحثين الذين يركزون في أعمالهم على قوة الاستمرارية في العمل العام. المقولة عند هؤلاء: السياسات العامة يسودها السكون والاستمرار بسبب الحركات الجارية في داخلها، والتغير الذي يصيبها أحيانا مصدره السياق، يعني جملة الظروف المحيطة بها. فإن التغير في السياق يفتح على قولهم نافذة فرصة تسمح بتحويل سياسة عامة معينة تحويلا يتخذ في الغالب شكل تكييف لها مع السياق الجديد. في هذا المنظور العام أنجزت دراسات كثيرة اختلفت باختلاف صنف السياق المعتمد كوسيلة للتفسير، الكثير منها ذكر السياق الاقتصادي عامة وسيقاق الموازنة خصوصا باعتباره قوة الضغط الأولى في اتجاه التغير. وكان للسياق السياسي أيضا نصيبه من الاهتمام.

### التفسير بتغيرات باطنية

اتفق جميع المحللين على أن السياق الذي تقع فيه السياسة له دوره في التغيرات التي تعرض فيها إلا أن الكثير منهم لم يقنعهم تفسير التغير بعوامل آتية من خارج السياسة وحدها. وهذا الذي دفعهم إلى البحث عن متغيرات تقع بداخل السياسة العامة نفسها وقادرة على تفسير التغير الحاصل فيها. وأدى هذا إلى دراسات تحاول تفسير التغير بعوامل باطنية يتقدمها في هذا المنظور المقاربات المعتمدة أساسا على المتغيرات المعرفية، يعني التي تركز على دور الأفكار في تفسير التغير، وأشهرها ثلاث هي المقاربة بمفهوم التعلم، ومقاربة التوازن المنقطع، ومقاربة أزمة النموذج النظري المهيمن.

### التغير بالتعلم (xi)

هذا المفهوم نشأ في علم النفس وانتقل بعد ذلك إلى سوسولوجيا التنظيمات فعلوم السياسة عامة فتحليل السياسات العامة. قد ذكرنا أن استنتاجات التراكمية بتركيزها على ظواهر الجمود في السياسة العامة داعية إلى التشاؤم بشأن إمكانيات تغيير العمل العام. المقاربة بمفهوم التعلم يمكن اعتبارها مقارنة التفاضل المعتدل بخصوص التغيير. أصحابها يقولون: صحيح أن الدولة تواجه عوامل تعيق عملها أو في الأقل عوامل تحصر هذا العمل في جملة ضيقة من الإمكانيات، إلا أنه ليس من شك في أن العمل العام يتطور تدريجيا بفضل آليات من التعلم تتعلق بمعرفة المشاكل المعالجة وبالتحكم في الأدوات المستعملة، وربما تجاوزت ذلك لتشمل أيضا طبيعة الروابط وعلاقات القوة المميزة لمنظومة معينة من منظومات السياسة العامة. فالقصد من استعمالهم لهذا المفهوم إبدأ بيان حركات التغير التدريجي الجارية في السياسات العامة. الباحث هيج هيكلو الذي كان أول من وظف المفهوم على نطاق واسع في كتاب له صدر سنة 1974 عرفه هكذا :

التعلم "تعديلات في الفكر أو في نوايا السلوك دائمة نسبيا، ناتجة من التجربة ومتعلقة بتحقيق أهداف السياسة العامة أو بمراجعتها"<sup>(xii)</sup>. فالفكرة إذاً أن القائمين بشؤون السياسة العامة يفكرون في مجرياتها باستمرار ويقومون عملهم وينظرون في تجربتهم وفي تجارب من حولهم بداخل البلاد وخارجها وينتهون بذلك إلى تحصيل معارف جديدة عن السياسات الجارية تجعلهم يقبلون على تغييرات تدريجية فيها.

