

نقل السياسات العامة: مقارنة نظرية في الإدارة العامة

**POLICY TRANSFER: A THEORETICAL APPROACH OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

تاريخ النشر: 2022/12/01

تاريخ القبول: 2022/11/21

تاريخ الاستلام: 2022/10/15

د. عياد طاهر بن اسماعيل¹

¹ استاذ الإدارة العامة المشارك، كلية الاقتصاد، جامعة بنغازي، ليبيا، ayad.benismail@uob.edu.ly

الملخص

تتناول الورقة مفهوم نقل السياسات العامة كجزء من دراسات الإدارة العامة والسياسة العامة، وتستكشف هذه الورقة مفهوم نقل السياسات العامة بوصفه إطار تحليلي يستطيع من خلاله صانعو السياسات العامة التعلم والنقل من التجارب الدولية الناجحة لتحقيق الاهداف المطلوبة وتحسين اداء الحكومة. على وجه التحديد، تناقش وبشكل نقدي كيفية نقل السياسات والممارسات الإدارية من دولة إلى أخرى لإيجاد حلّ للوضع القائم، ورسم الدروس المستفادة من أفضل الممارسات لتجنب السياسات غير الفعالة وفق الإطار التحليلي لنقل السياسات الذي وضعه دولويتز ومارش. توصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات المتعلقة بأهمية التعلم والنقل من الخبرات الناجحة من دول أخرى لأن نقل السياسات العامة والترتيبات الإدارية التي وضعت ونفذت في بيئات أخرى أصبحت ظاهرة و واسعة الانتشار بين الدول المتقدمة والدول النامية. علاوة على ذلك، تبرز الدراسة أهمية تبعية المسار لفهم العوامل المؤثرة في نجاح ونقل السياسات العامة او فشلها.

الكلمات المفتاحية: نقل السياسة؛ تعلم السياسات؛ السياسات العامة؛ الإدارة العامة.

ABSTRACT

Policy transfer is part of public administration and public policy literature. This article explores the concept of policy transfer as a broad conceptual framework in which policy-makers can learn from one another during the policy-making process. Specifically, it critically examines Dolowitz and Marsh's framework of the macro-level context of policy transfer in investigating how to transfer public policies and practices from one state to another in accordance with the analytical framework developed by Dolowitz and March. This study arrives at a set of conclusions relating to the importance of learning and transferring successful experiences from other countries because the transfer of public policies and administrative arrangements developed and implemented in other environments has become a widespread phenomenon between developed and developing countries. Moreover, the study concludes by highlighting the importance of path dependency which will lead to a better understanding of the opportunities and constraints in the transfer of public policies.

Keywords: Policy transfer; Policy transfer; Public Policy; Public Administration.

1. المقدمة

يشهد العالم تطور كبير في التحول إلى الديمقراطية والاتصالات والمواصلات والاقتصاد والتكتلات الاقتصادية والمنظمات الدولية والإقليمية ، وقد شكلت هذه التطورات ظاهرة العولمة وأصبحت الدولة الوطنية جزءاً من المجتمع الدولي . وبفعل ظاهرة العولمة أصبح صناع السياسة العامة ينظرون إلى الخبرات الأجنبية للتعلم منها ، ونقل تجاربها بهدف تحسين أداء المؤسسات والسياسات والبرامج العامة، وإيجاد الحلول الممكنة لمواجهة المشاكل (Rose,2005) .

أصبح مفهوم نقل السياسة Policy Transfer أو تعلم السياسات Policy Learning محل اهتمام كبير من الأكاديميين، وصناع القرار في المجتمعات المتقدمة والنامية، فهو يقوم على افتراض أن صناع السياسة العامة يتجهون إلى التعلم من الخبرات الأجنبية لإيجاد حل للوضع القائم، ورسم الدروس المستفادة من أفضل الممارسات Best Practices لتجنب السياسات غير الفعالة (Common,2001) .

وقد شهدت دراسات نقل السياسات أو تعلم السياسات تطوراً كبيراً بين دول العالم سواء كان بين الدول المتقدمة أو بين الدول النامية والدول المتقدمة. سلط إيفانز الضوء على مفهوم نقل السياسة بأنه نظرية لتنمية السياسات، في هذه الحالة يُنظر إلى تحليل نقل السياسات على أنه المعرفة بالمؤسسات أو السياسات أو الترتيبات الإدارية التي تطبقها الحكومة لتطوير مؤسساتها أو ترتيباتها الإدارية (Evans,2004:10). قام كل من دولويتز ومارش بإجراء دراسة بعنوان "التعليم من الخارج: دور نقل السياسة في صنع السياسات"، وهو بحث أكاديمي يركز على القضايا المتعلقة بمن يشارك في نقل السياسة، وما الذي يتم نقله، والمكان الذي تنقل منه وإليه السياسة، ودرجات النقل والقيود المفروضة عليه، ومدى نجاح السياسة فور نقلها (Dolowitz and Marsh , 2000).

وقد جاءت السمات الأكثر تميزاً لتطوير هذا المجال من العالم الغربي الذي أسهم إسهاماً كبيراً في هذا المجال من مجالات الدراسة. يرى إيفانز أن الأدبيات المتعلقة بتحليل نقل السياسات يمكن تنظيمها في مدرستين: المدرسة الأولى لا تستخدم مفهوم نقل السياسة بشكل مباشر ولكنها تربطه بمفاهيم عملية التعلم الموجه نحو السياسة العامة وتشمل مفاهيم التقارب والممارسة القائمة على الأدلة ورسم الدروس، أما المدرسة الثانية فتستخدم مفهوم نقل السياسة بشكل مباشر (Evans,2006:480).

تحاول الورقة فهم بعض الأطر التفسيرية لنقل السياسات العامة كخيار رشيد وعقلاني لحكومة ما للتعامل مع مشكلات السياسات العامة والترتيبات الإدارية من خلال التعلم والنقل من التجارب الدولية الناجحة لتحقيق الأهداف المطلوبة وتحسين أداء الحكومة، من خلال تحليل الأسس المفاهيمية والافتراضات الأساسية للإطار التحليلي لدولويتز ومارش والرد على بعض أوجه القصور التي توجه إليه بوصفه غير مرتبط بالواقع ولا يقدم تفسير لفشل عملية نقل السياسات والعوامل التي تقف وراء عمليات التغيير للسياسات العامة.

