

مقارنة السياسات

يشيع استعمال مصطلح السياسات في الوثائق الحكومية والكتابات الأكاديمية وأحاديث الناس اليومية، ويُقدّم أبسط تعريف لها على أنه "ما تختار الحكومات القيام به أو الامتناع عنه" (دai 1992، ص 7)، وهو ما يكشف عن أن صياغة السياسات شأن حكومي بالدرجة الأولى وأنها تشمل قرارات الفعل وعدم الفعل على حد سواء، لكن التعريفات الأكثر تفصيلاً لمفهوم السياسات تظل محل نزاع وخلاف شديد، إذ يثور الجدل حول طبيعتها والطراطئ التي يمكن من خلالها بحثها وفهمها وصياغتها، ويظل الأدب المتعلق بذلك متنوّعاً ومجزأً وفي بعض الأحيان غير حاسم، حتى إن (بول 1994، ص 15) وصفه بأنه ينطوي على "لا يقينيات نظرية".

ومع ذلك تبرز أهمية تناول هذه الأسئلة، لا سيما في ظل ما يشهده العالم من احتدام متصاعد في النقاشات المرتبطة بالسياسات التعليمية، حيث أخذت الازدواجية في الظهور بشكل أوضح، فمن جانب تُعد عملية صنع السياسات شديدة الارتباط بسياقاتها الخاصة ويزداد اعتماد تطبيقها على هذه السياسات أكثر فأكثر، ومن جانب آخر تتحرّك السياسات عبر الحدود الجغرافية لتوثّر بعمق في بيئات بعيدة عن منطاقاتها الأصلية، ومن ثم صار الحوار حول السياسات التعليمية يختذل في الغالب طابعاً دولياً، بما في ذلك الدراسات المقارنة للسياسات التعليمية التي أخذت تتحظى بقدر متزايد من الأهمية والاهتمام.

يُناقض هذا الفصل القضايا النظرية والمنهجية المرتبطة بالتحليل المقارن للسياسات التعليمية، مستهلاً باستعراض البيئة الدولية التي تشكّل فيها السياسات وما تطرّحه من إشكالات، ثم متّجهاً إلى عرض النقاشات الدائرة حول تعريف مفهوم السياسات، قبل أن يوضح الكيفية التي يمكن بها إجراء المقارنات بين السياسات التعليمية وبيان أهميتها.

ملامح البيئة الدولية المتحولّة في مجال السياسات

لا تقوم السياسات بمعزل عن بيئتها المحيطة، فمنذ الحرب العالمية الثانية شهدت البيئة الدولية تحولات بارزة تركت انعكاسات مباشرة على كيفية صياغة السياسات الاجتماعية وأدوات تنفيذها وطراطئ بحثها، على أن هذه التحولات لم تتحّل صورة واحدة في جميع أنحاء العالم، بل اختلفت باختلاف السياسات الإقليمية، غير أن ما سيرد من ملاحظات ينصرف الأساسية إلى الدول الصناعية التي شكلت مركزاً لهذه التغيرات.

تتمثل أول هذه التحولات في البعد الاقتصادي، إذ أعقبت الحرب العالمية الثانية طفرة غير مسبوقة اتسمت بارتفاع معدلات النمو وشعور المجتمعات بازدهار اقتصادي واسع، غير أن هذه الطفرة توقفت في منتصف سبعينيات

القرن العشرين، ليحل محلها تباطؤ في النمو وصل أحياناً إلى حدود الركود، وفي مثل هذه الظروف يصبح المواطنون أكثر تحفظاً إزاء دفع الضرائب، ومنذ أوائل السبعينيات برزت في الولايات المتحدة، ثم امتدت إلى عدد من الدول الناطقة بالإنجليزية، موجات متالية من الدعوات إلى خفض الضرائب وحركات الترد الضريبي، وهو ما دفع الساسة في ظل ذلك المناخ إلى محاولة تقليل الإنفاق الموجه إلى الخدمات العامة.

جاء التحول الثاني ذا طبيعة ديمografية، إذ أحدث تغيرات جوهرية في البنية السكانية للمجتمعات الغنية الكبرى، وقد تجلّى ذلك بوضوح في ظاهرة جيل الطفولة السكانية، أي الفئة التي ولدت بين عامي 1946 و1964، حيث أثر هذا الجيل بقوة في مجتمعاته منذ أن كان أفراده رضعاً، ثم مراهقين، ثم شباباً بالغين، ومع تقدّمهم في العمر واقترابهم من سن التقاعد أضحت لزاماً على صانعي القرار أن يولوا اهتماماً متزايداً بتكليف الرعاية الصحية، ذلك أن العقود المقبّلة ستفرض توجيهه مبالغ ضخمة من الأموال العامة والخاصة على حد سواء إلى خدمة الفئات المسنة، وهو ما سيحدّ من الموارد المتوفّرة لدعم خدمات عامة أخرى.

تمثل التحول الثالث في المجال الأيديولوجي، إذ شهد الرابع الأخير من القرن العشرين تحولاً جوهرياً في الأفكار السياسية، بدأ أولاً في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، ثم انتقل إلى دول أخرى في العالم الناطق بالإنجليزية، ليمتد لاحقاً إلى مناطق متعددة من العالم، وقد اتجهت بوصلة السياسات من التركيز على المساواة الاجتماعية إلى التركيز على الجودة والتميز والمساءلة وتوسيع دائرة الاختيار، وكان لرجال الأعمال دور بارز في تكريس هذه الأفكار داخل النقاشات المتعلقة بالسياسات، حيث لم يميز كثير منهم بين المؤسسات العامة والخاصة، ووجّهوا انتقادات حادة إلى الخدمات العامة متهمين إياها بالقصور وعدم الاستجابة لمتطلبات السوق، كما ساهمت الأيديولوجيات السائدة في أوساط الأعمال وفي جماعات الضغط مثل "البنين الديني" في الولايات المتحدة في تعزيز حالة التشكيك في المبادرات الحكومية، ولأن الخدمات العامة تعد جزءاً لا يتجزأ من جهاز الدولة، فقد أدرجت بصورة تلقائية ضمن مكونات المشكلة بدل أن تكون جزءاً من الحل.

تمثل التحول الرابع في إطار الدولة القومية، حيث جاءت العولمة لتفوض الاعتقاد السائد بقدرة الدول على صياغة سياسات سيادية محصورة داخل حدودها الإقليمية (لينغارد وراوول 2011)، فلم يعد بمقدور الدول القومية أن تمارس سيطرة مُحكمة على التدفقات العابرة للحدود من أشخاص ومعلومات ورؤوس أموال، وأضحت بعض أنماط الممارسة السياسية التقليدية قابلة للتطبيق فقط في النظام الدولي الكلاسيكي الذي كانت فيه الدول القومية الفاعل الأبرز والأقوى، أما في النظام العالمي الحالي فقد برزت محدودية السياسات الوطنية بخلافه، في مقابل تناهٍ النفوذ الذي باتت تملّكه القوى والجهات العابرة للقوميات.

كان الخامس التحولات يمثل في تناهٍ النزعة الفردانية، وهي ظاهرة تهدّد كيان الوكلالات العامة ومحمل الحياة السياسية، ففي الحقبة التي تلت تراجع مركزية الدولة القومية بُرِزَ اتجاه مزدوج: من جهة انحسرت قوة البنى السياسية المنظمة تحت ضغط الرأسمالية العالمية التي أفسحت المجال أمام اتساع الفردنة، ومن جهة أخرى أدى صعود الفردنة نفسها إلى مزيد من إضعاف القوى السياسية، وبات الواقع المعاصر يفتقر إلى هوية واضحة للأحزاب السياسية والدول القومية على السواء، كما فقد المجتمع الكثير من رصيده من الثقة العامة، وهو ما جعل المياكل السياسية الحكومية التقليدية عاجزة عن أداء دورها في تحقيق التكامل الاجتماعي والسياسي.

تمثل التحول الأخير في بروز شعور عام باللابقين وضمور الثقة في صانعي القرار السياسيين، ولا سيما في المجتمعات الغربية التي أخذت تتخلى تدريجياً عن إيمانها العميق بقدرة العقل البشري وعن التصور التقليدي القائل إن المعرفة تجسّد القوة أو مصدر الاقتدار، واتجه الناس عوضاً عن ذلك إلى الإقرار بوجود لا يقينيات متعددة، بل ذهب بعضهم إلى اعتبار المعرفة البشرية ذاتها قوة مدمرة، وقد أفضى هذا المناخ إلى بروز نزعات شُكّية تجاه التكنوقراط وصانعي القرار السياسيين.

