

دليل تحليل السياسات

جدول المحتويات

3

5

6

9

17

21

22

24

25

26

27

29

31

34

36

38

40

41

1 المقدمة

2 الإطار النظري لتحليل السياسات

1.2 المفاهيم الأساسية

2.2 العملية التحليلية

3.2 ربط النقاط: دليل التحليل ذي الجودة الملائمة

3 إطار تنفيذي لتحليل السياسة

1.3 "التحقق من الوقائع" والمشاورات

2.3 الأدلة والمنطق السليم

3.3 كلمة عن المشاركة والملكية

4.3 التحليل في الظروف الواقعية: التحديات النموذجية

4 بدلاً من الاستنتاج

5 ممارسة تحليل السياسة: أمثلة على عمل الدول الشريكة مع مؤسسة التدريب الأوروبية

1.5 تحليل لدعم وضع جدول الأعمال: تقييم مشروع برايم (PRIME) التابع لمؤسسة التدريب الأوروبية لسياسات التعليم والتدريب المهني من أجل قابلية توظيف الإناث في الأردن

2.5 تحليل لدعم صياغة السياسات: الاستبصار من خلال مشروع فرايم لمؤسسة التدريب الأوروبية في دول جنوب شرق أوروبا وتركيا

3.5 تحليل لدعم تنفيذ السياسات: تقييم النتائج متوسطة المدى في إطار استنتاجات ريجا في صربيا

4.5 تحليل لدعم رصد التقدم وتقييم السياسات: عملية تورينو في أوكرانيا

الاختصارات

المراجع

المقدمة

1

مستقل وموجه ذاتياً بالإضافة إلى التصديق على نتائج المشاريع. ويعتبر مشروع فرام (FRAME) وبرام (PRIME) والتقييمات السابقة للمخرجات المتوسطة الأجل لنتائج ريجا (Riga) في بلدان جنوب شرق أوروبا، ونسخة 2016 من عملية تورينو من أهم الأمثلة على هذه المشاريع.

وتشارك هذه المشاريع في اعتمادها على الاستشارات الموضوعية المتعمقة بين المشاركين الوطنيين في عملية التعليم والتدريب المهني وعلى النتائج التحليلية التي يتم إعدادها على المستوى الوطني من قبل المؤسسات المسؤولة عن سياسات قطاع التعليم والتدريب المهني.

ويعمل هذا الدليل على تلخيص الاستنتاجات الرئيسية والخطوات التحليلية ومعايير الجودة وتقديمها كمرجع للدول الشريكة التي ترغب / أو التي يتم مطالبتها بتقديم مشاركات تحليلية خلال تعاونها مع مؤسسة التدريب الأوروبية. والهدف من هذا هو تزويد البلدان برؤية واضحة حول المشاركات ذات الجودة العالية والقابلة للتطبيق. ويعمل هذا النشاط على مساعدة مؤسسة التدريب الأوروبية على فتح قناة معتمدة لتحديد السياق المناسب للأولويات والنتائج التحليلية وفقاً لتفضيلات البلدان وتقاليدها وأولوياتها.

من المستفيد من هذا الدليل؟

يساهم تحليل السياسات في توفير المعرفة، التي يكون لها منتجين، ومستفيدين، ومساهمين. ويمكن تقسيمهم هؤلاء إلى صناع السياسات (المستفيدين)، والباحثين والمحللين (منتجي المعرفة) وأصحاب العلاقة مثل العاملين في مجال التعليم، والآباء والإدارات المحلية (Eurydice / EACEA / European Commission, 2017). ويمكن لجميع هذه الأطراف الاستفادة من المعرفة، كما أنهم يساهمون في عملية توفير المعلومات والبيانات التي يتم تحليلها.

وغالباً ما تتداخل أدوار هذه الفئات في مجال صنع السياسات وتنفيذها. وقد يكون صانعو السياسات منخرطين بعمق في إنتاج المعرفة التحليلية كما أنهم قد يشاركون في توجيهها وإدارتها. ومن الممكن أن يؤثر المحللون على القرارات السياسية بطرق تجعلهم صناع القرار الفعليين. وقد يكون أصحاب المصلحة مصدرًا للمعلومات الحيوية للتحليل، أو قد يكونوا كلفوا أنفسهم بذلك، كما أنهم من الممكن أن يشاركوا مباشرة في صياغة النتائج التي توصلوا إليها والتحقق من صحتها.

ويساهم هذا الدليل في بناء القدرات لجميع الفئات بدرجات متفاوتة. إلا أن المستفيدين الرئيسيين منه هم منتجو المعرفة المسؤولون عن تقديم الأدلة التحليلية والبيانات حول ما تم تحقيقه وإنجازه حتى الآن، وما سوف يتم تحقيقه في المرحلة المقبلة وإمكانية تحقيق نتائج أفضل. ويعمل الدليل على تقديم اقتراحات حول إمكانية تحسين التحليل وجعله أكثر موثوقية.

ويمكن أن تكون هذه المعلومات مهمة أيضاً بالنسبة للمستفيدين من التحليل لدرجة أنهم هم أيضاً مسؤولون عن جودة النتائج التحليلية. وأخيراً يمكن لأصحاب المصلحة استخدام هذا الدليل كمرجع بشأن طرق المشاركة في تحليل السياسات.

عن ماذا يتحدث هذا الدليل؟

يلخص هذا الدليل تجربة مؤسسة التدريب الأوروبية (ETF) في العمل على تحليل السياسات، كما أنه يوفر التوجيه العملي للبلدان الشريكة للمؤسسة بشأن أساليب تحليل السياسات واستخدامها في مراحل مختلفة من دورة السياسات. كما أنه يعمل على تحديد النظريات والعمليات التي يتم بها تحليل السياسات والتي تعتبر من أساسيات عمل المؤسسة. وسيتم استخدام هذا الدليل لتطوير مجموعة من فرص التعلم لأصحاب المصلحة لمؤسسة التدريب الأوروبية.

وينقسم الدليل إلى جزئين، يتكون الجزء الأول من الأقسام 1 إلى 4، ويناقش المفاهيم الأساسية لتحليل السياسات، وأسس تطبيقها. أما الجزء الثاني فيحتوي على القسم 5، ويناقش مجموعة مختارة من مشاريع مؤسسة التدريب الأوروبية ويعمل على شرح منهجيتها لتوضيح كيف يتم تطبيق تحليل السياسات لدعم اتخاذ القرارات في المراحل الرئيسية من الدورة السياسية: تحديد جدول الأعمال (تحديد المشكلة)، صياغة السياسات، تنفيذ السياسات، وتقييم السياسات.

ما أهمية هذا الدليل؟

تكمن أهمية الدليل في التشجيع على استخدام تحليل السياسات في الدول الشريكة

سعيًا نحو دعم وضع السياسات والتعليم

يهدف هذا الدليل إلى مساعدة المحللين، والعاملين في مجال التعليم والتدريب، والإداريين، وغيرهم من المسؤولين عن اتخاذ القرارات في المراحل المختلفة من الدورة السياسية في الدول الشريكة من خلال عملية تحليل السياسات.

وتظهر الحاجة إلى الدعم بسبب التحديات المرتبطة بمهمة التواصل مع صانعي السياسات بطريقة فعالة وسريعة. وتشهد التحسينات في قطاع التعليم والتدريب المهني في الدول الشريكة لمؤسسة التدريب الأوروبية مجموعة من العوامل المعقدة، التي يتطلب تفسيرها توافر العديد من المهارات والخبرات ووضوح المفاهيم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المخاطر المرتبطة بالنتائج التحليلية من الممكن أن تكون مرتفعة عندما تتم صياغتها لدعم القرارات الصعبة "البيئات الغامضة" (ETF, 2013a)، أو استجابة للتحديات الاجتماعية والاقتصادية مثل البطالة الهجرة ونقص الموارد.

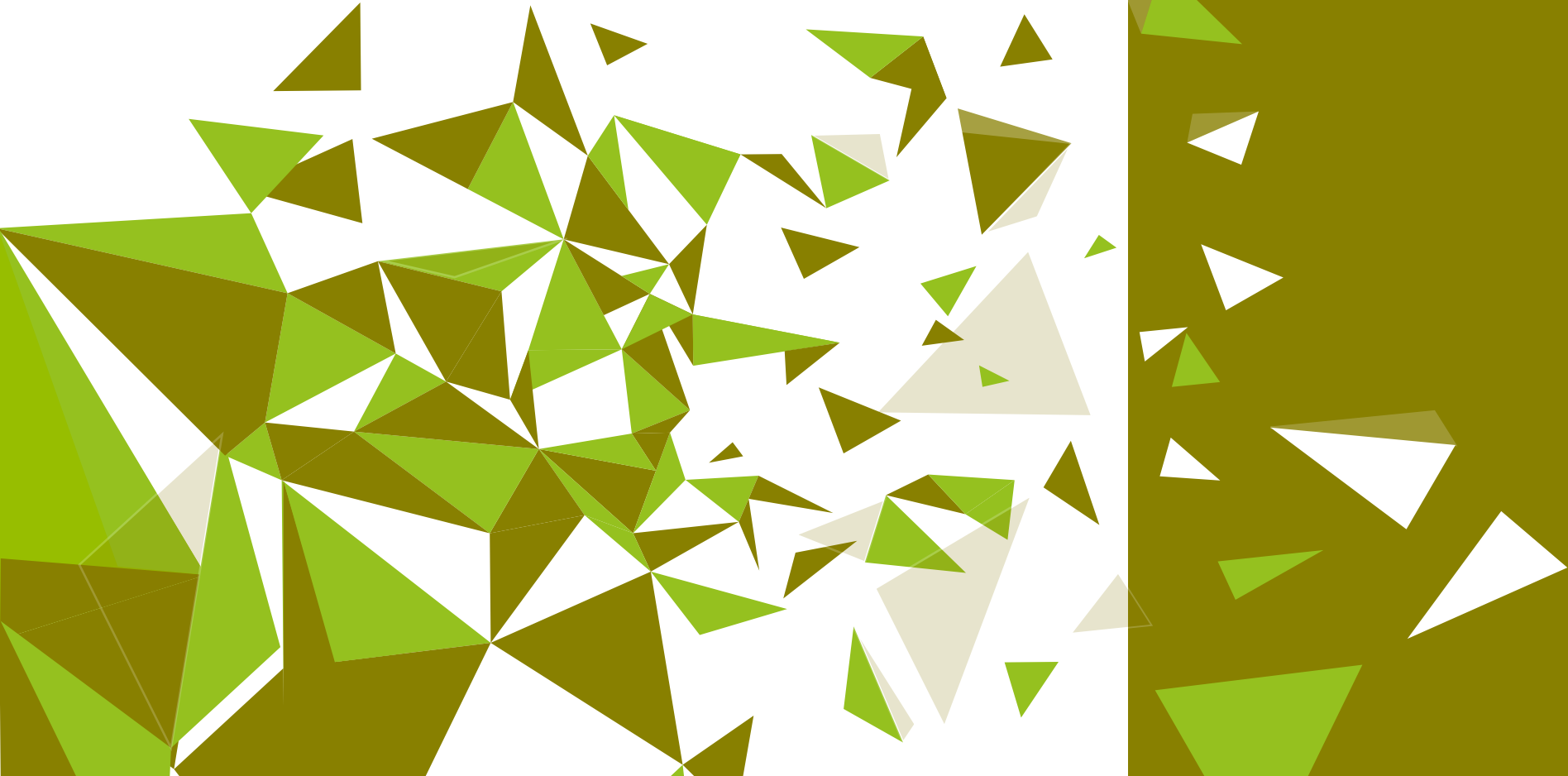
ولا يمكن لهذا الدليل حل التعقيدات الكامنة في صنع السياسات، ولكن يمكنه أن يساعد المشاركين على إحراز أفضل النتائج استناداً على الأدلة والسياسات المتوفرة، مما يساهم في إضفاء الصيغة الاحترافية على عملية تحليل السياسات (ETF, 2013a). فالهدف النهائي هو تعزيز قدرة أصحاب المصلحة في التعليم والتدريب المهني على إجراء تقييمات منهجية لخيارات السياسات وتنفيذها (ETF, 2016b) واستخدامها بشكل مستمر لتحليل السياسات في عملية صنع القرار.

تعزيز نوعية المساهمات التحليلية من قبل البلدان المشاركة في أنشطة مؤسسة التدريب الأوروبية

تتأثر أنشطة المؤسسات أيضاً بهذه التطورات. وتعمل هذه الأنشطة على تشجيع البلدان الشريكة على تحويل تركيز مشاركتها بعيداً عن مجرد التحقق من صحة النتائج التي توصل إليها الخبراء الخارجيون إلى إنتاج محتوى

الإطار النظري لتحليل السياسات

2



1.2

المفاهيم الأساسية

ظهر تحليل السياسات، في شكله الحديث، في الستينيات كمنتج للتخطيط الاقتصادي وإعادة الإعمار في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية (Walt&Gilson، 1994)، ولكن جذوره تعود إلى الأربعينيات من القرن الماضي أو حتى قبل ذلك. وتم تصميمه مبدئياً كوسيلة لتحسين السياسات الصحية والتعامل مع مشاكل موارد المياه، وتم توسيعه ليشمل عدداً من القطاعات العامة الأخرى، بما في ذلك التعليم والتدريب (Healy، 2011).

وبعد سنوات من تطبيقه في المجال العام، تطور تحليل السياسات إلى مجالات متنوعة وغير متجانسة مع العديد من المنظورات والأطر التحليلية (ETF، 2013a)، التي لا يتسع المجال لشرحها الآن، لأن وصفها بالتفصيل يعتبر خارجاً عن نطاق هذا الدليل العملي. وبدلاً من ذلك، تقدم الأقسام الفرعية التالية مجموعة من المفاهيم الأساسية الكافية للتطبيق على نطاق واسع من المناهج التحليلية، وتعتبر مفاتيحاً لاستخدام الدليل. وتوفر هذه الأقسام أيضاً توجيهات مفيدة للقراء الذين يرغبون في المتابعة واكتساب معرفة أعمق من خلال العمل بمفردهم مع الأدبيات المتعلقة بتحليل السياسات.

”السياسات“

يمكن تعريف السياسات على أنها ”مسار عمل مقصود يتبعه شخص ما أو مجموعة عمل“ (Anderson، 1975؛ ETF، 2013a).

ومن الناحية النظرية، يمكن تعريف السياسات على أنها عملية ذات مراحل مميزة (متابئة)، ولكل منها نشاط يؤدي إلى المرحلة التالية، وتعود نتائجها على عملية تحليل السياسات (Lasswell، 1963). وتهدف هذه المراحل إلى معالجة قضية (البرنامج، المشكلة) بطريقة منهجية من خلال تعريفها، ووضع الحلول، وتنفيذ الحلول، وتقييم النتائج (Anderson، 1975؛ Nakamura، 1987؛ Tewdwr-Jones، 2002).

وهذا الرأي الموجه نحو العملية يعني أن مفهوم السياسة يتجاوز التخطيط والالتزامات في القوانين والاستراتيجيات لتشمل تنفيذ الخطط وتقييم النتائج. وبهذا المعنى، فإن السياسات العامة هي إحدى الوسائل الرئيسية التي يتم من خلالها إنشاء النظام في المجتمعات والنظم (ETF، 2013a).

”تحليل السياسات“

يمكن تعريف تحليل السياسات على أنه تحليل عملية التحقيق المنهجي في تنفيذ وأثر السياسات الحالية (التحليل اللاحق)، وفي خيارات السياسة الجديدة (التحليل المسبق) (Weimer&Vining، 1999؛

European Commission، 2004؛ European Commission، 2014). ويمكن أن تكون التحليلات السابقة واللاحقة مكملات لبعضها البعض ويمكن تطبيقها معاً (في أغلب الأحيان). والهدف من تحليل السياسات هو تيسير اختيار السياسات الصحيحة والضرورية لعملية التطوير والإصلاح (Ukeles، 1977). ومن المهم أن نلاحظ أن تحليل السياسات ليس أداة لمرة واحدة، ولكن طريقة أو ثقافة التعامل مع المهام في جميع مراحل دورة السياسة.

ولا يقتصر مفهوم تحليل السياسات على اختيار الوقت فقط (قبل أو بعد تنفيذ السياسة)، بل أيضاً يشتمل على اختيار التركيز ومستوى التفصيل المرتبط به.

- يمكن أن يكون تحليل السياسات أداة لحل المسائل التقنية الأصغر حجماً، على سبيل المثال تلك المتعلقة بتقييم تكاليف وفوائد العمليات داخل المشروع. وهذا ما يعرف بالنهج ”التحليلي“ (Schick، 1977).
 - يمكن أيضاً تحليل أثر السياسة من خلال التركيز على صورة أكبر نوعاً ما، أي على العمليات (السياسات) وإشراك أصحاب المصلحة، من خلال تقييم الكيفية التي يمكن أن يساعد بها التغيير في قوة ونفوذ مجموعات أصحاب المصلحة على تنفيذ خيار السياسات (نهج العملية) (Springate-Baginski&Soussan، 2002؛ Islamy، 2008).
 - وأخيراً، يمكن استخدام تحليل السياسات على المستوى الكلي لتقييم الكيفية التي تؤثر بها العوامل الهيكلية والسياق الاجتماعي الاقتصادي على تصميم السياسات وتنفيذها (نهج ميتا-بوليسي) (ETF، 2013a).
- وفي الواقع، يتسم تحليل السياسات عادة بمزيج من جميع المستويات الثلاثة ويركز على التفاصيل، وكذلك على العمليات وأصحاب المصلحة، وعلى السياق الكلي للسياسات.

وتجد تطبيق النهج التحليلية أيضاً في مجال تقييم المشاريع، ولكن هذا ليس محور هذا الدليل.

”الأدلة“

يمكن أن تكون الأدلة¹ أي معلومات كمية أو نوعية، يرد مصدرها ويمكن التحقق منها بشكل مستقل.

¹ للحصول على نظرة عامة شاملة على أنواع الأدلة والتوصيات بشأن التعامل معها واستخدامها، انظر (ETF 2013b).