وترتيباً على ما سبق تطرح الورقة السؤال التالي: كيفية نقل السياسات والممارسات الإدارية من دولة إلى آخر وفق الإطار التحليلي لنقل السياسات الذي وضعه دولويتز ومارش؟ ومن أجل تحقيق هدف الورقة تم استخدام المنهج الاستقرائي حيث قام البحث بدراسة بحثية مكتوبة للوقوف على المصادر الأساسية والمتعلقة بالموضوع والحالات التطبيقية لنقل السياسات العامة للوصول إلى التفسيرات والاستنتاجات.

سنحاول دراسة الموضوع من خلال الاجزاء التالية: يتناول الجزء الثاني مفهوم العولمة بهدف فهم كيف أدت العولمة الى تسهيل التقارب و التفاعل بين الدول، ومشاركة الحكومات في عمليات نقل السياسات العامة من أجل تبني تجارب وممارسات ناجحة من الدول الأخرى. وفي الجزء الثالث من الورقة نتناول الاسس المفاهيمية والمنطلقات النظرية لمفهوم نقل السياسات العامة وتحليلها و آليات نقل السياسات العامة والترتيبات الإدارية من خلال تناول الشروط التي يمكن أن تسهل أو تعيق عمليات نقل السياسات العامة، وكيفية نقل السياسات والمؤسسات من دولة إلى أخرى من خلال الإطار التحليلي الذي وضعه دولويتز و مارش للاستفادة من التجارب الناجحة ويمثل في نفس الوقت دافعاً أو محركاً لصانعي القرار لتغيير الوضع القائم وماهي الانتقادات للإطار التحليلي لنقل السياسات. وفي الجزء الرابع، سيناقد مفهوم تبعية المسار كأداة محورية في فهم ديناميكيات نقل السياسات العامة لأن نقل السياسات العامة يحدث في مسارات محاطة بظروف قد تتضمن مقاومة للسياسات او الترتيبات الجديدة. وتختتم الدراسة ببعض الملاحظات بشأن نقل السياسات العامة والترتيبات الإدارية.

2- مفهوم العولمة:

يقدم سودربيرغ وآخرون تعريفاً لمفهوم العولمة من خلال ثلاثة مفاهيم وهي: المفهوم الأساسي للعولمة ويشير إلى اتجاه الدولة الوطنية للانتقال إلى عالم بلا حدود، ويترب على ذلك أن الحكومات الوطنية تكيف نفسها مع الظروف العالمية، وهذه الطريقة تفقد قدرتها المطلقة على اتخاذ بعض القرارات وفقاً للظروف الوطنية أو المحلية، أما المفهوم الثاني فيشير إلى نمو التجارة الدولية والتطور التكنولوجي والشركات المتعددة الجنسية. أما المفهوم الثالث فيشير إلى أن الدولة القومية تصبح جزء من شبكات السياسة العالمية، وهو يعني أن التعاون بين الدول يؤدي إلى إنشاء المعاهدات والمنظمات الحكومية الدولية والمعايير المشتركة، والثقافة، كذلك يشير إلى أن العالم شهد تطوراً سريعاً في الهياكل والعمليات الرسمية وغير الرسمية خارج الحدود التقليدية المعروفة (Soederberg, et al, 2005 : 5-6).

ومن التعريفات الواردة أعلاه، يتضح أن العولمة أدت إلى خلق أوضاع جديدة في العالم مثل النمو السريع للمنظمات الرسمية وغير الرسمية على الصعيدين الوطني والدولي وتحرير السوق، ورفع القيود والخصخصة. يشير كومن بأن العولمة أحدثت تغييراً في طبيعة الدولة، كنتيجة لاستجابة الإدارة العامة للبيئة العالمية، وبمعنى آخر إن دور الدولة كلاعب أساسي تضاعف بفعل العولمة كنتيجة منطقية لبروز عدد متزايد من الفاعلين في العملية السياسية كمراكز الأبحاث والنخب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني، التي هي أكثر انفتاحاً على تجارب الإصلاح في العالم، ومن ثم يكونون أكثر الدافعين نحو نقل الخبرات الأجنبية لمواجهة الوضع القائم (Common, 2001:6)، كما أشارت بعض الدراسات إلى أن العديد من دول العالم المتقدم والنامي قد غيرت هيكل الإدارة العامة من النموذج التقليدي للإدارة العامة إلى نموذج الإدارة العامة الجديدة New public Management الذي يطلق عليه اختصاراً NPM نتيجة لتزايد دور العولمة التي أدت إلى بروز أنموذج الإدارة العامة الجديدة في إدارة الدولة، هذا النموذج الجديد أدى إلى تغيير طبيعة الدولة والإدارة العامة من دولة إدارة الرفاهية إلى إدارة دولة تقوم على إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص، والشركات المتعددة الجنسية، والمؤسسات الدولية، ومؤسسات المجتمع المدني (Cope et al, 2004).

من الواضح أن العولمة جعلت نقل السياسات العامة بين الدول سمة رئيسية في الدولة المعاصرة بفعل تأثير العولمة من خلال الضغوط الاجتماعية والاقتصادية العالمية على النخب الوطنية لتبني الإصلاح الإداري وخلق الظروف اللازمة لتعزيز أجندة إصلاح الإدارة العامة. فالتطورات السريعة في الاتصالات والنقل والمواصلات والاقتصاد الدولي والمنظمات الدولية كنتيجة للعولمة، أدت إلى تسهيل التقارب و التفاعل بين الدول، ومشاركة الحكومات في عمليات نقل السياسات العامة من أجل تبني تجارب وممارسات ناجحة من الدول الأخرى.