فهم السياسات من زاويتين تحليليتين

شهد ميدان السياسات منذ ثمانينيات القرن العشرين توسيعاً ملحوظاً أدى إلى إذكاء النقاش حول مختلف أبعاد التحليل، ويعود أصل مصطلح السياسات إلى علم السياسة، لكنه ظل مفهوماً إشكالياً معقداً، ويرجع ذلك في جانب منه إلى النزاعات الفلسفية المتعلقة بطبيعة الفرد والمجتمع، وهو ما يعكس في اختلاف الفهم لمعنى القوة واللأدوار التي ينبغي أن تضطلع بها الدولة، ومن ثم تباين التفسيرات المرتبطة بمفهوم السياسات وبالآليات صنعها وتنفيذها (فاولر 2013)، وقد ذهب (كالينغهام 1963) إلى تشبيه السياسات بالفيل الذي يسهل التعرف عليه عند مشاهدته لكنه يصعب تعريفه تعريفاً جامعاً، بل قد تقارب السياسات الفيل الذي وصفته الحكاية الهندية عن العميان، حيث كان لكل واحد منهم تصور مختلف بحسب الجزء الذي لامسه، وبالمثل فإن السياسات تتطلّع عرضاً للفسارات شديدة التباين تبعاً لروايا النظر.

يُسمّ مفهوم السياسات باتساع شديد يجعله قابلاً للفهم والاستخدام بطرق مختلفة، منها أن يُنظر إليه بوصفه خططاً أو قرارات أو وثائق أو مقتراحات. ويشمل هذا المفهوم أيضاً الأفعال والمارسات التي تبادرها الحكومات، بل وحتى مواقف الامتناع عن الفعل. وقد شاع في أوساط الباحثين والجمهور تعريف السياسات باعتبارها وثائق، غير أن توسيع هذا التعريف يكشف عن أشكال متعددة يمكن أن تتحذّل الوثائق على مستويات متباينة (باو وأخرون 1992). فقد تكون نصوصاً قانونية رسمية ووثائق سياسية، وقد تتمثل في تعليقات تُنجز بطرق رسمية أو غير رسمية لتفسير النصوص، وقد تظهر في خطاب السياسيين وأدائهم العلني، أو في تسجيلات مرئية تصدرها الدولة.

أوضح (هوغود وغن 1984) أن كلمة السياسات يمكن أن تُستعمل في تسعة سياقات مختلفة، فهي قد تعني مجال نشاط، أو تعيراً عن غرض عام أو وضع مرغوب فيه، أو مقتراحات محددة، أو قرارات حكومية، أو تنفيضاً رسمياً، أو نظرية أو نموذجاً، أو برنامجاً، أو ناتجاً، أو نتيجة، واقتراحاً فتنةعاشرة هي السياسات بوصفها عملية (ص 19). وعلى هذا الأساس قدم (تاييلور وزملاؤه 1997) تصنيفاً إضافياً، إذ قسموا السياسات إلى: توزيعية أو إعادة توزيعية، رمزية أو مادية، عقلانية أو تراكية، جوهرية أو إجرائية، تنظيمية أو رفع للتنظيم، ومن أعلى إلى أدنى أو من أدنى إلى أعلى. ويتوقف هذا التصنيف على طبيعة توزيع الموارد والمنافع، وعلى مستوى الالتزام بالتنفيذ، وعلى وجود أو غياب مراحل مقررة لتطوير السياسات. وتُعد هذه التصنيفات أدوات مساعدة لفهم معنى السياسات وتوضيحيه، وإن بدا بعضها اعتباطياً أو غير صارم.

من بين التصنيفات الأخرى للسياسات يبرز التبييز بين العام والخاص، على الرغم من تراجع وضوحيه مع مرور الوقت. فالقطاع العام يتكون من مؤسسات تمارس أنشطتها استناداً إلى سلطة الدولة أو تسعى إلى تبريرها في ضوء هذه السلطة. ويبُنى على مبدأ المساواة في معاملة المواطنين، ويتسم بالمساءلة أمام المجتمع وبخضوعه لتوجيهه ورقابة سياسية أشد من نظيره في القطاع الخاص. وقد غاب عن القطاع العام تقليدياً مفهوم ملكية المشروعات والسعي وراء الأرباح، لأنَّه يقوم على فكرة أنَّ السلطة العامة يجب أن تُوظف حصرياً في خدمة المصلحة العامة. أما القطاع الخاص فيمنح الأفراد والشركات حرية واسعة للقيام بكل ما لا يحرّمه القانون من أجل تعظيم مكاسبهم الذاتية. ومن ثمَّ فإنَّ السياسة العامة تُعد بطبعتها سياسة جماعية، ويصعب فصلها إلى أقسام متميزة مثل الاقتصادية أو البيئية أو التعليمية. وهي في صميم الصراعات السياسية الكبرى بين من يختلفونا في تائجها العملية والأداتية، وبين من يرون فيها وسيلة لتحقيق تحرر إنساني أشمل.

بيَّن (دارندورف 1959) أنَّ للمجتمع وجهين أساسين: أحدهما يقوم على الصراع وما ينطوي عليه من تضارب المصالح، والآخر يقوم على التوافق وما يعبَّر عنه من تكامل للقيم داخل المجتمع. وعلى هذا الأساس أمكن تصنيف النظريات السوسيولوجية إلى اتجاهين رئيسيين هما منظور التوافق ومنظور الصراع (جاري وجاري 2000). وبالطريقة ذاتها يتعامل الباحثون مع السياسات من خلال منظور عقلاني يرتكز على التنظيم والاتساق، أو من خلال منظور صرائي يبرز التناقضات والاختلافات.

الاتجاه العقلاني في تفسير السياسات

يمثل المنظور العقلاني، أو ما يُسمى بالنموذج التقليدي لتطوير السياسات وتحليلها، اتجاهًا يقوم على البحث عن أفضل مسار تقييٍ يمكن اتباعه لتنفيذ قرار أو تحقيق غاية محددة. وينظر إلى هذا المدخل على أنه يساعد الحكومات على اتخاذ قرارات تقيّز بالكفاءة الاقتصادية والفعالية. ويعكس هذا التصور نزعة وضعية ترى أنَّ دراسة السياسات ينبغي أن تكون محايدة قيمياً، بما يسمح بتفليص التعقيدات السياسية أو تجاوزها. غير أنَّ هذا المنظور يغفل بدرجة ملحوظة مسألة السلطة والكيفية التي تمارس بها الدولة نفوذها. وتعود جذوره النظرية إلى (أوغست كونت 1798-1857) الذي صاغ علم الاجتماع باعتباره «الفيزياء الاجتماعية» ودعا إلى تطبيق أساليب العلوم الطبيعية، من ملاحظة وتجربة ومقارنة، في دراسة الظواهر الاجتماعية.

أوضح (سيمون 1960)، في تحليله لعمليات صنع القرار، نظرية عقلانية لإنتاج السياسات تتصل اتصالاً وثيقاً بمراحل حل المشكلات التي سبق أن صاغها (ديوي 1910، ص 3) على هيئة تساؤلات متتابعة: ما المشكلة المطروحة؟ ما البديل الممكن؟ أي هذه البديل هو الأنسب؟ ويقوم هذا المنهج على مبدأ أنَّ اتخاذ القرار يستلزم انتقاء البديل الذي يحقق الأهداف بأكبر قدر من الاتكمال (سيمون 1945، ص 240). ومن ثمَّ فإنَّ العملية تقوم على اختيار المسار الأمثل من بين جميع البديلين المتاحة، عبر خطوات منهجية متسلسلة ومنظمة.

يُصوَّر المنظور العقلاني عملية السياسات باعتبارها سلسلة متتابعة من الخطوات، تبدأ حين يواجه النظام السياسي قضيَّاً عامَّة ويبحث لها عن بديلين مختلفَيْن، ثمَّ يختار أحدَيْن، ويضعه موضع التطبيق، وبخضوعه للتقويم. ويقدِّم

هذا المنظور تصوّراً للعملية السياسية على أنها منظمة ومحكمة بالعقلانية. وهو يعكس افتراضات المدرسة الوظيفية التي ترى أن المجتمع يستند إلى توافق في القيم، وأن مؤسساته تشمّم مجتمعة في تحقيق الاستقرار والحفاظ على تماّسّ الكل الاجتماعي.