في هذا الإطار أنجزت دراسات حاول أصحابها الوقوف على عمليات التعلم الجارية في السياسات العامة والقيام بوصفها، وأنشئت تصنيفات مختلفة لها نذكر منها التصنيف الوارد في أعمال الباحثين بينيت وهوليت<sup>(xiii)</sup>. فعلى قول الكاتبين توجد ثلاثة أصناف من التعلم في الأدبيات الخاصة بالموضوع هي :

- التعلم الحكومي<sup>(xiv)</sup>.
- استخراج الدروس<sup>(xv)</sup>.
- التعلم الاجتماعي<sup>(xvi)</sup>.

هذا التصنيف يوافق ما سماه بيتر هول درجات التغيير الثلاث، فالصنف الأول يقابل التغيير من الدرجة الأولى والثاني التغيير من الدرجة الثانية والثالث يصادف التغيير من الدرجة الثالثة. الصنفان الأول والثاني من التعلم يتعلقان بتغيير أدوات العمل العام ومناهجه، وهما بذلك موافقان للتغيير التراكمي البطيء الذي هو أساس مفهوم التعلم. أما الصنف الثالث فلا يندرج في الواقع ضمن مقاربة التغيير بواسطة التعلم لأنه يحيل على التغيير الشامل في أسس السياسة العامة وهو خارج عن منطق التعلم وعن مقدماته النظرية.

### التغيير في إطار التوازن المنقطع

التطور الجاري في السياسات العامة لا يكون دائما بطريقة تراكمية بطيئة كما تراه مقاربة التراكمية والمقاربة بمفهوم التبعية للمسلك، ولكن بصد ذلك يبدو سير العمل العام متميزا في أحيان كثيرة بتناوب أطوار مستقرة نسبيا تتلوها فترات تغيير أكثر أهمية. ولدراسة هذا النوع من التغييرات غير التراكمية أخذ ستيفن كرازنر<sup>(xvii)</sup> مفهوم "التوازن المنقطع"<sup>(xviii)</sup> من علم الأحياء، واقترح استعماله في تحليل السياسة العامة لوصف هذا التعاقب العرضي وغير المنتظم بين حلقات من الاستقرار و"ظروف دقيقة" تتغير فيها السياسة العامة تغيرا ملحوظا. وتبع ذلك إعداد مفاهيم تسعى لتحليل عمليات التغيير التي تعرض بطريقة مختلفة عن النمط التدريجي، منها مقاربة بمفهوم تغيير "صورة السياسة العامة"، صورة السياسة العامة التي عرفها بعضهم بأنها "خليط من الإعلام التجريبي والدعوات الشعورية"<sup>(xix)</sup>. في هذا الصنف من التحليل يكون تغيير صورة السياسة العامة عملا مسببا لانطلاق عملية التغيير، وذلك أنه إذا كان التصور المهيمن لسياسة عامة محل طعن صار بمقدور فاعلين آخرين أن يقوموا بدور في السياسة العامة. ومن الحالات التي درست بهذا المنظار مثال سياسة الطاقة النووية في الولايات المتحدة. دراسة هذا المثال بينت أن الفترة الأولى التي كان فيها التصور المهيمن ينسب الطاقة النووية إلى التقدم الاقتصادي وإلى الخبرة التقنية تميزت باستقرار السياسة العامة المتعلقة بها، فكانت تلك السياسة يقودها عدد يسير من الفواعل وكان الاستقرار مضمونا لها. ثم بدأ الطعن في هذا الاحتكار حين صار بمقدور فاعلين آخرين، وكانوا مهمشين في الأول، أن يوزعوا صورة جديدة جامعة بين الطاقة النووية وخطر الحوادث وتدهور البيئة بواسطة النفايات خصوصا<sup>(xx)</sup>.

### أزمات السياسات وتغييرات النماذج السائدة

وفي المنظور نفسه انطلق بيتر هول من أعمال توماس كان<sup>(xxi)</sup> في الإيستمولوجيا التاريخية وأخذ منها خاصة مفهوم النموذج النظري السائد<sup>(xxii)</sup> ووضع خطة تفسيرية لتغيير السياسات مركزا على مفهومين مترابطين، مفهوم أزمات السياسات<sup>(xxiii)</sup> ومفهوم تغييرات النماذج النظرية المهيمنة<sup>(xxiv)</sup> لوصف ما يجري في العمل العام من تتابع أطوار الانقطاع والتوازنات العابرة.