3- الاسس المفاهيمية والمنطلقات النظرية لمفهوم نقل السياسات العامة:

لقد شهد العالم تقدما سريعا في مجال الاتصالات، والنقل، والاقتصاد، والمؤسسات الدولية، وقد أدت هذه التطورات إلى اهتمام الأكاديميين وصانعو القرار إلى التركيز على نقل السياسات أو تعلم السياسات بين الدول . وفي محاولة لتأصيل مفهوم نقل السياسات العامة وربطها بالعولمة و اهميتها بعمليات صنع السياسة العامة، يقدم دولويتز ومارش تبريرا لأهمية نقل السياسات لسببين وهما: الأول يتعلق بالعولمة التي أدت إلى انفتاح الحدود بين الدول وما ترتب على ذلك من جعل الدول المتقدمة والنامية مترابطة وزيادة الاعتمادية بين الدول لمعالجة القضايا المختلفة ، وهذا جعل من الصعب على الدولة عزل نفسها عن النظام الاقتصادي العالمي. والسبب الثاني أن تطور وسائل الاتصال جعل انتشار الأفكار والمعارف أسهل بين الدول، بالإضافة إلى زيادة دور وكالات الأمم المتحدة من خلال نشر متطلبات الإصلاح الهيكلي كالخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص والبرامج التدريبية والخطط للارتقاء بالمؤسسات الإدارية والسياسات العامة (Dolowitz and Marsh, 2000: 6-7).

كما يشير مارتينيز إلى أهمية مفهوم نقل السياسات العامة من خلال تتابع عمليات نقل السياسات العامة والترتيبات الإدارية بين الدول الصناعية واهتمام الباحثين بالمفاهيم المتعلقة بنقل السياسات العامة وآلياته وشروطه للنجاح (Martínez, 2006: 99).

ونتيجة لتأثير العولمة أصبح صانعو السياسات العامة يبحثون عن الحلول من الخبرة الأجنبية من أجل تعلم كيفية جعل سياسات دولهم تعمل بشكل أفضل، فالفكرة الأساسية لنقل السياسات أو تعلم السياسات يجب أن ينظر إليها على أنها دافع أو تحفيز لصانعي القرار نحو تغيير الوضع القائم (Rose, 2005).

يرى هيل أن نقل السياسات العامة يقدم مساهمة متميزة في دراسة عمليات صنع السياسة العامة وأن موضوع نقل السياسات يمثل دافعا أو محركا لتغيير السياسات العامة خصوصا أن صانعي القرار ينظرون للتجارب الدولية كنموذج لتصميم سياستهم الوطنية (Hill, 2009: 180)، وفي هذا الشأن يشير إيفانز إلى أن نقل السياسة يقع ضمن نظريات التنمية السياسية لاستكشاف المعرفة والهياكل والأدوات التي يطبقها القطاع الحكومي في دولة ما بغية نقلها لقطاع حكومي آخر لتطويره وإصلاحه (Evans, 2004: 10).

ويعرف مفهوم نقل السياسة على أنه عملية نقل أو التعلم من خبرة دولة أو مجموعة دول حول السياسات والترتيبات الإدارية والمؤسسات والبرامج الناجحة لاستخدامها في إصلاح الوضع القائم أو مواجهة مشاكل السياسات العامة في دولة أخرى، وبمعنى آخر استعارة السياسات العامة باستخدام المعرفة الموجودة في نظام إداري ما حول المؤسسات والترتيبات الإدارية لتطوير نظام إداري آخر (Dolowitz & Marsh, 2000: 5)، وبالتالي فإن نقل السياسة العامة في جوهرها العملية التي يتم فيها استخدام المعرفة بكيفية نقل السياسات والترتيبات التي تعمل في نظام

سياسي ما في تطوير حلول مماثلة في نظام سياسي آخر، وللمساعدة في تأطير التحليل، طور دولوتيز و مارش مجموعة من الأسئلة لتقييم المعالجات المتوسطة والصغرى التي تنطوي عليها حركة السياسات والأفكار والتقنيات والمعلومات من نظام سياسي إلى آخر أو من منظمات دولية.

كما يستخدم مصطلح «نقل السياسات» بمفهوم أوسع بأنه لا يقتصر فقط على الاعتماد الفعلي للسياسات والترتيبات الإدارية وإنما يشمل أنشطة تبادل المعارف الرامية إلى استخلاص الدروس، بصرف النظر عما إذا كانت تؤدي إلى اعتماد ممارسات فعلية أم لا، والاهتمام بشكل أساسي في عمليات نقل السياسة الممكنة والعوامل التي تجعل عملية النقل ناجحة (Dabrowski, et al, 2018).

بالإضافة إلى ما سبق، يعتبر نقل السياسات أو تعلم السياسات من التجارب الدولية الناجحة و يمثل خيار رشيد وعقلاني للحكومة، فالمؤسسات العامة والإدارات الحكومية البيروقراطية ليست دائماً لديها الخبراء الذين يمتلكون خبرات للتعامل مع المشكلات التي تواجه مؤسساتهم بشكل ملائم ويحقق الأهداف المطلوبة بصورة تامة، لذلك تلجأ الحكومات للبحث عن حل من خارج مؤسساتها أو من تجارب دولية ناجحة، كما أن المواطنين يتوقعون من الحكومة أفكار جديدة لتحسين أداء الحكومة، هذه التوقعات تدفع صانعي القرار للبحث عن السياسات والبرامج و الخطط الناجحة، و ترتيباً على ما سبق فإن قيام صانعي القرار بتبني سياسات مستخلصة من دروس دولية ناجحة يعد قراراً رشيداً لأنه يتمخض عنه مكاسب و عوائد للمجتمع ، وتجنب السياسات غير الناجحة (Evans , 2004: 3-4).

وفقاً إلى كومن يوجد نوعان من نقل أو تعلم السياسات وهما التعلم أو النقل الطوعي و التعلم أو النقل الإلجباري، فالنقل الطوعي يمثل رد فعل عقلاني تختاره الأطراف الفاعلة طوعاً للبحث عن أفكار جديدة من أجل إصلاح الوضع القائم، فنقل سياسة الطوعي يحدث نتيجة للعولمة التي سمحت للحكومة لمراقبة الابتكارات والإصلاحات في السياسات العامة في جميع أنحاء العالم، فالعولمة تحفز صناع القرار لنسخ أو نقل أو التعلم من السياسات أو البرامج التي تمثل أفضل الممارسات في بلدان أخرى، أما التعلم أو النقل الإلجباري، فيشير إلى فرض برنامج أو إجراءات معينة على الدولة من قبل الجهة المانحة سواء أكانت دولة أو مؤسسة دولية (Common , 2001: p 15).