قدّم (أندرسون 1984) تصوّراً للنموذج العقلاني في إطار العلوم السياسية، ورأى أن عملية السياسات تمر بسلسلة من المراحل المتابعة. تبدأ المرحلة الأولى بصياغة المشكلة، أي تعرّيف طبيعتها، وتحديد العوامل التي تجعلها قضية عامة، وبيان الكيفية التي تُدرج بها على جدول أعمال الحكومة. وتليها مرحلة صياغة البدائل، حيث تُطّور الخيارات الممكّنة لمعالجة المشكلة، ويُحدّد من يشارك في هذه العملية. ثم تأتي مرحلة التّبني، التي تشمل كيفية اعتماد أحد البدائل أو إقراره، والشروط الواجب استيفاؤها، والجهات المسؤولة عن اتخاذ القرار. وفي المرحلة الرابعة، أي التنفيذ، يُنظر إلى ما يُنجز من إجراءات فعّالية لوضع السياسة موضع التطبيق، وتأثير ذلك في مضمونها. وتحتّم العملية بمرحلة التّقييم، حيث يجري قياس فعالية السياسة وأثارها، وتحديد الجهات القائمة بالتقييم، ورصد النّتائج وما قد ثبّرها من مطالب بالتغيير أو الإلغاء.

أوضح (هوغود وغن 1984) أنّهما عند تفضيل تعريف السياسات بوصفها عملية، شبّه الاستخدامات التّسعة التي وضعها سابقاً بالصور الثابتة، مثل لحظة اتخاذ قرار أو تحول مشروع قانون إلى قانون نافذ، في حين أنّ الأنساب هو ما يشبه الفيلم الذي يسمح بمتابعة تقييدات صنع السياسات وهي تتشكّل عبر الزمن. ومن هنا قدّما إطاراً تحليلياً لصنع السياسات يتكون من سبع مراحل مترابطة: البدء بقرار الانخراط في عملية صنع القرار من خلال البحث عن القضايا أو وضعها على جدول الأعمال، ثم تحديد الكيفية التي ستُتّخذ بها القرارات أو ما يُعرف بترشيح القضايا، بلي ذلك تعريف المشكلة، ثم التّنبؤ بمساراتها، وتحديد الأهداف والأولويات، وتحليل البدائل المطروحة، ثم مرحلة التنفيذ بما يصاحبها من متابعة ورقابة، يعقبها التّقييم والمراجعة، وتنتهي العملية إما بصياغة السياسة واستمرارها أو بانتقالها إلى سياسة بديلة أو بإنهاها.

وعلى الرغم من أنّ هذا التّصور يقدم إطاراً ييدو منسقاً لفهم عملية السياسات وكيف تُصنّع، إلا أنّ النّموذج العقلاني ووجه بانتقادات حادة، لأنّه يوحّي بأنّ العملية السياسية أكثر انتظاماً، وبأنّ مراحلها محدّدة بدقة، وأنّها تتّسم بعقلانية أكبر مما هي عليه في الواقع (رضوي ولنгарد 2010). والحقيقة أنّ كل مرحلة من مراحل صنع السياسات تتطوّي على تفاعلات معقدة. ففي المرحلة الأولى مثلاً، أي مرحلة إدراج القضايا على جدول الأعمال، يبرز اختلاف واضح بين الفاعلين الذين تبيّن قيمهم ومصالحهم ورؤاهم بشأن ما ينبغي أن يُدرج، وما المنطق الذي يجب أن يحكم ترتيب الأولويات، ومن يملك سلطة الحسم، وما الأسباب التي تبرر القرار. ومن ثمّ فإنّ صانعي القرار لا يتعاملون مع مشكلات محدّدة بدقة، إذ إنّ النّموذج العقلاني يغفل البعد السياسي الجغرافي في عملية صنع القرار. يذهب النقاد إلى أنّ افتراض إمكانية استعراض جميع البدائل ثمّ الحسم في اختيار الأنساب بينها أمر غير واقعي، إذ تظل إمكانات التطوير قائمة على الدّوام. وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض القرارات قد تُعتمد بآليات اعتباطية تفتقر إلى المنطق. وتبين مراجعة المرحلتين الأولىين أنّ العلاقة بينهما وثيقة لدرجة تجعل من الصعب التّمييز بينهما، كما أنّ الخلافات بين الفاعلين الذين يحملون قيمًا ومصالح متباعدة تجعل الوصول إلى توافق أمراً معقداً للغاية. وسبّب كثرة أوجه عدم اليقين وتشابك العوامل، فإنّ الفصل بين هاتين المرحلتين ييدو أقرب إلى الاستحالة.

فيما يتعلق بالمرحلة الأخيرة من دورة السياسات، فإن بعض السياسات قد تُنْهَى عن قصد إما بقرارات جديدة أو بسياسات بديلة، غير أن إنهاءها لا يعني بالضرورة اختفاء آثارها أو توقف نفوذها بشكل مفاجئ. فكثيراً ما تستمر هذه الآثار فترة طويلة، بل قد يصعب التراجع عن بعض النتائج بعد أن تترسّخ. بل إن السياسات المستحدثة قد تحمل في طياتها تأثيرات السياسات القديمة أو تُشقّ منها. وفي المقابل، قد تلاشى آثار سياسات معينة بفعل عوامل مختلفة، حتى وإن تردد وضعوها في الاعتراف بانحسارها. سعى (ليندبلوم 1959) إلى تجاوز المآخذ المرتبطة بالنموذج العقلاني فاقتراح منهاً تدريجياً في اتخاذ القرارات. واختلف هذا المنهج عن النموذج العقلاني في أن صانع القرار لا يستعرض جميع البديل الممكنة، بل يقتصر على بعضها ويقيّم عدداً محدوداً من النتائج ذات الأهمية لكل بديل. ورأى (ليندبلوم) أن التدرجية تمثل وصفاً أقرب للواقع في الطريقة التي تُصنَع بها القرارات والسياسات بالفعل. واعتبر أن أبرز مزايا ما سماه «التقدّم عبر التدرج» يمكن في تقليل احتمالات الواقع في أخطاء فادحة، ما دامت التغييرات جزئية، وفي تسهيل الوصول إلى اتفاق بين الجماعات المختلفة. وبدت التدرجية أكثر واقعية من النموذج العقلاني لأنها أخذت في الاعتبار حدود الزمن والعقلانية والموارد المتاحة في عملية صنع السياسات.

تعرّض المنهج التدرجي لانتقادات بسبب طابعه المحافظ المفرط وعجزه عن التعامل مع الموقف الطارئة، مما جعله حاجزاً أمام الابتكار والتغيير. وسعى (إيتزيوني 1967، ص 389) إلى تجنب هذه التغرات من خلال تطوير مقاربة المسح الخたليّ التي جمعت بين عناصر القوة في كل من النموذج العقلاني والنماذج التدرجية. واعتمد في صياغتها على استعارة بصرية تقوم على كامييرتين: الأولى ذات عدسة واسعة تغطي المشهد العام بأكمله وإن دون تفاصيل دقيقة، والثانية مركزة على الأجزاء التي تكشفها الكامييرا الأولى باعتبارها بحاجة إلى تحليل أعمق. ووصف (سميث وماي 1980) هذه المقاربة بأنها النهج الثالث الذي يزود صانعي القرار بإمكانية اختيار ما بين العقلانية والتدرجية تبعاً لمتطلبات الموقف. ويبدو هذا التوجه أكثر اتساقاً مع الواقع العملي، حيث يصعب الجزم مسبقاً بمدى ملاءمة المنهج العقلاني أو المنهج التدرجي لكل حالة بعينها.

رأى بعض الدارسين أن السياسة ينبغي النظر إليها في آن واحد بوصفها منتجًا وعملاً متواصلاً، بما يجعلها عملية ديناميكية مفتوحة، أكثر تركيباً وتفاعلية وتعدداً في مستوياتها من التصورات التي تقدّمها النماذج العقلانية (وايلدافسكي 1979؛ تايلور وآخرون 1997). وأكد هؤلاء أن المسارات السياسية تتشكل قبل صياغة النصوص الرسمية للسياسة وبعدها على السواء، وذلك عبر مراحل التنفيذ وإعادة التأويل. وبناءً على ذلك فإن النص السياسي، الذي يخذ غالباً صورة وثائق مكتوبة، لا يُعد نهاية لمسار صنع السياسة. حتى إنتاج النص النهائي يظل عملية معقدة وملينة بالتحديات، حيث يصعب في كثير من الأحيان تحديد الأسباب أو المقادير الدقيقة التي تُقفِّز وراء إطلاق سياسة معينة، وحتى إذا تم التصرّح بهذه الأسباب بصورة جلية فقد لا تعكس الدوافع الحقيقة.