أما الأدلة المباشرة، فهي الأدلة التي ترتبط مباشرة بالقضايا قيد التحقيق وتقدم إجابة مباشرة على أسئلة محددة في عملية التحليل. أما الأدلة غير المباشرة (السياقية) فهي معظم الأدلة المستخدمة في التحليل، سواء كانت ذات الصلة، أو ليست ذات صلة مباشرة في القضية ولكنها ذات صلة بجوانب معينة منها، وبالتالي يجب أن تقتصر مع أجزاء أخرى من المعلومات قبل استخدامها في التحليل مما يمكن أن يؤدي إلى استنتاج معين يفيد في عملية التحليل. وتساعد الأدلة غير المباشرة في الإشارة إلى سياق التحليل، وتساعد في تفسير الأدلة المباشرة، وما إلى ذلك. وأخيراً، فإن عدم وجود أدلة على ظاهرة ما قد يشير إلى أن الظاهرة غير موجودة، وهذا في حد ذاته دليل. وتسمى هذه الأدلة بالأدلة السلبية.

أنواع الأدلة: كمية ونوعية

الأدلة الكمية هي معلومات موضوعية عن العالم الحقيقي التي يتم التعبير عنها في الغالب بالأرقام. ويمكن التعبير عن الأدلة النوعية بالأرقام، ولكنها في الأساس عبارة عن سرد حول صفات موضوع الدراسة، وقد تتضمن معلومات أو آراء أو أحكام موضوعية حول قضية (ETF، 2013b). وفي بعض الأحيان، قد يصعب التمييز بين نوعي الأدلة نظرًا لعدم وضوح الفروقات بينها، إذ يمكن أن تكون الأدلة الكمية شخصية في بعض الأحيان، وأن تكون الأدلة النوعية موضوعية أيضاً. أيًا كان نوع الأدلة، فمن المهم أن تتبع مصادرها للسماح للمستخدم بتتبع وفهم أصولها، إذا لزم الأمر.

شكل الأدلة: المؤشرات والوصف

من الناحية الرسمية، يمكن أن تأتي الأدلة في شكل مؤشرات، تعرف بأنها "تجميع البيانات الخام أو التي تمت معالجتها للمساعدة في قياس الظاهرة قيد الدراسة، كما أنها تعتبر أدوات تساعد على فهم الحقائق المعقدة". ويمكن تقديمها في شكل معلومات وصفية، مثل دراسات الحالة، والملاحظات، والتقارير، أو البروتوكولات من مجموعات التركيز (ETF، 2013b).

استخدام الأدلة: الاستخدام المباشر، غير المباشر، والسليبي

يمكن أن تكون الأدلة التي تستخدم للتحليل إما مباشرة، أو غير مباشرة (سياقية)، أو سلبية (Mills، 2011).

الصندوق 1.

أمثلة على الأدلة الكمية والنوعية

موضوعية	كمية	نوعية
شخصية	"انخفاض التسجيل في مدرسة التعليم والتدريب المهني بنسبة 5% سنوياً منذ عام 2005." "على مقياس من 1 إلى 5، أعتقد بأن هذه المدرسة تستحق الحصول على تقييم 3 من حيث قدرتها على استقطاب الطلبة. إلا أنها كانت قادرة على إحراز تقييم 5 قبل بضع سنوات."	"نعم، أنا أعمل كمعلمة في مدرسة التعليم والتدريب المهني هذه منذ 2005." "أعتقد بأن مدرسة التعليم والتدريب المهني هذه تعاني من بعض المشاكل ومن الممكن أن يتم ضمها قريباً للمدرسة المجاورة."

الصندوق 2. أمثلة على استخدام الأدلة: المباشرة وغير المباشرة والسلبية

الأدلة المباشرة وغير المباشرة

الأدلة ليست مباشرة أو غير مباشرة في حد ذاتها، إنما من خلال الطريقة التي تستخدم بها في مهمة تحليلية معينة والتي تحدد نوعها في سياق تلك المهمة.

خذ إحصاءات البطالة على سبيل المثال، إذا استخدم التحليل بيانات عن البطالة لدعم الاستنتاجات المتعلقة بحالة سوق العمل في بلد ما، فإن البيانات تستخدم كدليل مباشر: أدلة تتصل مباشرة بالمسألة التوجيهية للتحليل.

أما إذا كان التحليل يركز بشكل أوسع على أهمية المهارات التي اكتسبها الخريجون من التعليم والتدريب المهني الأولي، يمكن استخدام معدل البطالة لديهم كدليل غير مباشر. وفي هذه الحالة، يكون هذا المؤشر غير مباشر لأنه قد صمم لقياس ظاهرة أخرى (البطالة)، واستخدامه لغرض مختلف (في هذه الحالة، هو للوصول إلى استنتاجات حول أهمية التعليم والتدريب المهني) ويتطلب من المحلل أن يضع افتراضات ويؤسس السببية. وإن أهمية التعليم والتدريب المهني ليست سوى واحدة من بين العديد من التفسيرات الممكنة لسهولة أو صعوبة عبور خريجي التعليم والتدريب المهني على وظيفة (وقد تشمل التفسيرات الأخرى على العديد من الأسباب المحتملة الأخرى مثل عدم قدرتهم على التنقل، والرغبة في مواصلة التعليم العالي، وانخفاض النمو الاقتصادي، وما إلى ذلك)، إلا أن استخدام إحصاءات البطالة لدعم الاستنتاجات حول هذه المسألة يدعو إلى شرح إضافي.

الأدلة السلبية

في واحدة من قصصه القصيرة، يروي السير آرثر كونان دويل كيف قام شيرلوك هولمز بحل سر جريمة قتل الفرس المسروقة الشهيرة. ويقول دويل، في ليلة القتل، لم ينبح كلب الحرس، الأمر الذي قاد هولمز إلى استنتاج أنه لا بد للكلب أن يعرف القاتل مسبقاً. يمكن لهذه القصة أن توضح "الأدلة السلبية" - الأدلة التي من المتوقع أن تكون قد حصلت لتأييد بيان ما (شيء مفقود)، ولذلك فهي أدلة سلبية.

ويمكن للمرء أن يتصور حالة ما - في جلسة مناقشة التقرير السنوي أو ورشة عمل، على سبيل المثال - يدعي المشاركون خلالها أن بعض مقدمي التعليم والتدريب المهني في منطقة معينة من بلد ما يقدمون توجيهاً مهنيًا من الدرجة الأولى أو دورات تنافسية لتعليم الكبار في مجال تكنولوجيا المعلومات. ومع ذلك، فشلت الزيارات الميدانية الأخيرة والأبحاث المكتبية لتقديم أدلة على جودة خدمات التوجيه المهني في أي من تلك المدارس، وليس لدى أي منها معدات تكنولوجية مناسبة للتدريب. إن غياب الأدلة في هذه الحالة يمكن أن يدعم الاستنتاجات التحليلية حول الفجوات بين تخطيط وتنفيذ السياسات، وضعف الرقابة على مستوى المدرسة، أو مشاكل الفساد. إذا كان التحليل يشير إلى عدم وجود أدلة تؤكد بعض النتائج التحليلية (مثل حالة عدم نجاح الكلب)، فإنه يمكن استخدام الأدلة السلبية.

وعندما تكون الأدلة المستخدمة في التحليل متاحة من مصادر مختلفة ومن أنواع مختلفة، فإنه ينبغي لها أن تقدم نتائج قابلة للمقارنة وتدعم نفس الاستنتاجات. وإذا لم يثبت ذلك، فإنه قد يشير إلى ضرورة إعادة النظر في التحليل والنتائج التي تم التوصل إليها.

‘الاستنتاج’

الاستنتاج هو بيان يوضح النتيجة النهائية لتحليل الأدلة.

يمكن أن يعتبر كل استنتاج عبارة عن بيان محدد، ولكن لا يمكن أن يعتبر كل بيان استنتاجاً. ولكي يكون البيان استنتاجاً تحليلياً، يجب أن يقدم تفسيراً للأدلة المقدمة في التحليل، وأن يحدد مسألة يمكن معالجتها من خلال قرار بشأن السياسة العامة.

ويمكن أن يكون الاستنتاج، على سبيل المثال، مشكلة تحتاج إلى حل، أو تطوراً جديداً يخلق فرصة للتحسين، أو اتجاهًا إحصائيًا يدعو إلى إجراء المزيد من البحوث. ومن الأمور الشائعة في جميع الاستنتاجات أنه إذا ما تركت دون معالجة، فإنها تؤدي إلى فرصة ضائعة للتطوير.

“(السياسات) التوصيات”

تعتبر التوصيات بشكل عام إجراءات مقترحة على أساس النتائج التحليلية وتهدف إلى منع حدوث مشكلة، وحل مشكلة، والاستفادة من فرصة، والاستعداد للتطورات المستقبلية، وما إلى ذلك.

وتعتبر توصيات السياسات جزءاً من المشورة في مجال السياسات للمستفيدين الذين لديهم سلطة اتخاذ القرارات، فلا يمكن فصلها عن الاستنتاجات التحليلية واقتراحات خيارات العمل. وهذا يعني أنها من بين الوسائل الرئيسية التي تتخذ من خلالها القرارات المتعلقة بالسياسة العامة.

2.2

العملية التحليلية

المنهج التحليلي

إن هدف تحليل السياسات هو نفسه من الناحية الفنية، سواء تم تطبيقها لأغراض مسبقة أو لاحقة: وهو تقسيم المسألة إلى "عناصر أبسط" لفهم التفاصيل الأساسية الخاصة بها بشكل أفضل. ويمكن أن تكون هذه التفاصيل هيكلًا منطقيًا أو مبادئ أساسية أو أي عناصر أخرى (Blackburn, 1996; Beany, 2016) - ويمكن لأي شيء أن يساعد على فهم وشرح المسألة قيد النظر، وإيجاد سبل للتأثير عليها نحو الأفضل.

ويتم تقسيم هذه العناصر إلى مسائل أصغر (Beany, 2016) ويتم استخدام النتائج في خطوات مختلفة يتم ترتيبها بشكل متسلسل. وقد يختلف تسلسل الخطوات اعتمادًا على كيفية تصور التحليل، ولكن في جميع المقاربات التحليلية، تتمثل الخطوة الأولى في الإعلان عن التركيز الأساسي للتحليل؛ ويتبع ذلك مناقشة للمشكلة المطروحة (Frey, 2011; ETF, 2013a) ثم صياغة حلول لهذه المشكلة (ETF, 2013a).

وقد يعتمد اختيار الخطوات في العملية التحليلية على عدة عوامل، من بينها الإطار المفاهيمي، والوقت المتاح، والمشاركون في التحليل، والجمهور المستهدف. واستقرت مؤسسة التدريب الأوروبية على اختيار موجز وفعال، تم تجربته وإثبات فعاليته في العديد من مشاريع المؤسسة. وتشتمل هذه الخطوات على: وضع إطار للمسألة؛ وجمع الأدلة ووصفها؛ وتفسير الأدلة؛ وصياغة التوصيات (انظر أيضًا الشكل 4). وتصلح هذه الخطوات لجميع التطبيقات التحليلية، بدءًا من التقييم اللاحق لإجراءات السياسة التي تم استكمالها أو المستمرة لتقييم خيارات العمل المستقبلي، والتي يرد وصفها في القسم التالي.

خطوات العملية التحليلية

الخطوة 1: تأطير وفهم المشكلة

"يؤدي تحديد المشاكل بصورة جيدة إلى التوصل لحلول متميزة" (Spradlin, 2012). وحتى في ظل وجود أهداف أقل طموحًا، ينبغي أن يكون التحديد الدقيق للمسألة موضع التركيز الخطوة الأولى في أي عملية تحليلية - تحديد

المشكلة المطروحة والتعرف عليها وتحديدها (ETF, 2013a). ويساعد ذلك على تحديد نقطة البداية للتحليل، كما أنه يساعد على الحصول على صورة أوضح حول الأدلة المطلوبة، والسياسات التي تحتاج إلى تحليل، ومن هي الأطراف المعنية التي تحتاج إلى المشاركة.

ويمكن صياغة الأسئلة في الخطوة الأولى في العملية التحليلية بطرق مختلفة اعتمادًا على الغرض، إلا أنها تهدف دائمًا إلى تحقيق فهم أعمق للمسألة، والأمور التي قد تؤثر عليها، والمشاركين فيها.

فعلى سبيل المثال، يمكنك تخيل أن برنامجًا جديدًا للسياسات الخاصة بالشباب العاطلين عن العمل، وغير المشاركين في برامج التعليم والتدريب، قد اقترب من الاكتمال، وأن السلطات في بلد شريك تناقش ما إذا كان سيتم تخصيص الموارد اللازمة للاستمرار في هذا البرنامج، أو محاولة إيجاد سبل جديدة وربما أفضل لمعالجة المشكلة. وتتمثل الخطوة الأولى في فهم المسألة المطروحة، مما يعني تحديد كيفية تنفيذ المشروع وفقًا لمعايير معينة. ويمكن أن تشمل هذه على معايير الإنجاز المحددة في بداية البرنامج، أو معايير التقييم المخصصة، أو المعايير العامة المستمدة من مصادر راسخة، مثل لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، (OECD, 2000). وتعتبر نتائج هذا التقييم هي الخطوة الأولى في مهمة تحليلية أوسع لفهم المشكلة - يتم خلالها طرح العديد من التساؤلات عما إذا كان البرنامج قد حقق النتائج المرجوة منه أم لا، ولماذا، وما هي الأمور التي من الممكن أن تكون قد أثرت على نتائجه، وما ينبغي القيام به بعد ذلك.

وقد تشمل بعض الأمثلة من البلدان الأخرى مشاكل لم تتم معالجتها بعد، حتى يحتاج أصحاب المصلحة وصانعو القرار إلى أدلة وتوجيهات تحليلية بشأن كيفية تصميم السياسات التي لم تصدر بعد. ويبدأ هذا التطبيق المسبق لتحليل السياسات أيضًا بوضع إطار مناسب للمشكلة. ويعرض الصندوق 1 مجموعة مختارة من الأسئلة الإرشادية النموذجية في هذه المرحلة من التحليل، مأخوذة من مشاريع مؤسسة التدريب الأوروبية (ETF) التي تم انجازها مؤخرًا والتي اعتمدت على المدخلات التحليلية من البلدان الشريكة.

مشروع مؤسسة التدريب الأوروبية	المرحلة	هل تم تأطير المشكلة منذ البداية؟	الأسئلة والمهام
FRAME	المرحلة الأولى (الاستشراف)	نعم	مراجعة استراتيجية للنظام الوطني أو الإقليمي أو القطاعي تحديد الأولويات
PRIME	المرحلة الأولى (تحليل المشكلة)	نعم	ما هي المشكلة؟ ما هو سبب المشكلة؟ ما هو السياق الذي تظهر فيه المشكلة؟ من المتضرر بالمسألة؟
المرحلة الاستباقية Riga MTDs	المرحلة الأولى (تحليل الخلفية)	نعم	قم بتعريف المشكلة ما الذي تم تحقيقه حتى الآن، وكيف تحقق ذلك؟ ما هي السياسات والقوانين المتبعة؟ من هم المشاركون؟
عملية تورينو	المرحلة الأولى (صياغة الإجابات المتعلقة بالمسألة)	نعم	ما هي الاستنتاجات الرئيسية لكل سؤال؟ ما هي الاستنتاجات الرئيسية لكل جزء من الأجزاء الأساسية في المسألة؟

المصادر: ETF (2014b)، ETF (2016a) و ETF (فورتكومينغ).

سبيل المثال، تواجه العديد من البلدان الشريكة مشكلة البطالة، وهي مشكلة عادة ما تنتج عن عوامل عديدة ويمكن معالجتها من زوايا مختلفة. ويمكن أن يبدأ تأطير المشكلة من خلال رؤية أن درجة التعليم والتدريب المهني تيسر الوصول إلى وظائف أفضل أجراً من درجة التعليم العالي، ويمكن مواصلة التأطير من خلال رؤية أخرى - وهي استمرار الطلاب في الالتحاق بالتعليم العالي وتجاهل الفرص المتاحة من خلال التعليم والتدريب المهني. لماذا يواصل الشباب، على الرغم من إدراكهم لإمكانياتهم، اختيار هذا المسار؟ ويساهم اختيار نقطة البداية والأسئلة في تحديد المنهجية التي سيقوم عليها التحليل، في هذه الحالة تكون البداية من بطة الشباب، من خلال تقييم مدى قدرة التعليم والتدريب المهني على استقطاب الشباب. وهذا لا يؤثر فقط على المنظور الذي سيجري في إطاره التحليل، بل يشمل أيضاً الحلول التي سيتم تقديمها.

الخطوة 2: جمع الأدلة ووصفها

وتشمل الخطوة 2 في العملية التحليلية جمع ووصف الأدلة الكمية والنوعية.

وتعتمد عملية جمع الأدلة على ثلاثة اعتبارات - وهي توافر الأدلة وملاءمتها وموثوقيتها.

ويعتبر وضع الإطار السليم للمشكلة خطوة أولى وأساسية، بغض النظر عما إذا كان التحليل يستهدف مشاكل جديدة أو سياسات قائمة، مع اختلاف واحد ذو أهمية كبيرة، وهي أنه عند تحليل السياسات القائمة، يكون التركيز الأولي أضيق من تحليل المشاكل والحلول الجديدة، حيث أنه يقتصر على النية المعلنة للسياسات التي يتعين تحليلها، وإنجازاتها، والمعايير التي يتم على أساسها تقييم هذه الإنجازات.

وفي كلتا الحالتين - عند تحليل السياسات الحالية والجديدة - يمكن أن تكون السياسات معقدة للغاية بحيث لا يمكن معالجتها وفهمها على أنها مشكلة واحدة، لذلك فإن اختيار منظور واحد للتحليل يعتبر الحل الأفضل لضمان سهولة التحليل في المستقبل. وهذا ما يسمى بتأطير مشكلة. وهذا يعني تضيق وتحديد بعض جوانب أو أجزاء من القضية، على سبيل المثال تلك التي تحتاج إلى فهمها ومعالجتها أولاً. وهناك طرق مختلفة لتحقيق ذلك، على سبيل المثال عن طريق تغيير وجهات النظر عمداً عند النظر في مشكلة ما حتى تتفق الأطراف المشاركة في التحليل على إطار واحد مناسب للبدء في تحليل المشكلة (الشكل 1).

تكمّن أهمية تأطير المشكلة في النتائج النهائية للتحليل لأنه يؤثر عليها. واعتماداً على المنظور، يمكن تأطير نفس المشكلة بطرق مختلفة تكمل بعضها بعضاً. وتؤدي التعريفات المختلفة إلى حلول مختلفة (Smith, 2005). فعلى

الشكل 1.

