

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية
قسم: السياسة العامة و الانظمة المقارنة

دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الجزائر 1999-2015

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية
تخصص: النظم السياسية المقارنة

اشراف الاستاذ:
- خننو فاتح

اعداد الطالب:
- توات موسى

اعضاء لجنة المناقشة:

د/ مغراوي لقمانرئيس

د/ خننو فاتحمشرفا و مقررا

د/ بن بخيتة وردة.....ممتحنا

السنة الدراسية: 2015/2016

شكر و عرفان

أحمد الله تعالى و أشكره على إتمام هذا العمل.

أتقدم بالشكر إلى كل من ساهم من بعيد أو قريب في إنجاز هذا العمل.

اتقدم بالشكر و العرفان للأستاذ فاتح خننو لكل ما تقدم به لإنجاز هذا العمل.

إلى كل أستاذ جد في تلقيني العلم.

موسى توات

الاهداء

أهدي هذا العمل الى:

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما.

الى العائلة الكريمة التي تربيته و كبرت في حضنها، خصوصا إخواني
و أخواتي.

الى من إن شاء الله سيكون خير خلف لخير سلف، الى لينة، مایسة و
الياس.

و إلى كل من يعرفني.

موسی توات

ملخص:

ان الاشكالية التي حاولنا الإجابة عليها في دراستنا، تتمحور حول مدى مساهمة
تنظيمات المجتمع المدني في التأثير على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر في
الفترة الممتدة بين 1999 و 2015.

و من خلال معالجتنا لهذه الإشكالية توصلنا إلى نتيجة مفادها، أن الجزائر لم تجسد
إنتقالها الديمقراطي التي سارت في نهجه عام 1989 على أرض الواقع، و إلا كيف
نفسر تعثرها في مختلف العقبات التي واجهتها في مسارها، و بواذر الفشل تظهر على
سبيل المثال في ضعف تأثير تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة،
فمبادراتها تظل قليلة مقارنة ما هو موجود في الدول الديمقراطية، و في ظل ضعف هذه
التنظيمات أصبحت السياسة العامة في الجزائر حكر على المؤسسات الرسمية.

و يمكن إرجاع ضعف تأثير تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة
العامة، إلى العلاقة السائدة بين هذه التنظيمات و النظام السياسي، و التي تغلب عليها
طابع الهيمنة و الخضوع، هذا ما جعل أغلب التنظيمات مجرد وسيلة تخدم مصالح
السلطة. أضف الى ذلك الكثير من المشاكل الداخلية الي تواجه تسييرها، و التي عاصفت
بالكثير منها.

Résumé :

La problématique à laquelle nous avons tenté d'étudier, se focalise
autour de la contribution de la société civile dans le processus de
politique publiques en Algérie, en étudiant la période 1999-2015, à
travers cette étude on a arrivé, que L'Algérie n'a pu abouti dans
son processus de transition démocratique. Ce que explique son
échec dans cette voie de transition, chose qui est déjà apparente

dans la faiblesse de la société civile devant l'exigence de contribuer et d'apporter un plus globalement dans la prise de décision dans les politiques publiques à cause de l'autoritarisme affiche par les instances officielles, et également les problèmes intérieure qui a laissé beaucoup des associations pense a cessez son activité.

فهرس المحتويات:

كلمة الشكر

الاهداء

الملخص

المقدمة

الفصل الاول: المقاربة النظرية للمجتمع المدني و السياسة العامة.....ص 12

المبحث الاول: مفهوم المجتمع المدني.....ص 12

المطلب الاول: تعريف المجتمع المدني.....ص 12

المطلب الثاني: تنظيمات المجتمع المدني و خصائصها.....ص 20

المطلب الثالث: وظائف المجتمع المدني.....ص 24

المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة.....ص 26

المطلب الاول: تعريف السياسة العامة.....ص 26

المطلب الثاني: مكونات السياسة العامة و خصائصها.....ص 32

المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة و انواعها.....ص 36

المبحث الثالث: صنع السياسة العامة و العوامل المؤثرة فيها.....ص 40

المطلب الاول: مراحل صنع السياسة العامة.....ص 40

المطلب الثاني: فواعل صنع السياسة العامة و البيئة المؤثرة فيها.....ص 43

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.....ص 52

المبحث الاول: فاعلية المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.....ص 52

المطلب الاول: اسباب تزايد دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة...ص 52

المطلب الثاني: عوامل نجاح المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.....ص 56

المطلب الثالث: المجتمع المدني من حيث القانون و التمويل.....ص 59

المبحث الثاني: علاقة المجتمع المدني بالسياسة العامة.....ص 65

المطلب الاول: طبيعة العلاقة بين المجتمع المدني و الدولة.....ص 65

المطلب الثاني: دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.....ص 70

المطلب الثالث: اليات تأثير المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.....ص 76

المبحث الثالث: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الوطن

العربي.....ص 80

المطلب الاول: واقع المجتمع المدني و الدولة في الوطن العربي.....ص 80

المطلب الثاني: مكانة المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.....ص 84

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في

الجزائر بين 1999-2015ص 92

المبحث الاول: تاريخ و سيرورة المجتمع المدني في الجزائر.....ص 92

المطلب الاول: المجتمع المدني الجزائري ابان الاستعمار.....ص 93

المطلب الثاني: المجتمع المدني الجزائري اثناء الاحادية الحزبية.....ص 95

المطلب الثالث: المجتمع المدني الجزائري بعد التحول الديمقراطي.....ص 98

المبحث الثاني: دور المجتمع المدني الجزائري في صنع السياسة العامة.....ص 101

المطلب الاول: تنظيمات المجتمع المدني في الجزائر.....ص 101

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني في الجزائر.....ص 106

المطلب الثالث: الاطار القانوني المنظم لمؤسسات المجتمع المدني.....ص 109

المبحث الثالث: مساهمة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة..... ص 112

المطلب الاول: مبادرات مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة...ص 112

المطلب الثاني: عوائق مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.....ص 117

المطلب الثالث: سبل تفعيل دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة....ص 120

الخاتمة.....ص 127

قائمة المراجع.....ص 131

مقدمة

مقدمة

يعتبر مفهوم المجتمع المدني من أهم المفاهيم التي تم تداولها في الفكر السياسي القديم، و الذي تم إحياءه على المستوى العالمي في العقود الأخيرة، و هذا خصوصاً مع بداية الثمانينات، أين تزايد و تصاعد حجم تنظيمات المجتمع المدني، فقد أصبح مفهوم المجتمع المدني من الأكثر المصطلحات تداولاً سواء في الحقول المعرفية أو اللقاءات الدولية، و قد أعقب تصاعد إهتمام بالمجتمع المدني مع تنامي دوره في العملية السياسية و الإجتماعية و الإقتصادية و التنموية، حيث تم ربطه بعملية صنع السياسة العامة، و التي عكس المجتمع المدني هي مفهوم حديث النشأة.

و هذا التصاعد الذي عرفته تنظيمات المجتمع المدني، سواء من حيث الحجم أو الفاعلية، كان من بين مخرجات مجموعة من الظروف و المتغيرات العالمية على غرار شيوع العولمة، و الإنفتاح على الأسواق العالمية، و الدفاع عن حقوق الانسان و تراجع دور الدولة و الموجة الثالثة للديمقراطية، حيث عرفت الديمقراطية إنتشار كبير في الثمانينات، خاصة في أمريكا اللاتينية و أوروبا الشرقية و آسيا، فعملية التحول الديمقراطي تم تجسيدها على أساس فتح المجال أمام تنظيمات المجتمع المدني للمشاركة السياسية، و من هذا المنطلق كان من المستحيل ترسيخ الديمقراطية في ظل غياب المجتمع المدني، و ليس هذا فقط، فتطور الإهتمام بالمجتمع المدني جعل منه القطاع الثالث بعد كل من القطاع الحكومي و القطاع الخاص، و هذا ما جعله يشارك الى جانب القطاعين في إدارة الشؤون العامة للدولة، حيث أصبحت تنظيمات المجتمع المدني تلعب دور هام في عملية صنع السياسة العامة.

و تظهر أهمية المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في ظل تزايد الكلام على ان السياسة العامة الناجحة و الفعالة، هي السياسة التي تعتمد في

صياغتها الى تفاعل بين مجموعة من الفواعل على رأسها المجتمع المدني، و هذا ما نجده في معظم الدول الديمقراطية، و التي تعتمد بشكل كبير على المجتمع المدني لزيادة فاعلية و نجاح السياسة العامة. و قد كان لتزايد دور المجتمع المدني في العالم إنعكاس على الكثير من البلدان العربية على رأسها الجزائر، و التي انتشرت فيها تنظيمات المجتمع المدني بشكل كبير، خاصة مع الاصلاحات السياسية و الاجتماعية والاقتصادية التي انتهجها النظام السياسي، و محاولته لتجسيد التحول الديمقراطي بإصداره لدستور 23 فيفري 1989، و الذي حمل معه الكثير من مبادئ الديمقراطية، على غرار حرية انشاء الجمعيات و الاحزاب السياسية والنقابات، و غيرها من الحقوق التي تكرسها الديمقراطية.

أهمية الموضوع:

يشكل دراسة و مناقشة دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة موضوع يكتسي أهمية كبيرة سواء من الناحية العلمية أو الناحية العملية.

فمن الناحية العلمية أهمية الموضوع تكمن لإنتمائه الى حقل السياسة المقارنة، كما سيفتح الباب أمامنا لتقييم دور المجتمع المدني، و التعرف عن أليات تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، بالإضافة الى التساؤل على الامكانيات المتوفرة لدى هذه المؤسسات، حتى تلعب أدوار هامة على غرار تقديم مبادرات لتوجيه السياسة العامة، دون ان ننسى التذكير بأهمية السياسة العامة في كل الدول، و التي من خلالها يمكن التعرف على العلاقة المرتبطة بين المجتمع المدني كمؤسسة غير رسمية و النظام السياسي كمؤسسة رسمية في الدولة.

و من الناحية العملية أهمية هذا الموضوع تكمن في تصاعد وزن دور المجتمع المدني في غالبية دول العالم، ضف الى ذلك ظهور خطاب سياسي يؤكد إسهام

المجتمع المدني في عملية التنمية البشرية و الديمقراطية و الحكم الرشيد، و خاصة السياسية العامة.

مبررات اختيار الموضوع:

يرجع اختيارنا لمناقشة هذا الموضوع الى مبررات موضوعية و ذاتية.

المبررات الموضوعية: تكمن المبررات الموضوعية لاختيارنا لهذا الموضوع في كون ان موضوع المجتمع المدني عرف تحولا كبير فيما يخص أدواره، حيث أصبح يلعب دور فعال و مهم في عملية صنع السياسة العامة و ذلك في معظم الانظمة السياسية. و تعد الجزائر من بين هذه الدول التي عرفت انتشار كبير لتنظيمات المجتمع المدني، و لكن رغم ذلك بقيت الدراسات و الأبحاث في هذا المجال قليلة جدا خاصة في الجزائر، و حتى هذا الكم القليل من الدراسات المنجزة لم تقوم بتشخيص و تعميق الدراسة حول ظاهرة المجتمع المدني في الجزائر بالشكل الكافي. و بذلك يظل موضوع دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة موضوعا مهما، يحتاج الى دراسة جادة تتعدى التعريف و الوصف و هذا ما نجده حاليا في معظم الدراسات، و كل هذا يدفعنا الى البحث في هذا الموضوع و محاولة الوصول الى ما هو افضل من الدراسات السابقة.

المبررات الذاتية: تكمن المبررات الذاتية في اختيارنا لهذا الموضوع في رغبتنا الشخصية في دراسة هذا الموضوع، لتعرف على طبيعة الموضوع من الناحيتين النظرية و التطبيقية، و بذلك اثراء معارفي في حقل تخصص انتمي اليه، فرغبتنا كبيرة تحذونا لتمعن و الاطلاع المعمق لموضوع دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، و كذلك المحاولة للتعرف اكثر على وضعية تنظيمات المجتمع

المدني في الجزائر، و دورها في العملية السياسية. و يبقى الغرض من كل هذا هو الوصول الى اثراء هذا الموضوع الهام.

إشكالية الدراسة:

لقد سمح الانفتاح السياسي الذي عرفته الجزائر في اواخر الثمانينات و بداية التسعينات، الناتج عن اقرار دستور 1989، تأسيس العديد من تنظيمات المجتمع المدني، الأمر الذي فتح المجال امام امكانية مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة. و من هذه الزاوية تطرح الاشكالية التالية:

الى أي مدى ساهمت تنظيمات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015؟

و سنحاول دراسة هذه الاشكالية من خلال طرح مجموعة من التساؤلات التالية، التي يمكن من خلالها معرفة مدى مشاركة المجتمع المدني الجزائري في عملية صنع السياسة، و الاسئلة المطروحة هي التالية:

- ما تأثير المجتمع المدني على السياسة العامة؟
- ما تأثير الانتقال الديمقراطي الذي عرفته الجزائر 1989 على فاعلية تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.
- ما مدى فعالية المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الجزائر؟ و هل السياسة العامة في الجزائر من صنع المؤسسات الرسمية دون المؤسسات الغير الرسمية على رأسها تنظيمات المجتمع المدني؟

فرضيات الدراسة:

من اهم الفرضيات التي نضعها للإجابة على الاشكالية هي:

- العلاقة بين المجتمع المدني و السياسة العامة هي علاقة تكاملية، فكلما زاد دور المجتمع المدني في السياسة العامة، زادت قيمة و نوعية المخرجات.
- كلما ترسخت معالم الديمقراطية في الدولة كلما زادت فعالية المجتمع المدني في التأثير في صنع السياسة العامة.
- استقلالية المجتمع المدني عن الدولة تسمح له بأداء دور هام في صنع السياسة العامة.

المناهج و الاقتربات المستعملة:

تقرض طبيعة الموضوع استعمال بعض المناهج و الاقتربات للتعلمق و دراسة الموضوع كما ينبغي.

و قد تم الاستعانة بالمناهج التالية:

- **المنهج التاريخي:** نعتمد على هذا المنهج لتحديد الاطار التاريخي لمفهوم المجتمع المدني، و التطور التاريخي للمجتمع المدني في الجزائر، و بذلك التعرف اكثر على المراحل و التحولات التي طرأت على المجتمع المدني الجزائري، و محاولة تفسير ذلك بالتطرق الى أسباب قوة المجتمع المدني في مرحلة و ضعفه في مرحلة أخرى، و هذا الأمر يساعدنا على فهم الواقع و امكانية التنبؤ بمستقبل المجتمع المدني.

- **المنهج الوصفي:** يقوم هذا المنهج على جمع الحقائق و المعلومات و تعريفها، و ذلك من خلال دراسة وصفية للإطار النظري لمفهوم المجتمع المدني و السياسة العامة و خصائصهما، إضافة الى التطرق لمختلف تكوينات المجتمع المدني الجزائري.

- **منهج دراسة الحالة:** و يتميز هذا المنهج بكونه يهدف الى التعرف على ظاهرة ما في منطقة ما، و من خلال هذا المنهج سنتمكن من جمع البيانات و الحقائق المتعلقة بمبادرات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، وكذلك التأكد من خلال واقع الميدان بالأدلة و الاحصائيات عن مدى فاعلية المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الجزائر.

اما فيما يخص الاقتربات فقد تم الاستعانة بما يلي:

- **الاقترب الوظيفي:** و الذي نسعى من خلاله ابراز و دراسة وظيفة و ادوار التي يقوم بها المجتمع المدني، باعتباره فاعل اساسي و مهم في الحياة السياسية و بالخصوص في صنع السياسة العامة.

- **الاقترب المؤسسي:** تم الاعتماد عليه لما له اهتمام فيما يخص الفواعل الغير الرسمية باعتبارها مؤسسات، حيث يركز هذا الاقترب على دراسة هذه المؤسسات من عدة زوايا على غرار تكوين المؤسسات و تسييرها الداخلي، كما يوضح هذا الاقترب علاقة هذه المؤسسات بالمؤسسات الرسمية للدولة.

- **اقترب علاقة الدولة بالمجتمع:** و الذي من خلاله يمكننا ان نستشف العلاقة التي تجمع بين الدولة و المجتمع المدني، و كذلك امكانية تقييم السياسات العامة في الجزائر، و دور المجتمع المدني في ادارة الشؤون العامة في الدولة.

حدود الدراسة:

يعتبر موضوع المجتمع المدني من المواضيع التي حظيت باهتمام بحثي و أكاديمي من قبل العديد من الباحثين و الدارسين العرب بصفة عامة و الجزائريين بصفة خاصة، دون ان ننسى الدراسات القيمة التي قام بها الباحثين الاوائل في هذا الميدان سواء الاوروبيين أو الامريكيين، هذا ما يجعلنا نأخذ حذرنا، حيث ضرورة اقتصار دراستنا على جوانب محددة تجنبنا للدخول في أمور لا تخدم موضوعنا، و كذلك حرصا منا على دقة و وضوح الموضوع.

فيما يخص الإطار الزمني لدراسة فقد تم تحديد الفترة الممتدة بين 1999 الى 2015 لعدة اسباب أهمها:

- تزامن هذا التاريخ ببداية فترة الحكم تحت رئاسة عبد العزيز بوتفليقة.
- خروج الجزائر من الازمة السياسية و الامنية التي عرفت في التسعينات، كما عرفت هذه المرحلة انعاش اقتصادها، خاصة بعد ارتفاع اسعار النفط.
- شهدت الجزائر في هذه الفترة عدة اصلاحات، على غرار تكريس سياسة الوئام المدني و المصالحة الوطنية

ان تحديد هذا الإطار الزمني لا يمنعنا من عرض السيرورة التاريخية لتطور المجتمع المدني في الجزائر، خاصة ان المادة التاريخية تساعد في فهم الحاضر و حتى التنبؤ بالمستقبل.

الإطار المكاني: تتكفل هذه الدراسة في بحث و دراسة واقع الجزائر فيما يخص دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

الدراسات الأدبية:

من مميزات البحث العلمي صفة التراكمية، فكل البحوث العلمية تشير الى ما سبقها من دراسات تتقاسم معها نفس الموضوع، و بخصوص الدراسات التي تناولت موضوع دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة استطعنا الاطلاع على ما يلي:

- كتاب "جيمس اندرسون" بعنوان: **صنع السياسات العامة** ترجمة عامر الكبيسي، و يعتبر هذا الكتاب من ابرز الدراسات التي تناولت بأكثر تفصيل السياسة العامة، خاصة انه جمع بين الجانب النظري و الجانب التطبيقي لمصطلح السياسة العامة، و يرى المؤلف السياسة العامة انها محصلة لمجموعة من القوى الفاعلة في النظام السياسي، سواء كانت رسمية او غير رسمية، و هو ما نحن بصدد دراسته في مذكرتنا هذه.