أما دولوتيز و مارش يصنفون أنواع نقل السياسات إلى:

أ- النقل الطوعي للسياسة العامة:

نقل السياسة الطوعي بأنه رد فعل عقلاني ويحدث في حالة عدم وجود ضغط داخلي أو خارج ، فالنقل النوعي يختاره صانعو القرار للتعامل مع مشاكل السياسة العامة ويحفزهم للبحث عن أفكار جديدة لإصلاح الوضع الراهن، ولكن في بعض الحالات يرتكب صانعي السياسة أخطاء في قرارات نقل السياسة العامة بسبب عدم توافر المعلومات الكافية، ويضيفون بأن النقل النوعي للسياسات العامة قد يتخذ صور المحاكاة، التعلم، النسخ كنتيجة للعولمة التي سمحت للنخب الحكومية بمراقبة ابتكارات السياسات العامة و أفضل الممارسات في جميع أنحاء العالم.

ب- النقل الإجباري للسياسة العامة:

يحدث نقل السياسة العامة الإجباري عندما تكون جهة خارجية تفرض سياسات وترتيبات إدارية على دولة أخرى سياسيا (Dolowitz and Marsh 2000: 14).

يصنف ايفانز النقل الإجباري للسياسات العامة إلى مباشر وغير مباشر، يشير النقل الإجباري غير المباشر للسياسات العامة إلى إجبار الحكومات من خلال المفاوضات مع دولة أخرى أو منظمة دولية إلى إدخال ترتيبات جديدة لتأمين المنح أو القروض، بينما يشير النقل الإجباري المباشر للسياسات العامة إلى عملية يتم فيها إجبار الحكومات على إدخال سياسات أو ترتيبات إدارية (Evans, 2004, 11).

تطرق بينيت الى دوافع سياسية مختلفة تدفع صانعي السياسات إلى الاستفادة من خبرات الدول الأخرى وهي: تهدئة الضغوط الداخلية و المحاكاة بتطبيق نماذج على الواقع و البحث عن أفضل الممارسات (Bennett 1991: 33).

في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي واجهت حكومة تاتشر ارتفاع في مستوى البطالة مما أجبر الحكومة للبحث عن حلول للمشكلة، وتمثلت الاستجابة الأولى للمشكلة في تطوير برامج لمواجهة ارتفاع البطالة ولكن هذه البرامج فشلت في مواجهة المشكلة. ونتيجة للضغوطات الاجتماعية والاقتصادية تبنت الحكومة نقل سياسات عامة من الولايات المتحدة (سياسات العمل على النمط الأمريكي) والتي كانت مزيج من عمليات النقل الطوعية والإجبارية، واستمرت هذه السياسة خلال فترة حكومات تاتشر و بلير، وانخفضت البطالة خلال تلك الفترة وأدى هذا إلى انخفاض في الضغوط الإجبارية وأصبحت العوامل الطوعية أكثر وضوحا (Dolowitz and Marsh, 2000, 14).

وفي مسألة تحديد شروط نقل السياسات العامة، يحدد كومن الشروط التي يمكن أن تسهل أو تعيق عمليات نقل السياسات العامة من خلال تحليل مدى تشابه المشاكل بين المقترض والمقرض ومدى نجاح السياسة العامة وكيفية مقارنة وضع السياسة العامة في دولة المنشأ مع الدولة المراد نقل السياسة إليها، وركز على أن التشابه ليس أساسا كافياً للنقل لأن مقارنة العوامل التي تقف وراء الاختلافات يظل اعتبار مهم من أجل التنبؤ بما يسهل أو يقيد نقل السياسة العامة بين البيئات المختلفة (Common, 2001, 20-22).

يقترح روزفرضيات تسهل عملية نقل السياسات العامة ويمكن تلخيصها كما يلي:

1. تعد البرامج ذات الأهداف الفردية أكثر قابلية للتحويل من البرامج ذات الأهداف المتعددة.
2. كلما كانت المشكلة بسيطة زادت احتمالية حدوث النقل.
3. كلما كانت العلاقة المباشرة بين المشكلة والحل أكثر وضوحاً زادت احتمالية نجاح النقل.
4. كلما قلت الآثار الجانبية لسياسة عامة زادت إمكانية النقل.
5. كلما توافرت كمية كافية من المعلومات حول كيفية عمل برنامج ما في مكان آخر زادت إمكانية نقله.
6. كلما كان من السهل التنبؤ بالنتائج زادت إمكانية النقل (Rose, 1993).

يرى دولويتزو ومارش أن هذه الفرضيات توفر أساساً للبحث المستقبلي ولكن يجب التركيز على العوامل الأخرى التي تتفاعل مع عملية نقل السياسة العامة، فالسياسات السابقة قد تشكل قيود على نقل سياسات وترتيبات إدارية جديدة، وعلاوة على ذلك يعتمد نقل السياسة على ما إذا كان النظام السياسي يمتلك الموارد السياسية والبيروقراطية والاقتصادية لتنفيذ السياسة العامة الجديدة، كما قد تمان ثلاثة عوامل لها تأثير كبير على نجاح أو فشل نقل السياسة العامة:

1- نقل غير مدروس ويكون في حالة عدم توافر المعلومات الكافية حول السياسة والترتيبات الإدارية وكيفية عملها في دولة المنشأ.

2- النقل غير الكامل ويكون عندما لا يتم نقل كل العناصر المهمة بالسياسة العامة في دولة المنشأ مما يترتب عليه فشل عملية النقل.

3- النقل غير المناسب ويكون عندما لا يكون اهتمام كافٍ بالسياقات البيئية السياسية والاقتصادية و الثقافية بين الدولتين (Dolowitz and Marsh,1996: 353).