تأطير المشكلة من خلال تغيير المنظور الخاص بالتحليل

تغيير الوقت:

● قبل عدة أسابيع ● اليوم ● بعد عدة أشهر

تغيير الأشخاص:

● الإطار الداخلي ● الإطار الخاص بي ● الإطار الخارجي

المصدر: ويليامز 2014

وفي بعض النواحي، تأتي مسألة صلة الأدلة بالموضوع أولاً. الخطوة 2 تبدأ بسؤال بسيط: ما الذي نود أن نعرفه؟ وهذا بالطبع يعتمد على نتائج الخطوة 1 - كيفية تأطير المشكلة، وما هي العوامل التي تؤثر على المشكلة التي تم تحديدها، وما هي الأهداف والأسئلة الناتجة التي تتطلب تحقيقاً متعمقاً. والهدف من ذلك هو تحديد المعلومات التي توفر الإجابات التي نسعى إليها (ETF، 2013b).

الخطوة 2 هي تكرارية. وهذا يعني أن العمل مع الأدلة في هذه الخطوة والخطوة التالية (الخطوة 3) قد يؤدي إلى تنقيح الاختيار الأولي للمؤشرات ومصادر المعلومات (التفسير - انظر القسم الفرعي التالي) (ETF، 2013b)، كما أنه قد يؤدي إلى جولة أو أكثر من التعديلات حتى يتم التوصل إلى اختيار المؤشرات ذات الصلة بما يلائم التحليل.

وفيما يتعلق بالتوافر، ينبغي أن نعرف أحياناً أنه قد لا يتم قياس الأدلة أو ملاحظتها، بسبب التكلفة، وتعقيد المسألة قيد النظر، وتوقيت جمع البيانات، أو لأسباب أخرى. وكثيراً ما تواجه المؤسسة في ممارساتها التحليلية إما

قضايا جديدة جداً لا يمكن قياسها مباشرة أو قضايا لا تقوم البلدان الشريكة بجمع بيانات موثوقة خاصة بها أو لا تجمعها على الإطلاق. وحتى عندما تكون متاحة، فإن الأدلة على التعليم والتدريب المهني قد لا تكون قابلة للمقارنة مع البلدان الأخرى (ETF، 2013b).

وفي الحالات التي لا تتوافر فيها أدلة مباشرة، يجوز استخدام البدائل (الوكلاء)². ويمكن أن تشمل هذه الأدلة الكمية غير المباشرة، شريطة أن يكون هناك صلة بين الظاهرة قيد التحليل والمؤشرات البديلة.

وعند اتخاذ قرار بشأن كيفية إدارة الأسئلة المتعلقة بتوافر الأدلة، من المهم أن نتذكر أن الأدلة لا تقتصر على المعلومات الكمية. حيث أن الأدلة النوعية تخدم أغراضاً تحليلية، وفي معظم الحالات يمكن الحصول عليها بسهولة نسبية في هيئة نتائج للمشاورات مع مجموعات أصحاب المصلحة التي تم اختيارها لتحقيق الهدف. وقد تتخذ مثل هذه المشاورات شكل مقابلات، ومجموعات تركيز، وحلقات عمل، إلخ (ETF، 2016b).

² يمكن تعريف الوكلاء بأنهم متغيرات يتم استخدامها في الحالات التي يصعب فيها إيجاد أدلة يمكن قياسها مباشرة.

- مقدمي التعليم والتدريب المهني من مختلف القطاعات الرئيسية.
- جميع مجموعات المشاركين في التعليم وأصحاب المصلحة.
- مستويات الحكم المختلفة (المركزية والإقليمية والمحلية).
- القطاعات القريبة، حيثما كان ذلك مناسباً (مثل أصحاب العمل).
- الشركاء الدوليون.
- ممثلو المجتمع المدني (مثل الطلاب).

مجموعات التركيز

تعتبر مجموعات التركيز نموذجًا من أشكال البحوث النوعية التي يمكنها أن تساعد في جمع المعلومات من مجموعة محددة من المؤسسات ومجموعات الأفراد المتضررين مباشرة من القضية قيد التحليل أو من خلال السياسات التي يتم معالجتها، و / أو المسؤولين عن تصميم وتنفيذ تلك السياسات. ومن الأهمية بمكان إعداد مجموعات التركيز بمجرد أن يكشف التحليل بالفعل ما هو مفقود من حيث الأدلة أو المجالات التي قد يكون فيها التفهم السياقي (الأعمق) مفيداً.

أحد الأمثلة الحديثة في استعمال مجموعات التركيز كان ضمن أحد مشاريع مؤسسة التدريب الأوروبية وهو مشروع برايم (التقييمات المسبقة لخيارات السياسة في التعليم والتدريب المهني) في الأردن، حيث كشفت مجموعات التركيز التي تشتمل على النساء العاطلات عن العمل من الخريجات، والنساء المتزوجات حديثاً، وغير الناشطات اقتصادياً عن العوامل الاجتماعية والاقتصادية، التي ساعدت على تسليط الضوء على الصعوبات التي تواجهها السيدات والتي تمنعهن من تأسيس أعمال تجارية. وبالإضافة إلى ذلك توجد مجموعة التركيز المستمرة لضمان الجودة وأنشطة التعلم من الأقران في جنوب شرق أوروبا وتركيا، ومناطق جنوب وشرق المتوسط.

مساعدة الأشخاص المعنيين على استيعاب القاعدة التجريبية للتحليل، ويضمن أن لدى كل شخص نفس التفسير للحقائق التي تم جمعها.

الخطوة 3: تفسير (تحليل) الأدلة

تتعلق الخطوة الثالثة في العملية التحليلية بنتائج التحليل.

هذه النتائج عبارة عن رسائل تمت صياغتها بواسطة تفسير الأدلة. وتم إعدادها للإجابة عن الأسئلة المثارة أثناء تحليل المشكلة في الخطوة 1. يمكن أن تُشكل النتائج قاعدة للاستنتاجات والتوصيات، أو قد تؤدي إلى إعادة تقييم المشكلة على ضوء الرؤى الجديدة، كما يمكن أن تساعد على ضبط اختيار الأدلة، وتعديل التفسير الكلي (شكل 2).

الصندوق 3.

تستخدم مؤسسة التدريب الأوروبية عادة مصدرين من الأدلة الكمية بشكل متكرر

زيارات الموقع

تعتبر زيارات الموقع أحد أشكال التحقيق القابلة للتكيف، وفقاً للوجهة القابلة للتعديل في الوقت الحقيقي رداً على المعلومات التي وردت من قبل المشاركين في المقابلة. ويمكن أن تكون الزيارات الميدانية مصدراً قيماً للإرشادات بشأن كيفية وضع السياقات في التقارير الإحصائية والسردية (تقارير الجهات الخارجية) والأدلة الشخصية المتعلقة بالأسئلة التي يتناولها تحليل السياسات.

وعلى الرغم من مزاياها الواضحة، فإن الزيارات الميدانية يمكن (وينبغي) ألا تستخدم كبديل للأدلة الإحصائية. وتُستمد شرعية ومصداقية المعلومات المستقاة من الزيارات الميدانية من التوثيق السليم لنتائج المقابلات ومجموعة مختارة من الأماكن والمشاركين في المقابلات، مما يعكس السياق الوطني الذي يتم تصميم السياسات وتنفيذها من خلاله، إلى أقصى حد ممكن. فعلى سبيل المثال، اشتمل تقرير عملية تورينو 2016 في أوكرانيا، التي تعتبر دولة ذات مساحات جغرافية كبيرة، على بعد إقليمي يتلائم مع الفوارق الإقليمية والتحديات اللامركزية التي تنطوي عليها هذه الدولة. وعليه فإن المعايير الأولية التي يجب مراعاتها عند اختيار الأشخاص والمؤسسات التي تقوم بإجراء الزيارات الميدانية هي:

- التوزيع الجغرافي للمناطق التي سيتم زيارتها.
- توازن عدد المحاورين القادمين من العاصمة والمدن الإقليمية الكبرى والمدن الإقليمية الأصغر حجماً.
- اختلاف مستويات التنمية الاقتصادية في المناطق المختلفة.
- مقدمي الخدمات في المناطق الحضرية والريفية.
- المؤسسات ذات الأداء الجيد والأداء الضعيف.

ختامًا، إذا كان للأدلة دور كبير ومهم في تحليل السياسات وهو ما ينبغي أن يكون وفق ما أكدته العديد من الإصدارات، فيجب ألا تكون هذه الأدلة وثيقة الصلة فقط بل أن يعول عليها أيضًا. تمت مناقشة موثوقية الأدلة باستفاضة في منشور خاص بمؤسسة التدريب الأوروبية، وهو موصوف بقرائه (ETF، 2013b). يفترض الدليل الحالي أن القارئ على معرفة بالمفاهيم الأساسية الخاصة بالأدلة وموثوقيتها، مثل المؤشرات "البيانية" و"الكمية" و"النوعية"، و"مصادر البيانات" و"مؤشرات أداء العمليات". من المهم ملاحظة أن موثوقية الأدلة يجب ألا تكون مضمونة فقط، بل يجب أيضًا أن تكون قابلة للإثبات بذكر مصدر الأدلة وإمكانية التحقق منها بشكل مستقل.

وبمجرد تجميع الأدلة، يجب وصفها قبل تفسيرها. بالفعل، قبل أن يستطيع الشخص أن يستوعب ظاهرة ما بعمق من خلال الإجابة على سؤال "لماذا؟"، يجب أن يعلم "ماذا" يحدث (ETF، 2013b). ويساهم وصف الأدلة في

ما الطريقة "الصحيحة" في تفسير (تحليل) الأدلة؟ لا توجد صياغة آمنة لتوفير تفسير صحيح. وتبقى إجراءات التحليل دومًا من محتويات "الصندوق الأسود" إلى حد ما، فطريقة عملها الداخلية غير واضحة، ويمكن الحكم عليها إلى حد كبير وفقًا لجودة المخرجات. ومن المسلّم به، مع ذلك، يجب أن يحقق التحليل ثلاثة أمور على الأقل.

- يجب أن يهدف إلى إعطاء إجابات للسؤالات المتعلقة بالمشكلة التي تمت صياغتها في الخطوة 1.

- يجب أن يُبقي هذه الإجابات في نطاق يمكن دمجها مع الأدلة الموصوفة.

- ينبغي أن يشمل إعادة تقييم الأطر الأولية للمشكلة من أجل تأكيدها، أو استكمالها بالرؤى الجديدة.

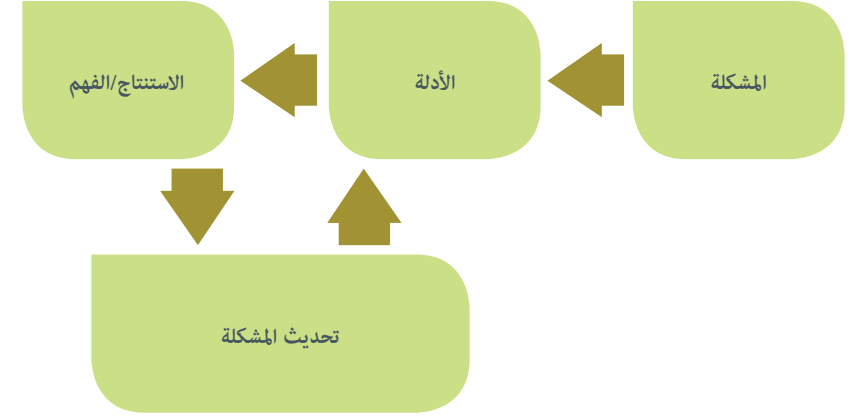
رغم يُعد الفرق بين وصف الأدلة وتفسيرها من أصعب الفروق التي يجب أن توضع في الاعتبار في العملية التحليلية. ويجب أن يتم وصف الأدلة قبل تفسيرها. فمن دون الوصف، ينطوي التحليل على المخاطرة بتسليم نتائج صعبة الفهم أو سهلة التفنيد. بمعنى آخر، يجب أن يحتوي تفسير الأدلة على وصف لتلك الأدلة.

وبالرغم من ذلك، لا ينبغي أن يحتوي وصف الأدلة على أي تفسير لها. ويجب أن يكون الوصف محايدًا، كأساس لإجراءات تحليلية إضافية. إذا كان الوصف "متأثرًا" بأحكام (مبكرة)، يمكن أن يصبح التحليل منحازًا ويسفر عن نتائج غير موثوقة.

يلخص الجدول 2 بعض الفروق بين الكتابة الوصفية والتحليلية التي يمكن أن تساعد مؤلفي التحليلات على عدم الخلط بين النوعين.

الشكل 2.

تفسير الأدلة وتحديثات المشكلة



الكتابة الوصفية	الكتابة التحليلية
تسرد ما يحدث	تحدد المغزى
تصف شكل شيء ما	تقيم (تحكم على قيمة) نقاط القوة والضعف
تسرد ما حدث حتى الآن	توازن معلومة مقابل معلومة أخرى
تذكر ترتيب وقوع الأحداث	تعطي أحكامًا منطقية
تصف طريقة فعل شيء ما	تناقش قضية وفقًا للأدلة
تشرح نص النظرية	توضح سبب مناسبة أو ملاءمة شيء ما
تشرح كيفية عمل شيء ما	تحدد سبب عمل شيء ما (بشكل أفضل)
تذكر الطريقة المستخدمة	توضح سبب مناسبة أو ملاءمة شيء ما
تذكر متى سيحدث شيء ما	تذكر السبب وراء أهمية عامل الوقت
تسرد المكونات المختلفة	تقدر أهمية الأجزاء المكونة
تذكر الخيارات	تعطي الأسباب وراء كل خيار
تسرد التفاصيل	تقيم المغزى النسبي للتفاصيل
تحصي دون التقيد بترتيب معين	ترتب المعلومات حسب الأهمية [إلخ]
تذكر الروابط الموجودة بين العناصر	توضح علاقة الروابط بين المعلومات
تعطي معلومات	تخلص إلى استنتاجات

الصندوق 4.

مقارنة بين وصف وتفسير الأدلة: مثال

يوضح المثال الموجود في هذا الإطار التحاق طلاب المدرسة بناء على الجنس في دولة مفترضة في الفترة ما بين 2005 و2010، بالإضافة إلى إجمالي معدل الالتحاق المقابل، حسب الجنس أيضًا.

الالتحاق				
التعام الدراسي	الإجمالي	الأولاد	الفتيات	% فتيات
06/2005	301218	208634	92584	30.7
07/2006	346907	237456	109351	31.5
08/2007	359406	246156	113250	31.5
09/2008	421869	289092	133777	31.7
10/2009	471792	317654	154138	32.7

المصدر: ETF (b2013).

يقتصر وصف الأدلة على النقاط الثلاث التالية.

• إيضاح ما تظهره المؤشرات

في هذا المثال، هذه هي معدلات الالتحاق الدراسي من حيث الجنس والعام الدراسي، والتحاق الفتيات ضمن الالتحاق الإجمالي في الأعوام الدراسية من 2005 إلى 2009.

• وصف البيانات لكل مؤشر

على سبيل المثال، يذكر الوصف المعتمد على الجدول في هذا الإطار الموضوع التحاق عدد إجمالي 346907 من الطلاب في عام 07/2006، منهم 109351، أو 31.5% من الإجمالي فتيات، إلخ.

• تعريف النقاط البارزة (إن وجدت)

يمكن أن تمثل النقاط البارزة قيمًا غير مألوفة يعتبرها المؤلف مختلفة جدًا (أعلى، أقل، إلخ) بحيث يجب ذكرها، أو البيانات التي سوف تستخدم لاحقًا في التحليل. على سبيل المثال، يوضح الجدول نمو معدلات الالتحاق بشكل كبير بين عامي 2005 و2009، من 301218 إلى 471792 طالبًا، وأن الزيادة كانت بالنسبة للفتيات أكبر (بنسبة 66% منذ 2005) من الأولاد (بنسبة 52% في نفس الفترة).

ينتقل تفسير الأدلة الموضحة في هذا الجدول إلى أبعد من ذلك، بالتركيز على سبيل المثال على جزئية بارزة في النقطة الأخيرة. يمكن تعزيز هذه الجزئية المهمة ببيانات أو معلومات إضافية من زيارات ميدانية، أو المساعدة في تأطير الحقائق، وتحديد العلاقة السببية واستخلاص النتائج. يمكن أيضًا وضع الزيادة الهائلة المرجحة لمعدلات التحاق الفتيات في إطارها الصحيح بالاستعانة بالبيانات الديموغرافية التي توضح كيف تمت الفئة العمرية للفتيات في نفس الفترة. يمكن أن يشير ذلك إلى أنه بالرغم من ارتفاع معدلات التحاق الفتيات أكثر من أي وقت مضى، ففي 2009 كان نصيب الفتيات من الفئة العمرية الدراسية في مؤسسات التعليم أقل منه في 2005. يمكن أن تساعد المعلومات المستقاة من الزيارات الميدانية ومجموعات التركيز القراء على استيعاب سياق هذه الظاهرة، بالكشف عن أن معظم هؤلاء الفتيات اللاتي حرمن من ميزة الالتحاق بالتعليم الدراسي هن فتيات يعشن في مناطق ريفية.

تشارك الوثائق التحليلية الجيدة والتوصيات التي تقدمها في سمات معينة. أولاً، يجب أن تتسم التوصيات في هذه الوثائق بالاختصار. وبالفعل، إذا كان القراء الأساسيون للنتائج التحليلية من صانعي القرار، فمن المحتمل أن يكون وقتهم محدوداً لقراءة النتائج. يمكن وضع الاختصار في الحسبان أيضاً أثناء تحرير النتيجة النهائية: ولكن يجب ألا يكون ذلك بالضرورة هو الاهتمام الرئيسي أثناء الصياغة الأولية للتوصيات.

ثانياً، يجب أن تكون التوصيات مفهومة. حتى في أكثر المشكلات تعقيداً، ويجب أن يتم تقسيمها إلى مقترحات لاتخاذ إجراءات منطقية، وتعتمد على أفكار واضحة ويمكن استيعابها.

أخيراً، يجب أن تكون التوصيات دقيقة. من الصعب تنفيذ التوصيات شديدة العمومية والتي ليس لها هدف واضح أو لا ترتبط بمشكلة معينة، ويمكن لمثل هذه التوصيات أن تنال من المراحل التالية من التحليل بالسلب.

