المحاضرة العاشرة: فواعل السياسة العامة

بداءة:

المقصود بالفواعل هم الأفراد أو الجماعات والجهات (الرسمية وغير الرسمية) الذين يشاركون في رسم السياسات العامة بصورة مباشرة وعلية فانه يمكن تقسيم الاطراف التي تشارك في صنع السياسات العامة إلى نوعين رئيسين هما:

أولاً: الجهات الرسمية الحكومية:

وهم الأفراد الذين يخولون الصلاحيات التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العامة، مثل أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والاداريين الآخرين من العاملين في الأجهزة الحكومية، الذين يساهمون في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بطرائق ودرجات متفاوتة، وعليه يمكن تقسيم الأطراف الرسمية إلى الآتي:

❖ الصناع الأساسيون:

1-السلطة التشريعية:

تقوم السلطة التشريعية بدور أساسي في أي نظام سياسي من خلال تشريع القوانين وصنع السياسات، وتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الإرادة الشعبية[1]. وتعد السلطة التشريعية من أهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تضطلع أساساً بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف اوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها في الدولة[2].

مما يمكن التنويه له في هذا المجال أن دول العالم تتباين في كيفية تشكيل السلطة التشريعية، ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسات العامة. فبعضها يأخذ بنظام المجلس (البرلمان) التشريعي الواحد، مثل لبنان وجمهورية مصر العربية وتركيا وروسيا وغيرها، إذ تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد يمثل المواطنين جميعهم والأحزاب السياسية الموجودة في ذلك البلد. والبعض الآخر تأخذ بنظام المجلسين ككندا، بريطانيا، والولايات المتحدة الامريكية.. وفي بريطانيا، مجلس العموم ومجلس اللوردات، وهكذا في الدول الاخرى. كما أنّ بعض الدول موحدة، كفرنسا، وسوريا، وجمهورية مصر العربية، وليبيا، إذ يتألف جهازها التشريعي من مؤسسة واحدة – سواءً كانت تأخذ بنظام المجلس –الواحد أو المجلسين –لها سلطات اصدار اللوائح والتشريعات، والقوانين بما لا يتعارض مع دستور الدولة. والأعراف الإجتماعية السائدة التي لها صفة الدوام والثبات النسبي. وبعضها الآخر فدرالية، أي مكونة من اتحاد أو اندماج مجموعة من الولايات كالولايات المتحدة الأمريكية أو مجموعة من الجمهوريات، كالاتحاد السوفيتي (السابق).

---

[1] علي بن علال، " دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة"، متوفر على الرابط: https://bit.ly/3lrZsGw بتاريخ: 2023/02/15.

[2] وصال نجيب العزاوي، **السياسات العامة: حقل معرفي جديد**. بغداد: مركز الدراسات الدولية بجامعة بغداد، 2001، ص 46.

إذ يتكون جهازها التشريعي من مؤسستين أثنتين هما :المؤسسة الاتحادية، والمؤسسات التشريعية الاقليمية، يختص الاول بصنع السياسات على مستوى الدولة الاتحادية كلها، كما لو كانت دولة موحدة، بينما يختص الثاني بالتشريعات على مستوى الاقاليم أو الولايات، التي يفترض أن تمثل تمثيلاً عادلاً أو متساوياً في المجلس الاول.

ما هو عمل المشرعون في مجال صنع السياسة العامة؟

والإجابة: إنّهم يشرّعون، فهم الذين لديهم السلطة القانونية لإعداد السياسة العامة، ويتجلى كذلك دورهم من خلال[1]:

- التشاور، التباحث والنقاش حول السياسة العامةالمعبرة عن القضايا المعروضة عليهم ومختلف القضايا والقوانين التي تحتاج النظر فيها؛
- البرلمان له دور كبير بحيث أنه يساهم بشكل فعال في رسم السياسة العامة عن طريق لجان التحقيق، المصادقة، النقاش، سحب الثقة من الحكومة ومن اعضاء السلطة التنفيذية(رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء، أعضاء الجهاز الإداري (البيروقراطي).
- تبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينه أو، مواجهة مشكلة معينة[2].

ويرى الباحثان: **عباس حسين جواد الحميري، ارزوقي عباس عبد،** أنّ هناك عدد من الدراسات الحديثة قد اختصّ بمعرفة دور الهيئات التشريعية الأوربية وأهميتها في رسم السياسات العامة، فوجد بأنها متباينة بحسب تباين أنظمتها السياسية، وقوة وسطوة النخب السياسة والأحزاب، وجماعات المصالح، وقدرة السلطة التنفيذية، ومدى تمثيلها لحزب واحد قوي أو عددٍ من الأحزاب المؤتلفة. فمجلس العموم البريطاني، يعد من أضعف المجالس التشريعية قدرة وفعالية في صنع السياسات العامة، بسبب سيطرة حزب الأغلبية الحاكم عليه، وإنّ أغلب أعضائه يشكِّلُون السلطة التنفيذية ويبقى دوره منحصراً في مناقشة تأهيل النخبة وتوظيف أفرادها، على عكس الكونكرس الأمريكي الذي يلعب دوراً رئيساً في رسم السياسات العامة للحكومة الفدرالية من خلال لجانه المتعددة.