وتم استخدام العوامل السابقة من قبل دوليتزو ومارش لتحليل نقل برنامج دعم الأطفال (CSA) من الولايات المتحدة الأمريكية إلى الحكومة البريطانية (Dolowitz and Marsh,2000: 17-18).

من الملاحظ ان العوامل السابقة لنجاح او فشل نقل السياسات العامة ركزت بالدرجة الاولى على اشكال النقل ولم تعطي أهمية للعوامل المؤثرة في نجاح نقل السياسات العامة او فشلها.

يتطلب نقل السياسة شروطاً مسبقة و يجب أن تكون موجودة أو يتم إنشاؤها قبل محاولة النقل الفعلي، وتشمل الشروط الهيكلية عمليات اتخاذ القرار وعلاقات القوة وعلاقات السلطة. وهي تشمل أيضاً العمليات والأطر المعيارية، أي الأطر التي يلزم ضبطها مع البلد أو القطاع المحلي/المستفيد. أخيراً، تشمل الشروط المسبقة الظروف الثقافية أو المعرفية، أي تلك التي تعتبر مهمة جداً حتى أكثر أهمية من الظروف الهيكلية (Zhang, and Yu, 2019:5-6).

تعكس الأطر النظرية حول نقل السياسة كيفية تصور نقل السياسات والترتيبات الإدارية من بلد إلى آخر فإن الإطار التحليلي الذي وضعه دولويتزو ومارش يقترح عدة سمات تجعل تحليل نقل السياسة أكثر واقعية ومنهجية. تم تطوير نماذج مختلفة لتحليل نقل السياسة العامة بما في ذلك نموذج تم تطويره بواسطة دوليتزو ومارش والذي يستخدم على نطاق واسع في دراسات عمليات السياسة العامة (Evans, 2009) وما يميز هذا النموذج أنه يجمع بين نقل السياسة وتعلم السياسات والدروس في إطار مفهوم أوسع.

تم تنظيم هذا الإطار حول مجموعة من الاسئلة والتفسيرات حول اسباب وعمليات نقل السياسات العامة كمتغير تابع أو مستقل:

➤ لماذا يشارك الفاعلون في نقل السياسة؟

➤ من هم الفاعلون الرئيسيون المشاركون في عملية نقل السياسة؟

➤ ما الذي تم نقله؟ من أين يتم استخلاص الدروس؟

➤ ما هي درجات النقل المختلفة؟

➤ ما هي العوامل التي تعيق أو تسهل عملية النقل؟

➤ كيفية ارتباط عملية نقل السياسة العامة بعوامل النجاح أو الفشل؟ (Dolowitz and Marsh, 2000: 8).

تقود هذه الاسئلة الى تحديد دوافع الجهات الفاعلة المشاركة في تعلم السياسة واسباب النقل و عمليات النقل وكما تمت مناقشته فإن نقل السياسة قد يكون طوعيا أو إجباريا كما هو موضح بالجدول التالي:

جدول يوضح عمليات نقل السياسات

لماذا النقل؟	المشاركين في النقل	ما الذي تم نقله؟	من أين يتم استخلاص الدروس؟	ما هي درجات النقل المختلفة؟	ما هي العوامل التي تعيق أو تسهل عملية النقل؟	كيفية ارتباط عملية نقل السياسة العامة بعوامل النجاح أو الفشل؟
طوعي	المسؤولون المنتخبون، والأحزاب السياسية، وموظفو الخدمة المدنية، ومجموعات الضغط، ورجال الأعمال والخبراء في مجال السياسات، والمنظمات الدولية ومراكز البحوث والاستشارات	سياسات أهداف برامج اليات دروس سلبية	داخل الدولة دولة أخرى منظمة دولية	نسخ محاكاة المخاليط الإلهام	تعقيد السياسات جودة الهياكل المؤسسية الثقافة التطور التكنولوجي	نقل غير مدروس نقل غير كامل نقل غير مناسب

الجدول من اعداد الباحث اعتماداً على Dolowitz and Marsh, 2000: p9

يلاحظ ان الإطار التحليلي لدولويتز و مارش لنقل السياسات العامة يمثل تطوير للمفاهيم و العمليات لدراسات كل من بينت (Bennett,1991) و روز (Rose,1993) واهم ما يميز هذا الإطار بأنه يجمع بين نقل السياسة وتعلم السياسات والدروس في إطار مفهوم أوسع وشامل لدراسات نقل السياسات العامة وخاصة روزوبينيت.

يحدد إيفانز اربع درجات من النقل:

1. النسخ الذي يتضمن النقل المباشر والكامل بدون تعديل.

2. المحاكاة التي تنطوي على تطبيق نموذج للسياسات العامة والترتيبات الإدارية على الواقع وتوفر أفضل معيار للتصميم.

3. التهجين ويشير إلى الجمع بين عناصر البرامج.

4. الإلهام يحدث عندما تلهم الفكرة صانعي السياسات لتغيير السياسات (Evans,2009:245).

ترتبط درجة النقل بنوع النقل فالمحاكاة أو النسخ ناتج عن النقل الإجباري، في حين يبدو أن التقليد والإلهام ناتج عن أشكال النقل الطوعي. بالإضافة إلى ذلك، يعتقدون أن تحليل نقل السياسة يجب أن يركز على دوافع صانعي القرار لنقل السياسات وما هي عمليات كيفية النقل وما هي التأثيرات "على الواقع" (Benson and Jordan,2011:371)

يرى دولوتيز و مارش أن تعقيد البرامج يؤثر في قابلية نقلها بما في ذلك السياسات السابقة والعوائق المؤسسية والهيكلية وعدم وجود أوجه تشابه أيديولوجية بين الدولتين وحجم البيروقراطية و الكفاءة والقدرات التكنولوجية والموارد المالية (Dolowitz & Marsh,1996:352-354).

