



قسم العلوم السياسية

السياسة العامة واداء النظام السياسي دراسة في
البنية والأنماط

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص سياسات عامة

إشراف الأستاذ:
-د. بن علال علي

إعداد الطالب :
- علمي الحواس
- بداوي جلول

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. كاس عبد القادر
-د/أ. بن علال علي
-د/أ. بعيطيش يوسف

الموسم الجامعي 2019/2020



شكر وتقدير

نشكر الله سبحانه وتعالى الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل فهو
القائل (لئن شكرتم لأزيدنكم)

وهو القائل (أن أشكر لي ولوالدي وإلي المصير) والصلاة
والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه
وسلم وعلى أهل بيته وأصحابه أجمعين

كما نتقدم بجزيل الشكر والتقدير للأستاذ المشرف بن علال
علي الذي أعاننا بتوجيهاته و أفادنا بها في هذا العمل.

كما نتوجه بالشكر لأساتذة العلوم السياسية الذين درسوني في
مسار الماجستير .

كما نتقدم بالشكر المسبق لأعضاء لجنة المناقشة على لقبولهم
مناقشة المذكرة وتقييمها.

فلهم جميعا جزيل الشكر ونسأل الله تعالى أن يجزيهم عنا خير
الجزاء.

إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى من يسرلي طريق العلم وعلماي
حب العمل والصبر والمثابرة - الوالدين الكريمين أطال الله
في عمرهما

إلى من بحق أهل الوفاء ومنبع الأخاء "إخوتي وأخواتي

إلى كل أفراد عائلتي

إلى أصدقائي الأعزاء

إلى أساتذتي الكرام

إلى من يناضلون من أجل أن تحيي قضيتهم العادلة

إلى كل من أحب القدس وفلسطين .

بداوي جلول

إهداء

أهدي عملي هذا الى روح أبي الطاهرة أسأل الله
تعالى أن يدخله جنات الخلود وإلى والدتي الكريمة أمها

الله بالعمر المديد والصحة والعافية

وإلى أخوتي وأخواتي وإلى الأسرة الصغيرة الزوجة

والأبناء

إلى الأساتذة الكرام والأصدقاء الأعزاء .

علمي الحواس

مقدمة

في ظل التطورات الحاصلة في العالم وظهور العديد من المشاكل المختلفة في مختلف الدول والأنظمة السياسية ما استدعى حل تلك المشاكل التي تمس المواطنين والإستجابة لمختلف مطالبهم من أجل تحقيق أهدافهم ضمن خطط وبرامج متكاملة أو ما يعرف بالسياسات العامة، وتختلف عملية صنع السياسات العامة باختلاف طبيعة النظام السياسي بالإضافة إلى الإمكانيات والموارد المادية والبشرية للدولة وتتطوي هذه العملية أي صنع السياسة العامة على عدة خصائص وتتم بمراحل مختلفة في طبيعتها وحدتها وتعقيدها من دولة لأخرى وفقا لعوامل أهمها النظام السياسي ونظام الحكم.

ففي النظم البسيطة القديمة تحدد السياسة العامة على هيئة مجلس يمثل الأعيان وكبار السن في هيئة مجلس يتخذ القرارات في ضوء معايير وعادات وتقاليد المجتمع والقرية والقبيلة ، وتميزت الإبراطوريات بوجود بناء متخصص في إعداد هذه السياسات ، وفي النظم الملكية ضمنت أبنية صنع السياسات الملوك واعوانهم وشهد القرن التاسع عشر ظهور الأحزاب وازدياد دور الجماهير في الحياة السياسية وهذان العاملان مهذا لظهور نمط صنع السياسات عن طريق الوزراء والبرلمان والهيئات المنتخبة .

ودراسة العلاقة بين النظام السياسي والسياسة العامة تتحدد من من خلال معرفة أدوار المؤسسات والبنى المكونة للنظام السياسي الرسمية والغير رسمية في صنع السياسات العامة فالسياسات العامة من حيث الرسم والتنفيذ والتقييم هي نتاج أداء تلك المؤسسات ، وعلى ضوء ذلك الأداء تتوقف درجة نجاح السياسات العامة في تحقيق أهداف ومتطلبات المصلحة العامة ، وبالتالي فإن النجاح أو الفشل في تحقيق تلك المتطلبات هو الذي يظهر تباين الأنظمة السياسية في كيفية أداء مؤسساتها عند صنع وتنفيذ السياسة العامة.

وتختلف الأنظمة السياسية في بنيتها وأنماطها ، فمن حيث البنية يتكون النظام السياسي في معظم الدول والأنظمة الحديثة من مجموعة مكونات رسمية وغير رسمية ، رسمية نعني بها الدستور والسلطات الثلاث ، وغير رسمية الأحزاب والجماعات الضاغطة وغيرها من تنظمات المجتمع المدني أما من حيث النمط فهناك عدة أنماط من الأنظمة السياسية كل نمط له خصوصيته الى أن معظم الأنظمة السياسية تصب في نموذجين رئيسيين من الأنظمة التي تحوي مجموعة من الدول في العالم ، أنظمة سياسية متقدمة ديمقراطية وأنظمة نامية غير ديمقراطية والجزء الأكبر من دولها دول ديكتاتورية أو دول ديمقراطية شكلية وفي جوهرها شمولية فردية ، هذه البنى والأنماط المختلفة من الأنظمة السياسية، يؤدي الى نماذج مختلفة في أدائها للسياسات العامة وهذا ما يحكم دراسة هذه الأنظمة السياسية وتركيبها وأنماطها وتأثيره على أداء السياسات العامة.

إن عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة تعد عملية جوهرية في إطار أداء النظام السياسي ، بمعنى أن صانع القرار هو الرابط والقاسم المشترك بين النظم السياسية والسياسات العامة ، وصانع القرار يختلف باختلاف أنماط النظم السياسية.

أهمية الموضوع:

تكتسي دراسة السياسة العامة أهمية بالغة لدى الباحثين والدارسين في مجال العلوم السياسية وحقل السياسات المقارنة بشكل خاص، وذلك من خلال :

- 1) المقارنة بين أداء الأنظمة السياسية المختلفة وما هو النمط الجيد من الأنظمة.
- 2) إعطاء النمط الجيد من الأنظمة السياسية الذي يجب على الدول النامية أن تأخذ به عند أداء السياسة العامة .
- 3) دراسة عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة على مستوى الدول الديمقراطية المتقدمة والإستفادة منها في أدائها للسياسات العامة من خلال مؤسساتها الرسمية وغير رسمية وأخذ التجربة الى الدول الغير ديمقراطية النامية لإصلاح مؤسساتها.

مبررات موضوعية

1) النقص الواضح الذي تعانيه مكتبة العلوم السياسية في مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بحقل السياسات العامة ، بالإضافة الى محدودية الدراسات العربية مع الدراسات الغربية .

2) إثراء الرصيد المعرفي والعلمي في مجال السياسة العامة والدراسات الأكاديمية بما يخدم الواقع السياسي والاجتماعي والإقتصادي للدول النامية والجزائر دولة من هذه الدول ونظامها السياسي يحتاج الى مجموعة من الإصلاحات .

مبررات ذاتية

1) الرغبة في الاطلاع المعمق بموضوع النظام السياسي والسياسات العامة وما يحدث من تغيرات وتحولات على مستوى الأنظمة السياسية في العالم وبالأخص الدول النامية والجزائر جزء منها .

2) نتيجة رغبة شخصية في إثراء الجانب المعرفي والمعلوماتي حول الموضوع والإجابة عن التساؤلات حول أسباب فشل السياسات العامة في البلدان النامية رغم وجود الثروات والبشرية والمادية ، وابرار عيوب الأنظمة الغير ديمقراطية التسلطية الدكتاتورية وتأثيرها على أداء السياسات العامة.

أهداف الدراسة :

إن الغاية من هذه الدراسة تحقيق أهداف عدة يمكن حصرها في ما يلي:

- 1) محاولة إثراء المجال المعرفي لموضوع السياسة العامة والنظام السياسي .
- 2) محاولة الكشف عن العلاقة بين الأنظمة الديمقراطية المتقدمة ودور مؤسساتها الرسمية والغير رسمية وأدائها للسياسات العامة، والأنظمة الغير ديمقراطية للدول النامية وأدائها للسياسة العامة، والتحديات التي تواجه الدول النامية .

إشكالية البحث:

كيف يؤثر نمط وبنية النظام السياسي على أداء مؤسساته في صنع وتنفيذ السياسة العامة؟

الأسئلة الفرعية :

ما هو مفهوم السياسة العامة والنظام السياسي ؟ وكيف يقوم النظام السياسي بصنع السياسة العامة وتنفيذها ؟

أي دور تؤديه المؤسسات الرسمية والغير الرسمية في الأنظمة الديمقراطية المتقدمة والأنظمة الغير الديمقراطية النامية في أدائها في صنع وتنفيذ السياسة العامة؟

إلى أي حد يمكن لنمط وبنية النظام السياسي أن تؤثر على الأداء الجيد للسياسة العامة ؟

فرضيات الدراسة :

للإجابة على الإشكالية المطروحة في هذه الدراسة نطرح فرضية رئيسية وثلاث فرضيات فرعية وهي :

الفرضية الرئيسة :

كلما كانت الأنظمة السياسية أكثر ديمقراطية وتشاركية كلما كان أداء مؤسساتها الرسمية والغير رسمية للسياسات العامة ناجحاً.

الفرضيات الفرعية :

عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة تعد عملية جوهرية في اطار أداء النظام السياسي وهي نتاج لمؤسساته الرسمية والغير رسمية.

النظم السياسية المختلفة من حيث البنية " مؤسسات رسمية و غير رسمية " والأنماط "ديمقراطية غير ديمقراطية تنتج سياسات عامة مختلفة من حيث النجاح والفشل.

نمط النظام السياسي ديمقراطي و غير ديمقراطي وتركيب مؤسساته عامل مهم في أدائه الناجح للسياسات العامة.

حدود ومجال الدراسة :

تتخصر حدود الدراسة في المجالين التاليين :

- **المجال المكاني :** دراسة موضوع الأنظمة السياسية وصنع السياسة العامة في مجال الدول الديمقراطية المتقدمة والدول الغير ديمقراطية النامية .

- **المجال الزماني :** تشمل الفترات بعد تشكل الأنظمة السياسية الحديثة والذي نتج عنه مجموعة الأنظمة السياسية المتقدمة الديمقراطية والأنظمة السياسية النامية الغير ديمقراطية وبالأخص الفترات الحالية التي برز فيها تخصص السياسة العامة وزدادت أهميته إلى يومنا هذا .

الدراسات السابقة:

لقد إعتدنا في بحثنا على بعض الأدبيات السابقة من أهمها :

كتاب " صنع السياسة العامة " للمفكر "جيمس أندرسون" ، والذي قام عامر خضر الكبيسي بترجمته الى اللغة العربية، كتاب السياسية العامة منظور كلي في البنية والتحليل ، "للكاتب خليفة الفهداوي ، اذ يعتبر الكتاب من أهم المؤلفات العربية لسياسات العامة .

كتاب النظم السياسية في العالم المعاصر لسعاد الشرقاوي وكتاب النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة لكاتبه الدكتور ثامر كمال محمد الخزرجي بحيث يحوي الكتاب جانب مهم من تصنيف الأنظمة السياسية والمؤسسات السياسية الرسمية والغير رسمية وكتاب النظام السياسي والسياسة العامة دراسة في دور المؤسسات الرسمية والغير الرسمية في الدول النامية والمتقدمة للكاتبين مها عبد اللطيف الحديثي وعدنان الخفاجي .

أما المذكرات التي تم الاستعانة بها في المدخل النظري واهمها مذكرة ماجستير بعنوان " إبتسام قرقاح ،(دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر،1998- 2009) ، وبحيث تناولت الدراسة السياسة العامة كدخل نظري

ودور الفواعل غير الرسية في صنعها في الجزائر، ومذكرة ، أثر الثقافة السياسية على أداء النظام السياسي دراسة حالة الجزائر لروابي رزيقة تناولت كمدخل نظري النظام السياسي وهذا مايهنا في دراستنا.

الإطار النظري :

أولا : المداخل النظرية

- المدخل النظري : إرتبط هذا المدخل في علم السياسة بأعمال "ديفيد أستون DAVID EASTON" حيث رأى أن التفاعلات السياسية في المجتمع تشكل نظام سلوك بيئي ، ومنه إعتبر النظام السياسي نسقا أو مجموعة من المتغيرات المعتمدة على بعضها البعض والمتفاعلة فيما بينها .

- المدخل البنائي الوظيفي : يحدد غبريال ألموند " GABRIL ALMOND " ثلاث مستويات يمكن أن يصنف على أساسها الوظائف التي يقوم بها أي نظام سياسي ، ومايهنا هو فيما يتعلق بالمستوى الأخير للسياسة العامة أو مستوى الصنع والتنفيذ ، فهو يحددها في خمس مراحل هي : إقرار السياسة العامة ، تنفيذ السياسة العامة ، مخرجات السياسة العامة ، تحديد النتائج المترتبة على تنفيذ السياسة العامة ، والتغذية العكسية .

المقاربات المنهجية :

- المقربب المؤسساتاتي : ينظر هذا المقربب الى أن المؤسسات هي التي تنتج السياسة العامة وتؤثر بشكل كبير على العملية السياسية لأي نظام سياسي .

- إقتربب صنع القرار : يساعد هذا الإقتربب في عملية التحليل خاصة وأن السياسة العامة التي تصدر عن النظام السياسي ما هي إلا عملية إختيار بديل من البدائل المطروحة أمام صانع القرار وفهم الفواعل التي تدخل في صنع السياسة العامة في الدول الديمقراطية المتقدمة والدول الغير ديمقراطية النامية.

المناهج :

- **المنهج الوصفي التحليلي** : لأنه الأنسب في مجال الدراسات والظواهر الاجتماعية السياسية ، والذي يقوم على دراسة الظاهرة كما توجد في الواقع ويهتم بوصفها وصفا دقيقا وتحليها وتفسيرها من أجل إستخلاص أهم النتائج التي يمكن الوصول إليها.

- **المنهج التاريخي** : "لا يكتفي بسرد الوقائع وتكديسها ولكنه يقدم تصوره للظروف والمحيط الذي يتحكم في ميلاد الظواهر واندثارها"¹ ، وانطلاقا من هذا إستخدمنا المنهج التاريخي لتتبع مراحل تطور الأنظمة السياسية والسياسات العامة والأداء السياسي لها في مختلف المراحل (ومن خلا هذا المنهج تكون للباحث القدرة التفسيرية وهذا لاعطاء صورة حقيقية عن موضوع البحث)².

- **المنهج المقارن** : يقوم هذا المنهج على مقارنة الظواهر مع بعضها البعض من حيث أوجه الشبه وأجه الإختلاف بغرض الوصول إلى العوامل المسببة لظاهرة معينة. وفي موضوعنا هذا يتم المقارنة بين الأنظمة المختلفة وبالأخص، المقارنة بين الأنظمة السياسية الديمقراطية المتقدمة والأنظمة النامية الغير ديمقراطية وأدائها للسياسات العامة ومنه معرفة نواحي التقصير والتوجه للإصلاح .

مفاهيم الدراسة : تعتبر المفاهيم من العناصر الأساسية في أي دراسة والتي يتوجب علينا تحديدها وتحيدها عن غيرها من المفاهيم ومن أهمها :

¹ مريس أنجرس ، منهجية البحث العلمي في العلوم الإنسانية : ترجمة بوزيد صحراوي ، كمال

بوشرف ، سعيد سعدون ، الجزائر: دار القصبية ، 2005، ص 98.

² محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي ، ط4، الجزائر : دار هومة ، 2002، ص56.

- **الأداء** : يشير إلى درجة تحقيق الوظائف وإتمام المهام ، وهو يعكس الكيفية التي يحقق بها النظام السياسي ، متطلباته ووظائفه ويشير إلى تحويل مدخلات السياسة العامة من قبل النظام السياسي إلى مخرجات.

- **البنية** : البنية هي من الفعل الثلاثي بنى، أي شيد وجاء في لسان العرب لبن منظور، البنية والبنية : ما بنيته وهو البنى والبنى ، البنية الهيئة التي بنيت عليها ، وفلان صحيح البنية أو الفطرة وفي الحديث الشريف " بني الإسلام على خمس " فهو يعني الهيكل والأركان والأساسيات الثابتة.¹

أما المعاجم الفرنسية فقد وردت بسم النظام (ordre) التركيب (constitution) والهيكل (forme) وحسب جورج مونان " فإن كلمة بنية لا تغادر معناها الصريح المتمثل في البناء والتشيد، ، فالبنية موضوع منظم له صورته الخاصة تتحدد على ما عادها من خلال علقته بغيرها من الكلمات،² ونخلص أن البنية عندما تربط بالنظام السياسي تدل على أنه مجموعة مركبة من العناصر والعلاقات المترابطة والمنسجمة والمتداخلة فيما بينها.

³- **الأنماط : (PATTERNS)** النمط في موقع قاموس ومعجم المعاني جمع أنماط⁴ وهو جماعة من الناس أمرهم واحد وفي سياق الحديث الشريف "خير هذه الأمة النمط الأوسط يلحق بهم التالي ويرجع لهم الغالي"⁵ ، وفي معجم اللغة العربية المعاصرة الطريقة والأسلوب أو مذهب مميز لفرد أو الجماعة مثال " كلامه على نمط واحد " " هم على نمط واحد متشابهون " وعرفه أحمد عزت راجح أن النمط

¹ ابن منظور ، لسان العرب ، جذر بنى ، ج 15 ، بيروت، دار إحياء التراث العربي، ص. 93- 94.

² جورج مونان، مدخل على الألسنة ، ترجمة الطيب البكوش، ب ب ن: منشورات سعيدان، 1994، ص.80.

³ أحلام خليل عبد الرحمان نتيل ، (الأنماط السياسية وإنعكاسها على التغيير السياسي والتحويلات الديمقراطية في الوطن العربي)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، كلية الأقتصاد والعلوم الإدارية ، جامعة الأزهر غزة ، 2014، ص. 8- 9.

يعرف بالفئة أو الصنف من الأفراد يشاركون في نفس الصفات العامة ، إذن الأنماط تعني الأنواع والأصناف التي تشترك في نفس الخصائص وهذا ما يهتمنا في دراستنا بتحديد أنماط وأصناف الأنظمة السياسية المختلفة الديمقراطية والغير ديمقراطية وأدائها للسياسات العامة.

- **الدول الديمقراطية :** هي الدول التي يتشكل النظام والسلطة فيها عن طريق الشعب بشكل مباشر أو غير مباشر ، فالشعب يحكم نفسه بنفسه وهو مصدر السلطات في الدولة وأساس الحكم ، أو حكم الأكثرية عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة لمدة محددة .

- **الدول الغير ديمقراطية :** هي الدول التي تتشكل أنظمتها من عدة أنماط أو أنواع من أنظمة الحكم ، الحكم الدكتاتوري سواء ملكي فردي أو حكم جمهوري بدمقراطية شكلية تزور فيها الانتخابات وتقيد فيها المعارضة والحريات ، كما تشمل الدول التي تسيطر على أنظمتها الأنظمة العسكرية بشكل مباشر عن طريق الانقلابات أو غير مباشر عن طريق الواجهة المدنية المتحكم فيها .

- **الدول المتقدمة :** هي مجموعة الدول التي حققت تقدما في المجال الإقتصادي والإنتاجي تتميز بالتنوع في الإنتاج والتصدير والإبتكار وإرتفاع مستوى المعيشة والتنمية وإرتفاع الناتج القومي الإجمالي والدخل الفردي.

- **الدول النامية :** هي الدول التي تحاول التقدم و النمو لا تزال ضعيفة في المجال الإقتصادي تعاني من نقص الإنتاج والإعتماد على المورد الواحد ، وضعف التصدير والإبتكار وإنخفاض الناتج القومي والدخل الفردي والتنمية

خطة الدراسة : محاولة منا لتغطية جوانب الموضوع قمنا بتقسيم الدراسة إلى فصلين رئيسيين من أجل إجاد إجابة كافية للإشكالية المطروحة وإختبار صحة الفرضيات التي إنطلقت منها الدراسة .

حيث عالج **الفصل الأول** : الإطار المفاهيمي للدراسة وذلك بهدف استجلاء مكامن الغموض في مصطلحات ومتغيرات الدراسة وقد تناول هذا الفصل مبحثين ، خصصنا المبحث الأول للتعريف بماهية السياسة العامة وتحديد طبيعتها في ثلاث مطالب ، أما المبحث الثاني تطرقنا فيه الى مفهوم النظام السياسي وقسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب .

أما **الفصل الثاني** : فقد تعرضنا فيه الى أداء الانظمة السياسية للسياسات العامة، وتم تقسيم الفصل إلى مبحثين ، أما المبحث الأول فتطرقنا الى أداء المؤسسات الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول الديمقراطية المتقدمة والدول الغير ديمقراطية النامية وقسمناه الى ثلاث مطالب ،أما المبحث الثالث فتناولنا فيه أداء المؤسسات الغير رسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة الديمقراطية والدول النامية الغير ديمقراطية وقسمناه لمطلبين ،وفي النهاية سيكون بعون الله تعالى الخاتمة والتي تتضمن النتائج المستخلصة من الدراسة والتوصيات ، قياسا بالفرضيات التي يتم إختبارها في هذه الدراسة والإشكالية المطروحة التي يتم الإجابة عليها والأسئلة الفرعية .

صعوبات الدراسة:

- كأي دراسة واجهتنا مجموعة صعوبات أهمها :
- نقص واضح في المراجع والكتب وقلة الدراسات التي تتناول تركيبة وأنماط النظام السياسي وأداء السياسة العامة.
 - حداثة تخصص السياسة العامة ونقص الكتب العربية في هذا المجال .
 - الإعتدال على المراجع من الأنترنت وذلك لإغلاق المكتبات نظرا للحجر الصحي المتبع لمكافحة وباء كوفيد 19 وعدم التواصل المباشر مع الأساتذة .

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للدراسة

" السياسة العامة والنظام

السياسي "

تمهيد :

سنتناول في هذا الفصل الجانب النظري للسياسة العامة في المبحث الأول وذلك بدراسة مفهوم السياسة العامة في المطلب الأول نشأتها وتطورها وتعريفها وخصائصها وعناصرها ، وفي المطلب الثاني نتناول مستويات السياسة العامة ونظرياتها و فواعلها ، أما المبحث الثاني فنتناول فيه الجانب النظري للنظام السياسي بدراسة مفهوم النظام السياسي في المطلب الاول تعريفه وخصائصه ووظائفه ومكوناته ، أما المطلب الثاني فندرس فيه تصنيف وأنواع الأنظمة السياسية ، التصنيفات التقليدية والحديثة التصنيف على أساس انواع الحكومات والتصنيف على أساس الفصل بين السلطات ، ثم خلاصة نجل فيها علاقة بين النظام السياسي والسياسة العامة وأنها علاقة تكاملية .

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للسياسة العامة

تعد دراسة السياسة العامة من أحد الإتجاهات الحديثة في دراسة النظم السياسية والسياسة المقارنة ، حيث تعتبر من أخصب المواضيع وأهمها على المستويين الأكاديمي والعملي ، فمن الناحية الأكاديمية تساعد على فهم ديناميكية النظام السياسي والقوى المؤثرة فيه ، ومن الناحية العملية تمكن هذه الدراسات من الإقتراب من مشاكل المواطنين ومتطلباتهم وإيجاد الحلول لها ، ولا يزال الجدل بين الباحثين حول ماهيتها والمواضيع التي تتناولها وذلك لحدثة هذا الجانب من الحقل المعرفي . وسنتطرق في مبحثنا هذا الى ماهية السياسة العامة من خلال تعريف السياسة العامة وخصائص السياسة العامة وعناصر السياسة العامة وأنواع السياسة العامة ، أما المطلب الثاني فندرس فيه نماذج ونظريات صنع السياسة العامة و مستويات وفواعل وصنع وتنفيذ السياسة العامة وبيئة السياسة العامة .

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة

أولاً : نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة

إن دراسة السياسة العامة موضوع ومفهوم مستحدث في حقل العلوم السياسية والإدارية والإجتماعية ، لكن نجد له إرهابت في التراث الحضاري والإنساني القديم فقد مرت السياسة العامة بعدة مراحل قبل بروزها كحقل علمي له أسسه ، ويمكن تقسيم التطور التطور إلى ثلاث مراحل متتالية¹ هي كالتالي :

1- مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى (المرحلة التقليدية):

إلى غاية النصف النصف الثاني من القرن 19 كانت الدراسات التقليدية هي السائدة ، حينما كانت الجامعات الأوروبية تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة

¹ بولهام أميرة وبزاعدة نهاد ، صنع السياسة العامة في إسرائيل ودور مراكز الفكر فيها ، ط1، ألمانيا : المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والإقتصادية ، 2018، ص12.