يقدم القسم التالي تفاصيل أكثر عن التوصيات من حيث جودة تحليل السياسات.

الخطوة 4: صياغة التوصيات وتحديد الخيارات

تركز الخطوة الرابعة والأخيرة في العملية التحليلية على صياغة توصيات باتخاذ إجراءات. لا يوجد هيكل محدد مسبقاً للتوصيات، لكن ما يلي هي اشتراطات مسبقة:

- يجب أن تضع التوصية افتراضاً بكيفية معالجة النتائج. وإلا يمكن اعتبار التوصية غير كاملة.
- يجب أن تفسر التوصية أهمية الإجراءات الموصى بها بالنسبة للنتائج. وإلا يمكن اعتبار التوصية في غير موضعها. إحدى الطرق لتفادي ذلك هي تحديد نظرية للتغيير - كيف ولماذا سوف يحدث التغيير إذا تم تنفيذ الإجراءات الموصى بها.
- يجب أن تخصص المهام الموصى بتنفيذها. وإلا يمكن تجاهل التوصية.
- إن أمكن، يجب أن تحدد التوصية المخاطر التي يمكن أن تؤدي للفشل.

3.2

ربط النقاط: دليل التحليل ذي الجودة الملائمة

من النتائج إلى الرسائل

يمكن وصف التحليل ذو الجودة الملائمة بأنه تحليل يعطي نتائج وتوصيات مفصلة وموثوقة يمكن أن تؤدي إلى تحسين واضح (Patton&Sawicki، 2016).

يحدد هذا الدليل بعض عناصر التحليل الجيد. يشير الدليل، على سبيل المثال، إلى أربع خطوات في العملية التحليلية التي تنتهي بمخرجات معينة: تتعلق الخطوة 1 بتحديد المشكلة، والخطوة 2 بمستودع الأدلة، والخطوة 3 بسلسلة من النتائج، وتتعلم الخطوة 4 مجموعة من توصيات السياسات. ويركز هذا الدليل على أهمية استثمار كل الجهود في تأمين أفضل جودة ممكنة للمخرجات فيما يتعلق بكل خطوة من هذه الخطوات.

وما يهم أيضًا في هذا الشأن هو كيفية نجاح الإجراءات التحليلية بصورة جيدة في إنتاج وتوصيل المخرجات التحليلية المطلوبة في كل خطوة من هذه الخطوات ببيان مُفرد ومقنع وعلى أساس جيد. وينبغي أن تبدأ التوصيات مما انتهت إليه النتائج، ويجب أن تعتمد النتائج على الأدلة، وأن تكون الأدلة المختارة ذات مغزى بالنسبة للمشكلة أو الفرصة محل النقاش. في حالة فشل أحد هذه الروابط، تتعرض موثوقية وصحة التحليل

الشكل 3.

ربط النقاط: أمثلة من البيانات التحليلية غير المكتملة

5	4	3	2	1	
لا مشكلة	V	لا مشكلة	V	V	موجز المشكلة (الخطوة 1)
V	V	لا توجد نتائج	V	لا توجد نتائج	الأدلة والنتائج (الخطوة 2 و 3)
V	V	V	لا توجد توصيات	V	التوصيات (الخطوة 4)

للمخاطرة وتتأثر دقة وفاعلية الإجراءات الموصى باتخاذها أيضًا. في الحقيقة، ينزع التحليل منخفض الجودة إلى اتخاذ "طرق مختصرة" بفشله في تقديم مخرجات في بعض مراحل التحليل، أو من خلال عدم ربط تلك المخرجات ببعضها البعض.

يوضح الشكل 3 هذه النقطة عن طريق توضيح أمثلة نموذجية لفشل التناسق التحليلي فيما يخص الروابط. في السيناريو التحليلي 1 في الشكل 3، لم يتم اتباع مخطط جيد للمشكلات ومن المحتمل أنه لم يتم استخدام أدلة موثوقة لصياغة النتائج، وتضمن البيان التحليلي قائمة مختصرة للتوصيات دون تبرير الإجراءات المقترحة وفقًا للنتائج المتوافقة. في السيناريو 2 في نفس الشكل، يخلص التحليل الذي يمكن أن يكون ذا جودة مرتفعة استنادًا إلى بيانات موثوقة دون التوصية بخطوات فعلية يمكن اتخاذها بشأن النتائج. في السيناريو 3، تم التوصل إلى التوصيات "عشوائيًا" دون أي ارتباط بالوصف المسبق للمشكلة ونتائج تحليل السياسات. في الختام، في السيناريو 5 في الشكل 3، يفقد التقرير التحليلي نقطته الأساسية، وهي وصف المشكلة (تحديد المشكلة).

يعتبر السيناريو التحليلي 4 هو السيناريو الوحيد الذي يتميز بكل الروابط اللازمة. يتسم الإطار 5 بأمثلة من البيانات التحليلية التي نجحت - وغيرها من البيانات التحليلية التي فشلت - في ربط الخطوات التحليلية معًا نحو بيان تحليلي متناسق ومقنع.

الصندوق 5.

أمثلة على البيانات التحليلية المكتملة وغير المكتملة

يوضح المثال الوارد في الإطار 4 بيانات عن التحاق الأولاد والفتيات بالمدرسة في دولة مفترضة في الفترة ما بين 2005 و2009. في تلك الدولة، زاد الالتحاق بأعداد مطلقة لكل من الفتيات والأولاد، لكن وبسبب ارتفاع معدلات المواليد من الإناث، انخفض النصيب الكلي للفتيات في سن المدرسة في مؤسسات التعليم. أظهرت الزيارات الميدانية لمناطق الدولة أسبابًا ممكنة. لقد تبين أن المدارس في المناطق الحضرية تعاني من نقص في القدرة على استيعاب الطلاب وعندما تكون مجبرة على الاختيار فإنها تعطي الأفضلية للأولاد. وفي المناطق الريفية، كشفت مجموعات التركيز التي تعاونت مع الأسر أن أولياء الأمور لم يعتبروا أنه من الضروري لبناتهم أن يذهبن إلى المدرسة بعد استكمال مرحلة التعليم الأساسي.

لقد أشارت تقارير وردت مؤخرًا من متطوعين وإدارة الإستراتيجيات في مجلس حماية حقوق الشباب في الدولة إلى تمييز مستدام بين الجنسين في طريقة حماية الجهات المسؤولة عن التعليم والتدريب لحقوق الأطفال في التعليم. هناك دعوات من المجتمع المدني مدعومة من وزير التعليم والشباب المعين حديثًا لاتخاذ إجراء يحقق نتائج ملموسة.

فيما يلي نماذج لسيناريوهات التحليل المحتملة التي تحاول وصف هذا الموقف وفهمه واقتراح خيارات للعمل. تعكس النماذج البيانات التحليلية المختلفة المعروضة في الشكل 3. وتختلف في مدى تمكنها من تحديد المشكلة (الخطوة 1) واستخدام الأدلة واستخراج الاستنتاجات منها (الخطوة 2) واقتراح خيارات للعمل (الخطوة 3) وتجميع الأمور الثلاثة جميعًا في حل شامل متناسق. على الرغم من أنه من غير المرجح أن توضح مادة نهائية تحليلية في بيئة الواقع فجوات واضحة جدًا، تساعد النماذج في توضيح الفجوات التي قد تظهر عند الانتقال من الاستنتاجات إلى التوصيات.

السيناريو 1. التحليل في السيناريو 1 في الشكل 3 تنقصه الأدلة والاستنتاجات. يكرر التحليل في هذا السيناريو التقارير الخارجية التي تصف التمييز بين الجنسين، ويدعي بأن الصعوبة التي تحتاج إلى معالجتها تكمن في المناطق الريفية حيث تعمل الثقافة والتقاليد على استدامة المشكلة. دون مزيد من التفاصيل لإثبات الادعاء، ينتقل السيناريو إلى تقديم اقتراحات عامة لإجراءات تتعلق برفع الوعي وافتراسات بأهمية الحصول على التعليم للفتيات من الأوساط التي قد تكون مهمشة، ويقتبس من المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الأطفال.

السيناريو 2. السيناريو 2 في الشكل 3 تنقصه توصيات العمل. يبدأ التحليل في السيناريو 2 بنقطة بدء مشابهة للسيناريو 1 مع ملاحظة أن التمييز بين الجنسين مستدام في الأساس من خلال مشكلات في الحصول على

التعليم في الأقاليم الريفية في الدولة. ثم ينتقل إلى تقديم أدلة تفصيلية على الاختلافات بين الجنسين في الحصول على التعليم في كل إقليم وتحلل البيانات حسب الفئة العمرية لتوضيح أن الفتيات "يخفن" من المدرسة في الغالب بعد إكمال مرحلة التعليم الأساسي، ويقر بأن الأسر التي تعيش في جنوب الدولة ضمن مجموعات أقلية مؤكدة بالتحديد أكثر ترجيحًا من الآخرين فيما يتعلق بمنع بناتهم من الذهاب إلى المدرسة. ويختتم التحليل بعبارة عامة أن الأدلة تدعو إلى اتخاذ "إجراء عاجل" كما أشار الوزير.

السيناريو 3. السيناريو 3 هو الأقل اكتمالًا في كل السيناريوهات. يبدأ باقتباس من حديث للوزير وقائمة بالمراجع لتقارير من منظمات المجتمع المدني حول الفجوة بين الجنسين عمومًا ويقفز إلى استعراض طويل وتفصيلي للإجراءات المطلوب اتخاذها لمعالجة المشكلة. بعض التوصيات عامة وتتجه أخرى إلى التفصيل ويبدو بعضها واعدًا جدًا في حدود أنها موجهة إلى المجموعات والأقاليم الأكثر تأثرًا. تكمن المشكلة الرئيسية في أنه بسبب نقص الأدلة والاستنتاجات، لا يستطيع أي من المستفيدين من التحليل أو المؤلفين أنفسهم "فصل الغث عن السمين" وتحديد خيارات العمل الأكثر فائدة.

السيناريو 4. يحتوي السيناريو 4 على كل العناصر الضرورية للتحليل: تحديد المشكلة والأدلة والاستنتاجات والتوصيات. بعد الإشارة في البداية إلى الدعوة لاتخاذ إجراء من جانب الجهات المسؤولة، يقتبس التحليل من نتائج النقاش من مجموعة عمل تقترح أن أسباب المشكلة قد تكون مختلفة في المناطق الحضرية عن المناطق الريفية. ويبحث في القدرة الاستيعابية للمدارس الحضرية مع اقتباس أدلة إحصائية توضح أن هذه المدارس مزدحمة جميعًا، ونتائج مجموعة التركيز التي تشير إلى أنها تعطي الأفضلية للذكور. يصل السيناريو إلى الاستنتاجات نفسها التي وصل إليها السيناريو 2 بشأن دور العوامل الاجتماعية الاقتصادية في المناطق الريفية ويقتبس أدلة مشابهة. ويختتم مجموعة من التوصيات المنفصلة للجهات المسؤولة في المناطق الحضرية والريفية: تغيير طرق أعمال تخطيط المدارس في المناطق الحضرية وإصلاح نظام القبول في المدارس ووضع حزمة من المحفزات إلى جانب حملات رفع الوعي للأسر في المناطق الريفية.

السيناريو 5. في النهاية، السيناريو 5 شامل في طريقة استخدامه للأدلة عن الفجوة بين الجنسين في الدولة ويربط التوصيات باستنتاجاته التحليلية. إلا أنه بسبب كثرة الأدلة والاستنتاجات والتوصيات، يبدو مثل كتالوج عشوائي للإحصائيات والإجراءات المقترحة دون الإشارة إلى الصورة الأكبر أو توضيح هدف أشمل تهدف التوصيات إلى تحقيقه.

(الخطوة 3)، وتتفق على معايير مشتركة صارمة للجودة والموثوقية لتبرير النتائج والقرارات اللاحقة التي يتعاملون معها على مستوى وطني. ويعتبر برنامج مؤشرات نظم التعليم الوطنية (INES) في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD، 2012) ومنشوره السنوي "لمحة سريعة عن التعليم" من الأمثلة المعروفة على هذا التكليف الخارجي الجماعي، والذي تستخدم الدول المشاركة بياناته بانتظام لأغراض التحليل واتخاذ قرارات تتعلق بالسياسات. ومن الأمثلة الأخرى برنامج يوروستات، الذي يقدم للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مجموعة منتقاة من المؤشرات للأغراض التحليلية (بما في ذلك مؤشرات التعليم والتدريب) على نحو منتظم³. وأخيراً، لا تقتصر بعض النشاطات واسعة المدى لجمع الأدلة، مثل برنامج التقييم الدولي للطلاب (PISA) لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المنظم 3 مرات في السنة، على جمع البيانات، لكنها تُعد أيضاً تحليلات قياسية لهذه البيانات (لكن دون الدخول في الخطوة 4 - وضع توصيات السياسات). على مدار سنوات إلى الآن، تناول تحليل برنامج التقييم الدولي للطلاب أفكاراً محددة. في عام 2012، كانت الأفكار هي الجودة والمساواة وتفاعل الطلاب وسياق النظام والحل المبتكر للمشاكل ومحو الأمية المالية⁴.

مجموعات البيانات هذه التي يتم جمعها وإدارتها على نحو شامل والتحليلات "الفورية" الجاهزة للاستخدام عادة ما تكون أوسع نطاقاً من تركيز المهام التحليلية التي تقتصر في العادة على مشكلة واحدة في كل مرة. ولذلك فهي لا تحل محل الحاجة إلى اختيار معلومات ملائمة من المجموعة الشاملة واستخدامها بحكمة لوضع توصيات وخيارات بإجراء سياسي. إلا أن هذه المجموعات ليس لها نظير من حيث ضمان الجودة والموثوقية، وكذلك مصداقية التحليل الذي يستند إلى نتائج تم التوصل إليها بالاستعانة بجهات خارجية.

من المهم ملاحظة أن اكتمال سيناريو التحليل 4 في الشكل 3 والإطار 5 لا يستند إلى الحفاظ على تسلسل الخطوات وإنما إلى حقيقة أن كل العناصر متاحة ومتراصة في عنصر شامل متناسق بطريقة تسمح للقارئ/المستخدم بتحديد الاستنتاجات التي تتناولها التوصيات والأدلة الداعمة، وتتبع التوصيات وصولاً إلى الجانب المحدد للمشكلة التي من المفترض أن تحلها. لا يجب أن تظهر المراحل التحليلية دائماً بالتسلسل الصارم الذي تظهر به في هذا الدليل. على سبيل المثال، قد تتغير العملية التحليلية باستمرار وقد يتوصل المشاركون إلى توصيات ثم يكتشفون بعدها أن تحليل المشكلة يحتاج إلى إكمال على ضوء الاستنتاجات الجديدة أو أن الأدلة تحتاج إلى تحديث أو أن إجراء آخر مطلوب. المهم ليس الترتيب الصارم لتنفيذ الخطوات، وإنما ترابط النتيجة واكمالها.

التكليف الخارجي بالمراحل الرئيسية في العملية التحليلية: مزايا وأمثلة

لا يقتصر على كونه بياناً تحليلياً جيداً مكتملاً، بل يعتمد أيضاً على نتائج بجودة عالية في كل مرحلة من العملية التحليلية: إطار دقيق (أو على الأقل قابل للتطبيق) للمشكلة، واختيار جيد للأدلة محل الثقة، وتحليل مقنع واستنتاجات دقيقة، وتوصيات مجدية موجهة. من الطبيعي أن تحقيق كل هذا أسهل أحياناً في القول من العمل. يمكن أن تكون المشكلات معقدة جداً من حيث الوصول إلى فهم لها أو قد تتعلق بموضوعات حساسة، وقد لا تكون الأدلة كافية لإجراء تحليل ملائم، أو قد يكون تفسيرها متأثراً بأمور غامضة، وقد تتألف التوصيات من خيارات للاختيار من بينها وهي بعيدة عن أن تكون مثالية.

في استجابة جزئية لهذه الصعوبات، تميل الدول أحياناً إلى التكليف الخارجي الجماعي بالعمل في مراحل رئيسية من العملية التحليلية، وهي في الغالب جمع الأدلة ووصفها (الخطوة 2)، وفي بعض الأحيان أيضاً تحليلها

³ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁴ تقارير برنامج التقييم الدولي للطلاب: المجلد 1 (الجودة)، والمجلد 2 (المساواة)، والمجلد 3 (تفاعل الطلاب)، والمجلد 4 (سياق النظام)، والمجلد 5 (توجهات الأداء). انظر قسم «التقارير والبيانات الكاملة» على الموقع www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm



ملاحظات:

1. يمكن عمل تكليف خارجي لهذه النتيجة المطلوبة، الأمثلة الدقيقة للتقارير الوصفية هي «لمحة سريعة عن التعليم» من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمنشور المنتظم من برنامج يوروستات «بيانات للتحليل الاقتصادي قصير المدى» ومنشور «المؤشرات الرئيسية» من مؤسسة التدريب الأوروبية.
2. يمكن عمل تكليف خارجي لهذه النتيجة المطلوبة، الأمثلة على التقارير التحليلية بتكليف خارجي جماعي هي تقارير الأفكار الموحدة من برنامج التقييم الدولي للطلاب.
3. لا يتم إجراء تكليف خارجي لهذه النتيجة المطلوبة في العادة، من الشائع وضع توصيات للسياسات على المستوى الوطني من جانب مؤلف/مسؤول التحليل.

إطار تنفيذي لتحليل السياسة

3



1.3

"التحقق من الوقائع" والمشاورات

تعتمد عمليات وضع السياسات ونتائجها على الأشخاص والمؤسسات المعنية، لا سيما المشاركين في النتائج (ETF، 2012؛ ETF، 2013). فقد وُصفت ديناميكيات مشاركتهم جيدًا من خلال استعارة "الشبكات" (Dowding، 2000؛ ETF، 2013) - وهي مجموعات من الأفراد المشاركين والتفاعلات والسمات التي يمكن أن تشكل، بل وتهيمن على، السياسات ونتائج السياسة (ETF، 2013).

بشكل عام، يعتمد التأثير الخاص الذي تتركه شبكات المشاركين / وأصحاب المصلحة على سياسة ما على عوامل من قبيل من هو المشارك في الشبكة، التفاعلات بين أعضاء الشبكة، بما في ذلك تدفق المعلومات، والاتصالات بين الأعضاء، وأولويات المشاركين ومدى اتساقها مع أولويات عملية السياسة.

