إن السياسة العامة هي محصلة التفاعلات السياسية و الديناميكية القائمة بين مختلف الفواعل السياسية التي يمكننا تصنيفها إلى فواعل رسمية و غير رسمية، و ذلك ما سيتم في المطلبين التاليين:

الفواعل الرسمية.

إن الفواعل الرسمية هي الفواعل التي تحتل المراكز السامية في عملية رسم و صنع السياسة العامة انطلاقا من الصلاحيات التي تمنحها إياها القوانين الدستورية ، فمساهمتها في هذه العملية يكون بناء على السلطات الدستورية للتصرف و الفعل و اتخاذ القرارات، و تنحصر هذه الفواعل في: الهيئة التشريعية، الهيئة التنفيذية، الهيئة القضائية، الجهاز الإداري.

أولا : الهيئة التشريعية.

الهيئة التشريعية هي مؤسسة من مؤسسات الدولة تأخذ عدة أسماء : الغرفchambres،الشيوخsenates،الدايت diets عدد أعضائها متوقف على حجم الدولة وعدد سكانها . رغم تراجع قوة و نفوذ هذه المؤسسة في السنوات الأخيرة إلا أنه لا يمكن الإنكار أنها هي الوسيلة و الآلية الأساسية للتعبير عن الإرادة الشعبية أو القومية ، باعتبارها الهيئة الوحيدة التي تستطيع أن تتكلم باسم الشعب. إن انتخاب أعضاء هذه المؤسسة عن طريق التصويت الشعبي يجعلها مسؤولة أمام المواطنين – سياسيا خاصة في النظم الديمقراطية –.من جهة، و مانحة للشرعية من جهة أخرى.

يتولى المشرعون العاملون في هذه الهيئة، و انطلاقا من الصلاحيات المخولة لهم و المنصوص عليها في الدستور إصدار التشريعات و رسم السياسات العامة. إن دور المشرعين في صنع السياسة العامة مهم و أساسي في الأنظمة الديمقراطية على خلاف الأنظمة الفردية التسلطية، و قد أكد جيمس آندرسون أن دور المشرعين في الأنظمة الرئاسية أكبر منه في الأنظمة البرلمانية(1)،و هذا يعني أن طبيعة و شكل النظام السياسي تؤثر في طبيعة الدور الذي يمارسه المشرعين في مجال السياسة العامة، و بالتالي في مضمون هذه السياسات و امتداداتها.

تعمل الهيئات التشريعية على تنظيم طرق و سير عملها في إطار الصلاحيات المخولة لها دستوريا ، و يتم ذلك من خلال سن ووضع نظام داخلي يعمل على تحديد هيكل تنظيمي خاص بها ، يتم فيه توزيع الاختصاصات و الصلاحيات بين مختلف المستويات، و تحديد المسؤوليات ، وطبيعة العلاقة بين الأجهزة الفرعية و التي من ضمنها نجد اللجان.هذه الأخيرة تقوم بنوع من تقسيم العمل، الذي يسمح لجماعات متخصصة من المشرعين بتداول أنواع معينة من القضايا و تقديم توصيات حول ما يجب أن تقوم به الهيئة التشريعية بكاملها. تمارس اللجان وظائف و مهام متنوعة و متعددة و هي نوعين الدائمة و المؤقتة، و من أهم ما يميزها هو تباينها من حيث الأهمية نظرا للدور الذي تمارسه أو يسمح لها بممارسته داخل النظام السياسي . ففي الأنظمة الرئاسية تكون أكثر تأثيرا و نفوذا في العملية التشريعية لما تتميز به من تخصص عالي في مختلف المجالات، الأمر الذي يجعلها مساوية للإدارات التنفيذية في مجال تخصصها و يولد لديها نزعة الهيمنة على هذه العملية . أما في النظم البرلمانية فتوجد بها لجان متخصصة تعادل الوزارات و تمارس نفوذا و تأثيرا أقل على العملية التشريعية(2).إن اللجان كتنظيم تشريعي فرعي ضرورية لتسهيل التعامل مع الكم الهائل و التدفق الكبير للقضايا التي تستدعي تدخلا عاما.

يمكن للهيئة التشريعية أن تتدخل في عملية رسم و صنع السياسة العامة، و ذلك انطلاقا من ممارستها للاختصاصات التالية:

1-جيمس آندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق،ص ص.56-57.

2-جبريال آلموند ،و آخرون ،السياسة المقارنة:إطار نظري،المرجع السابق،ص.261.

1/الاختصاص التشريعي:إذا ما نظرنا للهيئة التشريعية باعتبارها الممثل للإرادة الشعبية و المجسد لها، فإن هذا يذهب بنا إلى القول أنها الهيئة الوحيدة التي يجب أن تمتلك سلطة سن التشريعات و القوانين العامة لتسيير و تنظيم المجتمع و العمل على تحقيق المصلحة العامة. و إذا ما نظرنا للسياسة العامة على أنها مجموع التشريعات و القوانين فإن ذلك يوضح و يبرز لنا الدور المحوري الذي تلعبه هذه الهيئة في عملية رسم و صنع السياسة العامة، بالرغم من أن بعض الأنظمة السياسية تمنح الهيئة التنفيذية صلاحية التشريع إلى جانب الهيئة التشريعية، إلا أن ذلك لن يلغي الدور الذي تمارسه هذه الأخيرة في هذا المجال.

2/الاختصاص المالي : أي نظام سياسي لكي يستطيع تسير شؤون المجتمع لابد له من الإنفاق في العديد من المجالات ، و لتغطية نفقاته العمومية يكون لزاما عليه جمع الإيرادات التي يتحصل عليها من مصادر مختلفة. تنظيم إيرادات و نفقات النظام السياسي يتم في إطار ما يعرف بالميزانية (الموازنة)العامة، هذه الأخيرة إذا ما علمنا أنها التعبير و التجسيد المالي و الرقمي الفعلي لمضمون السياسة العامة فإنه لن يبقى لدينا أدنى شك حول أهمية الهيئة التشريعية في وضع و رسم السياسة العامة، لأن موافقة هذه الهيئة على مشروع الميزانية أمر ضروري لامناص منه . و لأن كل الأنظمة السياسية تخولها حق الموافقة و التعديل ، و حتى رفض مشروع الميزانية، فإن ذلك يمكنها من ممارسة نفوذها في وضع وتنفيذ السياسة العامة.

3/الاختصاص الرقابي :يقصد به الرقابة التي تمارسها الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية من خلال آليات بيان السياسة العامة ، و الرقابة عن طريق اللجان الدائمة و المتخصصة و الاستجواب:(1)

*بيان السياسة العامة:تعمل الحكومة على تقديم بيان عن سياستها العامة للهيئة التشريعية، هذه الأخيرة تقوم بالتداول حول برنامج عمل الحكومة مما يسمح لأعضائها بإدخال بعض التعديلات و التغييرات في توجهات الحكومة بناءا على الانتقادات التي تتوصل إليها. و في بعض الحالات قد ترفض الهيئة التشريعية الموافقة على برنامج الحكومة مما يمنع دخوله حيز التنفيذ، و قد يترتب عن ذلك في بعض الأنظمة الاستقالة التلقائية و الفورية للحكومةو **إن ك** ، ان ذلك منحصرا على مستوى النصوص الدستورية فقط في معظم الحالات، مثل ما هو.**عليه الحال في الجزائر**

* **الأجهزة الفرعية وعلى رأسها اللجان الدائمة و المتخصصة** : التي تساعد الهيئة التشريعية في القيام على أكمل وجه بدورها الرقابي على أعمال الحكومة، سواء كانت رقابة قبلية (مراقبة ونقد برنامج عمل الحكومة قبل المصادقة ، عليه أي أثناء تفحص مضمون السياسة العامة)، أو رقابة بعدية(مراقبة تنفيذ السياسة العامة و المساهمة في تقييمها).

* **الاستجواب حول قضايا الساعة و توجيه الأسئلة (الكتابية و الشفهية)**: من طرف عضو من أعضاء الهيئة التشريعية إلى عضو من أعضاء الحكومة حول طرق و آليات تنفيذ و تقويم السياسات العامة، الأمر الذي يساعد على كشف مواطن الخلل و القصور في مضمون هذه السياسات و يحتم ضرورة إدخال بعض التعديلات أو التغييرات عليها.