2-السلطة التنفيذية:

وتضم الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات واللجان والأجهزة الإدارية الحكومية المتنوعة، التي غالباً ما تضطلع بتنفيذ السياسات العامة، ونصطلح عليهم بالجهاز الإداري أو البيروقراطي، بحيث يتسع أو يضيق حسب طبيعة النظام السياسي، ونوعية الخدمات المقدَّمة.

---

[1] لزهر بن عيسى، « صانعو السياسة العامة (مؤسسات صنعها)»، محاضرات في مقياس تحليل السياسات العامة، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ليسانس جذع مشترك علوم سياسية، الموسم الجامعي: 2012-2013، ص 41.

[2] مليكة بوضياف، « السياسة العامة و صنع القرار»، مطبوعة في مقياس تحليل السياسات العامة، مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية ليسانس جذع مشترك علوم سياسية، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي-الشلف-، الموسم الجامعي: 2018-2019)، ص 43.

وكذلك هم الوزراء ورجال الحكومة ورئيس الدولة الذين يهيمنون على السلطة التنفيذية ولهم اليد الطولى في رسم السياسة[1].

ويرى في هذا الصدد الأستاذ: علي بن علال بأنّه: "لا يمكن إخفاء الدور الهام الذي تلعبه في صنع السياسة العامة، لأنها أصبحت اليوم هي المهيمنة سواء في الدول المتقدمة أو النامية على حد سواء، من خلال تقديم مشاريع قوانين للبرلمان، وهي ذات صلة وثيقة بالسلطتين التشريعية والقضائية، كما تنوب عن البرلمان في تشريع القوانين عن طريق الأوامر والمراسيم، خاصة أثناء العطل البرلمانية، وتقوم بتعيين القضاة، وقد يتدخل الرئيس في أعمال السلطة التنفيذية"[2].

ففي بعض الأنظمة الحكومية الرئاسية يجمع رئيس الجمهورية بين قيادة العملية التنفيذية، وقيادة العملية التشريعية، كما في الكثير من دول العالم النَّامية، كما يتدخل الرئيس الأمريكي في الولايات المتحدة الأمريكية للحيلولة دون تعطيل اقرار بعض البرامج والسياسات العامة من جانب اللجان والقوى الحزبية المتنافسة في الكونكرس الأمريكي، كما أن هناك كثير من اللوائح التي تجيز للرئيس الأمريكي التدخل في صنع السياسات العامة[3]:

- كلائحة التجارة الخارجية التي تخوله سلطات واسعة في رفع الرسوم الجمركية المفروضة على السلع المستوردة او تخفيضها،
- كذلك لائحة الاستقرار الاقتصادي لعام (1870م) التي منحته سلطات واسعة في مراقبة الاسعار منعاً للتضخم؛
- زد على ذلك السلطات والصلاحيات التي منحها الدستور الامريكي للرئيس في مجال السياسات الخارجية والعسكرية، بل لا غرابة اذا قلنا إنَّ السياسات الخارجية الأمريكية هي من صنع الرئيس الأمريكي.

وينطبق هذا الكلام على معظم السياسات الخارجية للدول الأخرى اذ تترك اليد الطولى لرئيس الحكومة في رسم السياسات الخارجية لبلاده، مثل غانا، والعراق وتايلندا، فإنّ للسلطة التنفيذية تأثيرًا أكبر وأشد في صنع السياسة العامة، مقارنة بأية دولة متقدمة[4].

إنّ هيكل صنع السياسات العامة في العديد من الاقطار النامية يعد بسيطًا، وهذا يُبرز دور السلطة التنفيذية إضافة إلى ضعف دور الجماعات العلمية التي لم يتبلور نفوذها لكونها غير مستقلة عن المؤسسات السياسية[5].

---

[1] لزهر بن عيسى، « صانعو السياسة العامة (مؤسسات صنعها)»، مرجع سابق، ص 42.
[2] علي بن علال، " دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة"، مرجع سابق.
[3] جيمس أندرسون، **صنع السياسات العامة**. (تر: عامر الكبيسي)، [د.د.ن]: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، [د.س.ن]، ص 58.
[4] بتصرف عن: جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 59.
[5] المرجع نفسه.

3-السلطة القضائية:

المقصود بها المحاكم سواء كانت على مستوى الدول –كمحكمة التميز في العراق –، أو على مستوى المحافظات أو الأقاليم أو الولايات. وهي تضطلع بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقة الانظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ، وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الاجهزة الحكومية، زيادة على دورها الاساس في تحقيق العدالة، وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة. وللقضاء –مع هذا –دورً مهم في رسم السياسات العامة في بعض الانظمة الحكومية، مثل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية، التي تقوم بمراجعة نصوص اللوائح القانونية عند عرضها عليها لابداء المشورة قبل التصويت عليها في الكونكرس الأمريكي، وقد تقترح تعديلها أو إلغاؤها عند مخالفتها للدستور الفدرالي، أو القوانين النافذة، فالكونكرس يتردد كثيراً عند الخوض في قضايا يتوقع ان يعترض عليها القضاء بحجة عدم شرعيتها او مخالفتها للدستور، ويذكر أن القضاء الامريكي لعب دوراً كبيراً في صنع السياسات الاقتصادية، كقضايا الملكية، والعقود، والعلاقة بين العمال ونقاباتهم من جهة، وأصحاب المصانع من جهة أخرى[1].