توجد أزمة سياسات "حين تكون المخزونات المعرفية والمعيارية والشرعية والصورة المؤسساتية وتوازن علاقات القوى المعهودة قد صارت محل طعن بسبب تراكم التشوهات في المنظومة الفرعية للسياسة العامة المعنية"<sup>(xxv)</sup>. ويراد بالتشوه أو العيب هنا "تلك المشاكل التي تظهر في المنظومة الفرعية فجأة ولا يتم التوصل إلى تأويلها ومعالجتها أو فهمها بالخطط المعرفية والمعيارية وبمنظومة العمل القائمة"<sup>(xxvi)</sup>. هذه التشوهات التي تعرض في السياسة العامة متعددة متنوعة الأصناف ولكنها تبدو دائما في صورة ظاهرة أو جملة ظواهر عجزت الدولة عن معالجتها وصارت مشاكل بنظر الفاعلين من العموميين والخواص في قطاع معين. فهي إذاً بحاجة إلى تصحيح وإلى عمليات ضبط واسعة بهذا القدر أو ذلك في المخزون المعرفي الإدراكي والمعياري الشرعي الذي يحدد إطار العمل العام وطرائق القيام به، وتتطلب أيضا إعادة ضبط التوازنات المؤسساتية وطبيعة التبادلات الاجتماعية

الداخلة في سير السياسة العامة.

ثم جاءت الأزمة الاقتصادية الناجمة عن الصدمة النفطية الأولى والثانية فولدت جملة من "التشوّهات" والعيوب عجلت بأزمة النموذج الكينزي كلية. كان هذا في بلدان غربية عدة ولكن حالة بريطانيا هي التي خصها بيتر هول بدراسة وافية وتحليل مفصل. في هذه البلاد بين الباحث أن الردود الأولى المعتمدة لمعالجة عواقب الصدمة النفطية الأولى ترجمت تمسك الفواعل السياسية الإدارية الرئيسية تمسكا شديدا بالتصورات والتعاليم المتضمنة في المذهب الكينزي جعلهم يقدمون "أجوبة" آلية ويتخذون إجراءات انتهت إلى الفشل. وتبع ذلك تراكم العيوب فعجل بتبلور مزدوج، تبلور نموذج منافس وتبلور صورة جديدة للفاعلين، فأدى ذلك شيئا فشيئا إلى تكريس الاختيار النقدي. ومع قدوم الحكومات المحافظة البريطانية والأمريكية في أول الثمانينات جاءت رؤى جديدة للاقتصاد صبغت الأساسيات تكريس منطق السوق، فأحدثت بالتدرج رسما جديدا للحدود الشرعية في عمل الدولة وتقديم عدد من الفواعل الاجتماعية على رأسهم المقاولون، وأقرت الاستعمال الإجباري لأدوات أخرى مثل الاستخدام المتغير لسعر الفائدة من أجل مراقبة الكتلة النقدية ومكافحة التضخم وتحرير الأسواق والحث على تحرير المبادلات الدولية. وهكذا صارت الهيمنة للنموذج النقدي فأدت قليلا قليلا إلى تعديل العمل العام في أغلب منظوماته الفرعية، وصارت القطاعات المختلفة مطالبة بترتيب أوضاعها وتغيير سلوكياتها على أساس معايير العمل الجديدة المطبقة في عمل الحكومة.

### تفسيرات جامعة لدور الفاعلين والعوامل الباطنية والخارجية

أصحاب المؤسسات الجديدة من محلي السياسات العامة يركزون كما تقدم على دور المؤسسات في سد الطريق أمام التغيير وفي سكون السياسات الجارية، إلا أن مسألة التغيير ليست مهمة تماما في أعمالهم، فهم يقولون بأن ما ذكروه من عقبات مؤسسية يمكن تجاوزها أحيانا فيحدث التغيير في العمل العام، وهو عندهم تغيير يكون دائما بطيئا تدريجيا نتيجة تعديلات محدودة متتالية. وتتميز أعمال هؤلاء المؤسساتيين الجدد بأنها تعتبر في تحليلها جميع أصناف المتغيرات المفسرة للتغيير، من دور الفاعلين إلى العوامل الباطنية والخارجية جميعا.

