

فشل اللاسوق

وتحليل السياسات العامة

لنظرية فشل اللاسوق التي عُرِضت في الفصلين الثالث والرابع آثار هامة على ظهور وتطور المجال الأكاديمي والمهني الجديد المتعلق بتحليل السياسات العامة. وهذا الفصل - الذي يمثل تحولاً في الوتيرة وبؤرة الإهتمام عن الفصول السابقة - يتقصى العلاقة بين نظرية فشل اللاسوق وممارسات تحليل السياسات العامة. وتعطي الخلاصة التي تتناول نشأة وتطور تحليل السياسات التي سنقدمها فيما يلي خلفية ملائمة للمناقشة التي سنعرضها بعد ذلك.

فمنذ عام ١٩٧٠، تأسست في الولايات المتحدة بضع عشرات من برامج منح درجة عليا في الدراسات المهنية لتقديم التدريب في المجال الجديد المتعلق بتحليل السياسات والإدارة العامة. ومن بين المؤسسات الكبرى التي تمنح درجات عليا في برامج هذا المجال الجديد جامعة كاليفورنيا في بيركلي وهارفرد وييل وكارنيجي ميلون وكولومبيا وديوك وميتشيجان وبنسلفانيا ومينيسوتا وبرنستون وروثستر وتكساس وكلية راند للدراسات العليا / دراسات السياسات.

وتمنح هذه البرامج درجة الماجستير أو الدكتوراة لحوالي ١٥٠٠ خريج وخريجة كل عام^١. وهناك أكثر من عشرة آلاف مركز وظيفي في الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية تحمل لقباً من ألقاب الخدمة المدنية المهنية هو «محلل السياسات» (policy analyst). وأظهر القطاع الخاص كذلك - وخاصة في الشركات متعددة الجنسيات والمختلطة الكبرى التي تتفاعل كثيراً مع القطاع العام - اهتماماً متزايداً بتوظيف خريجي السياسات العامة. وينظر إلى مهارات هؤلاء الخريجين على أساس أنها تقدم تحدياً تنافسياً أو أنها مكتملة للمهارات والتدريب المهني الذي يتلقاه خريجو الجامعات من كليات الأعمال^٢.

وبالإضافة إلى ذلك، أخذ مجال تحليل السياسات الطابع المتميز المتمثل في إقامة إتحاد مهني خاص بالعاملين في هذا المجال - وهو رابطة تحليل السياسات العامة والإدارة (Association for Public Policy Analysis and Management) - في عام ١٩٧٩، ومجلة علمية رسمية خاصة بالرابطة، (خاصة بتحليل السياسات والإدارة) (The Journal of Policy Analysis and Management)، تأسست عام ١٩٨٠.

ويمكن تعريف تحليل السياسات بأنه تطبيق الطرق العلمية على مشاكل خيارات السياسات وتطبيقاتها على شؤون الأمن المحلي والدولي والقومي. وبصورة أدق، فقد نشأ هذا المجال عن تطبيق أساليب الاقتصاد الجزئي على تحليل مشاكل الدفاع في الخمسينات وأوائل الستينات. ثم اتسع هذا التطبيق بعد ذلك من خلال تطوير أنظمة التخطيط والبرمجة ووضع الميزانيات، التي تركز على قضايا السياسات في المجالات المحلية مثل الصحة والطاقة والتعليم في أوائل وأواخر الستينات^٢.

كيف إذن نربط بين هذا الإنعطاف إلى تحليل السياسات وموضوع هذا الكتاب، الأسواق أم الحكومات؟ والجواب على ذلك هو أن نظرية فشل اللاسوق التي جرى توضيحها في الفصول السابقة، يمكن لها أن تقدم تكملة مفيدة للطرق القياسية (المعيارية) المرتبطة بتحليل السياسات.

ويتم تحليل السياسات، كما تجري ممارسته عادة، من خلال ثلاث خطوات:

١. جمع وتحليل البيانات ذات العلاقة بالموضوع الذي يجري تفحصه (على سبيل المثال العناية الصحية أو التعليم أو تجارة ومراقبة الأسلحة أو التنمية الاقتصادية). وتنطوي هذه الخطوة في العادة على الاستخدام الموسع للبيانات الكمية وحسن الاطلاع المكثف على الجوانب المؤسستية الذي يحيط بالموضوع. والإطلاع على الجوانب المؤسستية الضعيفة للموضوع لا يقل أهمية عن الإطلاع على تلك الجوانب التي تكون قابلة للتحليل الكمي إذا أريد أن يتجنب التحليل الذي يعقب ذلك الدقة الزائفة والكاذبة وأن يحقق، بدلاً عن ذلك، الفائدة العملية من وراء تحليل السياسات.