وقد حذت بعض الدول كالمانيا الاتحادية، وكندا، وبريطانيا، واستراليا، حذو الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال. أمَّا في الدول النامية، فان للقضاء دوراً محدوداً –أو لا يكاد يظهر– في رسم السياسات العامة[2].

إنَّ رقابة القضاء الفعالة على التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في رسم السياسات العامة أو تنفيذها، يعد صمام الأمان والضمانة الحقيقية إزاء التعسف الإداري، وذلك بإلغاء القرارات الادارية المجحفة التي اتخذتها الجهات المعنية بحق المواطنين، أو التعويض عن الاضرار التي نجمت عنها[3].

يلعب القضاة دورًا كبيرًا في تفسير السياسات العامة من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها أثناء تقديم المشورة سواءً تعلق الأمر بمضمون السياسة أو تطبيقها. وتدخل هذه السلطة في العملية السياسية يرجع إلى عدة أسباب أهمها[4]:

–هي السلطة الوحيدة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات والسياسات العامة، حيث يتم استشارتها حول بعض مشاريع السياسات العامة كالمجلس الدستوري في فرنسا.

–هي بمثابة رقيب قضائي على السياسات العامة بسبب قيامها بالمراجعة الدائمة والمنتظمة للقوانين المعبر عنها لضمان شرعيتها، وتجدر الإشارة هنا إلى أن قيام السلطة القضائية بهذا الإختصاص لا

---

[1] عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، « صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)»، مجلة أهل البيت، العدد01، ص 149.

[2] المرجع نفسه، ص 150.

[3] المرجع نفسه.

[4] نادية بونوة، " دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة- دراسة حالة الجزائر- [1989-2009]"، مذكرة ماجستير، (كلية الحقوق والعلوم السياساية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010)، ص 65.

يكون بمبادرة منها بل انطلاقًا من قيامها بالفصل في المنازعات القائمة بين الأفراد والجماعات وبين أجهزة الدولة.

–تلعب دور الوسيط بين واضع السياسات العامة ومطبقيها، حيث تقوم بعملية التفسير والتوضيح السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة، كما يمنحها هذا القدرة على المطالبة بتغيير الجهات المكلفة بتنفيذ السياسات العامة وتقييمها.

كما أن رقابة القضاء الفعالة على التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في رسم السياسة العامة أو تنفيذها بعد الضمانة الحقيقية إزاء التعسف الإداري، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المجحفة التي اتخذتها الجهات المعنية بحق المواطنين أو التعويض عن الأضرار التي نجمت عنها.

ويختلف تأثير هذه السلطة من نظام لآخر حيث نجد المحاكم الأمريكية تعمل على وضع وتنفيذ الكثير من السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتتدخل لمنع حدوث اختراقات في مقاصد وأهداف السياسات العامة، غير أن ذلك لا ينطبق على الدول النامية حيث يكون هذا التأثير محدود إن لم نقل منعدم[1].

تقتضي الفكرة المثالية في استقلالية القضاء، بوجوب تنظيم القضاء وفقا لقاعدتين أساسيتين هما[2]:

أولا يعتقد أنصار هذه الفكرة انه لا يمكن تحقيق العدالة بأي حال من الأحوال– إذا كان الخصم والحكم شخص أو هيئه واحدة، فهم يرون أن الحكمة في مثل هذه الحالة تفقد كل مظهر من مظاهر الحياد وعدم التحيز، وتصبح مجرد سلاح للاضطهاد والمطاردة.

ثانيا يذهب مويدوا فكرة استقلالية القضاء إلى أنَّه إذا ما أريد لمرفق القضاء أن– يقوم بوظيفته على أتم وجه فإنَّه يتحتم أن يتاح له العمل في جو من الهدوء والأناة والتبصر.

4– الجيش:

هم القادة العسكريون والضباط السامون والجنرالات والعسكريون القدامى وقدامى المحاربين والثوريون والخبراء العسكريون والاستراتيجيون، والذين هم على راس قمة المؤسسات العسكرية ممثلة في وزارات الدفاع الوطني والثكنات العسكرية، والنّواحي العسكرية وقيادات القوات البرية، الجوية والبحرية...إلخ، الذين يضطلعون بمهام الدفاع الوطني وتأمين الحدود الدولاتية ضف إلى ذلك السهر على سلامة واستقرار البلاد[3].

أصبحت مسألة تدخل الجيش في الحياة السياسية صفة لصيقة بمختلف الأنظمة العربية وخاصة دول العالم الثالث، حيث تتدخل المؤسسة العسكرية بصورة أو بأخرى لتشغل جزءاً هاماً في الحياة السياسية،

---

[1] نادية بونوة، مرجع سابق، ص 66.