الأولى إستراتيجية إخفاء الإصلاحات<sup>(xxvii)</sup> بشديد التعقيد التقني وبإدخال تغييرات في الهامش، وبنقل الآثار على مر الزمن فتكون آثارا ضعيفة في الأمد القريب وأثارا مؤجلة قوية في الأمد المتوسط والبعيد. والثانية إستراتيجية تقسيم من يتوقع معارضتهم<sup>(xxviii)</sup> بتقطيع آثار التغيير كأن يكون ذلك مثلا بإصلاح منظومات التقاعد في القطاع العام وفي القطاع الخاص إصلاحا منفصلا ومتميزا في وقته وآثاره. وأما الثالثة فهي إستراتيجية التعويض<sup>(xxix)</sup>، بمنح الذين يتحملون تكلفة التغيير أشياء مقابلة فيكون ذلك مثلا بالزيادة في طول مدة الاشتراك مع السماح لبعض الفئات بالحصول على تقاعد مسبق.

وُدُرست مسألة التغيير في السياسة العامة رغم الموانع المؤسسية المعرّقة له دراسة منظمة وافية من قبل باحثين آخرين من أصحاب المؤسسات الجديدة على رأسهم ويليام ستريك وكاتلين تيلين<sup>(xxx)</sup>. أعمال هذا الباحث وهذه الباحثة شددت على الإستراتيجيات التأسيسية التي يأخذ بها الفاعلون وعلى أثرها الكبير في التغيير التدريجي للسياسات.

وخلافا لعادة الأعمال التراكمية والمؤسساتية الجديدة في تقديم التغييرات القليلة البطيئة ركز الباحثان ستريك وتيلين على أهمية التغييرات التي تعرض في السياسة العامة بفعل التراكم التدريجي لترتيبات كثيرا ما تكون غير محسوسة وخافية على رأي العين، وسُمي نمط التغيير هذا بالتحول التدريجي. وللوقوف على تفاصيل العمليات المنتجة لهذا التحول التدريجي اتجه اهتمامهما إلى النظر في كيفية تغيير ممارسات الفاعلين ضمن إطار مؤسسي محتفظ باستقراره. فعندهما إذاً أن التغيير الذي يتم شيئا فشيئا يكون نتاج تحولات في منطق الفاعلين وفي ممارساتهم ضمن مؤسسات قائمة. في هذا الإطار ذكر ستريك وتيلين خمس طرائق مختلفة في التغيير التدريجي منتجة لتحولات مهمة في سياسة عامة بعينها.

الأولى طريقة الانتقال<sup>(xxxi)</sup>، وقوامها إعادة اكتشاف أو تنشيط لأساليب في العمل مهمة ومهمشة لكنها

لا تزال كامنة في أحشاء النظام المؤسسي. ويوجد لون آخر من التغيير بطريقة الانتقال هذه تمثله حالات إدخال ممارسات مؤسسية مستوردة من بلدان أخرى أو من ميادين أخرى. في هذه الطريقة تكون المحركات الداخلية للسياسة محمولة من قبل فاعلين إما لأن مصالحهم صارت متناقضة مع الممارسات الجارية وإما أنهم يريدون اختبار أساليب عمل جديدة ضمن المؤسسات القائمة، ربما من أجل التكيف مع مستجدات خارجية في ميدان السياسة العامة.

والطريقة الثانية في التحول تدريجياً طريقة التكديس<sup>(xxxii)</sup>. العملية هنا تتم بإضافة منظومات جديدة في حواشي المؤسسات القائمة، فتزيد أهمية هذه المنظومات شيئاً فشيئاً وتتهراً المنظومات المهيمنة. الآلية الأساسية التي تحقق التغيير في هذا النمط آلية النمو التفاضلي، إذ تنمو المنظومات الجديدة نمواً كبيراً وتصاب المنظومات القديمة بأفول تدريجي حتى تترك مكانها للجديدة.