٢. استخدام تحليل البيانات هذا والفهم المؤسستية، بالإضافة إلى النظرية الملائمة، لفهم العلاقات بين المتغيرات التي تشكل المجال أو النظام الذي تجري دراسته.

٣. بناء النموذج الذي يُحدد، على ضوء الخطوات السابقة، العلاقات الرئيسة بين المتغيرات المستقلة وغير المستقلة. وبناء النموذج الفعّال لا يعتمد على التعمق في دراسة البيانات وتطوير إحساس قوي على المجال الذي تجري دراسته فحسب، بل على الإحساس بالأهداف التي تهتم السياسات العامة في المجال الذي تجري دراسته كذلك. وعلى سبيل المثال، فقد تكون هذه الأهداف هي إحتواء تكاليف العناية الصحية وفي نفس الوقت تجنب، أو في الأقل الحد من، الآثار السلبية على نوعية هذه العناية، أو تكون تلك الأهداف هي الحد

من انتشار الأسلحة وتكنولوجياتها أو العمل على مناهضة ذلك الانتشار بدون زيادة عدم استقرار الأمن، أو تكون تقديم الحوافز لتطوير مستحضرات صيدلية جديدة بدون تشجيع تسويق فحج لمنتجات لم تُجر الفحوصات والاختبارات عليها بدرجة كافية. وهذه الأهداف ينبغي أن تمثل على هيئة متغيرات أو قيود غير مستقلة في النموذج التحليلي.

٤. صياغة، أو في بعض الحالات اختراع، برامج أو سياسات بديلة لزيادة الأهداف التي يكون صانعو السياسات مسؤولين عنها. وفي العادة، فإن من الضروري أن تتضمن البرامج البديلة البرامج أو السياسات القائمة، كحالة قاعدية وكذلك خيارات إضافية مخططة أو مقترحة من قبل آخرين، وخيارات مُصممة من قبل المحلل ذاته.

٥. وأخيراً تقييم السياسات البديلة عن طريق اختبارها في النموذج ومقارنة نتائجها من خلال معايير الأداء التي تعكس الأهداف المحددة التي وُصفت من قبل. وبصورة عامة فإن الخيارات أو السياسات المفضلة هي تلك التي تزيد الأهداف إلى حدّها الأقصى بالنسبة للتكاليف المقررة في الوقت الذي يتم الإلتزام فيه بالقيود والمواصفات المحددة أو، كبديل لذلك، تخفّض التكاليف إلى الحد الأدنى للوصول إلى المستويات المقررة من الأهداف وفي الوقت ذاته تلتزم بالقيود والمواصفات المحددة.

لكنّ ما يسقط من حساب هذه المتوالية المعيارية (أو القياسية) هو الاهتمام الواضح بالأهواء والتقلبات وكذلك العيوب المتوقعة التي تميز الأداء الحكومي التي لا بد لها أن تطل برأسها، عندما تتسلّم الوكالات غير المعصومة عن الخطأ والمعرضة للبنى والسلوكيات المميزة للمؤسسات اللاسوقية زمام المسؤولية في ترجمة السياسات المختارة إلى واقع عملي. وما ينقص المتوالية التحليلية المعيارية هذه ما يشار له باسم «الحلقة المفقودة» في معظم تحاليل السياسات - وهي الحلقة أو الجزء الخاص بالتنفيذ. وعند هذه النقطة تماماً تصبح نظرية فشل اللاسوق وثيقة الصلة بتحسين وتوسيع مجال تحليل السياسات.

وحتى تحاليل السياسات المتقدمة جداً تُغفل عادةً قضايا التنفيذ. فدراسات السياسات نادراً ما تُشير، ولا تردُّ إطلاقاً، على أسئلة مثل من سيقوم بالعمل وماذا سيعمل ومتى سيعمل - وما هي المقاومة المتوقعة لذلك العمل وما التعديلات التي ستجرى عليها وما هي التنازلات التي ستتم لقاء عملها - اعتماداً على أي خيارٍ من الخيارات المطروحة سيجرى تبنيه. أما فيما يتعلق بالتنفيذ، فإن قول نابليون المأثور «إلتزم، ثم إنتظر لترى»، هذا القول يظل مقبولاً ضمناً

لا صراحة. وهكذا، فإن المحللين يفترضون ضمناً إن التكاليف والفوائد، كما جرى صياغتها في التحليل، لن تتغير في عملية التنفيذ.