[2] مليكة بوضياف، مرجع سابق، ص ص 49-50.

[3] لزهر بن عيسى، « أدوات السياسة العامة ومؤشرات نجاحها أو فشلها»، محاضرات في مقياس تحليل السياسات العامة، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ليسانس جذع مشترك علوم سياسية، الموسم الجامعي: 2012-2013، ص 43.

وهو ما أطلق عليه بعض المؤرخين بزرع المؤسسة العسكرية في الحياة المدنية، وتعد المنطقة العربية من بين المناطق التي شهدت تدخل الجيش بصورة كبيرة في الحياة السياسية، حيث لعب فيها الجيش دوراً كبيراً وحاسماً في رسم معالم العملية السياسية[1].

ففي الجزائر مثلا يلعب الجيش دورا محوريا في صناعة القرار السياسي بالجزائر، باعتباره أحد المؤسسات المهمّة في المشهد السياسي للبلاد منذ الاستقلال فخصوصية هذا الجيش تكمن في كونه قد خلق الدولة الجزائرية وليس العكس، أي أن الدولة الجزائرية هي التي أنشأت جيشها، تؤكد هذه الفكرة الباحثة الفرنسية ميراي دوتاي عندما تقول بصفة عامة، أراد الجيش في الجزائر أن يكون مالكا للدولة التي صنعها فهو الشرعية وهو السلطة[2].

ويساهم الجيش في صنع السياسة العامة عن طريق ما يلي[3]:

- الجيش هو من يصنع السياسة الأمنية في الكثير من دول العالم على غرار العالم الثالث وبلدان شمال إفريقيا؛
- هو من يحدد ويصنع السياسة العامة العسكرية؛
- يحدد شروط وكيفيات الالتحاق والانتساب إلى المؤسسات العسكرية (التجنيد والتدريب)؛
- هو من يعلن حالتي الحرب والسلم؛
- هي من تدير الحروب؛
- هي من تمضي معاهدات الصلح وتجريها؛
- تستأثر بسياسة بيع السلاح واستيراده وشراء المعدات العسكرية وتجارته وتسويقه وصنعه، وكذلك صيانة العتاد العسكري؛
- يحافظ على الثوابت والمكتسبات الوطنية (شعار الدولة، العلم، الديانة...إلخ)؛
- يؤثر بوزنه على كافة دواليب السياسة العامة خاصة في دول العالم الثالث؛
- هو من يحدد ميزانية الدفاع الدولاتية.

وأخيرًا فإنّ الجيش أو المؤسسة العسكرية يحسب لها ألف حساب قبل صياغة أي سياسة عامة، من خلال الضغوط التي تمارسها على الصنّاع الرسميون وغير الرسميون، حيث تهدد وقد تصل إلى درجة القتل إذ لديه القدرة على تصفية معارضيه أو زجهم في السجون أو نفيهم.

مثال: المؤسسة العسكرية في تركيا سابقًا والتي كانت تسيطر على دواليب السياسة العامة وحماية العلمانية ومسخ البلاد وتجريدها من الصبغة الإسلامية بل والتضييق على المسلمين في ممارسة شعائرهم.

---

[1] فاطمة صفراوي، " المؤسسة العسكرية وعلاقتها بالسلطة في الوطن العربي: الواقع والمستقبل"، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول:"صناعة المستقبل في السياسات العربية: نحو تفعيل لدور الدراسات المستقبلية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسة، جامعة 08 ماي 1945-قالمة، 08-09 ديسمبر 2018، ص ص 1-2.

[2] موسى قروف، ياسين جرادي، " فواعل صنع السياسة العامة في كل من الجزائر والمغرب"، مجلة المفكر، العدد 02، العدد 07، ص 126.

[3] لزهر بن عيسى، مرجع سابق، ص ص 43-44.

❖ الصنّاع المساعدون:

الجهاز الإداري:

ويعتبر الأستاذ علي بن علال بأنّه: هناك اتفاق عام حول الدور الكبير الذي يقوم به الجهاز البيروقراطي في صياغة ومناقشة السياسات العامة، وذلك لامتلاك الإدارة المعلومات الهامة والكافية عن السياسة، لذا يعبر عنها بـ (ذاكرة الحكومة)، ويقوم الجهاز الإداري بالدور الرقابي، كما فوضت له السلطة التشريعية سلطات واسعة فيما يعرف بالسلطة التقديرية، والتي تعنى أحيانا بصنع القوانين[1].

كما أنَّ المؤسسات البيروقراطية الأخرى، المتمثلة بالأجهزة الإدارية العامة وهيئاتها أو لجانها المتنوعة التي غالباً ما تتدخل في صنع السياسات العامة ومناقشتها، مع دورها الاساس في تنفيذها. بل إنَّ هناك من يعتقد بأن هذه الأجهزة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها (Make or Break)[2]، وذلك مرده إلى كثرة القضايا والمطالب التي تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات المتعلقة بها، ولنقص الخبرة الفنية لأفراد السلطة التشريعية فإنَّهم غالباً ما يفوضون الاجهزة الادارية كثيراً من الصلاحيات اللازمة لرسم السياسات العامة من هذا النوع، واتخاذ قرارات لها مفعول السياسات العامة من حيث التأثير والأهمية والنطاق مثل القضايا المتعلقة بالدفاع، والتلوث، والطرق السريعة، والعلاقات الخارجية، وغيرها[3].