بين (بو وآخرون 1992) أن السياسة لا تحمل معنى واحداً، بل تحدد ملامحها بحسب السياق. ففي سياق التأثير تُفهم السياسة بوصفها نوايا وأفكاراً ومقاصد وخططاً واستراتيجيات، وفي سياق إنتاج النصوص السياسية تُترجم إلى وثائق مكتوبة أو مقالات أو منتجات رسمية، وفي سياق الممارسة تتجسد في أنشطة عملية وأداءات وسلوكيات. ومع ذلك فإن السياسة لا تقتصر على هذه الأبعاد الثلاثة، بل تتطوّر على عمليات وأفعال متشابكة تتفاعل في ما بينها

بصورة مستمرة. ويعني اعتبار السياسة عملية حيوية أنها توزع بين سياقات متداخلة تتأثر بعضها البعض على نحو متبادل، وهو ما يفرض تضمينها جيغاً في أي مقاربة لصنع السياسات أو تحليلها. وتُعد السياسة محصلة تراكمية لهذه السياقات مجتمعة، وإن كان أثراها في الواقع متفاوتاً وغير متكافئ. ويرجع هذا التفاوت إلى جوهر السياسة ذاته بوصفها ممارسة سلطوية وصراعاً على القوة، وهو ما فسره المنظور الصراعي بوضوح عند تناوله للسياسة.

منظور الصراع في تفسير السياسات

انطلق المنظرون التقديرون من رؤية صراعية، إذ اعتبروا المجتمع فضاءً تتنافس فيه جماعات مختلفة تتبين في منظوماتها القيمية وفي مستويات وصولها إلى القوة. ولم تُصنِّع السياسات في معزل عن هذا الواقع، بل جاءت نتيجة تسوية وصيغ توافقية بين مصالح متنازعة. وبذلك بدت قضايا السياسات أعقد من أن تُختزل في مقاربات تفنية مبسطة، لأن عملياتها ذات طبيعة تفاعلية متشابكة وممتددة المستويات (رزفي ولينغارد 2010). وأبرز المنظرون التقديرون أن العلاقة بين السياسة والسياسات علاقة جوهرية تكشف حتى في اللغة، إذ يتقاسمان الجذر ذاته، ما يعني أن كل سياسة هي فعل سياسي بالضرورة، حيث تشير السياسة هنا إلى عملية فرض إرادة أو مصلحة جماعة على أخرى، وليس إلى النشاط الحزبي الضيق فحسب.

شدد المنظور الصراعي على أن السلطة تشكّل العامل المحدّد في بروز الصراعات الاجتماعية المنتظمة (دارندورف 1959، ص 165). ورأى المنظرون الصراعيون أن القوة تضطلع بدور أساسي في الحفاظ على النظام الاجتماعي وضبطه. وتوزّع موقع الأفراد داخل المجتمع على نحو غير متكافئ من حيث السلطة، فيملك بعضهم سلطة ونفوذاً أكبر من سواهم، ومع ذلك فإن من يتبوأ موقعاً سلطوياً في سياق معين قد لا يتمتع بالسلطة نفسها في سياق آخر. ويظل الصراع الكامن حاضراً باستمرار، فيما تبقى شرعية السلطة عرضة للاهتزاز والشكوك (دارندورف 1959، ص 268). ومن هذا المنطلق يظهر المجتمع في صورة ساحة لصراع اجتماعي دائم، حيث تقطّع مصالح الأفراد والجماعات والمؤسسات وتتعارض. وتحرك السلطة وتحول بين موقع وسياقات متعددة، الأمر الذي يجعل السياسات بطيئتها غير ثابتة أو نهائية، بل صالحة في سياقات محددة ولأزمنة معينة.

أوضح (فاولر 2013) أن ثمة وجوه شبه لافتة بين عملية السياسة والألعاب، إذ يشارك الأشخاص في وجود قواعد تحكم الأداء ولاعبين يتنافسون ضمنها، كما يشتراكان في طابع معقد يميل إلى الاضطراب أحياناً، وفي تعدد الساحات التي تجري فيها الأحداث، وفي اعتماد واضح على القوة، فضلاً عن النتيجة التي تفرز في النهاية فائزين وخاسرين. وكما هو الحال في الألعاب الواقعية، فإن مفهوم العدالة في لعبة السياسة ليس نتاج اتفاق جماعي دائم، إذ قد يُنظر إلى ما يُعد منصفاً لفئة معينة على أنه بمثابة بحث فئة أخرى. ومن هنا اعتبرت السياسة تعبيراً عن "قواعد اللعبة" (أو في 1985، ص 106). غير أن هذه الاستعارة تفتح المجال أمام أسئلة أعمق تتعلق بنّيّن القواعد، وبالآليات التي تُصاغ بها، وبالسباب الكامنة وراء اختيار هذا النطّ دون غيره، وبما إذا كانت هذه القواعد قد صُمِّمت على نحو عادل فعلاً، وهي كلها قضايا تحيل في جوهرها إلى منظومات القيم الفردية وإلى تضارب المصالح وترتيب الأولويات.

أشار (تومبسون 1984، ص 132) إلى أن علاقات القوة التي تحكم تسويات السياسات على المستوى المؤسسي تنس بخلل بنويي منتظم، إذ يمتلك بعض الأفراد أو الفئات قدرة مميزة على فرض معانיהם وترسيخها، بينما تُستبعد فئات أخرى أو تظل عاجزة عن النفاذ إلى دوائر القرار، ويؤكد ذلك أن السياسة، بما هي فعل سياسي في جوهرها، لا تتيح إلا بعض التأثيرات والأجندة أن تُعرف بها باعتبارها مشروعة، ولا تُسمع إلا أصوات بعضها (بال 1994، ص 16). وهكذا تظهر السياسات كمحصلة للصراع والتجاذب بين قوى ومصالح متعارضة، حيث يحدد السياق بدوره طبيعة هذا الصراع وأبعاده.

قدمت السياسة قيم الجماعة ذات النفوذ التي تمتلك سلطة التوجيه في عملية صنع القرار، حتى وإن ارتدت غطاء العمومية أو ظهرت في صورة شاملة وبديهية. ومع ذلك فإن هذه القيم والمصالح لا تكون سوى جزئية وانتقائية (غایل ودينسمور 2003). ومن هذا المنطلق يصبح من المشروع توصيف السياسة بأنها توزيع سلطوي للقيم. ورأى (برنتي 1985، ص 136) أن هذا المنظور يوجه النظر إلى محورية القوة والسيطرة في مفهوم السياسة، ويدفع إلى التفكير في القيم التي تجسدها السياسات، وفي الكيفية التي تُرسّخ بها تلك القيم داخل البني المؤسسية لتصبح جزءاً من النظام القائم.

أوضح (بال 1990) في إطار تبنيه الرؤية الصراعية أن السياسة لا يمكن أن تُعد انعكاساً لرأي توافق يشمل جميع مكونات المجتمع. ورأى أن عملية صنع السياسات بعيدة عن أن تسير في خط عقلاني أو منطقي متسلسل، بل هي نتاج صراعات لا تهدأ وتسويات مستمرة بين جماعات المصالح، لتحول في النهاية إلى رمز للقيم السائدة التي تفرضها الجماعة المهيمنة. وهذه القيم بدورها لا تُفهم إلا ضمن سياقها الاجتماعي. ومن هنا يطرح سؤال محوري: قيم من التي تُشرعنها السياسات، وقيم من التي تُقصى من دائرة الاعتراف؟ وقد شدد (غایل 2003) على أن الاعتقاد بأن العملية السياسية ديمقراطية وأن السياسات وليدة اتفاق متبادل بين ممثلين متنافعين ليس إلا طرحاً ساذجاً نظرياً ومستهجنًا سياسياً. ومن هذا المنطلق يتضح أن الصراع بين جماعات المصالح المختلفة يمثل الدائمة التي تقود إلى التغيير الاجتماعي، في حين يواجه صانع القرار العمومي عادة وضعاً يسم بتضارب القيم أكثر مما يتمسّ بتوافقها.

تحول تفسير السياسات إلى ميدان صراع، إذ يقوم الممارسون بقراءتها من منظور خبراتهم وتجاربهم السابقة وقيمهم وأهدافهم. وتبني استجاباتهم للنصوص السياسية في كثير من الأحيان على "تفسيرات للتفسيرات" (رزفي وكيمس 1987، ص 14). ويصعب ضبط مخرجات السياسات أو التنبؤ بآثارها على نحو دقيق. وتحتفل سلطة الممارسين باختلاف السياسات، فقد يملك المشرعون سلطة قوية في إطار التأثير، غير أنهم قد يفقدون جزءاً من تلك السلطة عند الانتقال إلى سياق الممارسة. وهكذا تنتقل السلطة من سياق إلى آخر، الأمر الذي يجعل آثار السياسات كثيراً ما تأتي غير متوقعة أو بعيدة عن النوايا الأصلية. وتتيح سلطة الممارسين لهم أن يفسروا السياسات وفقاً لتصوراتهم الذاتية، التي قد تختلف جذرياً بل وتتناقض مع ما قصده صانعوها.