فيما يتعلق بالمتغيرات التي يمكن أن تقيد تنفيذ الأفكار المجمعة في إطار نقل السياسة، يحدد إيفانز ثلاث عقبات وهي المعرفية والعقبات البيئية والرأي العام. فيما يتعلق بالعقبات المعرفية تتعلق بمدى قدرة صانعي السياسات على تحديد المشكلات والأفكار ومدى تقبل الجهات الفاعلة السياسية الحالية، كما تشير العوائق البيئية إلى عدم وجود استراتيجيات تعبئة تم نشرها من وكلاء نقل السياسة، والرأي العام يشمل رأي النخبة (Evans,2009).

في إطار تحليل استمرارية عمليات نقل السياسة، بدلاً من التمييز البسيط بين النقل الطوعي والإجباري، يمكن تصور عمليات النقل سلسلة متصلة تمتد من استخلاص الدروس إلى الفرض المباشر لسياسة معينة كما هو موضح في الشكل التالي:



يوضح الرسم التخطيطي السلسلة المتصلة لعمليات النقل التي تساعد الباحثين على فهم العمليات المتضمنة في عملية النقل من أجل فهم دوافع الفاعلين من وراء تبني سياسة عامة أو ترتيبات إدارية معينة، فالنقل الطوعي يستلزم طوعاً الموافقة الطوعية على تبني نقل سياسة أو ترتيبات إدارية بينما النقل الإجباري يقوم على فرض نقل السياسة أو الترتيبات الإدارية، وفي الحالتين يستلزم تحليل دوافع الفاعلين. في حالة رسم الدرس ظهور مشكلة أو عدم الرضا عن الوضع الراهن سيدفع الجهات الفاعلة طوعية لإيجاد حلول بينما في حالة النقل القسري تقوم المنظمات الدولية أو الدول المانحة من إجبار الحكومات لتبني برامج وسياسات معينة (Dolowitz and Marsh 2000: 13-14).

توضح دراسة بوبنار وآخرين لنقل سياسة الطاقات المتجددة في ثلاث دول (بيرو وتايلاند وأوغندا من ألمانيا) أن النموذج المفاهيمي لنقل السياسات يوفر عدد من الأدوات التحليلية المختلفة التي تساعد في تحليل وفهم عمليات نقل السياسة وعوامل نجاح أو فشل النقل، وتوصلت الدراسة إلى أن نقل السياسة عملية مستمرة

ومتطورة و لا تحدث مرة واحدة، ويتأثر نقل السياسات بشكل كبير بالسياقات البيئية (الاقتصادية و السياسية والثقافية والإدارية) كما أن الاستعداد من أجل نقل سياسات بنجاح يتطلب تهيئة البيئة التشريعية والاقتصادية والتنظيمية (Bobner et al, 2020).

يمكن القول إن نقل السياسات يبحث في كيفية نقل السياسات والمؤسسات من دولة إلى أخرى، فإن الإطار التحليلي الذي وضعه دولويتز ومارش يقترح العديد من السمات التي تجعل تحليل نقل السياسات أكثر واقعية ومنهجية. ومن أجل فهم نقل السياسات بشكل أفضل، يمكن للمرء أن ينظر أولاً في سبب نقل السياسات وما إذا كان نقلاً طوعياً أو إجبارياً، ومن المعايير الأخرى التي ينبغي النظر فيها من يشارك في عملية النقل (أي أصحاب المصلحة)، وما هي الأداة التي يتم نقلها (السياسات أو الترتيبات الإدارية) وتحليل قيود النقل ودوافع النقل.

ركزت الأبحاث الخاصة بنقل السياسات في البلدان النامية على البيروقراطيين والقدرات الإدارية. يرى تامبولسي أن إصلاح اللامركزية وفق حركة الإدارة العامة الجديدة قد تم تقييده من البيروقراطيين في البلدان النامية لأن كبار المديرين لا يرغبون في منح صلاحيات اتخاذ القرار إلى المستويات الأدنى للحفاظ على مصالحهم الشخصية (Tambulasi, 2013)، بالإضافة إلى ذلك يشير سيفي و راندم، في دراستهم للعوامل التي أثرت في عملية نقل السياسة بين إستونيا ولاتفيا بأن القدرة الإدارية للدول الحديثة في وسط وشرق أوروبا تلعب دوراً حاسماً في عملية نقل السياسة" (Savi and Randme, 2013:67)، وقد توصلوا إلى أن القدرات الإدارية المحدودة تمثل مخاطرة في نقل السياسة، حيث يمكن تحديد نتيجة السياسة من خلال تفضيل موظفي الخدمة المدنية بدلاً من فحص مزايا نموذج السياسة والترتيبات الإدارية.

في معرض تقويم إطار نقل السياسات العامة، تقدم الدراسات بشأن نقل السياسات العامة مجموعة من الانتقادات للإطار التحليلي لنقل السياسات العامة. وفقاً إلى إيفانز فإن نقل السياسات العامة هو عملية مقصودة تتخذها الجهات الفاعلة داخل الحكومة أو خارجها في عمليات صنع السياسة العامة، وهذا يعني أن الجهات الفاعلة التي تتعلم دروس السياسات المستفادة من بيئات أخرى أخرى مسؤولة عن تحقيق نتائج السياسة وبالتالي صعوبة الفصل بين نقل السياسات وعمليات صنع السياسات العامة (Evans, 2009)، ويمكن القول إن إطار عمليات نقل السياسات العامة يقدم طرح مختلف لفهم عمليات صنع السياسات العامة فرضته العولمة وزيادة الاعتمادية بين الدول لمعالجة القضايا المشتركة وانتشار الأفكار وزيادة دور المنظمات الدولية.

ويشير جيمس ولودج إلى أن نقل السياسات لا يقدم تفسيراً لفشل عملية نقل السياسات أو تفسير التغيير في السياسات لأن العوامل التي تسهل أو تعرقل التغيير في السياسات العامة تتطلب استكشاف مصادر مقاومة التغيير ويقترحون مسار التبعية أداة مهمة في فهم عمليات نقل السياسة (James and Lodge, 2003:181)، أما إيفانز ينتقد مفهوم نقل السياسات العامة بسبب غياب أداة لتقييم مما يجعل الأبحاث غير مرتبطة بالواقع (Evens, 2010:85). وبالتالي فإن تطبيق نقل السياسات وحده لا يكفي لتحليل نقل السياسات العامة واستخلاص الدروس ولكن عندما يقترن بالاعتماد على مسار التبعية يمكن أن يساعد في تكوين صورة أكثر اكتمالاً لا سيما فيما يتعلق بنجاح أو فشل النقل.