ثانياً: الجهات غير الرسمية (غير الحكومية):

إنَّ عملية رسم السياسات العامة لا تنحصر فقط في مشاركة الجهات والقوى الرسمية، بل هناك جهات اخرى تصنف على انها حكومية (غير رسمية) تشارك هي الاخرى بحظ وافر في التأثير على صانعي السياسات العامة ومنفذيها، ومن هذه الجهات، على سبيل المثال، لا الحصر: الجماعات المصلحية (الضاغطة)، الأحزاب السياسية، المواطنون (الرأي العام)، وفيما يلي توضيح لكيفية تأثير هذه الجهات في صنع السياسات العامة.

1- الجماعات الضاغطة (المصلحية):

تُعرف الجماعات الضاغطة بأنها مجموعة من الأفراد يلتقون في أهداف وصفات أو خصائص معينة يسعون لاحداث التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار تجاه قضاياهم ومطالبهم، وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة، مثل الاتحادات المهنية (اتحاد الصناعات، غرف التجارة، نقابة المحامين...)، نقابات العمال، الجمعيات الاجتماعية والدينية، الشركات، البيوت المالية والاقتصادية، وغيرها.

---

[1] علي بن علال، " دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة"، مرجع سابق.

[2] جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 60.

[3] بتصرف عن: جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 60.

حيث تسعى هذه الجماعات وتعمل على التأثير على عدّة أطراف لصنع القرار والدفع بقضاياها للواجهة ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة أهدافها وتحقيق مصالحها، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمدين من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع راسمي السياسات العامة.

فجماعات المصالح: تسعى إلى التأثير على السياسة العامة بطريقتها، وتلعب دورا هاما في الحياة السياسية، وتحاول إيصال مطالبها وقضاياها من أجل الاسراع في بلورتها في الأجندة السياسية، لذا فإن صانعي السياسة العامة يضطرون إلى المساومة مع هذه الجماعات لإيجاد حلول توفيقية بينهم[1].

إنَّ وجود قنوات مشتركة للاتصال الرسمي وغير الرسمي بين هذه الجماعات وبين راسمي السياسات العامة، يُعد مسالة أساسية لإيصال مطالبهم وقضاياهم بالسرعة والكيفية المطلوبتين واقناعهم بضرورتها، وأهميتها لإدراجها ضمن مشاريع ولوائح السياسات العامة[2].

أمّا أساليب الضغط التي تمارسها هذه الجماعات للتأثير على راسمي السياسات العامة، فإنّها تتباين من نظام سياسي لآخر، حيث يختلف تأثيرها من دولة لأخرى لعد أسباب[3]:

- النظام السياسي ديمقراطي أو غير ديمقراطي؛
- مدى شرعية تلك الجماعات وقانونية تكوينها؛
- الجماعات الأحسن تنظيماً (ذات التنظيم الجيد)، والأوسع حجماً (الحجم الكبير والقاعدة الجماهيرية)، يكون تأثيرها أكثر عمقًا من الجماعات ذات التنظيم الضعيف والهش، كما أنّ كمية الصلابة وحسن الإدارة عوامل فارقة ومهمة؛
- الجماعات الاكثر مواردا" والأفضل قيادة، تضل اكثر تأثيرا "في توجيه كثير من السياسات العامة لصالحها على حساب الجماعات الأخرى الأقل تنظيماً، وسعة، وإمكانيات[4]؛
- المكانة الاجتماعية لهذه الجماعة أو تلك، وتماسك أعضائها، وصلابة العلاقات القائمة، ودرجة المنافسة بين هذه الجماعات؛
- موقف الأجهزة الحكومية من مطالبها؛
- نمط اتخاذ القرارات في النظام السياسي؛
- مدى رضوخ النظام السياسي واستجابته للضغوط الممارسة؛
- وجود من يمثلها لدى الجهات الرسمية عند مناقشتها للوائح ومشاريع السياسات العامة[5]؛

كما ويظهر تأثيرها في صنع السياسة العامة من خلال[6]:

- كفاءة وقدرة الأشخاص المنتمين إلى هاته الجماعات؛

---

[1] علي بن علال، " دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة"، مرجع سابق.
[2] عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص 151.
[3] لزهر بن عيسى، مرجع سابق، ص ص 45.
[4] عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص 151.
[5] المرجع نفسه.
[6] لزهر بن عيسى، مرجع سابق، ص ص 45.