ودون فهم جيد للديناميكيات بين الأشخاص، وخصوصًا الديناميكيات المهنية والمؤسسية، والاعتماد المتبادل بين الأشخاص والمؤسسات (الشبكات) المعنية، يصبح تحليل السياسة في خطر الانجراف بعيدًا عن الواقع وبالتالي عدم مراعاة السياق الذي ستُنفذ أو تُنفذ التوصيات السياسية من خلاله. فالمنظور الذي يتبعه أصحاب المصلحة، في الواقع، هو العنصر الرئيسي في هذا الصدد (ETF، 2012)، وهو الأمر الذي ينبغي أخذه في عين الاعتبار في ثلاث خطوات على الأقل من العملية التحليلية: تأطير المشكلة (الخطوة 1) وتفسير الأدلة (الخطوة 3) وصياغة التوصيات (الخطوة 4).

الصندوق 6.

عينة من إرشادات دورة التحليل الاستشاري حول تحسين شبكة مقدمي خدمات التعليم والتدريب المهني في أوكرانيا تهدف ورشة العمل إلى مساعدة المشاركين على إنتاج سيناريوهات للعمل السياسي - العمل الذي يستغل الفرص التي يقدمها القانون الجديد بشأن التعليم العالي والتطورات الأخيرة في منطقة التعليم والتدريب المهني التي أقرها هذا القانون. ومن المتوقع أن ينتهي الاجتماع بقرابة ثلاثة سيناريوهات للعمل. ويتم وضع السيناريو في خطوتين.

تُخصص الخطوة 1 لإعداد معايير (فئات) العمل السياسي، مثل التركيز والنطاق.

وتخصص الخطوة 2 لتصميم العمل السياسي المناسب لهذه المعايير.

وقد اختير النهج ذو الخطوتين لأنه يمكن أن يساعد على هيكلة المناقشة وتركيزها، وأن يقدم مقترحات شاملة وراسخة وموجزة للسلطات التي يملكها ويدعمها جميع أصحاب المصلحة.

الخطوة 1 (اليوم الأول): وصف فئات العمل

في الخطوة الأولى، تكمن المهمة في تحديد العمل الذي سيوجه وضع السيناريو لليوم الثاني. تُحدّد الأعمال عن طريق عنصرين: مجال السياسة الذي تحدث فيه الأعمال، وإجابات بعض الأسئلة الإرشادية.

تتضمن أمثلة مجالات السياسة: التمويل وسياسات الموظفين والإطار التشريعي.

الأسئلة الإرشادية هي:

- ما أهداف العمل في مجال السياسة؟
- ما المخاطر؟
- ما المبادئ التي يتعين مراعاتها؟

فيما يلي مثال لكيفية دمج مجالات السياسة والأسئلة الإرشادية في فئات العمل.

ولتسهيل هذه المهمة في بعض أو جميع تلك المراحل الثلاث للعملية التحليلية، تستخدم مؤسسة التدريب الأوروبية نهجًا يُمكن تسميته "التحليل الاستشاري" - استشارات منظمة ومعتدلة داخل مجموعة (مجموعات) وبين أصحاب المصلحة والشبكة (الشبكات) التي تضم مزيجًا تمثيليًا من أدوار المشاركة في نظام التعليم والتدريب المهني: المدبرون والمعلمون والمتدربون والطلاب وأولياء الأمور وغيرهم. والفرضية تقول إن الخبرة التراكمية لمجموعة متباينة من الممارسين والمستفيدين ستكون مصدرًا قيمًا للحلول المحتملة، ولكن من المرجح أيضًا أن تكون هذه الخبرة مجزأة وتتطلب الانتقال والتسوية.

قد تتمحور مناقشات المجموعة حول الإنجازات الرئيسية وصياغة المشكلات وتفسير الأدلة والتوصيات بطريقة تحول معرفة المشاركين وخبرتهم إلى "قدرة تحليلية جماعية" من أجل تشكيل الأحكام وإعداد قرارات السياسة (ETF، 2016). والنتيجة هي التحقق من الواقع في المراحل الرئيسية للعملية التحليلية، الذي يُجرى بالاشتراك مع المسؤولين عن اتخاذ القرارات بشأن السياسات والمشاركين في تصميمها وتنفيذها.

المجالات الأسئلة	مجال السياسة 1	مجال السياسة 2	مجال السياسة 3
الأهداف	التمويل	السياسات المتعلقة بالموظفين	الإطار التشريعي
المخاطر	مزيد من الاستقلالية لاستخدام الإيرادات	تجنب فصل الموظفين من العمل	إعداد قانون بشأن التعليم والتدريب المهني
المبادئ	رغمًا تكون المدارس الأضعف محرومة من المزايا	المدارس التي يتجاوز حجمها حجم المدارس المعتاد لا يمكن دعمها ماليًا	المشاورة المطوّلة
	الشفافية والإنصاف	الإنصاف، بما في ذلك الإخطار المسبق والتعويض في حالة الفصل من العمل	الشمولية

يُرجى ملاحظة أن الأسئلة التوجيهية تظل كما هي في جميع مجالات السياسة.

كيفية تحديد فئات للعمل

يؤدي العمل في مجموعات للعمل. وسوف يُرشح كل فريق عمل مقررًا للفريق. ومن ثم سيعمل مقرر فريق العمل معًا كفريق واحد طوال ورشة العمل.

وفي نهاية اليوم الأول، سيكون المقررون مسؤولين عن دمج التصنيفات التي أنتجتها جميع مجموعات العمل في مجموعة واحدة من الفئات التي ستوجه وضع السيناريو لليوم الثاني.

يُرجى القيام بما يلي في اليوم الأول:

1. تحديد مجالات السياسة التي ترى حتمية معالجتها في سيناريو العمل. ويُرجى محاولة اختصار مجالات السياسة إلى الحد الأدنى.
2. املأ مصفوفة الأعمال عن طريق الإجابة عن الأسئلة الإرشادية لكل مجال من مجالات السياسة.

على سبيل المثال، يقرر فريق العمل الخاص بك وجوب جعل التمويل إحدى فئات العمل. فينبغي أن تُعد قائمة بما يلي: ما الأهداف الكامنة في مجال التمويل التي سيقققها العمل (مثل الاستقلالية في تخصيص الموارد)؟ ما المخاطر التي ينبغي أن تساعد في تجنبها (الفساد، حرمان المدارس من المزايا)؟ ما المبادئ التي ستظل قائمة (الإنصاف، والشفافية، وما إلى ذلك)؟

سوف يجتمع المقررون في نهاية اليوم لدمج ناتج عمل جميع فرق العمل في مجموعة واحدة من الفئات.

وستوجه التصنيفات الموحدة وضع السيناريو في اليوم الثاني.

الخطوة 2 (اليوم الثاني): وصف سيناريوهات العمل

يبدأ اليوم الثاني بلمحة عامة عن الإجراءات المدمجة من أجل عملية وضع السيناريو وبعرض نموذج سيناريو أعدته مؤسسة التدريب الأوروبية. ويلي ذلك العمل المتعمق في فرق العمل المعنية بسيناريوهات البناء من خلال تسهيلات أصحاب المصلحة المتعددين. وتخصص نهاية اليوم لدمج السيناريوهات فيما يصل إلى ثلاثة خيارات للعمل، ونظرة عامة على سبل المضي قدمًا.

ينبغي على السيناريو المتحقق:

- اقتراح إجراءات ملموسة في جميع (أو معظم) الفئات المتفق عليها في اليوم الأول (التمويل، السياسات المتعلقة بالموظفين، وغيرها)؛
- توضيح كيفية
 - تحقيق الأهداف؛
 - تقليل المخاطر؛
 - حماية المبادئ التي اختارتها المجموعة.

فعلى سبيل المثال، حُدِّد الإجراء في مجال التمويل كما يلي.

2.3

الأدلة والمنطق السليم

في بداية كل مهمة تحليلية، من المحتمل أن يجد المحللون السياسيون أنفسهم في مواجهة معضلة ”الدجاجة والبيضة“. فأيهما يأتي أولاً، الأدلة أم التحليلات؟ بدون التأكد من المشكلة التي هي محور التحليل، ليس هناك يقين بشأن اختيار الأدلة. وأيضاً بدون التأكد بشأن الأدلة، فليس هناك وضوح بشأن المشكلة.

كان دنيس ديدرو الموسوعي الفرنسي من القرن الثامن عشر واحداً من المفكرين الكثر الذين تأملوا هذا السؤال على مر السنين. فقد كان يرى أن المشكلة نابعة من فرضية غير صحيحة لكنها واسعة الانتشار وهي أن الدجاجة دائماً دجاجة. فكتب يقول، ”يا للحماقة!“. فماضي الحيوان غير مؤكد كشأن مستقبله، وربما كانت الدجاجة شيئاً آخر من قبل (Fabry، 2016).

وتتعلق أيضاً رسالة ديدرو عن غموض العلاقات بمعضلة الدجاجة والبيضة التي يواجهها المحللون. فقد تعني الأدلة أشياء مختلفة لأشخاص مختلفين في أوقات مختلفة. فالممارسة تظهر أن المنطق السليم قد يرتقي ليكون بنفس قيمة الحقائق الثابتة، وأنه نقطة بداية شرعية للتحليل كشأن جمع كميات ضخمة من البيانات وتأملها. ففكر في المثال القصصي، مثال عبثي نوعاً ما في المربع 7، المأخوذ من كتيب صدر مؤخراً عن تحليل السياسة.

القصة الواردة في الصندوق 7 تذكير مهم بأن العمل مع الأدلة لغرض تحليل السياسة ليس من الضروري أن يكون نفس العمل مع الأدلة في المحيط الأكاديمي، بالإضافة إلى أن المحلل نادراً ما يبدو بالكفاءة الكاملة والمعرفة الكافية منذ البداية. فنجاح النتائج التحليلية وجودتها تعتمد بدرجة أكبر أحياناً على القدرة على تقديم تنازلات وإدارة القيود الزمنية الشديدة وتطوير القدرة على تحديد البيانات الممكن تحويلها إلى معلومات صالحة للاستخدام، ومن ثم، إلى أدلة تحليلية.

ثمة طريقة جيدة لتطوير هذه القدرة تكمن في تناول كل مهمة تحليلية وتجميع أدلة الربط مع أخذ أول خط عريض للـ ”قصة“ قد يخبرنا به الدليل والتحليل بعين الاعتبار، بناءً على المعرفة السابقة أو الحدس أو الملاحظات القصصية. والاقتباس المذكور في الصندوق 7 مثال جيد. وبالنسبة لأهداف تحليل السياسة، قد لا تقل قيمة المنطق السليم والحكمة عن الأدلة نفسها.

المجالات الأسئلة	التمويل
الأهداف	مزيد من الاستقلالية لاستخدام الإيرادات
المخاطر	ربما تكون المدارس الأضعف محرومة من المزايا
المبادئ	الشفافية والإنصاف

ينبغي أن يُقدم السيناريو الخاص بالعمل، بقدر الإمكان، تفاصيل حول مدى اعتقادك بأن استقلالية استخدام إيرادات الفرد يجب أن تزيد، بدلاً من مجرد وضع رغبة عامة في ”زيادة الاستقلالية“. فالسيناريو هو عبارة عن مجموعة من المقترحات حول كيفية الوصول إلى الأهداف. وهو يهدف إلى إقناع هؤلاء الذين يتخذون القرارات باتخاذ القرار الأصحمن منظورك ومنظور أصحاب المصلحة.

كيفية تصميم سيناريوهات العمل

يُجرى العمل بفرق العمل نفسها من اليوم الأول. ولك حرية اختيار طريقة العمل الخاصة بك في هذه المهمة. ونظراً لتعقيدها، فقد يكون من المفيد:

1. البدء بوصفٍ عام لما ترغب في فعله؛
2. إضافة تفاصيل لجعلها متصلة بجميع فئات العمل؛
3. تقسيم العمل على كل تصنيف داخل المجموعة، لتوفير الوقت.

المصدر: ETF (2016c).

3.3

كلمة عن المشاركة والملكية

تحليل السياسة هو السعي الفكري، ولذلك، فهو معرض دائماً لخطر التحول إلى السعي بعيداً أو منفصلاً عن الواقع. فإن توصيات التحليل التي تنشأ 'في برج عاجي' تقل احتمالية 'امتلاكها' من جانب من توجه إليهم تلك التوصيات. كما أنها أقل عرضة لترك بصمة في السياسة المحلية ودون المحلية والتأثير فيها.

فتطوير الملكية عن طريق هؤلاء الذين يتناولونها من خلال تحليل السياسة مهمة تتطلب جهداً إضافياً وتتم بالتوازي مع العملية التحليلية. وهناك طرق مختلفة لتحقيق هذا الهدف، على سبيل المثال من خلال إشراك أصحاب المصلحة والمجموعات الأخرى المعنية بالتحليل.

وقد تكون هذه خطوة حساسة لأنها إذا لم تتم بشكل صحيح، فقد تؤدي بسهولة إلى التمييز والاستبعاد. وقد يعني القيام بهذا 'بشكل صحيح' أشياء مختلفة، لكن كحد أدنى، هذا يشير إلى أن:

- المتأثرين بالتحليل يشاركون في الممارسة/العملية التحليلية؛
- المتأثرين بالتحليل مُنحوا فرصة كافية لتشكيل تلك العملية التحليلية، فضلاً عن توجيهها ونتائجها؛
- التحليل يرتبط، بقدر الإمكان، بالوثائق والأولويات الإستراتيجية المحلية وغير المحلية الموجودة؛
- بقدر اتصال هذا، فإن التحليل يصل بشكل استباقي إلى المجموعات المعرضة لخطر الاستبعاد والتمييز فيما يتعلق بالموضوع المطروح.

الصندوق 7.

“صناعة الفحم القاري ويتشاهيسيك” (WICHAHISSIC)

افترض، على سبيل المثال، أنك مُطالب بتحليل السياسة الخاصة بـ “مستقبل صناعة الفحم القاري ويتشاهيسيك (Wichahissic)”，موضوع بعيد عن اهتمامك أو تجربتك السابقة كمحلل طيفي مجهري. قد تفكر في الأمر عن طريق كتابة مذكرة لنفسك كما يلي:

- ربما طُلب مني إجراء هذه الدراسة لأن شخصاً ما يعتقد أن مستقبل صناعة الفحم القاري ويتشاهيسيك (Wichahissic) مظلم جداً أم لأنه يبدو واعدًا.
- يعتمد مستقبل أي صناعة جزئياً على طلب السوق. وربما كان الطلب على الفحم آخذاً في الانخفاض، ويرجع ذلك جزئياً إلى توافر الوقود البديل.
- قد يعرض ارتفاع تكاليف الإنتاج صحة الصناعة للخطر. فهل من الممكن أن تكون تكنولوجيا استخراج الفحم غير متطورة؟ وإذا كانت كذلك، فما هو السبب؟
- منذ بضع سنوات، كان هناك الكثير من إضرابات عمال المناجم. فهل أصبحت العلاقات بين العمال والإدارة أفضل أم أسوأ الآن؟ وهل تُرغم مطالب الأجور الشركات على الهبوط؟
- يعتمد نقل الفحم على السكك الحديدية. لذا، إذا كانت السكك الحديدية مهترئة، فهل يُمكن أن يكون الفحم بحالة جيدة؟
- يتصف الفحم باللون الأسود والسخام، ويخرج الكثير من الدخان وله آثار كربونية سيئة. وهذا بالتأكيد له أثر بيئي خطير. [...]
- قد لا يكون الفحم مضرًا، فقط الفحم الحجري. وقد تزدهر صناعة فحم الأثراسيت. وبالتأكيد هناك رابطة تجارية لشركات استخراج الفحم مزودة بالبيانات. استدع أقرب شركة كبيرة لاستخراج الفحم واعثر على اسمها وعنوانها من مكتب العلاقات العامة.

المصدر: Bardach (2012)، صفحة رقم 80

4.3

التحليل في الظروف الواقعية: التحديات النموذجية

وفيما يلي نظرة عامة 'من وراء الكواليس' على بعض التحديات التي من المرجح أن تواجه العملية التحليلية في الظروف الواقعية. وقد ظهرت هذه التحديات باعتبارها تحديات نموذجية بالنسبة للإجراءات القائمة على الأدلة والتحليل في العديد من الدول الشريكة لمؤسسة التدريب الأوروبية. ولا يُعد أي من هذه التحديات سلبياً بالضرورة للنتائج التحليلية، ولكنها تتطلب عناية واستجابات مناسبة.

نقص الأدلة

بالرغم من مرور سنوات على دعم الدول في صنع سياسات وقرارات قائمة على الأدلة بدرجة أكبر، فلا يزال يُنظر إليه كمجال يشكل نقطة ضعف رئيسية من جانب منتجي تحليل السياسات والمستفيدين منها على حد سواء. والسبب الرئيسي في هذه المشكلة - في الدول الشريكة في مؤسسة التدريب الأوروبية وفي أماكن أخرى - هو الطلب المحدود على الأدلة والتحليل الذي يأتي من قطاع الخدمة المدنية، فضلاً عن محدودية قدرة صانعي القرار على استخدام الأدلة عند توافرها، وعدم وجود حوافز لهم للقيام بذلك. وبالتالي، يُعد نقص الأدلة واحداً من بين أشهر المشاكل التي أبلغت عنها الدول المشاركة في تقارير عملية تورينو الذي يتم إصداره مرة كل سنتين (ETF, 2015a).

ويعتمد مدى افتقار أدلة التحليل على نوعية الدليل الذي يسعى إليه الفرد. ففي كثير من الأحيان، يكون نوع واحد فقط من المعلومات مفقوداً، في حين تتوفر أنواع أخرى بسهولة. وإذا افترضنا أن جميع الأدلة التي يمكن استخدامها في تحليل السياسة تدرج ضمن فئتين - أدلة مستمدة من وثائق وأدلة مستمدة من أشخاص (Bardach, 2012) - فنادرًا ما يخفق كلا المصدرين في تقديمها.