وفي الحقيقة، فإن ما يحدث عادة يغير، على نحو بالغ، هذه الافتراضات. إذ غالباً ما تتغير البرامج والسياسات تغييراً جذرياً خلال عملية التنفيذ. وعلى سبيل المثال، توضح الكثير من الدراسات الخاصة بتطوير وتجهيز أنظمة الأسلحة الجديدة الآثار البالغة لمصاعب التنفيذ المتعاقبة على تغيير النتائج التي كانت متوقعة في الأصل. ولنأخذ حالة واحدة للتمثيل على ذلك. فقد أظهرت التحاليل التي جرت بعد تنفيذ عشرات أنظمة الأسلحة في الولايات المتحدة أن تكاليف هذه الأنظمة (بعد احتساب الفروق في التكنولوجيات والأداء وحجم التجهيز وما شابه) تزداد، في المعدل، بثلاثة أضعاف ما بين بدء العمل على إنشاء النظام التسليحي وتاريخ اتمام تسليحه.

إن المناقشة التي أجريناها آنفاً لفشل اللاسوق تقدم وسيلة للتصدي للسؤال القائل كيف يمكن لدراسات السياسات العامة أن تتوقع وتعالج مشاكل التنفيذ على نحو أفضل. وقد أشرنا، بحق، للإعتبارات المتتالية لمشاكل التنفيذ باسم «الحلقة المفقودة» في دراسات السياسات القياسية بسبب التحاشي لهذه المشاكل الذي يجري في العادة في مثل هذه الدراسات. والظاهرة التي أسميناها فشل اللاسوق تصور معظم مصاعب وعيوب التنفيذ التي يفترض أن تصدى لها هذه الحلقة المفقودة.

فقد ازداد الاهتمام بقضايا التنفيذ زيادة كبيرة مع نضوج مجال تحليل السياسات، وينعكس هذا الإهتمام بصورة كبيرة في عدة كتب ودراسة حالات ظهرت مؤخراً، كما ينعكس في مناهج كليات الدراسات العليا التي اشرنا لها من قبل^٦. وتؤكد هذه الدراسات على الفجوات الكبيرة عادة بين البرامج عند وضعها وتصميمها في بادئ الأمر وتطبيقاتها في نهاية الأمر، كما تؤكد على غياب الطرق المناسبة لتوقع هذه الفجوات وأخذها بعين الاعتبار، وبالتالي فشل جميع أشكال تحليل السياسات فعلاً في التصدي لقضايا التنفيذ على نحو علمي.

ويتطلب الانتقال من هذا النقد الذي له ما يبرره إلى أتماط أفضل من تحليل مرحلة التنفيذ التوصل إلى صيغة مقبولة. وتقدم معالجة فشل اللاسوق التي نوقشت في الفصلين الثالث والرابع مثل هذه الصيغة - ونعني بذلك طريقة لتحليل كيف أن جهود السياسات العامة (أي اللاسوق) للتعويض عن أشكال الفشل اللاسوقي قد تفشل هي نفسها في تحقيق ما بعد

الأهداف المرجوة وتفشل كذلك على نحو يمكن التنبؤ به. ويمكن أن يكون توقع مثل هذا الفشل اللاسوقي ثميناً جداً للجهود الرامية إلى تجنبه أو لتطوير بدائل سوقية ولاسوقية مختلطة يمكن لها أن تحدّ من العواقب غير المحمودة لكل منهما.

كما يمكن لتحليل السياسات أن يتعامل بصورة أكثر فاعلية مع قضايا التنفيذ عن طريق استبدال إجراءات تحليل السياسات القياسية المذكورة آنفاً بنوع من الصلة مع نظرية فشل اللاسوق التي بحثت في الفصول السابقة. وتكمن أسباب عيوب التنفيذ - أي الأسباب المؤدية إلى زيادة التكاليف وهبوط مستوى الفعالية عن المستويات التي كان من المتوقع الوصول لها - في السياسات العامة المُعدة لتصحيح اختلالات السوق - تكمن في الاختلالات المتوقعة للنشاطات اللاسوقية ذاتها. ومن هنا فإن تحليل التنفيذ كبديل للإجراءات المتبعة في العادة في دراسة السياسات، يمكن أن يستفيد من تطبيق نظرية الفشل اللاسوقي التي شرُحت في هذا الكتاب.