- الضغط على النظام بصورة غير مباشرة عن طريق ضغطها على الوزراء، النواب أو المدراء؛
- امتلاكها للأموال (الموارد المادية لهذه الجماعات) والمصادر الهامة للتأثير على صانعي السياسة الرسمية (الانتخابات، أعضاء البرلمان) مثلما يقوم به اللّوبي الصهيوني في الو.م.أ AIPAC؛
- التأثير على الرأي العام واستمالته للضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالحها أو تحييده على الأقل لتمرير مشاريعها بدون معارضة تذكر كالضغط على الرئيس الأمريكي من طرف شركات السلاح في عهد كلينتون لضرب العراق بسبب فضيحة المتدربة في البيت الأبيض مونيكا لوينسكي؛
- تماسك أعضائها وانسجامها من خلال مهارة قادتها وحضور أو غياب الجماعات المنافسة؛
- حجم وقوة التأثير على الرأي العام، واستمالته للضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالحها، أو تحييده على الأقل لإمرار مشاريعها بدون معارضة تذكر[1]؛

ونتيجة لما سبق، يتّضح أثرها الواضح في اتخاذ القرارات لصالحها، زيادة على إسهام جماعات المصالح في بلورة المطالب وتجميعها وإيصالها وطرح البدائل للسياسات العامة المتعلقة بها، كما يقومون بتزويد المنفذين بالمعلومات الواقعية عن موضوعاتهم، خصوصاً حين تكون الموضوعات ذات طبيعة فنية، وبهذه الطريقة فانهم يسهمون في ترشيد السياسات العامة المرسومة، وتمثل الجماعات المهنية والنقابية أقوى أنواع جماعات الضغط والمصالح في الدول النامية بالمقارنة مع الجماعات التي تمثل قضايا عامة مثل البيئة وغيرها.

2-الاحزاب السياسية:

الأحزاب السياسية تمثل إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا أحد قنوات الاتصال السياسي، فهي التي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة، وتعمل على تحقيقها من قبل الحكومة، بفعل الضغط الذي تمارسه على صناع السياسة العامة، كما تهمل على نقل سياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين، وتسعى إلى تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها، إما دعما وتأييدا، وإما مواجهة ورفضا[2].

يعرف الحزب بانه " تنظيم سياسي له صفة العمومية والدوام، وله برنامج يسعى بمقتضاه للوصول الى السلطة، (كما عرف بأنّه: مجموعة من الأفراد تربط بينهم روابط معينة، ومصالح مشتركة، ويهدفون الوصول الى السلطة او المشاركة فيها. وعلى هذا فالحزب السياسي منظمة غير رسمية تنشأ في الوسط الاجتماعي باتفاق مجموعة من الأفراد في ظرف، وزمن معينين، لتحقيق مجموعة من الاهداف من بينها استلام القيادة السياسية في المجتمع أو المشاركة فيها. وغالباً ما توجد في معظم الانظمة السياسية السائدة

---

[1] عباس حسين جواد، أرزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص 151.

[2] علي بن علال، " دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة"، مرجع سابق.

في البلدان مهما كانت الابديولوجية الفكرية التي تؤمن بها مجموعتان من الاحزاب (حزبان أو أكثر)، المجموعة الاولى: تقود السلطة السياسة في البلاد، والمجموعة الثانية: خارج السلطة السياسة (معارضة)، تتعقب خطوات المجموعة الاولى وتحصي عليها اخطاءها، بهدف تأليب الرأي العام ضدها، تمهيداً لكسب التاييد الجماهيري وحشده لمساندتها، ومؤازرة افكارها وبرامجها التي غالباً ما تعرضها في وسائل الاعلام العامة او الخاصة بها، وفي اثناء الحملات الانتخابية المتنوعة. هذا ما يخص الانظمة ذات التعددية الحزبية مثل: فرنسا، لبنان، الهند، الباكستان، الأرجنتين، كندا، وألمانيا الإتحادية، وغيرها[1].

أمَّا في الدول التي لا تؤمن بتعدد الاحزاب السياسية، وهي الدول ذات الحزب الواحد، كالصين، والاتحاد السوفيتي (السابق)، وبعض الدول النامية الاخرى التي حذت حذوها، فانها تمتاز بسيطرة ذلك الحزب على كافة السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). وبالتالي فهو الذي يوجه هذه السلطات ويصنع السياسات العامة وينفذها. ولكن هذا لا يعني أنّ هذه الدول تخلو من التجمعات أو الأحزاب الأخرى التي تعمل بصورة سرية للتأثير في الرأي العام بالاتجاه الذي يخدم مصالحها. ويشكل عامل ضغط على الحكومة لتلبية بعض المطالب والقضايا التي تنادي بها هذه الاحزاب المعبرة عن المصلحة العامة في معظم الاحيان[2].