الأخلاقية من خلال دراسة التبررات الفلسفية للدولة والحكومة وفصل السلطات والعلاقة بينها¹.... وغيرها من المواضيع الوصفية الظاهرية البعيدة عن التحليل لم تغص في فهم السلوك السياسي والعمليات الملازمة لصنع السياسة العامة وحين بدأ علم السياسة التبلور عقب إستقلاله عن الفلسفة الأخلاقية ، ساهم في إنتقال السياسة من الحالة الضيقة النطاق للقرن التاسع عشر إلى الحلالة الجديدة " السياسة في كل مكان " للقرن العشرين "

2- مرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية (مرحلة المدرسة السلوكية):

شهدت هذه المرحلة شيوع كبير لنتائج المدرسة السلوكية ، و بروز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث¹ ، بعد أن كان علم القوة والدولة او السلطة أصبح مع السلوكيين هو علم التخصص السلطوي للقيم²، وكذا التركيز على محتوى ومضمون السياسة العامة وتقويم نتائجها المتوقعة والغير المتوقعة.

3- مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية :

لقد إنصب التركيز بشكل كبير في هذه المرحلة على مفهوم السياسة العامة وأهدافها ومضامنها وأساليب تنفيذها³ ولقد برز علم السياسة بطابعه الفكري والتجريبي بفضل الجهود الفكرية لعالم الإقتصاد السياسي " هارولد لاسويل Harold Lasswell" ، في كتابه : السياسة من يحوز على ماذا ؟ متى ؟ وكيف؟ جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة في رسم السياسة العامة وتنفيذ عملياتها . وفي بداية الستينيات تزايد الإهتمام بدراسة منهج تحليل النظم systems analysis الذي إهتم بالجماعات والقوى الإجتماعية ركيزة البحث

¹ فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة "منظور كلي في البنية والتحليل"، ط1، عمان : دار المسيرة ، 2001، ص27.

² نصر محمد عارف ، إستمولوجيا السياسة المقارنة " النموذج المعرفي النظرية المنهج" ، القاهرة: المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع ، 2002، ص260.

³ الفهداوي، مرجع سابق ، ص28.

والإهتمام بتحليل مدخلات ومخرجات النظام السياسي¹، وفي السبعينيات زاد الإهتمام بتحليل السياسات ومهنة محلل السياسات *policy Analyst* بدءاً من مؤسسة راند ومعهد بروكنز ولجان الكونجرس والدفاع الأمريكي بالتؤكيز على المشاكل المختلفة الإنفاق الحكومي التضخم والبطالة وغيرها.²

وخلال مرحلة التسعينيات وبداية القرن الواحد والعشرين ظهر دور فاعلين جدد الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الغير الحكومية والقطاع الخاص، هذا أدى إلى ظهور العديد من الإتجاهات التي ترى أن السياسات العامة ماهي إلى محصلة للتفاعلات الرسمية والغير الرسمية وهي نتاج أو تعبير عن إرادة الفاعلين الذين عادة ما يكونوا أعضاء في شبكة، منظمة أو ما يعرف بسم *policy network*.³

كل هذا أسهم في بلورة وتنامي دور السياسة العامة وأهميتها بالأخص القرن الواحد والعشرين الذي يتسم بالإنطلاقة السريعة، في ظل العولمة وتكنولوجيا المعلومات والحروب والنزاعات والفقر فلا بد من مواكبة هذه المستجدات وإيجاد الحلول لها بوسائل غير معتادة.⁴

ثانياً : تعريف السياسة العامة

تعتبر السياسة العامة نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الإجتماعية حيث شكلت

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص29.

² سلوى الشعراوي وآخرون، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة، 2002، ص29.

³ الشعراوي وآخرون، مرجع سابق، ص31.

⁴ الفهداوي، مرجع سابق، ص13.

جدلا بين الباحثين حول ماهيتها والموضوعات التي تناولاتها¹ ويمكن إعطاء تعريف للسياسة بشكل عام كتمهيد بتعريف دقيق وشامل يمكن القول أن السياسة " هي النشاط الإجتماعي الفريد من نوعه ، والذي ينظم الحياة العامة ويضمن الأمن ويقوم الأمن والوفاق من خلال القوة والشرعية والذي يحدد أوجه المشاركة في السلطة بنسبة الإسهام في الحفاظ على النظام الإجتماعي.²

أهم تعاريف السياسة العامة :

هناك مجموعة متعددة ومتباينة من التعاريف للسياسة العامة وهذا راجع الى تباين وجهات النظر لدى المعنيين من علماء السياسة حول الركائز التي ينطلقون منها والمداخل المستخدمة لدراسة ، ولقد تضافرت مجهودات العديد من المفكرين والسياسيين ومتخذي القرارات في تحديد مفهوم للسياسة العامة ويمكن عرض بعض التعريفات كالآتي :

عرفت موسوعة العلوم السياسية السياسة العامة بأنها : "برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات ، وهي عملية وضع التحديات والمطالب والتوقعات فيما

¹ مها عبد اللطيف الحديثي ، محمد عدنان الخفاجي ، النظام السياسي والسياسة العامة " دراسة في دور المؤسسات الرسمية والغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية" ، العراق : مطبعة مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية ، 2006 ، ص6.

² عبد الوهاب الكيالي وآخرون ، موسوعة السياسة ، ج3 ، بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، دس ن ، ص. ص. 363 - 364.

يخص مستقبل علاقات الذات مع الغير"¹

وقد عرفها هارولد لاسويل بأنها : "من يحوز على ماذا ؟ ومتى؟ وكيف ؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الإجتماعية بفعل ممارسة القوة والنفوذ"²

وقد عرفها "جيمس أندرسون" بأنها : هي التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤوليتها أو هي البرامج والعمال التي تصدر من القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة المنقطعة"³.

وعرفها تماس داي على أنها : "إختيار الحكومات لما تفعله ومالا تفعله ضمن مجال معين"⁴

الملاحظ على تعريف توماس داي وجيمس أندرسون بأنهما عرفا السياسة العامة من المنظور الحكومي وإعتبار أنها برنامج عمل تقوم به الحكومة بإعتبارها بنية تنظيمية تشمل أجهزة ومؤسسات رسمية مركزية في صنع السياسة العامة .

وينظر ديفيد إستون بأنها " توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة ، من خلال القرارات والانشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم ، في إطار عملية تفاعلية بين

¹ محمد محمود ربيع إسماعيل صبري مقلد وآخرون ، موسوعة العلوم السياسية ، ج3 ، الكويت : جامعة الكويت 1994،ص451.

² إبتسام قرقاح ،(دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر،1998- 2009) ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص : السياسات العامة والحكومات المقارنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، (2011) ، ص19.

³ جيمس أندرسون ، صنع السياسة العامة، (ترجمة عامر الكبيسي) ، عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999، ص.ص.15-16.

⁴ فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص35.

المدخلات والمخرجات والتغذية الراجعة.¹

ويرى جابريال ألموند بأن السياسة العامة : "تمثل محصلة عملية منتظمة من تفاعل المدخلات مع المخرجات ، للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستخراجية ، التنظيمية ، التوزعية ، الرمزية ، والإستجابة الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة."²

بالنسبة للمفكرين العرب الذين عرفوا السياسة العامة في نفس السياق نجد حسن أبشر الطيب عرفها أنها : "عملية حركية وحيوية مركبة ومعقدة تستبطن تأثيرات مختلفة نتاج تصورات لمصادر متعددة ومتنوعة وهي تتضمن مسومات واتصالات وصراع وضغوطات ، يمارسه كل طرف من أطراف النظام السياسي فهي عملية حيوية متجددة تستهدف تحقيق درجة من التوازن بين كافة الفعاليات وتأمين المزج بين الخيارات المطروحة ما كان ذلك ممكنا ومتاحا لها ذلك."³

أحمد سعيان : " هي تعبير عن الرغبة الحكومية في العمل ، أو الإمتناع عن العمل وهي مجموعة متماسكة من القرارات والإنجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية وطنية أو فوق وطنية تحوي أربع عناصر : الهدف ، إختيار الأفعال التي تحققه ،

¹ كمال المنوفي ، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة ، القاهرة : وكالة المطبوعات ، 2006 ، ص35.

² محمد زاهي بشير المغيربي ، السياسة المقارنة : إطار نظري ، مترجما ، بنغازي : منشورات جامعة قارنيوس ، (1996) ، ص227.

³ حسن إبشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، القاهرة ، دار الثقافة للنشر ، 2000 ، ص 140.

إعلان الفاعلين لهذه السياسة ، تنفيذ هذه السياسة " 1.

أما خيرى عبد القوى بأنها: " تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسة التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى إتفاق لتعريف المشكلة ، والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها ، تمهيدا لإختيار البديل الذي يقترح إختياره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل للمشكل " 2

من خلال ما تم عرضه لمجمل تعاريف السياسة العامة نورد تعريف " فهمي خليفة الفهداوي" كتعريف جامع للسياسة العامة بقوله : " هي تلك المنظومة الفاعلة المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة ، التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال إستجابتها الحيوية فكريا وعملا ، بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطتها المنعكس في بيئتها الإجتماعية ، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة المستقبلية ، والتحسب لكل ما ينعكس عنها وتحديد الموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها ، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية ، ومتابعتها وتطويرها وتقويمها ، لما يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة ، المطلوبة في المجتمع " 3

ثالثا : خصائص السياسة العامة

بعد التعرض لبعض التعاريف المتعلقة بالسياسة العامة ، يمكن التطرق لأهم الخصائص التي تميزها وتحدد معالمها الأساسية ، والتي تتمثل في :

1) السياسة العامة تبعا للمنهج المؤسسي نشاط تباشره الحكومة ، فأى سياسة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة ما لم تتبناها وتنفذها الحكومة ، والتي تكتسب من خلالها

¹ أحمد سعيان ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، بيروت : مكتبة لبنان ، 2004 ، ص213.

² إبتسام قرقاح ، مرجع سابق ، ص21.

³ فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص ، 38.

1. الشرعية والقبول العام .
- 2) السياسة العامة تتصف بالشرعية عند إقرارها من قبل المؤسسات التشريعية والتنفيذية في شكل قانون أو مرسوم له قوة الإلزام والتنفيذ .²
- 3) السياسة العامة تشمل كل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين .³
- 4) السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شامل تطبق دون تمييز .⁴
- 5) السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية لأنها خلاصة التفاعلات داخل البيئة ، يجعلها محلا للصراع والمساومة لتحقيق المنافع .⁵
- 6) السياسة العامة قد تكون إيجابية أو سلبية في صياغتها ، فهي قد تأمر بالتصرف بإتجاه معين وقد تنتهي بالقيام بالتصرفات غير المرغوبة .⁶
- 7) السياسة العامة تتسم بالإستمرارية والديمومة في نفاذها وفعاليتها ، ولكن ليست مطلقة فقد تتغير الظروف ويستجد مايرر تعديلها وإصدار سياسة بديلة .
- 8) السياسة العامة عبارة عن مشروعات عمل تتسم بالواقعية والعقلانية وتكون قابلة

¹ ثامر كمال محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة ، عمان ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص28.

² فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص46.

³ نور الدين دخان ، (تحليل السياسات التعليمية العامة : نموذج الجزائر) ، رسالة دكتوراة في التنظيم السياسي والإداري ، قسم العلوم السياسية جامعة الجزائر ، 2007 ، ص23.

⁴ حسن إيشر الطيب ، مرجع سابق ، ص35.

⁵ محمد قاسم القربوتي ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، الكويت ، ردمك ، 2006 ، ص33.

⁶ الخزرجي ، مرجع سابق ، ص31.

للتنفيذ والتحقيق وفق الإمكانيات المتوفرة.¹

(9) السياسة العامة تعكس ما يسمى بالجدوى السياسية ، أي لا بد أن تقيم السياسة العامة قبل المباشرة في تنفيذها ، حيث تمثل مؤشرا هاما لنجاح السياسة العامة.²

رابعا : عناصر السياسة العامة

من بين أهم عناصر السياسة العامة مايلي :

(1) المطالب السياسية **political Demands**:

تمثل حاجات الأفراد وتفضيلاتهم المتنوعة حيث تتوجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي إستجابة السلطات لها بصورة أو بأخرى ، حيث تعمل هذه المؤسسات على تنظيم هذه المطالب.³

(2) قرارات السياسة **policy Decision**:

وتشمل ما يصدره صانعي القرارات والموظفون العموميون المخولون بإصدار الإيرادات الملكية والأوامر المحركة للفعل الحكومي ، فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.⁴

(3) إعلان محتويات السياسة **policy Contents Advertisement**:

وتشمل الخطابات والإعلانات الرسمية أو التفسيرات والتصريحات الحكومية العامة

¹حسن إيشر الطيب ، مرجع سابق ، ص.ص.35-36.

² فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص.50.

³ محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي " المناهج الإقترايات والأدوات " ، ط5 ، الجزائر ، دار الهومة ، 2007 ، ص.135.

⁴ ثامر كمال محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص.29.

الموحية للمجتمع والرأي العام ، بان توجه حول قضية بث فيها من الحكومة .¹

(4) مخرجات السياسة : policy Out put

هي الإنعكاسات المحسوسة الناجمة عن السياسة العامة في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلتمسها المواطنون من الأعمال الحكومية والتي لا تشمل الوعود والنوايا .²

(5) آثار السياسة : policy Impact

وهي النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة ، والإمتناع عنها .³

خامسا : أنواع السياسة العامة

يتم التركيز على أنواع السياسات في ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة وما يترتب عليه من آثار حيث تنحصر في خمس أنواع هي كالآتي :

(1) السياسة العامة الإستخراجية Extractive :

تتمثل في قيام الحكومة بتعبئة الموارد المادية والبشرية وإستخراجها مثل : النقود السلع الأشخاص ، إنطلاقا من حسن توظيفها وإستخدامها لبيئتها الداخلية والخارجية ، وتعتبر الضرائب من أهم مصادر الإستخراج للموارد المنتشرة في الدول المعاصرة التي يدفعها المواطنون إلى الحكومة دون أن يتلقوا مقابلها منفعة أو خدمة مباشرة حيث تنقسم الضرائب إلى نوعين :

(أ) ضرائب مباشرة : تتمثل في الضرائب على دخل الفرد والأصول والعقارات سنويا.

¹ عامر الكبيسي ، صنع السياسة العامة ، عمان: دار المسيرة ، 1999، ص18.

² ثامر كمال محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص30.

³ جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص18.

(ب) ضرائب غير مباشرة : تتمثل في الضرائب على المبيعات والقيمة المضافة والرسوم الجمركية على المعاملات والخدمات¹.

(2) السياسة العامة التوزيعية Ditsritbutiv:

تتمثل في تخصيص الوكالات الحكومية بمختلف أنواعها من الأموال والسلع والخدمات والمنح والفرص وتوزيعها على أفراد المجتمع².

(3) السياسة العامة لإعادة التوزيع Redistributiv :

وتتمثل تلك السياسة العامة التي تقضي بإعادة النظر في توزيع الدخل وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المنخفض والمحدود³.

(4) السياسة العامة التنظيمية Regulative :

تتمثل في ممارسة النظام السياسي الرقابة على سلوك الأفراد والجماعات في المجتمع⁴، بدافع المصلحة العامة وفرض العقوبات اللازمة على المخالفين لها

(5) السياسة العامة الرمزية Symbolic :

وهي تمثل السياسات التي تهدف من خلالها النظم السياسية تعبئة الجماهير ، ويكون تأثيرها معنويًا ، من خلال عرض التاريخ السياسي لأمجاد الأمة ومفاخرها وبطولاتها

¹ فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص.ص. 73- 74.

² قابريال ألموند ، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر ، (ترجمة هشام عبد الله) ، ط1، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، 1998، ص193.

³ الفهداوي ، مرجع سابق ، ص74.

⁴ ألموند ، مرجع سابق ، ص197.

، والرفع من الروح الوطنية بخلق الإلتزام العاطفي الوجداني نحو الوطن.¹

المطلب الثاني : مستويات ونظريات وفواعل وصنع السياسة العامة

أولا : مستويات السياسة العامة

قدم " جيمس أندرسون " ثلاث مستويات للسياسة العامة تبعا لمستوى المشاركة في إتخاذها وتبعا ل نطاقها وطبيعة موضوعها وهي كالاتي :

(1) السياسة العامة الكلية Macro politics :

هي تلك السياسات التي تحظى باهتمام أكبر من المواطنين ، ذلك لأن بعض القضايا تبدأ على المستوى الجزئي ثم تتسع وتتعد لتصبح موضوعات المستوى الكلي ، فتصبح قضايا كلية تستقطب الأحزاب السياسية ، البرلمان ، جماعت المصالح الإدارات ... يعبر كل واحد عن رأيه إتجاه قضايا السياسة العامة.²

(2) السياسة العامة الجزئية Micro politics :

تمتاز السياسة الجزئية بالخصوصية والمحدودية ليست قضايا عامة ، فهي تشمل إما فرد معين أو شركة أو منطقة صغيرة ، لقرارات ينتفع بها قلة من الأفراد³ ، لكن يمكن لهذه السياسات العامة الجزئية أن تتسع وتتحول إلى سياسات عامة كلية ، كلما تنوعت برامج الحكومة وازداد نشاطها في المجتمع.

(3) السياسة العامة الفرعية Subsystem politics :

تسمى أيضا الوحدات الحكومية الفرعية أو السياسات التحالفية وهي سياسات ذات طابع تنظيمي وظيفي ، تركز على القطاعات المتخصصة ، كالموائى ، الطيران ...

¹ هشام عبد الله ، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر " مترجما " ، عمان : الدار الاهلية ، 1997، ص 199.

² عامر الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 72.

³ جيمس أندرسون، مرجع سابق ، ص 70- 71.

الخ¹، وهذه السياسات تعبر على أن موضوعات السياسة العامة ليست بالضرورة أن تثير على الدوام جميع أفراد المجتمع ، لأن التنوع في الإهتمامات والتخصصات هو المحور الأساسي لوجود السياسات الفرعية².

بالإضافة إلى هذه المستويات الثلاث ، هناك طرح لمستوى جديد " لفهمي خليفة الفهداوي " وهو المستوى العقيم للسياسة العامة ، المستويات الأخرى تمثل السياسة الداخلية للدولة ، في حين هذا المستوى مستوى خارجي أملتته المتغيرات الدولية الراهنة ، في ظل هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها ، مازاد القوي قوة والضعيف ضعفا ، وهذا يؤكد مستوى عقيم للسياسة العامة الذي أصبح مرجع تستند إليه المنظمات العالمية في سياستها المتخذة إتجاه الدول الأضواء ، أدى الى إنتشار ما يسمى بالسياسة العامة العالمية * القائمة على اللاتوازن وحالة التبعية الذي يفرضها المستوى العقيم ، ينتج عنه سياسات وقرارات غير منطقية إزاء بعض الدول (فلسطين، العراق، أفغانستان ...)³

ثانيا : نظريات ونماذج السياسة العامة

هناك عدت نماذج نظرية لفهم وتفسير عملية صنع السياسة العامة أهمها :

(1) نموذج الجماعة GROUP MODL :

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص61.

² جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص71.

* السياسة العامة العالمية: قد ساعد ظهور هذا المفهوم الدور المتزايد لهيئة الأمم المتحدة على مدار السنوات وتوفير الدول الأعضاء الدعم المالي ومنه أصبحت تشارك في تحديد السياسة العامة لعدة دول ، للمزيد من المعلومات يمكن الإطلاع على معهد السياسة العالمية.

في http://www.uncfsp.org/IIPPA_Application.pdf

³ الفهداوي، مرجع السابق، ص. 63 - 64.

إستخداماته جاءت على يد "ديفيد ترومان **DAVID TRUMAN**" يقوم هذا النموذج على التفاعل الحاصل بين الجماعات وهذا الصراع بينها يؤثر في رسم السياسة العامة¹، ما يدفع صانع السياسة العامة مدفوع بالضغط الذي تمارسه عليه الجماعة، ومهمة النظام السياسي إدارة هذا الصراع بين الجماعات من خلال²:

- تأسيس قواعد الصراع بين الجماعات .

- ترتيب الحلول الوسيطة والتوازنات بين المصالح .

- العمل على تنفيذ هذه الحلول في شكل سياسة عامة .

- تطبيق هذه السياسة العامة بشكل فوري وفعال .

ويمثل هذا المدخل جمعات المصالح المختلفة شركات مدنية و عسكرية وجماعات المصالح والضغط التي تضغط أثناء مناقشة السياسة العامة والتشريع لها³

(2) نموذج النخبة ELITE MODEL :

يقصد بالنخبة مجموعة الأفراد التي تملك مصادر وأدوات القوة بحيث

¹ محمد شلبي ، مرجع سابق ، ص195.

² حسن إِبْشِر الطيب ، مرجع سابق ، ص115.

³ فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص. ص.168- 170.

تستطيع التحكم في رسم السياسات العامة والقرارات المهمة¹، ولقد لخص كل من داي Dye و زيغلر Zeigler في كتابه " تجاهل الديمقراطية " على النحو التالي:

- أن المجتمعات تنقسم إلى قلة تملك بيده القوة وأغلبية مستضعفة .
- أن القلة الحاكمة ليست ممثلة للكثرة ، فهي من الطبقة العليا المتنفذة .
- أن تسرب الأفراد من الأكثرية إلى النخبة يقيد بضوابط شديد حفاظا عل الإستقرار ، ويتفوقون على قواعد النظام الإجتماعي .
- التغيير والتجديد في السياسة العامة يتم بطريقة تراكمية وتعديلات جزئي تمكن النخبة من المحافظة على الوضع والمصالح .
- النخبة لا تخضع لضغوط الجماهير إلى بالحد الأدنى فهي التي تأثر وتضغط وليس العكس.²

فالدخول المرتفعة والتعليم العالي المستوى والصحة والوظائف لهم دون العامة ، تتراكم هذه النظرية مع الأنظمة السياسية القائمة في المجتمعات الإفرقية وأمركا الجنوبية وبعض الدول العربية.³

4) النموذج المؤسسي :

إهتم هذا المدخل بدراسة المؤسسات الرسمية وعلاقتها بصنع وتنفيذ السياسة

¹ أحمد مصطفى الحسين ، مدخل إلى تحليل السياسات العامة ، ط1، عمان : المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2002 ، ص112.

² جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص.ص. 35 - 36.

³ فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص171.

العامّة في مختلف مراحلها¹ ، وذلك لما تمتلكه المؤسسات الحكومية الرسمية من مميزات أهمها الشرعية، والشمولية والعمومية لجميع المجتمع ، والفرص والإجبار بما تملكه من قوانين.

ثالثاً : فواعل السياسة العامة

سنذكر أهم الفواعل الرسمية والغير الرسمية التي تشارك في صنع وتنفيذ السياسة العامة :

الفواعل الرسمية :

المشرعون (السلطة التشريعية) : هم الأعضاء التي تشكل منهم السلطة التشريعية⁵، وذلك عن طريق تشريع القوانين والتشاور والنقاش حول السياسة العامة المطروحة أمام أعضاء البرلمان ، المعبرة عن القضايا والمشاكل المعروضة عليهم من الجهات المعنية².

التنفيذيون (السلطة التنفيذية) : هم الأعضاء المشكلين للسلطة التنفيذية المعنيون بأداء الحكومة، ورسم وتنفيذ السياسة العامة وفق هيمنة هذه السلطة وفق الصلاحيات الواسعة الممنوحة لهم ، كذلك إقتراح السياسة العامة جديدة وتنفيذها ، وتشريع القوانين عن طريق القوانين الأوامر والمراسيم ، وتعين القضاة³.

الأجهزة الإدارية (الجهاز التنفيذي) : هو عبارة عن المؤسسات العامة والإدارات الحكومية البيروقراطية ، تظم موظفين يتمتعون بالخبرة والكفاءة ، يقومون بتنفيذ التعليمات والقواعد والسياسة العامة بشكل عام ، ويعتبر الجهاز الإداري جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية⁴.

¹ فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 216.

² قابريال ألموند ، مرجع سابق ، ص 177

³ قرقاح إبتسام ، مرجع سابق ، ص 54.

المحاكم (السلطة القضائية): يقوم بمراقبة وتقييم تنفيذ السياسة العامة وفك المنازعات الإدارية التي تقع بين الأجهزة المختلفة والفصل في القضايا الخلافية، وهذا راجع لطبقة النظام السياسي ومدى إستقلالية هذه السلطة.¹

الفواعل الغير الرسمية :

الأحزاب السياسية : يعرف " لاسير " الأحزاب السياسية بأنها " تنظمات مكونة من فاعلين ، يعملون بشكل جماعي في سبيل تأمين أهداف السياسة العامة بهدف الفوز والسيطرة على المؤسسات الحكومية القائمة في المجتمع ". فالأحزاب السياسية تهدف للوصول للسلطة من أجل تنفيذ برامجها ، عن طريق صناديق الإقتراع.²

الجماعات الضاغطة : هي مجموعة من الأفراد يمارسون الضغط على النظام السياسي صانعي السياسة الرسميين من أجل تحقيق هدف مقصود ، فيه جماعات ضغط مادية تسعى لتحقيق أهداف مادية "مناصب مراكز" نقابات وغيرها ، وفيه معنوية تسعى لتحقيق هدف معنوي جمعيات سياسية ونوادي ثقافية.³

المجتمع المدني " البنى الإجتماعية " : يلعب دورا مهما في توجيه صنع السياسة العامة ، فالمجتمع المدني يشير إلى كل ما هو مخالف للمجتمع الرسمي يشمل كل الأبنية الإجتماعية التي تعمل بإستقلالية عن الدولة⁴، فهو حسب ستيفن ديلوا " يحوي أشكال عديدة ومختلفة من الجمعيات تطوعية وثنائية ، يستطيع الأفراد الإنضمام إليها

5»

¹ خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص217.