إذا لم يكن هناك دليل يدعم جانباً معيناً من التحليل (وهذا سيناريو شائع جداً)، يجب أن يقوم العمل التحليلي بدلاً من ذلك بإيجاد أدلة بمساعدة خبرات ورؤى الأشخاص المعنيين، من خلال، على سبيل المثال، مجموعات التركيز (انظر المربع 3) أو المقابلات الشخصية أو ورش العمل. وعندما تكون الأدلة مفقودة، فإن أسلوب العمل الأكثر ضرراً يتمثل في المبالغة في التأكيد على أهمية نوع واحد من المعلومات على أخرى (Bardach, 2012) - على سبيل المثال، تلك المتعلقة بالبيانات حول المقابلات - وتجاوز التحليل تماماً على هذا الأساس.

'الاستنتاجات والقرارات' المنقذة

في عالم مثالي، ستظهر الاستنتاجات التحليلية والتوصيات المتعلقة بالسياسة من التحليل وستُثبتها الأدلة التي يعتمد عليها التحليل (الشكل 3، السيناريو 4). غير أنه في الحياة الواقعية، قد تُقدم أولويات العمل بشكل مسبق

(المنقذة) على أساس اعتبارات أخرى (مصالح سياسية، وإنسانية، ومصالح الطرف الثالث، وغير ذلك)، دون تقييم وتحقق مناسبين. وتشيع حالات كهذه على وجه الخصوص في الدول التي تتمتع بحضور قوي للمانحين والمبادرات والأولويات التي تحركها الجهات المانحة (OECD, 2003)، وعادة ما تكون السلطات الوطنية المعوزة سريعة في القبول وبطيئة في التقييم. وعادة ما تطلب هذه الحالات تبريراً للقرارات بعد وقوعها.

ولا تعني مثل هذه الحالات أن التحليل اللاحق للمشاكل المستهدفة بقرارات الإنقاذ هذه فاسدة أو مستحيلة بالضرورة. فالقضية الرئيسية هي أن النتائج المحددة مسبقاً تحول المهمة من تحليل محايد إلى تأكيد تحليلي. إلا أنه يجب أن تكون عملية التأكيد موثوقة وسليمة، ما يعني أنه يمكنها اتباع الخطوات الموصوفة حتى الآن. ومع ذلك، فإن مثل هذه الحالات من المرجح أن تضع المسؤولين عن التحليل تحت ضغط وتؤثر على حيادهم، وتزيد من خطر التلاعب والتحيز.

التدفق المعاكس

قد تخلق التوجيهات في الأقسام السابقة انطباعاً بأن تحليل السياسة هو عملية واضحة تنكشف بطريقة خطية، مع كل خطوة تتبع ما قبلها بشكلٍ منطقي. وهذا الانطباع يمكن أن تعززه حقيقة أنه، كما هو الحال مع نتائج البحث العلمي، فإن النواتج النهائية للتحليل (عادة ما تكون منشورا) لا تظهر سوى النهاية المعدة جيداً والمكتملة لعملية طويلة. وهي عادةً لا تسجل أي صعوبات قد تكون سبقت الانتهاء من النواتج التحليلية - الخطأ المعتاد، الارتباك، الاكتشافات غير المخططة، الإخفاقات، التعديلات والمراجعات المتعددة النموذجية من المساعي الفكرية والبحثية، وخاصة في مجال العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية (Merton, 1968).

وكما هو مبين بالشكل 2 ومؤكّد من خلال تجارب أقرانهم في الدول الشريكة في مؤسسة التدريب الأوروبية ETF، على سبيل المثال هؤلاء المسؤولين عن تنسيق وصياغة التقارير المحلية لعملية تورينو في عام 2016، نادراً ما تكون العملية التحليلية وإعداد النواتج (إذا حدث) مسألة مباشرة. وقد يبدأ التحليل في أي من المراحل الموصوفة في الأقسام السابقة، وينتقل إلى الوراء أو إلى الأمام - لجمع أدلة إضافية، أو إسقاط النتائج الجديدة، أو إعادة تفسير المعلومات - مراراً وتكراراً حتى تشعر الاستنتاجات بأن لها ما يبررها والدفاع عنها بدرجة معينة من الثقة. ففي الأوضاع التي تتسم بتضارب الأولويات والأدلة المفقودة، وقرارات الإنقاذ والقضايا المماثلة، يكون الحفاظ على درجة معينة من المرونة في بعض الأحيان هو السبيل الوحيد للمضي قدماً. ما يهم في النهاية ليس مدى وضوح عملية التحليل (الأمر الذي، لاحظته Merton بالفعل في عام 1968، لا يزال مخفياً إلى حد بعيد عن الأنظار)، ولكن مدى ارتباط نتائجه بـ "الحقائق على الأرض" وتفسيراتها (Bardach, 2012).

بدلاً من الاستنتاج

4



تحليل السياسة هو مفهوم واسع ومجال عمل. ويعتمد الهدف منه وقيمته على من يعدون النتائج التحليلية ومن يستخدمونها. يصف هذا الدليل فقط عددًا قليلًا من الطرق المشروعة المتعددة لإيجاد القيمة التحليلية. فقد اختيرت المفاهيم والعمليات والتطبيقات في هذا الدليل ودمجت بالطريقة المقدمة هنا بسبب قيمتها المثبتة في دعم اتخاذ قرارات مستنيرة، والتتبع الموضوعي للتقدم المحرز في العمل السياسي، وإنتاج النواتج العملية. ويشمل ذلك توصيات مبنية على أسس سليمة ومفهومة ومملوكة للمعنيين بتنفيذها.

إذا كان هناك أي شيء، فإن تنوع المفاهيم والتطبيقات المعروض هنا يشير إلى أنه، على الرغم من الحاجة إلى وضوح التحليل، فإن أهم صفة للعمل التحليلي الجيد هي مرونته واستجابته للاحتياجات والظروف. ويمكن أيضا استخدام عناصر هذا الدليل، مثل تلك التي تغطي القضايا المتعلقة بالأدلة، أو تلك التي تناقش كيفية وضع إطار للمشكلة أو ربط التوصيات بالنتائج، كمرجع قائم بذاته، أو تعديلها في تطبيقها لتلائم القدرات والتوقعات الخاصة بالمؤسسات والأفراد المعنية.

قبل كل شيء، لا يمكن اعتبار أي دليل على موضوع تم تناوله هنا دليلاً كاملاً. تُعتبر العملية التحليلية فرصة للتعلم، فهي توفّر مع كل تكرار فرصاً جديدة للتحسين والتعليم.

ممارسة تحليل السياسة: أمثلة على عمل الدول الشريكة
مع مؤسسة التدريب الأوروبية

5



عندما يتعلق الأمر بتطبيق الخوارزمية التحليلية الموصوفة في هذا الدليل في "الحياة الواقعية"، استجابة لطلب التوجيه الموثوق بشأن القرارات في مجال السياسة العامة، يمكن للمرء أن يشير إلى تحليل السياسة على أنه "إنشاء للسياسة العامة وتنفيذ لها" (a2013, ETF). فمن الضروري التمييز بين بعض هذه المفاهيم. وعندما يتعلق الأمر بتنفيذ السياسات، يمكن أن يكون تحليل السياسات عاملاً ميسراً، لا أكثر ولا أقل، ولكن نواتجها، مهما كانت جيدة ومقنعة، لا يمكن أن تكون بديلاً عن الإجراء السياسي.

ويمكن لمفهوم "دورة السياسات" المساعدة في رسم خط الانقسام بين ما يمكن أن يحققه تحليل السياسة في مجال إنشاء السياسات العامة وتنفيذها، والطرق التي يمكن بها استخدام النتائج التحليلية، وما هو الفرق الذي يمكن أن تحققه النتائج التحليلية الجيدة الموثوقة في كل مرحلة من مراحل دورة السياسات: وضع جدول الأعمال وصياغة السياسات وتنفيذها وتقييمها.

يقدم هذا الجزء الأخير من الدليل أمثلة عن كيفية تطبيق الخوارزميات والممارسات التحليلية الموصوفة في الأقسام السابقة في مشاريع مؤسسة التدريب الأوروبية وأنشطتها التي تدعم مرحلة معينة في دورة السياسات الخاصة بالبلدان الشريكة في مؤسسة التدريب الأوروبية. وخلافاً للأمثلة المستخدمة في الأقسام السابقة من الدليل، والتي أُخذت أو أنشئت لتطبيقها على السياق المحلي، فإن الأمثلة التالية تأتي من مشاريع تشمل دولتين أو أكثر. ويتضمن ذلك:

- مثلاً لدعم مشروع برايم (PRIME) التابع لمؤسسة التدريب الأوروبية في وضع جدول الأعمال (القسم 1.5)؛
 - مشروع فرايم (FRAME) التابع لمؤسسة التدريب الأوروبية لدعم صياغة السياسات (القسم 2.5)؛
 - التقييمات المسبقة المستوحاة من النتائج متوسطة المدى في لاستنتاجات ريجا كمثال على تقييم تنفيذ السياسات (القسم 3.5)؛
 - عملية تورينو كمثال على الدعم مع رصد وتقييم السياسات (القسم 4.5).
- لا يقتصر أي من المشاريع المقدمة على مرحلة واحدة فقط من دورة السياسات. بدلاً من ذلك، تتميز جميعاً بعناصر وتركيز أوسع ومفيد أيضاً لمراحل دورة السياسات المحاذية. ومع ذلك، قُدمت المشاريع بطريقة مبسطة إلى حد ما، من أجل الأهداف التعليمية لهذا الدليل.

1.5

تحليل لدعم وضع جدول الأعمال: تقييم مشروع برايم (PRIME) التابع لمؤسسة التدريب الأوروبية لسياسات التعليم والتدريب المهني من أجل قابلية توظيف الإناث في الأردن⁵

خلفية المشروع

مثال

التأطير

تنص منهجية برايم على أن التأطير المناسب للمشكلة أو القضية قيد النظر هي الخطوة الأكثر أهمية في التحليل المسبق. افترض أن تحديد العوامل المساهمة في المشكلة هو المفتاح لتصميم استجابات مناسبة واختيار أيهم ينبغي تفعيلها (ETF, 2014).

في بداية المرحلة الأولى لمشروع برايم في الأردن، أنشأت السلطات فريقاً استشارياً دائماً لأصحاب المصلحة. ووفاءً لإطارها المفاهيمي، بدأ التقييم بعملية شاملة ومنظمة لتأطير المسألة المطروحة. وكان المصدر الرئيسي للنتائج هو إجراء تحليل تشاوري بقيادة أصحاب المصلحة للعوامل التي تعرقل مشاركة المرأة في العمل والتي تحول دون إحراز تقدم في حل تحدي المشاركة المستمرة.

وكانت المهمة الأولى للفريق الاستشاري هي المشاركة في مناقشة مشكلة انخفاض مشاركة الإناث في العمل من وجهة نظر أعضاء الفريق وخبراتهم وكفاءتهم الخاصة، وتحديد العوامل التي تساهم في إخفاق السياسات المستمر لتحسين الوضع، وطريقة مساهمتها بالمشكلة، وأيهما أكثر تأثيراً. فلم يكن هناك قيود على اختيار العوامل - فقد تكون ذات صلة بالتعليم والتدريب، أو القضايا الاجتماعية، أو الاقتصاد وسوق العمل، أو مجالات أخرى.

وقد ساعدت النتيجة الأولية للمناقشات على إعداد مخطط تفصيلي للأفكار (الجدول 3) الذي كان جاهزاً بما يكفي لتوجيه مناقشة الأدلة وتفسيرها، فضلاً عن وضع إطار أكثر تنظيمًا.

في عام 2013، طوّرت مؤسسة التدريب الأوروبية منهجية للتقييمات المسبقة لخيارات السياسة في التعليم والتدريب المهني. اعتمدت منهجية، مشروع برايم (إبراز أثر الإصلاح في التعليم والتدريب المهني)، على تقييمات الاتحاد الأوروبي المسبقة، واتبعت ثلاثة أهداف. أولاً، هدفت إلى تحديد السياسة المثلى لمعالجة مشكلة/هدف محدد في مجال التعليم والتدريب التقني والمهني. ثانياً، بدأت عملية التعلم لتعزيز قدرة الدول الشريكة في مؤسسة التدريب الأوروبية على اتخاذ قرارات مستنيرة ودمج المعرفة في إجراءات صنع القرار (ETF, 2016). ثالثاً، صُممت لتكون بمثابة أساس لأنشطة المتابعة، على سبيل المثال تقييمات إجراءات الدول المشمولة بالعضوية الموسعة للاتحاد الأوروبي⁶ اتجاه تحقيق استنتاجات رجا للاتحاد الأوروبي (النتائج متوسطة المدى - انظر القسم 3.5 لمزيد من التفاصيل).

وقد اختارت السلطات الأردنية التركيز على تقييم برايم في بلادها بشأن تطوير خيارات لتعبئة التعليم والتدريب المهني دعماً لزيادة مشاركة المرأة في العمالة، وهي أولوية سياسية طويلة الأمد وصعبة في البلد. ونفذ هذا النشاط على ثلاث مراحل: تحليل المشكلة وتقييم الأثر، وتفعيل الخيارات المنتقاة. وساعدت سلسلة من المناقشات المنظمة على التوصل إلى اتفاق وتهيئ الطريق للاتفاق على جدول أعمال التغيير وخيارات السياسات للاختيار من بينها.

ويقدّم القسم الفرعي التالي مثالاً على استخدام تحليل السياسة في مرحلة وضع جدول الأعمال من دورة السياسات، على النحو المطبق في سياق مشروع برايم في الأردن.

⁵ ويستند هذا القسم إلى أجزاء من ورقة القضايا التي أعدت أثناء المرحلة الأولى لمشروع برايم (PRIME) التابع لمؤسسة التدريب الأوروبية بالأردن (ETF, 2016).

⁶ ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، كوسوفو (هذه التسمية لا تخل بالوضع الحالي، وتتفق مع قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1244 ورأي محكمة العدل الدولية بشأن إعلان استقلال كوسوفو)، والجبل الأسود وصربيا وتركيا.

أهم 5 عوامل تساهم في انخفاض مشاركة الإناث في سوق العمل	كيف تتسبب هذه العوامل أو تساهم في انخفاض المشاركة؟	هل هناك مجموعة أكثر تضرراً من غيرها؟
عدم تناسب الإناث مع الطلب والعرض في سوق العمل: عدم وضوح المشكلة وضعف مواءمة برامج التعليم والتدريب المهني واحتياجات السوق؛ وضعف البيانات وطرق جمعها	لا يوجد إرشاد مهني قائم على الأدلة ومراعي للاعتبارات الجنسانية، ومهارات وكفاءات متدنية وفقاً لاحتياجات سوق العمل، نقص المدارس المنفصلة لكل من الجنسين لجميع التخصصات، نقص نماذج دور العائلات في جميع القطاعات، نقص مراعاة الاعتبارات الجنسانية للمعلمين والمدرسين، نقص فرص التدريب / برامج التلمذة المهنية للنساء	الشابات والنساء الخريجات
شروط التوظيف وظروف العمل (النقل، وساعات العمل، وعدم مرونة المواعيد، وإجازة الأمومة، والمساواة في الأجر، والتمييز من أجل الترقية)	التزدد، انعدام الدعم الأسري، انخفاض إمكانية الوصول، المتاعب	جميع النساء، ولا سيما الأمهات وهؤلاء الذين يعيشون في المناطق الريفية
المواقف الاجتماعية، والإدراك، والبيئة الأسرية	الإدراك، والعقلية، وثقافة الخجل، والتوقعات، وعدم التشجيع على إيجاد وظيفة	جميع النساء، ولا سيما الشابات في المناطق الريفية
توزيع الاستثمارات وقلة الفرص	عدم التشجيع على إيجاد وظيفة	الجميع سواء في التأثير
نقص الخدمات الداعمة	نقص عمليات إعادة التدريب وتحديث المهارات بعد فترة الحضانة أو بعد فترة أطول من التغيب عن الحياة العملية بسبب الإنجاب، وقلة الحصول على التمويل والتوجيه وصعوبة الوصول إلى الشبكات، ونقص الحضانات	الجميع سواء في التأثير

المصدر: Gosheh (غير منشور) و ETF (2016d).

الدليل: وصف وتفسير

ساعد الإطار التمهيدي الموضح في الجدول رقم 3 على توجيه المناقشة في اتجاه جمع الحقائق من البيانات والقصص الشخصية وإجماع الآراء الذي توصلوا إليه في مناقشات مجموعة العمل. وأشار الدليل إلى أن الجهود المبذولة لإيجاد حل لذلك التحدي حينها كانت تستند إلى افتراضين إشكاليين وهما:

- أن المستفيدين من الإجراءات السياسية ينتمون إلى مجموعة متجانسة من الإناث جميعهم في وضع مشابه، باحتياجات وأوضاع اجتماعية اقتصادية مماثلة،
- أن التدخلات المصممة في عاصمة الدولة تنطبق أيضاً على أقاليمها.

وبتوصل الدليل إلى أن حقيقة المشكلة أكثر تميزاً إلى حد كبير، ثبت عدم صحة كلا الافتراضين. فالنساء الأكثر تأثراً بتحديات المشاركة ينتمين إلى واحدة من ثلاث مجموعات مختلفة تماماً:

1. الخريجات الشابات اللواتي يبحثن عن أول عمل لهن،
2. النساء المتزوجات اللواتي يتركن وظائفهن ويصبحن خاملات اقتصادياً،
3. النساء الخاملات اقتصادياً.

كما تختلف أوضاع المرأة تماماً تبعاً لما إذا كانت تعيش في مناطق ريفية أو حضرية. فقد أشار تحليل إضافي للحقائق والتجارب المهنية التي تمت مشاركتها في مجموعة التشاور إلى أن العوامل التي "تعوق الخريجات الشابات عن إيجاد أول عمل لهن، وتعوق النساء العاملات عن البقاء في وظائفهن، وتعوق النساء العاطلات عن العمل عن العودة إلى سوق العمل من جديد" (ETF 2016d) تنتمي إلى واحدة من مجموعات العوامل الثلاث التالية:

1. العوامل المتعلقة باكتساب المهارات من خلال التعليم والتدريب، وأبرزها الخيارات التعليمية والتدريبية للمرأة وجودة التعليم والتدريب،

2. العوامل المتعلقة بالتوظيف، ولا سيما ظروف العمل ومواقف أصحاب العمل تجاه المرأة،

3. العوامل المتعلقة بالتوجهات الثقافية تجاه عمل المرأة.