أوضح المنظور الصراعي أن عملية صنع السياسات في المجتمعات الحديثة والمعقدة تُمارس غالباً من دون سند تجربى واضح أو منطق متماسك، على الرغم من إصرار صانعي السياسات على الادعاء بخلاف ذلك. ووجد هذا الطرح امتداده في التحليل النقدي للسياسات، الذي يسعى إلى تقصي المستفيدن الحقيقيين والمضررين من الترتيبات

المجديدة، وإلى فضح علاقات القوة التي تحدد مكاسب طرف وخسارة آخر. ومن هذا المنطلق تبرز ضرورة جوهرية لفحص القيم والاقرارات العميقية التي يستند إليها بناء السياسات التعليمية، وذلك بطرح أسئلة مركبة مثل: من الربح ومن الخسائر؟ وبأي آليات تُحُول قيمهم إلى أعراف مؤسسية راسخة؟ (تاييلور وآخرون 1997).

إدراك أبعاد المقارنة في سياسات التعليم: مجالات توظيفها ومواطن انحرافها

شدد (هالاك 1991، ص 1) منذ أكثر من عشرين عاماً على أن الدراسات المقارنة، متى وُضعت في تصميم دقيق ونفذت وفق منهجية مُحكمة واستُخدمت على نحو سليم، تمثل أدلة لا غنى عنها لتحسين السياسات التعليمية وتطوير عملية اتخاذ القرار. وأضحي مفهوم الاستعارة السياسية أحد المفاهيم المركبة في أدبيات التربية المقارنة (فيليبيس وأوكس 2007؛ شتاينر-خاميسي ووالدو 2012). ومع تنايم الأجندة العالمية التي توجه بحوث التعليم ليكون لها دور في تشكيل مسارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية داخل الدول، توسيع الأدبادات في بحث ظاهرة الانتقال المتزايد للسياسات التعليمية عبر الحدود الوطنية. واهتمت هذه الأدبادات بتنصيبي الكيفية التي تُسْتَثْمِرُ بها المعرف حول السياسات والتربية والإدارية والمؤسسات والأفكار في سياق سياسي معين لتسخدم في تطوير سياسات وترتيبيات ومؤسسات وأفكار داخل سياقات سياسية أخرى.

أشار (كرولي وواتسون 2003) إلى أن التحولات الراهنة في العلاقات الجيوسياسية، والمقرنة بتأثيرات تسارع العولمة، عَمِّقت من أهمية الروابط بين السياقات إلى حد فرض إعادة نظر جذرية في الكيفية التي تُصَاغُ بها إشكاليات البحث المقارن. وأضحت العولمة، من هذا المنظور، تمثل تحدياً تجريبياً مائلاً بقدر ما تقدم إطاراً نظرياً جديداً للتربية المقارنة. ومع ذلك، بقيت السياقات الوطنية حاضرة بأهمية لا يمكن تجاوزها. ومن ثم يُعد بالغ الخطورة الجوء إلى استنتاجات متوجلة أو مبسطة تستند إلى مقارنات سطحية بين سياسات التعليم في الدول، لما لذلك من أثر في تشويه الفهم العليي وتقويض صدقية التحليل المقارن.

استمر شيوخ الدراسات المتعلقة بسياسات التعليم التي تُفصل عن سياقاتها، مما جعلها ميداناً تتجاذب فيه الاستخدامات السليمة والإساءات المنهجية. ولا يمكن في الغالب رسم خط فاصل حاد بين هذين الوجهين، إذ يمثل أفضل الاستخدامات وأسوأ الانحرافات طرفين على متصل واحد. وتقتضي الاستفادة المثلث من المقارنة في سياسات التعليم استيفاء شروط أساسية مسبقة، وإلا تحولت تلك المقاربات إلى صور من الإساءة أو الانحراف البغيض، وهو ما تكشف عنه بحثاء العديد من الدراسات المعاصرة في التربية المقارنة.

السياق ودوره الجوهرى

أجمع بكار علماء التربية المقارنة على أن مكمن الخطأ يَتَّثَلُ في كل مسعى يَتَّبِعُ نقل السياسات والممارسات التعليمية نَقْلاً مبسطاً من بيئه اجتماعية-ثقافية إلى أخرى، وهو ما شدّد عليه (سادлер) في محاضرته المفصلية عام 1900 (ص 310):

لا يجوز أن نتعامل مع أنظمة التعليم في العالم كما لو كنا أطفالاً يتنزهون في حديقة، ينتزعون زهرة من غصن هنا وورقة من غصن هناك، ثم يظنون أن جمع تلك الأجزاء وثبيتها في تربة الوطن كفيل بأن ينشئ نباتاً حياً قادراً على النمو والبقاء.

مثلّت العولمة تحديًّا جذرًياً للمقاربات التقليدية في دراسة السياسات التعليمية (لينغارد وروول 2011)، إذ إنها أعادت بناء معادلات السلطة ووظائف الدولة وأدوارها (وايزمان 2010). ومع تغيير النظام الدولي، وجدت الدول الوطنية نفسها أمام ضرورة إعادة مواءمة بنيتها ووظائفها لتطوير استراتيجيات متماضكة تتيح لها التفاعل مع عالم يتزايد افتتاحاً وتشابكًا. ولم يعد بإمكان الحكومات الانغلاق، بل اتجهت نحو سياسات تعاون خارجية، غير أنّ نفاذ الأجندة العالمية لا يتحقق إلا من خلال إدماجها في عمليات الحكومة وصنع القرار داخل الدول. وهنا تبرز الجدلية التي أشار إليها (أرنوف 2013)، حيث تفاعل القوى العالمية مع الفاعلين المحليين والوطنيين في عمليةأخذ ورد تؤدي إلى إعادة تشكيل هذه التوجهات وصياغتها بغايات محلية. وهكذا تحول العولمة من قوة مفروضة من الخارج إلى عملية معقدة يعاد إنتاجها داخل السياقات الوطنية.

إنّ التفاعل الجدي بين الأبعاد العالمية والمحليّة، والذي صاغه (روبرتسون 1992، ص 100) في مفهوم "الاتّصال العالميّ - المحليّ"، يكشف بوضوح أنّ السياق يشكّل عنصراً مركّزاً لا غنى عنه في دراسات سياسات التربية المقارنة. فكلّ سياسة تتطلّب مشروطة بظروف سياسية بعينها، ولا يمكن الإلّاحظة بها أو صياغتها أو إخضاعها للتحليل العلمي إلا في ضوء تلك الظروف. ويتّرتب على ذلك أنّ تحليل السياسة لا ينفصل عن تحليل السياق، بل يتّكافأ معه في الأهميّة، إذ يصبح فهم السياق بمثابة المفتاح لفهم السياسة نفسها ومسارتها التطبيقيّة.

أفضى تزايد نفوذ شبكات السياسات وتوسيع عبور النخب لصناعة القرار التعليمي عبر الحدود الجغرافية والمفهومية إلى تشكّل خطاب عاليٍ مشترك حول قضيّا السياسات التعليمية. ومع ذلك، فإنّ هذا التشاّبك لا يُفضي بالضرورة إلى اندماج عابر للقوميات في السياسات والممارسات المؤسّسية، بل إنّ ما يحدث عند تلاقي الاتجاهات العالميّة مع المخصوصيات المحليّة هو ظهور عملية تهجين تُدّمج فيها عناصر مختلفة لتكوين الحزمة النهائية لاتّفاق السياسات (ويل 2005). ومن هنا يصبح التقارب أو التباعد التعليمي تناجاً للتكييف الوعي حيناً، وللتّقليد الأعمى حيناً آخر، ولضغوط الامثال للمعايير العالميّة في أحيان كثيرة (سترومكويست 2002). وبكلّول السياسات إلى المؤسّسات

التعليمية المحلية، تكون قد خضعت تحولات متكررة تجعل العناصر الجوهرية لبرنامج ما، وإن أثبت نجاحه في بيئة معينة، بحاجة إلى آليات مغايرة جوهرياً لتحقيق الفاعلية في بيئة أخرى. غالباً ما يتم تعويض هذا "الجزء المفقود" عبر الاستعارة أو المحاكاة من تجارب في موقع أخرى، مما يجعل العملية برمتها مركبة وممتدة للمستويات.