ثانيا : الهيئة التنفيذية.

إذا ما أخدنا بعين الاعتبار تعريف السياسة العامة على أنها برنامج عمل حكومي في قطاع من القطاعات أو في فضاء من الفضاءات الجغرافية ، فإنه من المنطقي أن تكون السلطة التنفيذية أهم و أبرز فاعل سياسي يساهم في عملية وضع وتنفيذ و تقويم السياسة العامة. و أكد جيمس آندرسون في كتابه صنع السياسات العامة أن المرحلة الحالية هي مرحلة الهيمنة التنفيذية حيث تكون فعالية الحكومة معتمدة كليا على القيادة التنفيذية في رسم و تنفيذ السياسة العامة(خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية)(2)،و في الدول التسلطية يبرز دور هذه السلطة أكثر مما هو عليه في الدول الديمقراطية،مهما كان نظامها السياسي.

1-يمكن العودة إلى: -محمد عبد المعز نصر،في النظريات و النظم السياسية (بيروت:دار النهضة العربية،د،ت،ن)،ص.540.

-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق،ص ص.122-124.

2-جيمس آندرسون، صنع السياسات العامة ،المرجع السابق،ص.58.

في النظام الرئاسي رئيس الدولة هو رئيس الحكومة،أما في النظام البرلماني فإن السلطة التنفيذية تتميز بالازدواجية. أي أنها تمارس من طرف رئيس الدولة، و رئيس الحكومة.رغم اختلاف الأنظمة السياسية في كيفية تنظيم السلطة التنفيذية إلا أن هذه الأخيرة تلعب دورا هاما و رياديا في رسم و صنع السياسة العامة بمراحلها المختلفة، و يمكن التعرف على الدور التأثيري لهذه الهيئة في السياسة العامة من خلال التطرق للعناصر التالية:

1/دور الهيئة التنفيذية في الشؤون الخارجية و العسكرية: (1)

***دور الهيئة التنفيذية في الشؤون الخارجية** :تعمل الهيئة التنفيذية على رسم السياسة الخارجية، و عقد وتقديم المواثيق و الاتفاقيات الدولية بهدف إدارة العلاقات مع الدول و التي تتطلب إلى جانب ذلك إقامة السفارات، و قنصليات، و إرسال البعثات إلى الخارج.

* **دور الهيئة التنفيذية في الشؤون العسكرية**:رئيس الهيئة التنفيذية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة. و على الهيئة التنفيذية أن تحصل على موافقة الهيئة التشريعية فيما يتعلق بقوة و تنظيم القوات المسلحة و نفقات الدفاع ، لكن رغم ذلك تبقى الهيئة التنفيذية الهيئة الوحيدة المهيمنة على سياسات الأمن و الدفاع لما يتطلبه هذا النوع من السياسات من درجة عالية من السرية.

2/مساهمة و دور الهيئة التنفيذية في المجال التشريعي إلى جانب الهيئة التشريعية من خلال:

***التشريع**:هناك العديد من الدول التي تبنت ما يمكن وصفه بازدواجية الوظيفة التشريعية،فبعدما كانت السلطة التشريعية حكرا على البرلمان فقط أصبح حاليا للهيئة التنفيذية(الحكومة:رئيس الدولة،أو رئيس الدولة و رئيس الحكومة) حق التمتع بصلاحيات تشريعية تمكنها من سن القوانين و التشريعات المختلفة ، عن طريق فرض الأوامر و اللوائح و القوانين و العمل على منع انتهاكها إلى جانب السهر و الحرص على تنفيذها.

***دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد**:تستند بعض الدساتير على منح الهيئة التنفيذية صلاحية و حق دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد أو تأجيل ذلك، وقد تمتد صلاحياتها إلى حد القيام بحلها، و بذلك تتمكن الهيئة التنفيذية من التحكم في الهيئة التشريعية مما يفسح لها مجال التأثير بشكل كبير في السياسة العامة.

***القدرات المهنية و الإمكانات الفنية المتوافرة لدى الجهاز التنفيذي**:هذه القدرات تسمح له بالوقوف على ما تم انجازه من سياسات عامة، و تساعده على مراجعة و تقويم السياسات بشكل يجعله قادرا على إعادة تشكيلها أو التراجع عن البعض منها.

***صلاحية إصدار اللوائح، و وضع التشريعات الإضافية و القوانين الإدارية و الأوامر التنفيذية**: هذه الصلاحيات تساعدها على دعم القوانين و السياسات العامة التي تعمل على و ضعها، و ذلك من خلال اللوائح و التنظيمات التفصيلية.

3/توجيه الرأي العام:تعمل الهيئة التنفيذية على تشكيل الرأي العام بما يتماشى و ما تطرحه من سياسات عامة ، و ذلك من خلال ما تمارسه من تأثير مباشر و غير مباشر على الأجهزة و الوسائل الإعلامية : كالصحافة، الإذاعة وغيرها من وسائل الإعلام التي تلعب الدور الأكبر في التوعية و التهيئة النفسية.(2)

ثالثا : الهيئة القضائية.(3)

إن استقلالية القضاء تعتبر من المبادئ أو الركائز الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون.و المقصود بالاستقلالية هنا حياد هذه السلطة في أدائها للمهام و الوظائف الموكلة لها ، و عدم تدخل كل من السلطة التنفيذية و التشريعية في سير أعمالها

1-محمد عبد المعز نصر، النظريات و النظم السياسية ،المرجع السابق،ص ص.529-530.

2-حسن أبشر الطيب،الدولة العصرية دولة مؤسسات،المرجع السابق،ص.127.

3-يمكن الرجوع إلى:-جيمس آندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق،ص ص.61-63.

-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق،ص ص.217-218.

-حسن أبشر الطيب، المرجع السابق،ص ص.127-130.

معظم الدساتير تتضمن نصوصا توضيحية تؤكد على أنه لا يحق لأي سلطة أو جهة أن تتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في العدالة أو أن تؤثر بالسلب في عمل القضـــاة،و إلى جانب ذلك تنص على مجموعة من الضمانات و الأحكـــام المتعلقة بكيفية توظيفهم ، و أداء أعمالهم و حتى عزلهـــــم .

تلعب المحاكم دورا في صنع السياسة العامة، و تكتسب هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية باعتبارها أجهزة و مؤسسات قضائية. هذا من جهة ، و لكون المراجعة القضائية من سلطات المحاكم التي يقرر من خلالها دستورية و شرعية النصوص و عدم تعارضها مع القوانين النافذة من جهة أخرى. و عليه فإن تدخل السلطة القضائية في العملية السياسية يعود إلى العوامل الآتية:

1/بما أن الدستور هو أسمى قوانين الدولة، فإن السلطة القضائية هي السلطة الوحيدة المكلفة بالرقابـــــة على مدى دستورية القوانين و القرارات المتخذة من طرف السلطات الأخرى، بمعنى أنها هي التي تقرر ما إذا كانت هـــذه القوانين المعبـــرة عـــن السياسة العامة تتماشى و تتوافق مع الدستور أم لا .

ففي كثير من الحالات تتم استشارة السلطة القضائية حول دستورية مسودات أو مشاريع التشريعات و السيـــاسة العامة مثلما عليه الحال بالنسبة للمجلس الدستوري في فرنسا، و قد ينجـــر عن هـــذه الاستشارة إحـــداث تعديـــلات في مضمون هذه السياسة و إلغائها ، و تغيير الجهات المكلفة بوضعها و تنفيذها ...و هـــذا حسب القـــوة الإلزاميـــة للاستشارة.بمعنى،هـــل الاستشارة ملزمة من حيث مبدأ طلبها و الأخذ بنتائجها أو أنها ملزمة فقط من حيث مبدأ طلبهـــا، و يكـــون تأثير السلطـــة القضائية على السياسة العامة في الحالة الأولـــى أكبر . و من أمثلـــة ذلك اتخاذ المحكمة العليا الأمريكية سياسة عامة في مختلف القضايا المعروضة عليها حتى عام 1973 تمنع بموجبها تشريع أية لائحة تنظم الحد الأدنى للأجور.