الاستنتاجات، والتوصيات، والمتابعة

تعمل كل هذه العوامل، بحدود متفاوتة، على الحد من أبعاد الانتقال إلى توظيف المجموعات المستهدفة، ومن ثم تسهم في استمرار هذه المشكلة الخاضعة للدراسة. ومن الأسلم أن نفترض أن التدابير السياسية التي تبدأ بهذه المجموعات والعوامل ستكون أكثر اطلاعاً ولها فرصة أفضل في النجاح في إحداث فارق في نهاية المطاف. وبالتأكيد، فإن برنامج التغيير أشبه بـ 'سلسلة من الإجابات على ثلاثة أسئلة مترابطة، وهي ما السياسات، وما الذي ستحققه بالضبط، ومن أجل مَنْ' (ETF، 2016d). وقد أدى تأطير المشكلة من خلال برايم في الأردن إلى استنتاج أن الحد الذي يمكن أن تسهم به النساء في الدولة في الاقتصاد المحلي في أي وقت من الأوقات سيتوقف على مدى تأثير السياسات التي تفيدهن على ثلاثة متغيرات للتقدم:

1. عدد النساء العاملات وهن في سن العمل،

2. مستوى المهارات التي يتمتعن بها و/أو أهميتها،

3. معدّل التوظيف الخاص بهن.

سيكون أي تغيير إيجابي في أي من هذه المتغيرات الثلاثة (معدّل النشاط الاقتصادي، وجودة التعليم وتوفير التدريب، وإمكانية الحصول على وظيفة) بمثابة أول علامة على النجاح. وعلى نفس المنوال، فقد تصبح المتغيرات ركيزة لإطار بسيط ولكنه قوي لرصد التقدم المحرّز في حل تحدي المشاركة (ETF، 2016d).

تحليل لدعم صياغة السياسات: الاستبصار من خلال مشروع فرايم مؤسسة التدريب الأوروبية في دول جنوب شرق أوروبا وتركيا⁷

خلفية المشروع

المثال

صُمم مشروع فرايم (FRAME) في إطار دور مؤسسة التدريب الأوروبية في مساعدة دول توسّع الاتحاد الأوروبي⁸ في جهودها لتنمية مواردها البشرية. وكان الهدف العام متمثلاً في مساعدة الدول على تنمية مهارات شعوبها من منظور متوسط المدى إلى منظور طويل المدى، مع إشارة خاصة إلى إستراتيجية أوروبا 2020 وإستراتيجية جنوب شرق أوروبا 2020. وقد نُفذ مشروع فرايم في عامي 2013 و2014، وشكّل بناءً على أربعة عناصر: الاستبصار، ومراجعة الترتيبات المؤسسية، والمراقبة، والتعاون الإقليمي.

كان الهدف من عنصر الاستبصار الموضّح هنا يتمثل في مساعدة الدول المشاركة في صياغة رؤية مشتركة للمهارات في عام 2020، مع تحديد الأولويات ووضع خارطة للطريق. وكان ذلك مسعى مشتركاً لتحديد المهارات التي ينبغي أن تُطوّر في الفترة ما بين 2013/2014 و2020، ولتحديد كيفية تحقيق ذلك الأمر من خلال نظام التعليم والتدريب، والذي يشمل التعليم والتدريب المهني والتعليم العالي والتدريب القائم على الشركات والتدريب المقدم للعاطلين عن العمل (ETF، 2014a).

وقد كانت عملية الاستبصار في كل دولة مكونة من ثلاث مراحل: الإعداد (ما قبل الاستبصار) والاستبصار والمتابعة. وفي المرحلة الثانية (الاستبصار)، وُضعت أطر للمسائل، وأُجري تحليل للأدلة من أجل الاتجاهات ودوافع التغيير، كما أُعدّت توصيات من أجل المتابعة (في صورة خارطة طريق تجاه تحويل رؤية المهارات إلى حقيقة ملموسة). ويقدم القسم الفرعي التالي موجزاً إقليمياً كمثال لاستخدام تحليل السياسات في مرحلة الصياغة من دورة السياسات، على النحو المطبق في سياق مشروع فرايم في جنوب شرق أوروبا وتركيا.

التأطير

استند الأساس المنطقي لنهج الاستبصار في مشروع فرايم إلى الحاجة إلى وضع إستراتيجية ذات توجه مستقبلي لتنمية الموارد البشرية. وكانت أسئلة الاستبصار الرئيسية التي وُجّهت عملية التأطير المبدئية للوضع الأساسي (مسح الأفق) مماثلة في جميع دول المشروع، وكانت متعلقة بأنواع المهارات التي تحتاج إلى أن تُنمّى بحلول عام 2020، وكيف ينبغي تنميتها من خلال نظام التعليم والتدريب.

ومع ذلك، وفي إطار الأسئلة العامة للمشروع، فضّلت كل دول مشاركة في مشروع فرايم، تبني مناهج خاصة بها لعملية التأطير ضمن عنصر الاستبصار. فوضعت دولة الجبل الأسود وجمهورية البوسنة والهرسك سيناريوهات الألفا/البيتا/الدلتا باعتبارها مدخلات في عملية الرؤية. وقُدّمت صربيا مناقشة جماعية تركز على المؤسسات التجارية/أصحاب العمل، ووضعت جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة سيناريوهات العمل كما هو معتاد والتحول في الإطار النظري، كما عدّلت جمهورية ألبانيا المنهج، حيث دمجت الاستبصار في العمليات الجارية المتعلقة بتطوير إستراتيجية العمل والمهارات. واستفادت تركيا من عمليات التشاور واسعة النطاق المتعلقة بعملية الاستبصار، والتي أُجريت عند تطوير رؤية 2023، النقطة المرجعية الاستراتيجية المحلية. وأخيراً استخدمت كوسوفو مشروع فرايم لإشراك جميع أصحاب المصالح من التعليم العالي، والبحث، والتعليم والتدريب المهني من أجل وضع رؤية للمهارات في كوسوفو لعام 2020، بالإضافة إلى خارطة طريق لتنفيذ المسؤوليات وتوزيعها.

الدليل: وصف وتفسير

في جميع الدول، تضمنت عملية الاستبصار سلسلة من ورش العمل التي جمعت بين صناع القرار وأصحاب المصالح المعنيين بالأمر، بما في ذلك ممثلو السياسات والممثلون الفنيون. واقتصرت الأدلة والمعلومات على ما كان

⁷ يستند هذا القسم إلى أجزاء من مشروع الإطار (FRAME) ومستندات التسليم (وأحياناً يعيد استخدامها): ETF (2014a)، ETF (2014b)، ETF (2014c).

⁸ ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، كوسوفو، والجبل الأسود وصربيا وتركيا.

الاستنتاجات، والتوصيات، والمتابعة

واشتملت النتائج الرئيسية للمشروع في كل دولة على تعريف لرؤية متفق عليها بشكل عام وخارطة طريق لمهارات عام 2020، مع التحديد الواضح للأولويات والمراجع الخاصة بالسياق الأوسع لتنمية الموارد البشرية في كل دولة. وبطبيعة الحال، أعدت خرائط الطريق استجابةً للأسئلة التوجيهية (الخطوة التحليلية الأولى)، وكانت مبنية على نتائج الاستشارات وتفسير الأدلة (الخطوتان الثانية والثالثة). وقد ظهرت خمس أولويات إستراتيجية مشتركة في جميع أنحاء المنطقة:

1. التركيز على جهود السياسات وآلياتها وبرامجها المتعلقة بتنمية المهارات المستهدفة في قطاعات الأولوية بهدف تحقيق انتقال قائم على المهارات وكذلك نمو وقدرة تنافسية أفضل،
2. مطابقة عمليتي العرض والطلب فيما يتعلق بالمهارات، وخاصة من خلال الصناعة وإشراك أصحاب المصالح، والتنبؤ بالمهارات وتوقعها، وتحسين التوجيه المهني والخدمات الاستشارية،
3. تعزيز المهارات لإجراء تحسينات في المجتمع، وتحقيق الأهداف المجتمعية، والسماح بتحقيق جودة حياة أفضل للجميع من خلال زيادة إمكانية توفير وظائف للمجموعات الضعيفة والنساء والشباب، وتسهيل المشاركة في التعلم مدى الحياة، واستثمار الجهود في جعل نظام التعليم والمهارات أكثر شمولية من الناحية الاجتماعية،
4. زيادة استثمارات الموارد والحفاظ عليها في تطوير أنظمة المهارات،
5. إنشاء نظام تقييم ومراقبة يتسم بالشفافية من أجل سياسات تنمية الموارد البشرية.

متاحًا بالفعل، دون إجراء أي أبحاث أو دراسات استقصائية إضافية. وحشد مشروع فرايم في كل دولة حوالي 40 خبيرًا يمثلون وزارات مختلفة ومؤسسات عامة وخاصة، بما في ذلك أصحاب العمل وممثلو المراكز التدريبية. وقد وفّرت خبرات أصحاب المصالح ورؤاهم المحتوى الخاص بالعملية، وصدّقت على العوامل المحركة الأساسية الخارجية والداخلية لتنمية الموارد البشرية والمهارات، وأعطت الأولوية للتحديات الرئيسية، ووضعت رؤية وخارطة طريق.

كما تضمنت عملية جمع الأدلة أيضًا جمع البيانات ومعالجتها في قائمة مشتركة من المؤشرات من أجل المنطقة⁹.

قدّم التحليل التالي عددًا من النتائج الخاصة بكل دولة، لكنه قدّم أيضًا مجموعة من النتائج المتعلقة بالمنطقة ككل. ففي وقت تنفيذ مشروع فرايم، كانت غالبية الاقتصاديات في جنوب شرق أوروبا وتركيا تمر بتغيرات هيكلية استجابة للتحديات الاقتصادية ومحرك الانضمام للاتحاد الأوروبي. وكانت معظم الدول تتمتع بميزة تفضيلية فيما يتعلق بانخفاض تكاليف العمالة، إلا أنها لم تزل مضطرة لإيجاد سبل للحفاظ على هذه الميزة وتقديم تعزيز المهارات باعتبارها أولوية إستراتيجية في تنمية القدرة التنافسية المحلية.

وتتمثل إحدى التحديات الرئيسية في معظم الدول في ارتفاع مستوى البطالة، ولا سيما البطالة طويلة الأجل، ويلزم اتخاذ إجراءات عاجلة لزيادة عمالة الشباب والنساء. كما أن النمو السكاني، والاقتصاد غير الرسمي، وعدم المساواة الاجتماعية، ومواطن الضعف الاجتماعي، بجانب التنوع الإقليمي مخاوف مشتركة في جميع الدول. وهذه المخاوف تتطلب الاهتمام من خلال تبني السياسات والتدابير المناسبة. ولا تزال نسبة الاستثمار في البحوث والابتكار والتكنولوجيا منخفضة في معظم الدول (باستثناء تركيا)، وهناك حاجة لإكمال مثل هذه الاستثمارات بالتنمية ذات الصلة للقدرات والمهارات والكفاءات، باعتبار ذلك وسيلة لزيادة القدرة التنافسية وجودة الحياة.

⁹ للاطلاع على استعراض عام وشامل للأدلة التي جمعت من أجل التحليل الإقليمي لمشروع الإطار (FRAME)، انظر الملحق 2 في ETF (2014).

3.5

تحليل لدعم تنفيذ السياسات: تقييم النتائج متوسطة المدى في إطار استنتاجات ريجا في صربيا¹⁰

خلفية المشروع

في عام 2015، اتفق الوزراء المسؤولون عن التعليم والتدريب المهني من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدول المرشحة للانضمام إليه ودول المنطقة الاقتصادية الأوروبية على مجموعة جديدة من النتائج متوسطة المدى للتدريب المهني في الفترة ما بين 2015 و2020. وتهدف النتائج متوسطة المدى، المعروفة على نطاق واسع باسم "استنتاجات ريجا"، إلى تحويل التعليم والتدريب المهني هيكلياً وإستراتيجياً أيضاً من أجل رفع جودته الكلية، ووضع تأثيره في جميع أنحاء القارة الأوروبية.

في عام 2016، بدأت مؤسسة التدريب الأوروبية بدعم تنفيذ نتائج ريجا متوسطة المدى في الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وذلك تماشيًا مع أوليتها المعلنة لتسهيل الانتقال من تخطيط السياسات إلى الإجراءات السياسية. ويحدث هذا النشاط ضمن إطار عملية توريثها الخاصة بمؤسسة التدريب الأوروبية. وبأبي هذا الدعم على هيئة تقييمات مسبقة للتأثير، تستند إلى منهجيات مطبقة في الاتحاد الأوروبي ومجربة في عملية برايم (PRIME)، كما يرمي إلى مساعدة الدول على التوصل إلى خيارات واعية فيما يتعلق بالسياسات التي من المحتمل أن يكون لها التأثير المنشود بما يتماشى مع أولوياتها، مع احترام القدرات المحلية للتنفيذ.

وتتسم عملية نتائج ريجا متوسطة المدى بهيكل دائري يتألف من خمس مراحل، تركز جميعها على تعزيز الانتقال من تخطيط السياسات إلى تنفيذ السياسات وتسهيله. ففي المرحلة الأولى (التخطيط)، تحدد كل دولة النتائج متوسطة المدى الأكثر تحدياً بالنسبة لها من حيث ضرورة اتخاذ بعض الإجراءات. وفي المرحلة الثانية، يحدد التقييم المسبق للتأثير أنسب الخيارات السياسية لتحقيق النتائج متوسطة المدى بأبطأ معدل للتقدم. وفي المرحلة الثالثة، تُشجّع الدول على التعاون على المستوى الإقليمي ومشاركة ما توصلت إليه من نتائج. وفي المرحلة الرابعة، تبدأ الدول في تنفيذ خياراتها السياسية. وأخيراً، تعنى المرحلة الخامسة برصد التقدم المحرز نحو جميع النتائج متوسطة المدى. ويقدم القسم الفرعي التالي مثالاً لاستخدام تحليل السياسات في مرحلة التنفيذ من دورة السياسات، على النحو المطبق في سياق التقييمات المسبقة لنتائج ريجا متوسطة المدى في صربيا.

المثال

التأثير

تماماً مثل جميع الدول المشاركة في تقييمات نتائج ريجا متوسطة المدى، اختارت صربيا النتيجة متوسطة المدى 1 المتعلقة بالتعلم القائم على العمل باعتبارها النتيجة الأكثر تحدياً والتي تحتاج إلى اتخاذ إجراء عاجل. وتضمنت مرحلة التأثير عدة خطوات منهجية: تحديد مدى حدة المشكلة، و"أعراض" حدوثها، والاتجاهات مع مرور الوقت، وتقييم السياسات المتبعة بالفعل لمعالجتها، ودراسة الإطار التشريعي، وتحديد أصحاب المصلحة المعنيين والموارد الذين يجري استثمارها بالفعل.

وقد كشف تأطير المشكلة عن عدة أوجه قصور حادة على النحو التالي:

- الإطار القانوني غير كافٍ، ولا يمكنه توفير التوجيه الكافي أو الواضح.
- يشعر أصحاب العمل بأنهم غير مشاركين بصورة كافية في جميع جوانب التعليم والتدريب المهني.
- يعارض المعلمون والنقابات العمالية هذا الأمر؛ حيث إن تحول التركيز تجاه تدريب الطالب داخل الشركة قد يؤدي إلى انخفاض القوى العاملة في مجال التدريس.
- لا تتبنى الشركات موقفاً واضحاً (حتى وإن أبدت رغبتها في المشاركة) فيما يتعلق بأدوارها ومسؤولياتها المحتملة، ومن ثم لا يمكن تحديد موقفها بشأن ما إذا كانت تستطيع الاستجابة بصورة مناسبة للمطالب المتعلقة بالتعلم القائم على العمل.

تسبب تباين وجهات النظر والتفسيرات المتعلقة بالنطاق والآثار المترتبة وخطط العمل لجعل التعلم القائم على العمل واقعاً ملموساً في الدولة في تشكيل أكبر عقبة ربما في طريق النتيجة متوسطة المدى 1 في صربيا، وقد اعتُبر هذا الأمر المشكلة التي ينبغي معالجتها أولاً قبل المتابعة في اتخاذ أي إجراءات سياسية أخرى.

¹⁰ يستند هذا القسم إلى أجزاء من الوثائق المعدّة في التقييم المسبق لمؤسسة التدريب الأوروبية للإجراءات المتخذة في الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالنتائج متوسطة المدى المتفق عليها في استنتاجات ريجا في عام 2015 (وأحياناً يعيد استخدامها).

الدليل: وصف وتفسير

كان من بين الأجزاء المهمة للجهود التحليلية المتعلقة بتقييمات تأثير نتائج ريجا متوسطة المدى في صربيا إجراء مقابلات ومشاورات واسعة النطاق مع مجموعة كبيرة من أصحاب المصالح، ومن بينهم ممثلو الوزارات والمؤسسات والهيئات المحلية الأخرى من مجالي التعليم والاقتصاد، بالإضافة إلى ممثلي المدارس والشركات. وكانت مجموعة الأسئلة التي وُجّهت إلى من أُجريت معهم المقابلات تغطي جميع المسائل الرئيسية التي حدّدت في مرحلة التأطير، وتلك التي نشأت من السياق التعليمي العام.

وأشار تحليل إجابات أصحاب المصالح إلى أن هناك في الواقع نسبة أقل من الوضوح وتوافق الآراء في صربيا بشأن الاتجاه الذي ينبغي على الدولة ومكثها أن تسلكه فيما يتعلق بالتعلم القائم على العمل. إن الاستثمار في رؤية مشتركة من شأنه أن يشكّل أساساً أكثر صلابة لتطوير التعلم القائم على العمل - بما في ذلك بناء فهم مشترك، وتحسين الثقة، والتصدي للمخاوف والمقاومة، وبناء المشاركة والالتزام والتعاون بين مختلف الجهات الفاعلة في مجال التعليم والتدريب المهني الأولي فيما يتعلق بهذا الموضوع - وبالتالي لتنفيذ إجراءات ملموسة.