- كتاب **المجتمع المدني و التطور السياسي بالمنطقة المغاربية**، من تأليف مجموعة من الباحثين، و الذين تمكنوا من اثراء هذا الموضوع بمجموعة من المقالات العلمية القيمة، حيث تناول هذا الكتاب تطور المجتمع المدني الجزائري عبر مختلف مراحله، و كذلك علاقته بالدولة، اضافة الى الأدوار الذي لعبها المجتمع المدني في العملية السياسية في الجزائر، كما تناول أهم العراقيل التي تواجه المجتمع المدني في اداء وظائفه، و اخير تطرق الى بعض السبل لتفعيل المجتمع المدني أكثر و تعزيز مكانته في عملية صنع السياسية العامة.

- كتاب "السعيد طيب" بعنوان **Associations et société civile en Algérie**، و قد تطرق المؤلف في هذا الكتاب الى الجانب النظري لمفهوم المجتمع المدني و نشأته و تطوره، اضافة الى تطرقه الى تنظيمات المجتمع المدني في

الجزائر، و كذلك الادوار التي لعبتها هذه التنظيمات في الحياة السياسية الجزائرية، و بعض القوانين و المراسيم التي تنظم المجتمع المدني في الجزائر.

- رسالة ماجيستر "نادية بونوة" بعنوان دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة - دراسة حالة الجزائر 1989-2009، و التي توصلت في دراستها الى ضعف تأثير المجتمع المدني في السياسة العامة في الجزائر، و ذلك في مختلف مراحلها سواء تبنيها او في صياغتها او تنفيذها او تقييمها، كما قدمت لنا بعض السبل و الحلول لتفعيل المجتمع المدني الجزائري.

صعوبات الدراسة:

- ضيق الوقت
- محدودية الكتب و المجالات التي تناولت دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الجزائر.
- نقص المعطيات و الاحصائيات المتعلقة بتنظيمات المجتمع المدني، و تباينها في أحيان اخرى.

تقسيم الدراسة:

لمعالجة الاشكالية المطروحة قمنا بتقسيم دراستنا وفق خطة منهجية متسلسلة، انطلقنا فيها بمقدمة الموضوع، و وضعنا ثلاثة فصول كل فصل مقسم على ثلاثة مباحث، و هذه الاخيرة بدورها منقسمة الى مطالب، و اخيرا وضعنا الخاتمة و التي أنت فيها بعض النتائج التي وصلنا اليها في دراستنا هذه.

الفصل الأول: يركز في الأساس على الاطار النظري لكل من مفهوم المجتمع المدني، فيما يخص تعريفه و وظائفه و مكوناته، اضافة الى مفهوم السياسة العامة و كل ما يتعلق بتعريفها و مستوياتها و خصائصها و البيئة المؤثرة فيها.

الفصل الثاني: تطرقنا في هذا الفصل الى كل ما يتعلق بالمجتمع المدني من حيث أسباب تصاعد ادواره، و عوامل نجاحه، و القوانين المنظمة له، و كذلك مصادر تمويله، بالإضافة الى طرق تأثير المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، و اخيرا الى مكانة المجتمع المدني في العالم العربي الإسلامي.

الفصل الثالث: و يأتي هذا الفصل على شكل محاولة للإجابة على إشكالية الدراسة، حيث تطرقنا الى المجتمع المدني الجزائري من حيث نشأته و تطوره و مكوناته، بالإضافة الى القوانين التي تنظمه، و اهم المبادرات التي شاركت من خلالها هذه التنظيمات في عملية صنع السياسة العامة، و كذلك سبل تفعيله ليكون أكثر فعالية.

الفصل الأول

الفصل الاول : المقاربة النظرية للمجتمع المدني و السياسة العامة.

يعتبر دراسة دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة من أهم الدراسات التي تم التطرق اليها في السنوات الاخيرة، سواء من خلال الكتب أو الملتقيات أو مذكرات التخرج... و يحدث هذا خاصة في ظل تزايد الاهتمام بهذا المصطلحين، و كذلك ارتباطهما الوثيق، و ذلك بحكم تعاظم دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، خاصة في الدول الديمقراطية. و لتعمق اكثر في دراسة أي موضوع يتطلب على الباحث التحكم قبل كل شيء في المفاهيم، هذا ما جعلنا نتطرق في الفصل الأول الى كل ما يتعلق بالإطار النظري لمصطلح المجتمع المدني و السياسة العامة.

المبحث الأول: مفهوم المجتمع المدني.

سنتطرق في هذا المبحث الى كل ما يتعلق بالإطار النظري لمصطلح المجتمع المدني، و هذا بداية من تعريف هذا المفهوم و تحديد أركانه و خصائصه، بالإضافة التطرق الى المؤسسات التي تشكله، و كذلك الوظائف التي يقوم بها.

المطلب الاول : تعريف المجتمع المدني.

تتميز المفاهيم في العلوم الاجتماعية بصفة عامة و العلوم السياسية بصفة خاصة بتعدد تعاريفها، و هذا ما ينطبق على مفهوم المجتمع المدني، الذي عرف العديد من التعاريف و هذا الامر ناتج للتطور الذي عرفه، و كذلك الى تباين الافكار و العقائد لدى المفكرين الذين قدموا تعريفات لهذا المصطلح، و هذا ما سنلاحظه لاحقا في هذا المطلب.

يعتبر المجتمع المدني مفهوم غربي ليس بالحديث، حيث يمكن القول بان مفهوم المجتمع المدني يعود بنا الى حوالي 350 قبل الميلاد، و لو ان بداياته الفعلية تعود الى ما يسمى النهضة الاوروبية، و قد ارتبط هذا المفهوم بالخصوص بأفكار نظرية العقد

الاجتماعي لدى "توماس هوبس" و "جون لوك" و "جون جاك روسو"، و وصولا الى الثورة الفرنسية و صعود البرجوازية الغربية في القرن 18 ، و عرف هذا المفهوم تطورات في القرن 19 و اوائل القرن 20.¹

كما قلنا سابقا تعتبر نظريات العقد الاجتماعي من خلال منظريها من اهم الذين اعطوا تفصيلات لمفهوم المجتمع المدني، حيث كان المفكر "توماس هوبس" يعتبر المجتمع المدني ذلك الغابة التي يسود فيها التنافس و التصارع، و انه عبارة عن السوق الذي يخضع للتنافس على الربح و تحقيق المصلحة الخاصة، فنجد "هوبس" قد اعطى نظرة تشاؤمية لكل من الدولة و المجتمع المدني، في حين رأى "جون لوك" المجتمع المدني على انه ذلك المجتمع القائم على الملكية الخاصة، و على اساس اخلاقيات الليبرالية الطيبة و المستمدة من الحق الطبيعي، و تقريبا نفس الامر تطرق اليه "جون جاك روسو" الذي ربط تكون المجتمع المدني بنشوء الملكية الخاصة. اما "فريدريك هيجل" قد نظر الى المجتمع المدني على أساس انه مجتمع السوق القائم على أليات المصلحة الفردية و الانانية العمياء، التي تنتج انشاقات مميتة داخل هذا المجتمع، كما اعتبره ذلك الحيز الاجتماعي و الاخلاقي الواقع بين العائلة و الدولة، و بالتالي لتشكيل المجتمع لابد أولا بناء الدولة.²

و نجد ايضا "كارل ماركس" قد قدم توضيحات مهمة بشأن مفهوم المجتمع المدني، حيث اعتبر هذا الاخير على انه مجتمع غير منظم، مادام انه لا يندرج فيه أي عنصر سياسي او قانوني، فحسبه هو مجرد تطور سياسي ناتج عبر تمايز تدريجي عن الدولة، و هو قائم على مجموعة من العلاقات المادية للأفراد في مرحلة معينة من التطور، و هذه العلاقات تحددها القوى الانتاجية، و بالتالي يمثل الإطار الذي يتجسد من خلاله النظام البرجوازي. فالمجتمع المدني حسب "كارل ماركس" هو مجال الماديات و صراع انانيات

¹ متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية و الدولة في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 2002)، ص.26.

² محمد احمد العكش، مؤسسات المجتمع المدني و التحول الديمقراطي (عمان: دار و مكتبة الحامد للنشر و التوزيع، ط.1، 2012)، ص.32.

المجتمع، كما انه يمثل البنية التحتية، لذلك يرى ان المجتمع المدني لا يتطلب شيئا، بل الدولة هي التي تحتاج الى المجتمع المدني.¹

في حين اعتبر "ادم سميث" المجتمع المدني على انه ذلك الحيز الذي يتم فيه نسج العلاقة المتبادلة بين الافراد، و حسب هذا الحيز هو حيز اخلاقي مبني على الاعتراف المتبادل و يكون هذا الحيز خاص او عام.²

فيما عرف "ادم فيرغسون" المجتمع المدني على انه مجتمع الارستقراطي الذي تتوزع فيه السلطة على أساس الشرائح الاجتماعية، كم انه مجتمع منفصل عن الدولة.³ وهنا نطرح تساؤلات على مكانة شرائح مثلا الطبقات الوسطى و الكادحة، كذلك الى اي درجة يمكن اعتبار المجتمع المدني منفصل عن الدولة، فهل هذا يعني ان هناك صراع بينهما، و بذلك كل منهما يلعب دور بعيدا عن الاخر، و بذلك لا يوجد تعاون وتنسيق بينهما.

و يعتبر "انطونيو غرامشي" أول من أدخل تعديلا على مفهوم المجتمع المدني في الفكر الماركسي، و ذلك عندما أدرجه في البنية الفوقية الى جانب المجتمع السياسي، فيرى "غرامشي" ان وظيفة المجتمع المدني هي الهيمنة بواسطة الثقافة و الايديولوجية، في حين ان وظيفة المجتمع السياسي أي النظام السياسي هي السيطرة و الاكراه. في حين أثار "الكسي توكيفل" في كتابه "الديمقراطية في امريكا" ان المجتمع المدني هو السلسلة اللامتناهية من الجمعيات و النوادي و التي ينضم اليها المواطنون بكل عفوية، و حرية هذا المجتمع مرتبطة بقوانين و عادات الشعب.⁴

¹ محمد الغيلاني، المجتمع المدني وظائفه حججه مفارقاته و مصانره هل سيتم الاحتفاظ به؟ (بيروت: دار الهادي للطباعة و النشر و التوزيع، ط.1، 2004)، ص.219.

² عزمي بشارة، المجتمع المدني دراسة نقدية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.2، 2000)، ص.98.

³ نادية بونوة، دور المجتمع المدني في صنع و تنفيذ و تقييم السياسة العامة: دراسة حالة الجزائر بين 1989- 2009 (رسالة ماجستير سياسات عامة و حكومات مقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010)، ص.24.

⁴ ثامر الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسة العامة (عمان: دار مجدلاوي، ط.1، 2004)، ص.105.

فيما عرف العالم السياسي "هابرماس" المجتمع المدني على انه ذلك الإطار المشكل من عامة المواطنين الذين يسعون لتحقيق مبتغاهم، و الخاضع لمراقبة السلطات العامة، و تكبر هذه المراقبة خاصة عندما يمارس المجتمع المدني وظيفة مراقبة و نقد و معارضة السلطة.¹

و ما يمكن قوله حول هذه التعريفات ان هناك من استخدم مصطلح المجتمع المدني لتمييزه عن مفاهيم اخرى على غرار المجتمع السياسي، المجتمع الطبيعي، المجتمع العسكري، المجتمع المتوحش، و حتى ان البعض استخدمه مقابل للدين، حيث ضرورة الأخذ بمبادئ العلمانية لتأسيس المجتمع المدني، و كذلك استخدم للإشارة للمساحة التي تفصل بين العائلة و الدولة، و ايضا للإشارة للمجتمع البرجوازي و بذلك اقضاء الفئات الاخرى، و هناك من استخدمه على أساس انه البنية التحتية التي تقابل البنية الفوقية التي تمثل النظام السياسي، و كل هذه التعريفات المقدمة تخص أهم المفكرين الذين اهتموا بدراسة المجتمع المدني، و الملاحظ فيها الاختلاف الموجود بين نظرة المفكرين لمفهوم المجتمع المدني.

و قد عرف مصطلح المجتمع المدني الكثير من الدراسات، خاصة بعد تزايد دوره على الساحة العالمية و بروز دوره في صنع السياسة العامة.

فمن ناحية التعريف اللغوي للمجتمع المدني، فان هذا المصطلح متكون من كلمتين أي "société" و "civil"، فالكلمة الاولى هي كلمة لاتينية تعني المجتمع ، و الكلمة الثانية هي كلمة لاتينية مشتقة من "civis" و التي تعني المواطن، و ما تجدر الاشارة اليه ان كلمة "civil" ليست مشتقة من كلمة "civilisation".²

¹ ESSAID TAIB, *Associations et société civil en Algérie*(Alger : office des publications universitaires, 2014), P.418.

² عزمي بشارة، مرجع سابق، ص.64 .

اما اصطلاحا فقد وجدت الكثير من التعاريف لمصطلح المجتمع المدني حيث نجد تعريف "ماركون بادرون" الذي عرف المجتمع المدني على انه اي منظمة لا تعتبر جزء من الحكومة، بشرط ان تكون هذه المنظمات لم تؤسس باتفاق بين الحكومات، و هذه المنظمات يمكن ان تكون اما نقابات او منظمات تخصصية او اتحادات عمالية و تجارية، فهي بكل بساطة هي منظمات ليس لها طبيعة حكومية.¹

نجد كذلك تعريف "ريموند هينيوش" الذي يرى المجتمع المدني بانه عبارة عن شبكة من الاتحادات طوعية النشأة، و التي تبدو انها مستقلة عن الدولة و الجماعات الاولى، و هي تعمل على التحكم في الانقسامات الاجتماعية، و كذلك تسعى لتشكيل احيانا اخرى منطقة عازلة بين الدولة و المجتمع و احيانا اخرى تعمل على ربط المجتمع بالدولة.²

هناك ايضا تعريف "ستيفن ديلو" الذي يعتبر المجتمع المدني على انه اشكال عديدة و مختلفة من الجمعيات، التي يطلق عليها مجموعات طوعية التي توجد خارج الهياكل الرسمية لسلطة الدولة، و هي تشير الى حيز مستقل يملكه الافراد يتم التعبير فيه بكل حرية، و هذه التجمعات يمكن للأفراد الانضمام اليها للعمل الجماعي كعازل ضد سلطة الحكومة المركزية.³

و على اثر التحولات التي شهدتها اوروبا في نهاية عقد الثمانينات، تم احياء المفهوم ليعني بذلك انه يمثل مجموعة من السياسات الطوعية في المجتمع و التي تعارض او تحد من تدخل السلطة المركزية في مجالات عملها و نشاطها، و قد راجت في التسعينات الكثير من النظريات التي تعتبر المجتمع المدني شرطا ضروريا لقيام أي نظام سياسي ديمقراطي مستقر، أي لا يمكن ان تعرف ديمقراطية بدون مجتمع مدني و لا مجتمع مدني بدون ديمقراطية.

¹ احمد علي حجازي، منظمات المجتمع المدني و التنمية (القاهرة: مصر العربية للنشر و التوزيع، ط.1، 2013)، ص.22.

² متروك الفالح، مرجع سابق، ص.27.

³ صالح سعود و اخرون، المجتمع المدني و التطور السياسي بالمنطقة المغاربية (الجزائر: دار هومة، ط.1، 2012)، ص.112.

حيث تم تعريف المجتمع المدني على انه مجموع المؤسسات و المنظمات التي تقوم بدور يحد من سلطة الدولة، و في الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية عام 1992 عرف المجتمع المدني على انه جملة من المؤسسات و المنظمات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية التي تعمل في اطار استقلال نسبي من سلطة الدولة، و هذه المؤسسات تسعى لتحقيق اغراض متعددة كالأغراض السياسية أي المشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني مثل الاحزاب السياسية و النقابات و الجمعيات ... و هنا المقصود ليس مواجهة الدولة، لأنه ليس بالضرورة ان يكون هناك عداء او تناقض بين الدولة و المجتمع المدني، بل المهم في كل هذا ان تكون العلاقة بينهما مبنية على استقلال المجتمع المدني.¹

و نجد ايضا تعريف "سعد الدين ابراهيم" الذي يعتبر المجتمع المدني بانه مجموعة من المؤسسات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية الغير حكومية و الغير الإرثية و الغير الهادفة للربح، و هي تتشكل بطريقة طوعية و تشغل الحيز الموجود بين الفرد و الدولة، و نجد ان هذه التنظيمات تعاضمت قدراتها على المشاركة المجدية في الشؤون العامة.²

و من التعاريف المهمة نجد كذلك التعريف المقدم و المستعمل اكثر في العصر الحديث و الذي يعتبر المجتمع المدني مجموعة من الجمعيات و النقابات و التكوينات العشائرية و الطائفية و العائلية و العادات و التقاليد، فهذه الامور كلها مندرجة ضمن ميدان المجتمع المدني، و هناك تعريف حظي نوعا ما بالإجماع و هو الذي يعتبر المجتمع المدني نمطا من التنظيم الاجتماعي و السياسي و الثقافي الواقع خارج عن سلطة الدولة، و تنظيماته هي وسائط تعبير و معارضة تمثل المجتمع امام الدولة، و يمكن القول كذلك ان

¹ ناظم الجاسور، موسوعة علم السياسة (عمان: دار مجدلاوي، ط.1، 2009)، ص.323.

² محمد زين العابدين، مؤسسات المجتمع المدني الواقع و الطموح (عمان: دار عالم الثقافة للنشر و التوزيع، ط.1، 2011)، ص.36.