2 /السلطة القضائية بمثابة رقيب قضائي على السياسة العامة بسبب قيامها بالمراجعة الدائمة و المنتظمة للقوانين المعبرة عنها لضمان شرعيتها، و في حال التأكد من عدم دستوريـــة هذه القوانين فإنها تعمل على إيقاف العمل بالسياسات المتعلقـــة بها.

و لابد من الإشارة إلى أن ممارسة السلطة القضائية لهـــذا الاختصاص لا يتم بمبادرة منهـــا، بل انطلاقا من قيامها بالفصل في المنازعات القائمة بين الأفراد و الجماعات و بين أجهزة الدولة .

3/ تعاظم دور الحكومات و تزايد درجة تدخلها في الحياة العامة للمواطنين ، و فشل أو رفض الأجهزة التشريعية و التنفيذية معالجة العديد من المشاكل، إلى جانب رغبة المحاكم في التدخل إما لتلبية بعض الرغبات أو حماية المتضررين...كل هذه العوامل ساهمت في توسيع دور و نفوذ السلطة القضائية في السياسة العامة بشكل تدريجي و مستمر. و على إثر ذلك لم تعد المـــحاكم تكتفـــي بمجرد التفسير و إبداء الرأي حول السياسة العامة و النصوص التشريعية، بل أصبحت تمتلك هامشا من التدخل فـــي تقريـــر ما ينبغي أن تفعله أولا تفعله المؤسسات الحكومية إزاء مختلف القضايا في بعض الدول و بعض المجالات و القطاعات.

4 /السلطة القضائية هي المكلفة بتفسير الدستور و القوانين ، حيث تتخذ قرارها بناء على رؤيتها لنية المشرع و الآثار الفعلية المترتبة عن التفسيرات التي ستعمل على اتخاذها. إن قيام السلطة القضائية بعملية التفسير و التوضيح السليم و القانوني للمقصود من السياسات العامة،يجعلها تلعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة و بين مطبقيها.هذا من جهة، و يمنحها القدرة على المطالبة بإجراء تعديلات و تغييرات في الجهات المكلفـــة بتنفيذ السياسة العامـــة و تقييمها و حتى إحداث تغييرات في مضمون السياسة العامة ذاتها من جهة أخرى.

5/سهر السلطات القضائية بشكل دائم و مستمر على تنفيذ السياسة العامة الشرعيـــة، و الحرص علـــى متابعتها و تقييمها ضمانا للصالح العام،حيث عملت المحاكم الأمريكية على وضع و تنفيذ الكثير من السياسات الاقتصادية المرتبطة بمواضيع الملكية

و العقود، و على هذا الأساس في حالة حدوث انحرافات في مقاصد و أهداف السياسة العامة فإن السلطات سوف تتدخل لمنع ذلك.

انطلاقا من العوامل السالفة الذكر نجد أن للسلطة القضائية دورا و تأثيرا في و ضع السياسة العامة، سواء تم ذلك بشكل مباشر أو غيـــر مباشر. هذا الدور يكون أكثر بروزا في الولايات المتحدة الأمريكية، أما في الدول النامية فإنه جد محدود إن لم نقل منعـــدما . إن الحديث عن الفواعـــل الرسميـــة لا يقتصر علـــى الهيئات الثلاث السابقة الذكر أعلاه ، بل يتعداه ليشمل الجهاز الإداري كفاعل رسمي له دوره في رسم و صنع السياسة العامة.

رابعا : الجهاز الإداري.

لكل دولة نظامها الإداري الخاص بها ، على أساس أن الهياكل التنظيمية للإدارات مختلفة و متباينة من حيث درجات التخصص الوظيفي، التسلسلات الهرمية ، المستويات التنظيمية و الصلاحيات المخولـــة لها إضافة إلـــى طبيعة العلاقة مابين هذه المستويات.

إن مسألة مساهمة الأجهزة الإدارية (البيروقراطية الحكومية) في عمليـــة رسم السياسات العامة هي موضوع إشكالية حقيقية، أثارت مناقشات حادة كما أنها أسالت الكثير من الحبر. و عليـــه سنتناول هذه المسألة بدء بالتطور التاريخي للعلاقة بين الإدارة العامة و رسم السياسة العامة، ثم نستعرض آليات و أسباب تدخل الجهاز الإداري في ذلك.

1–مصطفى عبد الله أبو قاسم الخشيم، مبادئ علم الإدارة العامة (بنغازي:دار الكتب الوطنية،ط.2، 2002)،ص ص.65-71.

2/آليات تدخل الجهاز الإداري في السياسات العامة.

يتدخل أو يساهم الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقتين إحداهما مباشرة و الأخرى غير مباشرة،و هما:

***الطريقة المباشرة**:يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة مباشرة عندما يقوم بـــ:

1-اقتراح سياسات معينة أو مشروعات قوانين على الهيئة التشريعية، و بذلك يكون دوره واضحا في اقتراح و صياغة السياسة العامة للدولة.

2-المطالبة بتعديل أو تغيير السياسات العامـــة بناء على استقبالـــه ودراستـــه للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين على توجهات هذه السياسات و مقدار نجاحها أو فشلها في تحقيق أهدافها و التي تمثل في مجموعها ما يعرف بالتغذية الراجعة.(2)

***الطريقة غير المباشرة:** يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال:

1-توجيـــه السياسة العامة أثناء عملية و ضعها و رسمها بسبب حيازته و احتكاره للمعلومات المتعلقة بالقضايـــا، الأمر الذي يجعل منه المصـــدر الأول و الأساســـي للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الـــذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسة العامة.(3)

2-توجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها ، فما هو متفق عليه و بشكل مطلق أن الجهاز الإداري هو الجهاز الوحيد المكلف بتنفيذ السياسات العامة و أثناء قيامه بهذه الوظيفة يعمل على توجيه السياسة العامـــة،فبمجرد إصدار سياسة عامة معينة تصبح إجراءات التنفيذ و الأساليب التي تمارسها أجهزة الإدارة العامة المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعـــة، و مضمونها الفعلي، و تعطي التفسيرات التطبيقية لها.(4)

3/أسباب تدخل الجهاز الإداري في السياسات العامة.

تتمثل أهم الأسباب و العوامل المحددة لدور الجهاز الإداري في تكوين السياسة العامة فيما يـــــــــــــلي:

أ-المبادأة:

.بما أن الجهاز الإداري يمثـــل نواة اتصال بين الجماهير و المجلس التشريعي،فإن هذا الـــوضع يجعله في موقف أفضل من حيث الحكم على مدى مطابقة السياسة العامة التي يتم إقرارها. و في أغلب الحالات فإن اقتراحات تعديـــــل، بل و تغيير سياسة ما يكون مصدرها الجهاز الإداري.(5)

ب-الخدمات الاستشارية :

بعض السياسات العامة يستوجب النظر فيها التقيد بدوائر محصورة في السلطتين التشريعية و التنفيذية نظرا لطبيعتها السرية، مما يتيح فرصة أكبر لدى أعضاء الجهاز الإداري للتدخل في وضعها من خلال تقديم الاستشارات الفنية المتعلقة بها(6) .كما تلجأ

1-عبد العزيز صالح بن حبتور ،الإدارة العامة المقارنة (عمان:الدار العالية الدولية و دار الثقافة للنشر و التوزيع،ط.1 ،2000)،ص.68.

2-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق،ص.149.

3- المرجع نفسه ،ص.147.

4-أحمد صقر عاشور،الإدارة العامة -مدخل بيئي مقارن- (بيروت:دار النهضة العربية ،ط.1، 1979)،ص.29.

5-علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية (الإسكندرية:الدار الجامعية، 2003/2002)،ص.153.

6-حسن أبشر الطيب، المرجع السابق،ص.146.

المجالس التشريعيـــة إلـــى تشكيل لجان استشارية – تضم في الغالب فنيين و خبراء عاملين بالجهاز الإداري–لاقتـــراح الأفكار الخاصة بتلك السياسة باعتبار تشكيل هذه اللجان هو المصدر الوحيد لرصد الأفكـــــار .