الاستنتاجات، والتوصيات، والمتابعة

بالنظر إلى النتائج آنفة الذكر، وأبرزها أن وجهات نظر أصحاب المصالح في صربيا بشأن التعلم القائم على العمل تختلف اختلافاً كبيراً وأن الإطار الإستراتيجي والقانوني الحالي غير كافٍ، فإن التقييم المسبق يوصي بوضع رؤية مشتركة للتعلم القائم على العمل في مجال التعليم والتدريب المهني الأولي (التعلّم العملي، والممارسة من الناحية المحلية). ومثل هذه الرؤية المشتركة من شأنها أن تشكّل أساساً أكثر صلابة لتطوير التعلم القائم على العمل، بما في ذلك بناء فهم مشترك، وتحسين الثقة، والتصدي للمخاوف والمقاومة، وبناء المشاركة والالتزام والتعاون بين مختلف الجهات الفاعلة في مجال التعليم والتدريب المهني، وتعدّ هذه خطوة ضرورية لتطوير الإجراءات الملموسة ومواصلة اتخاذها.

تحليل لدعم رصد التقدم وتقييم السياسات: عملية تورينو في أوكرانيا¹¹

المثال

التأثير

خلافًا للمهام التحليلية الخاصة المصممة تحديدًا لغرض بعينه، تستخدم عملية تورينو أدوات إجرائية وتحليلية خضعت للاختبار جيدًا ومعترف بنجاحها لوضع إطار لمنشأ التحليل وتقديم التقارير المحلية (أو الإقليمية) فيما يتعلق بالتقدم المحرز. وفي جوهر هذه العملية يوجد إطار عمل تحليلي يضم مجموعة من الأسئلة المجمعة حول مجالات رئيسية في رصد السياسات، والتي تعنى بتخطيط التعليم والتدريب المهني، وتوفيره وإدارته، والاستجابة للمطالب الخارجية. كما يساعد إطار العمل المشاركين على تقييم التطورات في خمسة أبعاد من الرصد: الرؤية واستراتيجية التعليم والتدريب المهني، والكفاءة الخارجية والداخلية (التي تُفهم على أنها استجابة التعليم والتدريب المهني للسياق والاحتياجات الاجتماعية الاقتصادية، بما في ذلك تلك التي تنشأ ضمن نظام التعليم والتدريب المهني، والحوكمة).

ويغطي إطار العمل التحليلي هذه الأبعاد الخمسة بمساعدة مجموعة من الأسئلة المخصصة، المنظمة في وحدات بنائية، بمعدل واحدة لكل بعد. فمحتوى إطار العمل التحليلي وهيكله يُعدّان للاستخدام بمثابة مصدر أساسي للتوجيه بشأن كيفية رصد سياقات الدول الشريكة وسياسة التعليم والتدريب المهني، وكيفية إجراء تحليل قائم على الأدلة لنتائج الرصد. ويساعد إطار العمل في جمع المعلومات النوعية وتفسيرها، وتحديد سياق البيانات، ورصد تطورات السياسة وتقدمها، بما في ذلك إجراؤه وفقًا للمعايير القياسية للاتحاد الأوروبي (عند الرغبة في ذلك).

وفي إطار هذه المجموعة القياسية من الأسئلة الإجبارية، يكون للدول وأصحاب المصالح مطلق الحرية في تقديم تقرير عن كل ما له أهمية بالنسبة لهم عن طريق استخلاص الرسائل التي تستحق اهتمامًا أكثر و/أو متابعة فورية للسياسات. ففي أوكرانيا، تم تمكين تطبيق إطار العمل على المستوى الإقليمي من خلال عملية 'إضفاء الطابع الإقليمي' التي عملت فيها مجموعة ممثلة من أصحاب المصالح من جميع الأقاليم في الدولة على إجراء بعض التعديلات لجعل إطار العمل أكثر ملاءمة على المستوى الإقليمي (على سبيل المثال، عن طريق إجراء تعديل طفيف على الأسئلة المتعلقة بوضع القوانين، والإستراتيجيات المحلية للتنمية الاقتصادية، واستقلال مقدمي الخدمات، وما إلى ذلك).

يعدّ التقدم مفهومًا معقدًا، ولكن رصده في سياق الدول الشريكة في مؤسسة التدريب الأوروبية يمكن تحديد ملامحه بالنظر إلى بُعدين رئيسيين: رصد التقدم في نظام التعليم والتدريب المهني، ورصد الإجراءات السياسية على المستوى المحلي. والتقدم في "النظام" يعني التركيز على أداء قطاع التعليم والتدريب المهني من حيث فاعليته وكفاءته. بينما يعنى التقدم في "الإجراءات المحلية" بجودة الحلول التي تلجأ إليها الدولة لتحسين نظام التعليم والتدريب المهني. وكلا الأمرين مرتبطين من خلال علاقة سببية، لكن كلاً منهما يستدعي معايير رصد وأسئلة تحليلية مختلفة (ETF, 2017).

في أوكرانيا، ركزت عملية تورينو على كلا البُعدين، كما هو موضح في الأقسام التالية.

خلفية المشروع

تعدّ عملية تورينو منهجًا قائمًا على الأدلة لتحليل التعليم والتدريب المهني، استنادًا إلى الملكية المحلية والمشاركة الواسعة والمفتوحة لأصحاب المصالح من القطاعين العام والخاص. ويتمثل جوهر العملية في رصد يُجرى كل عامين للتقدم المحرز في السياسات، والذي يمكّن الدول الشريكة في مؤسسة التدريب الأوروبية من مراقبة تنفيذ إصلاحات مجال التعليم والتدريب المهني وتقييم تأثير التقدم والإصلاحات. كما تقوم عملية تورينو على أساس مبادئ الملكية والمشاركة والنهج الشامل والأدلة، وهذه المبادئ قد حافظت على مر الأعوام على جودة نتائج العملية وحلول الرصد وقيمتها وشرعيتها فيما يتعلق بالمشاركين والمستفيدين. وتعدّ هذه المبادئ أساس تنفيذ العملية، وجودتها مضمونة على المستويات المحلية والإقليمية وشبه الإقليمية.

وتقتصر عملية تورينو عادةً على رصد التطورات والتقدم المحرز على المستوى المحلي، ولكن في عام 2016 فضّلت سلطات عدة دول، بما فيها أوكرانيا، مدّ تقديم التقارير إلى مناطقهم أيضًا. وتمثّل الهدف الرئيسي المحدد الخاص بأوكرانيا في تسهيل إجراء مقارنات رصد النتائج عبر مستويات الحوكمة، والمشاركة في حوار مع صانعي القرار وأصحاب المصلحة الإقليميين بشأن الإصلاحات واسعة النطاق التي تمثّل تحديًا، مثل اللامركزية، وتحسين شبكة مقدمي الخدمات، ونقص التمويل.

ويقدّم القسم الفرعي التالي مثالًا لاستخدام تحليل السياسات في مرحلة التقييم من دورة السياسات، على النحو المطبق في سياق تنفيذ عملية تورينو الإقليمية في أوكرانيا.

¹¹ يستند هذا القسم إلى أجزاء من الوثائق المعدة من أجل جولة 2016 من عملية تورينو وتنفيذها في أوكرانيا في ذلك العام: ETF (2016b).

وقد أدى تأطير المسائل حسب الأقاليم إلى تحديد العديد من أوجه القصور في سياسة التعليم والتدريب المهني والتي تتطلب تحليلاً أكثر عمقاً واستجابات سياسية لاحقة على المستوى الإقليمي. ومن المتوقع أن أي إخفاق في صياغة مثل هذه الاستجابات قد يكون له تأثير مدمر على خطط الإصلاح المحلية لتحقيق اللامركزية في التعليم والتدريب المهني وجعل ناتجه أكثر ملاءمة.

الدليل: وصف وتفسير

جُمعت الأدلة التي تثبت النتائج الأولية لتأطير المشاكل أو تدحضها في سياق التحضير للاجتماعات دون الإقليمية التي شملت جميع أقاليم أوكرانيا. وقد استضافت هذه الاجتماعات مدن لفوف وفيينيسا ودنبروبتروفسك، وبدأت الاجتماعات بوصف للأدلة من كل إقليم، بمثابة تحضير لإجراء مناقشة متعمقة بين المشاركين في المشاورات الإقليمية بشأن الآثار المترتبة والتفسير.

وقد عرض كل إقليم الرسائل الرئيسية الواردة في الموجز التنفيذي لتقريره الإقليمي، هذا بالإضافة إلى مشاركة الأسئلة التي لم تُحل بعد، أو التجارب التي واجهها كل إقليم أثناء مرحلة الإعداد وكانت تمثل تحدياً كبيراً، وهذا قد يؤثر في مصداقية المعلومات المقدمة. وقد خضعت مجموعة الأدلة المتعلقة بالمسائل التي أثارها الأقاليم لإعادة الفحص والتدقيق على هيئة تعليقات من المشاركين الإقليميين الآخرين في الاجتماع دون الإقليمي. وتمثلت الخطوة التالية في مشاركة أصحاب المصالح في تحليل تشاوري للمعلومات التي اجتازت مرحلة إعادة الفحص والتدقيق التي أجراها الأقران. وكان الغرض من هذا الأمر استخلاص النتائج الرئيسية للرصد على المستوى الإقليمي وإعدادها لُدرج في عملية الرصد المحلية في صورة تقرير موجز إقليمي.

الاستنتاجات، والتوصيات، والمتابعة

كانت السلطات والإداريون وأصحاب المصالح من الأقاليم المختلفة على اتصال وثيق أثناء إعداد مسودات تقاريرهم، حيث كانوا يقومون بتبني الحلول والتفسيرات الخاصة بإطار العمل التحليلي فيما بينهم، وإنشاء مجتمع أقران مخصص بفاعلية يسود فيه شعور قوي بالشرعية والتمثيل. ومن ثم، كانت إحدى التوصيات الرئيسية التي أثرت على أساس التحليل الإقليمي تتمثل في ضمان الحفاظ على توافق آراء الأقاليم فيما يتعلق برسائلهم الرئيسية وإعادة توضيحه بدقة في المشاورات المحلية. ولذا، وُثقت نتائج التحليل العنقودي الإقليمي ليس من الناحية الموضوعية فقط، وإنما من الناحية العملية أيضاً بهدف الحفاظ على دقة النتائج التحليلية الإقليمية وشرعيتها والسماح باستخدامها بمثابة مصدر للتوجيه في تأطير الأولويات على المستوى المحلي.

الاختصارات

European Training Foundation (مؤسسة التدريب الأوروبية) ETF

Medium-term deliverables (النتائج متوسطة المدى) MTD

Organisation for Economic Cooperation and Development
(منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) OECD

Programme for International Student Assessment (برنامج التقييم الدولي للطلبة) PISA

Projecting Reform Impact in Education and VET
(إبراز أثر الإصلاحات في مجال التعليم ومجال التعليم والتدريب المهني) PRIME

ETF (European Training Foundation), *PRIME Issues Paper: Increasing Female Participation in Employment through Vocational Education and Training in Jordan*, ETF, Turin, 2016a. Last accessed 20 July 2016 at: www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/PRIME_issues_paper_Jordan

ETF (European Training Foundation), *Torino Process 2016–17*, ETF, Turin, 2016b.

ETF (European Training Foundation), *Optimisation of the Network of Vocational Education and Training Providers in Ukraine: Assessment of Options for Policy Actions*, ETF, Turin, 2016c.

ETF (European Training Foundation), *Effective Policies for Increasing Female Participation in Employment through Vocational Education and Training in Jordan*, ETF, Turin, 2016d.

ETF (European Training Foundation), 'Measuring progress in VET: the European Training Foundation approach', ETF, Turin, 2017.

ETF (European Training Foundation), 'Riga follow-up: the case of Serbia', ETF, Turin (forthcoming).

European Commission, *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.

European Commission, *Guidance Document on Ex-ante Evaluation*, 2014. Last accessed 10 October 2016 at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf

European Commission/EACEA/Eurydice, *Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education*, Eurydice report, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

Fabry, M., *Now You Know: Which Came First, the Chicken or the Egg?*, [online], 2016. Last accessed 5 May 2017 at: <http://time.com/4475048/which-came-first-chicken-egg/>

Frey, D.J., *Policy Analysis in Practice: Lessons from Researching and Writing a 'Statenote' for Education Commission of the States*, Paper 2425, Capstone Collection, 2011. Last accessed 18 July 2017 at: <http://digitalcollections.sit.edu/capstones/2425/>

Gosheh, H., 'PRIME Jordan: summary of background analysis' (unpublished).

Healey, R.G., *The History of Policy Analysis*, 2011. Last accessed 4 October 2016 at: https://econ.duke.edu/uploads/media_items/what-is-the-history-of-policy-analysis-9-2011.original.pdf

Hodgson, P., *Quantitative and Qualitative data: Getting It Straight*, [online], Blueprint, 2010. Last accessed 9 January 2017 at: www.blueprintusability.com/articlequantqual/

Islamy, I.M., *Public Policy Analysis*, [online], 2008. Last accessed 6 October 2016 at: www.slideshare.net/manoharlxmi/public-policyanalysis

Lasswell, H., *The Future of Political Science*, Atherton Press, New York, 1963.

Anderson, J.E., *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin, Boston, 1975.

Bardach, E., *A Practical Guide for Policy Analysis*, CQ Press, Berkeley, 2012.

Beaney, M., 'Analysis', *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, [online], Summer 2016 Edition, 2016. Last accessed 10 October 2016 at: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/analysis/>

Blackburn, S., *Oxford Dictionary of Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Cottrell, S., *Critical Thinking Skills: Developing Effective Analysis and Argument*, 2nd edition, Palgrave, Basingstoke, 2011.

Dowding, K., 'Model or metaphor? A critical review of the policy network approach', in Dunleavy, P., Kelly, P.J. & Moran, M. (eds), *British Political Science: Fifty Years of Political Studies*, Blackwell Publishing, Oxford, 2000, pp. 196–213.

Doyle, A.C., *Silver Blaze and Other Stories*, Macmillan, London, 2005.

EQAVET, *EU Quality Assurance in Vocational Education & Training – Glossary: Proxy Indicator*, [online], 2002. Last accessed 2 October 2016 at: www.eqavet.eu/qc/gns/glossary/p/proxy-indicator.aspx

ETF (European Training Foundation), *ETF Yearbook 2012: Evaluation and Monitoring of Vocational Education and Training Systems and the Role of Evidence-based Policy in their Reforms*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

ETF (European Training Foundation), 'Torino Process: a policy analysis approach to supporting policy-making through policy learning', ETF, Turin, 2013a.

ETF (European Training Foundation), *ETF Manual on the Use of Indicators*, ETF, Turin, 2013b. Last accessed 15 September 2016 at: www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Indicators_Manual

ETF (European Training Foundation), 'PRIME Launching Meeting Report', ETF, Turin, 2014.

ETF (European Training Foundation), *FRAME: Skills for the Future – Supporting a Strategic Vision for Human Resources Development*, Project description, ETF, Turin, 2014a. Last accessed 20 October 2016 at: [www.etf.europa.eu/web.nsf/0/FED98CBE2E204CC1C1257B720050DB20/\\$file/01.%20Frame%20-%20Project%20description.pdf](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/0/FED98CBE2E204CC1C1257B720050DB20/$file/01.%20Frame%20-%20Project%20description.pdf)

ETF (European Training Foundation), *FRAME: Skills for the Future – Foresight*, ETF, Turin, 2014b.

ETF (European Training Foundation), *FRAME: Skills for the future – Regional Report*, ETF, Turin, 2014c.

ETF (European Training Foundation), *Torino Process 2014: A Cross-Country Report*, ETF, Turin, 2015a.

ETF (European Training Foundation), *Medium-term Deliverables for the Candidate Countries under the Riga conclusions 2015*, Leaflet, ETF, Turin, 2015b. Last accessed 10 October 2016 at: [www.etf.europa.eu/web.nsf/0/92E5FE40C152788EC1257EA700516A97/\\$file/Medium-term%20deliverables_CCs_Riga%20conclusions.pdf](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/0/92E5FE40C152788EC1257EA700516A97/$file/Medium-term%20deliverables_CCs_Riga%20conclusions.pdf)

Smith, C., *Framing the Problem*, [online], 2005. Last accessed 3 October 2016 at: http://core.ecu.edu/engl/smithcath/ppolicy_book/frame.htm

Spradlin, D., 'The power of defining the problem', *Harvard Business Review*, [online], 2012. Last accessed 2 October 2016 at: <https://hbr.org/2012/09/the-power-of-defining-the-prob>

Springate-Baginski, O. & Soussan, J., 'A methodology for policy process analysis', *Livelihood-Policy Relationships in South Asia*, Working Paper 9, [online], 2002. Last accessed 10 October 2016 at: www.researchgate.net/publication/250662882_A_Methodology_for_Policy_Process_Analysis

Tewdwr-Jones, M., *The Planning Polity: Planning, Government and the Policy Process*, Routledge, London, 2002.

Ukeles, J.B., 'Policy analysis: myth or reality?', *Public Administration Review*, Vol. 37, No 3, 1977, pp. 223–8.

University of Plymouth, *Descriptive Versus Critical/Analytical [writing]*, [online], 2016. Last accessed 13 October 2016 at: www.nottingham.ac.uk/studentservices/documents/description-vs-analysis---learnhigher.pdf

Walt, G. & Gilson, L., 'Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis', *Health and Policy Planning*, Vol. 9, No 4, 1994, pp. 353–70.

Weimer, D.L. & Vining, A.R., *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1999.

Williams, P., *Better Problem Solving With Framing*, [online], Idea Sandbox, 2014. Last accessed 1 October 2016 at: www.idea-sandbox.com/blog/frame-your-problems-to-create-better-solutions/

Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, 1968.

Mills, E.S., *Evidence Explained: Historical Analysis, Citation & Source Usage*, [online], 2011. Last accessed 10 October 2016 at: www.evidenceexplained.com/content/quicklesson-13-classes-evidence%E2%80%94direct-indirect-negative

Nakamura, R.T., 'The textbook policy process and implementation research', *Policy Studies Review*, Vol. 7, No 1, 1987, pp. 142–54.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), *Development Assistance Committee Principles for Evaluation of Development Assistance*, OECD Publishing, Paris, 1991.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD Publishing, Paris, 2000.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD Publishing, Paris, 2003.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), *Indicators of Education Systems*, OECD Publishing, Paris, 2012. Last accessed 19 July 2017 at: www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf

Patton, C.V. & Sawicki, D.S., *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 3rd edition, Routledge, New York, 2016.

Schick, A., 'Beyond analysis', *Public Administration Review*, Vol. 37, No 3, 1977, pp. 258–63.