المجتمع المدني هو مجمل البنى و التنظيمات و المؤسسات التي تمثل الحياة الرمزية و الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية، و التي لا تخضع للهيمنة المباشرة لسلطة الدولة، حيث هناك مسافات بين المستوى الاجتماعي و المستوى السياسي، و هذه الهوامش يمكن تسميتها بالمجتمع المدني، مع الاشارة الى ان هذه الهوامش تضيق و تتسع حسب الحرية و الحصانة الفردية و الجماعية للمجتمع المدني داخل دولته.¹

و كذلك من التعاريف الاكثر شيوعا و التي حظيت بقبول العديد من الباحثين، نجد التعريف الذي ينظر إلى المجتمع المدني على اساس انه شبكة من التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الاسرة و الدولة، و تعمل على تحقيق و الدفاع على المصالح المادية و المعنوية لأفرادها، و ذلك يحدث في اطار الالتزام بقيم الاحترام و التراضي و التسامح السياسي و الفكري و كذلك القبول بالتعددية و الاختلاف و الادارة السلمية لكل الخلافات و الصراعات. و هناك اتجاه اخر عرف المجتمع المدني من خلال عناصره و اركانه التي من خلالها يعبر هذا المفهوم عن وجوده و تشكله، و هذه الاركان هي التالية:

- **الركن الاول:** و يتمثل في الركن التنظيمي او المؤسسي، حيث ان المجتمع المدني يضم مجموعة من المؤسسات التي يشكلها الافراد و ينضموا اليها المواطنون بمحض ارادتهم، و من امثلة هذه التنظيمات نجد الاحزاب السياسية اذا كانت خارج السلطة، النقابات المهنية و العمالية، جماعات المصالح، الجمعيات الاهلية، الاتحادات و الروابط و النوادي والمننديات الاجتماعية و الثقافية و الفكرية و العلمية و العلمية و الشبابية و الرياضية، بالإضافة الى الحركات النسائية و الطلابية و الهيئات الحرفية و غرف التجارة و الصناعة و المراكز البحثية غير الحكومية، و حتى المؤسسات الدينية الغير الخاضعة لسلطة الدولة، و كل هذه التنظيمات تعمل لتحقيق مصالحها.

¹ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص ص. 107-108.

- **الركن الثاني:** الفعل الطوعي و الارادي الحر، حيث ان كل تنظيمات المجتمع المدني ينشئها الافراد بإرادتهم الحرة أي طوعية النشأة، و هذه المنظمات ينضم اليها المواطنون كما قلنا سابقا طوعية، و لكن بشروط صريحة، تتعلق مثلا بالسن و التعليم و المهنة... و هذا حسب نوع هذه التنظيمات. و هذا ما يميزها عن الجماعات الارثية التي ينتمي الفرد اليها على اسس موروثة تقوم على معايير القرابة و النسب و الدين...¹ و بذلك تعتبر فكرة الطوعية احدى الافكار التي تشير الى مجموعة من العوامل التي تكون تنظيمات المجتمع المدني.

- **الركن الثالث:** الاستقلالية عن الدولة، تسعى جميع منظمات المجتمع المدني لتحقيق اكبر قدر من غاياتها، حيث نجد انها تلعب دور كبير في كل البلدان، و لكن ذلك مرتبط بمدى الاستقلالية التي تتمتع بها تجاه السلطة السياسية.² و بذلك تعتبر الاستقلالية عن الدولة من ابرز اركان المجتمع المدني، حيث يعتبر هذا العنصر ضرورة حتمية للممارسة الفعلية لهذا النوع من التنظيمات الاجتماعية، و لكن هذا لا يعني انفصالها عن الدولة بل ذلك مجرد استقلالية نسبية، خاصة ان الاصل في نشأة المجتمع المدني هي المبادرة الحرة من المواطنين و القوى الاجتماعية، لذلك من المفترض ان يتمتع المجتمع المدني باستقلالية في كل النواحي، سواء تعلق الامر من الناحية المالية و الادارية و التنظيمية، و بذلك فهي تمتلك هامش من حرية الحركة و ممارسة وظائفها، دون تدخل الدولة فيما لا يرضي هذه التنظيمات.

- **الركن الرابع:** الاطار القيمي و الاخلاقي، و يتمثل هذا الركن في القيم التي تلتزم بها تنظيمات المجتمع المدني الاخذ بها اثناء ممارستها لوظائفها، و من هذه القيم نجد التسامح،

¹ حسنين توفيق ابراهيم، النظم السياسية العربية: الاتجاهات الحديثة في دراستها (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 2005)، ص.159.

² ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.108.

القبول بالتعددية، الاختلاف في الافكار و الرؤى، بالإضافة الى الالتزام بقيم التنافس و التعاون و كذلك اللجوء الى الطرق السلمية في حل النزاعات.¹

المطلب الثاني: تنظيمات المجتمع المدني و خصائصها.

سننطلق في هذا المطلب الى التنظيمات التي تشكل المجتمع المدني، بالإضافة الى خصائص التي تتميز بها هذه التنظيمات.

اولا: تنظيمات المجتمع المدني.

انطلاقا من التعاريف المقدمة على المجتمع المدني، فإن تنظيمات المجتمع المدني هي:

1- التنظيمات التقليدية للمجتمع المدني: و هي التكوينات التي تتشكل على أسس موروثية مثل معايير الأسرة و العشيرة و القبيلة و السلالة ، و قد تتشكل على اساس معايير دينية كالمذهب و الطائفة و الطريقة، كما قد تتشكل على أساس معايير انجازية حديثة ترتبط بالقدرات و المهارات و المهنة، او على اساس الموقع من العملية الانتاجية و التي تقوم على اساس التخصص.² و يعتبر الإرث الاجتماعي المفروض على الفرد هو أساس التكوينات التقليدية، حيث ان العلاقات التي تسيطر في هذا النوع من التكوينات هي علاقات قرابة و علاقات طبيعية مركزة على روابط الدم. و ينشأ الفرد هنا دون استقلالية في تفكيره، فهو يخضع في تفكيره و شعوره و سلوكه على مرجعية الجماعة، و تبقى هذه التكوينات تقوم بدور كبير في الحياة السياسية و الاجتماعية سواء محليا او وطنيا.³

2- التنظيمات الحديثة للمجتمع المدني: و هي تشمل حيزا واسعا من الهياكل و البنى كالجمعيات و النقابات و الأحزاب السياسية و الاتحادات و التعاونيات و مراكز البحث،

¹ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.160.

² احمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 2000)، ص.80.

³ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.112.

ببساطة يشمل كل ما هو غير حكومي، و غير عائلي، و غير ارثي، و غير ديني،¹ و يبقى اعتبار الاحزاب السياسية منظمة ضمن تنظيمات المجتمع المدني محل الشك، حيث اختلفت الآراء و التوجهات في هذا الخصوص مادام ان هناك نقاش بين ثلاثة اتجاهات هي التالية:

- الاتجاه الاول يرى ان الأحزاب السياسية لا تتدرج ضمن مؤسسات المجتمع المدني، فهي تصل الى السلطة في الدول الديمقراطية و بالتالي هي جزء من الحكومة، و هذا ما يحصل مادام هناك تداول على السلطة.

- الاتجاه الثاني يعتبر الأحزاب السياسية جزء من مؤسسات المجتمع المدني و هنا نتكلم بالخصوص على الدول النامية، حيث عدم تمكن الأحزاب من الوصول الى الحكم و ذلك اما لضعفها او عدم توفر اليات التداول السلمي على السلطة.

- الاتجاه الثالث يرى ان الأحزاب السياسية مندرجة في مؤسسات المجتمع المدني مادام انها لا تشارك في السلطة، و في حال الوصول الى الحكم تصبح هذه الاحزاب جزء من الحكومة و بعد ذلك لن تعد من مؤسسات المجتمع المدني.² و بذلك يمكن القول ان المجتمع المدني المتطور يضم بالإضافة الى الاحزاب السياسية و جماعات المصالح و الضغط التي تتشكل من النقابات و الاتحادات العمالية، منظمات حقوق الانسان، تجمعات الأساتذة، الاتحادات النسائية، الجمعيات الخيرية، النوادي الثقافية، التعاونيات و غرف التجارة و الصناعة، و مراكز البحث و الجامعات....، و كل هذه الجماعات تلعب دورا هاما و مؤثرا في الحياة السياسية على غرار دورها في صنع السياسة العامة.³

¹ المرجع نفسه، ص.113.

² محمد احمد العكش، مرجع سابق، ص ص.42-43.

³ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.114.

ثانيا: خصائص المجتمع المدني.

يعتبر العالم السياسي "صامويل هنتغتون" من ابرز الباحثين الذين ساهموا في ابراز المعايير التي تحدد درجة مأسسة أي نسق، حيث يعود الفضل الى هذا المفكر في تحديد خصائص واضحة لمؤسسات المجتمع المدني،¹ و قد ذهب الى القول بان هذه الاخيرة تختلف في ما بينها من حيث مدى تقدمها و تخلفها و كذلك فاعليتها، و ذلك الامر يتوقف على اربعة معايير من خلالها يمكن استخدامها للحكم على مدى التطور الذي بلغته منظمات المجتمع المدني، و هذه المعايير تتمثل في القدرة على التكيف و الذي يقابل الجمود، الاستقلال مقابل التبعية و الخضوع، التعقد مقابل الضعف التنظيمي، التجانس مقابل الانقسام. و الان سنتعمق اكثر في هذه المعايير التي تعتبر من اهم خصائص تنظيمات المجتمع المدني و هي التالي:²

1- القدرة على التكيف: و المقصود بها قدرة مؤسسات المجتمع المدني على التكيف مع التطورات البيئية التي تعمل فيها، فكلما كانت قادرة على التكيف اكثر كانت بذلك اكثر فاعلية، فجمود هذه المؤسسات يؤدي الى تضائل اهميتها و ربما زوالها، و هنا التكيف انواع و هي:

- التكيف الزمني: و يقصد به قدرة المؤسسة على الاستقرار لفترة طويلة من الزمن، خاصة انه كلما طال وجود المؤسسة ازدادت درجة مأسستها.

- التكيف الجيلي: و يقصد به قدرة المؤسسة على الاستمرار حتى مع تعاقب اجيال من زعمائها القيادين، فكلما هناك تداول سلمي على القيادة بين الاجيال ازداد درجة مأسسة هذه التنظيمات، و هذا ما يساعد المؤسسة على مواجهة التطور الاجتماعي و الاقتصادي.

¹ نادية بونوة، مرجع سابق، ص.39.

² ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.110-111.

- التكيف الوظيفي: و المقصود بذلك هو قدرة المؤسسة على اجراء تعديلات في نشاطاتها من اجل التكيف مع الظروف المستجدة، و هذا يجعل منها تقوم بعدد كبير من الوظائف.

2- الاستقلال: أي ان تكون المؤسسة غير خاضعة للمؤسسات الاخرى او الجماعات او الافراد و بذلك تجنب السيطرة عليها، و هذا الاستقلال يعتمد على عدة معايير كطبيعة نشأة تنظيمات المجتمع المدني، و كذلك مدى تدخل النظام السياسي في عملها، بالإضافة الى مدى تمتعها بالاستقلال المالي أي لا تكون ممولة ماليا من قبل النظام السياسي، و كذلك مدى و درجة استقلاليتها اداريا و تنظيميا من حيث ادارة شؤونها و وظائفها، فهذا يجب ان يتم طبقا للوائح و القوانين الداخلية و بعيدا عن تدخل النظام السياسي.

3- التعدد: و الذي يتمثل في الهيكل الاداري للمؤسسة حيث ضرورة تعدد المستويات الرأسية و الافقية داخل المؤسسات و تعدد هيئاتها التنظيمية، خاصة انه كلما زاد عدد المستويات و الوحدات داخل المؤسسة ازدادت قدرة المؤسسة على ضمان ولاءات اعضائها و بذلك الحفاظ عليها، كما ان ذلك يساهم و يساعد في تعدد اهداف المؤسسة و قدرتها على التكيف اثناء فقدان احد الاهداف.

4- التجانس: ان عدم وجود صراعات داخل المؤسسة تؤثر في ممارسة نشاطها، فكلما كان هناك انقسامات و صراعات بين الاجنحة و القيادات داخل المؤسسة و كانت طريقة حلها سلميا فهذا الأمر دليل على تطور المؤسسة، و يمكن ان يعرف المجتمع المدني نوع من التنافس و الاختلاف بين القوى و الجماعات ذات المصالح المتناقضة و الرؤى المختلفة، و لكن يبقى ان تزايد أنماط العلاقات القائمة على أسس التعاون و التنافس على حساب العلاقات القائمة، على أسس الصراع بين القوى الاجتماعية مؤشرا على حيوية المجتمع المدني و العكس صحيح. ان تمتع المجتمع المدني بكل هذه الخصائص يجعله يمارس وظائفه بعيدا عن كل الصعوبات.

المطلب الثالث: وظائف المجتمع المدني.

تسعى أغلب الدول الى تواجد عدد كبير من تنظيمات المجتمع المدني، و ذلك لما تقوم به من وظائف متنوعة و متعددة تساهم من وراء ذلك تطوير الكثير من المجالات، و ما يمكن قوله عن وظائف المجتمع المدني انه تارة هو مجتمع الاقتصاد و التجارة و المقاولين و رأس المال، و تارة هو مجتمع نسائي يدافع عن المرأة المطلقة او العازبة او ضحية التحرش الجنسي، و تارة اخرى هو مجتمع حقوق الانسان و بذلك يدافع على حق التظاهر و حرية التعبير، و احيانا اخرى مجتمع سياسي يطرح قضايا تسيير المجتمع و المشاركة و الانتخاب، و احيانا اخرى هو مجتمع رسمي تابع للدولة و ذلك حين يتم توظيفه من قبلها للحصول على بعض المطالب و الالتفاف عليها و سحب مشروعية النضال من اجلها،¹ فماهي اهم وظائف المجتمع المدني:²

- وظيفة تجميع المصالح، حيث يتم من خلال مؤسساته بلورة مواقف جماعية من القضايا و التحديات التي تواجهها، و ما يسهل حل المشاكل و ضمان المصالح هو التحرك الجماعي لأعضاء تنظيمات المجتمع المدني.

- تحقيق الديمقراطية، فالمجتمع المدني يساهم في تعزيز التطور الديمقراطي و ذلك عن طريق كبح و ضبط قوة و سلطة الدولة و تدعيم المشاركة السياسية و مقاومة التسلطية، فلا يمكن تحقيق ديمقراطية في اي مجتمع مادام لم تصبح مؤسسات المجتمع المدني ديمقراطية بالفعل، و يعتبر المجتمع المدني البنية التحتية للديمقراطية، فهو يوفر التربية للمواطنين و يكسبهم الخبرة لممارسة الديمقراطية.

- وظيفة حل الصراعات، حيث يتم حل النزاعات الداخلية بين اعضاءه بوسائل ودية، و هذا الامر يعتبر صيغة لإدارة الصراع في المجتمع سلميا.

¹ محمد الغيلاني، مرجع سابق، ص.347.

² صالح سعود و اخرون، مرجع سابق ، ص ص. 130-132.

الفصل الاول: المقاربة النظرية للمجتمع المدني و السياسة العامة

- التنشئة الاجتماعية و السياسية، و التي من خلالها يمكن للمجتمع المدني الاسهام في عملية بناء المجتمع و اعادة بنائه من جديد، و هذا يتطلب منه غرس مجموعة المبادئ كالولاء و الانتماء و التعاون و التضامن و المبادرة بالعمل الايجابي و الاهتمام بالشؤون العامة.

- الوفاء بالحاجات و حماية الحقوق، و ذلك من خلال الدفاع عن حقوق الانسان و حرية التعبير و التجمع و الحق في المعاملة المتساوية امام القانون.

- زيادة الثروة و تحسين الاوضاع، حيث يؤدي النشاط الكبير الى زيادة الدخل، فقد اثبتت الدراسات الميدانية ان تمتع المواطنين بأوضاع اقتصادية جيدة يساعدهم ممارسة النشاط السياسي و الاهتمام بالقضايا العامة للمجتمع.

- وظيفة الوساطة و التوفيق، فالمجتمع المدني يلعب دور الوسيط بين الحكام و الجماهير و ذلك بفتح قنوات الاتصال، فهو الذي يتلقى المطالب و من ثم يقوم بتجميعها و ترتيبها، و من ثم يقوم بتوصيلها الى الحكومة، و هذه الوظيفة التنظيمية تساعدان و تسهلان الاتصال بين المواطنين و الحكومة، و تجنب الاضطرابات و الاحتجاجات و الصراعات.

- افراز التيارات الجديدة، فالمجتمع المدني يعتبر مخزن يخرج الكثير من القيادات الجديدة، فهو يوفر للمواطنين سبل ممارسة القيادة من خلال المسؤوليات الموكلة اليهم و هذا ما يكسبهم الخبرة مستقبلا، فاعلم القيادات الشعبية كان المجتمع المدني وراء نشأتها و تكوينها.

- ملء الفراغ في حال غياب الدولة، حيث انسحاب الدولة من ممارسة العديد من الوظائف جعل المجتمع المدني يبرز في اداء تلك الوظائف، فمثلا في البلدان المتطورة تشكل منظمات المجتمع المدني فاعلا مهما في عملية التغيير الاقتصادي و الاجتماعي، ففي عام 2000 هناك 1400 منظمة بالولايات المتحدة الامريكية غير متوجهة للربح وصلت مواردها المالية حوالي 500 مليار دولار.

- التنمية الشاملة، يعتبر المجتمع المدني اداة هامة لتحقيق الاستقرار و كذلك التغيير و التطوير، حيث تقوم منظماته بتنمية و تطوير القدرات و المهارات الفردية للأعضاء بشكل يقلل العبء على الحكومة، فاليوم اصبحت منظمات المجتمع المدني شريك في تنفيذ برامج التنمية الشاملة بمختلف جوانبها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية.

المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة.

تعتبر السياسة العامة من العناصر المهمة التي تعتمد عليها الدولة للقيام بوظائفها، و لذلك نجد ان الكثير من الباحثين اهتموا بدراسة هذا المفهوم من الكثير من الجوانب ، و نحن في هذا المبحث سنتطرق الى كل ما يخص بالإطار النظري لمصطلح السياسة العامة، سواء ما تعلق بتعريف هذا المفهوم و مكوناته و خصائصه، بالإضافة الى مستوياتها و أنواعها.

المطلب الاول: تعريف السياسة العامة.

لا يختلف مفهوم السياسة العامة عن غيره من المفاهيم الاخرى في العلوم الاجتماعية، من حيث تعدد تعريفاته، فقد عرف هذا المفهوم عدة تعاريف و ذلك حسب نظرة و اراء كل مفكر.