والهدف من هذا التطبيق هو تحسين المقارنة التي يمكن عقدها لتكاليف وفاعلية السياسات العامة البديلة وبرامجها من جهة وبينها وبين الحلول السوقية أو مزيج من الحلول السوقية واللاسوقية. ويمكن لنظرية فشل اللاسوق وهيكلتها أن تقدم دليلاً لتوقع الأساليب التي قد تؤدي إلى زيادة تكاليف برامج اللاسوق أو تلك التي تؤدي إلى هبوط الفعالية، لأسباب يجري التغاضي عنها في معظم دراسات السياسات. وبالنتيجة، يمكن عقد مقارنات لفاعلية التكاليف بين الحلول السوقية واللاسوقية تكون أكثر فائدة.

ومن أجل هذه الغاية، فإن من المفيد التمييز بين جانبيين من جوانب تحليل التنفيذ: (١) الجانب الوصفي (descriptive) و (٢) الجانب المعياري الإبتكاري (normative - inventive).

١. يمكن للجانب الوصفي لتحليل التنفيذ أن يستعين بهيكلية أنماط فشل اللاسوق التي جرى تحديدها آنفاً كقائمة مرجعية للمقارنة بين أشكال سوء الإدارة المحتملة لمختلف بدائل السياسات. وعلى سبيل المثال، يمكن طرح الأسئلة التنفيذية التالية كجزء معياري لتحليل بدائل السياسات قبل الاختيار فيما بينها:

أ - لو جرى تبني نمط سياسات مثل س أو ص أو ع، فما هي المكاتب والوكالات أو المؤسسات الحكومية التي ستناط لها تلك السياسات وما هي المسؤوليات الدقيقة المحددة التي ستسند إليها؟

ب - على افتراض أن الوكالات التي ستسند إليها المسؤوليات هي مؤسسات قائمة وليست جديدة سيتم انشاؤها، فما هي العوامل الداخلية والأهداف الخاصة التي ستحفز عملها وكيف سيتأثر سلوك الوكالات المعنية على ضوء ذلك؟ (ولو نظر المرء إلى كيفية الطريقة التي تعمل بها هذه الوكالات فعلاً، فإن الأسئلة التالية تطرح نفسها: كيف يقاس إنتاجها حقيقةً، وكيف يتم تقييم نجاحاتها وأوجه فعاليتها في تحقيق ذلك الانتاج؟ وهل تجري مكافأة العاملين عند قيامهم بزيادة التكاليف أو عند تبريرهم لتلك التكاليف، أم أنهم يكافأون عند تخفيضهم لها؟ هل يكافأون عند ابتكارهم تكنولوجيات جديدة أم لأنهم يقاومون قيامها، أم عندما يقومون بالتقييم الموضوعي للخيارات التكنولوجية؟ هل يكافأون عند ربطهم الوكالة بمصادر جديدة للمعلومات في الوقت الذي يحولون فيه دون وصول هذه المعلومات إلى غير العاملين في الوكالة، أم لأنهم يسهلون تدفق المعلومات من وإلى الوكالات الأخرى؟) ولو كانت السياسات التي يجري النظر فيها تدعو لخلق وكالات إدارية جديدة، فهل يمكن توقع العوامل الداخلية التي تتفق معها، وهل يمكن توقع الطريقة التي يمكن لهذه العوامل الداخلية أن تؤثر بها على سلوك الوكالة (بفعل الصلة الظاهرة بين سياسات معينة وجماعات المصالح التي تطالب بإيجاد تلك الوكالات الإدارية الجديدة: على سبيل المثال الصلة بين مكتب مبادرة الدفاع الاستراتيجية والصناعات المتعلقة بالفضاء)؟

هل يمكن تعديل العوامل الداخلية للوكالة عن طريقة إعادة تصميم البرامج - على سبيل المثال بالمشاركة في تحمل المخاطر أو عقود التكلفة الثابتة التي تنمي فعالية المتعهدين الحكوميين وكذلك تنمي فعالية الوكالات الإدارية (الحكومية)؟ كيف يمكن لمثل هذه الإجراءات التأثير على سلوك الوكالة وإلى أي مدى زمني؟