ج–تزايد حجم النفقات العمومية المصحوب بتزايد حجم العمالة في ميدان الخدمات العمومية : هذا التزايد دليل عـــلى اتساع دور الدولة و الحكومـــة و تدخلهـــا في العديد من المجالات خدمـــة للصالح العـــام . و قد ترتب عن هذا الأمر تحول الإداريين العاملين في القطاعات العمومية إلى قوى سياسيـــة،لها وزنها في مجال التأثيـــر على صانعي القرار السياسي و السياسة العامة.

د–تعقد المشاكل المجتمعية :هـــــذا التعقد حتم التعامـــل مـــع الأجهزة الإدارية للحصول على الخبرات الفنية و الإدارية بهدف الوصول إلى سياسات أكثر فعالية وأكثر تماشيا مع الواقع، بـــل أكثـــر من ذلك ففي حالات كثيرة يتم تفويض الهيئات الإدارية بعض الصلاحيات من أجل اقتراح بعض الحلول و الإجراءات لمواجهـــة المشاكل المجتمعية.

و–السلطة التقديرية : منح هـــــذه السلطة في بعض الأحيان للجهاز الإداري لتمكينه من إعداد اللوائح التنفيذية المتعلقة بالسياسة العامة الموضوعة و الضرورية لتنفيذها، و التي غالبا ما يكون لها تأثيرها في محتوى السياسة و أساليب تنفيذها.

الفواعل غير الرسمية.

تشارك الفواعل غير الرسمية في رسم السياسات العامة من خلال التأثيرات و الضغوطات التي تمارسها على الفواعل الرسمية انطلاقـــا من القوة التي تمتلكها،و ليس من الصلاحيات التي تتمتع بها .و تتمثل هذه الفواعل غير الرسمية في: الأحزاب السياسية ، جماعات المصالح،الرأي العام،المؤسسة العسكرية،الظروف و الأوضاع الدولية.

أولاً : الأحزاب السياسية.

مفهوم الحزب السياسي مفهوم غامض و متعدد الجوانب و الأبعاد.و بالرغم من ذلك يمكن تعريفه من منظورين مختلفين:

–المنظور الليبرالي:يرى في الحزب السياسي جماعة من الأفراد المعبرة عن القضايا الكبرى التي تتنافس على المناصب الانتخابية فالحزب هو تجمع حـــر لفريق من هيئة الناخبين في مجتمع ديمقراطي يلتقي أعضاؤه على مبادئ و مواقف معينة بصدد القضايا السياسية العليا المجتمعية.(1)

–المنظور الماركسي:إن المفهوم الماركسي للحزب يرتبط بالإطار الشامل للإيديولوجية الماركسية ، فيكيف الحزب – باعتباره أحد عناصر البناء العلوي السياسي للمجتمع–بأنه تعبير عن مصالح طبقة اجتماعية، أو هو قطاع من طبقة – قطاعها الطليعي.و بعبارة أخرى فإن الحزب " يعبـــر عن مجموعة من الناس تربطها مصالح اقتصادية في المقام الأول و تحاول أن تصـــل إلى الحكم عن طريق الإصلاح أو الثورة(2).

و بشكل عـــــام ، فإن للحزب السياسي خصائص و وظائف يمكن تحديدها في النقاط التالية:

1/خصائص الحزب السياسي.(3)

تنحصر أهم خصائص الحزب السياسي في النقاط التالية:

1–محمد طه بدوي و ليلى أمين مرسي، المبادئ الأساسية في العلوم السياسية (الإسكندرية:منشأة المعارف ،2000)،ص.233.

2–أسامة غزالي حرب،الأحزاب السياسية في العالم الثالث(الكويت:المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب،سلسلة عالم المعارف،1987)،ص.18.

3–يمكن الرجوع إلى: –فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل ،المرجع السابق،ص ص.224-225.

–نظام بركات و آخرون، مبادئ علم السياسة (الرياض:مكتبة العبيكان،ط.2،2001)،ص.244.

*الحزب السياسي تنظيم مستقر نسبيا إن لم نقل دائم، يعمل على تعبئة الراغبين في المشاركة و ممارسة السلطة السياسية على المستوى المركزي و المحلي.

* الحزب السياسي يسعى دائما للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها. عند وصول الحزب إلى الحكم يكون في موقع صانع القرار السياسي و صنع السياسات العامة أو على الأقل مشارك في ذلك من خلال السلطة التنفيذية (الحكومة التي يشكلها)، أو السلطة التشريعية.أما في حالة عدم وصوله لسدة الحكم فإن مشاركته تتم عن طريق تشكيله لجبهة للمعارضة.

* الحزب السياسي وسيلة لتدريب القيادات و تسهيل تغلغل الحكومة إلى مختلف مناطق و سكان البلاد ، فهو نافذة الحكومة على الشعب.

* الحزب السياسي تنظيم محلي دائم الحضور و إن كان ذلك ظاهريا،يقوم بالبحث الدائم عن الدعم الشعبي بمختلف الطرق.

*تتنوع أدوار الأحزاب السياسية و درجة تأثيرها في السياسة العامة، تبعا لنوعية الأنظمة السياسية التي تعكس البنية الشكلية للنظام الحزبي القائم في المجتمع.

2/وظائف الأحزاب السياسية

يمكن حصر و تحديد وظائف الأحزاب السياسية التي تجعل منها فواعل سياسية تؤثر في عملية رسم و صنع السياسة العامة ، في العناصر التالية:

أ:تجميع المصالح:

يقصد بتجميع المصالح تحويل المطالب إلى بدائل للسياسات العامة.وقد عبر البعض عن هذه الوظيفة بمصطلحات أخرى: صياغة القضايا، تنظيم الإرادة وصنع الرأي العام. يعمل الحزب السياسي على ربط وتجميع المصالح من خلال تحويل المطالب المتعددة إزاء موضوع معين إلى مقترحات محددة يمكن التعامل سياسيا معها،و هذا بعدما يتم عزل المصالح و الاختيار و التوفيق بينها. الحزب السياسي من الناحية المؤسسية و التنظيمية ذا أهمية حاسمة في تحديد أي المصالح ينبغي تمثيلها سياسيا،و يستطيع الحزب ممارسة هذه المهمة من خلال المؤثرات الحزبية، و تلقي الشكاوى و المطالب، و القيام بعملية الموازنة و المساومة محاولا بذلك التوصل إلى نوع من التسوية للمصالح المختلفة في صورة اقتراحات لسياسات جديدة. أهمية هذه الوظيفة تكمن في انعكاسها على استقرار الرأي العام و التقليل من حجم التوتر في المجتمع، لأن الحزب يقوم بتحديد الآراء الفردية و تعميقها و العمل على إضفاء الطابع الرسمي و التنظيمي عليها مما يكسبها سلطانا و يقينا، فبدون أحزاب سياسية يبقى الرأي العام متقلبا و متغيرا.(1) عند تحليل دور الأحزاب التنافسية في تجميع المصالح تأخذ بعين الاعتبار بنية الأحزاب، و الناخبين، و القوانين الانتخابية و هيئات صنع السياسة العامة التي تتفاعل مع بعضها البعض في النظام الحزبي التنافسي.

إن عملية تجميع المصالح عادة ما تتم على أكثر من مستوى:

-مستوى الحزب السياسي :حيث يختار مرشحيه و يتبنى مقترحات السياسة العامة.

- مستوى التنافس الانتخابي:عندما يعطي الناخبون درجات و كميات مختلفة و متباينة من التأييد لمختلف الأحزاب.

- مستوى التفاوض و المساومة و بناء الائتلافات داخل المجالس التشريعية و الأجهزة التنفيذية.(2)

ب/التعبير عن المصالح:

تلعب الأحزاب السياسية كمؤسسات سياسية دورا مهما في التعبير عن المصالح و المطالب العامة للمجتمع، و لكل حزب طرقه

1-بلقيس أحمد منصور،الأحزاب السياسية و التحول الديمقراطي-دراسة تطبيقية على اليمن و بلاد أخرى- (القاهرة:مكتبة مدبولي،ط.1، 2004)،ص ص.74-76.

2-جبريال آلموند، و آخرون ،السياسة المقارنة:إطار نظري، المرجع السابق، ص.204.