يمثل اختزال تصاعد انتقال السياسات الدولية في ميدان التعليم على أنه اندماج عالمي للسياسات والممارسات التعليمية خطأً تحليلياً واضحًا. ومع تفاقم ظاهرة الاستعارة غير النقدية للسياسات عبر الحدود، تبرز الحاجة الملحة إلى عدم إغفال التعقيدات والتناقضات الملازمة للوساطات الوطنية والمحالية في تفاعلها مع التوجهات العالمية. ومن هنا تنشأ أهمية الموازنة المستمرة بين المحلي وال العالمي في مسار تطور السياسات. ولا تخفي حقيقة أن العولمة عملية معقدة، متباينة عليها، ومتعددة الأوجه. وحين يختزل مفهوم العولمة في فكرة التجانس السياسي، فإنه يتحول إلى أداة بالغة البساطة وغير صالحة لتحليل إصلاح التعليم ندياً. واللافت أن عددًا ضئيلاً من الدراسات التي تناولت العولمة ارتكز بالفعل على فحص عميق لظروف تاريخية وجغرافية بعينها (أوكى 2009).

أفضى الدور الحاسم للسياق إلى تقويض هيمنة الدولة القومية باعتبارها الوحدة المهيمنة للتحليل في الدراسات المقارنة لسياسات التعليم، ذلك أن القوى العالمية أعادت رسم وظيفة الدولة التعليمية ودفعت إلى توجيه الانتباه بدرجة أكبر نحو العوامل المؤثرة في المستويات فوق الوطنية ودون الوطنية. ومع أن الثقافات الوطنية ما تزال تضطلع بدور مهم في التوسط بين المؤثرات العالمية، فإن الاعتراف الأكاديمي يتزايد اليوم بجدوى وحدات تحليل أخرى (براي وتوomas 1995؛ براي 2003)، على رأسها الوحدات التي توالي الأولوية لتفصي الانعكاسات المحلية لعمليات التوطين وما تخلفه من نتائج ملموسة في البيئات التعليمية المختلفة.

يمثل اعتبار الصين وحدة واحدة في الدراسات المقارنة للتعليم العالي مضلل إلى حد كبير، لأن واقعها الداخلي يكشف عن بخوات تاريجية عميقة بين المناطق الحضرية والريفية، وبين الطبقات الثرية والفقيرة. وتحلي الفوارق بوضوح في فرص الحصول على التعليم عبر الأقاليم الجغرافية والشراخ المجتمعية المختلفة، وهي بخوات ازدادت اتساعاً منذ أواخر سبعينيات القرن الماضي مع افتتاح الصين على الاقتصاد العالمي وتركيزها على استغلال سواحلها الشرقية. غالباً ما تمتلك الحكومات المحلية في المناطق الغنية موارد مالية تمكنها من دعم التعليم العالي بقدرات تفوق بضعف إمكانات الأقاليم الداخلية، مما أدى إلى ثنو التعليم العالي على نحو أكثر حيوية واندفاعاً في المناطق الساحلية الموجهة نحو التصدير مقارنة بالمناطق الداخلية (لي ويانغ 2013).

الهيمنة المستمرة للبنج الدراسية الأنجلو-أمريكية

أفضى النظام المعرفي العالمي، المؤلف من الأشخاص والمؤسسات المنتجة للمعرفة ومن المياكل الناقلة لها، إلى تقسيم الدول إلى مركز وأنصاره مراكز وأطراف (ألياخ 1998). وقد ازدادت قوة هذا النظام مع النمو المتتسارع لشبكة الإنترنت (دينارديس 2009)، ومع تحول الإنجليزية إلى لغة عالمية مهيمنة (كريستال 1997، كاميان 2004). وباتت المعرفة التي تقع خارج نطاق الشبكات الغربية في الدوريات المعترية والكتب ومؤشرات الإنتاج العلمي الأخرى تُقصى ولا تُعد معرفة حقيقة. كما أن أحدث ما أُنجز من ابتكارات في مجال الاتصالات العلمية وقواعد

البيانات وشبكات المعلومات لا يزال متراكماً في الدول الصناعية، وعلى وجه الخصوص الولايات المتحدة. وهكذا يغدو النظام العالمي للاتصالات العلمية نظاماً مركزاً تهيمن عليه الدول المنتجة للبحث. وقد انعكس هذا التفاوت بوضوح في دراسات التربية المقارنة للسياسات، إذ يُثير المفارقة أن يبقى هذا الميدان، الذي يُقدم بوصفه مجالاً عابراً للثقافات في تعريفه الذاتي، منغلاً ملحوظاً على الأطر المحلية والضيقه (ولش 2003).

نظراً لاختلاف آثار العولمة من مكان إلى آخر، تبرز الحاجة إلى إعادة التركيز على طبيعة هذه الآثار وتداعياتها التفاضلية، حتى على المستوى الوطني. ومع ذلك، فإن الدراسات التجريبية التي قارنت هذه الفروق بصورة منتظمة قليلة للغاية، وما أنجذب منها انصرف في معظمها إلى المجتمعات الغربية الصناعية. أما تأثير العولمة في المجتمعات الفقيرة وما بعد الاستعمارية في "الجنوب"، فقد حظي باهتمام أقل بكثير، رغم ما ينطوي عليه من تداعيات حاسمة على مسارات التنمية في تلك السياقات. فعلى سبيل المثال، يفرض عالم اليوم المتراoط عبر الشبكات على الجامعات، بحكم التزامها بتطوير المعرفة الإنسانية، الانخراط في تعاون دولي أوسع. كأن البحث العلمي والتدريس يتطلبان مقاربة دولية لتجنب الانغلاق وضمان تحفيز التفكير الناقد والاستقصاء حول القضايا والمصالح المعقّدة التي تؤثر في العلاقات بين الدول والمناطق والقوى المختلفة.

وعلى الرغم من استقرار هيمنة المعرفة الأنجلو-أمريكية وترسّخ الإنجليزية بوصفها الوسيلة المركبة للتواصل العلمي، فإنّ دولًآ آسيوية مثل الصين دخلت في سباق على الريادة داخل اقتصاد المعرفة العالمي المركّب إلى التكنولوجيا. وقد أخذت في الظهور ضمن حقل التربية المقارنة كثلة بخشية غير غربية تزداد قوّةً وتأثيراً، وتفرض إعادة التفكير في كثير من المفاهيم والنظريات التي طالما هيمنت على الحقل (براي وغوي 2007؛ مازنون 2011). ومع تزايد هذا الحراك، لم يعد إنتاج المعرفة حكراً على المراكز الغربية، بل غداً موزعاً على مراكز علمية متعددة تنتج بحوثاً أساسية وذات أثر ملموس، الأمر الذي يساهم في موازنة التفوق الأوروبي والأمريكي الشمالي ويعيد رسم خريطة القوى المعرفية عالمياً (أرنوف 2013).

تُضح قيمة دراسة سياسات التعليم العالي في بلدان العالم، ولا سيما في آسيا، لما تتوفره من إمكانات لفهم التحولات الجارية في مشهد التعليم العالي العالمي. فقد ارتبط النجاح الاقتصادي المدهش لبلدان شرق آسيا بتركيز جوهري على قطاع التعليم، وخاصة في ما يتعلق بمشروعات تطوير جامعات عالمية المستوى (ليو وأخرون 2011). ويُحتمل أن يغير صعود الجامعات الآسيوية ملامح التعليم العالي عالمياً على نحو عميق. ييد أنّ هيمنة المعرفة الأنجلو-أمريكية ما تزال تفرض نفسها، إذ غالباً ما يتوجه الباحثون في شرق آسيا إلى نظرائهم في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة لاستلهام الأفكار والسياسات. وقد أظهرت دراسة تحليلية شملت 114 مقالاً بحثياً في سياسات التعليم نُشرت خلال 2003-2004 في قسم التعليم في مركز المعلومات للعلوم الاجتماعية بجامعة الصين (رُندا) أنّ نسبة المراجع المكتوبة بالإنجليزية قد شهدت ارتفاعاً حاداً بين المواد الأجنبية المستشهد بها (يانغ 2006).