² المرجع نفسه ، ص224.

³ الكبيسي ، مرجع سابق ، ص64.

⁴ خليفة نادية ، (مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية "دراسة تحليلية قانونية ") ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، قسم الحقوق ، جامعة باتنة 2014، ص48.

⁵ زهير بعمامة ، محاولة لفهم طبيعة وحدود إنفتاح السلطة عل فعاليات المجتمع المدني وأثره في عملية التحول السياسي في الجزائر" ، ورقة بحث قدمت في دراسات الملتقى الوطني الأول حول : التحول الديمقراطي في الجزائر ، بسكرة ، الجزائر ، 10- 16 ديسمبر ، 2005، ص112.

القطاع الخاص "البنى الإقتصادية" : تعرفه سلوى الشعراوي جمعة بأنه " مجموعة الجمعيات التي يؤسسها رجال الأعمال ، وتستعمل أساليب مختلفة لحماية مصالحها الخاصة ، وتتنوع مصالح هذا القطاع حسب النشاط الممارس " ¹ ، وللقطاع الإقتصادي دور مهم في توجيهه والتأثير على السياسة العامة وذلك لما يملكه رجال الأعمال من فعالية نتيجة الإستقلال المالي والإداري .

وسائل الإعلام : تسمى وسائل الإعلام بالسلطة الرابعة وذلك لكونها أثار كبيرة في توجيه السياسة العامة سواء بالإيجاب بتأييد الحكومة، أو بالسلب عن طريق معارضة الحكومة والتأثير على الرأي العام وخاصة في الدول التي تملك إعلام مستقل ² .

رابعا : صنع وتنفيذ السياسة العامة

تتفاوت الدول في الكثير من التفاصيل وتختلف من دولة إلى أخرى تبعا لطبيعة النظام السياسي ونموذج الحكم المتبع ،ويمكن إيجاد إطار عام من المراحل التي تعتبر منها علميا لرسم السياسة العامة ، ⁴ ، وينطوي هذا الطار على المراحل التالية:

أولاً: تحديد وتعريف المشكلة العامة :

يتطلب صنع سياسة عامة لعلاج مشكلة عامة تحديدا وتعريفا واضحين ودقيقين لطبيعة المشكلة ، وهي من أهم خطوات رسم السياسة العامة يمكن تعريف المشكلة بأنها ترتبط بقضية أو بموقف معين ، أو حاجات مطلوبة وبالتالي هي ظاهرة محددة ، لها أعراضها آثارها المباشر وغير المباشرة وهي قابلة للحل في إطار المقومات

¹ سلوى شعراوي جمعة ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، القاهرة : مركز دراسات وإستشارة الإدارة العامة ، 2001، ص 116.

² زين نجاني، مترجما ، سياسية الأخبار وأخبار السياسة ، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية ، 2004، ص 28.

³ أميرة بولهام وبزاعدة نهاد ، مرجع سابق ، ص 33.

البيئية¹ ، فالمشكلة هي التي تدفع صناع السياسة للتحرك بسرعة لأنها تمثل مجموعة المطالب والحاجات والقيم التي يجب الاستجابة لها.²

ثانيا : الأجندة السياسية وإدراج المشكلة في جدول الأعمال :

إن صنع السياسة العامة يتطلب النجاح في إثارة إهتمام الحكومة وإعترافها بالمشكلة العامة وأنها جديرة بالإهتمام الرسمي ، ، والمقصود بجدول الأعمال هو قائمة المشاكل العامة التي تواجه المجتمع وتعتبر جديرة بالأهتمام الرأي العام والحكومة على السواء ، ويتخذ ما يلزم لحلها أو علاجها، وهذه وهذه العملية السياسية معقدة وتتوقف على حكمة القيادة السياسية ، والنظام السياسي للدولة ، والظروف التي تواجه المجتمع³

ثالثا : صياغة وبلورة مقترحات السياسة العامة

بعد تحديد المشاكل ووضعها على الأجندة السياسية لا بد من الحكومة من بلورة الأفكار والسياسات وصياغة المقترحات للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية³،

رابعا : اعتماد وإقرار السياسة العامة " وإختيار البديل الأفضل "

وذلك بإختيار الوحدة القرارية الحكومة بديل واحد بإعتبره أفضل البديل المطروحة لحل المشكلة المطروحة والأكثر إنسجاما مع توجهات النظام السياسي ويضمن تحقيق

¹ حسن أبشر الطيب ، مرجع سابق ، ص25.

² أحمد مصطفى الحسن ، مرجع سابق ، ص250.

³ إبتسام قرقاح ، مرجع سابق ، ص35.

⁴ ثامر كمال محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص 168.

أكبر توافق بين الآراء ويحل المشكلة جزئياً أو كلياً¹، أي أن محلل السياسة العامة يقوم بإختيار البديل بحسب ما يملك من مقاييس معيارية وأحكام إمبريقية، ذلك أنه عند إختيار سياسة ما فإنه يحاول التوجه نحو الهدف المرغوب²، ضمن إطار الكلفة والمنفعة المترتبة ويتضمن إعتداد السياسة العامة إصدارها في الشكل القانوني الذي يضيف عليها الشرعية ويضيف عليها قوة الإلزام لوضعها موضع التنفيذ، وهي عملية سياسية تشريعية تتم حسب طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم والنظام التشريعي، وأغلبه يمر بمشاريع قوانين السلطة التشريعية إن جوهر عملية صنع السياسة العامة يقود إلى صدور قرار من صاحب السلطة يحدد ما سوف تقوم به الحكومة من خطط وبرامج عمل لتطبيق قرار السياسة العامة³.

خامساً : تنفيذ السياسة العامة :

بصدور القرار وإنتقاله من نطاق السلطة التشريعية تصبح السلطة التنفيذية هي المسؤول الأول عن إتخاذ الإجراءات اللازمة وفق تفاصيل دقيقة تضمن دقة التنفيذ على أرض الواقع، مع الإلتزام الدقيق بالمبادئ والقواعد التي وضعها المشرع، وتصدق المقولة التي ترى في هذا الصدد بأن السياسة تشرع في ضوء إمكانية

¹ زهية عباسين، (دور المعلومات في رسم السياسة العامة "دراسة حالة السياسة الصحية من 2004 الى 2017ص76)، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03،

² روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، (ترجمة علاء أبو زيد)، القاهرة، مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993، ص181.

³ إبتسام قرقاح، مرجع سابق، ص38

تطبيقها وهي تطبق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها¹، وتتطوي عملية تنفيذ السياسة العامة على تكليف أحد الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ السياسة العامة وقيام هذا الجهاز بتنسيق وظائفه لضمان إنجاز أهداف السياسة العامة وفق الخطط التنفيذية، و يعد التمويل أمر ضروري لضمان تنفيذ السياسة العامة ولنجاح خططها وإجرائاتها، بتوفير الموارد المالية اللازمة والمحددة والمرصودة سلفاً² توفير الموارد البشرية من العاملين الذين يتمتعون بالمعارف والخبرات والمهارات، لضمان الدقة والسرعة وخفض التكاليف².

سادساً : تقويم السياسة العامة

تحوي هذه المرحلة عدة نشاطات متسلسلة، فالسياسة العامة لا تكون فعالة بعد الإنتهاء من إعدادها وتنفيذها، بل لابد من التقويم³.

تعريفه : عرفه هاتري " التقويم⁴ بأنه " عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية⁵ إذن عملية التقويم عملية أساسية وذلك لتشخيص وقياس آثار السياسة العامة من أجل التوصل إلى معرفة نتائج السياسة العامة، وتحليل مختلف مراحلها⁶. ومن أهم أنواعه التقويم السابق للتنفيذ والتقويم الملازم للتنفيذ والتقويم اللاحق للتنفيذ والتقويم الإستراتيجي وتقويم الكفاءة وتقويم الفعالية وتقويم النتائج والآثار أما معايير التقويم أهمها

¹ جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 123.

² خيرى عبد القاوي، دراسة السياسة العامة، الكويت، ذات السلاسل، ط(1)، 1988، ص، 143.

³ المرجع نفسه، ص. 171 - 317 .

⁴ خلدية بوسامحة، (تقويم السياسة العامة في الجزائر " نموذج السياسة التعليمية في الجزائر")،مذكرة لنيل شهادة الماستار في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وتنمية، جامعة دكتور ملاي الطاهر سعيدة، 2015، ص30

⁵ لقربوتي، مرجع سابق، ص 130.

⁶ هبة أحمد ناصر، مرجع سابق، ص، 180.

معيار اللائمة ومعيار الكفاءة معيار الفعلية والأنسجام ومعيار العدالة والشرعية والقانون¹.

رابعاً : بيئة صنع السياسة العامة :

هذه الفواعل تتأثر بالبيئة المحيطة بيها ، السياسة العامة فيها تمثل مجموعة من العوامل : الطبيعية، الإقتصادية، الإجتماعية، التعليمية السياسية والثقافية، عوامل دولية وعالمية كما أن طبيعة المنطقة الجغرافية لبلد من حيث المساحة والتضاريس والمناخ والموقع الإستراتيجية ، تؤثر على السياسة العامة، فمثلا الدول ذات المنافذ البحرية تتميز بسياسة بحرية وسياحية وإقتصادية ، ومنه كل دولة حسب الميزة التي تمتلكها عن غيرها².

¹ جمال زيدان، (تقويم السياسة العامة بين النظري والتطبيقي" دراسة حالة الجزائر 1999-2009) ، أطروحة

لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2013، ص230.

² إبتسام قرقاح ، مرجع سابق ، ص57.

المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للنظام السياسي

إن الوصول الى ذكر تصنيفات وأنماط النظام السياسي لا يكون الى من خلال التطرق الى تعريفه في المطلب الأول وذكر أهم الخصائص والوظائف التي يتميز بها أي نظام سياسي ثم إعطاء أهم التصنيفات والأنماط للأنظمة السياسية في المطلب الثاني، والإختلافات والفوارق التي تنتج عن ممارساته للسلطة والحكم وعن أدائه للسياسة العامة للدولة وتأثير نمط النظام وبنيته على السياسات العامة .

المطلب الأول : مفهوم النظام السياسي

أولا : تعريف النظام السياسي

1- التعريف اللغوي للنظام السياسي:

مصطلح النظام لغة يقصد به ترتيب الأمور على نحو معين لتحقيق هدف محدد ، كما يمكن أن نجد لكلمة النظام مرادفات مختلفة في اللغات الغربية منها في اللغة الانجليزية مثلا: `DICIPLINE SYSTEM_ORDRE` ، التي تستخدم لفظ "النظام" في الدلالة على المذهب "فهو مجموعة من الآراء والنظريات العلمية إرتبط بعضها ببعض إرتباط يجعلها وحدة منسقة " "أو هو مجموعة من العناصر المتفاعلة التي تكون كلا واحدا له وظائف معينة¹ ، ويعني النظام في معاجم المصطلحات "الترتيب والاتساق ، أو وضع الأشياء او الافكار على صورة مرتبة وفق نسق معين " ² واذا كان هذا النسق الذي هو معنى من معاني النظام فهو مجموعة من المصالح متصل بعضها ببعض يتميز بالتنسيق في العمل والتكامل في

¹ محمد بشير المغيربي ، مترجما ، السياسة المقارنة : إطار نظري ، بنغازي : منشورات جامعة قارنيوس ، 1996، ص272.

² فاتح شباح ، (تصنيف الأنظمة السياسية على أساس الفصل بين السلطات " دراسة حالة الجزائر ") ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008 ، ص03.

البيان¹ وعلى العموم فإن النظام في الأشياء هو الترتيب عكس الفوضى والعشوائية في النظام .

أما مصطلح سياسي " فهي صفة مشتقة من السياسة والمشتقة عند العرب "ساس يسوس سوسا" ويعني "ادارة شؤون الناس وترأسهم"² كما تعني كلمة السياسة LA « PILTIQUE تنظيم العلاقة بين الناس سواء كانوا حكاما أو محكومين التعريف المعتمد في اللغة اليونانية القديمة³، أما اللغة الانجليزية فالمصطلح (policy) هو المعبر على على معنى السياسة حيث الى مقطعين هما : (policy) و (city) بمعنى إجتماع المواطنين الذين هم أهل المدينة كما أن لهذه الكلمة "سياسة" معاني أخرى لعل أبرزها البلدة ، الدولة ، النظام السياسي ، الأمور السياسية ، الدستور.⁴

2- التعريف الإصطلاحي للنظام السياسي :

لقد اعتمدنا في تعريفنا هذا على آراء مجموعة من الفقهاء ومفكري القانون والعلوم السياسية لعل أبرزهم.

جون وليام بيار: " يعرف النظام السياسي بأنه مجموعة من الإجراءات الخاصة بالقرارات الموجهة لكل المجتمع ، سواء ما تعلق بتنظيم وتنسيق العلاقات بين

¹ عبد الغاني عبود وآخرون ، التربية المقارنة والألفية الثالث الإيديولوجيا والتربية والنظام العالمي الجديد ، ط1 ، دار الفكر العربي، ب ب ن، 2000، ص.ص. 115 - 216.

² ابن منظور ، مرجع سابق ، ص429.

³ ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية: منشأة المعارف ، 2005، ص2.

⁴ قحطان أحمد سلمان الحمداني ، الأسس في العلوم السياسية ، عمان : دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص15.

المجموعات الخاصة السلطوية سواء كان مشروعة أو قهرية¹
 أما جورج بيردوا: "يرى أن النظام السياسي عبارة عن كيفية ممارسة النظام في
 الدولة "

وبموجب تعريفه يرى النظام السياسي لأي بلد هو أداء حكم يتم دراسته من خلال
 القانون الدستوري²

أما دفيد إستون (DAVID ISTON) : "يعتبر النظام السياسي هو الجهاز الذي
 يقوم برسم السياسات التي تستهدف تنظيم وتوزيع الموارد ،والذي يتبع سياساته
 وقراراته بم تتمتع به من سلطة وتكون قراراته ملزمة للمجتمع ككل ، وأن يكون هناك
 شعور عام في المجتمع بقبول هذه القرارات وتلك السياسة على أنها ملزمة"³

أما غابريال ألموند : "يعرف النظام السياسي بأنه نظام التفاعلات الموجودة في كافة
 المجتمعات المستقلة التي تضطلع بوظيفتي التكامل والتكيف داخليا وخارجي عن
 طريق استخدام أو التهديد باستخدام الإرغام المادي المشروع"⁴ أما العالم
 السياسي ماكس فيبر (WEBER MAX) "يعرفه على أنه نظام يضمن تنفيذ
 الأوامر في المنطقة المعينة الحدود وبصورة مستمرة بواسطة السلطة الفعلية عن
 طريق هيئة إدارية دائمة "

¹ محمد بوضياف ، (مستقبل النظام السياسي الجزائري) ،رسالة مقدمة لينيل شهادة الدكتوراه في العلوم

السياسية ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، دورة 2008، ص21 .

² إسماعيل علي سعدو و حسن محمد حسن ، النظريات والمذاهب والنظم السياسية " دراسات في العلوم السياسية
 " ، دار المعرفة الجامعية 2005، ص138.

³ أسماء بن تركي ، (النظام السياسي في الجزائر ودوره في تفعيل قيم المواطنة والانتماء لدى الشباب)،
 أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع ،كلية العلوم الانسانية والاجتماعية جامعة محمد خيضر بسكرة ،
 2003، ص53.

⁴ يوسف جحيش ، التطور المؤسسي للنظام السياسي الجزائري، مجلة البحث، العدد 05، 2015 ، ص230.

أما هارولد لاسويل "يعرفه بأنه النفوذ وأصحاب النفوذ على أساس مفهوم القوة " أما كمال المنوفي " فيخلص الى ان النظام السياسي هو مجموعة تفاعلات معقدة في العلاقات الانسانية تتضمن عناصر القوة والسلطة أو الحكم"¹

أما مريس دفيرجيه " فيعرفه على أنه منظومة مصغرة مكونة من مجموع المؤسسات السياسية للمنظومة الاجتماعية"²

إن القاسم المشترك بين هذه التعاريف هو النظرة إلى النظام السياسي باعتباره جزءا من نظام كلي هو النظام الاجتماعي ولكنهم يختلفون في تحيزهم للنظام السياسي "فايستون" يغلب ظاهرة القوة أما "لاسويل" فقد ركز على مفهوم النفوذ ، وألموند يركز على مفهوم الوظيفة و"دال" ركز على السلطة و"المنوفي" على التفاعلات والعلاقات الانسانية ، ومنه فالنظام السياسي شامل لكل هذه المفاهيم فهو عملية تنظيم واحتواء النشاطات السياسية للأفراد والجماعات بمعنى، والأنماط المتداخلة الخاصة بصنع القرار السياسي في الجماعة السياسية"³

وتطور مدلول النظام السياسي فهو لا ينمو في فراغ بل يتفاعل مع النظم المجتمعية الأخرى الداخلية والخارجية والإقليمية والعالمية ، كما أن النظام له علاقة بالأنظمة المجتمعية الأحزاب الجماعات الضاغطة المجتمع المدني والنقابات ومدى فعالية هذه القوى الإجتماعية والإقتصادية ومدى فعاليتها في توجيه نظام الحكم والتأثير على

¹ ثامر كمال محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص24.

² موريس ديفارجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري " الأنظمة السياسية الكبرى " ، ترجمة جورج سعيد ، ط2 ، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، 1992، ص17.

³ شباح فاتح ، مرجع سابق، ص 6 .

سياسياته¹ ، ديفيد ابتر DAVI APTER يتحدث عن مقارنة على رؤية تقوم على ثلاث عناصر هي التدرج الاجتماعي ، والحكومة ، والجماعات السياسية² ، أما مكريديس " فيرى أن دراسة النظام السياسي ينبغي أن تتناول الأسس السياسية ، بمعنى بيئة النظام والعوامل التي

تشكله وتحد حركته ، والدينامية السياسية وتشتمل على النظام الانتخابي والأحزاب السياسية ، وجمعات الضغط والمصالح ، والقيادة السياسية³

ثانيا : ظهور الأنظمة السياسية وخصائصها المشتركة

إن الجماعات الإنسانية قامت بتشكيل كيانات إجتماعية مختلفة التي أصبحت وفقا للمفهوم الحديث دولا تسير وفقا لأنظمة سياسية مختلفة يتم دراسته أولا في ظهور الأنظمة السياسية ، أما ثانيا الخصائص والوظائف المشتركة .

إن ظهور الأنظمة السياسية يعود لعصور قديمة ، كالدولة الفارسية ومصر الفرعونية وغيرها من الأنظمة ، ولكل منها نظامها وقانونها الأساسي الخاص بها ، المتمثل في الأعراف القديمة⁴ ، غير أن القواعد التي نظمت العلاقة بين الحكام والمحكومين لم يتم دراستها إلا بعد ظهور الدستور البريطاني المعروف بالقواعد

¹ ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ الانظمة السياسية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1982 ، ص9.

² DAVID APTER، **SOME CONCEPTUAL Approches to the Study of Modernization**

Newjersey : Prentice – Hall ,Inc,1968) ,p25.

³ Roy MACRIDIS ,**the search FOR Focus , in roy Macridis and Bernerd brown, eds**

Comperative Politcs , notes and Reading (illinois the Dorsey PRESS , 1972) .

⁴ محمود سعيد عمران وآخرون ، **النظم السياسية عبر العصور** ، ط1، بيروت : دار النهضة العربية ، 1998 ،

ص.ص 21- 22.

العرفية ، كذا بظهور الدستوريين الفرنسي والأمريكي المدونين في أواخر القرن الثامن عشر.¹

أصبحت فكرة ظهور الحركة الدستورية المكتوبة محل خلاف بين الفقهاء ، حيث يرى فقهاء الغرب أنها ظهرت مع الدستور الأمريكي عام 1787 والدستور الفرنسي 1789، لكن المؤرخين العرب يرون أن الحركة الدستورية ظهرت قبل الدستور الأمريكي بإثنا عشر (12) قرناً وهو الدستور النبوي الذي قمت عليه الدولة الإسلامية الناشئة بالمدينة المنورة ويعرف بوثيقة المدينة²، متضمنة مجموعة من المبادئ الأساسية بغرض تنظيم مجتمع المدينة لعل أبرزها: حرية العقيدة ، حرمة النفس المال، والأمن الجماعي³، كما تعتبر هذه الوثيقة بمثابة عقد بين رئيس الدولة المتمثل في النبي صلى الله عليه وسلم والشعب بمختلف دياناتهم واجناسهم، اليهود، المسلمين ، النصارى ، مبينة أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة الإسلامية المتمثلة في العدالة ، المساواة ، الشورى، على هذا الأساس تم وضع دستور النظام الإسلامي⁴

الخصائص المشتركة بين الأنظمة السياسية

لكل نظام سياسي خصائص ووظائف تتعلق بظروف نشأته وفقاً للنظرية السياسية التي تحكم طبيعته والأهداف والأسس التي وجد من أجلها ، ونظراً لتعدد أنماط الأنظمة السياسية بين الدول ، كان من الضروري أن يكون هناك مجموعة من الخصائص والوظائف التي تشترك فيها مختلف الأنظمة السياسية نذكرها كالتالي:

¹ ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية، منشأة المعارف ، ، 2005، ص2

² محمود سعيد عمران وآخرون ، مرجع سابق ، ص.ص. 279-281.

³ الحلو ، مرجع سابق ، ص.07.

⁴ أبوا المعاطي أبو الفتوح ، حتمية الحل الإسلامي " تأملات في النظام الإسلامي "، عمان : دار الشهاب ، د س

ن، ص.ص. 08-09.

- (1) **هيكل النظام السياسي** : يتمثل في مجموع المؤسسات التي يتكون منها النظام السياسي وتركيبها وعلاقتها الموجودة بينها ، فلكل دولة نظام سياسي معين يظهر من خلال دستورها بغض النظر عن بساطة تركيبه أو تعقيده.¹
- (2) **أهداف النظام السياسي** : يهدف أي نظام سياسي كان إلى تحقيق وضمن المصلحة العامة ، إلا إنه يختلف كل نظام في تحقيق هذه الأهداف باختلاف القيادات السياسية والمذاهب التي يقوم عليها كل منه.²
- (3) **إختصاص النظام السياسي** : لكل نظام سياسي مجموعة من المؤسسات تتولى ممارسة وظائفها السياسية ، أين يكون لكل منها غرض محدد متمثل في تحقيق الصالح العام سواء كان سياسي أو إجتماعي أو إقتصادي والأمني ، والاستقرار الذي يضمن بقاء وحدة البلاد والنظام.³
- (4) **تركيب النظام السياسي**: يعود تركيب النظام السياسي إلى تعقيد خصائصه ، ويزداد هذا التعقيد بتفاعلات وعلاقة عناصره، التي ترجع لعاملين أساسيين ، فمن جهة النظام السياسي هو نظام فرعي له اتصال وترابط مع نظم فرعية أخرى

¹ فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص 09.

² عبد الله لحسن الجوجوا ، الأنظمة السياسية المعاصرة "دراسة مقارنة" ، ليبيا : المؤسسة العالمية للطباعة والنشر ، 1996، ص 28.

³ شباح ، مرجع السابق ، ص 9 .

ومتفاعل معها في نظام كلي هو نظام إجتماعي ، ومن جهة أخرى فالدور الرئيسي للنظام السياسي هو تحقيق أهداف الجماعة من مختلف وظائفه التي يقوم عليها¹

(5) إمتلاك النظام السياسي سلطة عليا في المجتمع :ومن ثم تكون قوانينه وأنظمتها وقراراته ملزمة للكافة.²

(6) يكون تأثير النظام السياسي في المجتمع أكثر من نظام فرعي آخر، كما أن النظام السياسي يتفاعل مع النظم الفرعية الأخرى الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، كونها البيئة التي يتحرك فيها وعلى أساسها تحدد إهتماماته.³

ثالثا: وظائف ومكونات النظام السياسي

1- وظائف النظام السياسي

يمكن تلخيصها في:

- **التجنيد السياسي** : يقصد بالتجنيد السياسي عملية اختيار الأشخاص المناسبين لتولي المناصب الرسمية والقيادية في الدولة وهي وظيفة تؤديها كل الأنظمة السياسية دون إستثناء وتختلف طريقتة في كل نظام ، فقد يتم التجنيد على أساس عرقي أو على أساس ديني أو الكفاءة أو أساس إقليمي جهوي ، أو مزيج بين هذه المعايير⁴

¹ إسماعيل علي سعد وحسن محمد حسن ، ، ص .ص.142- 143.

² عبد الله حسن الجوجوا ، مرجع سابق ، ص 31.