لغة: عرفت مفهوم السياسة العامة خلط بين لفظة "policy" و لفظة "politics" ، حيث اللبس هنا في صعوبة ايجاد المفردة اللغوية التي تفصل بينهما، فالسياسة في اللغة العربية مشتقة من الفعل ساس يسوس، و السياسي توحى ما يفعله او يشتغل به السياسيين فقد انتبه احد المؤلفين لهذا اللبس بين السياسة "policy"، و السياسة او التسييس "politics"، حيث

استخدم مصطلح السياسات policies بالجمع بدلا من مفرد كلمة السياسة و ذلك تجنباً للخلط بين المصطلحين.¹

و تشير كلمة policy لغويا في قاموس Longman الى الخطة او منهج عمل يستخدم في توجيه الامور من طرف الاحزاب، الحكومة او شركات الاعمال، فيما عرفتھا الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية بانه مجموعة من الاهداف التي تصاحبها مجموعة من القرارات و البرامج التي تحدد كيفية صنع الاهداف و تنفيذها، و يشير المفكر "يهزكل درور" انه لا يوجد في العديد من اللغات كلمة معادلة لكلمة "policy"، و يعتبر ان السياسات policies تختلف عن السياسة politics و الاولى تعبر عن قرارات و مخرجات حكومية، اما الثانية تعبر عن ادارة الامور و بذلك يمكن اعتبار السياسة جزء من السياسات او تؤدي اليها.²

اصطلاحا: كما قلنا سابقا عرف مفهوم السياسة العامة العديد من التعاريف، و هذا حسب اتجاه الذي تم النظر اليه لهذا المفهوم، حيث وجدت اربعة اتجاهات كل واحد منها تعبر عن منظور لهذا المفهوم، و هي التالية:

- **تعريف السياسة العامة من منظور القوة:** حيث تمثل القوة هنا تلك القدرة التي من خلالها يمكن لأي شخص التأثير على الافراد و الجماعات و القرارات، و القوة يقصد بها المال او الخبرة او الاكراه او المنصب او الشخصية... و من التعاريف المهمة في هذا الاتجاه نجد "هارولد لاسويل" الذي عرف السياسية العامة بانها من يحوز على ماذا؟ و متى؟ كيف؟ و هذه النشاطات تخص بتوزيع الموارد، المكاسب، المناصب العليا، القيم، الوظائف و المكانة الاجتماعية، و هذا يعتمد على ممارسة القوة و النفوذ. نجد كذلك تعريف كل من مارك ليند نبيرك و بنيامين كروسبي و الذين رأى السياسة العامة من منطلق براغماتي عملي تخضع

¹ عامر خضير الكبيسي، السياسة العامة مدخل لتطوير اداء الحكومات (القاهرة: اصدارات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008)، ص ص. 09-08.

² نادية بونوة، مرجع سابق، ص.46.

فيها العمليات للأخذ و الجذب و المساومات، فهي حسبها تعبر عن ماذا اريد؟ و من يملكه؟ و كيف يمكن ان احصل عليه؟¹

و حسب أدبيات علم الاجتماع السياسي فالسياسة العامة هي قدرة الفرد او الجماعة على ممارسة السلطة او النفوذ تجاه الآخرين و كذلك مراقبتهم و التحكم فيهم و التأثير في افعالهم و توجيه جهودهم نحو افاق معينة، من أجل تحقيق غاياتهم و قيمهم و يكون ذلك اما بالإقناع او الإكراه.²

و في نفس الاتجاه نجد تعريف الذي يعتبر السياسة العامة على انها ذلك التعبير عن التوجيه السلطوي او القهري لموارد الدولة، و المسؤول هنا عن التوجيه هي الحكومة.³

و من خلال هذه التعاريف فيمكن القول ان هذا الاتجاه يرى السياسة العامة تصنع و ترسم و تنفذ من اصحاب و جماعات التي تملك القوة و النفوذ و المال و القدرة على الاكراه و السيطرة و الهيمنة، اي ان السياسة العامة ماهي الا امتداد للنظرة السلبية التي أخذناها على ممارسة السياسة بصفة عامة.

- تعريف السياسة العامة من منظور النظام تحليل النظم: و يعد "ديفيد ايستون" من اهم مفكري التحليل النظمي، و هذا ما جعله يعرف السياسة العامة على أساس نظمي، حيث يعتبرها توزيع للقيم اي الحاجات المادية و المعنوية في المجتمع بطريقة سلطوية أمرة و ذلك من خلال القرارات الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات و المخرجات و التغذية الاسترجاعية، في ما عرف "غابرييل الموند" السياسة العامة بانها محصلة لعملية منتظمة من تفاعل المدخلات اي المطالب و الدعم مع المخرجات اي القرارات و السياسات للتعبير عن اداء النظام السياسي في قدرته، سواء الاستخراجية او

¹ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية و التحليل (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع، ط.1، 2001)، ص.32.
² سالمة ليمام، سمير بارة، صنع السياسة العامة دراسة في المفاهيم و المنهجية و البيئة (عمان: دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، ط.1، 2014)، ص.27.
³ وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة (عمان: دار اسامة للنشر و التوزيع، ط.1، 2003)، ص.15.

التنظيمية او التوزيعية او الرمزية من خلال القرارات و السياسات المتخذة، و بشكل عام فان السياسة العامة هي مجرد طلبات المواطنين أي المدخلات و التي يستشيرها متخذو القرار في الحكومة و معالجتها عن طريق المخرجات، و ذلك بأخذ مجموعة من العمليات و النشاطات و القرارات السلطوية و تفعيل دور التغذية الاسترجاعية من اجل تعديل او اضافة سياسات أخرى.¹

و نجد بذلك ان هذا الاتجاه اعطى أهمية كبيرة للنظام السياسي السائد في الدولة من حيث المؤسسات التي تحكم أي المؤسسات الرسمية، و كذلك تأثر السياسة العامة للمؤسسات الغير الرسمية من خلال المدخلات وبالخصوص المطالب. و بذلك فإن السياسة العامة وفق هذا المنظور تعد نتيجة إستجابة النظام السياسي لضغوط البيئة التي تحيط به، و هذه الضغوط تمثل المدخلات، و التي يقوم الجهاز الحكومي بتحويلها الى قرارات.

- **تعريف السياسة العامة من منظور الحكومة:** و قد عرف هذا المنظور العديد من التعاريف على غرار تعريف جيمس اندرسون و الذي يرى السياسة العامة على أنها تلك السياسات التي تطورها الاجهزة الحكومية و المسؤولون الحكوميون، رغم تأثير الأشخاص و العوامل الغير الحكومية في صنع بعض السياسات.² و هذا التعريف يؤكد على إمكانية الفواعل الغير الرسمية على غرار تنظيمات المجتمع المدني في التأثير على عملية صنع السياسة العامة.

و دائما في هذا المنظور نجد تعريف "دي كوسيو لاس" الذي اعتبر السياسة العامة بانها تلك القرارات و الخطط التي تضعها الهيئات الحكومية، من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع ، و في نفس الإطار عرفها "كارل فريدريك" بأنها مجموعة من القرارات

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 32-33

² جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، عامر كبيسي مترجما (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 1999)، ص 15.

الحكومية المتضمنة كل ما يجب ان يعمل و لا يعمل ، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها.¹

فيما عرف "توماس داي" السياسة العامة على انها اختيار الحكومة لما تفعله و ما لا تفعله ضمن مجال معين، حيث يتضح من خلالها طبيعة أفكار الحكومة و توجهاتها في محاولة منها لضبط الصراع بين المجتمع و مسؤولي المنظمات الحكومية، كما أنها تشير الى توجهات الحكومة عبر اتخاذ القرارات و رسم السياسات في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية و ممارسة أعمالها، و تهدف وراء ذلك المحافظة على الأمن و النظام العام داخل المجتمع.²

اضافة الى التعريف الذي قدمه "خيري عبد القوي" الذي يرى ان السياسة العامة هي تلك العمليات و الاجراءات السياسية و الغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول الى اتفاق على تعريف المشكلة و التعرف على بدائل حلها و أسس المفاضلة بينها تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح اقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تتطوي على حل مرضي للمشكلة.³ و من خلال هذا التعريف يظهر لنا درجة التعقيد و التشابك التي تتميز بها هذا المصطلح.

و دائما حسب هذا المنظور فان السياسة العامة هي مثابة نشاط يجرى داخل الهياكل الحكومية على غرار المؤسسات التنفيذية و التشريعية و القضائية، كما ان المؤسسات الحكومية هي التي فقط يمكن ان تضيف على السياسة العامة الشرعية و العمومية و الطابع الالزامي.⁴ و يظهر من خلال هذه التعاريف ان هذا الاتجاه يعتبر السياسة العامة هي كل ما يصدر من الحكومة من قرارات و سياسات للتحكم و ضبط الامور في الدولة.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.33.

² ناظم الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية و الفلسفية و الدولية (عمان: دار النهضة العربية، ط.1، 2008)، ص.355.

³ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.28.

⁴ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص.19.

و الى جانب هذا الكم الهائل من التعاريف التي تطرقنا اليها، و التي انطلق منها المفكرين على أساس اما القوة او التحليل النظمي او الشق الحكومي، فنجد ايضا الكثير من التعريفات الأخرى الهامة على غرار تعريف "ريشارد هوفيربرت" الذي يعتبر السياسة العامة مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض هام، في حين عرفها "ريتشارد روز" بأنها سلسلة من الانشطة المترابطة قليلا او كثيرا، و ان نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلا، و هي ليست قرارات منفصلة و هذا يعني ان السياسة العامة ليست قرار بفعل شيء و انما نسق من الانشطة غير المحددة.¹

و عرفت ايضا السياسة العامة على انها نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية و غير رسمية يحددها النظام السياسي و أهم هذه العناصر نجد الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة، السلطات الثلاثة، الاحزاب السياسية، جماعات النفع، الصحافة و الرأي العام، الموارد المتاحة، و طبيعة الظروف العامة للبلد.²

كما تعتبر السياسة العامة وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي، و هي تعكس توازنات القوى السياسية الفاعلة و المؤثرة في النظام السياسي، بالإضافة الى ارتباطها بالقيم و الايديولوجية و الأهداف السياسية التي تتبناها النخبة الحاكمة و كذلك الاهداف و القيم البديلة التي تتبناها الاحزاب و قوى المعارضة.³

و من التعاريف الهامة نجد التعريف الذي قدمه "بسيوني ابراهيم حمادة" الذي يرى ان السياسة العامة ماهي الا أفكار خاصة في البداية و عندما يشترك عدد كبير من الافراد في

¹ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.28.

² المرجع نفسه، ص.159.

³ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.294.

هذه الأفكار تصبح مقترحات و عندما تتبنى السلطات الحكومية هذه المقترحات تصبح سياسة عامة.¹

و يظهر من خلال هذه المعلومات المقدمة فإن هناك تعدد لتعاريف هذا المصطلح حيث صعوبة الوصول الى تعريف جامع. و يبقى الملاحظ في هذه التعاريف المقدمة سابقا اتفاق على بعض العناصر في تعريف السياسة العامة، و لهذا يمكن لنا تعريفها على هذا الشكل: ان السياسة العامة هي مجموعة من القرارات و السياسات الصادرة من النظام السياسي، و التي تساهم في صنعها مجموعة من الفواعل سواء الرسمية أو غير الرسمية و كذلك الظروف المحيطة بتلك القرارات و السياسات، فالسياسة العامة بكل بساطة تعكس البيئة التي تخرج منها القرارات.

المطلب الثاني: مكونات السياسة العامة و خصائصها.

و للتفصيل أكثر في مفهوم السياسة العامة، سنتطرق الى بعض المعلومات التي ستثري أكثر هذا المفهوم، حيث سنتناول في هذا المطلب الى عناصر السياسة العامة و خصائصها.

اولا: مكونات السياسة العامة.

تتشكل السياسة العامة من خمسة عناصر اتفق عليها جميع المفكرين و هي التالي:

1- المطالب السياسية: تشمل كل الامور التي تطرح على المسؤولين سواء من الأهالي او الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، و ذلك من اجل التحرك إزاء القضايا التي تشغل المواطنين، و تعتبر المطالب المطروحة من جانب العامة تولد الحاجة الى اثاره الانتباه لسياسات عامة و تعد نقطة البدء في دراسة عملية صنعها.²

¹ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص.14.

² ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.29.

2- قرارات السياسة العامة: و تتمثل في كل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا لإصدار الأوامر و التوجيهات المعبرة عن محتويات و إجراءات السياسة العامة، و عن ارادة الحكومة المستجيبة مع المطالب المقدمة اليها او المتعاكسة معها، و هذه القرارات السياسية تشتمل على الاطر التشريعية المتخذة و إصدار الأوامر لتنفيذ ومباشرة التطبيق.

3- إعلان محتويات السياسة العامة: و تمثل كل من الخطابات و الإعلانات الرسمية و التفسيرات و التصريحات الحكومية العامة الموجهة تجاه المجتمع و الرأي العام و كل المعنيين بها، و هنا كل القضايا لقد تم البت فيها و جرى التعامل معها من قبل الحكومة، و يبقى ان هدف هذا الإعلان هو تبيان جهد الحكومة و سعيها من أجل المصلحة العامة.¹

4- مخرجات السياسة: و تشمل الأفعال و القرارات الملزمة و الدعاية التي يخرجها النظام السياسي، و كذلك ردود أفعال النظام لمطالب المواطنين، كما تمثل كل ما نجزته الحكومة،² في حين ان مخرجات السياسة لا تشمل الوعود و النوايا، و قد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة عما يتوقع تحققه أو ما تنص عليه السياسة نفسها.³

5- عوائد و اثر السياسة: و تتمثل في النتائج المترتبة عن السياسة العامة المتخذة من قبل الحكومة، حيث يصاحب كل السياسات اثر معينة، و قد تكون هذه الآثار ايجابية و لكنها مصحوبة بآثار سلبية، و هذه الآثار يمكن ان تشكل بعد ذلك محور هام من محاور تحليل السياسة العامة، و هذا في ما يخص مدى تحقيق هذه السياسة لأغراضها.⁴

ثانيا: خصائص السياسة العامة.

في هذا العنصر سنتطرق الى خصائص السياسة العامة، و بذلك إثراء و توضيح أكثر مضمون السياسة العامة، و هذه الخصائص يمكن حصرها في:

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.41.

² سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص.52.

³ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.18.

⁴ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.42.

1- السياسة العامة هي نشاط للمؤسسة الحكومية، فهي تمثل خيارات الحكومة و النشاطات الرسمية التي تؤديها المؤسسات الرسمية، فكل السياسات العامة المتخذة تجاه القضايا تتبناها الحكومة و تصدر في شأنها قوانين و مراسيم.

2- السياسة العامة ذات سلطة شرعية، أي أنها تمثل التزامات قانونية تتطلب الولاء من قبل المواطنين حيالها، و هي عمومية مادام انها تصدر فقط من قبل المؤسسات العامة، اضافة أنها تركز على القانون و على قوة الإلزام الحكومي و القانوني، و يتعرض كل مواطن لا يحترم قواعدها لعقوبات صارمة.¹

3- السياسة العامة منطقية و عقلانية، أي أنها تعتبر البديل الذي يمكن تحقيقه وفق الإمكانيات المتوفرة، فهي ليست حلما او طموحا، بل تتطلب فقط منها رشيدا و ذلك بتخصيص الإمكانيات اللازمة لتنفيذ البرامج.

4- السياسة العامة قصدية و ذات نشاط هادف، حيث انها تشمل الأعمال الموجهة نحو اهداف مقصودة، و بذلك فالسياسة العامة لا تشمل التصرفات العشوائية و العفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، فهي تعكس ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم المجتمع و تحقق المصلحة العامة.²

5- السياسة العامة هي عملية ذات طابع ديناميكي متحرك، كما أنها نتاج تفاعل بين الافراد و جماعات المصالح و المؤسسات الحكومية و العوامل الخارجية و التي تتضمن كل من المشاورات و الاتصالات و الضغوطات التي تمارسها الاطراف المعنية بصنع السياسة العامة.

¹ المرجع نفسه، ص ص.45-46.

² سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص.42.

6- السياسة العامة نشاط سياسي مطلق حتى لو اتبع فيها اساليب علمية، كما أنها ترتبط بقضية و مجال معين له نطاق زمني محدد، حيث أنها تجتاز لمراحل مختلفة من تحديد و تعريف المشكلة و اثاره اهتمام الحكومة و إدراج المشكلة في جدول أعمالها، و كذلك صياغة المقترحات و اعتمادها و بعد ذلك تنفيذها.¹

7- السياسة العامة قد تكون إيجابية في صياغتها مثلما قد تكون سلبية، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين و قد تنهي عن القيام بتصرفات غير مرغوبة، كما قد يعد سكوتها او عدم التزامها بالتصرف ازاء ظواهر معينة بمثابة توجه يخص بها،² و في هذا الخصوص عرف "توماس داي" السياسة العامة بأنها اختيار الحكومات لما تفعله و ما لا تفعله ضمن مجال معين.

8- السياسة العامة استجابة واقعية و نتيجة فعلية، حيث أنها تعبر عن الأمور و المسائل الواقعية التي تشكل مطلباً ملموساً تنطلق من خلالها الحكومة في دراستها و صياغة حلولها.

9- السياسة العامة و تمتد لعموم المجتمع، حيث ان الحكومات الحديثة تمارس سياسات في سبيل حماية المصلحة العامة، و هي تشمل جميع فئات المجتمع و شرائحه المختلفة، و السياسات العامة اما تكون ذات الطبيعة المادية التي تحتاج للإنفاق عليها من الاموال العمومية، اما ذات طبيعة الرمزية و القائمة على الالتزامات الوطنية كالاقتدار بالوطن.

10- السياسة العامة توازن بين الفئات و المصلحية، حيث ان السياسة العامة تتأثر بقوى كثيرة و فاعلة على غرار جماعات المصالح و الضغط و المؤسسات العمومية، و التي تعمل جميعاً للمحافظة على مصالحها، و لكن في الأخير يبقى الخيار المتبادل هو المحافظة على المصلحة الوطنية.³

¹ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.162.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.16.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.43.

11- الاستمرارية و التجدد في السياسة العامة، و هذا من أجل احداث التغير الهادف أو منعه أو تقييده، فالاستمرارية تعني الحد من عمليات التغير المتسارع في توجهات و أهداف السياسة العامة، و التجديد يعني التكيف و استيعاب المتغيرات الظرفية حيث يتم الاستفادة من التغذية العكسية لإجراء التغييرات الضرورية و التي تزيد من كفاءة و فعالية التنفيذ.