المختلفة في التعبير عنها، كمـــا أن الحزب السياســـي أثناء تعبيره عن المصالح قد تتبدى له أهمية أو حتمية تصفيتها و إخضاعها للغربلة، بهدف حذف البعض منها و الإبقاء علـــى البعض الآخر و التركيز عليها . فالحزب و انطلاقا من ممارسته لهذه الوظيفة يتمكن من الاطلاع بشكل مباشر على مطالب و احتياجات الأفراد لغرض تنظيمها و ترتيبها ، و العمل على إيصالها و إبلاغها إلى الجهات المعنية.

ج/التجنيد، التنشئة والوساطة: (1)

*وظيفة التجنيد السياسي:يمارسها الحزب السياسي من خلال عملية إدخال الأفراد في الحزب بهدف تقديم البعض منهم فيما بعد كمرشحين و شخصيات السياسية.

* وظيفة التنشئة السياسية : يمارسها الحزب السياسي من خـــــــلال نشر قيم المجتمع لضمان دمج المواطنين في النظام السياسي.

*وظيفة الوساطة:يلعب الحزب السياسي دور الوسيط بين السلطـــة الحاكمـــة و المواطنين، الأمر الـــذي يجعل من هذه الوساطة الوظيفة المركزية للحزب السياسي لأنها تضمن له واقعيا مساعدة و خدمة المواطنين.

د/المشاركة السياسية:

عرف كمال المنوفي المشاركة السياسية على أنها:"حرص الفرد على أن يكون له دور ايجابي في الحياة السياسية من خلال المزاولة الإدارية لحق التصويت أو الترشح للهيئات المنتخبة أو مناقشة القضايا السياســـة مـــع الآخريـــن أو الانضمام و الانخراط في المنظمات الوسطية"(2).فالحزب السياسي وما يتمتع به من خصائص مؤسساتيـــة تجعل منه الإطار أو الفضـــاء الأكثر ملاءمة لتنظيم المشاركة السياسية، بفعل التنامي المتزايد للوعي السياسي لدى المواطنين.لـــكن لابد من الإشارة أن مجرد وجود أحزاب سياسية لا يضمن تحقيق مشاركة سياسية فعلية من طرف المواطنين، لأنه في بـــعض الحالات تكون الأحزاب السياسية مصدرا لقمع و منع هذه المشاركة.

ثانيا : جماعات المصالح.

مفهوم جماعات المصالح متعلق بالعمليات الحكومية و بالتأثير في صانعي القرارات و السياسات العامة وهو يوحي بوجود مجموعـــة من الأفراد يشتركون في خصائص عامة، بحيث يكون تجمعهم و توجههم إلى اتخاذ مـــوقف أو اتجاه موحـــد حول موضوع معيـــن على أساس أنهم أصحاب مصلحة فيه،و هذا ما يميزهم عن غيرهم من الجماعـــات الأخرى في المجتمع و يحدد سلوكهم(3).و قد عرف **بيردو** جماعات المصالح على أنها:**كل جماعة تقوم بالتدخل لدى السلطة مهما كان نوع هذا التدخل و مستواه من أجل تحقيق مصالحها أو حمايتها من اعتداءات السلطة**(4). أمـــا **حسن أبشر الطيب** فقد عرفها على أنها :**جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة،و يغلب أن يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة تسعى للتأثير في السياسات العامة حفاظا على مصالحها أو تأكيدا لتوجهاتهـــا،و ليس من أهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم**.(5)

نظرا لتعدد و تنوع الجماعات داخل المجتمع الواحد، فإن صناع القرار السياسي و السياسة العامة مجبرين على القيام بموازنـــة و

1-Dominique Chagnollaud,Science politique:éléments de sociologie politique(paris:Dalloz,2004),p.224.

2-كمال المنوفي،"الثقافة السياسية المتغيرة"، السياسة الدولية، العدد 34، (1979)،ص.78.

3-علي محمد بيومي، دور الصفوة في اتخاد القرار السياسي (الجزائر:دار الكتاب الحديث،2004)،ص.66.

4-فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة (الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية،1998)،ص.43.

5-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات ،المرجع السابق،ص.153.

مواءمة و حتى مساومة المصالح للتوصل إلى حلول ترضي جميع الأطراف و تحقق الصالح العام،كمـــا أن تأثير هذه الجماعات في رسم السياسات العامة متوقف على عوامل قوتها و وسائل عملها.

1/قوة جماعات المصالح و وسائل عملها:

أ-عوامل قوة جماعات المصالح :

أكد الفقيه **مينو** على وجود علاقة وطيدة بين طريقة عمل أي نظام سياسي و بين طريقة الدفاع عن المصالح داخله، فالتغيير في الأول يحدث تغيرا في الثاني، و تتجسد عناصر قوة هذه الجماعات في التالـــــــي:(1)

*المصلحة:لا يمكن قيام جماعة بدون مصلحة مشتركة بين أعضائها، فالمصلحة هي التي تصنع قوة الجماعة المعبر عنها في مقدار ولاء عناصرها و قابلية تنظيمهم حول هذه المصلحة بغض النظر عن عدد هؤلاء الأعضاء، فكثـــرة العدد تلعب دورا كبيرا في الفترات الانتخابية.

*التنظيم:كلما كانت الجماعة أكثر تنظيما كلما كانت أكثر قوة، و في هذا الإطار فإن قادتها يلعبون دورا مهما في هذا المجال لاسيما من خلال قدرتهم على التأثير وتوجيه السلوك.

*المركز و الموقع :يرتبط بطبيعة نشاطها، و يكـــون للجماعة مـــركز قوي و استراتيجي عندما تكون قادرة على إحداث أزمة بسحبها التعامل مع الحكومة.

*المواد المالية:و التي تعتبر ضرورية حتى تتمكن جماعات المصالح مـــن القيام بمهامها،و على رأسها مهمة الضغط على السلطات السياسية و الرأي العام و العمل على بلورته.

*حضور أو غياب الجماعات المعارضـــة و المنافســـة لجماعة ضغط مـــا إلى جانب مواقف المواطنين من مطالبها ، قد يعرقلها عن القيام بمهامها.

ب-وسائل عمل جماعات المصالح :

عندما تسعى هذه الجماعات للتأثير في السياسات العامة فإنها تعتمد على جملة من الوسائل،و التي يمكن حصرها في التالـــــي:

*التفاوض و المساومة مع السلطة السياسية من أجل الوصول إلى نتائج إيجابية.

*التهديد من خلال تكثيف الدعاية، و توجيه الانتقادات لأصحاب السلطـــة و الضغط عليهـــم باستخـــدام الرأي العام .

*التأثير في السلطة التنفيذية و الجهاز الإداري للدولة من خلال:

- تقديم المعلومات الدقيقة و التفصيلية، مما يجعلها طرفا مؤثرا في عملية صياغة السياسات العامة .

-عضوية ممثلي هذه الجماعات في المجالس الإدارية و اللجان الفنية ، ممـــا يمكنها من المساهمـــة في وضع بدائل عملية لحل المشاكل العامة.

*التحريض عـــلى الإضرابات و المظاهرات، و استعمال هذه الوسائل يتماشى و الظروف السياسية إلى جانب قوة الجماعة و إمكانياتها.

1-فاروق حميدشي،الجماعات الضاغطة، المرجع السابق،ص ص.98-102.

2-سليمان صالح الغويل،دمقراطية الأحزاب السياسية و الجماعات الضاغطة-دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة- (بنغازي:منشورات جامعة قار يونس، ط.1، 2003) ، ص ص.195-206.

ثالثا : الرأي العام.

يمكن تحديد مفهوم الرأي العام من خلال ثلاث اتجاهات رئيسية، و هـــــــي:(1)

1-حامد عبد الماجد قويس،دراسات في الرأي العام-مقاربة سياسية- (القاهرة:مكتبة الشروق الدولية ،ط.1، 2003)،ص.39.

-الرأي العام مرادف للإرادة الشعبية و إرادة الأمـــة و روح المجتمع، أي أنه تعبير عن الحركة الواقعية للمجتمع المحكوم اتجاه ممارسات السلطة الحاكمة.

-الرأي العام هو محصلة تفاعـــل عدد من العوامل و المتغيرات المختلفة إزاء القضايـــا المطروحة عل الساحة، و على إثر ذلك ينقسم هذا الرأي إلى أغلبية و أقلية .