³ رزان صلاح ، خصائص النظام السياسي ، أخر تحديث 13-06-2017، تاريخ الدخول للموقع 25-05-2020

https://www.google.com/amp/arabrf.co سا16

⁴Gabriel almond and bingham powell, **Comparativ politics : Adevelopmental**

Approach ,(Boston : littleBrown and Co 1966) pp, 190-213 .m

- **التنشئة السياسية** : وهي عملية نقل الثقافة السياسية وتعرف على أنها هي: " التلقين الرسمي وغير الرسمي ، المخطط وغير مخطط للمعارف وأنماط السلوك السياسي، عن طريق الإعلام الأسرة ، الأحزاب ، والمجتمع المدني".

- **تجميع المصالح** : تعد هذه الوظيفة من أهم وظائف النظام السياسي وذلك بتلقي المطالب وصياغتها في برنامج وفق ثلاث طرق.¹

- **المساومة والبرقراطية** : بالتوفيق بين المصالح عن طريق التسويات والحلول الوسط.²

- **الإسترشاد بالقيمة المطلقة** : بنجاز مصالح جماعة دون الجماعات الأخرى ويثير الصراع بين الجماعات المختلفة .

- **الأسلوب التقليدي** : بمعنى الإسترشاد بالسوابق التاريخية في تجميع المصالح وصياغتها في شكل بدائل محددة للوصول لأهداف بعيدة المدى.³

- **التعبير عن المصالح** : لكل فئات المجتمع لتعبير عن مطالبها وآرائها و مقترحاتها من خلال قنوات الإتصال .

- **الإتصال السياسي** : أن يكون هذا الإتصال في إتجاهين ، من السلطة الحاكمة الى المواطنين المحكومين "سياسات وقرارات" ، ومن المحكومين الى السلطة الحاكمة "مطالب و مقترحات" .⁴

- **التشريع والتنفيذ والقضاء**: من خلال تشريع القرارات وتنفيذ القرارات وفك المنازعات داخل النظام السياسي، وهي وظائف تقوم بها كل الأنظمة السياسية.

¹ علي هادي حميدي الشكراوي، **وظائف وخصائص النظام السياسي** ، محاضرة في كلية القانون 03-01-

2014 تاريخ زيارة الموقع 10-06-2020 س <https://www.uobabylon.edu.iq/uobColege17>

² رزان صلاح، **موقع سابق** .

³ تامر كمال محمد الخزرجي، **مرجع سابق**، ص62.

⁴ الشكراوي ، **موقع سابق** .

- الدفاع عن حدود الدولة: والحفاظ على أمنها القومي وهي وظيفة تتعلق ببقاء الدولة.
- وظيفة توزيع الموارد : يعمل النظام الساسي على توزيع الموارد المتاحة ، بعدالة.

المطلب الثاني : تصنيف وأنواع النظم السياسية

أولا : التصنيفات التقليدية للنظم السياسية

إعتمد التصنيف الكلاسيكي للنظم السياسية منذ أرسطوا حتى بداية القرن التاسع عشر، على عدد المشاركين في الحكم وذلك من خلال كونه فردي ملكي ،ونظام أقلية أرسقراطي، ونظام أكثرية ديمقراطي ، ويزعم أنصار نظرية النخبة أن هذا التصنيف الكلاسيكي محدود الفائدة ، لا يوجد فرق بين نظام سياسي وآخر لأن الحكم في كافة النظم السياسية تباشره أقلية صغيرة من الناحية العملية .¹

وتعددت تصنيفات الأنظمة السياسية بتعدد التيارات الفكرية التي درستها وبإختلاف الممارسات السلطوية لهذه الأنظمة، فالبعض صنف الأنظمة السياسية على أساس الهيئة التي تتحمل المسؤولية في اتخاذ القرار، فإذا كانت المسؤولية لشخص دون البرلمان كان رئاسيا لحكومة مثل نظام الولايات المتحدة الأمريكية ، وإذا كانت المسؤولية لحكومة منبثقة من البرلمان كان برلمانيا مثل نظام المملكة المتحدة البريطانية وغيرها من التصنيفات الأخرى.²

كما يمكن تصنيف الأنظمة السياسية نظرا لطبيعة النظام الحزبي السائد في البلد ، فإذا كانت عدة أحزاب كان النظام تعددي مثل فرنسا ، وإذا كان الحكم متداول بين حزبين مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا كان النظام ثنائيا ، وإذا كان الحكم في يد حزب واحد مثل بلدان العالم الثالث كان أحاديا.³

¹ كمال المنوفي ، أصول النظم السياسية المقارنة ، ط1، الكويت : شركة الربيعان ، 1987،ص 39.

² ثامر كمال محمد الخزرجي، مرجع سابق،ص34.

³ أحمد سرحال ، النظم السياسية والدستور في لبنان ، بيروت : دار البحث ، 1980، ص16.

كما ميز ماركس فيبر حسب معيار مصدر الشرعية بين ثلاث نماذج متتالية ، نموذج تقليدي يكون مصدر شرعية السلطة يعود للعادات والتقاليد المورثة ، ونموذج عقلاني قانوني تستمد السلطة فيه من إحترام القانون ، ثم نموذج كارزمي يمثل الزعيم فيه مصدر شرعية السلطة.¹

ومن منطلق طبيعة النظام الإقتصادي صنفت الأنظمة السياسية إلى نظم رأسمالية تقوم على الحرية الإقتصادية المبادرة الفردية والملكية الخاصة لوسائل الانتاج " لأدم سميث " ، ونظام إشتراكي يقوم على الملكية الجماعية والتخطيط المركزي " لكارل ماركس " .

وعلى أساس أسلوب توزيع السلطة ميز الباحثين بين النظام الفيدرالي والنظام الكنفدرالي ، ومن الصعوبة بمكان تصنيف النظم بناء على معيار واحد فبمعيار سلطة الرئيس نجد السلطة الملكية والسلطة الفردية والسلطة الشخصية والسلطة الدكتاتورية والسلطة المنتخبة ، وإذا أخذنا الجانب المؤسسي نجد السلطة المؤسسة والسلطة المشروعة والسلطة القانونية والسلطة الثورية.²

أما إذا أخذنا الوظائف الإجتماعية نجد السلطة التطبيقية وسلطة الدولة والسلطة الأوغارشية والسلطة الديمقراطية ، وإذا أخذنا النظام الإقتصادي فنميز بين الأنظمة الليبرالية والإشتراكية.³

¹ OF MAX WEBER , THE THEORY, the theort of Social and ECONOMIC Organization

translated by A .henderson and talctt parsons (london :oxford u .p, 1947)p224

² كمال المنوفي ، أصول النظم ...، مرجع سابق ، ص 48.

³ صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي ، القاهرة : مكتبة الفلاح ، 1999 ، ص 291 .

ثانيا : التصنيفات الحديثة المعاصرة :

1) على فكرة الثنائيات المتقابلة ويقوم بعضها على فكرة المتصل : وذلك

بالتميز بين النظم الديمقراطية والنظم الديكتاتورية¹ ، تتميز الأولى بانزاهة الانتخابات والمجتمع المدني والمعارضة الحرة وكم القانون ، والثانية اي النظم الدكتاتورية تتميز بانعدام نزاهة الانتخابات وغاب المجتمع المدني والمعارضة والصحافة الحرة وتدخل المؤسسة العسكرية في السياسة² .

2) تصنيف غبريال الموند : ميز ألموند بين أربعة مجموعات من النظم السياسية أستنادا الى درجة التمايز البنائي والتخصص الوظيفي ومدى تجانس و علمنة الثقافة السياسية³ الى :

أ) النظم الانجلوا أمريكية : تتسم بتجانس ثقافتها السياسية العلمانية ، وهياكل سياسية محددة ومتميزة ، وتوزع السلطة في النظام بشكل عام .

ب) النظم قبل الصناعية : وتتميز حسب ألموند بإختلاط الثقافة السياسية بالأبنية السياسية ، وفي الغالب تشهد ثقافتين إحداها حديثة لدى الصفة ، وأخرى تقليدية تسود بين الجماهير وتنطوي على إنخفاض التمايز البنائي فالأحزاب غير مستقرة وجمعات الضغط هشة ويحدث إنحلال للأدوار داخل النظام .

ج) النظم الشمولية : تتسم بتجانس الثقافة السياسية وإعتماد إيدلوجية معينة وأبنية سياسية متميزة ، وتلعب الأجهزة الحزبية والأجهزة الأمنية في المحافظة على مركز قوة أوجد ومنع أي مراكز أخرى⁴.

¹ كمال المنموفي ، أصول النظم ...، مرجع سابق ، ص .ص.38- 55.

² MICHAEL CURTIS، COMPARATIF GOVERNMENT AND POLITICS (NEW YORK : HARPER AND ROW PUBLISHER , 1968) P .P.42-52

³ GABRIEL ALMOND ,POLITICAL DEVELOPMENT ESSAYS IN HEURISTIC THEORY ,(BOSTON :LITTLE BROWN AND

⁴ ثامر كمال محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص37.

د) **النظم الأوروبية القارية** : وتتسم بأن لها ثقافة سياسية مجزأة رغم التراث المشترك ، وتنطوي على سياسات فرعية أهمها الثقافة الكاثوليكية وثقافة الطبقة الوسطى والثقافة الصناعية¹.

3) تصنيف مرسيل برلو: وذلك حسب درجة تطور السلطة في المجتمعات مع التحفظ على عامل الزمن وتجانس عناصرها ويقسمها الى ثلاث أنماط هي :

أ) **المجتمعات غير المسيية** : تمارس هذه المجتمعات الوظائف السياسية بصورة خاصة بممارسات دينية أو سحرية وإشراف مباشر .

ب) **المجتمعات المسيية بتفرد السلطة** : وذلك من خلال سطوة الحاكم على السلطة وتفرد به وبدون إدارة حقيقة.

ج) **المجتمعات المسيية بواسطة تأسيس السلطة**: وهي المجتمعات التي توجد فيها حكومة وإدارة يقومان بعملهما وفق قواعد مدونة وعرفية ، وهنا تنشأ وتتطور الدولة².

4) تصنيف إدوارد شلز³ : يصنف النظم إلى خمس مجموعات هي :

أ) **النظم الديمقراطية السياسية** : وتتميز بحكم مدني من خلال مؤسسات تمثيلية وحرية عامة ووجد تعددية حزبية وقضاء مستقل .

ب) **النظم الديمقراطية الوصائية**: وتتسم بوجود سلطة تنفيذية مهيمنة وأحزاب محدودة النشاط وتوجهات المعارضة ومؤسسات المجتمع المدني متداخلة مع توجهات

¹ ثامر كمال الخزرجي ، مرجع سابق، ص37.

² MARCEL PRELOT , INSTITUTIONS ET DROIT CONSTITUTIONNEL, DALLOZ,1972

P .P .239-240

³ MORTON DAVIES AND VAUGHAN LEVIS, MODELS OF POLITICAL SYSTEMS (NEW

YORK : PRAEGER PUBLISHERS ,1971) P .P 93- 111

⁴ الخزرجي ، مرجع سابق ، ص38.

النظام السياسي ، والحاكم وحسن نواياه له دور في خلق مؤسسات ديمقراطية حقيقية.

ج) **النظم الأوليغارشية التحديثية** : وتتسم بوجود برلمان غير قادر على ممارسة إختصاصه وغياب التعددية الحزبية مع وجود حزب واحد مسيطر ، وتزوير الإنتخابات وتدخل العسكر في السياسة .

د) **النظم الأوليغارشية الشمولية**: تتميز بوجود إيدلوجية معينة وضعف البرلمان مع غياب المعارضة وغياب القضاء المستقل وحرية الصحافة وحزب مهيمن.

هـ) **النظم التقليدية** : إسناد الحكم عن طريق الوراثة والأسرة الحاكمة تدير شؤون الحكم مع غياب البرلمان¹

¹ ثامر كمال محمد الخزرجي ، مرجع سابق ص39.

ثالثاً : تصنيف الأنظمة على أساس الحكومات

يقصد بإصطلاح الحكومة government عدة مضامين أهمها نظام الحكم أو شكل الحكومة أي السلطة العامة ويشمل السلطات الثلاث وهذا أوسع المعاني ، كما يطلق إصطلاح الحكومة على السلطة التنفيذية فقط دون السلطات الأخرى وهذا أذيق المعاني¹، ويعتمد التميز بين أنماط الحكومات على وسائل إسناد السلطة وكيفية ممارستها وطريقة الوصول إليها إلى عدة تصنيفات نذكرها في:²

1- الحكومة من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون:

أ) **الحكومة المستبدة** : وهي الحكومة التي لا تخضع للقانون ولا تتقيد بأحكامه فيما تتخذه من تصرفات وما يعبر عنها من أعمال وقرارات ، فالحاكم هو القانون ولا وجود لإحترام الحقوق العامة .

ب) **الحكومة القانونية** : وهي الحكومة التي تخضع للقانون وتتصرف طبقاً لأحكامه ، لا فرق بين الحاكم والمحكوم فالكل يخضع للقانون والمحاسبة والمسائلة.³

2- الحكومة المطلقة والمقيدة:

أ) **الحكومة المطلقة** : هي الحكومة التي تتجمع فيها السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ، مع خضوع هذا الشخص أو تلك الهيئة للقانون فيما تختلف عن الحكومة الإستبدادية التي لا تلتزم بإحترام القانون ولا تخضع له ، وقد بدأت الحكومة المطلقة في الإنحصر عندما تخلصت إنجلترا من الملكية المطلقة بثورة 1788 والثورة الفرنسية التي أزاحت النظام الملكي في فرنسا 1789.

¹ عبد الغني بسبوني عبد الله ، النظم السياسية " أسس التنظيم السياسي " ، الإسكندرية: الدار الجامعية ، 1985 ،ص181.

² شمران حمادي ، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط2، بغداد: مطبعة الإرشاد ، بغداد ، 1975،ص53.

³ الخزرجي، مرجع سابق، ص269.

ب) **الحكومة المقيدة** : هي الحكومة التي توزع فيها الصلاحيات بين عدة هيئات متنوعة تراقب بعضهاها ، وتمثل النظم القائمة على الفصل بين السلطات كنظام رئاسي أو البرلماني ملكيا أو جمهوريا ، مثال "الملكيات الدستورية تتوزع السلطة بين الملك والبرلمان" ¹.

3- الحكومات من حيث الرئيس الأعلى:

أ) **الحكومة الملكية** : هي أقدم أنواع الحكومات ويتولى رئيسها الأعلى للسلطة عن طريق الوراثة مدى الحياة ، والملوك بصورة عامة مصونين وغير مسؤولين وأن المسؤولية تقع على عاتق مجلس الوزراء الذي يمارس السلطة بالنيابة عنهم ².

ب) **الحكومة الجمهورية** : هي الحكومة التي يصل فيها الرئيس الأعلى إلى موقعه عن طريق الانتخابات وتختلف الدساتير في طريقة إختيار رئيس الجمهورية الى أن طرق هذا الإختيار تنحصر في ثلاثة ، إما عن طريق البرلمان ، أو بالإنتخاب ، أو بشراك الشعب والبرلمان في هذا الإختيار ³.

4- الحكومات من حيث الهيئة التي تمارس السيادة:

تنقسم الحكومات من حيث الهيئة التي تمارس السيادة إلى حكومة فردية وحكومات الأقلية والأكثرية الديمقراطية .

¹ ثامر كمال محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص269.

² خولة كاظم محمد راضي ، أنواع الأنظمة السياسية من حيث ممارسة السلطة ، 14-02-2014

³ الخزرجي ، مرجع سابق ، ص270. <http://.uobabylon.edu./uobColeges lectur/cid> تاريخ الدخول 25-06-2020 سا17

أ) **الحكومة الفردية** : هي الحكومة التي يسيطر عليها فرد واحد تتركز في يده جميع السلطات ويباشرها بنفسه سواء وصل للمنصب بالوراثة أو القوة،¹ وللحكومات الفردية ثلاث مظاهر.

- **الحكومات الملكية الإستبدادية** : وهي الحكومات التي لا يخضع فيها الحاكم لي للقانون ، وقد عرفت الدول هذا النمط من الحكم منذ زمن وتقلص هذا النوع بمرور الوقت .

- **الحكومات الملكية المطلقة** : وهي حكومات ملكية إلا أن الملك يخضع لقوانين القائمة ، وإن كان له حق تعديلها أو إلغائها ، ومن الملاحظ أن الملكيات المقيدة لا تعتبر حكومات فردية بالمعنى الكامل لأن السلطة فيها تكون موزعة بين الملك والمجالس المنتخبة من قبل الشعب وقد تكون ملكيات مطلقة تلتزم بالقانون ، ولكن تتركز السلطة في يد الملك دون ، أن يشرك أحد في إدارة الدولة.²

- **الحكومات الدكتاتورية** : فالفرد الديكتاتور الذي بيده جميع السلطات هو من لا يستمد سلطته عن طريق الميراث وانما من نفوذه الشخصي وتحكمه وقوة أنصاره أو حزبه ،³ تعتمد الدكتاتورية بصفة أساسية على شخصية الديكتاتور وما يتمتع به من قوة وقدرة وغياب الحريات الفردية والمعارضة والانتقاد لنظام الحكم وغياب الرقابة والمسائلة وضعف البرلمان إن وجد يتميز الحكم الدكتاتوري بأنه نظام حكم مؤقت يأتي في ظروف ، كالأزمات السياسية أو نتيجة الانقلابات العسكرية

¹ حمدي عبد الرحمان حسن ، دراسات في النظم السياسية الإفريقية ، القاهرة : كلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة ، 2002، ص161.

² خولة كاظم محمد راضي ، أنواع الأنظمة السياسية من حيث ممارسة السلطة ، 14-02-2014
http://www.uobabylon.edu./uobColeges lectur/cid تاريخ الدخول 25-06-2020 سا17

³ عبد الكريم جدي لحسن ، أنواع الانظمة السياسية ،

تاريخ الدخول : 2020-07-01 <http://www.google.com/amp/s/saimouka.wordprss.com>

(ب) الحكومة الأرستقراطية أو حكومة الأقلية : تتركز السلطة في هذا النوع من الحكومات بيد فئة قليلة من الأفراد يتميزون بالثروة والنسب والمركز الاجتماعي ، وتسمى حكومة الأقلية حكومة أولغارشية إذا كانت الطبقة الحاكمة تنتمي لطبقة الأغنياء ، ويطلق عليها أرستقراطية في حال وضع السلطة في يد مجموعة من الأفراد المتميزين من حيث المركز الاجتماعي .¹

(ج) الحكومة الديمقراطية وحكومة الأغلبية

: وتقوم على أن الشعب هو مصدر السلطة بإعتباره مصدر السيادة في الدولة ، والحاكم يتم إختياره في انتخابات نزيهة والحكومة معبرة عن الأغلبية الشعبية وليس لفرد أو أقلية ، وتكون مباشرة بإختيار مباشر للشعب وتكون في النظام الرئاسي ، أو غير مباشرة بإختيار ممثليه في البرلمان وهم الذين يختارون الحكومة الديمقراطية النيابية ، ويمثل هذا النموذج النموذج المثالي في الحكم لحد الآن .²

رابعا : تصنيف الأنظمة السياسية على أساس العلاقة بين السلطات

النظم السياسية المعاصرة تقوم على مبدء الفصل بين السلطات ، تتصنف الأنظمة السياسية إنطلاقا من هذه العلاقة التي تعني عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية في هيئة واحدة بل توزع الى هيئات متعددة ، وقد هدف منتسكيوا من وراء هذا المبدأ الى حماية المحكومين من إستبداد الحكام أو ماسماه السلطة توقف السلطة³،

¹ عدنان حمودي الجليل ، النظم السياسية ، الكويت ، مطابع اليقظة ، 1982، ص122.

² ابراهم عبد العزيز شيجا ، مبادئ الأنظمة السياسية " الدول الحكومات "، ب ب ن : الدار الجامعية للطباعة والنشر ، 1982 ، ص147.

³ حسان محمد شفيق المعاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، بغداد 1986، ص30 ، وكذلك انظر الترجمة العربية للمؤلف مونتسكيوا، روح الروائع ، لعدل زعيتير ، جزئين ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ، 1953 .

1- النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة ، بحيث تكون كل منها مستقلة إستقلالاً كاملاً عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة في الدستور ، كما يقوم النظام الرئاسي من ناحية أخرى على أساس جمع رئيس الجمهورية لرئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، لكي يمارس جميع مظاهر السلطة التنفيذية بنفسه أو من يختارهم وزراء¹ ، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي والمثال التقليدي البارز لهذا النظام ، ومنه إنتقل إلى دول العالم الأخرى² .

2- النظام البرلماني:

إن النظام البرلماني صورة من صور النظام النيابي تنقسم فيه السلطة بين هئتين ، أحدهما الحكومة أو مجلس الوزراء وثانها البرلمان الذي يتم إنتخابه أعضائه من قبل الشعب مباشرة ومنه تنبثق الحكومة³ . ويقوم النظام البرلماني على أساس التوازن والمساواة والتنفيذية ، وإذا كان النظام الرئاسي فصل بين السلطتين فصلاً تاماً ، فإن النظام البرلماني يتأسس على قاعدة الفصل المرن أو النسبي بين السلطتين ، بحيث تكون علاقة تعاون ورقابة بينهما⁴ .

3- نظام حكومة الجمعية النيابية:

إن نظام حكومة الجمعية النيابية هو نظام محدود التطبيق في الدول الديمقراطية ، ولا يقارن بالنظام الرئاسي أو النظام البرلماني ، فالنظام المجلسي يتميز بخضوع السلطة التنفيذية وتبعيتها للسلطة التشريعية ، فلا مساواة ولا توازن إنما علاقة

¹ محمد عبد الوهاب رفعت ، النظم السياسية ، بيروت : دار المعارف للطبوعات ، 210، ص147.

² محمد سعيود عمراني ، النظم السياسية عبر العصور ، بيروت : دار النهضة ، 1999 ، ص365.

³ يسين بوخرصة ، (العوامل المؤثرة في الدستور والنظام الجزائري) ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2011، ص17.

⁴ عبد الغاني بسيوني ، النظم السياسية ، بيروت: الدار الجامعية ، 2002، ص284.

خضوع وتبعية ، فالسلطة كلها للمجلس النيابي وفق مبدأ السيادة لا تتجزء فهو المنتخب ، وتوكل الوظيفة التنفيذية لهيئة تكون خاضعة له خضوع تام تنفذ سياساته وتعليماته وتسؤل أمامه سياسيا¹

خلاصة:

تم التركيز في هذا الفصل على الإطار المفاهيمي للسياسة العامة ، من خلال توضيح مفهوم السياسة العامة وتطورها ومستوياتها وفواعلها والبيئة المؤثرة فيها ، ومفهوم النظام السياسي وأنماطه ووظائفه ومكوناته ، وقد أتاحت لنا هذه الدراسة النظرية نوع من الأحاطة بمختلف المفاهيم المتعلقة بالسياسة العامة والنظام السياسي والتي تتيح لنا كمدخل لدراسة الفصل الثاني أداء الدول المتقدمة الديمقراطية والدول النامية الغير ديمقراطية للسياسة العامة.

³ سليمان دليمة و دليمة كنزة ، (آثار الفساد الإداري على النظام السياسي الجزائري 2000- 2017) ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماستر ، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية ، أدرار ، 2019، ص 23.

الفصل الثاني : أداء الأنظمة

السياسية للسياسة العامة "

دراسة في صنع السياسة

العامة وتنفيذها في الدول

الديمقراطية المتقدمة

والدول الغير الديمقراطية

النامية "

تمهيد :

سيتم في هذا الفصل دراسة أداء النظام السياسي للسياسة العامة ويتمثل هذا الأداء بشكل أساسي في صنع وتنفيذ السياسة العامة ، سيتم دراسة في المبحث الأول أداء المؤسسات الرسمية لسياسة العامة في الدول المتقدمة الديمقراطية والدول الغير ديمقراطية النامية ، وأهم نقاط الاختلاف والتشابه بين الأدائين ثم في المبحث الثاني دراسة أداء المؤسسات الغير الرسمية في الدول الديمقراطية المتقدمة والدول الغير ديمقراطية النامية ، وأهم مميزات كل نظام وطريقة أدائه للسياسات العامة، ومنه تخلص الدراسة الى مجموعة نتائج وتوصيات للدول الغير الديمقراطية النامية للقيام بمجموعة إصلاحات أساسية في نظامها وسياساتها لكي تصل لسياسة عامة ناجحة تحقق من خلالها التنمية لشعبها .

المبحث الأول: أداء الفواعل الرسمية للسياسة العامة في الأنظمة الديمقراطية المتقدمة والأنظمة الغير ديمقراطية النامية

المطلب الأول : الدستور وأداء السياسة العامة :

الدستور هو مجموعة القواعد الأساسية التي تحكم طريقة إتخاذ القرار، وتضع أدوار صنع السياسة وتقسّمها إقليمياً ووظيفياً وما شابه ذلك ، ودراستها، ومناقشتها، وتنفيذها.¹ ووجود الدستور له دور كبير في مراقبة أعمال الحكومة وآلية صنع السياسة العامة فالمنهج المعتاد في وصف الحكومة هو بالرجوع إلى دستورها... فالدستور الأمريكي، على سبيل المثال، يعطي المحكمة العليا السلطة النهائية في تقرير ما يمكن للحكومة أن تفعله أو لا تفعله². وي طرح (جورج بيردو) فهمه للدستور، بالإشارة إلى أن للدستور مضمون مزدوج فهو يحدد :

أولاً: الأشخاص أو الهيئات الحاكمة التي يكون لها القدرة على التصرف وإتخاذ القرارات باسم الدولة ويحدد لهم إختصاصاتهم وكذلك كيفية ممارستها.³

ثانياً: يحدد مذهب التنظيم الإجتماعي والسياسي الذي تمثله السلطات الحاكمة وكذلك الاتجاه الفلسفي والأيدولوجي الذي ينبغي أن تعمل في إطاره منظمات أو

¹ غابرييل ألموند، مرجع سابق ، ص160.