12- السياسة العامة تعكس الجدوى السياسية، حيث لابد ان يكون هناك تقويما قبليا للآثار المتوقعة من جراء تنفيذ السياسة العامة، و تمثل الجدوى السياسية مؤشر هام لنجاح السياسة العامة. حيث ضرورة طرح عدة تساؤلات قبل تنفيذ أي سياسية مثلا الى أي مدى تؤدي هذه السياسة العامة الى تحقيق النتائج و الأهداف المرجوة منها.¹

المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة و انواعها.

ان السياسة المتخذة و المجسدة من الحكومات تحمل في طياتها اختلاف من حيث درجة شموليتها و كذلك من حيث نوعها، حيث السياسة العامة هي مستويات و انواع، فما هي مستويات السياسة العامة و انواعها؟

اولا: مستويات السياسة العامة.

تخضع السياسة العامة في عملية صنعها لمشاركة العديد من الفاعلين، و نجد ان بعض السياسات تحظى باهتمام كبير من طرف الجماهير، في حين لا تجد بعض السياسات الاخرى اي اهتمام لذلك فان السياسات العامة تتعدد فقد ميز جيمس اندرسون بين ثلاث مستويات، و ذلك على اساس المشاركة في اتخاذها و نطاقها و كذا طبيعة موضوعها،² فنجد المستوى الجزئي الذي يشمل جهود الأفراد و الشركات و المناطق المحلية و محاولاتهم و منع الحكومة الاستجابة لقضاياهم، اما المستوى الفرعي فيشمل القطاعات المتخصصة

¹ سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص ص.44-45.

² المرجع نفسه، ص.54.

كالموائى و الملاحة في الانهار و الملاحة الجوية و العلاقة المتبادلة بين الإدارات و بين اللجان البرلمانية و الجماعات المصلحية، في حين ان المستوى الكلي هو الذي تشارك فيه جميع اللجان و القادة في مناقشة السياسة العامة و تحديدها.¹

و يمكننا التفصيل أكثر في هذه المستويات على هذا النحو:

- المستوى الكلي للسياسة العامة: و هو تلك السياسات العامة التي تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق، حيث تصبح القضايا التي تعالجها تتال انتباه الجميع و هذا ينتج تباين وجهات النظر و النقاش في بدايتها، لذلك تنتقل من مستواها الجزئي الى مستواها الكلي و هذا ما يجعلها تتعد اكثر، ما يجعل تتدخل فيها الأحزاب السياسية و أعضاء البرلمان و الإدارات الحكومية و وسائل الاعلام و الجماعات المصلحية، فيعبر كل واحد منهم عن موقفه ازاء القضايا التي تمثل السياسة العامة الكلية، مثلاً فضيحة الرئيس الامريكي السابق بل كلينتون مع مونیکا التي بدأت جزئية و انتهت كلية.²

- المستوى الجزئي للسياسة العامة: هي تلك السياسات العامة التي تحدث عندما يحاول فرد مع جهة إدارية استصدار أمر إداري لصالحه أو اعفاءه من متطلبات قانون ما، فمثلاً تبحث شركة ما عن تغيير حسابات الضرائب عليها او محاولة منطقة ما الحصول على منحة لبناء مطار، و هي كلها امور تتسم بالخصوصية و المحدودية و عدم العمومية، فهي اما للفرد أو للشركة او لمنطقة صغيرة، و تبقى ان الكثير من القرارات التي تصدر لصالح جهات معينة تحدث بتأثير شخصي من طرف المستفيدين أو أحد الموظفين في الجهاز الحكومي او النواب، و هي لا تتطلب تهيئة موارد و امكانات كبيرة لتنفيذها، كما أنها لا تلفت اهتمام أجهزة الاعلام و الرأي العام.³

¹ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص ص. 69-70.

² فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص. 59.

³ سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص. 54.

- المستوى الفرعي للسياسة العامة: و هي تلك السياسات العامة ذات الطبيعة الوظيفية و التنظيمية، و التي تركز على القطاعات المتخصصة كالموانئ و الملاحة النهرية و الجوية، و تشمل ايضا على العلاقات و التفاعلات المتبادلة بين الأجهزة الادارية، و بين لجان البرلمان و الجماعات المصلحية، و تختص هذه السياسات في بلورة المصالح العامة و الخاصة وكذلك التعرف على نوع المشكلات من حيث دوامها و فجائيتها، و يغلب على هذا النوع من السياسات ممارسة القوة و الضغط و تبادل المصالح، فنجد مثلا لجنة برلمانية تراقب نشاطات الطيران، و لجنة حكومية تتولى مهمة التخصيصات المالية و التجهيزية، بالإضافة الى جماعات المصالح التي تؤثر في الكثير من القرارات.¹

ثانيا: أنواع السياسة العامة.

عرفت السياسة العامة العديد من التصنيفات و لذلك سنكتفي بذكر أهم تصنيف، و المتمثل في ذلك الذي قدمه "غابريال الموند" و الذي من خلاله صنف السياسة العامة الى أربعة أنواع و هي التالية:

1- السياسة العامة الاستخراجية: تتمثل في توجهات الحكومة على تعبئة الموارد المادية و البشرية و استخراجها، و هذه الموارد هي النقود، السلع، الاشخاص و الخدمات، و تتطلب هذه الموارد حسن توظيفها و استغلالها لبيئتها الداخلية و الدولية، فابسط الحكومات تقوم بإصدار السياسات العامة الاستخراجية، و من أمثلة عن ذلك الدعوة لأداء الخدمة العسكرية، العمل الالزامي المفروض على المسجونين المحكومين بجرائم، كما تعتبر الضرائب و الرسوم من السياسات الاستخراجية للنظام السياسي.²

2- السياسة العامة التوزيعية: هي تلك السياسات التي تقوم من خلالها الوكالات الحكومية بتخصيص الأموال و السلع و الخدمات و الجوائز و الفرص و توزيعها على الأفراد و

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.60
² المرجع نفسه، ص.73.

الجماعات في المجتمع. و هذا التوزيع يمكن قياسه و مقارنته بحسب كمية ما وزع، و كذلك معرفة القطاعات البشرية و شرائح السكان التي تلقت هذه المنافع، وتبقى هذه البيانات المقدمة من طرف الحكومات حول توزيع المنافع لا يمكن ضمان دقتها، فهي مجرد مؤشرات تقريبية لجهود الدول.¹

3- السياسة العامة التنظيمية: هي السياسة التي من خلالها يمارس النظام السياسي الرقابة على سلوك الأفراد و الجماعات في المجتمع، و ترتبط عادة التنظيم بالجبرية القانونية أو التهديد بها، و الأنظمة السياسية تواجه السلوكيات بالنصح و الارشاد و الإغراءات المادية، و قد تزايدت السياسات التنظيمية بشكل كبير في القرن الماضي، و هذا ناتجة لتغير القيم الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية، و ما أحدثه التصنيع و الاحتشاد في المدن من مشاكل المواصلات و الصحة و النظام العام، كما خلق النمو الصناعي مشاكل كبيرة على غرار الاحتكارات و السلامة الصناعية و استغلال العمال و التلوث، كل هذا عجل بضرورة تدخل الحكومة لتنظيم كل هذه المشاكل التي أعقبت عملية التصنيع و التمدن.²

4- السياسة العامة الرمزية: و هي السياسة التي تهدف الحكومة من خلالها الى تصعيد الحس الوطني و تعبئة الجماهير، لتنمية الشعور لدى الأفراد بالانتماء للوطن و الافتخار بالهوية الوطنية، و من هذه السياسات التي تمارسها الحكومة هي الاحتفال بالرموز الوطنية و بالبطولات و الانتصارات و كذلك الاشادة بأعمال المفكرين و المبدعين من ابناء الوطن، بالإضافة الى زرع بعض القيم و الايديولوجيات في نفوس المواطنين كالحرية و الديمقراطية و الوعد بإنجازات مستقبلية. و هذه الأمور كلها تجعل الافراد يدفعون الضرائب بطوعية و نزاهة ، و كذلك اطاعة القوانين بإخلاص، و كل هذا يساهم في تحسين الاداء الحكومي.³

¹ غابريال الموند، بنجهام باويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله (عمان: دار الاهلية للنشر و التوزيع، ط.1، 1998)، ص.192.

² المرجع نفسه، ص.97.

³ سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص.60.

المبحث الثالث: صنع السياسة العامة و العوامل المؤثرة فيها.

في هذا المبحث سنواصل التحدث عن السياسة العامة من حيث عملية صنعها، و ذلك من خلال التطرق الى مراحل صنع السياسة العامة و كذا الفواعل و البيئة المؤثرة في مختلف مراحل اعداد السياسة العامة، بالإضافة الى ذلك سنتطرق الى دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.

المطلب الاول: مراحل صنع السياسة العامة.

كما قلنا سابقا أثناء تعريفنا لسياسة العامة، بان هذه الأخيرة عملية ديناميكية مركبة و معقدة نظرا لتداخل العديد من الأمور في عملية صنعها، هذا ما جعلها تعرف الكثير من المراحل، و التي يمكن اجمالها فيما يلي:

1- تحديد و تعريف المشكلة: و تعرف المشكلة بأنها ظرف أو موقف يثير الحاجات و عدم الرضا لدى الأفراد، هذا ما يجعلهم يطلبون العون و المساعدة لمواجهة مشاكلهم، و هذا يحدث عادة من طرف الذين يهتمهم الأمر أو ممثليهم أو المتأثرين به أو المتعاطفين به، و لا تعد كل المشاكل مشاكل عامة فالمشكلة تصبح كذلك عندما تبح واضحة.¹ و تعتبر هذه الخطوة من أهم خطوات صنع السياسة العامة، حيث يتطلب على كل حكومة أثناء عملية صنع القرار تحديد المشكلة العامة و تعريف طبيعة المشكلة التي يعاني منها المجتمع، و التي يسعى لإيجاد حل لها، و تجدر الإشارة الى ان المشكلة تكون معقدة هذا ما يجعل يثار حولها جدل طويل فيما يخص سبل علاجها و حتى صعوبة الاتفاق على تعريف المشكلة و كذلك اختيار أفضل البدائل لعلاجها.²

¹ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص ص. 77-78.

² ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص. 163.

2- إثارة اهتمام الحكومة و إدراج المشكلة في جدول الأعمال: ان الحكومة لا تصنع سياسات عامة لعلاج مشكلة خاصة او اجتماعية محدودة الأثر، و انما تصنع سياسات عامة محاولة منها لحل مشاكل عامة تتأثر بها بصورة مباشرة أو غير مباشرة عدد كبير من أفراد المجتمع، هذا ما يتطلب تدخل الحكومة لعلاجها، و يعتبر إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة عملية سياسية معقدة تتوقف على مدى اتساع نطاق تأثير المشكلة الى أعداد كبيرة من المواطنين أو انها تتعلق بالأطراف المهتمين بالمشكلة سواء تعلق الامر بالأحزاب السياسية أو جماعات الضغط أو اي فئة من فئات المجتمع المدني، و كذا مدى استعادة القيادة السياسيين لتلقي و تقبل الضغوط الاجتماعية المفروضة عليهم.¹ و تجدر الإشارة انه من بين الالاف من المطالب قلة قليلة تحظى لاهتمام متخذي السياسات العامة، فقائمة المشاكل الي يختارها هؤلاء بمحض ارادتهم أو التي يجدون انفسهم ملزمين بها هي التي تسمى بجدول أعمال السياسة،² فمثلا قد تعيش فئة من المواطنين في بيئة غير ملائمة صحيا و لكنهم لا يبدون تذمرا و لا يطالبون بتحسين بيئتهم، فربما مقتنعون بما يحدث أو أنهم لا يملكون وسائل التأثير في المجتمع، في حين قد تقوم الصحافة أو جماعات المصالح بإثارة الضجيج و تجعل من هذه المشكلة ملحة و تحتاج الى حل أو مطلبا لا بد من العناية به، و بذلك تدخل هذه القضية الى أجندة الحكومة عكس القضية الاولى.³

3- صياغة السياسة العامة: و هي المرحلة ما بعد ادراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة، و هنا تعبر هذه الأخيرة عن وعد أو التزام بحل المشكلة التي خرجت من نطاق الشعبي غير الرسمي الى نطاق العمل الحكومي الرسمي، و في هذه الخطوة تقوم الحكومة بإعداد مقترحات السياسة العامة، و معرفة الذين يشتركون في اعداد مقترحات السياسة العامة و كذلك اجراءات صنع السياسة العامة.⁴ و تتضمن صياغة السياسة العامة بلورة

¹ المرجع نفسه، ص ص. 164-165.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص. 81.

³ سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص. 135.

⁴ تامر الخزرجي، مرجع سابق، ص. 166.

مقترحات أولية لبرامج العمل اللازمة لحل المشاكل، و صياغة السياسة العامة قد لا تنتج عنها قانون مقترح أو تنفيذ أو قاعدة ادارية، فصانعو السياسة العامة قد يصرون على عدم التحرك ازاء قضايا معينة، فوجود مشكلة على جدول الأعمال لا يعني ان سياسة عامة ستتخذ.¹

4- اعتماد السياسة العامة: و يتضمن اصدار السياسة العامة في شكلها القانوني و الذي يكسبها الشرعية و يضيف عليها قوة الإلزام، و اعتماد السياسة العامة يعد ضرورة لازمة قبل التنفيذ، و يتخذ اعتمادها الكثير من اشكال تتناسب مع طبيعة المشكلة و مستوى القرار اللازم لعلاج المشكلة، فقد يكون إقرارها عن طريق تصريح او خطاب رسمي او قرار حكومي أو قرار اداري.²

5- تنفيذ السياسة العامة: و هي ترجمة الكلمات و المعاني التي تتضمنها السياسة العامة الى أنشطة و خدمات و منافع يمكن الشعور بها على أرض الواقع، و أهمية هذه الخطوة في كونها تقرر من خلالها مدى نجاح و فشل القرارات المتخذة. و تنفيذ السياسات العامة ليس نشاط تلقائي و انما يستلزم تصميم البرامج و تطوير أوضاع المجتمع، خاصة انه اي فشل في تنفيذ هذه المخرجات قد يؤدي الى مشكلات سياسية او اضطرابات امنية يتعذر على النظم الحكومية تحمل نتائجها.³

6- تقييم و تقويم السياسة العامة: و هي العملية التي من خلالها التأكد من مدى تحقيق السياسات العامة لأهدافها المحددة لها، و كذلك لكشف نقاط القوة و الضعف المرافقة لعملية صنع و تنفيذ السياسات العامة. و في هذه الخطوة يتم الاجابة عن التساؤلات التالية: هل السياسة العامة قد حققت اهدافها؟ هل السياسة العامة قد أحدثت فعلها و اثرها؟ هل تنفيذ السياسة العامة قد حقق الرضا للجهات المستفيدة منها؟ هل هناك نتائج و مخرجات غير

¹ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.90.

² ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.169.

³ عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص.138-139.

مقصودة او غير نافعة قد نجمت عنها؟ هل ينبغي الاستمرار في هذه السياسة ام هناك حاجة لتعديلها أو الغائها؟¹

و تعتبر كل هذه الخطوات التي ذكرناها عامل مهم في نجاح أي سياسة عامة، كما انها تساهم في أخذ العبرة و تجنب الأخطاء مستقبلا من خلال عملية التقويم.

المطلب الثاني: فواعل صنع السياسة العامة و البيئة المؤثرة فيها.

و كما قلنا سابقا فإن السياسة العامة اثناء عملية اعدادها وتنفيذها تتأثر بمجموعة من الفواعل الرسميين و الغير الرسميين، بالإضافة الى البيئة التي تحيط بها، و بذلك سنتطرق في هذا المطلب الى الفواعل و البيئة التي تؤثر في عملية صنع القرار، و التي يمكن لخصها فيما يلي:

اولا: فواعل صنع السياسة العامة.

1- الفواعل الرسمية: هي الجهات المخولة لها دستوريا و قانونيا لاتخاذ القرار في صنع السياسات العامة، و يتكون صناع السياسة العامة من:

- **المشرعون:** هم الأعضاء المنتخبين من الشعب لتشكيل المجالس التشريعية او البرلمانية، و تختلف اعدادهم حسب عدد سكان الدول، و هؤلاء الأعضاء يقومون بالتشاور و النقاش حول السياسات العامة التي تعبر عن القضايا المطروحة في المجتمع، كما أنهم يساهمون في إصدار السياسات و القوانين العامة، و يبقى ان دور المشرعون أكبر في النظم الديمقراطية مقارنة بالدول العالم الثالث.²

و نجد تباين في دور المشرعون في صنع السياسة العامة بين النظام الرئاسي و النظام البرلماني، فمثلا الكونغرس الأمريكي له دور رئيسي في تجميع المصالح و صنع

¹ المرجع نفسه، ص ص. 169-170.

² فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص. 216.

السياسة العامة، في حين ان المجلس العمومي البريطاني تقل اهميته في صنع السياسة العامة، فحزب الأغلبية الحاكم هو الذي يسيطر على السياسة العامة.¹

و يظهر دور الهيئات التشريعية في كون ان الكونغرس الأمريكي اقر بقبول 40% من اقتراحات الرئيس نيكسون فيما رفض 60% من اقتراحاته، هذا ما يظهر الدور الكبير للهيئات التشريعية في صنع السياسة العامة، خاصة في النظام الرئاسي الأمريكي.²

- التنفيذيون: هم المعنيون بأداء الحكومة سواء تعلق الامر بالرئيس أو رئيس مجلس الوزراء و الوزير و كذا مناصب الممالك التقليدية و كل من لديهم سلطات حقيقية في سن القوانين و تنفيذها، و يتجلى دور التنفيذيين في عملية صنع السياسة العامة من خلال اقتراح السياسات الجديدة و تنفيذها و مواجهة الأزمات الداخلية و الخارجية.³ و كما يقال فنحن نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، حيث تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم و تنفيذ السياسات العامة، فنجد مثلاً الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية خاصة في السياسة الخارجية انه هو الصانع و الموجه لكل السياسات الخارجية، فقد كان الرئيس الأمريكي ريتشارد نيكسون هو المصمم لسياسة الانفتاح و التقارب مع روسيا، و لا يزال الى حد اليوم الرؤساء الامريكيون يتمتعون بسلطات كبيرة.⁴

- الأجهزة الادارية: هي المنظمات الإدارية و المؤسسات العامة و الإدارات الحكومية البيروقراطية التي تضم الموظفين الحكوميين و الذين يختصون أساساً في عملية تطبيق و تنفيذ السياسة العامة، فمعظم التشريعات الجديدة العامة لا تطبق إلا بعد قيام هؤلاء

¹ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص.44.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.58.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.216.

⁴ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.58-59.