ج. ما هي المؤثرات الخارجية التي قد تنجم عن السياسات البديلة - وعلى أي مدى زمني وما هي الإحتمالات المستقبلية لها، ربما في مجالات السياسات البعيدة عن المجالات المستهدفة للبرنامج الذي يجري التفكير فيه؟ وعلى سبيل المثال، ففي المحاولات الرامية لفرض الحصص «الطوعية» على الصادرات الفولاذية الكورية الجنوبية والبرازيلية وصادرات السيارات اليابانية إلى الولايات المتحدة فإن الهدف الواضح كان ولا زال إيجاد متنفس لصناعات الفولاذ والسيارات الأمريكية المحلية المحاصرة (أي التي ضيق الخناق عليها). ومن ناحية أخرى، لم يجر تفكير منظم في الأثر الذي ستحدثه تلك القيود على قدرة كل من

كوريا الجنوبية والبرازيل على خدمة الديون الهائلة عليها المستحقة للبنوك التجارية الأمريكية - والتي بلغت أكثر من ٩٠ بليون دولار على البرازيل وأكثر من ٤٠ بليون دولار على كوريا الجنوبية في منتصف الثمانينات. وبالنسبة لليابان، لم يجر توقع كيف أن الحصص الطوعية ستغري المنتجين اليابانيين على التحول إلى الانتاج الأفضل نوعية والتكنولوجيا الأكثر تقدماً وتصدير سيارات أعلى سعراً للولايات المتحدة. وهذه الآثار الجانبية غير المقصودة كانت نتائج لنظام الحصص الأصلية كان من الممكن توقعها، ولكنه لم يجر في الحقيقة توقعها أو حتى الإعتراف بوجودها. ومن وجهة نظر تحليلية، فإن أخذ مثل هذه المؤثرات الخارجية غير المتوقعة بعين الاعتبار هو عمل يفيد في توقع الأمور التي كان من الممكن تجاهلها بدون ذلك. وهذه الحقيقة تمثل مؤثرات خارجية مشتقة، وفق مصطلحات نظرية عيوب اللاسوق التي نوقشت في الفصل الثالث، ولكنها مؤثرات خارجية بالإمكان أخذها بعين الاعتبار في تحليل السياسات عوضاً عن التغاضي عنها.

د. هل يمكن إجراء تقديرات، بناء على سجلات الوكالات المعنية، وبناء على تفحص السياسات البديلة لاحتمال وجود أهداف برامجية متناقضة أو غير مجدية لأي سبب آخر، وبناء على الاعتبارات الواردة في البند المذكور آنفاً، بناء على كل ذلك هل يمكن اجراء تقديرات لاحتمال حدوث تكلفة فائضة أو زائدة مرتبطة بتحديد مسؤوليات الوكالة؟ وهل يمكن حساب العلاقات الخاصة بتقدير التكلفة (كما هي الحال في المثال الخاص بنظام الحيازة المذكور سابقاً) للتعبير عن الاتجاه المتصاعد لمهام التكلفة الذي يحتمل حدوثه بمرور الوقت؟ ففي حالة تطوير أنظمة الأسلحة وتجهيزاتها، يمكن لمثل إعادة التقديرات هذه للزيادات المحتملة على التكلفة أن تقدم أساساً أكثر واقعية لتحديد متى وكيف يمكن البدء في إقامة أنظمة معينة.

هـ. وأخيراً، ووفقاً للطريقة التي يمكن من خلالها توقع كيفية عمل كل من السياسات والبرامج التي يجري بحثها، ما مدى القدرة على حرية التصرف الممنوحة؟ وكما هي الحال ما بين البدائل، ما هي التغيرات التي ستبغ ذلك في مجال التوزيع، لا مجرد توزيع الدخل، بل توزيع السلطة التي قد تُمارس من قبل بعض الجهات في القطاع العام على الجهات الأخرى في هذا القطاع وعلى القطاع الخاص وأفراد الجمهور؟ (ولحدى الافتراضات المنطقية الضمنية لما أُطلق عليه اسم «الفيدرالية الجديدة» هي أن هذه الفيدرالية الجديدة قد تؤدي إلى تقليص التركيز المفرط للسلطات في الحكومة الفيدرالية، وذلك عن طريق نوع من

التنازل عن المسؤولية إلى المستويات الحكومية الأدنى أي على مستوى الولايات أو المستويات المحلية أو إلى القطاع الخاص).