² المرجع نفسه ، ص245.

³ وصال العزاوي و رواء زكي، السياسة العامة في تركيا، بغداد: مركز الدراسات الدولية. 2002، ص35.

سلطات الدولة.¹

ففي الدول المتقدمة نجد الدساتير تشجع المواطنين على المشاركة السياسية في الاساسة العامة للدولة هذا عكس الدول النامية فان مظاهر اللامبالاة والتبذد السياسي تبرز من حيث كون توجهات المواطن نحو المواضيع السياسية ضعيفة للغاية، فهو لا يربط نفسه بأي طريقة إيجابيه بالمؤسسات السياسية الوطنية ولا القضايا السياسية الوطنية، إذ يشعر انه غير مؤثر فيه ، وهنا يكون رد فعل المواطن على المشاركة في السياسة العامة سلبي وضعيف لقناعته بعدم القدرة على التأثير فيها من جهة وان النظام السياسي لا يبيح تلك المشاركة من جهة أخرى، ولعل هذا يعود إلى طبيعة الإطار السياسي الذي تعيش فيه غالبية البلدان النامية، من حيث (انعدام المناخ الديمقراطي السليم، وضعف العمل الدستوري وسيادة نمط الحكم الفردي... فضلا عن أن البنية السياسية تتصف بغياب أو ضعف مؤسسات المشاركة، كالمجالس النيابية والأحزاب والمنظمات الجماهيرية² .

وفي مثل هذه الأوضاع قلما تنجح السياسات العامة في تحقيق الأهداف المطلوبة لأنها لا تنبع من المصلحة العامة بقدر ما تنبع من مصالح النخبة الحاكمة وتوجهاتها فلا دور يذكر للمواطن في رسم أو صنع السياسات العامة والقاعدة المجتمعية همشت إلى حد كبير لصالح إحتكار السلطة وإنفرادها . وتبرز العلاقة بين الدستور والسياسة العامة من خلال طبيعة العلاقة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وإستقلالية كل منها وحدود صلاحياتها وإختصاصاتها، أي من خلال طبيعة العملية السياسية وأداء النظام السياسي وإمكانات تطبيق المبادئ الدستورية والتي على ضوءها يتحدد نجاح أو فشل السياسة العامة للدولة ، فكما كانت

¹ وصال العزاوي، مرجع سابق، ص35.

² محمد علي محمد، أصول علم الاجتماع السياسي "" السياسة والمجتمع في العالم الثالث "، ج3، القاهرة، المعرفة

الجامعية، 1989، ص175 .

السياسة العامة مستندة في صنعها إلى القواعد الدستورية ولا تتجاوز أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي على الدستور كلما كانت السياسة العامة إقرب إلى النجاح وأقرب إلى تحقيق متطلبات ومصالح المجتمع.¹

ويكون واقع عمل المؤسسات الرسمية وعلاقتها فيما بينها ودورها في السياسة العامة من خلال الخطوات الأساسية لأعداد السياسة العامة. فكل مؤسسه من تلك المؤسسات تهتم بمفصل من مفاصل السياسة العامة وتعمل على تحقيقه، على نحو مرن ومتوازن بين مؤسسات النظام السياسي هو الذي يكفل نجاح متطلبات السياسة العامة.²

المطلب الثاني : السلطات الثلاث وأدائها للسياسة العامة

أولاً : السلطة التشريعية وأدائها للسياسة العامة.

تقوم السلطة التشريعية على توافر مجموعة الوظائف الأساسية في إطار النظام السياسي، ومن أهم تلك الوظائف هي (سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية، وظيفة التحقيق، ونشر وكشف عن المعلومات)

ولعل أداء السلطة التشريعية للوظيفة التنفيذية والقضائية في الدول المتقدمة قد يشير إلى حالة تنازع الإختصاص والتدخل في عمل مؤسسات النظام السياسي، إلا أنه لا

¹ أوستن ريني، سياسة الحكم، ترجمة حسن علي الذنون، ج2، بغداد: الأهلية، 1966، ص90.

² مها عبد اللطيف الحديثي محمد عدنان الخفاجي، مرجع سابق، ص14.

³ ريني، مرجع سابق، ص90.

يعني ذلك بقدر ما يعني الرقابة والأشراف على عمل السلطتين التنفيذية والقضائية من أجل أحداث نوع من التوازن والترابط في عملية صنع السياسة العامة¹.

وتبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو، مواجهة مشكلة معينة ، فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستوريا فحسب، وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك².

ويتباين دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعا للتباين والأختلاف بين الأنظمة السياسية ففي الأنظمة الديمقراطية المتقدمة نجد مجلس العموم البريطاني، له أهمية ، في مجال صنع السياسة، لأنه حزب الأغلبية الحاكم يسيطر على مناقشاته للسياسة العامة ، لكن مجلس العموم ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم، ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دورا رئيسيا في تجميع المصالح وصنع السياسة العامة والتأثير على الرئيس في الرقابة على سياساته³.

ولا يقتصر الإختلاف في أداء السلطة التشريعية لدورها في السياسة العامة على صعيد المقارنة بين نظامين سياسيين أو أكثر، وإنما أيضا، على صعيد النظام السياسي الواحد وذلك تبعا لنوعيه القضايا المطروحة والتي تتطلب تشريعات وقوانين تكون

¹ غابرييل ألموند ، مرجع سابق، ص171.

² جيمس اندرسون: مرجع سابق، ص56.

³ ألموند ، مرجع سابق، ص171.

ملزمة للسلطة التنفيذية أولاً كجهة منفذة لتلك التشريعات.¹

ففي الولايات المتحدة يتباين دور السلطة التشريعية تبعاً لإختلاف القضايا المطروحة للنقاش والتشريع من جهة أخرى، فإن اللجان الدائمة في الكونغرس تمتلك صلاحيات إقرار أو صلاحيات إلغاء اللوائح وإن اختلفت اللجنة مع الغالبية المسيطرة في المجلس فسياسات الضرائب والحقوق المدنية والرفاهية وعلاقات العمل صياغتها في الغالب من جانب لجان الكونغرس. أما في السياسات الخارجية فإن الكونغرس غالباً ما يحرص على الإتفاق مع الرئيس.²

وعلى العموم غالب الأنظمة والدول الديمقراطية فرنسا إيطاليا كندا اليابان تلعب البرلمانات والمجالس التشريعية دور أساسي في مناقشة وصنع السياسة العامة فالسلطات منقسمة والرقابة والشفافية سائدة، فلا يمكن أن يمرر قانون دون المرور على المجالس التشريعية لمناقشته ودراسته والإحاطة به وهذا يساهم في إنجاح السياسة العامة في هذه الدول.

وإذا كان هناك تباين في أداء بعض الهيئات التشريعية عند رسم وتنفيذ السياسات العامة، فإن هناك هيئات يكاد يكون دورها ضئيل في عملية الرسم والتنفيذ، ومصادر لصالح السلطة التنفيذية، وهذا ما نجده في كثير من أنظمة الدول الغير ديمقراطية النامية، حيث يبرز في ظل هذا النوع من الأنظمة حاله دمج السلطات مع هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات وتكون السلطة التنفيذية هي المسؤول الفعلي عن عمليه صنع السياسة العامة، وهذا يعني عدم وجود قنوات رقابه على عمل

¹ مها عبد اللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص15.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق ، ص56.

السلطة التنفيذية ويصبح هناك تداخل في الأدوار وفي عمل المؤسسات القانونية مما يقود إلى نوع من التخبط السياسي والإداري.¹

ونجد هذا في الدول الأفريقية التي تشهد في الغالب الانقلابات العسكرية مما يلغي أثر السلطة التشريعية ودول أمريكا الجنوبية التي بدأت تتعافى من الانقلابات العسكرية يظل دور المجالس التشريعية ضعيف مقارنة بدور السلطة التنفيذية ، وفي الدول العربية مهام البرلمان شكلية سواء في الأنظمة الملكية التي تغيب فيها المجالس المنتخبة مثل السعودية فالملك وحاشيته هم من يصنعون السياسة العامة، أو الجمهورية التي غالبا ماتشهد الانتخابات البرلمانية تزوير مفضوح مما يؤثر في شرعية البرلمان ذاته ويطعن في مزداقيته فنجد هذا في مصر التي شهدت إنقلابا عسكريا وفي الجزائر التي سيطر أحزاب السلطة عليه قرابة العشرين سنة وكانت تمثل الرئيس وبرنامجهم وفي آسيا كوريا الشمالية لا يوجد فيه البرلمان أما الصين فلا يزال الحزب الشيوعي يسيطر على البلاد والسياسات العامة .

ثانيا : السلطة التنفيذية وأدائها للسياسة العامة :

تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى أن المهمة الأولى لها هي أن تتولى تنفيذ القوانين والأشرف على الإدارة وليس من مهمتها أن تضع سياسة الدولة²، ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة لأن ذلك محصور في السلطة التشريعية، إلا أن دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليهما ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس دولة، رئيس وزراء).وقد أشار (جيمس اندرسون) إلى أهمية السلطة التنفيذية بالقول(أنا نعيش

¹ مها عبد اللطيف الحديثي و محمد عدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص15.

² أوستن رني، مرجع سابق، ص163.

مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة¹

ويبرز دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة في الدول المتقدمة ، خصوصاً في السياسة الخارجية والعسكرية، حيث دورها في غالبية الأنظمة السياسية أن لم يكن جميعها بارز بشكل كبير. فالرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، بموجب الدستور، تفوق كثيراً سلطاته في المجال الداخلي، بل أن السياسة الخارجية الأمريكية تعد من صنع الرئيس الأمريكي وممارساته²، بدءاً من حرب فيتنام، وحتى اليوم، يعتبر الرئيس الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال رسم السياسة العامة الخارجية، فهي أيضاً لها الأهمية الأولى في العملية السياسية، فقد تحزم كمدافع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بهما مجموعة أقليات أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد، والسلطة التنفيذية، عادة، هي أهم بنية في صنع السياسة، فتشرف السلطة التنفيذية أيضاً على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها³ وفي فرنسا يلعب الرئيس دوراً في صنع السياسة العامة للبلاد من خلال قانون الضرائب والزيادة في الوظائف، وكذلك بريطانيا فرئيس الوزراء يضع السياسة العامة ويعرضها على مجلس العموم للمناقشة ، وعلى العموم يظهر العراق هذه الدول ديمقراطياً من حيث كل سلطة لها الدور في صنع السياسة العامة.

¹ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص 58.

² المرجع نفسه، ص 59.

³ غابرييل الموند ، مرجع سابق، ص 177

وإذا كان للسلطة التنفيذية دورها البارز في عملية صنع السياسة في البلدان المتقدمة خصوصا في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، فإن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب السلطة التشريعية وإضمحلال دورها ، فالتوازن بين السلطتين يبقى قائما ودور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقييم تنفيذها للسياسة العامة أثناء العمل وبعد إنتهاء مرحلة التنفيذ له أهميته التي تؤخذ بعين الإعتبار من قبل السلطة التنفيذية.¹

لكن بالمقابل فإن هناك أنظمة سياسية في الدول النامية وخاصة في أفريقيا بقيت السلطة التنفيذية فيها هي صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، فشكل رسم السياسة، بقي متأثرا بقوة بتركيز السلطة في يد الحاكم السياسي، والطريقة الشخصية التي تمارس بهما السلطة تعني أن ليس لدى القطاعات المؤسساتية سوى قدر ضئيل نسبيا من الإستقلالية، فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة ذاتها، ولا تمثل الأحزاب والهيئات التشريعية تحديات هامة، هذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية غير مقيد بالشكليات الدستورية أو القانون،

فلهذه صلاحية مواجهة في الرد على المواقف معينة حسبما يميله تقديره الشخصي للأمر²، ولعل هذه الهيمنة، شبه المطلقة، على عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة، تقود إلى القول أن هناك إندماج واضح في الإختصاصات بين والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح السلطة التنفيذية المتمثلة، وإنفرادية السلطة هذه تؤثر مجموعة من المحاذير كما أشار إلى ذلك (د. صادق الأسود) في (كتابه الاجتماع السياسي)³ :

¹ مها عبد اللطيف الحديثي و عدنان محمد الخفاجي، مرجع سابق، ص16.

² غابرييل الموند، مرجع سابق، ص933.

³ صادق الاسود، مرجع سابق، ص310.

1. أن السلطة الفردية لا تقدم تفسيراً مقبولاً للسلطة ذاتها .
 3. أن الإخلاق إلى شخص الرئيس أو الزعيم والخضوع له بدون قيد أو شرط هو موقف بدائي، وكلما تطورت العقلية السياسية لدى الأفراد كلما أدى بهم إلى الفصل بين السلطات وبين الشخص الذي يمارسهما .
 5. المفروض في الرئيس الذي يمارس السلطة التنفيذية أن يكرسها لخدمة المصلحة العامة للجماعة، ألا أن الرئيس قد يتمسك بالسلطة لمصلحته الخاصة وبكل الوسائل الممكنة.¹
- أن مثل هذه الأمور التي توضح طبيعة الممارسة الفردية للسلطات وكيفية أداء السياسة العامة تؤدي إلى فشل السياسات العامة لأنها ستكون عرضة للتغيير المستمر وعدم الثبات ، لأن من الخصائص المميزة لنجاح السياسات العامة هي قابلية الاستمرارية والثبات النسبي، أما العلاقة بين السلطات على هذا النحو تبين طابع التداخل أو الاندماج في الاختصاصات وعدم وضوح آلية ممارسة الوظائف والنشاطات وعدم استقلالية المؤسسات السياسية فهي تمثل مقدمات أساسية لفشل أي سياسة عامة ولعل هذا الوضع يمثل السمة البارزة لدى أغلب النظم السياسية في الدول النامية والتي تؤثر على عدم قدرتها في الإحتكام إلى سياسة عامة متوازنة ومستقرة وثابتة نسبياً، وهذا يبرز في الجانب الأداء التوزيعي والتنظيمي والرمزي والإستخلاصي للنظام السياسي، هذا بالإضافة إلى أن طابع السلطوية وإنفرادية العملية السياسية وإهمال دور المؤسسات التمثيلية والنيابية في صنع السياسات العامة يشير إلى عدم أدراك وإهتمام النخبة الحاكمة بالبيئة المحيطة خصوصاً مؤسسات المجتمع المدني التي قد تتنامى بصورة كبيرة وتعمل بالضد من توجيهات النخبة من أجل تحقيق مطالبهما ومما يؤدي ذلك إلى حالات التعارض والصراع بين النخبة الحاكمة والمجتمع وهذا مؤشر آخر لفشل السياسات العامة في هذه الدول.²

¹ صادق الأسود ، مرجع سابق ، ص 310.

² مها عبد اللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مرجع سابق ، ص18.

ثالثاً: السلطة القضائية وأدائها للسياسة العامة :

تقتضي الفكرة المثالية في إستقلالية القضاء، بوجود تنظيم القضاء وفقاً لقاعدتين أساسيتين هما :

(1)- أنه لا يمكن تحقيق العدالة بأي حال من الأحوال إذا كان الخصم والحكم شخصاً أو هيئته واحدة، فهم يرون أن الحكمة في مثل هذه الحالة تفقد كل مظهر من مظاهر الحياد وعدم التحيز، وتصبح مجرد سلاح للإضطهاد والمطاردة .

(2)- يذهب مويدوا فكرة إستقلالية القضاء إلى أنه إذا ما أريد لمرفق القضاء أن يقوم بوظيفته على أتم وجه فإنه يتحتم أن يتاح له العمل في جو من الهدوء و الإنانة والتبصر¹، من الناحية العملية يتباين دور الجهاز القضائي في العملية السياسية في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي إلى آخر بحسب أهمية وألوية هذا الجهاز ودرجة إستقلاليته².

ففي الأنظمة الديمقراطية المتقدمة نجد في الولايات المتحدة يلعب جهاز القضاء دور هام في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها، وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية، فالمراجعة القضائية عادة من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة³، ويمارس القضاء الأمريكي دوره في قضايا السياسات العامة من خلال (مبدأ المراجعة التشريعية للمحاكم بإسقاط تشريعات أو مراسيم تنفيذية، وتعديل الدستور حسب الظروف المتغيرة عن طريق تفسيره، وقد

¹ أوستن رني: مرجع سابق، ص. ص 223 - 224.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص 61.

³ قوبريال ألموند، مرجع سابق، ص 934.

يكون له دور في كبح أعمال الحكومة التعسفية لغرض معايير الإجراءات السليمة في إدارة العدل)¹.

أما في بريطانيا فأن دور السلطة القضائية في السياسات العامة لا يصل إلى مرحلة إلغاء تشريعات أو مراسيم ودستوريه كما هو الحال في أمريكا، فالمحاكم الإنكليزية ليس لها سلطه لإعلان عدم دستوريه أي مرسوم برلماني، كما لا يمكنهم إلغاء قانون لأنه يتعارض مع ما يصفه المدعون بالحق الطبيعي، ويعتقد القضاة الإنكليزي أنه يمكن تغيير الدستور غير المكتوب، لكنهم لا يريدون أي دور لهم في هذا العمل، فهذا من شأن البرلمان والناخبين².

ودور المحاكم الإنكليزية يقع ضمن حد مراقبه السلطة التنفيذية، فإذا قامت الحكومة المركزية أو إية سلطه محليه بعمل خارج عن صلاحياتها (ultra vires) فقد تطلب المحاكم من الحكومة أو السلطة المحلية بالكف عنه، ويمكن للمحاكم أيضا أن تلغي أعمالا تمت حسب إجراءات غير صحيحة، لكن إذا ما فوض تشريع ما لإحدى السلطات العامة حقا بالتصرف، فإن المحاكم لا تبحث في كيفية ممارسه السلطة التنفيذية لهذا الحق، وحتى لو حكمت المحكمة ضد السلطة التنفيذية فإن أثار هذا الحكم يمكن أبطالها برسوم برلماني لاحق يعيد للعمل قانونيته³.

أما في الأنظمة السياسية للدول النامية فإن هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية إنعكست أيضا على السلطة القضائية، وبالتالي فإن مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية محصور في إطار هيمنة الأولى على الثانية وأحقية رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية، فرغم النص على استقلال القضاء في دساتير

¹ غابرييل الموند، مرجع سابق، ص 265.

² جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 61.

³ رتشرد روس، مرجع سابق، ص 256.

(الدول النامية)، إلا أن رئيس الدولة عادة ما يتدخل في شؤون القضاء ، سواء كان النظام ملكي أو جمهوري¹ .

أن هذه العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الأنظمة السياسية للدول النامية، تؤثر صعوبة إمكانية مراقبة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ السياسات العامة، ذلك بسبب تداخل اختصاصات السلطات وعدم استقلالية القضاء وبالتالي فإن قرارات وتشريعات القضاء تأتي متطابقة ومتماشية مع مصالح السلطة التنفيذية وليس مع متطلبات الصالح العام مما يعني صعوبة إمكانية قيام سياسة عامة ونجاحها على نحو ديمقراطي لإختلال خطوات أعداد وصنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة.²

المطلب الثالث : الجهاز الإداري وأدائه للسياسة العامة:

يمارس الجهاز الإداري مجموعات عدة من الوظائف تكون ذات طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية إقليمية، ويقوم الجهاز الإداري بمهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات، والجهاز الإداري³

هو الذي يحتكر جانب المخرج من النظام السياسي، ويتجاوز دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة⁴، ولعل ذلك يعود لإرتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله (جزءاً هاماً من السلطة

¹ علي الدين هلال ونيفين عبد المنعم ، النظم السياسية العربية قضايا الإستمرار والتغير ، ط1 ، بيروت : مركز الدراسات العربية ، 2000 ، ص 145.

² مهى عبد اللطيف الحديثي وعدنان محمد الخفاجي ، مرجع سابق ، ص19.

³ أحمد رشيد، مرجع سابق، ص162.

⁴ مها عبد اللطيف الحديثي، العلاقة بين السياسة والإدارة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية جامعة صدام، كلية العلوم السياسية، عدد1، 2000، ص142.

التنفيذية في الدولة، مما فسخ لها مجال التأثير غير المباشر في صنع القرارات وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة مع السلطة التشريعية¹.

وإرتباط الوظيفة الإدارية بالسلطة التنفيذية ومهامها، يعني، إستبعادها عن السلطتين القضائية والتشريعية، لذلك لا تختلط الوظيفة الإدارية بالوظيفة القضائية التي تنحصر في تطبيق القانون ولا بالسلطة التشريعية التي تتمثل عادة في وضع القواعد التي تحكم النشاطات العامة أو الخاصة دون أن تخوض في تفاصيل التطبيق².

لكن هاتين السلطتين لهما حق الرقابة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية بما في ذلك أعمال الجهاز الإداري وكيفية تنفيذه للسياسات العامة حيث تمارس الهيئات التشريعية والقضائية رقابة خارجية على الدوائر الحكومية، فلجان التحقيق، والإستفسارات التي قد يطرحها أعضاء الهيئة التشريعية على الوكالات الإدارية، والإجراءات القضائية الخاصة بمراقبة التجاوزات الإدارية، قد يكون لها جميعا تأثير على الأداء الإداري... وهذا يتضح في البلدان الإسكندنافية وبريطانيا وألمانيا ودور مؤسسه التحقيق في الشكاوى من خلال مكاتب الأذعاء العام³ ويعد دور الجهاز الإداري في عملية تنفيذ السياسات العامة دور حيوي وهام لا يستطيع أي نظام سياسي حديث الاستغناء عنه (فالجهاز الإداري يعد العصب الرئيس في الدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعليه للأهداف التي تضعها السلطة السياسية، لذلك تم تنظيم العلاقة بين

¹ غابرييل الموند ، مرجع سابق ، ص180.

² مهى عبد اللطيف الحديثي ، مرجع سابق ، ص143.

³ المرجع نفسه ، مرجع سابق ، ص142.

الجهاز الإداري وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية لتحقيق أهداف المجتمع السياسي¹.
ويكون الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية الحديثة مسؤولاً عن أمور عدة تتعلق في التنظيم والتفسير والتطبيق للسياسات العامة والتشريعات الصادرة من الجهاز التشريعي في الدولة²، فالتنظيم والتفسير هنا مرتبطان بكون العملية السياسية لا تنتهي بصور قرار برسم سياسة عامة، بل تستمر إلى مرحلة التنفيذ وهذا يتطلب ضرورة صدور قرارات تنفيذية تحدد بوضوح الخطط وإجراءات وبرامج العمل ومعدلات التنفيذ، أما فيما يتعلق بالتطبيق فيقصد به قيام الجهاز الإداري فعلاً بأداء الأعمال ملتزماً في ذلك بالخطط والبرامج والخطوات والتعليمات الإجرائية التي تعد في مرحلة التفسير³

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنارع في الإختصاص⁴.
ففي الأنظمة الديمقراطية المتقدمة اليابان مثلاً ، للجهاز الإداري تنظيمات ثابتة نسبياً ويعمل على تطوير كفاءات متخصصة ذات قيمة عالية في مجالات معينة من الحكم وللبيروقراطية اليابانية دور هام في رسم السياسة العامة، ولعل ذلك يعود للتقاليد اليابانية فقد كان للبيروقراطية بشكل دائم تقريباً، تأثير كبير في الحكومة وقد

¹ غابرييل الموند ، مرجع سابق، ص181.

² الحديثي ، مرجع سابق، ص138.

³ خيري عبد القوي، مرجع سابق، ص161.

⁴ مهى عبد اللطيف الحديثي وعدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص20.

تعودت الوزارات على ذلك وعزز نفوذ البيروقراطية ومكانتها وتوظيف أفضل خريجي النظام التعليمي النخبوي، منذ فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية حتى اليوم، جزء كبير من المشاريع التي يدرسها البرلمان مقدمة في الأصل من الوزارات، وقدمت عن طريق مجلس الوزراء بدلا من أن تتم صياغاتها عن طريق مجلس الدايت القومي (البرلمان)¹.

والتفويض الكبير للوزارات في صياغة التشريعات، جعلها تستخدم أداة أكثر تهذبا لتنفيذ سياساتها الوزارية، تدعى (التوجهات الإدارية) والتي يقصد بها ممارسات تعمل الوزارات على إقناع القطاع الخاص بالانصياع للسياسات مستخدمة التحذير، من عقوبات بناء على السلطة الواسعة التي تفوضها لها التشريعات.²

وفي فرنسا للجهاز الإداري أيضا دور هام في السياسات العامة، ولم تعد النظرة للجهاز الإداري في فرنسا قاصرة على القدرة في تنفيذ السياسات، ولكن أيضا المساهمة بفاعليه في صياغة أو وضع السياسات العامة³، ولعل ذلك يعود إلى بدايات الإهتمام بالجهاز

الإداري من قبل النظام السياسي الفرنسي، والعمل على تطوير هذا الجهاز، من خلال المدرسة الوطنية للإدارة ومدرسة البوليتكنيك مع المدارس العليا الأخرى ودورها الأساسي في توظيف النخبة الإدارية والسياسية والاقتصادية.⁴

أما دور الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة في الأنظمة السياسية للدول النامية، فيعتمد على طبيعة ونوعية العلاقة بين المؤسسات السياسية بعضها مع البعض الآخر، من جهة، وعلاقتها مع مؤسسات المجتمع من جهة أخرى، وهذا يعود

¹ مهى عبد اللطيف الحديثي وعدنان محمد الخفاجي ، مرجع سابق ، ص20.