المسؤولين بوضع لوائح توضيحية لهذه التشريعات، و هذا ما جعل تصح وجهة النظر التي تقول: " ان السياسة تقع تحت رحمة الاداريين".¹

و دائما فيما يخص الأجهزة الادارية فهناك إجماع على تدخل البيروقراطيين و المؤسسات الإدارية في صياغة و مناقشة السياسات، بل هناك من يذهب ابعد من ذلك و التأكيد على ان الادارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها، و هذا ما حدث بالفعل، فمثلا في القرن 19 أصدرت كاترين الثانية ملكة روسيا قرار بإلغاء كل مزايا نظام الرق، لكن الأرستقراطيون من ملاك الأراضي الذين يديرون أغلب مؤسسات الدولة تمكنوا من إعاقة تنفيذ هذا القرار، كما تعثر القانون الصادر في الولايات المتحدة الأمريكية بخصوص التلوث البيئي و هذا بعد الرفض الذي قوبل من طرف الإداريين المنفذين في المجتمعات الصناعية. و هذا ما جعل الأستاذ نورمان توماس يقول: " انه من المتعذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الامور اليومية و تسيير الشؤون العامة دون تدخل المنظمات البيروقراطية في صلب السياسات و القرارات المتعلقة بها".² كل هذه الأمور تظهر الدور الكبير الذي تلعبه الاجهزة البيروقراطية، و هذا تقريبا في كل أقطار العالم.

- المحاكم: هي تلك الأجهزة و المؤسسات القضائية و القانونية المعنية بوضع و صنع السياسات العامة القضائية، و على الرغم أن القضاة ليسوا سياسيين إلا أنهم يشاركون مع المشرعين و التنفيذيين و البيروقراطيين في صنع السياسة العامة.³

و تعتبر السلطة القضائية من الناحية السياسية في كثير من الدول لاسيما البرلمانية منها فرعا خاصا من السلطة القضائية، و قد لعبت هذه الاخيرة دورا أساسيا في صنع السياسات العامة خصوصا في الولايات المتحدة الأمريكية، و هذا ما يظهر في دور القضاة في تفسير السياسات العامة و تعديل نصوصها و كذا تطبيقها، فسلطات المحاكم هي التي

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.217.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.60.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.217.

تقرر دستورية و شرعية النصوص و عدم تعارضها مع القوانين النافذة،¹ و تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية خير نموذج عن تدخل المحاكم في صنع السياسة العامة و هذا ما يتجلى في إعلان المحكمة في عام 1937 عدم دستورية القوانين التي تقرها الولايات المتحدة الأمريكية بشأن الاجهاض، و عادت فيما بعد لتضع الضوابط الواجب الإلتزام بها لتصبح قوانين الاجهاض دستورية، و كذلك منح المحكمة عام 1954 حق للمجلس الفيدرالي في التدخل في تنظيم أسعار الغاز الطبيعي، كما أصدرت المحكمة عام 1936 قرار منع بموجبها تشريع أية لائحة تنظم الحد الأدنى للأجور.² و تبقى السلطة القضائية فاعل مهم في صنع الساسة العامة، و لو ان دورها يختلف باختلاف النظم السياسية.

2- الفواعل غير الرسمية: و الذي يقصد بهم الجماعات المصلحية، الأحزاب السياسية و المواطنون بصفقتهم الشخصية، و تمت تسميتهم بغير الرسميين على الرغم من أهمية الدور الذي يلعبونه، لكونهم لا يشاركون بصفة رسمية، حيث لا يتمتعون بسلطة قانونية تعطيهم الحق في صنع قرارات ملزمة.³ ويمكن تلخيص الفواعل غير الرسمية التي تساهم في صنع السياسة العامة فيما يلي:

- الأحزاب السياسية: و الذي يعتبر مجموعة من الأفراد منظمون الى تنظيم معين و تجمعهم مصالح و مبادئ معينة و يهدفون للوصول الى السلطة أو المشاركة فيها، و تعتبر الأحزاب السياسية من أهم مؤسسات النظام السياسي، و هي تلعب دور كبير في التأثير على صنع السياسة العامة، فإذا كانت الأحزاب خارج السلطة فنجدتها تقوم ببلورة المسائل الأساسية المطروحة على الساحة الوطنية، و كذلك إثارة الرأي العام حول هذه المسائل و القضايا العامة، و العمل على اقناع الراي العام بتبني المواقف التي يتخذها حزبهم، كما انها تعمل على تجميع و تمثيل المصالح و الضغط على السلطة لتنفيذها، و كذلك تقوم بإظهار

¹ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص.47.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.62.

³ المرجع نفسه، ص.63.

المطالب و الاحتياجات و ربطها ببدائل السياسة العامة و البرامج الخاصة بها، بالإضافة أنها تمارس الرقابة السياسية على الحكام، فيما تقوم أحزاب السلطة بشرح سياسة الحكومة و موافقها.¹

- جماعات الضغط: هي جماعة او فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، و يغلب ان يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة أي متخصصة، تسعى من وراء ذلك التأثير على السياسات العامة حفاظا على مصالحها أو تأكيدا لتوجهاتها.² و تعتبر جماعات المصالح و الضغط بمثابة منظمات ذات قواعد أساسية تجمع بين اهتمامات و أفكار أعضائها المشتركة، فهي تكون حريصة على التأثير في قرارات الحكومة، حيث تقوم الجماعات كحلقة وصل و رابطة مقبولة بين الحكومة و المواطنين الذين يعتبرون أعضاء في تلك الجماعات، فهؤلاء الأعضاء يعتبرون هذه الجماعات الوسيلة الهامة من أجل الاتصال مع صانعي السياسات، و كذلك ايصال آمالهم الى المسؤولين الحكوميين، و اطلاعهم برغباتهم و مطالبهم.³

- الرأي العام: و يعرف بانه الفكر الشائع و النمط العقلي السائد الذي يحدد نوع الأفكار و الميول و الاتجاهات، و الذي تظهر من خلاله تفضيلات الناس الاجتماعية و السياسية، كم قد يكون ذلك الرأي السائد بين مجموعة من الشر تجاه قضية معينة و ليس من الضروري ان يكون هذا الرأي هو رأي الاغلبية، و قد يكون في البداية مجرد رأي فرد أو عدد قليل من الأفراد، و بعد التفاعل بين هؤلاء الأفراد يتطور هذا الرأي ليصبح بعد ذلك رأيا عاما. و يظهر تأثير الرأي العام في صنع السياسة العامة في كون ان الرأي العام يمكنه وضع حدود على القرارات الحكومية و على صنع السياسة، و كذلك في إحجام المسؤولين عادة على اتخاذ موقف او قرار من المتوقع ان يواجه بمعارضة شعبية قوية. و يرى "غابريال الموند" ان

¹ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص ص. 42-43.

² سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص. 223.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص. 222.

الرأي العام يشارك في السياسة العامة في المجتمعات الديمقراطية عن طريق وضع معايير معينة للسياسة تتخذ شكل قيم و توقعات عامة. فالعلاقة بين الرأي العام و السياسة العامة هي ان ما يفكر فيه الجمهور هو ما تفعله الحكومة.¹

ثانيا: البيئة المؤثرة في صنع السياسة العامة.

تفترض نظرية التنظيم لاتخاذ القرارات بان السياسة العامة لا تكون كفؤة و فعالة ما لم تراعى الظروف البيئية المحيطة بها، سواء تعلق الأمر بالبيئة الداخلية أو الخارجية،² فما هي الظروف البيئية التي تؤثر بشكل كبير على صانعي السياسة العامة؟

- البيئة السياسية: و التي يعرفها "جون جاكسون" بأنها تعبير عن المناخ السياسي العام في المجتمع و درجة تركيز السلطة السياسية و طبيعة التنظيم السياسي و نظام الأحزاب السياسية، حيث ان كل هذه العناصر تؤثر في صنع السياسة العامة.³ كما ان الثقافة السياسية و التي يعرفها "غابريال الموند" على انها توزيع معين للاتجاهات و القيم و الأحاسيس و المعلومات و المهارات السياسية، و الثقافة السياسية تؤثر على تصرفات مواطنيها و زعمائها تجاه جميع جوانب النظام السياسي، حيث تلعب الثقافة السياسية دور في صنع السياسة العامة و ذلك حسب نوع الثقافات السائدة، فنجد مثلا الثقافة السياسية الهامشية و هي التي تدل على عدم الاهتمام بالأمور السياسية، و نجد كذلك الثقافة السياسية الخاضعة و التي يكون فيها المواطنون خاضعون لكل قرارات النظام السياسي حتى لو كانت لا تخدمهم، بالإضافة الى ثقافة المشاركة و التي يكون فيها المواطنون فاعلين و يشعرون أنهم قادرون على التأثير على السلطة السياسية.⁴

¹ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص ص. 49-50.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص. 45.

³ سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص. 214.

⁴ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص ص. 201-202.

- البيئة الاجتماعية: و تشمل على العادات و التقاليد و النظم الاجتماعية السائدة في المجتمع و التي تنعكس على كيفية صياغة و صنع السياسة العامة، فالقيم الاجتماعية و الدينية و العقائدية هي التي تحدد في كثير من الأحيان الإطار الذي تتم فيه عملية تخطيط السياسات، فنجد الكثير من البرامج لم يتم تنفيذها ناتجة لاصطدامها بالعقائد الاجتماعية و الدينية السائدة في مجتمع ما.

- البيئة الاقتصادية: و هي تشتمل على الموارد و الأجور و كل ما يتعلق بالأسس الاقتصادية للمجتمع و التي تؤثر على نوع السياسة العامة، فالنظام الاقتصادي في الدولة هو الذي يوجه السياسة العامة، فمثلا السياسة العامة في النظام الرأسمالي موجه لخدمة الملكية الفردية و الاستثمار الأجنبي، و غيرها من السياسات التي تترجم مبادئ النظام الاقتصادي السائد في الدولة.¹

و في دراسة اجراها "داوسن" و "روينسون" حول اثر التنافس الحزبي و بعض العوامل الاقتصادية على السياسات العامة المتعلقة بالرفاهية لمعرفة ايهما اكثر تأثيرا فوجدا: " ان مستوى البرامج و السياسات العامة للرفاهية في الولايات المتحدة الامريكية هي حصيلة للعوامل الاجتماعية و الاقتصادية و خاصة معدل الدخل الفردي."²

- البيئة الدولية: ان صنع السياسة العامة للدول في أي مجال قد يستجيب للمتغيرات البيئية الدولية بشكل طوعي أو الزامي، و هذا ما يحدث خصوصا للدول النامية التي وجدت نفسها بعد الاستقلال قابعة في نطاق التبعية للقوى الدولية الكبرى من كل النواحي الاقتصادية، الاجتماعية، العسكرية و الثقافية، و البيئة الدولية قد تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر، من

¹ سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص ص. 216-217.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص. 53.

الفصل الاول: المقاربة النظرية للمجتمع المدني و السياسة العامة

خلال اتخاذ بعض الدول لسياسات و قرارات سياسية كرد فعل لقرارات و سياسات دولية، كانتهاج الجزائر مثلا لنظام LMD في منظومتها الجامعية.¹

و يمكن القول بذلك ان السياسة العامة هي تفاعل بين المؤسسات الرسمية و المؤسسات الغير الرسمية على غرار تنظيمات المجتمع المدني، اضافة الى اهمية البيئة المحيطة بالسياسة العامة، حيث تلعب الكثير من العوامل على غرار الثقافة السياسية السائدة في المجتمع دور على التأثير في السياسة العامة، دون ان ننسى دور البيئة الدولية، فاعلمت القرارات المتخذة في الدول هي انعكاس للسياسة الدولية السائدة.

¹ سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق الذكر، ص.218.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة

يتمحور هذا الفصل على كل ما يخص علاقة المجتمع المدني بالسياسة العامة، و هذا خصوصا مع تزايد دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، حيث سنتطرق في هذا الفصل دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، اليات و استراتيجيات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، و مدى فاعلية المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، و كذلك نوع العلاقة التي تربط المجتمع المدني بالدولة او النظام السياسي، بالإضافة الى التطرق الى دور المجتمع المدني في الدول العربية لما يهمننا هذا في دراستنا حول دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الجزائر.

المبحث الاول: فاعلية المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

تعتبر تنظيمات المجتمع المدني في العقود الاخيرة من اهم الفواعل التي تزايد دورها بشكل ملحوظ، حيث نلاحظ مشاركة هذه التنظيمات في العديد من السياسات العامة. و يحدث هذا خاصة بعد تزايد دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة على المستوى العالمي، و هذا الامر يعود حسب الباحثين الى وجود عوامل تساعد على نجاح المجتمع المدني في القيام بالأدوار المنوطة به، كما ان تزايد دوره ساهم فيه الكثير من الاسباب سنتطرق اليها في هذا المبحث.

المطلب الاول: أسباب تزايد دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

كما قلنا سابقا فان دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة قد تصاعد بشكل ملحوظ، و هذا ما سمح بتزايد الاهتمام بمؤسسات المجتمع المدني، و قد عاد مفهوم المجتمع المدني من جديد في خضم المرحلة التي سماها "صامويل هنتيغتون" الموجة الثالثة، و التي قصد بها المرحلة التي عرفت الانتقال من نظم الحكم الشمولية

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

الى نظم التعددية الحزبية و الانتخابات الحرة للحكومات الديمقراطية، و التي اخذت تنتقل من جنوب أوروبا في منتصف السبعينات الى العديد من الدول، حيث اجتاحت فيما بعد أمريكا اللاتينية في الثمانينات، و اخذت بعد ذلك إبعاد أخرى زعزعت بها الشيوعية، خاصة عندما وصلت الى أوروبا الشرقية و بعض الدول الأفريقية، و التي أسفرت عن سقوط معظم نظم الحكم الشيوعية السائدة فيها، و التي هزت على أساسها بمصادقية الاشتراكية كنموذج للتنظيم الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي.¹ و يعتبر انتشار الديمقراطية عامل مساهم و فعال في انتشار تنظيمات المجتمع المدني، فلا يمكننا التكلم عن الديمقراطية في ظل غياب المجتمع المدني و العكس صحيح.

و تعتبر تنظيمات المجتمع المدني آلية و وسائط للتنمية في العقدين الأخيرين، و حدث هذا الأمر خاصة في ظل توجه المؤسسات الاقتصادية و المالية الدولية، كالبנק الدولي و صندوق النقد الدولي بتشجيع سياسات الخصخصة و التكيف الهيكلي، و كذلك تقليص دور الدولة الاقتصادية و تهيئة المناخ لنمو القطاع الخاص، و تقليص خدمات الدولة الاجتماعية للمواطنين.²

و يبقى ان ضعف قدرة الدولة على ممارسة وظائفها التقليدية، من العوامل التي جعلها تتحول من فاعل رئيسي و مركزي في تخطيط و صنع السياسات العامة، الى مجرد شريك الى جانب القطاع الخاص و المجتمع المدني.³ و هذا الأمر يحدث في أغلب الدول الديمقراطية، حيث هناك تنامي لدور المجتمع المدني امام الدولة، خاصة فيما يتعلق بالتنمية و سياسات الرفاه الاجتماعي و الدفاع عن حقوق الانسان.

¹ صفاء علي رفاعي نداء، المجتمع المدني و مستقبل التنمية الجمعيات الاهلية نموذجا (الاسكندرية: دار الوفاء لدنيا الطباعة و النشر، ط.1، 2013)، ص.65.

² محمد زين العابدين، مرجع سابق، ص.28.

³ حسين خليل، السياسات العامة في الدول النامية (بيروت: دار المنهل اللبناني، ط.1، 2008)، ص ص.15-16.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

و يعتبر تأسيس الشركات العالمية و الاقليمية من أهم انعكاسات العولمة على المجتمع المدني، و التي ادت الى تشكيل ثقافة كونية و نخبة كونية، و مجموعة مؤسسات متشابهة و متماثلة.¹ حيث ان تنامي و زيادة دور الشركات العالمية و الشركات المتعددة الجنسيات في التأثير على صنع السياسات العامة، أولد الحاجة الى اعادة النظر في علاقة الحكومات الوطنية بالقطاع الخاص و المجتمع المدني، و هذين الأخيرين ازداد دورهما في التأثير على عملية صنع و تطبيق السياسة العامة.²

و يمكن القول ان هذه الشركات قللت من أدوار الدولة، أو انها غطت عيوب و اخفاقات الدولة، و هذا ما سمح بتصاعد دور المجتمع المدني، كما ان بتطبيق بعض السياسات العالمية اتجه العالم الى توحيد الرؤى و الأفكار. و لتكريس هذا التوجه لم يجد العالم إلا تنظيمات المجتمع المدني لتطبيقه على أرض الواقع، مادام ان هذه الأخيرة تتمتع بنوع من الاستقلال عن الدولة.

كما لعبت العولمة دورا هاما في تعظيم حجم مؤسسات المجتمع المدني و تجديد الأدوار التي تؤديها في تنمية المجتمعات، حيث اصبحت أدوار هذه المؤسسات مختلفة عما كانت سابقا، و بذلك يمكن القول ان هناك تغيرات في طبيعة عمل هذه المؤسسات. و انهيار انظمة الحكم الشمولية في اواخر الثمانينات في شرق اوربا و بعض دول العالم الثالث نقطة تحول، فذلك ساهم في تزايد التوجه نحو الديمقراطية، و التي برزت معها الدعوة الى المجتمع المدني كمصطلح جديد نوعا ما خاصة في الدول العربية،³ خاصة مع علمنا الصعوبات التي وجدها الكثير من التنظيمات السياسية و الاجتماعية في ممارسة وظائفها اثناء سيطرة الانظمة الشمولية في الكثير من البلدان.

¹ احمد علي حجازي، مرجع سابق، ص.60.

² حسين خليل، مرجع سابق، ص.16.

³ محمد زين العابدين، مرجع سابق، ص.33-34.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

و اضافة الى الدور الذي لعبته شيوع العولمة و انتشار الديمقراطية، و كذلك المؤسسات المالية الدولية، هناك عامل آخر ساهم في تزايد مؤسسات المجتمع المدني، إلا و هو عجز الحكومات عن سد حاجات المواطنين الاساسية،¹ حيث واجهت الدولة القومية مشاكل عديدة، أكدت من خلالها على عدم قدرة الدولة على القيام بكل الأعباء الملقاة على عاتقها. و هذا ما جعل من الضروري قيام مؤسسات سياسية و اجتماعية تقوم ببعض هذه الابعاء، و تساهم في حل المشكلات المحلية و ترفع من قدرة المواطن على المشاركة في الحياة السياسية العامة.² ففي هذه المرحلة بدأنا التكلم عن الدولة الحارسة، أي الدولة التي تهتم فقط بالجانب الأمني لمواطنيها، اما فيما يخص الجانب الاجتماعي و الاقتصادي يعني فقط القطاع الخاص و تنظيمات المجتمع المدني.