إن دور الأحزاب السياسية في صناعة السياسة العامة يبرز من خلال[3]:

- ❖ التعبير عن اهتمامات الناس والمطالب العامة والعمل على تحقيقها من خلال الحكومة، مثل ما يقوم به الحزب الديمقراطي الأمريكي الذي يحظى بتأييد واسع من سكان المدن الكبرى والعمال والأقليات؛
- ❖ تؤدي مجموعة مختلفة من الوظائف في النظام السياسي، منها التعبير عن الرأي العام، وتوفير قدر من المشاركة في رسم السياسات العامة إذ أنَّها تقوم بتجميع وبلورة المصالح وإعادة صياغتها لتصل لصانع القرار الرسمي؛
- ❖ بلورة المطالب والقضايا العامة التي تناقش عند رسم السياسات العامة، واثارة الرأي العام حولها، ومحاولة اقناع المواطنين بتبني المواقف التي تتخذها هذه الاحزاب للضغط على الحكومة؛
- ❖ هي وسيلة من وسائل الرقابة السياسة على النشاط الحكومي؛
- ❖ إنَّ الأحزاب السياسية سواء كانت خارج السلطة ام داخلها تقوم بدور المراقب بعضها على البعض الآخر؛

---

[1] عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص 152.
[2] المرجع نفسه.
[3] لزهر بن عيسى، مرجع سابق، ص 46.

- ❖ أحزاب المعارضة تترصد حركة الحكومة وكيفية صنعها للسياسات العامة، وتنفيذها. بينما تقوم الأحزاب الحاكمة بشرح سياسات الحكومة ومواقفها، والدفاع عنها، والعمل على اقناع الرأي العام بصحتها، وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة؛
- ❖ تبني سياسات لها دعم شعبي عريض وتجنب عزل المجموعات المؤثرة على سياساتهم؛
- ❖ أما الشكل الاخر للتأثير في صنع السياسات العامة، فهو عندما تستلم هذه الاحزاب زمام السلطة، او مقاليد الحكم، فانها تقوم بتشكيل السلطة او تجديد بنيتها او تغيرها، وتحديد مساراتها وتوجيه عملية رسم السياسات العامة طبقاً للفلسفة التي تتبناها والتوجهات الفكرية التي تؤمن بها.

وخلاصة القول، فإنّ الاحزاب السياسية تمتلك القدرة على التأثير في رسم السياسات العامة سواءً أكانت خارج السلطة أم داخلها، فعندما تكون خارجها، فانها تقوم بدور المدافع عن مصالح الجماهير الواسعة ومحاولة ايصالها الى اسماع صانعي السياسات العامة من خلال الضغط الجماهيري لتأخذ طريقها الى اسبقيات هؤلاء. اما عندما تكون داخل السلطة، سواء أكانت قائدة بمفردها للعملية السياسية المؤتلفة، كما يحصل في معظم البلدان الديمقراطية التي تأخذ بالتعددية الحزبية، كتركيا او الهند، وغيرها، فان هذه الاحزاب تمارس التأثير في صنع السياسات العامة من خلال قيادتها للسلطات الثلاث –كما اسلفنا سابقاً – وينطبق هذا القول على الدول ذات الحزب الواحد كالصين، والاتحاد السوفيتي(سابقًا)[1].

ملاحظة: يمكننا التفرقة بين الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة في كون الأحزاب السياسية تتميز عن الجماعات المصلحية (الضاغطة) بتبنيها ومناصرتها للمواقف والسياسات التي تتسم بالنفع العام او الشمولي والتي تشكل في مجموعها مطالب شعبية عامّة لا تتميز بالفئوية. بينما تهتم الجماعات المصلحية بالقضايا الصغيرة المتعلقة بمصالح أعضائها الخاصة والضيقة.

3- الرأي العام (المواطنون):

يبقى صوت المواطن ورغباته هما الفيصل في اختيار السياسات العامة، فلمطالب ورغبات الأفراد (المواطنين) مكانةً وموقفاً مؤثراً في رسم السياسات العامة حتى في المجتمعات التسلطية أو الديكتاتورية التي لا تهتم بالمشاركة الشعبية.

ففي القرون الوسطى كانت الدول التقليدية على الرغم من أنظمتها المستبدة تحرص على سماع اصوات المواطنين وتلبية بعض مطالبهم لتقليل النقمة بين صفوفهم، والتخفيف من عدم الارتياح عندهم كما أن النظام في الاتحاد السوفيتي(السابق) لم يهمل جميع المطالب الفردية للمواطنين، بل كان يحرص على الاستجابة لبعض القضايا والمطالب لهذه المجموعة من المواطنين أو تلك، فحرصه على الاستجابة

[1] عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص 153.

لمطالب المستهلكين وترجمتها في سياسات الانتاج في السنوات الأخيرة التي سبقت انهياره، ما هو إلَّا دليل على استجابة الانظمة مهما كان شكلها للراي العام ولو بدرجات وكيفيات متفاوتة[1].