² المرجع نفسه ، ص21.

³ سلوى شعراوي ، مرجع سابق، ص29.

⁴ مهى عبد اللطيف الحديثي وعدنان محمد الخفاجي ، مرجع سابق ، ص22.

لمجموعة من العوامل تأثرت بها أنظمة تلك البلدان ، مثل (التأثيرات الإستعمارية و البنية الإجتماعية التقليدية، لعبت دورها في عدم حيادية الجهاز الإداري، وبالتالي خضوعه لشروط المجتمع التقليدي التعددي)¹.

وتكمن أهم سمات الجهاز الإداري في الدول النامية أن الجهاز الإداري في هذه الدول هو جهاز مقلد أكثر من المستعمر منه أصيل، افتقار البيروقراطيات إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية².

واستمرت تأثيرات تلك الأوضاع مع غيرها من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ألفت بظلالها على عملية تنفيذ السياسات العامة من قبل الجهاز الإداري في تلك الأنظمة، مع عدم استعداده وتقبله للتغير الاجتماعي، بفعل عوامل ضغط المجتمع التقليدي عليه، لذلك أصبح قوة ضاغطة على المجتمع وليس أداة تنفيذية لتحقيق مطالب المجتمع السياسي³ ،

¹ مها عبد اللطيف الحديثي ،مرجع سابق،ص138

² فيربيل هيدي، الإدارة العامة،منظور مقارن، ترجمة،محمد قاسم القريوتي،عمان: دار الفكر، ص184.

³ أسامة عبد الرحمن ، المأزق العربي الراهن، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999،ص50.

المبحث الثاني: أداء الفواعل غير الرسمية للسياسة العامة في الدول الديمقراطية المتقدمة والدول الغير ديمقراطية النامية

تؤدي المؤسسات الغير رسمية في النظام السياسي دور هام في عملية صنع السياسة العامة بصورة مباشرة او غير مباشرة .

ويأتي البحث هنا في فاعلية تلك المؤسسات في كل الأنظمة السياسية للدول المتقدمة والنامية، وهو إستكمالاً لبحث سابق تناول دور المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة في النظامين ، لذلك يمكن الإنطلاق من فرضية أساسية تشير إلى أنه هناك دور متباين لمؤسسات غير رسمية لعملية صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية ذلك بسبب طبيعة التكوين التاريخي للنظم السياسية المتقدمة والنامية وترسخ مؤسساتها واستقرارية العمل السياسي في كل منها ومدى توافر الأهلية والوعي السياسي للمجتمع، إضافة إلى طبيعة الظروف الإقتصادية والإجتماعية.. حيث تسهم تلك الأمور لقوة أو ضعف دور المؤسسات غير الرسمية في عملية صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية¹ .

وللتأكد من صحة تلك الفرضية يمكن دراسة الموضوع في مطلبين أساسيين يتناول المطلب الأول جماعات الضغط مفهومها وأساليب عملها وطبيعة علاقتها مع النظام السياسي، ثم دراسة الأحزاب السياسية ودورها الرقابي على السلطات الثلاث والجهاز الإداري في صنع السياسة العامة، ثم المطلب الثاني دراسة طبيعة البنية الاقتصادية وألية توزيع الدخل ومستوى الوضع الاقتصادي وإنعكاساته على السياسة العامة، ثم دراسة طبيعة البنى الاجتماعية ودور الانتماءات المتعددة وإنعكاساتها على صنع السياسة العامة، ثم الإنتهاء إلى خلاصة ومجموعة من التوصيات توضح عملية صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية من خلال أثر المؤسسات غير الرسمية ودورها في إنجاح تلك السياسة أو إفشالها.

¹ مهى عبد اللطيف الحديثي وعدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص 25.

المطلب الأول : جماعات الضغط والأحزاب السياسية وأدائها للسياسة العامة

أولاً : جماعات الضغط وأدائها للسياسة العامة .

ويبرز دور جماعات الضغط على الصعيد السياسي بقيامها (بالدفاع عن مصالح أفرادها وعن الأفكار والمبادئ التي يؤمنون بها، وهي تعمل على توجيه سياسة الدولة في الإتجاه الذي يخدم هذه المصالح والأفكار، فهدفها التأثير في السلطة السياسية من أجل تحقيق المكاسب)¹.

وتمارس جماعات الضغط دورها في السياسات العامة من خلال التأثير في عملية رسم السياسات العامة وعلى تنفيذ تلك السياسات والرقابة عليها، ولها في ذلك وسائل عدة ذلك من خلال دورها في التأثير على المؤسسات الرسمية في النظام السياسي مثل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والإدارية .

فبالنسبة لدورها في إطار السلطة التشريعية، تعمل تلك الجماعات على (تقديم المعلومات الفنية والإحصاءات والأبحاث العلمية، والدراسات المستفيضة، التي قد تغير من تقدير الأمور وتوجيه السياسة التشريعية لصالح أهداف هذه الجماعات . وقد تسمح المؤسسة التشريعية لجماعات الضغط بأن تقرر بما تراه مباشرة أمام لجان البرلمان المختلفة ... كذلك تعمل تلك الجماعات على تأييد مرشحين معينين في الإنتخابات أو معارضة إعادة إنتخابهم)².

ويتباين تأثير جماعات الضغط على السلطة التشريعية من دولة لأخرى، ومن نظام سياسي لآخر، ففي الأنظمة الرئاسية يكون دور ونشاط جماعات الضغط أقوى وأوسع أثراً من الأنظمة البرلمانية مبدءاً فصل السلطات الذي تأخذ به النظم الرئاسية،

¹ عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، ط2، بيروت: دار النضال، 1989، ص101.

² ابراهيم درويش، النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية، ج1، القاهرة : النهضة العربية، 1968، ص205.

وخاصة الولايات المتحدة، يحتم الإتفاق التام بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قبل إقرار القوانين المختلفة، ولا يتم هذا الإتفاق إلا عن طريق الضغط على كل من الرئيس والكونغرس، فالنظام الرئاسي يعتبر مرتع خصب لنشاط جماعات الضغط.¹ ومما يجعل من الكونغرس هدفا رئيسيا لجهود مجموعات المصالح وذلك بسبب إنفلات الإنضباط الحزبي ولا مركزية اللجان التي تعتبر مصدرا للعديد من التشريعات.²

كذلك في الدول البرلمانية إن وظيفة جماعات الضغط مختلفة عن وظيفتها في الدول الرئاسية، فمصدر النشاط السياسي هنا هو الحكومة وحدها، ومن ثم لا تمارس جماعات الضغط عملها إلا في نطاق الحكومة .، فالحكومة البريطانية لها الدور الأكبر في وضع السياسة الرئيسية للدولة وفي اقتراح التشريعات اللازمة لتطبيق هذه السياسة.³

وتستخدم جماعات الضغط تأثيرها في السلطة التشريعية من خلال علاقتها بالأحزاب السياسية، من خلال وظيفة واحدة هي التعبير عن المصالح، ومن شأن ذلك يوفر مصدر فعال للتأثير في السياسات العامة، وفي بريطانيا تبدو العلاقة بين حزب العمال البريطاني واتحادات العمال وثيقة، وهذه الأخيرة مصدر لعضوية الأولى، ومنها تجند بعض القيادات كما أنها مصدر لتمويل الحزب.³

أما في الدول النامية، فجماعات الضغط بوجه عام ليس لها أي استقلال عن الحكومة، وتكمن مهمتها الأساسية في حشد التأييد الشعبي للنظام وسياسته.. وإذا كانت الجماعات مرتبطة بحزب معين فإن وزنه السياسي وتأثيرها يتوقفان بدرجة كبيرة

¹ محمد فايز عبد اسعيد، قضايا عام السياسة العام، ط1، بيروت: دار الطليعة، 1983، ص. 95-96

² مهى عبد اللطيف الحديثي وعدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص26.

³ عبد أسعد ، مرجع سابق ، ص 96.

على ما للحزب من نفوذ¹ وطبيعة نظمها وتجربتها تبرز ضعف المجموعات المتحدة جماعات الضغط في توضيح المصالح وإفتقارها إلى الإستقلالية، ففي أنظمة الحزب الواحد، أو الحكم العسكري، تبرز سيطرة الدولة على المجموعات القائمة، لذلك فإن الجماعات تحاول التأثير في أعضاء المؤسسة التنفيذية على أساس أنها المؤسسة الحاكمة ، ثم أن السلطة التنفيذية تملك حق الاعتراض على القوانين، وفي إمكانها التغيير في التشريع عن طريق التفسير والكيفية التي ينفذ بها، وجماعات الضغط تستخدم نفس الأساليب لتحقيق تأثيرها في السلطة التنفيذية.²

أما في إطار العلاقة مع السلطة القضائية فإنه بالرغم من الإجماع على استقلال السلطة القضائية فالجماعات الضاغطة تملك وسائل عدة في التأثير عليها من خلال الدخول كطرف في الخصومة القضائية فتعمل الجماعات على تقديم الدراسات والبيانات والمعلومات إلى المحكمة، وقد تتدخل في إختبار القضاة وفي إنتخابهم في النظم التي تأخذ بوسيلة الإلتخاب في تعيين بعض قضاتها.³

أما في إطار الإدارة فإن جماعات الضغط تمارس دورها في الرقابة على عملية تنفيذ السياسات العامة من قبل الجهاز الإداري حيث يعتبر الإلتصال مع الدوائر الحكومية المعنية بصنع السياسة العامة مهما بشكل خاص ، يكون دور جماعات الضغط وتأثيرها في الجهاز الإداري واضح لدى بعض الدول المتقدمة، ففي ألمانيا نجدها ممثلة في المجالس الإستشارية للأجهزة الإدارية، وفي بريطانيا أصبح التشاور

¹ غابرييل الموند، مرجع سابق، ص119.

² امانى قنديل، مرجع سابق، ص163.

³ ثناء فؤاد عبد الله، الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي، ط1، بيروت:مركز دراسات الوحدة

العربية، 2002، ص 22.

بين الإداريين وقيادات هذه الجماعات شكلا أساسيا لصنع القرار وتنفيذ السياسة العامة¹، وبالإضافة إلى وسائل التدخل والتأثير المشروعة ، فإن هناك وسائل وقنوات اتصال غير المشروعة نجدها غالبا الدول النامية تستخدمها جماعات الضغط للتأثير بصورة غير مباشرة على السياسات العامة للنظام السياسي، ذلك من خلال أعمال الشعب والإضرابات والإعتصامات وعمليات الاغتيال من أجل تغيير قواعد اللعبة السياسية أو تكتيكات الإرهاب السياسي.²

وجماعات الضغط تتباين في تأثيرها في السياسات العامة من نظام سياسي لآخر بحسب طبيعة ذلك النظام وقوة تلك الجماعات ووسائلها التي تستخدمها في التأثير ، ففي الوقت الذي تكون فيه لتلك الجماعات قدرة على التأثير في السياسات العامة لدول مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا كما هو الحال في نشاط جماعات الضغط الصهيونية فإن جماعات الضغط في نظم سياسية أخرى لا تكاد تمارس أي تأثير في السياسات العامة وأن دورها لا يعدو أن يكون تابعا وموجها من قبل النظام السياسي كما هو الحال في كثير من الأنظمة السياسية للدول النامية حيث تخضع تلك الجماعات لإرادة الدولة، وتعتمد ماليا على الإعانات التي تقدمها لها، وهو ما يفقدها استقلاليتها، وفي المقابل تقوم الدولة بفرض قيود على مطالب هذه الجماعات وقياداتها وأساليب عملها.³

¹ مهى عبد اللطيف الحديثي ، مرجع سابق ، ص 27.

² غابرييل الموند، مرجع سابق ، ص . ص 121-122.

³ أماني قنديل، مرجع سابق، ص 168.

ثانياً: الأحزاب السياسية وأدائها للسياسة العامة .

تلعب الأحزاب السياسية دوراً هاماً في النظم السياسية المختلفة، نظراً لما تتمتع به الأحزاب من قدرة على تنظيم وتجنييد الجماهير، وتزداد أهمية الدور الذي تلعبه الأحزاب في الديمقراطيات المعاصرة نظراً لكونها أداة وسيطة بين الجماهير والسلطة السياسية¹، ورغم عمومية هذه الوظائف، إلا أنها تختلف في واقع الأمر من نظام إلى آخر، وهو ما يعكس في النهاية طبيعة علاقتها بالسياسات العامة، وكون الهدف الأساسي للأحزاب السياسية هو الوصول إلى السلطة، فالسياسات العامة هي المجال الحقيقي الذي تبرز فيه محاولة الوصول إلى السلطة السياسية من خلال طرح البديل أو محاولة التأثير على السلطة².

والأحزاب السياسية تمارس وظيفة تجميع المصالح من أجل تحقيق أهدافها، فهي تسمى مرشحين يمثلون مجموعة من السياسات، ثم تحاول أن تحشد التأييد لهم، وتأخذ الأحزاب السياسية الحديثة بشكل مجموعات مستثناة من السلطة تكافح للمنافسة عليها، ومجموعات مسيطرة تسعى للإحتفاظ بالتأييد الشعبي لدعم نفسها³. ويتباين دور الأحزاب السياسية في السياسات العامة باختلاف النظم السياسية من جهة، وبإختلاف مكانها في النظام السياسي في السلطة أو خارجها من جهة أخرى ، ففي الأنظمة الديمقراطية المتقدمة تتنافس عدة أحزاب على حشد دعم مجموعات المصالح والناخبين يختار الحزب مرشحيه ويتبنى مقترحات سياسية، ومن خلال المنافسة الانتخابية حيث يعطي الناخبون مقادير مختلفة من التأييد لكل حزب، ومن خلال المساومة وبناء التكتلات داخل الهيئات التشريعية والتنفيذية⁴.

¹ محمد فايز، مرجع سابق، ص85.

² أماني قنديل، مرجع سابق، ص143.

³ غابرييل الموند، مرجع سابق، ص131.

⁴ مرجع نفسه ، ص35

وفي ظل النظم الديمقراطية تكون العلاقة بين الأحزاب السياسية والسياسات العامة قائمة على قضايا هامة تتعلق²:

1- مدى تمثيل الأحزاب لمطالب المواطنين، والإختلاف بين النظم السياسية التي يضمها نظام حزبي تنافسي ، وهنا تذهب الكتابات إلى أن نظام الحزبين أكثر قدرة على توفير الإستقرار، وتكون وظيفة تجميع الصالح فيه أكثر فعالية، أما نظام تعدد الأحزاب فهو يتسم بالتجزئة والتشتت .

2- أما القضية الأخرى فتتعلق بمدى تأثير الأحزاب في عملية صنع السياسات العامة في النظم الديمقراطية، فتعتمد الأحزاب سواء كانت ثنائية أو متعددة على تحقيق المساومة والتوفيق والميل إلى التوازن،

3- القضية الأخرى إعتبار الأحزاب كمنظمات للرقابة على تنفيذ السياسات فهي تعد أجهزه لإرساء الرقابة الجماهيرية على الحكومة والسياسات العامة،.

ومع أن واقع العملية الديمقراطية يفرض دوره في جعل أهميه الأحزاب السياسية قائمه في درجة تأثيرها السياسي في النظم الديمقراطية، كما هو الحال في ألمانيا التي جعل المراقبين السياسيين يطلقون على نظامها السياسي بأنه (حكومة للأحزاب، وبالأحزاب، ومن الأحزاب)¹.

إلا أن تباين النظم السياسية بين الثنائية والتعددية يؤدي إلى تباين التأثير في السياسات العامة ، ففي أمريكا وبريطانيا التي يهيمن فيها حزبان سياسيان، يحاول كل منهما أن يستقطب أوسع الجماهير والشرائح، فان برامجهما تحرص على أن تنتسج وتستجيب للمصالح العامة لأوسع قاعدة جماهيرية، أما في المجتمعات التي تأخذ بالتعددية الحزبية، فان الأحزاب ولا تبذل جهدا كبيرا في تجميع المصالح وتوحيدها قدر اهتمامها بمصالح محددة وضيقه، كما هو الحال في فرنسا، ومع ذلك فان

¹ مها عبد اللطيف الحديثي وعدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص30.

² جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص66.

الأحزاب السياسية تظل في كل الأحوال غير الجماعات الضاغطة في وظيفتها، وفي دورها فهي لا تتبنى قضايا صغيرة أو مصالح فئة صغيرة بل تناصر مواقف وسياسات تقسم بالعمومية وبعض الشمولية.²

أما في النظم السياسية للدول النامية فإن دور الأحزاب السياسية في السياسات العامة يتباين من حيث كونها في السلطة أو خارجها، فالأحزاب التي هي خارج السلطة المعارضة لا تكاد تمارس دور إيجابي مؤثر في صنع السياسات العامة بالنسبة للأنظمة التعددية وينحصر ممارسة السياسات العامة وتنفيذها والرقابة عليها في إطار الحزب الحاكم، وفي ظل الحزب الواحد فهو يمثل الجهة الشرعية الوحيدة التي تمارس السياسة ويحتكر نشاط العمل السياسي وبالتالي فالسياسات مقتصرة عليه كونه الجهة الوحيدة في ذلك .

ففي نظام الحزب الواحد تكون العلاقة بين الحزب وعملية صنع السياسات العامة قائمة، على كون الحزب هو الذي يقوم بالدور الرئيسي في صياغتها، وهو الذي يشرف على تنفيذها، والحزب هو الهيكل الرئيسي الذي يقوم بتجميع المطالب وطرح بدائل السياسات.¹

ففي البلدان النامية برزت صورة الحزب الواحد بشكل كبير كجهة أساسية ووحيدة والتي تحتكر مقومات العمل السياسي وهي التي تضع السياسة العامة للدولة وتشرف على تنفيذها، ، يدعوا أنصاره أن الحاجة لبناء الدولة وتحقيق الوحدة الوطنية تدعو للأخذ بنظام الحزب الواحد (فالحاجة للقضاء على النزعات القبلية والطائفية والعرقية وبالتالي تدعيم الوحدة الوطنية وبناء الأمة، تظهر كمبررات للأخذ بنظام

¹ أماني قنديل، مرجع سابق، ص152.

² رياض عزيز هادي، المشكلات السياسية في العالم الثالث، ط2، بغداد: مطابع التعليم العالي، 1989، ص

الحزب الواحد في البلدان النامية، إذ أن هذا النوع من النظم الحزبية يتسم غالبا برفضه للتقسيمات الفرعية الضيقة في المجتمع كالعرقية والطائفية ويترجم هدف تأطير أوسع للأمة خارج تلك التقسيمات والانقسامات².

أما في إطار التعدد الحزبي في تلك الدول، فالصورة لا تختلف عنها في نظام الحزب الواحد في العلاقة مع السياسات العامة فهياكل صنع السياسات العامة تشير إلى تفرد في أدوار هذه الهياكل، وهذه الهياكل تتسم بوجود مؤسسات بيروقراطية ضخمة متشعبة، وهناك فجوة بين أجهزة التخطيط ووحدات صنع وتنفيذ السياسات، فهناك دور أحادي في صنع القرار، يعكس القيادة الكارزمية أو النخبة المسيطرة، وهناك دور قوي للسلطة التنفيذية، وبالتالي فإن أيديولوجية الحزب الحاكم تتمثل في الدفاع عن الوضع والحيلولة دون التغييرات التي لا تتسق مع استمراريته، وقدرة الحزب للاستجابة لمطالب المجتمع محدودة جدا، ويميل الحزب الحاكم إلى قمع المطالب مع مواجهة الثورات الناتجة بمزيد من القهر والإجراءات الأمنية أما دور الحزب الحاكم في تنفيذ السياسات العامة فيأخذ شكل التعبئة الجماهيرية لتأييد سياسات الحزب ذاته، بدلا من أن تكون تعبئه لخلق توجهات جديدة تتعلق بالتنمية والتكامل¹.

وفي ظل هذا النوع من الأنظمة الحزبية لا يوجد دور يذكر للأحزاب خارج السلطة في السياسات العامة يدفع نحو تحقيق مطالب المجتمع أو الجهات التي تدعمها، وبالتالي فإن أحزاب المعارضة أما تكون شكلية وتعبوية وغير مؤثرة، وهو ما ينعكس بدوره على سياسات عامه فاشلة لا تلبي طموحات المجتمع ككل بقدر ما تلبي طموحات ومصالح الجهات والنخب المنتفذة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا.

لذلك فإن الحقيقة الأساسية التي تشار إلى دور الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة في الدول النامية وعلى الرغم من عمليات التحول الديمقراطي في بعضها، إلا إن العملية السياسية بوجه عام أما مغلقة أو شبه مغلقة أمام مطالب

¹ أماني قنديل، مرجع سابق، ص158.

المشاركة السياسية ، فلم يسفر التحول الديمقراطي عن وصول القوى الشعبية الواسعة إلى جهاز اتخاذ القرارات السياسية وانتقاء السياسات العامة أو الاقتراب منه، وإنما ظل يدور في الإطار الشكلي والمظهري والإستعراضي، فالعملية السياسية مازالت بعيدة عن تناول القوى الشعبية بسبب خضوعها لهيمنة السلطة الشخصية للرؤساء ، وبالتالي فإن قدرة المشاركة السياسية تتعطل أو قد تتضاءل أو تنعدم كلياً.¹

المطلب الثاني : البنى الاقتصادية والبنى الإجتماعية وأدائها للسياسة العامة

أولاً : البنى الاقتصادية وأدائها للسياسة العامة

يعد النشاط الإقتصادي واحداً من مصادر التناقض بين الجماعات وخاصة في المجتمعات الحديثة، كالتعارض بين أصحاب الأعمال والمشاريع الكبيرة مع أصحاب المشاريع الصغيرة، وبين أرباب العمل والعمال ، فالجهات التي ليست راضيه عما تحققة من عوائد في تعاملها مع الجماعات أو الفئات الأخرى تسعى دوماً إلى مناقشة الحكومة للتدخل لمساعدتها وأنصافها، أن الجهات الضعيفة والمتضررة هي التي تطلب دائماً تدخل الحكومة في الصراع الذي يدور بينها وبين الأقوى، بينما لا تود الجهة المستفيدة أو المتسلطة تدخل الدولة في النزاع أو الموافق التي تكون مصالحها متحققة على حساب غيرها.²

أن تحليل تأثير البنى الاقتصادية في السياسات العامة يرتبط بشكل مباشرة بأمور أساسيه منها:

1) تركيب الهيكل الإقتصادي والقطاعات الاقتصادية التي تحدد نوعيه ومجالات عمل الحكومة تبعاً لدرجة التوزيع الجغرافي للهيكل الإقتصادي ودرجة التعقيد وبساطه هذا الهيكل ونظام التبادل الاقتصادي المتبع في المجتمع.

¹ ثناء فؤاد، مرجع سابق، ص182

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص50.

(2) مستوى التقدم والنمو الإقتصادي للمجتمع، فكلما كان المجتمع متقدما كلما اقتصر دور الحكومة في التنسيق والرقابة، أما في المجتمعات المتخلفة اقتصاديا فالأمر يتطلب أن تنهض الحكومة بدور تنموي كبير مما يترتب عليه قيامها بأعمال تنفيذية وتعقيد هيكلية وتنظيمية وإدارية.

(3) توزيع الثروة والدخل، فإذا كان المجتمع يعاني من الفقر والتخلف وعدم عدالة توزيع الثروة يتطلب تدخل الدولة ، وقد يترتب على التفاوت الإقتصادي والطبقي ضغوط متزايدة على الحكومة إذا عجزت عن علاجها تؤدي إلى قلاقل سياسية وصراع طبقي وعدم استقرار سياسي وإجتماعي.¹

فالعلاقات السياسية في الدولة تتأثر بالكيفية التي يتم بها توزيع الدخل والثروة والعمل وبالتبعية الإقتصادية والفقر وتؤدي معدلات توزيع الدخل المتساوي وآلية التصنيع المتقدمة والثروات والموارد الكافية إلى عدة مؤشرات إيجابية على الدولة تساعدها في وضع سياسات عامة أكثر توازن وقدرة على النجاح، وهذه المؤشرات لا تخلو من آثار إجتماعيه وسياسية . ذلك أن التقدم الإقتصادي يؤدي من جملة ما يؤدي إليه إلى رفع مستوى الوعي السياسي، حيث أن مساهمة الجماهير في عملية صنع القرار بأسلوب ديمقراطي يتطلب أن تكون الجماهير على درجة من الوعي الإجتماعي والدراية السياسية، ولا يمكن الوصول إلى هذا الهدف إلا برفع مستواها عن طريق التربية والتعليم وهما يقتضيان توفر مستوى اقتصادي متقدم يهيئ مؤسسات التربية والتعليم والجامعات، والمراكز الثقافية و دور النشر،² ، كذلك المستوى الإقتصادي المتقدم يؤدي أيضا إلى تحقيق قدر من التلاحم والإندماج، فالقرارات السياسية التي تتعلق بتسيير الشؤون العامة تقوم على أساس حد أدنى من الإتفاق بين الجماعات والقوى السياسية التي تؤلف المجتمع، ولاريب في أن رجال الأعمال والشركاء الأقتصاديين بما يملكون من ثروة يمكنهم المشاركة في تحسين أوضاع الناس ومشاركة الحكومة من خلال الإستثمار وفتح مناصب الشغل ، لذلك

¹ خيري عبد القوي، مرجع سابق، ص71.