و تعتبر كذلك عولمة قوانين منظمات المجتمع المدني، عامل آخر لتزايد دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، لان ذلك ساهم في تحقيق تشابه بين التنظيمات في كل أنحاء العالم، و كذلك حقق تدفق كبير لعملية التمويل من دولة الى أخرى، بالإضافة الى تنفيذ مشروعات مشتركة بين الأطراف المدنية عبر الحدود و دون تدخل الدول في هذه العملية.

دون نسيان تأثير المواثيق الأخلاقية الكونية على تزايد دور المجتمع المدني، و ذلك بما حملته من مبادئ انعكست على المجتمع المدني، على غرار احترام حقوق الانسان، احترام الديمقراطية و المجتمع المدني، الالتزام بالحل السلمي في الصراعات و المنازعات، العدالة الاجتماعية، العدالة داخل كل جيل، و بين الأجيال، و كذلك

¹ المرجع نفسه، ص.47.

² ابراهيم مشروب، المؤسسات السياسية و الاجتماعية في الدولة المعاصرة (بيروت: دار المنهل اللبناني للطباعة و النشر، ط.2، 2004)، ص.8.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

حماية الأقليات.¹ و ما يمكن قوله في هذا الشأن هو ان عالمية بعض المبادئ الأخلاقية جعلت المجتمعات الاقليمية تتفاعل بينها، و ذلك جعل منها تدافع عن حقوقها بواسطة المؤسسات الاجتماعية التي حققت نجاح في مجتمعات اخرى و بذلك أخذت العبرة منها، و طبقتها انعكاس لما نالت من نجاح في السابق.

كما لعب التطور التكنولوجي دور كبير فيما يسمى المجتمع المدني العالمي، حيث أصبحت المؤسسات المجتمع المدني في كل دول العالم تتواصل فيما بينها عبر الأنترنت و البريد الالكتروني،² فهذا الأمر سهل كثيرا من عملية التنسيق و التواصل و التعاون و التضامن و الأخذ التجربة بينها. و كل هذه الامور التي ذكرناها ساهمت بشكل ايجابي من زيادة حجم دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.

المطلب الثاني: عوامل نجاح المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

ليس كل مجتمع مدني بإمكانه القيام بوظائفه، حيث يتطلب نجاح المجتمع المدني في التأثير على السياسة العامة في توفير بعض العوامل المهمة التي تجعل منه يمارس وظائفه بعيدا عن كل التقييدات و الضغوطات، و بذلك تمكن هذه العوامل تنظيمات المجتمع المدني بالتمتع بفاعلية كبيرة، تساهم من خلالها بشكل كبير في عملية صنع السياسة العامة، و هذه العوامل نجد منها ما يتعلق بالمجتمع المدني و الدولة، و كذلك نوع العلاقة التي تساعد على فاعلية هذه التنظيمات، و يمكن تلخيص عوامل نجاح المجتمع المدني للتأثير أكثر في عملية صنع السياسة العامة فيما يلي:

1- العوامل الخاصة بتنظيمات المجتمع المدني: و هنا يمكننا التكلم على العوامل الكمية، و المقصود بها الاتساع الجماهيري الذي نجده في هذه التنظيمات، و الذي يقاس بالحجم العددي للقوى الاجتماعية من حيث عدد الاعضاء و حجم الموارد

¹ احمد علي حجازي، مرجع سابق، ص.61.

² المرجع نفسه، ص.60.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

المادية. اضافة الى العوامل الكيفية التي نقصد بها الخصائص التي تتميز بها مؤسسات المجتمع المدني، و التي تسهل من مهمة هذا الأخير على التأثير على الحياة السياسية في البلاد، و من هذه الخصائص نجد درجة الوعي السياسي لدى المواطن، المشاركة الايجابية في النشاطات، مدى تحقيق المجتمع المدني لمصالح أعضائه، المكانة الاجتماعية و الاقتصادية العالية التي يتميز بها خصوصا قادة التنظيمات، و كذلك الاستعداد من أجل التعاون و التنسيق بين جميع الاعضاء.¹ و تجدر الإشارة الى انه كلما تمتع المجتمع المدني بهذه الخصائص كلما زادت فعاليته في أداء وظائفه، اما اذا غابت هذه الخصائص فإن المجتمع المدني يكون مجرد تنظيم شكلي، يخضع لسيطرة و هيمنة الدولة.

2- العوامل الخاصة بالنظام السياسي السائد في تلك الدولة: و المقصود بها درجة الاستقلالية التي تمنحها الدولة لتنظيمات المجتمع المدني كشرط من شروط نجاحه في اداء وظائفه، و من هذه الشروط نجد ما يتعلق باستقلال النشأة و التأسيس و الحل، الاستقلال المالي و الاستقلال الإداري و التنظيمي.² و كل هذه الأمور تضمن حق العمل بدون تدخل الدولة، الحق في حرية التعبير، حق التواصل و التعاون مع تنظيمات اجتماعية اخرى، و المنظمات الدولية و مجتمع الاعمال و الحكومات، و كذلك ضمان حق التجمع السلمي سواء كأفراد أو منظمات، و الحق في السعي للحصول على الموارد سواء من طرف الافراد أو المنظمات الدولية أو الشركات أو الحكومات. و المبدأ التي تقوم عليه كل هذه الشروط هو ان للدولة واجب حماية الإطار التشريعي لكل ما يتعلق بحرية المجتمع المدني في ممارسة وظائفه بعيدا عن كل التقيدات و الضغوطات.³ و بذلك لا يمكن انكار أهمية البيئة بالنسبة للمجتمع

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.57.

² المرجع نفسه، ص.58.

³ المركز الدولي لقوانين المجتمع المدني، نماذج لتعزيز التعاون بين المجتمع المدني و السلطات العامة،

http://www.icnl.org/programs/mena/Arabic_Files/Models%20to%20Promote%20Cooperation-

[%20Arabic.pdf](#) (10:30 على الساعة 2016/04/22)

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

المدني، فهو يحبذ النظام السياسي الديمقراطي، الذي يسمح له بممارسة وظائفه بكل حرية، و هذا أكيد لن يجده في ظل النظام التسلطي.

و في هذا الشأن اكدت دراسات عديدة ان الحديث عن تقوية المجتمع المدني، و تعزيز دوره لا يعني اضعاف دور الدولة، فالمجتمع المدني الفعال لا يوجد إلا في إطار دولة قوية غير تسلطية، فالدولة الديمقراطية تستقطب الولاء الأسمى لمواطنيها من خلال مبادئ المواطنة و سيادة القانون، و الاستناد الى مؤسسات راسخة تؤكد قدرة الدولة على أداء وظائفها بفاعلية، و يبقى ان وجود الدولة و المجتمع المدني يدعمان الديمقراطية و الاستقرار السياسي و التقدم الاقتصادي و الاجتماعي، في حين ان غيابهما يؤدي الى شيوع مظاهر التسلط و الاستبداد.¹

3- العوامل الخارجية الخاصة بالبيئة الدولية: حيث نجد البيئة الدولية تلعب دور

هام في زيادة فاعلية المجتمع المدني للتأثير على عملية صنع السياسة العامة، و هذا يحدث خاصة في ظل موجات الديمقراطية التي اكتسحت العالم في السنوات الاخيرة، و كذلك بروز العولمة التي أدت الى سقوط الحواجز الفاصلة بين الدول و المجتمعات، و كل هذه الامور ساهمت في اتساع نشاطات المنظمات الدولية التي تخطت حتى حدود الدولة القومية، و بذلك أصبحت لها تأثير كبير على السياسات الحكومية، بل أصبحت تفرض ضغط كبير على الحكومات من أجل فتح المجال امام المجتمع المدني، و عدم تقييد الحريات و الدفاع عن حقوق الانسان. و العامل الخارجي أصبح يحقق نجاح فيما يخص الضغط على الحكومة، لجعلها توفر كل الاستقلالية لمؤسسات المجتمع المدني، و هذا يحدث خاصة في ظل دخول العديد من هذه التنظيمات في مختلف الدول، في تحالفات و روابط مع المنظمات العالمية خارج الحدود، و هذا ما يزيد من

¹ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.190.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

قوتها و يحسن من مركزها تجاه الدولة.¹ و قد ساهم التقدم التكنولوجي الذي عرفه العالم من تسهيل عملية التواصل بين مختلف الشعوب و تنظيمات المجتمع المدني، حيث اصبحت اغلب القضايا الوطنية قضايا عالمية تتال مساندة من كل انحاء العالم، ففي ظل العصر الحالي لا يمكن مثلا اخفاء القضايا التي تخص الاقليات، و لا يمكن قمع الحريات و الحقوق كما في السابق، و كل هذا حدث بالتنسيق و التواصل الموجود بين مختلف التنظيمات.

المطلب الثالث: المجتمع المدني من حيث القانون و التمويل.

يعتبر نجاح المجتمع المدني في المشاركة في صنع السياسة العامة أمر يرجع في كثير من الاحيان الى عاملين مهمين، هما الجانب القانوني و مصادر التمويل التي يتحصل عليها المجتمع المدني، و لهذا فإننا سنتطرق في هذا المطلب الى كل ما يتعلق بالقوانين الخاصة بتنظيمات المجتمع المدني، و كذلك نوع مصادر التمويل التي تكون وراء نجاح هذه التنظيمات.

اولا: القوانين الخاصة بالمجتمع المدني.

ان نشاط المجتمع المدني في مختلف المجالات بكل حرية و دون ضغوطات وتقييدات، هو الامر الذي ضمنته الكثير من القوانين العالمية، حيث نجد مثلا المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية لعام 1966 تقر بحق التعبير و حرية الراي، و في مقدمتها نجد حرية الصحافة و الاعلام، و الأهم من ذلك حرية التجمع و الانضمام الطوعي للجمعيات و النقابات و حرية الوصول الى مصادر المعلومات. كما تنص المادة 19 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان و العهد الدولي للحقوق المدنية

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص ص. 59-60.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

و السياسية الى الحق الذي يكتسبه المجتمع المدني في المشاركة في كل ما يتعلق بالأنشطة التي تخص مكافحة الفساد.

و حسب الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في 10 ديسمبر 1948 و الذي حظي بالموافقة الدولية على مبادئه و أسسه، فنجد ان هذا الاعلان نص و أكد على حرية مشاركة الأفراد في الاجتماعات و الجمعيات السلمية، و لكنه لا يجوز ارغام أي شخص على الاشتراك في جمعية ما، و فيما يخص القيود و الضغوطات التي تتعرض لها الجمعيات خاصة من طرف الأنظمة السياسية السائدة فيها، فان العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية واضح في هذا الشأن حيث نص في المادة 22 على ان لكل فرد الحرية في تكوين الجمعيات و النقابات مع الآخرين بهدف حماية مصالحه، و أكد هذا الاعلان في نفس المادة على انه لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق الا فيما ينص عليه القانون، و ذلك بشرط عدم التعرض للأمن القومي، السلامة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة، حماية حقوق الآخرين و حرياتهم، كما ان هذه المادة سمحت للعسكريين بممارسة حقهم في تكوين الجمعيات لأغراض سياسية او لأي غرض من الأغراض السلمية.¹

و يبقى ان احترام هذه القوانين محل شك، فإن كانت محكمة حقوق الانسان الأوروبية قد سامحت و وافقت على تأسيس جمعية مقدونية غير ربحية، كانت اليونان في البداية رفضت الترخيص لتأسيسها، مبررة ذلك انه، ان حدث ذلك فيعد اعتراف بوجود اقلية مقدونية في أراضيها، ومن جهة أخرى نلاحظ مثلا ان المجلس الدستوري أقر بعدم دستورية القانون رقم 604 المؤرخ في 1971 الخاص بحرية الجمعيات، فهو يعطي للسلطة الحق في حل و تجريد عمل أي جمعية بسبب مخافة الاهداف العامة أو الأمن القومي، و هذا القانون معمول به في جميع الدول العربية، فأصبح اللعب

¹ محمد زين العابدين، مرجع سابق، ص ص. 56-57

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

على وتر الأمن القومي ذريعة كل الحكومات لوقف و ردع كل أعمال المجتمع المدني التي تخدم الصالح العام، و التي ربما لا تخدم مصالح ذو المناصب العليا في السلطة،¹ و هذا ما يجعل من الحكومات تفرض ضغوطات و تقييدات على تنظيمات المجتمع المدني أملا منها من الحفاظ على مصالحها الشخصية، و هذا حين يحدث فأكد انه سيؤثر على فاعلية المجتمع المدني في مشاركته في الشؤون العامة للدولة.

ثانيا: مصادر تمويل المجتمع المدني.

يعد التمويل عامل هام في نجاح المجتمع المدني، حيث ان نجاحه و فاعليته يتطلب وفرة كم هائل من الموارد المادية و البشرية، و بذلك يعتبر المجتمع المدني رهينة الامكانيات المالية، و قد كثر الكلام بخصوص مصادر تمويله. و يتسم موضوع التمويل بالحساسية و الغموض، و هذا ما سنكتشفه لاحقا، و في هذا الشأن يمكننا حصر مصادر تمويل تنظيمات المجتمع المدني فيما يلي:

- **التمويل الذاتي:** و يتمثل هذا التمويل في اشتراكات أعضاء المجتمع المدني، من التبرعات و الهبات التلقائية، و كذلك الحصول على تراخيص من أجل جمع الاموال من المواطنين، دون ان ننسى الموارد التي تدخل لخزينة الجمعيات عن طريق الخدمات و المنتجات التي تقوم بها، بالإضافة الى الاموال التي تتحصل عليها اثناء اقامتها بعض المناسبات و الاحتفالات. و يتعين على مجالس الإدارة و الأعضاء و اللجان المكلفة لجمع المال ان تكون على دراية بالجهات التي يتوقع منها العطاء و التبرع، و ضرورة اشراك هذه الجهات في أنشطة منظمات المجتمع المدني.² و يعتبر هذا النوع من التمويل من اهم مصادر التمويل، التي تمكن هذه التنظيمات من ممارسة وظائفها بكل استقلالية، و لكن للأسف يبقى هذا النوع من التمويل غير كاف لمواجهة أعباء

¹ المرجع نفسه، ص.58.

² احمد علي حجازي، مرجع سابق، ص ص.68-69.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

هذه التنظيمات، هذا ما يجعلها تقبل بمصادر أخرى و لو على حساب تغيير أهدافها و أساليب عملها، بل في بعض الأحيان قد تخضع للجهات الممولة لها.

- **التمويل الحكومي:** تقدم الحكومة الدعم إما عن طريق أشكال مباشرة أو غير مباشرة، و عندما يكون الدعم بطريقة مباشرة فنحن بصدد التكلم عن الفوائد و الإعفاءات الضريبية كضريبة الدخل للشركات، ضريبة القيمة المضافة... والتي يسمح للأفراد فيها بإمكانية دفع نسبة مئوية من الضريبة لمنظمة غير ربحية. أما الدعم المباشر فيتمثل في ذلك الدعم المالي و العيني الذي تقدمه الدولة، و عندما نتكلم عن الدعم المالي فنحن نتكلم على المنح التي تتحصل عليها تنظيمات المجتمع المدني بموجب القانون الخاص الذي ينظمها، أو بموجب القانون العام الذي يتم من خلاله الدعم عن طريق الصناديق المالية أو الوكالات المختصة. أما فيما يخص الدعم العيني فالمقصود به الدعم المقدم من طرف الحكومة سواء تعلق الامر بسلع أو الخدمات على غرار أجهزة الحاسوب، البرمجيات، التدريب، استخدام الخدمات العامة مجاناً أو بتكلفة منخفضة.¹

و يرى البعض ان الدعم الحكومي لمنظمات المجتمع المدني هو نوع من التسييس، فنجد مثلاً الكثير من النظم الاستبدادية تدعم هذه التنظيمات مقابل تماشي نشاطاتها مع أهداف النظام السياسي السائد فيها، حيث تعمل السلطة الحاكمة في هذه الانظمة الاستبدادية على دعم بعض مؤسسات المجتمع المدني بما يخدم مصالحها، و قد يكون هذا الدعم إما دعماً مالياً أو غير مالي، إذ تقوم السلطة بالتسهيلات الفنية و القانونية لهذه المؤسسات عند التأسيس اضافة الى الدعم المالي.² و تجدر الإشارة الى ان

¹ المركز الدولي لقوانين المجتمع المدني، نماذج لتعزيز التعاون بين المجتمع المدني و السلطات العامة،

http://www.icnl.org/programs/mena/Arabic_Files/Models%20to%20Promote%20Cooperation-%20Arabic.pdf (10:30 على الساعة 2016/04/22)

² بلال امين زين الدين، منظمات المجتمع المدني في الدول العربية و الغربية (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط.1، 2014)، ص.173.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

أغلب الحكومات نجدها تستعمل التمويل كوسيلة ضغط على تنظيمات المجتمع المدني، و التي على أساسها ترغم على تغيير سياساتها وفق ما يناسب النظام السياسي.

- **التمويل الاجنبي:** يعتبر الاعتماد على التمويل الأجنبي من المظاهر الشائعة بالنسبة لتنظيمات المجتمع المدني، خاصة في الدول النامية، حيث فقر مجتمعاتها و عدم قدرة الحكومات الوطنية تقديم الدعم لأنشطة المجتمع المدني، جعل هذا التمويل يتكاثر، و هذا يحدث خاصة في ظل المعطيات التي تؤكد انه بدون وفرة المصادر المالية لا يمكن للمنظمات تحقيق أهدافها، و هذا ما جعلها تبحث عن مصادر اخرى جديدة.¹

و يبقى ان هذا النوع من التمويل، يخضع هذه التنظيمات لتبعية الجهات الخارجية، حيث تجد نفسها مجبرة على تطبيق شروط و أهداف الجهات الممولة لها، و كذلك تتدخل فيها في تحديد اهداف المؤسسة و أساليب عملها، و بعد ذلك تسعى هذه الجهات الممولة الى استغلال هذه التنظيمات سياسيا بما يخدم مصالح بعض القوى.² و هذا التشكيك في التمويل الأجنبي يتكرس في اعتبار نظم الحكم لهذا النوع من التمويل، على انه تدخل في الشؤون الداخلية، و الذي يساهم في اثاره الاضطرابات السياسية و الأمنية في المجتمع، كما ترى هذه النظم ان هذا التمويل يتعارض مع القانون و الدستور، بل في بعض الاحيان تعتبر التنظيمات المتحصلة على التمويل الأجنبي انها ارتكبت جريمة الخيانة العظمى.³ و كل هذا حدث بالفعل خاصة في الدول النامية، و الذي أدى الى نشر الثقافة الغربية على حساب الثقافة المحلية، و

¹ احمد علي حجازي، مرجع سابق، ص.71.