الطريقة الثالثة هي الانحراف<sup>(xxxiii)</sup>. مدار الأمر هنا عدم تكييف متعدد لمنظومة مؤسسية معينة مع سياق جديد يفرض تعديل المؤسسات القائمة، فيؤدي ذلك التفاوت بين المؤسسات القائمة من جهة والسياق الجديد من جهة أخرى إلى إضعاف الأولى إضعافاً متزايداً حتى تجد نفسها وقد بليت وانقرضت وحلت محلها تدريجياً مؤسسات جديدة.

الطريقة الرابعة هي التغيير بالتبديل<sup>(xxxiv)</sup>، ويتعلق الأمر هنا بإعادة توجيه المؤسسات القائمة نحو أهداف جديدة أو وظائف جديدة. عملية التغيير هنا تنشأ من تفاوت متزايد بين القواعد المؤسسية وبين تطبيقها في الواقع، بمساعدة عوامل أخرى منها غموض هذه القواعد لكونها في الغالب ناتجة من تسويات، وبمساعدة أيضاً من معطيات السياق الجديد.

وأما النمط الخامس فسمي الإنهاك<sup>(xxxv)</sup>. في هذا النمط يعتري المؤسسات القائمة إعياء شديد فتنتقل بداخلها عملية تدمير ذاتي تؤدي بالتدريج إلى انقراضها. هنا يتعلق الأمر بعملية تدمير ذاتي لمؤسسات صارت عاجزة عن تأطير سياق جديد.

### تفسير التغيير بالتركيز على دور الفاعلين

دور الفاعلين في إحداث التغيير لم يهمل تماماً في المقاربات المتقدمة، فهو حاضر بدرجات متفاوتة في معظمها إلا أن الفاعلين لم يتخذوا في هذه المقاربات موضوعاً لتحليل خاص بهم. فيما يلي نستعرض مقاربات أخرى قدمت دور الفاعلين في التغيير على سواه من المتغيرات. كاتلين تيلين التي عرضنا مقولاتها في أنماط التحول المؤسسي ودور الفاعلين فيه عادت إلى موضوع التغيير أو بالأصح بقيت معه في كتاب ثان صدر عام 2010 (الأول كان سنة 2005) بإشراف مشترك لها مع الباحث جيمس ماهوني<sup>(xxxvi)</sup>. في هذه المرة جعلت الباحثة من الفاعلين محورا أساسياً لتحليل التغيير، فميزت بين أربع فئات من الفاعلين الحاملين للتغيير بداخل المؤسسات نفسها وهم بتسمياتها: الفاعلون المتمردون<sup>(xxxvii)</sup>، يمثلون الجماعات المحرومة؛ والفاعلون المتطفلون<sup>(xxxviii)</sup>، هؤلاء يستعملون المؤسسات من أجل مآربهم الخاصة؛ والفاعلون المخربون<sup>(xxxix)</sup> من حاملي التغيير بداخل المؤسسات؛ والفاعلون الانتهازيون<sup>(xl)</sup> من ذوي المواقف الغامضة.

طبيعة الأدوار المختلفة التي تقوم بها هذه الفئات من الفواعل في التحويل تتوقف على ثلاثة عناصر هي قوة فواعل النقض<sup>(xli)</sup>، وقدرة المؤسسات على تطبيق القرارات، ووجود التحالفات مع فواعل آخرين أو انعدامها. فواعل النقض، هذا المفهوم عرفه جورج تسيبليس هكذا: "هم فواعل أفراد أو جماعات لا بد من موافقتهم لتعديل الوضع القائم. ويتبع ذلك أن كل تغيير يقتضي موافقة بالإجماع من قبل جميع فواعل النقض"<sup>(xlii)</sup>. كل نظام سياسي وكل نظام مؤسسي خاصة يمنح فواعل معينة هذا الامتياز المتمثل في القدرة على منع أي إصلاح لا يرضونه. بالاعتماد على التمييز بين هذه الفئات من الفواعل واعتبار العناصر الثلاثة المتقدمة تمكنت الباحثة من تفسير صنف التغيير الذي يكون على حسب الحالة بإحدى الطرق التي سبق بيانها، يعني بطريق الانتقال أو التكديس أو الانحراف أو التبديل أو الإنهاك.