² غابرييل الموند، مرجع سابق، ص42.

يؤدي المستوى الإقتصادي المتقدم، إلى تسوية المنازعات السلمية، فقد دلت دراسات عديدة أجريت في بلدان مختلفة على أن فرص تسوية المنازعات السياسية بالطرق السلمية تزداد بزيادة الإنتاج الوطني والإجماليية، لأن التطور الإقتصادي يؤدي إلى القضاء على حالة العوز والتقليل من تأثيراتها، لأن قلة الموارد المتوفرة من جهة مع كثرة الحاجات من جهة أخرى، فضلا عن سوء توزيع الثروة يولد صراعا عنيفا وتوترات شديدة وتناقضات إجتماعية حادة بين الفئات المختلفة في المجتمع¹.

وعلى ضوء طبيعة وآلية توزيع الدخل والثروة والية العمل بين الفئات الإجتماعية المختلفة وقدرة الدولة في استيعاب مطالب تلك الفئات الإجتماعية إقتصاديا تتباين الدول المتقدمة عن النامية وعلى ضوء ذلك تتباين آليات سياساتها العامة سواء في التشريع أو التنفيذ ، فمستوى الدخل القومي، على سبيل المثال، يؤثر على قواعد اللعبة الديمقراطية، فإذا كانت البلاد غنية فإن الحكام لا يصرون على التمسك بمقاعد الحكم، لان انتقال السلطة إلى حكام آخرين لن يفقدهم مستويات الحياة التي يعيشونها وهم خارج الحكم.²

أما في البلدان النامية فإن تبؤا مراكز الحكم يعني في نفس الوقت التمتع بمستويات عالية من الحياة، وفقدانهم السلطة يعني فقدانهم تلك الامتيازات، ولذلك فإنهم يتمسكون بكل الوسائل الممكنة للإحتفاظ بمراكزهم في السلطة³، وهذا ما يساعد على فهم أسباب الإضطرابات السياسية في العديد من البلدان النامية، كما يساعد على فهم أسباب سرعة تأثر شعوبها بالحركات السياسية التي تدعو المساواة كما أن ارباب الأعمال لا يستثمرون في بلدانهم بل في الخارج وهذا يضعف اقتصاديات هذه البلدان .

¹ صادق الأسود ، مرجع سابق، ص 240-241 .

² مها عبد اللطيف الحديثي وعدنان خفاجي ، مرجع سابق، ص 31.

³ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص 15.

ورغم أن آلية توزيع الدخل بصورة متساوية بارزة في البلدان الصناعية المتقدمة إلا أن ذلك لا يعني أن هذه المسألة محسومة بشكل متكامل، فبريطانيا وهي واحدة من الدول التي يتوزع فيها الدخل بشكل أقرب ما يكون إلى المساواة تتعرض بإستمرار لإضطرابات حادة بين الصناعة والعمل حول توزيع الثروة، والدخل، والفرص، وقد تعقدت تلك المشاكل بسبب فشل الصناعة البريطانية في تسريع عجلة (النمو) وفي الولايات المتحدة تزايدت نسبة عدم المساواة في الدخل بشكل كبير خلال عقد الثمانينات في القرن الماضي، حيث تراجعت معدلات الضرائب المفروضة مما جعل الوضع مواتيا أكثر للأغنياء، وقد أشار (توماس داي) إلى أهمية الأوضاع الإقتصادية وتأثيرها في السياسات العامة، ذلك من خلال تأكيده على أن للمؤثرات المتعلقة بالتطور الإقتصادي مثل (معدل دخل الفرد، نسبة السكان في الحضر، مستوى تشغيل الأيدي العاملة في الصناعة وغيرها) تأثيرا مباشرا على نمط السياسات العامة وموضوعاتها المتمثلة بالتعليم والرفاهية والطرق السريعة والضرائب والتدخل في الإقتصاد.¹

ثانيا: البنى الإجتماعية (المجتمع المدني والإعلام) وأدائها للسياسة العامة

للعوامل الإجتماعية أهميه كبيرة في تحديد شكل المجتمع وشخصيته من ناحية، ونظام حكمه وأدارته وسياساته العامة من ناحية أخرى، فهناك إجماع على أن نظام الحكم والسياسة والإدارة هي إنعكاس لأوضاع وقيم وعادات وتقاليد إجتماعيه مميزة لمجتمعاتها، وهذه العلاقات والأوضاع لها تأثير على السياسات العامة التي هي مخرج ونتاج عمل نظم الحكم والسياسة والإدارة ووسيلتها لعلاج مشكلات المجتمع وتوفير مطالبه .

والحديث عن تأثير البنى الإجتماعية في السياسات العامة سواء في إطار التشريع أو التنفيذ أو الرقابة يرتبط بطبيعة السكان ودرجة تجانسهم الثقافي والإجتماعي،

¹ خيري عبد القوي ، مرجع سابق،ص65 .

ومتوسط الأعمار وعدد الذكور وطبيعة التكوينات الاجتماعية الطبقيّة والأهمية التي يوليها لها النظام السياسي في تقرير سياساته العامة .

فالسكان يعتبر عنصرا تكوينيا من عناصر الدولة، فهم يعمرّون إقليمها ويحرسون حدودها، وتستهدفهم قراراتها السيادية، وهم على وجه الأجمال من أهم مصادر قوتها¹ ، وتأثير السكان قائم على الجوانب العددية من حيث متوسط الأعمار ومعدلات الذكور إلى الإناث، والجوانب النوعية من حيث طبيعة العلاقات القائمة فيما بينهم ودرجة تجانسهم الثقافي والتركيبية الطبقيّة وتوزيعاتها، وهذه الجوانب كلها هي التي تمثل البنى الاجتماعية للدولة .

فبالنسبة للتركيبية العددية والعمرية، فله دور بارز في المجتمع من حيث قوة وفاعليته المجتمع، ودوره في النمو الإقتصادي ويتراوح متوسط الأعمار بين (15-65) سنة، فكلما ازداد عدد أفراد المجتمع ضمن هذا المتوسط كلما ازداد حجم الإنتاج والعمل، أما إذا كان عدد الأفراد دون سنة الخامسة عشرة كبيرا قياسا إلى مجموع السكان فإن ذلك يؤثر في ضعف المجتمع، وهذا ينعكس في الجانب السياسي من حيث أن زيادة نسبة الشباب داخل المجتمع إلى سلوك سياسي من الطابع نفسه، فيكون سلوك المجتمع قائم على التغيير بسبب نزعة التغيير لدى الشباب، ولذلك فإن دور النظام السياسي هنا تفترض إتخاذ سياسات عامة تأخذ بعين الإعتبار الفئات العمرية الشابة، وتلبي متطلباتهم، لأن أي إهمال لدورهم ومطالبهم قد ينعكس سلبا على النظام السياسي فتكون ردود الأفعال على سياسات النظام السياسي سلبية تأخذ حالة العنف ورفض الوضع القائم، ولعل هذا الأمر يظهر بشكل مباشر في طبيعة التنظيم الحزبي أو الحركات السياسية ذات الطابع الثوري (فالدول ذات التوزيع العمري الأصغر، وهي عادة الدول النامية، تتسم بإرتفاع معدلات البطالة وتزايد معدلات الحرمان النسبي وعدم الرضا، وعدم الإستقرار، وتكون تلك الدول أكثر

¹ علي الدين هلال و نيفين عبد المنعم، مرجع سابق، ص103.

استعدادا لظهور السياسات القومية والحركات الوطنية، ويلعب عنصر صغر السن دورا في تصعيد التفاعلات الصراعية لاسيما من جانب الجماعات التي تمارس ضدها سياسات التمييز والتفرقة)¹.

أما من ناحية النوع، فالمجتمعات أغلبها تتألف من شرائح وفئات مختلفة ترتبط بمنظومة معقدة وفاعلة من المصالح والأهداف والإلتزامات والمسؤوليات التي تتباين درجة إنسجامها وتناقضها ، فتلعب نوعية العلاقات الإجتماعية والروابط والقيم ودرجة التجانس الثقافي والطبقي دور هام ومؤثر في السياسات العامة للدولة فهذه الأبعاد تمثل أسس هامة للوحدة الوطنية، لذلك فإن المجتمعات الديمقراطية وهي المجتمعات التي تعيش حالة الإنسجام والتجانس الاجتماعي² المواطنون فيها يتجاوزون حدود إنتماءاتهم وعشائرتهم إلى بناء مجتمع الدولة الذي ينتمون إليه ويرفعون له مشاعر الولاء، فتكون الديمقراطية هنا هي أساس الوحدة الوطنية وهنا فإن المجتمعات التي تتنوع تكويناتها الإجتماعية تقتضي ديمقراطية ناضجة يمكنها أن تعنى بالتعدد الثقافي وما يقترن به من تنوعات إجتماعية وفكرية.³

وأما المجتمعات التي تعيش حالة من عدم التجانس والصراع الاجتماعي وإختلال العلاقة بين فئات المجتمع والنظام السياسي مما يعني ضعف الوحدة الوطنية، تؤثر هذه الأمور في الغالب، إلى إن السياسات العامة للدولة ستكون موجهة غالبا نحو بناء الوحدة الوطنية وإيلاءها أهمية تفوق أهميه السياسات الأخرى، ومن جهة أخرى

¹ عماد جاد، المتغيرات السكانية والصراعات السياسية، مجلة السياسة الدولية، عدد119، 1995، القاهرة: مركز الاهرام للدراسات الاستراتيجية، ص60.

² علي أسعد وطفة، إشكالية الهوية والانتماء في المجتمعات العربية المعاصرة، مجلة المستقبل العربي، عدد 282، 2002، ص103.

³ عبد اللطيف الحدثي و محمد عدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص 34.

تؤشر أن السياسات العامة للنظام السياسي قد تكون سببا في تدهور العلاقة مع المجتمع وإعاقة بناء الوحدة الوطنية.

ويبرز ذلك بشكل واضح في الدول النامية، فلم تستطيع غالبية تلك الدول تحقيق الوحدة الوطنية وبناء قيم عامة مشتركة لعموم المجتمع وضم الإнтماءات والولاءات المحلية كافة في ظل ولاء وطني أكبر، فليس لهذه البلدان (حد أدنى من الاتفاق على الأهداف العامة أو الجماعية، وليس هناك مؤسسات فاعلة، ولا مبادئ أو قيم يتبناها كل أفراد المجتمع، وإنما هناك جماعات ذات أصول مختلفة وتحفظ كل جماعة بدينها ولغتها وقيمها، وأساليب حياتها الخاصة، والعلاقات بين الجماعات على هذه الشاكلة ليست علاقات تفاعل، وإنما علاقات تماس فحسب)¹ ففي الوطن العربي على سبيل المثال لم تستطع أغلب الدول فيه أن تبدد الإнтماءات العشائرية أو أن تكمل بينها عبر نقلة ديمقراطية حقيقية وبقيت في كثير من بقاع الوطن العربي دول عشائرية أو طائفية تستمد نسق وجودها من التكوينات الصغرى القائمة في المجتمع، وتعتمدها في الهيمنة على السلطة والمجتمع².

أما في البلدان المتقدمة فإن حالة التعدد الإجتاعي ودور المجتمع المدني بارز ومشارك ويعطي لها دعم وتماسك وبالتالي فإن درجة التجانس الثقافي فيها مرتفعة فقد وصلت تلك البلدان إلى درجة عالية من التلاحم والإندماج بين عناصرها حيث تبدو الأقلية الإثنية بمثابة جماعة فرعية، بمعنى أنها جزء من الجماعة الوطنية الأكبر التي تنبثق عنها المؤسسات الكبرى³، ولاسيما المؤسسات السياسية وعلى رأسها الدولة

¹ صادق الأسود، التعددية ومسألة الوحدة الوطنية في العالم الثالث، بغداد: صحيفة الجمهورية، (1989/9/19)،

ص3.

² علي اسعد وطفة، مرجع سابق، ص 105 .

³ الأسود، التعددية...، مرجع سابق، ص 5-6.

والنظام السياسي، ولا ريب أن هذه المؤسسات هي التي تقود عموم المجتمع المدني في حركته العامة وانتقالاته النوعية والتاريخية في مجال النمو التقدم، ذلك أن هذه المؤسسات تمثل لصيغ التنظيمية لكل ما هو مشترك بين أفراد الجماعات الوطنية الشاملة، ، وعبر ذلك ومن خلاله تبين بواعث وجود هذه المؤسسات والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها.

وهذا يعني أن السياسات العامة في البلدان المتقدمة بعدما وصلت إلى مرحلة بناء وترسيخ الوحدة الوطنية إنتقلت إلى مرحلة أخرى من مراحل تحقيق المتطلبات المجتمعية، ويعني أيضا أن سياسات إشراك المواطنين في السياسة والضمانات الدستورية من خلال مجتمع مدني قوي بما فيه الجمعيات والنقابات والتنشئة على قيم عامة مشتركة مثلت سياسات ناجحة ومثمرة في تحقيق الوحدة الوطنية .

أما في البلدان النامية فالإنقسامات المجتمعية والعشائرية تنخر في المجتمع وغياب المجتمع المدني والجمعيات المدنية والنقابات الفاعلة وسيطرة النظام عليها أحدث خلل في غياب التواصل بين النظام والمجتمع وأضعف الوحدة الوطنية ومنه كثرة الإنقسامات وتفتيت الدولة الوطنية

فتحقيق الوحدة الوطنية لا يعني بالضرورة صهر المجاميع السكانية في وحدة بحيث تغلب مجموعة على أخرى ، وإنما المقصود بذلك هو التقريب بين هذه الوحدات وتعزيز الشعور الوطني لدى أفرادها بانتماءاتهم سياسيا وإجتماعيا وإقتصاديا إلى الدولة القائمة، لذلك يجب أن لا يفرط بحقوق ومصالح مجموعة إثنية أو إقليمية لحساب الأغلبية، وإلا فان طغيان مصلحة فئة على فئات أخرى لن يؤدي إلا إلى التمرد على السلطات القائمة وتفكيك الوحدة الوطنية¹.

وتمثل تلك الأمور الأسس الديمقراطية الحقيقية لقيام وتعزيز الوحدة الوطنية للمجتمع وبالتالي فإن غياب الديمقراطية والحرية يقوي من تأثير البنى الطائفية

¹مها عبد اللطيف الحديثي وعدنان الخفاجي ، مرجع سابق ، ص 35.

والعشائرية ، فالديمقراطية يمكنها أن تؤسس لدولة عصرية تضمن لجميع أفرادها الحق في الوطن والمواطنة وإنشاء مجتمع مدني حقيقي.

أما الإعلام له دور مهم في عملية صنع السياسة العامة من خلال إصال مطالب المواطنين للسلطة وإثارة السياسيين حول مشكلة معينة ، والتأثير على برامج والأجندات الحكومية من حيث الأولوية في المعالجة ، وهذا نجده في الأنظمة الديمقراطية المتقدمة أين توجد حرية التعبير والصحافة والرأي والأعلام ، فالأعلام هو السلطة الرابعة حقيقتا لدوره المؤثر ، فصحيفة " نيويورك تايمز " أثناء عهدة كلنتون في الولايات المتحدة الأمريكية شاركت في صياغة برامج حول قضايا فنية معقدة في الكونغرس وهي " السياسة الخارجية إتجاه البسنة وحلف الشمال الأطلسي للتجارة الحرة نفاتا والرعاية الطبية " ونجد أيضا « بيبيسي BBC » البريطانية و CNN الأمريكية وغيرها من الصحف دور كبير فب التأثير على صانع القرار في هذه الدول ، بطرحها قضايا تثير الرأي العام والجماهير مما يمثل ضغط على الحكومات والدول كما تساهم في النقد الجيد للسياسات المنتهجة والذي يساهم في التقييم والتقويم للسياسات العامة .

أما في الأنظمة الغير الديمقراطية النامية أين حرية الرأي والتعبير والأعلام تخضع لشروط الحاكم وإن وجدت توجد بهامش محدد فلا يجوز نقد السلطة ولا نقد السياسات وصانعي هذه السياسات وبالتالي يغيب النقد الجيد والتالي يغيب التقييم والتقويم ، كما تشهد قنوات وصحف السلطة تمجيد الساسة وناجحاتهم رغم الفشل الذريع في صنع السياسات العامة وإيجاد حلول لشعوب هذه الدول التي تواجه مشاكل لا تعد ولا تحصى في ظل غياب التنمية الحقيقية¹.

¹ مها عبد اللطيف الحديثي وعدنان الخفاجي، مرجع سابق، ص36

خلاصة وإستنتاجات :

- عملية صنع السياسة العامة هي عملية ديناميكية ، متداخلة ومتشابكة ومعقدة تمر بمجموعة مراحل حتى تنتهي في شكلها الأخير المتمثل في قرارات ، وقوانين وإجراءات ، ويساهم في هذه العملية مجموعة فواعل رسمية وغير رسمية يختلف أدائها باختلاف نمط النظام السياسي الديمقراطي أو غير ديمقراطي وما يترتب عليه من نتائج إيجابية أو سلبية لهذه السياسات .

- تؤثر بنية النظام السياسي ونمطه ديمقراطي غير ديمقراطي على عملية رسم وصنع السياسة العامة ، فكلما كان النظام تشاركي ديمقراطي كانت السياسة العامة ناجحة وهذا ما لاحظناه في دراستنا للدول المتقدمة ، وكلما كان النظام فردي غير ديمقراطي كانت السياسة العامة فاشلة وهذا متم ملاحظته في الدول النامية .

- إذا كان الأداء هو محصلة النتائج والمخرجات التي يحققها النظام السياسي نتيجة قيامه بالمهام والمسؤوليات الموكلة إليه ، في صنع ورسم السياسة العامة والتي تترجم إلى سلوكيات في الواقع السياسي والإقتصادي والإجتماعي وتؤثر على المواطن والتنمية المحلية عمليا ، وهذا مانشهده في الدول المتقدمة في ما يبقى ضعيفا في الدول النامية .

- من أهم المعايير التي تؤثر في صنع السياسة العامة هي قيم الفرد والإنتماء الحزبي ومصالح الناخبين والشفافية والرقابة وهذه تحددها انتخابات حرة حقيقية في الدول الديمقراطية المتقدمة ، في حين نجد النظام الإتحادي هش ويزور باستمرار في الدول النامية وبالتالي تكون ديمقراطية صورية لا تنشئ مؤسسات حقيقية رسمية وغير رسمية.

- تمثل المعارضة والإعلام والمؤسسات الغير رسمية دور رئيسي في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة وذلك بما تشكله من ضغط على المؤسسات الرسمية وبالتالي الرقابة المستمرة على أداء هذه المؤسسات وهذا يؤدي الى نجاح السياسة العامة في

تحقيق التنمية للمواطنين ، في حين إقصاء المعارضة والتضييق على الإعلام والصحافة وضعف المؤسسات الغير الرسمية أضعف دور الرقابة والشفافية على أداء المؤسسات الرسمية للسياسة العامة ومنه غياب التقييم الفعال لهذه السياسات.

- الفصل الحقيقي بين السلطات في الدول المتقدمة ورقابة السلطات لبعضها البعض وجود قضاء ومجالس مستقلة منع إنتشار الفساد في الدول المتقدمة ومنه نجاح السياسة العامة ، في حين أن هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات في الدول الغير الديمقراطية النامية ، وغياب إستقلالية القضاء أدى لغياب الرقابة والمحاسبة والشفافية ومنه إنتشار الفساد وما يلحقه من فشل في السياسات العامة .

خاتمة

من خلال دراسة دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في السياسات العامة في مجالات الرسم والتنفيذ والتقييم، يبرز تباين أداء كل مؤسسة من تلك المؤسسات في صنع السياسات عامة في البلدان النامية والمتقدمة، وتباين قوة وفاعلية كل منها، وهذا يعود بطبيعة الحال إلى الواقع الإقتصادي والإجتماعي والسياسي والتطور التاريخي لتلك المؤسسات ودرجة علاقتها مع بعضها ودرجة علاقتها ككل مع المجتمع .

ففيما يتعلق بدور المؤسسات الرسمية فترسخ المؤسسات واستقراريتها وإمكانيتها في ممارسة نشاطها وقدرتها على نقل متطلبات المجتمع إلى حيز التطبيق يؤدي إلى أن تكون مخرجات السياسات العامة أكثر ديمقراطية وأكثر شمولية لمتطلبات المجتمع وبالتالي تكون السياسة العامة سائر في إطار ديمقراطي سليم.

ومن خلال ذلك يبرز التباين بين الأنظمة السياسية في الدول المتقدمة والأنظمة السياسية في الدول النامية، فبقدر ما تكون الأولى قائمة على ترسخ المؤسسات وإستقرارها وإستقلاليتها النسبية وتوازنها في تحقيق متطلبات المجتمع، تكون البلدان النامية معبرة عن حالة هيمنة المؤسسات التنفيذية وضعف المؤسسات التمثيلية المتمثلة بالسلطة التشريعية أو المجالس النيابية، وإنعدام وضعف الحلقات الوسيطة بين النظام السياسي والمجتمع المتمثلة بوجود مؤسسات المجتمع المدني، وبالتالي فإن السياسات العامة للبلدان النامية تكون معبرة في الغالب عن طبيعة العلاقة القائمة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية هذا يؤدي إلى أن تكون السياسات العامة لغالبية تلك البلدان عاجزة عن تلبية جميع أهداف المجتمع أو إنها سياسات لا تتميز بطابع الإستمرارية والثبات النسبي نظرا لعدم الاستقرار السياسي وضعف الإستجابة للمطالب المجتمعية ولأن كثير من أهداف المجتمع لم تتحقق بعد فألية الأداء التوزيعي وكيفية إستخلاص الموارد البشرية والمادية وآلية التوزيع الإقتصادي المتمثلة بالدخل وفرص العمل الإقتصادي والتوزيع الإجتماعي المتمثلة

أما بالنسبة لدور المؤسسات غير الرسمية أن دورها من حيث علاقتها بالنظام السياسي وتأثيرها في عملية صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية يبرز حالة التباين في التأثير من حيث قوة أو ضعف التأثير والتغيير أو الإستمرار على سياسة عامة معينة تحقق مصالح ومطالب تلك المؤسسات، أو من حيث ايجابية أو سلبية التأثير في عملية صنع السياسة العامة، فبقدر ما تبرز تلك المؤسسات حالة التوازن والقدرة على حمل مطالبها وأهدافها إلى مؤسسات النظام السياسي الرسمية وترغمها في أحيان عدة على اتخاذ قرارات وسياسات عامة تتماشى مع مصالحها كما هو الحال في الدول المتقدمة، بقدر ما تبرز حالة الضعف والسلبية وهشاشة البنيان الفكري والتنظيمي للمؤسسات غير الرسمية في الدول النامية وهامشية دورها في العملية السياسية .

فالمؤسسات غير الرسمية في الدول النامية من جماعات ضغط وأحزاب سياسية وغيرها.. ، عاجزة عن القيام بوظائفها في توصيل وتمثيل مطالب القوى التي تمثلها، فهي ليست سوى أدوات للحكومة أو الحزب الحاكم، ولا تتمتع إلا بدور هامشي في رفع وتوصيل المطالب الشعبية لأنها مكرسة أصلا لكسب التأييد للنخب الحاكمة وممارسة عملية التعبئة لصالحها، مما يدل على كونها عديمة الفاعلية وضعيفة التأثير كقنوات اتصال مع جهاز صنع واتخاذ القرارات السياسية ، كذلك فإن الأمر لا يقف عند حد جماعات الضغط والأحزاب السياسية ودورها الضعيف في التأثير على سير عمل الحكومة وتحقيق مصالح وأهداف الجهات التي تمثلها قياسا بما هو حاصل بالنسبة لدور الجماعات والأحزاب السياسية في الدول المتقدمة، وإنما هناك أيضا طبيعة الوضع الإقتصادي والإجتماعي والإنتماءات الإجتماعية المتعددة والتشكيلات الطبقيّة وآلية توزيع الدخل وحالة التوازن أو عدم التوازن بين الأغنياء والفقراء لأن تحقيق وتحسين هذه الأمور التي ترتبط بتحسين الأوضاع الاقتصادية والمعاشية وتوفير أجواء الديمقراطية والمشاركة السياسية على نحو متوازن ، وحتى نتمكن من تجاوز تلك السلبيات ، على البلدان النامية القيام بمجموعة من الإصلاحات لنظامها وهذا يؤثر على المنتج من السياسات عامة وتتمثل في مجموعة من التوصيات هي :

(1)- القيام بإصلاحات جوهرية في هيكل النظام السياسي ، وذلك بتعديلات دستورية على طبيعة الأنظمة السياسية الغير ديمقراطية بإلغاء النظام الفردي الشمولي وإنهاء الديمقراطية الصورية الوهمية ، وإستبداله بنظام ديمقراطي تشاركي حقيقي يحدد فيه الشعب نوع نظامه السياسي ومن يحكمه ، فإذا لم يتم الإصلاح العميق في لب النظام السياسي فالسياسات العامة لن تعرف النجاح لأن المشكل هيكلي يتطلب إصلاح جذري .