-الرأي العام يجد تعبيراته الأساسية في ظاهرة الاقتراع العام و التصويت الانتخابي، و هذه هي النتائج السياسيـــة لعملية صنع الرأي العام و تشكيله.

بين الرأي العام و السياسة العامة علاقة ديناميكية دائمة، قائمة على التأثير المتبادل لكل واحد منهما على الآخر.صحة و مصداقية هذه العلاقة تبرز بشكل جلي إدا ما نظرنا للسياسة العامة على أنها برنامج عمل حكومي، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة تجسيدا للإرادة الشعبية، و بذلك يتحول الرأي العام إلى وسيلة للسياسة العامة وهدفها فـــي نفس الوقت.إن اعتمـــــاد السياسة العامة على الإنسان و قدرته في التعبير عن آماله و توجهاته ، سواء في تشكيلها أو تنفيذها أو حتى تقويمهـــــا يسمح للرأي العام بممارسة تأثير كبير و فعال عليها.(1)

1/تأثير الرأي العام في السياسة العامة و أشكال هذا التأثير:

تتولد الأهمية السياسية للرأي العام عند تأثيره في السياسة العامة، إما من خلال توليده للضغط الشعبي على الحكومة لأجل اتخاذ موقف محدد اتجاه مسألة ما ، أو تأييد زعيم سياسي ما، أو من خلال توجيه عناية المسؤولين السياسيين إلى المواضيع التي تحظى باهتمام واسع لدى المواطنين، و يأخد تأثير الرأي العام في السياسة العامة أشكالا مختلفة، كما تزداد أهمية هذا التأثير في حالات محددة.

أ-أشكال تأثير الرأي العام في السياسة العامة:(2)

تتحدد أشكال تأثير الرأي العام في السياسة العامة في ثلاث نقاط أساسية، و هي التأثير فـــي : الأجندة السياسية، الأطر العامة للسياسة،الخيارات السياسية.

* **التأثير في الأجندة السياسية** : الرأي العام قد يدفع بصانع السياسة العامة نحو الاهتمام بقضية ما بواسطة تأثيره في مدى إدراكه لأهمية هذه القضية،و من خلال ذلك يعمل الـــرأي العام على تحديد أجندة السياسة بشكل معين لأنه يساهم في ترتيب أولويات القضايا لدى صانع السياسة.

***التأثير في الأطر العامة للسياسة**:يلعب الرأي العام دورا في وضع ضوابط معينة على قدرة صانع السياسة العامة في اختيار بدائل معينة بمعنى أنه يحدد له الخيارات الممكنة ، و في حالة تخطي هذا الأخير لهذه الضوابط فإنه سوف يواجه بثورة الرأي العام عليه.

***التأثير في الخيارات السياسية** :الرأي العام يمكنه التأثير على نوعية الخيارات السياسية التي يتبناها صانع السياسة العامة أي أنه يعمل على تحديد السياسات، و غالبا ما يكون للرأي العام دورا أكبر في منع تبني سياسة ما مقارنة بدوره في الدفع إلى تبني سياسة بديلة

ب-حالات تأثير الرأي العام في السياسة العامة:

يكون للرأي العام تأثيرا أكبر في السياسة العامة و القرارات الحكومية، في الحالات التاليـــــــــــة:(3)

1-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق،ص.140.

2-محمد سليم السيد،تحليل السياسة الخارجية (القاهرة:مركز البحوث و الدراسات السياسية،1989)،ص ص.256-258.

3-نظام بركات،و آخرون، مبادئ علم السياسة ،المرجع السابق،ص.266.

*يكـــون الرأي العام مؤثرا ، إذا كانت هناك أغلبية واضحة تتمسك به(حالة الرأي العام الشامل)أو أن الفئة أو الجماعة التي يخصها قوية و منظمة و متداخلة مع باقي الفئات و الجماعات في الدولة(حالة الرأي العام الجزئي).

*مجالات تأثير الرأي العام تكون أقوى في المواقف التي تشعر فيها الحكومة أن تجاهلها للرأي العام سيؤدي إلى استياء الشعب و حتى تكوين مواقف معادية لها، مما قد يفقدها شرعيتها و بالتالي شرعية السياسة العامة التي ستعمل على وضعها. هـــــذا ما يتطابق مع تعريف key للرأي العام على أنه:"تمثيل للإتجاهات التي ترى الحكومة أنه من الحكمة أن تستجيب لها".

*تأثير الرأي العام في السياسة العامة يكون أكبر إذا ما تعلق الأمر بمبادئ الإجماع العام في المجتمع.

2/محدودية تأثير الرأي العام في السياسة العامة:

هناك العديد من العوامل التي تحد من تأثير الرأي العام في السياسة العامة ،و رغم ذلك يمكننا التطرق إلى أهمهـــــا في النقاط التاليـــــــة:

أ-طبيعة النظام السياسي :

درجة تأثير الرأي العام في السياسة العامة متوقف بشكل كبير على طبيعة النظام السياسي، ففي الأنظمة الديمقراطية يكون مجال التعبير عن الرأي العام مفتوحا عن طريق وسائل الاتصال الجماهيري مما يسمح للرأي العـــام بممارسة ضغط أكبر على الفواعل السياسية المعنية برسم السياسة العامة.أما في النظم غير الديمقراطية، فإن مجال التعبير عن الرأي العام يضيق إلى الحد الأدنى بسبب احتكار الفواعل السياسية المتنفذة لوسائل الإعـــلام الجماهيري و العمل على تسخيرها و جعلهـــا بمثابـــة آليـــة للتعبئة فقط.

ب-صعوبة ترجمة الرأي العام إلى سياسة عامة:

و مرد ذلك هو صعوبة التعرف عـــلى حقيقة الرأي العام اتجاه مسألة ما،بل أكثر من ذلك فقد يصعب التعرف عليه في الوقت الملائم و بالشكل المناسب مما يفقده أهميته بالنسبة لصانعي القرارات السياسية أو الفواعل السياســـــة المكلفة برسم السياسات العامة.

ج-تعذر وصول المعلومات الدقيقة عن توجهات الرأي العام : و يعود السبب في ذلك إلى:

*تحيز الصحافة ووسائل الإعلام لجهة معينة أو سلطة ما، مما يؤدي إلى تغييب الحقيقة .

*السعي المتواصل للفواعل السياسية كالأحزاب السياســـة،جماعات المصالح...للتأكيد على أنها تتكلم باسم الشعب أو أغلبيته.

*عادة المعلومات المتعلقة بتوجهات الرأي العام لا يتم وصولها بشكل مباشر إلى الفواعل السياسية المكلفة بوضع السياسة العامة و اتخـــاذ القرارات السياسية، بل بشكل غير مباشر عبر قنوات اتصال التي لها قواعدها و إجراءاتها ، و التي في حالة تطبيقها من شأنها أن تعطل تدفق رأي عام حر و مؤثر.(1)

د-طبيعة القضايا المثارة:

تلعب طبيعة القضايا المثارة و المطروحة للنقاش،دورا كبيرا في تحديد درجة تأثير الرأي العام في عملية صنع السياسة العامة.بعض القضايا على درجة عالية من الأهمية و الحساسية لـــكونها متعلقة بالأمور الأساسية في المجتمع كقضايا الإرهاب و المفقودين في الجزائر،مما يسمح لها بإحداث انقلاب فعلي في توجهات الرأي العام بشكل سريع و مباشر . في حين أن القضايا الأخرى الأقل أهمية كقضايا السرقة و الاختلاس، قد لا يكون لها تأثير كبير و سريع .

و-تزايد رغبات و طموحات المواطنين بشكل كبير و التـــــي تعمل اتجاهات الرأي العام بعكسها و تجسيدها، تشكل في مجموعها و جوهرها إحدى قوى الضغط على الحكومة لـــوضع سياســـة عامـــة جديدة تستجيب لهذه الرغبات و المطامح و

1-أحمد بدر،الرأي العام -طبيعته و تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة- (القاهرة:دار قباء،1998)،ص.303.

الآمال.(1)

ه–انعدام أو ضعف الدراسات المسبقة للقضايا العامة و الهامة،توقع الأزمات،مناقشة الحلول...تساعـــد هذه الدراسات على التعرف الجيد لردود أفعال الجماهير و توجهات الرأي العام اتجاه هذه القضايا،ردود الفعل و مجموع التوجهات هذه تعتبر بمثابة الدعامة التي ترتكز عليها الفواعل السياسية في رسم و صنع السياسة العامة.