وتوجد دراسات عملت على تحليل دور الفواعل الجماعية في التغيير. باتريك هاستنوفيل اهتم بدراسة هذه الفواعل الجماعية بنظرة سوسبولوجية مركزة ولاسيما فئة منهم سماها الفواعل الجماعية حاملة البرامج<sup>(xliii)</sup>. هذه الفئة من الفواعل تؤدي في تحليل الباحث دورا في التغيير أساسيا للغاية من خلال مشاركتهم الواسعة في بناء المشاكل وفي تحديد قواعد العمل وتسطير الأهداف التي تتخذ التشريعات باسمها، وإنشاء الحجج التي تُسند الحلول المختلفة المعلنة. وأهم ما في الأمر بشأن هذا الصنف من الفاعلين أنهم يقومون بإحداث التغيير مباشرة حين يتمكنون من فرض أنفسهم والتغلب على غيرهم من الفاعلين. وذكر هاستنوفيل جملة من السمات المميزة لهذه الفواعل الجماعية المالكة لبرامج<sup>(xliiv)</sup>. فهي مهيكلة جيدا حول برنامج تغيير شامل في السياسة العامة، وهي بوجه الخصوص حائزة لمواقع سلطة تتيح لها مشاركة مباشرة في القرار. ويجمع هؤلاء الفواعل برنامج للتغيير يتضمن توجهات جديدة وتحديدًا للمشاكل جديدا ومبادئ توفير الشرعية لها، وفيه أيضا اقتراحات عمل قائمة على تحويل قواعد اللعبة المؤسساتية وإدخال أدوات جديدة في العمل العام. وهم مالكون لموارد كافية تسمح لهم بتوجيه العمل العام وتحديد محتواه. ومن العناصر المميزة لهم أيضا وهو مهم أن مضاعفة مواردهم تعتبر عندهم رهانا للتغيير وشرطا له جميعا، لأن تقوية موقعهم في السلطة يسمح لهم بإنجاز التغيير وتوسيع محتواه.

### المتغير السياسي ونافذة الفرصة وتغيير السياسات العامة

المقاربات المتقدمة تفسر التغيير في السياسة العامة بعوامل متنوعة وفي بعضها شيء من الاعتبار للمتغير السياسي من دون أن يكون هذا المتغير محور التفسير فيها. فيما يلي نعرض مقارنة تمنح المتغير السياسي - السياسة هنا بمعنى المنافسة والصراع من أجل السلطة - دورا أساسيا في تغيير سياسات عامة بعينها. وليس المقصود في هذه المقاربة التغييرات التدريجية القليلة وإنما هي التغييرات غير التدريجية التي تعدل العمل العام تعديلا واسعا في زمن قصير نسبيا.

هذه المقاربة التي تمنح المتغير السياسي دورا مهما قادرا على أن يعمل عمله ويحدث آثاره التحويلية بصورة مستقلة نسبيا عن العوامل الأخرى معتمدة على مفهوم مشهور وكثير الفائدة في تحليل السياسات العامة هو مفهوم نافذة الفرصة<sup>(xiv)</sup>. هذا المفهوم أنشأه الباحث كينغدون حين وضع نموذج المتعلق بعملية إدراج المشاكل في جدول أعمال السياسة واتخاذ القرار بشأنها<sup>(xlv)</sup>.