(2) - ترشيد السياسة العامة برفع أداء المؤسسات الحكومية ، والفصل الحقيقي بين السلطات ومنه رقابة السلطة على السلطة ، والحد من سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى وتعزيز الشراكة بين القطاع العام والخاص.

(3) - تفعيل دور المؤسسات الغير رسمية "المجتمع المدني" ، و ضرورة وجود الإرادة السياسية الحقيقية لتحقيق حريته ، وتدعيم دوره في صنع السياسة العامة مع زيادة إمكانياته المالية ، والتأكيد على أهمية قيام مؤسساته على تفعيل التكامل مع الجهات الحكومية في مجال السياسة العامة وفق أطر مؤسسة ثابتة وواضحة.

(4)- تفعيل دور القطاع الخاص ، بتوفير بيئة مناسبة لعمل القطاع الخاص من كافة النواحي وإستجلاب الإستثمارات المحلية والأجنبية .

(5) - إشراك الجماهير في مسؤولية الحكم، فجوهر مشكلة تحقيق الوحدة الوطنية يكمن في وجوب أن تكتسب الجماهير لا الحكومات وحدها الشعور بالمسؤولية في إدارة الشؤون العامة، سواء في مجال العمل السياسي أو في عملية التنمية والتطوير الإجتماعي والإقتصادي.

(6) - تحسين ظروف الحياة الاقتصادية للمواطنين وإزالة العقبات والحواجز بين الريف والمدينة والقضاء على عقبات التباعد الجغرافي من خلال تحسين وسائل الإتصال والمواصلات بين الريف والمدينة وإيصال الحركة الإنتاجية لأرجاء الإقليم كافة وهذا يمنع تفكك الدولة ودعوات التقسيم .

(7) - إقامة أحزاب سياسية حقيقية تمثل المجتمع بتنوعه ، والتي تدخل فعلا في عملية التحول الإجتماعي والثقافي والسياسي، إذ أن الأحزاب الوطنية لا تجلب أفكارا وقيما جديدة إلى المناطق النائية فحسب، وإنما تظم أفراد ذوي نسبي أو وعي سياسي نوعا ما في الوحدات الإنتاجية الصغيرة العشائرية والطائفية والإقليمية .

(8) - التوعية والإعلام، وتشجيع مراكز الفكر والباحثين في المشاركة في صنع السياسة العامة والإستعانة بهم بشكل أولي وبصفة مستمرة .

(9) - إعتقاد مبدأ الشفافية والوضوح في نشر البيانات الحكومية ، والحرص على مراقبة الأموال المرصودة لتنفيذ السياسة العامة وذلك للتقليل ومنع الفساد المنتشر في الدول النامية وتفعيل القوانين لمنعه ، وترسيخ الحكم الراشد وإعطاء فرص أكبر للمشاركة الشعبية الواسعة في وضع البرامج والسياسات ومراقبة التنفيذ والإبتعاد على الديمقراطية السورية.

قائمة المراجع

أولا : باللغة العربية

المعاجم والقواميس :

- 1.(إبن منظور) ، لسان العرب، ج 15 وج 6 ، بيروت: دار إحياء التراث. 1996.
- 2.(سعيفان) العربي أحمد ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، بيروت : مكتبة لبنان ، 2004.

الكتب :

- 3.(أبوا المعاطي) أبو الفتوح ، حتمية الحل الاسلامي " تأملات في النظام الاسلامي "، عمان : دار الشهاب ، د س ن.
- 4.(الأسود) صادق ، علم الاجتماع السياسي أسسه وإبعاده، بغداد ، دار الحكمة لطباعة والنشر ، 1999.
- 5.(ألموند) قابريال ، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر ، (ترجمة هشام عبد الله) ، ط1، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، 1998.
6. (أنجرس) مريس ، منهجية البحث العلمي في العلوم الإنسانية : ترجمة بوزيد و صحراوي ، كمال بوشرف سعيد سعدون ، الجزائر: دار القصة ، 2005
- 7.(أندرسون) جمس ، صنع السياسة العامة، (ترجمة عامر الكبيسي) ، عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999.
- 8.(بسيوني) عبد الغاني ، النظم السياسية ، بيروت: الدار الجامعية ، 2002.
- 9.(بسيوني) عبد الغني عبد الله ، النظم السياسية " أسس التنظيم السياسي " ، الإسكندرية: الدار الجامعية ، 1985 .
- 10.(بولهام) أميرة وبزاعدة نهاد ، صنع السياسة العامة في إسرائيل ودور مراكز الفكر فيها ، ط1، ألمانيا : المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والإقتصادية ، 2018.
- 11.(جحيش) يوسف ، التطور المؤسسي للنظام السياسي الجزائري، مجلة البحث، العدد 05، 2015 .
- 12.(الجوجوا) عبد الله لحسن ، الأنظمة السياسية المعاصرة "دراسة مقارنة" ، ليبيا : المؤسسة العالمية للطباعة والنشر ، 1996.
- 13.(الحديثي) مها عبد اللطيف ، الخفاجي محمد عدنان ، النظام السياسي والسياسة العامة " دراسة في دور المؤسسات الرسمية والغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية" ، العراق : مطبعة مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية ، 2006.
- 14.(الحسين) أحمد مصطفى ، مدخل إلى تحليل السياسات العامة ، ط1، عمان : المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2002 .

15. (الحلو) ماجد راغب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية: منشأة المعارف ، 2005.
16. (حمادي) شمran ، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط2، بغداد: مطبعة الإرشاد ، بغداد ، 1975.
17. (الحمداي) قحطان أحمد سلمان ، الأسس في العلوم السياسية ، عمان : دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 2004 .
18. (حمدي) عبد الرحمان حسن ، دراسات في النظم السياسية الإفريقية ، القاهرة : كلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة ، 2002.
19. (الخرجي) ثامر كمال محمد ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة ، عمان ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 2004.
20. (الخطيب) نعمان أحمد ، الوجيز في النظم السياسية ، عمان: دار الثقافة ، 2011.
21. (دال) روبرت ، التحليل السياسي الحديث ، (ترجمة علاء أبو زيد) ، القاهرة ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، 1993.
22. (الدبس) عصام على ، النظم السياسية "الخصائص السياسية المعاصرة ، عمان : دار الثقافة ، 2011.
23. (درويش) إبراهيم ، النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية ، ج1، القاهرة : النهضة العربية ، 1968.
24. (ديدان) مولود ، القانون الدستوري والنظم السياسية_، الجزائر ، دار بلقيس ، 2015.
25. (ديفارجه) موريس ،_المؤسسات السياسية والقانون الدستوري " الأنظمة السياسية الكبرى " ، ترجمة جورج سعيد ، ط2 ، بيروت : المؤسسة الدجامية للدراسات والنشر ، 1992.
26. (رفعت) محمد عبد الوهاب ، النظم السياسية ، بيروت : دار المعارف للمطبوعات ، 2010.
27. (رني) أوستن ، سياسة الحكم، ترجمة حسن علي الذنون، ج2، بغداد: الأهلية، 1966.
28. (زايد) أحمد ، الدولة في العالم الثالث، ط1، القاهرة: دار الثقافة، 1985.
29. (زين) ناجي ، مترجما ، سياسية الأخبار وأخبار السياسة ، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية ، 2004.
30. (سرحال) أحمد ، النظم السياسية والدستور في لبنان ، بيروت : دار البحث ، 1980.
31. (سعدو) إسماعيل علي و حسن محمد حسن ، النظريات والمذاهب والنظم السياسية " دراسات في العلوم السياسية " ، دار المعرفة الجامعية 2005.

32. (شعراوي) سلوى جمعة ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، القاهرة : مركز دراسات وإستشارة الإدارة العامة ، 2001، ص 116.
33. (الشعراوي) سلوى وآخرون ، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي ، القاهرة: مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة ، 2002.
34. (شفيق) حسن محمد ، الأنظمة السياسية والدستورية، بغداد: مطبعة جامعة بغداد ، 1986.
35. (شلبي) محمد ، المنهجية في التحليل السياسي " المناهج الإقترابات والأدوات "، ط 5 ، الجزائر ، دار الهومة ، 2007.
36. (شيجا) ابراهم عبد العزيز ، مبادئ الأنظمة السياسية " الدول الحكومات "، ب ب ن : الدار الجامعية للطباعة والنشر ، 1982.
37. (الطيب) حسن إيشر ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، القاهرة ، دار الثقافة للنشر ، 2000.
38. (عارف) نصر محمد ، إستمولوجيا السياسة المقارنة " النموذج المعرفي النظرية المنهج " ، القاهرة: المؤسسة الجامعة للنشر والتوزيع ، 2002.
39. (عبد الرحمن) أسامة ، المأزق العربي الراهن، ط 1 ، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.
40. (عبد الله) ثناء فؤاد ، الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي، ط 1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.
41. (عبد الله) ثناء فؤاد ، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، ط(1)، بيروت، مركز الدراسات العربية، 1997.
42. (عبد الله) هشام ، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر " مترجما " ، عمان : الدار الاهلية ، 1997.
43. (عبود) عبد الغاني وآخرون ، التربية المقارنة والألفية الثالث الإيدولوجيا والتربية والنظام العالمي الجديد ، ط 1 ، دار الفكر العربي، ب ب ن، 2000.
44. (عدنان) الجليل حمودي ، النظم السياسية ، الكويت ، مطابع اليقضة ، 1982.
45. (العزاوي) وصال و زكي رواء ، السياسة العامة في تركيا، بغداد: مركز الدراسات الدولية. 2002.
46. (عصام) سليمان ، مدخل إلى علم السياسة، ط 2، بيروت: دار النضال، 1989.
47. (علي) سعد إسماعيل وحسن محمد حسن ، النظريات والمذاهب والنظم " دراسات في العلوم السياسية ، الإسكندرية : دار المعرفة الجامعية ، 2005.
48. (عباس عمار) ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية العامة ، الجزائر : دار الخلدونية ، 2010 .

49. (عمران) محمود سعيد وآخرون ،النظم السياسية عبر العصور، ط1، بيروت : دار النهضة العربية ، 1998.
50. (عمراني) محمد سعيود ، النظم السياسية عبر العصور ، بيروت : دار النهضة ، 1999.
51. (فايز) محمد وعبد اسعيد، قضايا عام السياسة العام، ط1، بيروت: دار الطليعة، 1983.
52. (الفهداوي) فهمي خليفة ، السياسة العامة "منظور كلي في البنية والتحليل"، ط1، عمان : دار المسيرة ، 2001.
53. (فيريل) هيدي ، الإدارة العامة،منظور مقارن، ترجمة،محمد قاسم القريوتي،عمان: دار الفكر ب س ن.
54. (القربوتي) محمد قاسم ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، الكويت ، ردمك ، 2006 .
55. (قرانة) عادل ، الأنظمة الاسياسية "أشكال الحكومات و الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري " ، ب ب ن ، عتابة دار العلوم ، 2013.
56. (الكاظم) صالح جواد ، على غالب ، الأنظمة السياسية ، بغداد، ب د ن ، 1999.
57. (الكبيسي) عامر ، صنع السياسة العامة ، عمان: دار المسيرة ، 1999.
58. (كمال) المنوفي ، أصول النظم السياسية المقارنة ، ط1، الكويت : شركة الربيعان للنشر والتوزيع ، 1987.
59. (موان) جورج ، مدخل على الألسنة ، ترجمة الطيب البكوش، ب ب ن: منشورات سعيدان ، 1994.
60. (محمد) علي محمد، أصول علم الاجتماع السياسي " السياسة والمجتمع في العالم الثالث "، ج3، القاهرة، المعرفة الجامعية، 1989.
61. (المعاني) حسان محمد شفيق ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، بغداد 1986.
62. (المغربي) محمد زاهي بشير ، السياسة المقارنة : إطار نظري ، مترجما ، بنغازي : منشورات جامعة قارنيوس، 1996.
63. (المنوفي) كمال ، أصول النظم السياسية المقارنة ، ط1، الكويت : شركة الربيعان ، 1987
64. (المنوفي) كمال ، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة ، القاهرة : وكالة المطبوعات ، 2006 .

65. (هادي) رياض عزيز ، المشكلات السياسية في العالم الثالث، ط2، بغداد: مطابع التعليم العالي، 1989.

المذكرات الجامعية :

66. (بوخرصة) يسين ، (العوامل المؤثرة في الدستور والنظام الجزائري) ،رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2011.

67. (بوسامحة) خالدية ، (تقويم السياسة العامة في الجزائر " نموذج السياسة التعليمية في الجزائر") ، مذكرة لنيل شهادة الماستار في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وتنمية ، جامعة دكتور ملاي الطاهر ، سعيدة ، 2015.

68. (بوضياف) محمد ، (مستقبل النظام السياسي الجزائري) ،رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، دورة 2008.

69. (بن تركي) أسماء ، (النظام السياسي في الجزائر ودوره في تفعيل قيم المواطنة والانتماء لدى الشباب) ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع ،كلية العلوم الانسانية والاجتماعية جامعة محمد خيضر يسكرة ، 2003.

70. (خليفة نادية)، (مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية "دراسة تحليلية قانونية) ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، قسم الحقوق ، جامعة باتنة ، 2014.

71. (دخان) نور الدين ، (تحليل السياسات التعليمية العامة : نموذج الجزائر) ، (رسالة دكتوراه في التنظيم السياسي والإداري ، قسم العلوم السياسية جامعة الجزائر ، 2007

72. (زيدان) جمال ، (تقويم السياسة العامة بين النظري والتطبيقي" دراسة حالة الجزائر 1999-2009) ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2013.

73. (سليمان) دليلة و دلایمي كنزة ، (آثار الفساد الإداري على النظام السياسي الجزائري 2000-2017) ، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص تنظيمات سياسية وإدارية ، جامعة أحمد دراية ، أدرار، 2019.

74. (شباح) فاتح ، (تصنيف الأنظمة السياسية على أساس الفصل بين السلطات "دراسة حالة الجزائر") ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008.

75. (عباسين زهية) ، (دور المعلومات في رسم السياسة العامة ، "دراسة حالة السياسة الصحية من 2004 الى 2014) ، رسالة دكتوراه الجزائر ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر 03 ، 2017.

76. (قرقاج) إبتسام، (دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1998-2009) ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص : السياسات العامة والحكومات المقارنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2011.

77.(نتيل) أحلام خليل عبد الرحمان ، (الأنماط السياسية وإنعكاسها على التغير السياسي والتحويلات الديمقراطية في الوطن العربي)، رسالة مقدمة لنيل شهادة المجستير في العلوم السياسية ، كلية الأقتصاد والعلوم الإدارية ،جامعة الأزهر –غزة ، 2014.

الموسوعات :

78.(الكيالي) عبد الوهاب وآخرون ، موسوعة السياسة ، ج3 ، بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، د س ن.

79. (مقلد) محمد محمود ربيع إسماعيل صبري وآخرون ، موسوعة العلوم السياسية ، ج3 ، الكويت : جامعة الكويت، 1994.

الدوريات والملتقيات :

80.(بعمامة) زهير ، محاولة لفهم طبيعة وحدود إنفتاح السلطة عل فعاليات المجتمع المدني وأثره في عملية التحول السياسي في الجزائر" ، ورقة بحث قدمت في دراسات الملتقى الوطني الأول حول : التحول الديمقراطي في الجزائر ، بسكرة ، الجزائر ، 10-16 ديسمبر ، 2005.

81.(تركي) الحمد، تكوين الدولة القطرية :المنظور الوحدوي، مجلة المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ، عدد129، (1989)،.

82.(جاد) عماد ، المتغيرات السكانية والصراعات السياسية، مجلة السياسة الدولية، القاهرة: مركز الاهرام للدراسات الاستراتيجية، عدد119، 1995،

83.(الحديثي) مها عبد اللطيف ، العلاقة بين السياسة والإدارة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية جامعة صدام، كلية العلوم السياسية، عدد1، 2000.

84.(الحديثي) مها عبد اللطيف، معوقات بناء ثقافة سياسية مشاركة في العالم الثالث، مجلة دراسات إستراتيجية، جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، عدد4، 1998.

85.(المنوفي) كمال ،الثقافة السياسية وأزمة الديمقراطية في الوطن العربي،مجلة المستقبل العربي، عدد1985،135.

86.(وظفة) علي أسعد ،إشكالية الهوية والانتماء في المجتمعات العربية المعاصرة، مجلة المستقبل العربي، عدد 282، 2002.

الجرائد :

87. (الأسود) صادق ، التعددية ومسألة الوحدة الوطنية في العالم الثالث، بغداد: صحيفة الجمهورية، (1989/9/19).

المواقع الإلكترونية :

88.(جدي) لحسن عبد الكريم ، أنواع الانظمة السياسية ،

<http://www.google.com/amp/s/saimouka.wordprss.com> تاريخ

الدخول : 2020-07-01

89.(الشكراوي) علي هادي حميدي ، وظائف وخصائص النظام السياسي ، محاضرة في

كلية القانون 2014 -01-03 <https://www.uobabylon.edu.iq/uobColege>

تاريخ زيارة الموقع 2020-06-10 س 17 .

90.(صلاح) رزان ، خصائص النظام السياسي ، أخر تحديث 2017-06-13، تاريخ

الدخول للموقع 2020-05-25 سا 16 .

<https://www.google.com/amp/arabrf.com>

91.(كاظم) محمد راضي خولة ، أنواع الأنظمة السياسية من حيث ممارسة السلطة ، 14-

تاريخ <http://www.uobabylon.edu./uobColeges lectur/cid /2014-02>

الدخول 2020-06-25 سا 17

92.(لعباسي) إيمان ، نظام الجمعية النيابية " سويسرى نموذجاً "، عن موقع

[http // :research.blogspot.com](http://research.blogspot.com) ، تاريخ الدخول 2020-02-19، على الساعة

10:30

93. (معهد) السياسة العالمية. <http://www.uncfsp.org/IIPPA> _

Application, pdf في

الكتب باللغة الأجنبية:

94.(almond) Gabriel and bingham powell, **Compara OF MAX WEBR , THE THEOY, the theort of Social and ECONOMIC_ Organization** translated by A .henderson and talctt parsons (london :oxford u .p, 1947)

95.(ALMOND) GABRIEL , **POLITICAL DEVELOPMENT ESSAYS IN HEURISTIC THEORY tiv politics :**

Adevelopmental Approach ,(BOSTON :LITTLE BROWN AND,(Boston : littleBrown and Co 1966).

96.(Apte) DAVId r، **SOME CONCEPTUAL Approches to the Study of Modernization** Newjersey : Prentice – Hall ,Inc, 1968) ,p25.

- 97.(CURTI).MICHAELS, **COMPARATIF GOVERNMENT AND POLITICS** (NEW YORK : HARPER AND ROW PUBLISHER , 1968)
- 98.(DAVIES) MORTON AND LEVIS VAUGHAN, **MODELS OF POLITICAL SYSTEMS** (NEW YORK : PRAEGER PUBLISHERS ,1971)
- 99.(MACRIDIS) Roy ,the search FOR Focus , in roy Macridis and Bernerdbrown, eds Cmperative Politcs , notes and Reading (illinois the Dorsey PRESS , 1972).
- 100 .(MARRCE)LPRELOT CEL , **INSTITUTIONS ET DROIT CONSTITUTIONNEL**, DALLOZ,19

الفهرس

فهرس المحتويات :

الصفحة	المحتويات
	شكرو تقدير
	إهداء
أ- ي	مقدمة
11	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة " السياسة العامة والنظام السياسي "
12	تمهيد
13	المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للسياسة العامة
13	المطلب الأول : مفهوم السياسة العامة
13	أولا : نشأت وتطور مفهوم السياسة العامة
15	ثانيا : تعريف السياسة العامة
19	ثالثا : خصائص السياسة العامة
21	رابعا : عناصر السياسة العامة
22	خامسا : أنواع السياسة العامة
24	المطلب الثاني : مستويات ونظريات وفواعل وصنع السياسة العامة
24	أولا: مستويات السياسة العامة
25	ثانيا: نظريات السياسة العامة
28	ثالثا : فواعل السياسة العامة
30	رابعا :صنع وتنفيذ السياسة العامة
34	خامسا: بيئة صنع السياسة العامة
35	المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للنظام السياسي
35	المطلب الأول : مفهوم النظام السياسي
35	أولا : تعريف النظام السياسي
39	ثانيا : ظهور الأنظمة السياسية وخصائصها المشتركة
42	ثالثا : وظائف النظام السياسي
44	المطلب الثاني : تصنيف وأنواع الأنظمة السياسية
44	أولا : التصنيفات التقليدية
46	ثانيا: التصنيفات الحديثة
49	ثالثا : تصنيف الأنظمة السياسية على أساس الحكومات
52	رابعا: تصنيف الأنظمة السياسية على أساس العلاقة بين السلطات
54	خلاصة
55	الفصل الثاني : أداء الأنظمة السياسية للسياسة العامة "دراسة في صنع السياسة العامة وتنفيذها في الدول الديمقراطية المتقدمة الدول

	الغير الديمقراطية النامية "
56	تمهيد :
57	المبحث الأول : أداء الفواعل الرسمية للسياسة العامة في الأنظمة السياسية الديمقراطية المتقدمة والأنظمة السياسية الغير ديمقراطية النامية
57	المطلب الأول : الدستور وأداء السياسة العامة
59	المطلب الثاني : السلطات الثلاث وأدائها للسياسة العامة
59	أولا : السلطة التشريعية وأدائها للسياسة العامة
62	ثانيا : السلطة التنفيذية وأدائها للسياسة العامة
66	رابعا : السلطة القضائية وأدائها للسياسة العامة
68	المطلب الثالث : الجهاز الإداري وأدائه للسياسة العامة
73	المبحث الثاني : أداء الفواعل الغير الرسمية للسياسة العامة في الأنظمة السياسية الديمقراطية المتقدمة والأنظمة السياسية الغير الديمقراطية النامية
74	المطلب الأول : جماعات الضغط والأحزاب السياسية وأدائها للسياسة العامة
74	أولا : جماعات الضغط وأدائها للسياسة العامة
78	ثانيا : الأحزاب السياسية وأدائها للسياسة العامة
82	المطلب الثاني: البنى الإقتصادية والإجتماعية وأدائها للسياسة العامة
82	أولا : البنى الإقتصادية وأدائها للسياسة العامة
85	ثانيا : البنى الإجتماعية " المجتمع المدني والإعلام " وأدائها للسياسة العامة
91	خلاصة وإستنتاجات
93	خاتمة
98	قائمة المراجع
107	الفهرس
/	الملخص

المخلص :

إن دراسة العلاقة بين النظام السياسي والسياسة العامة تتحدد من خلال معرفة أدوار البنى المكونة للنظام السياسي الرسمية والغير رسمية ، وأدائها للسياسة العامة صنعا وتنفيذا وتقيما ، وهذا يظهر تباين الأنظمة السياسية المختلفة ونجاحها أو فشلها في تحقيق أهداف تلك السياسات، ومنه كيف يؤثر نمط وبنية النظام السياسي على أداء مؤسساته الرسمية والغيررسمية في صنع وتنفيذ السياسة العامة ؟

وقد تم تناول هذا الموضوع من خلال فصلين ، تعرضنا في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي للدراسة وإبراز ماهية السياسة العامة والنظام السياسي، أما الفصل الثاني فتناولنا فيه أداء الأنظمة السياسية للسياسة العامة باختلاف أنماطها وبنيتها وذلك بدراسة عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة وأداء المؤسسات الرسمية والغير الرسمية للسياسة العامة في الدول الديمقراطية المتقدمة والدول الغير ديمقراطية النامية، وخلصت الدراسة إلى الفوارق الموجودة بين النظامين وإعطاء بعض التوصيات للدول النامية للإصلاح داخل أنظمتها السياسية ومنه يتحقق نجاح السياسة العامة.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة .النظام السياسي. الأداء .البنية . الأنماط.

Summary:

The study of the relationship between the political system and public policy is determined by knowing the roles of the structures of the official and informal political system and its performance of public policy in the manufacture, implementation and evaluation, and this shows the contrast of different political systems and their success or failure to achieve the objectives of those policies, and of which how it affects The pattern and structure of the political system on the performance of its official and informal institutions in the making and implementation of public policy?

This topic has been addressed through two chapters, which in the first chapter have been exposed to the conceptual framework of the study and to highlight what is public policy and the political system. The second chapter dealt with the performance of political systems of public policy in different types and structures by examining the process of making and implementing public policy and the performance of official and informal institutions of public policy, in developed democratic and non-democratic developing countries. The study concluded the differences between the two systems, and give some recommendations to developing countries for reform within their political systems, from which there is success of public policy.

Keywords : public policy .The political system. Performance .Brown . Patterns .