4- نظرية المؤسسات التاريخية Historical Institutionalism theory

تركز نظرية المؤسسات التاريخية على تأثير الاختيارات المتخذة في الماضي وعلى تأثير المؤسسات على القرارات الحالية، وتهتم بعمق بمسألة كيفية تطور المؤسسة مع مرور الوقت. تتميز بعض مؤسسات القطاع العام بتماسك، حيث نجت من العديد من التغييرات في الحكومة والسياسة. حاولت المؤسسات شرح هذا التماسك باستخدام مفهوم تبعية المسار Path Dependency. في مسار التبعية توجد مؤسسة أو قواعد أو إجراءات تمضي وتستمر في مسار معين محاط بالحوافز والموارد وردود الفعل الإيجابية إلى حد يصبح فيه من الصعب اتخاذ مسار مختلف (Pollitt, 2016: p35).

تري المؤسسات التاريخية أن نتائج السياسات العامة لا تعكس فقط تفضيلات أو مصالح القوى الاجتماعية، فاختيارات السياسة التي تم اختيارها في الماضي مازالت تشكل خيارات اليوم ويتم توجيهها أيضا عن طريق الترتيبات السابقة والحالية. تعتمد المنظمات السياسية والإدارية والاتفاقيات والإجراءات التي تنظم العلاقات بين الجهات الاقتصادية الفاعلة والدولة على مسار التبعية، في مثل هذه السياقات تعد التغييرات الجذرية والتطوعية في الإدارة العامة مسعى صعب (المقاومة للتغيير) لأن المؤسسات القائمة تقوم بتصميم القرارات بنفسها، فالاختيارات الأولية والخاصة ببناء المؤسسات ترتب عليها سياسات ونتائج ومن ضمن هذه السياسات تطور وزيادة دور الجهاز البيروقراطي وأصبح هذا الأخير يشكل عائقًا لكل تغيير (Thoenig, 2003: 128-130).

يرى بوليت أن وجود مسارات قوية ذاتية التعزيز لا يعني أنه لا يمكن حدوث أي تغيير، ولكن يحدث التغيير عندما يحدث كسر في المسار ويكون التغيير المفاجئ (غالبًا ما يطلق عليه Punctuations وهو الأوضاع الحرجة لتفسير التغيير والانطلاق في مسار جديد)، هذه الأوضاع الحرجة تمثل نافذة لتغيير المسار، ولكن عندما تتوافر ثلاثة عناصر مجتمعة وهي: المشكلات والسياسات والنشاط السياسي، وبالتالي يستطيع رواد الإصلاح رؤية الأوضاع الحرجة واستخدامها لتسهيل التغيير الجذري، إن مثل هذه النوافذ لا تضمن النجاح ولكن في غيابها يكون التغيير المفاجئ أكثر صعوبة (Politt, pp35-36).

يرى بيرسون أن تطوير مقترحات جديدة حول الظروف التي تسهل أو تعرقل مختلف أنواع التغيير في السياسات العامة يتطلب استكشاف مصادر مقاومة التغيير (Pierson, 2000: 264)، كما يشير بانتريس وبيمبرتون إلى أن مفهوم تبعية المسار يلعب دورًا محوريًا في فهم ديناميكيات نقل السياسات العامة، لأن نقل السياسات العامة يحدث في مسارات محاطة بظروف قد تتضمن مقاومة للحلول الجديدة (Pantazis and Pemberton, 2009: 366).

تناولت دراسة جرينر في تحليله لإصلاح السياسة العامة الصحية في المملكة المتحدة أن التركيز على تبعية المسار يسهم بشكل كبير في فهم القيود المحاطة على عمليات نقل السياسة وتأمين تغيير جذري (Greener, 2002: 162-163).

دراسة توهي لديناميات التغيير في مجال الرعاية الصحية في الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا في عام 1999 توصلت إلى أن إرث السياسات السابقة (السياسات والترتيبات الإدارية) هو كيفية تحولها إلى قيود مانعة لشرح سبب اتباع بعض الموروثات وعدم اتباع البعض الآخر، ويفسر سبب نجاح السياسات والترتيبات الإدارية في بعض الدول وكونها غير ناجحة في دول أخرى إلى إرث السياسات السابقة التي قد تعيق سياسات أو إصلاحات

جديدة (Tuohy,1999:113)، كما أشار روز بان تبعية المسار (السياسات السابقة) تقيد قرارات الخيارات الجديدة للحكومة (Rose,2005:105).

يُنظر إلى مفهوم إرث الماضي على أنه جزء من تبعية للمسار للكشف على نتائج المؤسسات والتطورات السياسية طويلة الأجل. ففي دول وسط وشرق أوروبا ركز الباحثون على الإرث الشيوعي لتفسير فرص وقيود إصلاح الإدارة العامة. يناقش ساهلينج تأثير الإرث الشيوعي في تطورات الإصلاح الإداري لمرحلة ما بعد الشيوعية وتوصلت الدراسة إلى أن تأثير الإرث الماضي ليس فقط وصفًا ولكنه علاقة سببية تربط إرث الماضي بمخرجات الإدارة العامة في الوقت الحاضر (Meyer-Sahling,2009:523-525).

حاولت الدراسة تقديم إطار مفاهيمي يمكن من خلاله مناقشة نقل السياسة وتبعية المسار ، وقدم شرح للمفاهيم الرئيسية ، موضح كيفية استخدامها والسياق الذي يتم من خلاله التعلم من الخبرات الأجنبية لإيجاد حلّ للوضع القائم ، ورسم الدروس المستفادة من أفضل الممارسات لتجنب السياسات غير الفعالة.