مفهوم نافذة الفرصة في العلوم السياسية يدل على ظرف سياسي خاص ملائم جدا للإصلاحات. في مدة هذا الظرف يحدث تعليق أو توقف للظروف العادية التي يجري فيها العمل العام. العبارة مستعارة من مجال التجارب الفضائية، استعملها كينغدون بالقياس على "نافذة الإطلاق"<sup>(xlvii)</sup> لتشبيه عملية التسجيل في جدول أعمال السياسة بإرسال المهمة الفضائية الذي لا يمكن أن يتم إلا خلال برهة زمنية قصيرة حين تكون الكواكب مصطفة، فإذا لم ترسل المهمة في أثناء نافذة الإطلاق هذه لزم الانتظار حتى قدوم الفرصة المقبلة. بشأن نافذة الفرصة السياسية لا يتعلق الأمر طبعاً بكواكب ولكنه متعلق بما سماه "تيارات" ينبغي أن نلتقي فيما بينها.

في الظروف العادية وهي السائدة في المجال السياسي تكون هذه التيارات مستقل بعضها عن بعض نسبيا، كل منها يجري وتتطور أحداثه وفق منطق وإيقاع زمني وقواعد خاصة به. والظاهرة الأهم تحدث عندما تلتقي هذه التيارات الثلاثة، يعني حين نكون أمام مشاكل موصولة ببدائل اختيار تحملها فواعل سياسية متحمسة للعمل، فيولد هذا فرصة اختيار لإصلاحات واسعة النطاق. وهذا الارتباط الخاص بين التيارات الثلاثة واجتماعها في وقت واحد هو الذي يفتح ما سماه كينغدون "نافذة الفرصة" يعني ظرفا مواتيا لانتقال المشاكل من جدول الأعمال الحكومي الذي يضم المواضيع التي تشد انتباه الحكومة من دون قرار بشأنها إلى جدول أعمال القرار، أي قائمة المواضيع المترجمة بقرارات فعلية.

نوافذ الفرصة هذه التي تنفتح عند اجتماع التيارات الثلاثة لا تلبث أن تتغلق بسرعة على قول كينغدون إذا لم يتمكن الفاعلون من الانتقال إلى العمل أو صارت الأحداث التي سببت انفتاحها ليست من مواضيع الساعة أو لم يوجد بديل جاهز يتخذ قرار بشأنه. ومع ذلك يرى كينغدون أنه وإن كانت هذه النوافذ نادرة فإن "التغييرات

الواسعة في السياسة العامة تنتج من ظهور هذه الفرص<sup>(xlviii)</sup>.

بشأن العوامل المسببة لالتقاء التيارات الثلاثة وانفتاح نافذة الفرصة بالنتيجة ذكر كينغدون أن هذا كثيرا ما يكون حين تصل حكومة جديدة إلى السلطة عقب الفوز بانتخابات، ولكن العوامل المولدة لمثل هذا الوضع متنوعة فقد تكون أحداثا أمنية قوية التأثير واسعة المدى كعمليات 11 سبتمبر 2001 بأمریکا مثلا. إلا أن انفتاح نافذة يبقى غير قابل للتوقع ويبقى العنصر السياسي المسبب المباشر له عرضيا احتماليا، فقد يكون كارثة طبيعية كالفيضانات وقد يكون أحداثا أمنية قوية وقد يكون موجة غضب شديدة، الخ.

\*\*\*

ونعود في الأخير إلى جملة ما تقدم عرضه من المقولات والمقاربات لنسجل ثلاث نقاط تبدو أساسية لتحليل التغير في السياسة العامة. الأولى أنه لا بد من إدراج تحليل التغير ضمن فترة زمنية متوسطة أو طويلة الأمد، وذلك أن التغير لا يحدث أنيا لأنه بحاجة إلى شروط كثيرة على رأسها صياغة برنامج تغير متماسك وإعداد إستراتيجية فعالة لإنجازه. والثانية أن العمل العام لا يسير على خط مستقيم من التطور ولا أنه خاضع لمراجعة شاملة دورية منتظمة، ولكنه بحد ذلك يسير بإيقاع مختلف متغير قوامه تتابع عرضي احتمالي لأطوار "عادية" متميزة باستقرار نسبي ولحظات "غير عادية" يعني فترات قصيرة تحدث فيها طبيعة مختلفة في مداها وشدتها وفي مدة وقوعها. والنقطة الثالثة أن التعدد والتنوع في مقاربات التغير وفي نماذج تحليله يدعونا إلى اعتبار جملة من العوامل والمتغيرات، الناشئة في باطن السياسة العامة والآتية من خارجها، التي مصدرها الفاعلون وأرصدتهم المعرفية والمعيارية المتعلقة بالسياسة العامة أو الناجمة عن تطورات سياسية خالصة في المجال المؤسسي وفي الحركة الاجتماعية عامة.