دفعت هيمنة البحث الغربي، وبالخصوص الأمريكي، الدراسات الصينية في السياسات التعليمية نحو آفاق جديدة، غير أنّ غياب دراسات متعمقة تعالج تلك النظريات والأساليب المستوردة بصرامة منهجية أدى إلى نشوء فهم هش ومجازاً لها. وحين انتقلت هذه النماذج إلى التطبيق، انكشفت محدوديتها، إذ انتهت محاولات استدعائها -

وهي التي وُصفت في الأديبات بـ"المتقدمة" - إلى تائج متغيرة. فالاستخدام غير النطدي لهذه الأطر، في ظل غياب إدراك دقيق للبيئات المحلية، لم يوفر للصين القدرة على تشخيص المشكلات السياسية أو صياغتها أو تقديم حلول عملية لها. وقد شُكّل إصلاح المناهج الذي أطلقته وزارة التعليم عام 2001 مثلاً صارخاً على ذلك، إذ طفت عليه النقاشات ولم يُفضي إلى تائج إيجابية تُذكر (ما وتشنغ 2011). ويعزى فشله بدرجة كبيرة إلى استنساخ سياسات مناهج غربية استنساخاً أعمى من دون تكيف مع الواقع المحلي.

البيانات والاتجاهات المتعارضة في أدبيات السياسات

أظهرت المناقشات السابقة أن العالم الأكاديمي يعني انقسامات متعددة الأوجه، ويعُد الانقسام الداخلي في العالم الصناعي الغربي أحد أبرزها وأكثراها إهتماماً. ولم تكن دراسات سياسات التعليم بمنأى عن هذا الواقع، إذ تتجسد إحدى صور هذا الانقسام في البحوث المنتجة ضمن البيئات اللغوية الكبيرة. فالناطقون بالإسبانية، على سبيل المثال، أسسوا مجلات علمية مرموقة يهيمون على محتواها الاستشهاد بأعمال مكتوبة بالإسبانية، مع تركيز أساسي على قضايا مجتمعاتهم المحلية. ويرغم استمرار بعض قنوات التفاعل بينهم وبين غيرهم، فإن الاعتماد المحرري للباحثين الاجتماعيين على الأديبات الإنجلizية يجعلهم يغفلون بدرجة كبيرة عن النتاج البحثي الضخم المكتوب بالإسبانية والمتعلق بسياسات التعليم. والمشهد ذاته يتكرر في الدوائر البحثية الناطقة بالروسية والصينية وغيرها من اللغات.

يعُد الانقسام الداخلي في الدوائر الأكاديمية الناطقة بالإنجليزية أكثر المفارقات إثارة للاهتمام، رغم قلة ما حظي به من معالجة جادة. ويتبين هذا الانقسام بجلاء بين الدائرة التي تقودها الولايات المتحدة في أمريكا الشمالية، ونظيرتها التي تتحور حول المملكة المتحدة وتشمل بصورة رئيسة المستعمرات السابقة مثل أستراليا ونيوزيلندا وجنوب إفريقيا. وتكشف الممارسات البحثية في هذه البيئات عن نزعة إلى الانغلاق على الذات؛ إذ يميل باحثو السياسات التعليمية في الولايات المتحدة إلى تجاهل الكّم الكبير من الأديبات المنتجة في أماكن أخرى، حتى في الدول الناطقة بالإنجليزية، بينما يُكثّر الباحثون الأستراليون والنيوزيلنديون من الاستشهاد حسرياً بالأديبات البريطانية، دون أن يقابل ذلك حضور موازٍ لأعمالهم في الساحة البريطانية. ويكتسب هذا الانقسام أبعاداً أعمق عند النظر في تجاهله المتداة، حيث إن الطلبة الدوليين الذين يتلقون تعليمهم داخل أحد هذين المعسكرين يكتسبون شعوراً بالانتماء إليه، وينقلون هذا الشعور إلى مجتمعاتهم الأصلية، كما أن الأكاديميين القادمين من مجتمعات غير غربية أو أقل تطوراً أكاديمياً يتأثرون بدورهم بما يرونه في هذه المعسكرات، ويعودون بصورة محتزأة يتعاملون معها كما لو كانت المشهد الكامل للواقع الأكاديمي العالمي.

يتجلى المركز الأميركي في بعض المؤلفات المرجعية، مثل كتاب تشكيل السياسة التعليمية: السلطة والعملية (ميتشيل وآخرون 2011)، الذي يضم ثلاثة عشر فصلاً لعشرين باحثًا جمعهم ينتمون إلى مؤسسات أمريكية، وقد اعتمدوا بصورة شبه مطلقة على الأديبات المنتجة داخل الولايات المتحدة. ورغم أن هذا التركيز قد يبدو مبرراً في سياقه، إلا أنه يضيق من تنوّع الإسهامات المرجعية ويشير تساؤلات حول أفق المقاربات التحليلية. ويذكر المشهد في كتاب دراسات السياسات لقادة التعليم (فولر)، الذي لقي استحساناً واسعاً في أمريكا الشمالية، غير أن طبعاته

الثلاث الأولى أغفلت بصورة لافتة الاستشهاد بأعمال باحثين من خارج الولايات المتحدة. ولم يرد اسم عالم الاجتماع البريطاني المعروف في السياسات التعليمية (ستيفن ج. بول) إلا إشارة عابرة في الطبعة الرابعة (2013)، دون أن يُدرج ضمن قائمة التعريفات الأساسية لمفهوم السياسة (فولر 2013، ص 4-5).

باتت هذه الانقسامات في غير النسجام مع روح العصر، إذ تهدد بفرض حدود ضيقه تقلل من تنوّع الرؤى البحثية وإثراء النقاش الأكاديمي. وفي المقابل، يتبدّى حضور (بول) واضحًا في أدبيات سياسات التعليم الصادرة في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا، سواء في أعمال الأكاديميين البارزين أو في كتابات طلبة الدراسات العليا. ويعُدّ خطاب (غيل) الرئيسي أمام الجمعية الأسترالية للبحث في التربية عام 2005 مثلاً دالًا، حيث استند فيه إلى سبعة وثلاثين مرجعًا، ارتبط أربعة وعشرون منها مباشرةً بالسياسات الاجتماعية والتعليمية. ومن بين هذه المراجع، كان خمسة عشر لكتاب أستراليين، وثمانية لباحثين بريطانيين، بينما لم يستشهد سوى بعمل واحد لباحث أمريكي هو (شون 1979). وعلى النقيض، وردت أربعة مراجع لـ(بول)، ثلاثة منها مؤلفات فردية وواحد بالتأليف المشترك، الأمر الذي يبرهن على قوّة تأثيره في هذا التيار البحثي.

يذكر المشهد ذاته في بحوث طلبة الدراسات العليا، كما يتضح في أطروحة الدكتوراه التي أنجزها (تشانغ) عام 2012 في جامعة موناش الأسترالية حول قضيّاً العدالة في سياسة التعليم العالي بالصين، عبر دراسة لسياسة التوسيع في القبول منذ أواخر التسعينيات. فقد بُنِيت الأطروحة بأكملها على إطار الدورة السياسية لـ(بول)، الذي يشتمل على سياق التأثير وسياق إنتاج النصوص السياسية وسياق الممارسة. ورأى (تشانغ) أنّ هذا الإطار شديد الإثمار من الناحية النظرية، لأنّه وفر له أدوات تحليلية قادرة على استيعاب التعقيد وفهمه بشكل متكامل. وأشار في الصفحة الخامسة إلى أنّه "على الرغم من أنّ نظرية (بول) قد نشأت في سياق المملكة المتحدة، إلا أنّ مفهوم الدورة السياسية أثبتت صلاحية مماثلة في تفسير السياسات في الصين وسواها من الدول". ومع ذلك، فإنّ الأطروحة لم تُعرِّف كبرى اهتمامات الباحثين الأميركيين، كما أغفلت الأدبيات التي أنجزها الباحثون الصينيون أنفسهم في هذا المجال، الأمر الذي جعل بنيتها المرجعية محدودة وضيقه الأفق.

العوامل الثقافية المهمّة

ينبغي النظر إلى السلوك البشري بوصفه تابعًا لظروف اجتماعية وثقافية متداخلة، حيث يحتل الأفراد مواقع متفاوتة في المجتمع تعكس مصالحهم وتحدد رؤاهم، فينظر كل منهم إلى القضايا من زاوية موقعه الاجتماعي والاقتصادي. ويزداد وضوح ذلك عند تناول السياسات، لكونها تمثل جوهر تنظيم المجتمع وتحدد أنماط الحكم التي يراها الناس أكثر ملاءمة. وتتعقد الصورة بصورة لافتة عندما تعبّر السياسات الحدود الثقافية، إذ تمثل الشعوب المختلفة، بحكم أنماط تفكيرها الثقافي، إلى تفضيل أنماط حكم متباعدة. وما يلقى قبولًا واسعًا في مجتمع ما قد يواجه رفضًا في مجتمع آخر. ويبين هذا الأثر الثقافي في كل مراحل السياسات التعليمية، بدءًا من صياغة الأجندة ومرورًا باتخاذ القرارات وانتهاءً بالتنفيذ. ومع ذلك، ورغم مركزية هذا البعد، فإنّ الأدبيات الباحثية أغفلته إلى حد يثير الدهشة، فظلّ الحضور الثقافي في الدراسات النظرية محدودًا.