ومن خلال ما تم عرضه، يمكن ان نخلص إلى أن إطار نقل السياسات العامة يقدم لنا طرْحاً لتطوير السياسات العامة، خصوصاً مع ظاهرة العولمة التي أدت إلى التقارب والاعتمادية بين الدول لمعالجة القضايا المختلفة كالفساد والإصلاح الإداري والفساد والتغير المناخي والطاقة والصحة وغيرها. ان ما يميز إطار نقل السياسات العامة الذي تم مناقشته أنه يجمع بين نقل السياسة وتعلم السياسات والدروس في إطار مفهوم أوسع، ويمكن القول إن التعلم والنقل من الخبرات الناجحة من دول أخرى يكتسب أهمية خاصة لأن نقل السياسات العامة والترتيبات الإدارية التي طبقت واثبتت نجاحها في بيئات أخرى أصبح ظاهرة منتشرة بين الدول المتقدمة والنامية ولأن الحكومات تبحث عن حلول موثوقة لتجنب السياسات الغير فاعلة لمعالجة مشكلة عامة تواجه المجتمع أو تؤثر على حياته بشكل أو آخر.

من خلال مناقشة الإطار التحليلي لنقل السياسات العامة يتضح إن إطار نقل السياسات العامة لم يكون كافياً في تقديم تفسير لفهم العوامل المؤثرة في نجاح نقل السياسات العامة أو فشلها أو تفسير التغيير في السياسات، بما جعل من الممكن القول بأن التعلم والنقل من التجارب الدولية لإصلاح الوضع القائم أو مواجهة مشاكل السياسات العامة لا يكفي لتطوير السياسات العامة ولكن عندما يقترن بالاعتماد على مسار التبعية كأداة تحليلية لاستكشاف مصادر مقاومة التغيير والمساعدة في تكوين صورة أكثر اكتمالا لا سيما فيما يتعلق بالعوامل المؤثرة في نجاح نقل السياسات العامة أو فشلها.

6. المراجع

1. Bennett, C. J. (1991) 'What Is Policy Convergence And What Causes It?' *British Journal of Political Science*, 21, 215-233.
2. Benson, D. & Jordan, A. (2011) 'What Have We Learned From Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited', *Political Studies Review*, 9, 366-378.
3. Bobner, S., Suljada, T., Johnson, F.X. et al. Policy transfer processes and renewable energy penetration: a comparative analysis of Peru, Thailand, and Uganda. *Sustain Earth* 3, 2 (2020). <https://doi.org/10.1186/s42055-019-0019-4>
4. Common, R. (2001) *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*, Ashgate Aldershot.
5. Cope, S., Leishman, F., and Starie, P. (1997) 'Globalization, New Public Management and the Enabling State: Futures of Police Management. International', *Journal of Public Sector Management*, 10, 444-460.
6. Dabrowski, M., Musialkowska, I., & Polverari, L. (2018). EU-China and EU-Brazil policy transfer in regional policy. *Regional Studies*, 52(9), 1169-1180.
7. Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996) 'Who Learns What From Whom: A Review Of The Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44, 343-357.
8. Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy- making. *Governance*, 13(1), 5-23.
9. Evans, M. (2009) 'Policy Transfer in Critical Perspective', *Policy Studies*, 30, 243- 268.
10. Evans, M. (2010) *Understanding Policy Transfer In The Competition State*, in Fenwick, J. & Mcmillam, J. (Eds.) *Public Management In The Postmodern Era: Challenges And Prospects*. UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
11. Evans, M. (2004) *Policy Transfer In Global Perspective*, Ashgate Publishing, Ltd.
12. Evans, M. (2006) At the Interface between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson-Drawing, *Public Administration*, 84, 779-489.
13. Greener, I. (2002) 'Understanding NHS Reform: The Policy- Transfer, Social Learning, and Path- Dependency Perspectives', *Governance*, 15, 161-183.
14. Hill, M. J. (2009) *The public policy process*, Pearson Education.
15. James, O. & Lodge, M. (2003) 'The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research', *Political Studies Review*, 1, 179-193.
16. Martínez, C. C. (2006) *Different Approaches to Policy Transfer*. In: Department of Economic and Social Affairs New York: United Nations.

17. Meyer-Sahling, J.-H. & Yesilkagit, (K. 2011) 'Differential Legacy Effects: Three Propositions On The Impact Of Administrative Traditions On Public Administration Reform In Europe East And West', *Journal Of European Public Policy*, Vol.18,2 ,311- 322.
18. Pantazis, C. & Pemberton, S. (2009) Policy Transfer And The UK's 'War On Terror': A Political Economy Approach, *Policy & Politics*, 37, 363-387.
19. Pierson, P. (2000), 'Increasing Returns, Path Dependence, And The Study Of Politics', *American Political Science Review*, Vol. 94, 251-267.
20. Pollitt, C. (2016) *Time, Policy, Management: Governing with the Past: Governing with the Past*, Oxford University Press.
21. Rose, R. (2005) *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*, New York: Routledge.
22. Savi, R., and Randma-Liiv, T. (2013) Policy Transfer in new democracies challenges for public administration. In: Carroll, P. & Common, R. (eds.) *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management International Contexts, Content and Development*. Routledge.
23. Soederberg, S., Menz, G. & Cerny, P. G. (2005) *Internalizing Globalization The Rise Of Neoliberalism And The Decline Of National Varieties Of Capitalism*, Palgrave Macmillan.
24. Tambulasi, R. I. C. (2013) Why Can't You Lead A Horse To Where And Make It Drink?, in Carroll, P. & Common, R. (Eds.) *Policy Transfer And Learning In Public 261 Policy And Management International Contexts, Content And Development*. Routledge.
25. Thoenig, J. C., 2003. Institutional theories and public institutions: Traditions and appropriateness. *Handbook of public administration*: 127-37.
26. Tuohy, C. J. (1999) *Accidental Logics: The Dynamics Of Change In The Health Care Arena In The United States, Britain, And Canada*, Oxford University Press: New York.
27. Zhang, Y., & Yu, X. (2019). Policy transfer: the case of European Union–China cooperation in public administration reform. *International Review of Administrative Sciences*, 1- 18. doi: 10.1177/0020852319841427.