إن من الواضح، أن الكثير من الأسئلة السابقة، ولربما معظمها، لا يمكن إعطاؤها إجابات محددة تماماً. ومن المحتمل أن تكون الإجابات عليها مجرد أحكام أو آراء تخضع لعدم موافقة الناس الذين يفكرون في هذا الأمر، حتى بعد إخضاعها للتجريب العملي للحصول على معلومات موضوعية بشأنها. ومع ذلك، فحتى الإجابات الضعيفة، التي تدل على تباين في الأحكام، ستكون اسهامات قيّمة إلى الأبعاد المعيارية للتحليل المتعلق بالتنفيذ.

٢. للبعد الابتكاري المعياري للتحليل المتعلق بالتنفيذ ثلاثة أهداف مرتبطة به. أول هذه الأهداف هو ببساطة تسهيل تقييم البدائل المحددة فيما يتعلق بسهولة أو صعوبة تنفيذها - أي ترجمة «ما هو العمل الجيد الذي ينبغي عمله» إلى تقديرات لما يمكن عمله فعلياً. وفي الحقيقة، فإن هذا يشبه التعديلات اللاحقة على التكاليف والفوائد على النموذج الأصلي، قبل أن يبدأ العمل على تحليل الاعتبارات المتعلقة بالتنفيذ.

وثاني الأهداف هو تسهيل عقد المقارنة بين اللاملاء الفعلية المرتبطة بالسوق واللاملاء المحتملة المرتبطة بتنفيذ العلاجات اللاسوقية التي يجري التفكير فيها. ويمكن لمضاهاة أنماط الفشل السوقي التي يُعترزم معالجتها بأنماط الفشل اللاسوقي التي يُعترزم توقعها من أوجه العلاج ذاتها، يمكن لهذه المضاهاة أن تؤدي إلى اجراء تقييم نادراً ما جرت محاولات للقيام به في دراسات السياسات التي كانت تجري سابقاً، ويمكن أن تؤدي إلى جعل تجنب اجراء مثل هذا التقييم في المستقبل أمراً صعباً. وهذه المقارنة شبيهة لما أشير له سابقاً باسم الميزانية الصفرية (أي افتراض أن الميزانية المخصصة هي صفر) عند بحث التخطيط والبرمجة وأنظمة الميزانية. فاللاملاء الخاصة بنتيجة سوقية معينة، لا يوجد فيها إلا القليل من التدخل العام، أو التي لا يوجد فيها هذا التدخل على الإطلاق (أي ميزانية صفرية)، هذه اللاملاء قد تكون مفضلة على اللاملاء الناجمة عن العلاج اللاسوقي.

وثالث الأهداف الخاصة بتطبيق صيغة الفشل اللاسوقي هي الحفز على الابتكار: ابتكار أفكار جديدة للسياسات والبرامج، أو صيغ مشتركة بين تلك التي يجري التفكير فيها، أو بين بعض أجزائها، أو طرق جديدة تماماً لمعالجة المشاكل. والمقارنة المضطردة (العلمية) بين أنماط فشل السوق وأنماط فشل اللاسوق بالنسبة لمشكلة بعينها (أي الهدف الثاني)، وما بين الأنماط المحتملة لفشل اللاسوق المرتبطة بالسياسات البديلة المختلفة (أي الهدف الأول)، هذه

المقارنة ينبغي أن تسهم في تلك النتيجة التي ربط د. صمويل جونسون بينها وبين احتمال الوصول إلى جبل المشنقة - أي التي تجعل الذهن يركز تركيزاً يثير الإعجاب. وبذلك فإنه يمكن إستشارة إبتكار الخيارات الجديدة، أو اكتشاف السبل لتحسين الخيارات القائمة. فلو إحتاج الأمر للحلول اللاسوقية كإجراء مضاد لمواجهة فشل السوق، إذن فإننا نحتاج الآن لتطوير إجراءات مضادة لمواجهة فشل اللاسوق (ومن هنا، فإننا نحتاج إلى إجراءات مضادة لمواجهة فشل السوق).