تكشف الدراسات المقارنة في سياسات التعليم عن مفارقة لافتة، إذ غالباً ما عجزت عن معالجة التنوّع الثقافي الفعلي في المجتمعات. فعندما تُهمّل العوامل الثقافية، تصبح التحليلات سطحية من الناحية النظرية، محدودة الجدوى في الممارسة، بل وقد تُفضي إلى نتائج مضللة. ويفسر ذلك جلياً عند مقارنة الموقف في الصين بما هو قائم في المجتمعات الغربية كثيرة، إذ يُظهر الصينيون استعداداً أكبر لتقدير السياسات الحكومية والامثال لها، حيث تقترب تعريفاتهم للسياسة من التعريفات الرسمية التي تعتمد其ها الحكومات على مستوياتها المختلفة (يوان 1998، تشانغ 2002). ومع ذلك، فإن هذا لا يعني بالضرورة أن فجوة التنفيذ بين ما يُراد بالسياسة وما يتحقق فعلياً أضيق في الحالة الصينية، إذ يمتلك الصينيون أساليب مميزة قد تؤدي إلى تحريف تطبيق السياسات أو إعادة تشكيلها بطرائق خاصة (دينغ ودينغ 2004؛ دينغ 2011).

تجسّد فكرة الجامعة الغربية واحدة من أبرز الأمثلة على التصدير الثقافي الذي ارتبط بالإمبريالية والاستعمار. فقد ولدت الجامعات الحديثة في أوروبا، ثم انتشرت إلى مختلف أنحاء العالم في سياقات السيطرة الاستعمارية، حتى إن المجتمعات التي لم تخضع للاستعمار المباشر تبنّت دورها النموذج الغربي (ألتباخ 2001). وليس من المبالغة القول إن مفهوم الجامعة يُعدّ أنجح ما صدره الغرب إلى بقية العالم، حيث أثّرت تقاليدها الممتدة عبر القرون في أنماط التعليم العالي عالمياً وفي صلات المؤسسات الأكاديمية عبر الحدود. ويقوم النموذج الأوروبي على منظومة قيمية لم تنجح في تاريختها مجالاً واسعاً للبدائل الثقافية، بل تركت مساحات محدودة جداً أمام التماذج غير الأوروبية. وقد ساهم انتشار هذا النموذج، مدفوعاً بسطوة اللغة الإنجليزية، في تكريس هيمنة الغرب على ميادين المعرفة والتنمية الثقافية، الأمر الذي انعكس في ضعف أداء الجامعات في السياقات غير الغربية. وعلى الرغم من ذلك، لا تزال الجامعات في العالم غير الغربي تنظر إلى نظيراتها الغربية العريقة - وبخاصة الأمريكية منها - باعتبارها مرجعاً رئيساً للمعايير الأكاديمية والاستراتيجيات والسياسات والابتكارات وحلول قضايا التنمية (تايشلر 2009؛ يانغ 2013).

الاستنتاجات

تجدر الإشارة إلى ما أوضحه (بول 1994) من أنّ الدلالات التي تُعطى للسياسة تحدّد بصورة مباشرة الكيفية التي ينجزها الباحثون في دراساتهم، والطريقة التي يفسرون بها ما يتوصّلون إليه من نتائج. ومع ذلك، يظل مفهوم السياسة عصياً على تعريف جامع، حتى إنّ (كينوي 1990، ص 6) ذهب إلى أنّ الأنسُب هو التفكير في "العملية السياسية" بما تتضمنه من تسويات مركبة يغلب عليها الطابع السياسي، لكنها تمت لتشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، وما تحمله من تباينات في المنطلقات القيمية واحتلال في موازين القوى. ومن ثمّ، فالسياسة لا تمثل كياناً ثابتاً بقدر ما هي مسار متشارب من الخيارات، تُعتمد فيه اتجاهات محددة وستبعد أخرى، وهي نتاج مساومات مستمرة بين أجنadas متعددة وصراعات مصالح متنافسة في سياقات متغيرة. غالباً ما تُدار هذه الصراعات في فضاء الخطاب، حيث سُمع بعض الأصوات بينما يُقصى غيرها عن طاولة صانعي القرار.

تبدل النصوص السياسية على نحو ملحوظ خلال عملية صياغتها، إذ كثيراً ما تبتعد الصيغة النهائية عما تضمنته المسودة الأولى نتيجة للتسويات والمساومات والأنشطة الملازمة لتطوير السياسات. وقد عبر (راب 1994، ص 24)

عن هذه الفكرة استعارياً بقوله إن "ما يُندوّق في النهاية يختلف اختلافاً كبيراً عن الوصفة الأصلية". وتزداد هذه التحولات وضوحاً في ظل الواقع العالمي المعاصر، حيث تؤدي التشابكات بين الدول وظهور القضايا العابرة للحدود ونمو دور المنظمات الدولية إلى جعل تبادل الخبرات السياسية والمقارنة بين السياسات أمراً لا غنى عنه وحتمياً لإيجاد حلول للمشكلات المحلية. وعندما تصل السياسات في نهاية المطاف إلى المؤسسات التعليمية، تكون قد مرت بسلسلة طويلة من التحولات، بحيث تفقد صلتها بشكلها الأولي وتكتسب صفات جديدة.

تشكل لعبة الطفولة الشهيرة "التليفون" - والمعروفة باسم "لعبة همسة" في العالم العربي - استعارة لافتة لفهم تحول السياسات عند انتقالها. ففي هذه اللعبة يبدأ أحد المشاركين بالهمس برسالة في أذن جاره، ثم تنتقل الرسالة من شخص إلى آخر، حتى تصل إلى اللاعب الأخير الذي يعلنها بصوت مسموع. وغالباً ما تصل الرسالة وقد تغير مضمونها تغييراً كبيراً، خصوصاً إذا كانت عبارتها الأصلية معقدة. وبالقياس إلى ذلك، تخضع السياسات التعليمية التي تُصاغ ضمن شبكات عالمية أو عابرة للقوميات لسلسلة مماثلة من التحولات عند انتقالها من المستوى العالمي إلى الإقليمي ثم الوطني وأخيراً المحلي، لتصل في صورة قد تختلف جذرياً عن صياغتها الأولى (ويل 2005).

غير أن دراسات التربية المقارنة والدولية في مجال السياسات لا تزال تعكس العديد من حالات الفرض القسري لنموذج تبني موحد، وتطبيقات غير مناسبة لمعايير تصور باعتبارها عالمية. ويظل التحدي قائماً في إقناع بعض المستشارين الأجانب، ولا سيما أولئك الذين يعملون في مشاريع تموّل من مانحين دوليين، بأن أدوات الإصلاح التي قد تحقق نجاحاً في سياقات محددة لا يمكن بالضرورة أن تُستنسخ أو تُعمل بالفعالية نفسها في سياقات أخرى مغيرة.

يُظهر الواقع أن الخطاب العالمي في السياسات يستدعي قراءة نقدية دقيقة على كل مستوى من مستويات صناعة القرار، غير أن اختيار الأدوات البحثية والمنهجيات المناسبة لإجراء هذا النوع من التحليل يظل رهيناً بجموعة من العوامل، منها الغايات التي يُراد بلوغها من التحليل، وطبيعة السياسات ذاتها، والمسارات المعرفية التي ينطلق منها الباحثون، فضلاً عن الخصوصيات السياقية التي تُمارس فيها هذه السياسات. ويتحدد نمط الأسئلة التي تُطرح أثناء التحليل وفقاً لغايته، والموقع الذي يتبنى المُحلل، وما يواجهه من محددات أو قيود (تايلور وآخرون 1997). وعليه، يصبح من غير الواقعي بل ومن غير المنجي إصدار أحكام معيارية موحدة تطبق على جميع السياسات، في ظل التباينات الأيديولوجية العميقة بين المُحللين. وبالرغم من أن الالتزام بالمقادير السابقة لا يضمن الوصول إلى الاستخدام الأمثل للبحوث المقارنة والدولية في سياسات التعليم، فإن تجاهل أي منها يقود حتماً إلى الاتزلاق نحو ممارسات مشوّهة أو مضللة.