رابعا : المؤسسة العسكرية.

تعتبر المؤسسة العسكرية مؤسسة من مؤسسات الدولة شأنها في ذلك شأن باقي المؤسسات مما يجعلها جزء من الكيان السياسي للدولة ككل، وهناك من ينظر للمؤسسة العسكرية باعتبارها جماعة مهنية نظامية قومية ذات سمات و خصائص بنيوية ووظيفية تجعلها ذات مكانة متميزة داخل المجتمع . طبيعة النظام السياسي و التركيب الطبقي للدولة يلعب تأثيرا كبيرا في تحديد طبيعة الدور الذي تؤديه المؤسسة العسكرية داخل المجتمع،ففي النظم الديمقراطية المتقدمة تكون هذه المؤسسة أكثـــر حيـــادا و احترافية ،أما في النظم غير الديمقراطية فإن دورها يكون أكبر، و أسباب تدخلها تتعدد، و أشكال تأثيرها تتراوح بين السلب و الإيجاب.و سيتم تناول هذه العناصر تباعا.

1/الدور السياسي للمؤسسة العسكرية بين الشرعية و الاشرعية:

هناك اختلاف كبير حول مشروعية تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية و القضايا المجتمعية،دوافع هذا التدخل و مبرراته ...و يمكن رصد اتجاهين أساسين في هذا المجال:

***الإتجاه الأول**:ينفي هذا الاتجاه أي مشروعية لتدخـــل الـــمؤسسة العسكرية في الحياة السياسية و توجيهها بدعوى حيادها و اقتصار وظيفتها على الدفاع عن التراب الوطني، و حمايـــة الشـــرعية الدستورية، و مساندة القوة المسيطرة على جهاز الدولة.

***الإتجاه الثاني** :يرى أصحاب هذا الاتجاه أن تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية أمرا مشروعا على أساس أن المهمة الأساسية لهذه المؤسسة هو الحفاظ على المصالح الوطنية حتى و لو اقتضى الأمر الإحاطة بالنظام السياسي القائم .كما أن اعتبار العسكريين جماعة مهنية يعني أنهم يشكلون جماعة مصلحـــة، و بالتالي فليس من المستبعد اهتمامهم بالمسائل السياسية التي تخدم مصالحهم بشكل مباشر أو غير مباشر، و ذلك لكون الوظيفة المحورية للنظام السياسي و جوهر العملية السياسية بوجه عام هو توزيع القيم ، و المنافع، و السلع، و الخدمات...بين الأفراد و الجماعات.و بما أن هذه المؤسسة هي جماعة مصلحة فإنه يحق لها التمتع بنصيب من هذه التوزيعات و المطالبة بها و الدفاع عنهـــــا دون التـــردد في اقتحام المجال السياسي دفاعا عن مصالحها و تحقيقا للعدالة التوزيعية بين كافة الجماعات و القطاعات.(2)

بعد استعراضنا لهذين الاتجاهين ، يمكـــن القول بأن إلغاء مشروعية تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية أو منحها الأحقية في التدخل باعتبارها جماعة مصلحة تسعى للدفاع عن مصالحها أمام مصالح الجماعات الأخرى ليس بالأمـــر الصحيح لأن خير الأمور أوسطها ، بمعنى أنه لا مانع من تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسيـــة بشـــرط أن يكون مجال التدخل محدودا، و إلا تحولت هذه المؤسسة إلى قوة مهيمنة و مسيطرة مما يخل باستقرار النظام السياسي، مع العلم أن هذا التدخل غالبا ما يكون نابعا من دوافع و أسباب مختلفة.

1–حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات ،المرجع السابق،ص.141.

2–السيد عبد الحليم الزيات،في سوسيولوجيا بناء السلطة–الطبقة...القوة...الصفوة– (الإسكندرية:دار المعرفة الجامعية،2003)،ص ص.272–274.

2/دوافع و أسباب تدخل المؤسسة العسكرية في دينامكية العملية السياسية:(1)

تعددت دوافـــع و أسباب تـــدخل المؤسسة العسكرية في السياسة العامة بتعدد وجهات النظر في دور هذه المؤسسة ، و يمكن التطرق إلى أهم هذه الدوافع و الأسباب –خاصة في الدول النامية– فيما يلي:

أ–خصوصيـــة النشأة التاريخية للمؤسسة العسكرية و تطورها في المجتمعات النامية، بالإضافة إلى ما تنطوي عليه تلك المؤسسة من طاقات بشرية و إمكانيات مادية على درجة عالية من التقدم العلمي و التقني .

ب–معطيات البيئة المحلية و الدوليـــة المحيطة بالمؤسسة العسكرية وما لهذه المعطيات من تأثير سلبي أو إيجابي في ديناميات المجتمع السياسي المحلي و فعاليات المؤسسة العسكرية على حد سواء.

ج–تفم الفساد وسوء الإدارة الموجهة إلى الحكم المدني و عجزه عن إدارة شؤون المجتمع.

د–انتشار الاعتقاد بأن السيطرة العسكرية الفعالة تستطيع أن تجد حلا أسرع للصراعات و المشاكل .

و–الزعامة العسكرية التي تبرز خاصة في وقت الأزمات.

ه– البيروقراطية الحزبية التي منعت الشباب الطموح من بلوغ المراكز في الحكومة المدنية، مما جعل الجيش أحد البدائل أمام هذا الشباب الطموح للوصول إلى السلطة و المراكز السامية و تحقيق المكاسب الاقتصادية و الاجتماعية.

3/أشكال تأثير المؤسسة العسكرية في السياسة العامة:

تتبع المؤسسة العسكرية، إستراتيجيتين أساسيتين بهدف المساهمة في وضع و رسم السياسة العامة و هما:

إستراتيجية التدخل المباشر:

إن انتهاج هذه الإستراتيجية لا يتم إلا عن طريق الاستيلاء على السلطة فتتحول بذلك السلطة المدنية إلى سلطة عسكريـــــة. الاستيلاء على السلطة المدنية من طرف المؤسسة العسكرية عادة ما يكون إثر انقلاب عسكري، و هذا ما عرفته معظـــم دول العالم الثالث حديثة الاستقلال . و الانقلاب العسكري كثيرا ما يحمل طابع الإصلاح و إحداث التغيير الجدري حفاظا علـــى المصلحة العامة و حماية البلاد و السيادة الوطنيـــة،و لكن فيما بعد يتحول إلى الاستئثار بالسلطة و البقاء فيها أكبر وقت ممكن كهدف رئيسي،و هكذا تتحول هذه المؤسسة من جماعة ضغط على السلطة لتصبح المالكة الوحيدة للسلطة السياسية في البلاد.

إستراتيجية التدخل غير المباشر:

تختلف هذه الإستراتيجية عن سابقتها لكون المؤسسة العسكرية لا تستولي على السلطة و لا تعمل على حيازتهـــا،كمـــــا أن السلطة المدنية لا يتم استبدالها بالسلطة العسكرية.تأثير المؤسسة العسكرية في هذه الحالة على السياسة العامة يتم بصفتها قوة أو جماعة ضغط ، تعمل على ممارسة و فرض توجهاتها على السلطة الحاكمة و صانعي السياسات العامة خدمة و حفاظا علـــــى مصالحها المتعددة.

كما سبق و أن ذكرنا فالمؤسسة العسكرية تتأثر بالتركيب الطبقي و السياسي للمجتمع مما ينعكس على دورها ووظائفهـــــا، لاسيما في المجال السياسي و بالتحديد في عملية رسم ووضع السياسة العامة للدولـــة،فغالبا ما تكون طرفا في اللعبة السياسيـــة باعتبارها فاعل من بين الفواعل غير الرسمية المشاركة أو المساهمة في العملية السياسية.

1–يمكن الرجوع إلى:– فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق،ص.201.

– السيد عبد الحليم الزيات، في سوسيولوجيا بناء السلطة–الطبقة...القوة...الصفوة–، المرجع السابق،ص ص.275–276.