وبالإضافة إلى تقييم مجموعة الخيارات القائمة، ينبغي على الجزء الإبتكاري المعياري من التحليل المتعلق بالتنفيذ أن يركز على مجموعة الأسئلة التالية، وهي أسئلة هامة وهائلة بمثل ما عليه مجموعة الأسئلة السابقة:

أ. هل هناك ثوابت أو مواقع بسيطة نسبياً وسهلة الإدارة في عمليات الأسواق يمكن لها أن ترفع الفشل السوقي المعترف به من أجل تقديم حلولٍ مقبولة؟^٨

ب. هل يمكن ابتكار السياسات التي، في الوقت الذي تعترف فيه بالحاجة إلى التدخلات اللاسوقية لأن اللاملاءمات السوقية كبيرة جداً (على سبيل المثال، حالة المصالح العامة أو حالة المصالح الخاصة ذات المؤثرات الخارجية الكبرى)، تحاول مع ذلك المحافظة على بعض الخصائص الهامة للحلول السوقية (على سبيل المثال، المنافسة بين عدد من المنتجين، مقاييس أداء ملموسة ومعلنة، رسوم تعود بالفوائد من بعض الخدمات العامة، وما هو مماثل لصيغة تشغيلية متركزة على الربح (a profit center mode of operation)؟ وعلى وجه الخصوص، هل يمكن وضع آليات «لإعادة الخصخصة» أي «لإعادة تحويل» بعض الخدمات المعينة للقطاع الخاص، على سبيل المثال، استخدام فواتير يصدرها القطاع العام «لشراء» التعليم أو طرح عطاءات لإبرام عقود مع القطاع الخاص لعمليات التخلص من النفايات أو الخدمات البريدية؟^٩

ج. هل يمكن وضع إجراءات محسنة للمخرجات اللاسوقية، حتى يمكن التقليل من تلك الأنماط من الفشل اللاسوقي الناجمة عن غياب مِثْرِيَّة (أي وحدة قياس) مناسبة؟ وعلى سبيل المثال هل يمكن قياس نوعية التدريس بصورة أكثر دقة عن طريق تحسن أداء الطلبة في درجات الاختبارات المقننة، بدلاً من تقديم مقررات في طرق التدريس للمدرسين؟ هل يمكن عمل اختبارات للعلاقة، أو لغياب العلاقة، بين نتائج الطلبة في المراحل المتوسطة التي تنعكس في العادة على الأسماء الداخلية للوكالة التعليمية من جهة والمخرجات النهائية التي تقرر علانية

(الترجم: مثل الاختبارات العامة) والتي يجرى السعي ظاهرياً للتوصل لها من جهة أخرى؟
د. هل يمكن مراجعة المسائل الداخلية (المعايير والأهداف) التي تقدم الحوافز لسلوك الأفراد والوكالات حتى تكون أكثر صلة بالخرجات النهائية المرجوة؟^{١٠} (على سبيل المثال، هل يمكن أن يقيّم أداء الوكالات المختصة بمراقبة الأسلحة بطريقة أكثر فاعلية عن طريق مقارنة احتمالات حدوث تغيرات تؤدي إلى الاضطراب في قوات معادية مع وجود معاهدة أو بدونها بدلاً من احتمالات توقيع معاهدة أو عدم توقيعها؟

هـ. هل يمكن إدخال أنظمة محسنة للمعلومات والتغذية الراجعة والتقييم في البرامج والسياسات الجديدة للحد من مخاطر التغطية أو التعمية داخل الوكالة وإعلانها على الملأ؟ (على سبيل المثال، فإن الإعلان عن أخبار حركة الطيران وحوادثها بجوار مطارات المدن الكبرى من شأنه أن يساعد المسافرين على تقرير ما إذا كانوا سيسافرون ومتى وإلى أين).

والأسئلة المتعلقة بالجانب المعياري في التحليل المتعلق بالسياسات لا تقل في ضخامتها عن تلك المتعلقة بالجوانب الوصفية التي نوقشت آنفاً. وفي أحسن الحالات، فإن المحاولات للإجابة باضطراد وبصورة علمية على الأسئلة المتعلقة بالتنفيذ والتي تثيرها صيغة الفشل اللاسوقي من المحتمل أن تؤدي إلى إجابات غير مؤكدة. ومع ذلك، وحتى مع غياب الإجابات المؤكدة أو الكاملة، أو حتى، حقيقة، مع غياب الإجابات على الإطلاق، فإن هناك جدوى من وراء طرح هذه الأسئلة. والتصدي للأسئلة في سياق سياسات معينة يقتضي أن تصاغ هذه الأسئلة بالإشارة المحددة إلى ذلك السياق. ولكل بديل من بدائل السياسات، فإن القضايا التنفيذية الرئيسية (من مثل من الذي سيقوم بالعمل وماذا سيعمل ومتى وكيف؟) هذه القضايا لا يمكن تجنبها. وما غاب أو حذف بالفعل عن جميع الدراسات المتعلقة بالسياسات، وما أسهم إسهاماً له دلالاته في فشل الكثير من السياسات التي جرى تنفيذها، لا بد من أن يحظى بعناية واضحة لا لبس فيها.