- (i) P. Muller, *Les politiques publiques*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 2009, p. 69.
- (ii) P. Hall, *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986 ; P. Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, 1993, no. 3, pp. 275-296.
- (iii) P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, pp. 245-246.
- (iv) *Ibid*, p. 247
- (v) P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton UP, 2004, pp. 82-90.
- (vi) L'effet cumulatif.
- (vii) L'effet de seuil.
- (viii) L'effet d'enchaînement.
- (ix) بالإنجليزية Increasing returns وبالفرنسية Rendements croissants
- (x) يصح هذا خاصة في البلدان الغربية باعتبارنا.
- (xi) L'apprentissage.
- (xii) H. Heclou, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 306.
- (xiii) C. Bennett, Howlett, « The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Chang' », *Policy Sciences*, 25, 3, 1992, pp. 275-294.
- (xiv) Government learning.
- (xv) Lesson-drawing
- (xvi) Social learning.
- (xvii) S. D. Krasner, « Approaches to the State : Alternatives, Conceptions and Historical Dynamics », *Comparative Politics*, 16, 1984, 2, pp. 223-246.
- (xviii) بالإنجليزية Punctuated equilibrium وترجمته الفرنسية المستعملة Équilibre ponctué أو Équilibre interrompu
- (xix) J. True, B. Jones, F. Baumgartner, « Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policy-Making' » dans Sabatier (dir.), 1999, p. 101.
- (xx) Cf. F. Baumgartner et B. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, pp. 59-82.
- (xxi) T. S. Kuhn, *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 197.
- (xxii) نستعمل هذه العبارة مقابلاً لمصطلح Paradigme
- (xxiii) Les crises de politiques.
- (xxiv) Les changements de paradigmes.
- (xxv) Muller et Surel, *L'analyse des politiques publiques*, .... P. 138.
- (xxvi) *Ibid*.
- (xxvii) La dissimulation des réformes.
- (xxviii) La division des opposants.
- (xxix) La compensation.
- (xxx) W. Streeck, K. Thelen, « Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies », dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, 2005, p. 1-39.
- (xxxi) Displacement, déplacement.
- (xxxii) Layiring, empilement.
- (xxxiii) Drift, la dérive.
- (xxxiv) Conversion, la conversion.
- (xxxv) Exhaustion, l'épuisement.
- (xxxvi) J. Mahoney, K. Thelen, « Theory of Gradual Institutional Change » dans J. MAHONEY et K. THELEN (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge UP, 2010, pp. 1-37.
- (xxxvii) Les acteurs insurrectionnels.
- (xxxviii) Les acteurs symbiotiques.
- (xxxix) Les acteurs subversifs.
- (xl) Les acteurs opportunistes.
- (xli) Veto player, l'acteur véto.

- 
- <sup>(xlii)</sup> G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, Russel Sage Foundation, 2002, p. 19.
- <sup>(xliii)</sup> Les acteurs programmatiques.
- <sup>(xliv)</sup> P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, op. cit. pp. 270-271.
- <sup>(xlv)</sup> Policy window, la fenêtre d'opportunité.
- <sup>(xlvi)</sup> J W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Publics Policies*, op. cit., 1984.
- <sup>(xlvii)</sup> La fenêtre de tir.
- <sup>(xlviii)</sup> Kingdon, *op. cit.*, p. 175.