إنّ تأثير الرأي العام في صياغة السياسات العامة، من خلال ما سبق يمكن أن يظهر في الآتي:

- ✓ تطور واتساع رقع التفاعل بين الجماعات والاتصال فيما بينها، وتتحول القضية من فردية أو محلية إلى تمثيلها لشريحة كبيرة في الدولة وتتحول إلى قضية رأي عام؛
- ✓ الاحتجاج المباشر عن طريق الكتابة، وعن طريق الإذاعة والتلفزيون وهذا الأمر مرتبط بدرجة حريته داخل النظام السياسي[2]؛
- ✓ يحاول فرض الراي العام منطقه على النشاطات والتصرفات الحكومية من قيود أو حدود أو مساحات مقبولة في رسم وتنفيذ السياسات العامة؛
- ✓ يعتقد (الموند) أنَّ الرأي العام يشارك في رسم السياسات العامة في المجتمعات الديقراطية، وذلك بوضع قيم ومعايير وتوقعات للسياسات العامة؛
- ✓ في عصر مواقع التواصل الاجتماعي، وهيمنة طرق الاتصال غير الكلاسيكية، أصبح للرأي العام وزن لدى صانعو السياسات العامة الرسميين من خلال الخوف الذي يسيطر على بعض منهم وكذلك على منفذيها من اتخاذ قرارات، مواقف أو برامج يتوقع أن لا تحظى بتأييد أو مساندة الرأي العام؛
- ✓ تتبنى الأحزاب السياسية الكثير من طروحات الرأي العام من أجل كسب تأييدها مستقبلًا؛
- ✓ للأنشطة العلمية والفكرية لبعض المفكرين وعلماء الاجتماع والاقتصاد والسياسة،وغيرهم الاثر البالغ في توجهات وقرارات راسمي السياسات العامة عند قيامهم بصياغتها واتخاذ القرارات المتنوعة بشأنها، ويرى جيمس أندرسون أنّ ما فعله مارت لوثر كينع عام 1960 في مجال الحقوق المدنية هو والدكتور فرانسيس في 1930 في مجال الضمان الاجتماعي ثاوشند يعد أمثلة بارزة ومؤكدة على الدور الفعال للأفراد[3].

4- وسائل الإعلام: تلعب دورا مهما في عملية صنع السياسة العامة من خلال الاهتمامات والمطالب وإيصالها من المواطنين إلى السلطة، بحيث يكون لها تأثير قوي بدءا من تحديد المشكلة وتغطيتها للأحداث، فتقوم بإثارة اهتمام الجمهور وصانعي السياسة العامة أثناء حدوثها[4].

5- القطاع الخاص[5]:

---

[1] عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص ص 153-154، نقلًا عن: جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص 268.
[2] لزهر بن عيسى، مرجع سابق، ص 47.
[3] بتصرف عن: جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 69.
[4] علي بن علال، " دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة"، مرجع سابق.
[5] المرجع نفسه.

يمكن القول أن القطاع الخاص عبارة عن مجموعة من المؤسسات التي ينشؤها أرفد أو جماعات بمبادرة فردية، وتكون هذه المؤسسات حرة ومستقلة ماليا ومهنيا عن القطاع العام أو الحكومة، والهدف من إنشاء هذه المؤسسات هو تحقيق الربح وخدمة مصالح أفراد وجماعات معينة، بحيث تنشط هذه المؤسسات في مجالات تنموية واجتماعية واقتصادية متنوعة.

ويمكن إرجاع سبب التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلى التخفيف من الأعباء الملقاة على كاهل الدولة في إدارة الوحدات الاقتصادية، ومواجهة مشاكل نقص السيولة والتضخم وتفاقم المديونية، وكذلك فتح باب المنافسة ومزيد من الكفاءة والفعالية.

وللقطاع الخاص دور هام في التوجيه والتأثير على عملية صنع السياسات العامة، فالنقابات العمالية ورجال الأعمال مثلا يتسمان بدرجة عالية من الفعالية، ناتجة عن استقلالها المالي والإداري وتجانس مصالح أعضائها مع قدرة هذه الجماعة على توفير قنوات اتصال تؤثر على صانع القرار لتحقيق مصالحها أو لتبني سياسة معينة.

إنّ دائرة المؤثرين في رسم السياسات العامة قد لا تنحصر في الاطراف أو الجهات الداخلية المذكورة في اعلاه (الجهات الرسمية وغير الرسمية) بل قد تتسع لتشمل اطرافاً خارجية، سواءً أكانت منظمات دولية، كالامم المتحدة، مجلس الامن الدولي، البنك الدولي للتنمية والاعمار، منظمة البلدان المصدرة للنفط (اوبك)، منظمة الطاقة الذرية، وغيرها، ام اتحادات دولية، كالاتحاد الاوربي، مجلس الجامعة العربية او دولة واحدة ذات قوة اقتصادية وعسكرية متفوقة. ومن الامثلة على تأثير هذه الجهات، سياسة الاصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية بتأثير من الاتحاد الأوربي بوصفها من شروط انضمام تركيا إلى عضويته، والتغير الذي أحدثته الولايات المتحدة الامريكية وحلفاؤها في أفغانستان والعراق بالقوة العسكرية، وتحديد السياسات المتعلقة بانتاج النفط واسعاره بالنسبة للدول المنتجة للنفط الاعضاء في منظمة (الاوبك)، والسياسات التي فرضت على ألمانيا الغربية، واليابان في مجال قواتها المسلحة بعد انتصار الحلفاء عليها في الحرب العالمية الثانية، وغير ذلك كثير.[1]

[1] عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص ص 155.