وباختصار، فإن الفرضية المنطقية الخاصة بالتحليل المتعلق بالتنفيذ هي أن التحذير أو الإنذار المبكر يعني الإسهام أو التأهب المبكر. ومعرفة أنماط ومصادر وآليات أنماط الفشل اللاسوقي، أو القدرة على توقعها قد تساعد على التخفيف من وطأتها إن لم نقل على تجنبها تماماً، عند الانتقال من التحليل والتصميم إلى الاختبار والتنفيذ من بين بدائل السياسات العامة.

ويشترك تحليل وتوقع المشاكل المتعلقة بالتنفيذ في الهدف المشترك مع عدة مناهج أخرى لتحليل السياسات العامة. وعلى سبيل المثال، تحاول المحاكاة الحاسوبية (القائمة على استخدام الكمبيوتر) و «الألعاب» اليدوية والإنسانية تتبع مختلف النتائج التي قد تنجم في البداية عن الظروف التي يفترض قيامها، عندما تتعقد هذه الظروف بفعل تدخل السياسات العامة وبسبب اختبار أعمال تنفيذية معينة من قبل المشاركين. وتنزع مختلف مصادر وأنماط الفشل اللاسوقي للظهور خلال تلك المحاكاة الحاسوبية والألعاب. والتوقع الأفضل والأكمل للعيوب المحتملة يمكن أن يساعد على تصميم المقاييس أو اقتراح الاحتياطات التي يمكن أن تنبه إلى أنماط فشل اللاسوق. حقيقة سيظل على الدوام قدرأ معيناً من فشل السوق لا ينمحي، ولكن حتى لو كان ذلك القدر كبيراً، فمن الواضح أنه كلما قل كلما كان ذلك أفضل.

Notes

1. More than 90 percent of these are master's degrees. The RAND Graduate School and the Kennedy School at Harvard produce the largest numbers of doctorates in policy analysis—about eight annually (in 1992) at each institution.
2. Employment of the RAND Graduate School's Ph.D. recipients is divided about equally among government, the private commercial sector, and universities or private research organizations.
3. See Crecine (1981).
4. The term *missing chapter* was developed in conversations among Graham Allison, Andrew Marshall, and me to describe the usual neglect of implementation analysis in policy studies.
5. Summers (1965) and Harman (1971).
6. For a survey of this literature, see Hargrove (1975), Pressman and Wildavsky (1973), Allison (1974), and Berman (1978).
7. "If to do were as easy as to know what were good to do, chapels had been churches, and poor men's cottages princes' palaces. . . . I can easier teach twenty what were good to be done, than be one of the twenty to follow mine own teaching": William Shakespeare, *The Merchant of Venice*, Act 1, Scene II.
8. Some possible examples are (a) estimating the separate effect of noise emissions on property values in airport vicinities and obliging airlines to compensate property owners accordingly, while leaving to the airlines the choice of aircraft power plant, acoustical damping, or other measures to reduce noise; (b) using foreign trade policy as an adjunct or alternative to antitrust policy in maintaining competitive pressures in monopolistic industries; (c) reducing market imperfections (for example, by removing or lowering barriers to entry or providing adjustment assistance to facilitate factor

mobility). See also chapter 8 for a discussion of ways in which government policies may sometimes contribute to improving and extending markets.

9. See Pascal et al. (1984), Neels and Caggiano (1984), Drucker (1969), Pascal (1972), and Rice (1975). The use of market analogues, incentives, and mechanisms to improve government performance is forcefully argued by Schultze (1977, 43–50, 55–62), and by Osborne and Gaebler (1992). See also chapter 8 for a discussion of ways in which market processes can be utilized to improve the functioning of government.

10. Such revisions are apt to involve consideration of agency personnel practices and in this respect would move implementation analysis in a direction taken by management consulting.