خامسا : المواطن كصانع للسياسة العامة.(1)

إن لمصالح الأفراد و رغباتهم تأثير في إعداد السياسات العامة و إقراراها في النظم السياسية المختلفة، بما في ذلك النظم التسلطية الديكتاتورية أين تهدف هذه الأخيرة من وراء عنايتها بمطالب المواطنين إلى الرفع من درجة ارتياحهم .و عليه فإنه من الخطأ إغفال أو إهمال دور المواطن كفاعـــل غير رسمي يساهم و يشارك في عملية رسم و صنع السياسة العامة – حتى و لو أن الممارسة السياسية للفرد لا تزال محدودة في أكثر الدول ديمقراطية– فالمواطن قد يتدخل في العملية بشكل مباشر في حالة إجراء استفتاء شعبي حول القضايا الجوهرية و الرئيسية كالتعديل الدستوري مثلا.أو بشكل غير مباشر،و ذلك من خلال مساهمته في مناقشة السياسات العامة مثل ما هو عليه الحال في سويسرا، أو من خـــلال تصويته على مقترحات السياسة العامة قبل أن يتم إقراراها،ففي ولاية كاليفورنيا تعرض مقترحات الزيادة في الضرائب على الأفراد للتصويت عليها قبل إقراراها.و من الأمور التي تزيد من قوة و فاعلية تدخل المواطن في العملية السياسية في النظم الديمقـــراطية هو قدرتهم على اختيار صناع السياسة العامة و متخذي القرارات عن طريق الانتخابات،على اعتبار أن اختيار المواطنين لممثليهم في الانتخابات يؤدي إلى منحهم فرصة اختيار سياسة عامة دون أخرى،لتتحول بذلك ميولاتهم إلى قاعدة أساسية يتم على إثـــرها صنع السياسة العامة من قبل ممثليهم.و إلى جانب ما سبق ذكره فإن لإسهامات الفرد الفكرية دور محوري في خلق و تبني العديـــد من السياسات،و كمثال على ذلك ما لعبته المساهمة الفكرية لكل من **راشيل كارسون** و **رالف نادر** في خلق و صنع السياســـة الخاصة بمكافحة الأوبئة و سياسات الأمان من السيارات، و أيضا إسهامات كل من الجنرال **أفيرت كوب** و الكاتب الروائي **لاري كرامر** و الباحثة **ماتلدا كريم** في إثارة اهتمام السلطات العمومية لقضية مرض الإيدز ودفعها إلى وضع سياسة عامة لمكافحته.

و لأجل كل ذلك فإنه ينبغي على الحكومة أو السلطة الحاكمة أن تأخذ بعين الاعتبار اهتمامات و رغبات المواطنين و السعي إلى ترجمتها إلى سياسة عامة، في ظل ما تمتلكه من إمكانيات و موارد مادية و مالية و السهر على تنفيذها بفاعليـــــة .

سادسا : الظروف و الأوضاع الدولية.

السياسة العامة بمثابة تجسيد للاستقلال السياسي ،و لأنها نابعة عن الأيديولوجية السياسية للدولة و نسقها الفكري فهي مؤشر على هويتها و فلسفة حكمها.حدث تغير في مفهوم السيادة في ظل زمن العولمة و الاعتماد المتبـــادل، إذ أصبح من غير الممكن أن تعيش أي دولة بمعزل عن الدول الأخرى، أو الأحداث، و المعطيات الدولية لأنها تتأثر سلبا و إيجابا بمجريـــات و تيـــارات عوامل القوة السياسية و الاقتصادية و التكنولوجية و حتى الثقافية المتواجدة في المحيط الدولي. (2)

تؤثر القوى الدولية في رسم السياسة العامة،فالمناخ العام للشؤون الدولية يعتبر بمثابة الوسط الذي يقع فيه فعل الدولة و تدار فيه سياستها العامة، أي أنه مصدر تأثير كبير وواسع لما يطلق عليه معطيات أو مسلمات السياسة العامة.

دول العالم الثالث أفضل دليل على تأثير القوى الدولية و تدخلها في رسم سياساتها العامة، فهذه الدول وجدت نفسها قابعة في نطاق التبعية للقوى الدولية الكبرى من كل النواحي:الاقتصادية، السياسية،العسكريـــة و حتى الثقافية. فبعد حصـــولها علـــى استقلالها وجدت نفسها محكومة بواقع التبعية في قلب نظام دولي تهيمن عليه مجموعة مـــن الـــدول و الشركات و المنظمات العالمية ، و أخضعت بفعل ذلك إلى قواعد لعبة حددت خارجا عنها و فرضت عليها.(3)

1-للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى –جيمس آندرسون ، صنع السياسات العامة ، المرجع السابق،ص ص.67-69.

-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق،ص ص.226-228.

2-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات ،المرجع السابق،ص.152.

3-بيرتراند بادي ،التنمية السياسية ،ترجمة:محمد نوري المهدوي (ليبيا:تالة للطباعة و النشر، ط.1، 2001)، ص.170.

التأثير الدولي على قرارات و سياسيات الدول قد يكون مباشرا أو غير مباشر،كما أنه قد يأخذ عدة اتجاهات و أشكال يمكن الاستدلال عليها في التالي:(1)

*تلجأ بعض الدول إلى اتخاذ بعض السياسات العامة أو القرارات السياسية كرد فعل لقرارات و سياسات دولية مثلا :اتخاذ الدول العربية سياسة التطبيع مع إسرائيل نتيجة للسياسة التي انتهجتها هذه الأخيرة إزاء الفلسطينيين.

*يتم أحيانا اتخاذ سياسات و قرارات من طرف الدول لمواجهة الدول الكبرى التي تحاول السيطرة أو استعادة السيطرة عليها، سواء تم ذلك بشكل مباشر كالتدخل العسكري ، أو بشكل غير مباشر كالمساعدات، الإعانات، القروض و ما يتولد عنها من مديونية....

*سعي القوى الكبرى إلى غرس و إنشاء أجهزة إدارية متخصصة في الدول الضعيفة لتشكل مراكز بيروقراطية فيها،بهدف إحكام سيطرتها على هذه الدول و توجيه سياساتها بما يتماشى و أهدافها ، بل أكثر من ذلك فقد تكون في حالات كثيرة وراء تعين أعضاء النخبة الحاكمة من الأعضاء الموالين لها و المدعمين لسياستها ، و بذلك تضمن التطابق بين سياساتها و سياسات هذه الدول.

*القوى الدولية قد تشكل قوى ضغط على صانعي السياسة العامة كما يمكنها أن تكون مصدرا لتعبئة الرأي العام العالمي ، مما يدفع بالدول الضعيفة المسيطر عليها إلى انتهاج نماذج و سياسات تتوافق مع توجهات الرأي العام العالمي.

نخلص من عرضنا للفواعل الأساسية السابقة المتدخلة في صنع و رسم السياسات العامة إلى التأكيد على أن درجة مساهمة و تأثير الفواعل السياسية في مثل هذه السياسات يختلف حجمه و مداه من فاعل لآخر ، ويعد هذا الاختلاف انعكاسا مباشرا و فعليا للاختلاف و التباين في أسباب و دوافع تدخل كل فاعل سياسي، و أيضا أساليب التدخل الممنوحة للفاعل و مدى قدرته على استخدامها و توظيفها. كما يمكن إرجاع هذا الاختلاف إلى طبيعة النظام السياسي الذي يعتبر المحدد الفعلي لحجم و قوة أي فاعل سياسي في عملية رسم و صنع السياسة العامة ، ففي النظم المتبنية للديمقراطية بشكل فعلي تشهد مشاركة من أغلب الفواعل السياسية في هذه العملية و لو كان ذلك بدرجات متباينة، أما في النظم غير الديمقراطية فإن المشاركة تقتصر على فاعل أو بعض الفواعل السياسية في ظل تهميش الفواعل الأخرى و منعها من القيام بذلك، كما سنرى في دراسة حالة الجزائر بعد أن ندرس مداخل صنع السياسة العامة.

1-يمكن الرجوع إلى:-جمال مجاهد،الرأي العام و قياسه-الأسس النظرية و المنهجية- (الإسكندرية:دار المعرفة الجامعية،2004) ،ص ص. 148-149.

- بيرتراند بادي ،التنمية السياسية، المرجع السابق،ص.171.