² بلال امين زين الدين، مرجع سابق، ص.173.

³ المرجع نفسه، ص.206.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

تزعزع الأوضاع في الكثير من المجالات كنتيجة عن هذه الممارسات، و هذا ما جعل تحوم الكثير من الشكوك حول التمويل الأجنبي لتنظيمات المجتمع المدني.

- طرق و أساليب حديثة للحصول على مصادر تمويل: نجد ان الكثير من التنظيمات التي تقلصت مصادر تمويلها، تستجد بمجموعة من الأساليب لتحصيل موارد تساعد على ممارسة نشاطاتها، حيث تعمل مثلا على الاعلام و الاعلان عن اهدافها و مجالاتها و استراتيجية تنفيذ برامجها، و كذلك تسعى لربط علاقات مع الجهات الرسمية و الخاصة و الدولية، محاولة منها لجذب كل جهة تخص مجال اهتمامها. كما تقوم بالاستعانة بالمستشارين و الخبراء للحصول على التمويل و التبرعات، و هذا ظهر مؤخرا فقط في الدول الحديثة، و كذلك تقوم بالحملات لجمع التبرعات من أوسع القطاعات، و ذلك باستعمال المراسلات البريدية أو الاتصالات أو المقابلات الشخصية. و من الاساليب المهمة أيضا نجد حفظ الأموال في المؤسسات المالية، و التي تتيح فيما بعد زيادة الموارد سواء من خلال الفوائد أو التشغيل، و تعمل أيضا هذه التنظيمات على الاكثار في الانشطة التي تدر لها أرباح كبيرة، حيث سعت للاعتماد على المنظمات الشعبية الصغيرة التي تعرف احتياجات السكان المحليين، كما نجدها ايضا تعتمد على أسلوب الوقف التي ابتدعته المؤسسات الخيرية الاسلامية قديما، و اقتبسه الغرب حاليا، و الذي يقوم على الاستفادة من عائدات ايجار المباني و الاراضي الزراعية، و أخيرا التزام الممولين باشتراكات مقتطعة تلقائيا من حساباتهم في البنوك أو من نسب الأرباح.¹ و من أمثلة عن مصادر التمويل التي تتحصل عليها تنظيمات المجتمع المدني، نجد مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية يساهم الامريكيون كمواطنين عن ما يزيد مليار دولار أي بمتوسط 899 دولار لكل أسرة، و تحصل المؤسسات التي لا تهدف الى الربح على 22 مليار دولار من الشركات و المؤسسات

¹ احمد علي حجازي، مرجع سابق، ص ص. 71-72.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

و وصايا الارث، كما قدر عدد المتطوعين للعمل في المنظمات الدينية حوالي 49 مليون شخص، اضافة الى الدعم و التمويل الذي تتلقاه من الحكومات، و بذلك يعتبر الأمريكيين من أكثر الشعوب مشاركة في الأعمال التطوعية، الا أنهم يشعرون انه لا يعملون بالشكل الكافي و المطلوب، كما انه لا يقتصر العطاء عندهم على الأغنياء فقط، بدليل ان من تقل دخلهم عن 10 الف دولار سنويا يقدمون حوالي 67,3% من دخلهم السنوي. و تجدر الاشارة الى انه في الولايات المتحدة الأمريكية يوجد حوالي مليون و مئة و أربعون ألف من مؤسسات المجتمع المدني حتى عام 1994.¹

المبحث الثاني: علاقة المجتمع المدني بالسياسة العامة.

سنتعرف من خلال هذا المبحث على العلاقة التي تربط المجتمع المدني بالسياسة العامة، و ذلك من خلال التطرق الى طبيعة العلاقة الموجودة بين المجتمع المدني و الدولة، و التي من خلالها يمكن ان نستشف العلاقة بين المجتمع المدني و السياسة العامة، مادام ان الكثير من المفكرين يقولون ان السياسة العامة تعكس أفعال و ارادة الدولة، بالإضافة الى ذلك سنتطرق الى دور و أليات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، وذلك من خلال الاستنتاج بالكثير من الأمثلة عن مختلف الأدوار و الوظائف التي قام بها المجتمع المدني عبر كامل أقطار العالم، و مدى مساهمته في حل المعضلات التي واجهت المجتمعات سواء المتقدمة أو النامية.

المطلب الاول: طبيعة العلاقة بين المجتمع المدني و الدولة.

تعتبر نوع العلاقة الموجودة بين المجتمع المدني و الدولة عامل مهم يساهم في فاعلية المجتمع المدني أو يعيق من فاعليته، و سنتعمق اكثر في هذا المطلب في العلاقة التي تساعد و تعيق المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

¹ محمد زين العابدين، مرجع سابق، ص.60.

ان أصل العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني ان هذا الأخير هو أحد مخرجات الدولة الحديثة، حيث ان الدولة وفرت عوامل قيامه، كما ان المجتمع المدني يعتمد على الدولة في ممارسة وظائفه الاساسية، و هذا ما يجعلنا نقول ان الدولة و المجتمع المدني متلازمان و متكاملان، و بذلك نفند ما قيل على ان المجتمع المدني هو بديل الدولة.¹

و على هذا الأساس نظر "هيغل" للعلاقة بين الدولة و المجتمع المدني، و الذي يقومان حسبه على نوع من التبادل و الاعتماد المتبادل، رغم استقلال المجتمع المدني عن الدولة. و يبقى ان حاجة المجتمع المدني الى الدولة هي أكثر من منطقية و واقعية و أخلاقية، و المجتمع المدني يحتاج في تنظيمه سياسيا الخضوع للدولة و هيمنتها، و بذلك يستحيل على المجتمع المدني وفق تصورات "هيغل" ان يوجد من دون الدولة.²

و بذلك فان هناك نوع من التكامل بين الدولة و المجتمع المدني، رغم انه هناك اختلاف بينهما في الأهداف، حيث نجد ان الدولة تسعى لتحقيق الصالح العام و ذلك عن طريق السيطرة و الهيمنة و الإجبار، في حين تعمل مؤسسات المجتمع المدني لتحقيق مصالح خاصة لجماعة معينة سواء تربية أو اقتصادية أو صحية أو ثقافية أو خيرية...و ذلك على أساس العمل التطوعي. و تجدر الإشارة الى ان الدولة تتسم بالاستمرارية و الولاء، أما منظمات المجتمع المدني تكون متنوعة و متغيرة، يمكن الانتقال فيها من منظمة الى أخرى، و رغم هذه الاختلافات إلا انه هناك ترابط بين الدولة و المجتمع المدني، و ذلك من خلال غياب التعارض المطلق بينهما، حيث

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.113.

² نغم محمد صالح، مجتمع مدني او مجتمع اهلي، <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=25966> (2016/04/22 على الساعة 11:15)

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

يؤكد الباحثين انه لا يمكن قيام مجتمع مدني قوي في ظل دولة ضعيفة، فما يفصل بينهما هو مسألة توزيع الأدوار حيث كل واحد منهما لديه أدوار مختصة به.¹

و حسب "انطونيو غرامشي" فان المجتمع المدني اثناء تنشيطه لأدواره لا يقوم بالإطاحة بالنظم السياسية القائمة، بل هو يقوم بتحسين طرق الحكم و أساليب الادارة، و ترشيد عملية صنع القرارات و السياسات، و إقامة التوازن بين الدولة و المجتمع الذي تتحدد فيه واجبات و حقوق الدولة أو النظام السياسي، و واجبات و حقوق المجتمع المدني.² و هذا الأمر نلاحظه في الدول الأكثر تقدماً ديمقراطياً على غرار أوروبا و أمريكا الشمالية التي نجد فيها تعاون و تنسيق بين النظام السياسي و منظمات المجتمع المدني.

فمن الخطأ الظن بأن المجتمع المدني القوي يظهر في الدولة الضعيفة أو العكس، و خير دليل على ذلك ان المجتمع المدني في الغرب لم يتطور ناتجة ضعف الدولة، بل انهما تطورا معا في نفس الوقت، و لم تكن تشتت الدولة عاملاً لتطور المجتمع الاوروبي. و بذلك يتأكد انه خطأ قاتل منا الاعتقاد ان نمو المجتمع المدني يعني تقلص الدولة، و هذا ما يتجسد مثلاً في انحطاط الدولة الاسلامية الذي لم يعقبه نشوء مجتمع مدني قوي. فالمجتمع المدني و الدولة يمثلان توأمة تاريخية و هذا ما حدث بالفعل في أوروبا.³ و لذلك يمكن القول ان الدولة القوية تصاحبها تنظيمات اجتماعية قوية و فعالة، في حين انه كلما كانت الدولة ضعيفة تكون تنظيمات المجتمع المدني ضعيفة و غير مجدية في عملية صنع السياسة العامة.

و بذلك فإن المقولة التي تكلمت على العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني على أساس ان كلما كان المجتمع المدني ضعيف كانت الدولة قوية هي مقولة خاطئة، و

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.260.

² ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.115-116.

³ عزمي بشارة، مرجع سابق، ص.298.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

هذا خاصة مع علمنا ان هذا المفهومين ليس متقابلين، بل هما مفهومان متلازمان و متكاملان، لأنه بكل بساطة لا يمكن ان ينهض المجتمع المدني و يؤدي رسالته في التقدم بدون دولة قوية، تقوم على مؤسسات دستورية، و تعمل على فرض القانون، كما انه صعب تصور دولة قوية محاطة من أغلبية المواطنين بدون مساندة المجتمع المدني، فغياب مساندة و دعم المجتمع المدني يجعل من الدولة معزولة، و هو ما يجعلها تمارس كل أدوارها عن طريق أجهزتها البيروقراطية، و لكن في النهاية تبقى مهددة بالانهيار فينهار معها المجتمع، و بذلك ضعف الدولة الليبرالية الحديثة يهدد المجتمع المدني.¹

و يمكن تحديد علاقة المجتمع المدني بالدولة فيما يلي:

- التنسيق و التعاون: يمكن للمجتمع المدني أثناء سعيه للتأثير في الحياة السياسية، و ما تتخذه الحكومة من قرارات و سياسات، ان يعتمد في ذلك الأمر على استعمال وسائل مباشرة كالاتصال بالمسؤولين و المرشحين للانتخابات، أو حتى استعمال وسائل غير مباشرة كشن الحملات الإعلامية للتأثير على المواطنين. و هو ما يؤكد ان علاقة الدولة بالمجتمع المدني ليست علاقة تنافس و صراع، بل هي علاقة مشاركة و تكامل.

- التنافس و التصادم: يحدث ذلك عند الاختلاف بشأن بعض الممارسات و القضايا، و هذا ما يحدث نوع من التناقض بين المجتمع المدني و الدولة. و هذه العلاقة تكثر في الدول ذات الانظمة السلطوية، حيث لا تسمح فيها هذه الانظمة ممارسة المعارضة، حيث هناك ضغوطات على التنظيمات السياسية و الاجتماعية.

¹ الحبيب الجحاني، المجتمع المدني و التحول الديمقراطي في الوطن العربي (عمان: دار جرير للنشر و التوزيع، ط.1)، ص ص.39-40.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

- اختراق الدولة للمجتمع المدني: في الكثير من الأحيان تعمل الحكومة على الحاق منظمات المجتمع المدني اليها، و ذلك بالتحكم في أمورها كتأسيسها و تمويلها و حلها، و هذا الأمر يجعل المجتمع المدني كيانا بلا معنى، حيث يفقد استقلاله و يعجز عن الحركة و الإبداع و المبادرة، و تحل محلها الحكومة التي تصبح المصدر الوحيد للمبادرات، و هذا ما يهدد نجاح السياسات المتخذة، بحكم ان نجاح السياسات العامة يتطلب تمكين الأفراد و الجماعات للمشاركة في عملية صنع السياسات.¹

و دائما في شأن هذه العلاقات المختلفة التي تأسست بين الدولة و المجتمع المدني، يؤكد الكثير من الباحثين في هذا المجال ان المجتمع المدني تارة نجده مقابل للدولة، و تارة أخرى متعايش معها، و تارة أخرى مناقض لها، بل هناك من استعمله في الفترة المعاصرة لمقاومة الدولة و ذلك خاصة لما برزت قبل عقدين مقولة " دولة أقل، و مجتمع مدني اكثر".²

و يبقى ان جوهر المجتمع المدني هو عمله على تحصين الفرد ضد السلطة، حيث تسعى تنظيماته على حماية الافراد من أي محاولة لانتهاك الدولة لحقوقه المدنية و السياسية هذا من جهة، و من جهة أخرى تقوم بتنظيمات المجتمع المدني بتهصين الدولة ضد الاضطرابات الاجتماعية العنيفة، و بذلك يظهر الدور الكبير للمجتمع المدني فيما يخص إدارة و حل الصراعات الاجتماعية. و يزداد دور المجتمع المدني اكثر حينما تتقهقر الدولة التي أحيانا لا تستطيع ممارسة وظائفها المختلفة، و هذا ما يسمح للمجتمع المدني بملأ الفراغ الذي تركته الدولة.³ و هذا ما حدث بالفعل في أوروبا و أمريكا الشمالية، حيث في فترة السبعينات و الثمانينات ساهمت تنظيمات

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.57-58.

² الحبيب الجحاني، مرجع سابق، ص.34.

³ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.96.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

المجتمع المدني في تجنب مجتمعاتها أزمات كبيرة، خاصة فيما يخص الجانب الاجتماعي والاقتصادي.

و تجدر الإشارة الى انه كلما تنامت و قويت مؤسسات المجتمع المدني قلت قدرة الدولة على ممارسة التسلط ضد المواطنين، فهذه التنظيمات تقوم بدور الرقيب على سياسات الدولة و علاقاتها بمواطنيها، كما تلعب دور الوسيط بين الدولة و المواطنين فالدولة لا تتعامل مباشرة مع المواطنين، بل تتعامل مع المواطنين المنتمين الى مؤسسات المجتمع المدني.¹ و بذلك يمكن القول أن في غياب تنظيمات المجتمع المدني، تكون هناك فجوة و فراغ بين المواطن و الدولة، و هذا ما يفقد الاتصال بينهما، و هذا ما يحدث حالياً في أغلب الدول العربية.

المطلب الثاني: دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.

بعدما تطرقنا الى العوامل التي تساعد المجتمع المدني للتأثير أكثر في السياسة العامة، سننتقل الآن الى بعض الأمثلة التي تؤكد على نوعية الأدوار و فاعلية المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، حيث يعتبر المجتمع المدني فاعل مهم و هذا ما يظهر في العديد من الامور، و لو ان فاعليته تتراوح بين القوة و الضعف او الحضور و الغياب، و ذلك وفقاً لطبيعة النظم السياسية التي يسود فيها، و كذلك درجة انفتاح المؤسسات، و برامج التنمية السياسية لتلك الدولة السائد فيها.²

ان جميع تنظيمات المجتمع المدني تلعب دور في عملية صنع السياسة العامة، حيث نجد مثلاً الاحزاب السياسية تعمل على بلورة المسائل الاساسية التي تناقش في النظام السياسي، و كذلك اثاره الرأي العام حول القضايا العامة و اقناعه بتبني الموقف الذي يتخذه الحزب حيال تلك القضايا، كما تعمل الأحزاب على تمثيل المصالح و

¹ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.116.

² عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص.100.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

تجميعها و اظهار المطالب و الاحتياجات لربطها ببدائل السياسة العامة، كما انها تعتبر قوة ضاغطة على السلطة الحاكمة و أحيانا اخرى وسيلة من وسائل الرقابة السياسية على الحكام.¹ فالحزب في المعارضة يمثل رقابة سياسية دائمة لتوجهات و أداء السلطة التنفيذية، و بذلك يمكنه الكشف عن الاخطاء المرتكبة، و بالتالي فالحزب المعارض يقوم بالتأثير على السياسات العامة و كذلك يمارس الضغط لإجراء بعض التعديلات لسياسات لا تخدم المصلحة العامة.

كما يعمل الحزب المعارض على رفض بعض التشريعات في البرلمان لا تتماشى مع توجهاته و مصالحه، اضافة الى ذلك فالأحزاب السياسية تعتبر قناة تتخرج منها نخبة من الكوادر التي تتقلد فيما بعد المناصب السياسية و الإدارية و الدبلوماسية الهامة، و التي يكون لها أثر مباشر فيما يخص صنع السياسات العامة. و لا يقتصر دورها في التمثيل في البرلمان و المناصب الهامة، بل تستعمل جميع وسائل الاتصال من صحف و إذاعة و تلفزيون للتأثير و كسب الرأي العام وفق توجهاته.²

و يبدو ان دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة كبير و هذا ما يظهر من خلال الدور الذي تلعبه الأحزاب ذات العضوية مثلا في الكونغرس الأمريكي في تشريع السياسات العامة، خاصة ان الأعضاء في الكونغرس يصوتون وفق موقف حزبهم و ليس بصفته الشخصية، و لذلك فان الحزب المسيطر على المجلس هو الذي يقرر السياسة العامة، خاصة و ان الأحزاب السياسية لا تتبنى مصالح فئة صغيرة بل هي تتبنى سياسات تتسم بالعمومية.³ و في هذا الشأن يقول الدكتور "سليمان الطماوي": "ان الأحزاب السياسية تعتبر همزة الوصل بين الحاكمين و المحكومين، حيث في رحاب الحزب يلتقي الشعب بنوابه فتتاح له الفرصة لمناقشة

¹ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص.53.

² سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص.222.

³ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.62.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

المسائل العامة و يكون باستطاعة الأفراد التأثير في النواب عن طريق الحزب الذي ينتمون اليه"، كما تلعب الأحزاب السياسية دورا مهما لخلق نوع من المشاركة في ادارة الشؤون العامة، و ذلك بتبادل وجهات النظر و تنسيق المواقف، و هو ما يحد من تصادم السياسات و تيارات الرأي بين مختلف القطاعات العليا في الدولة، و يخلق نوع من التعاون فيما بينهم للخروج بسياسة عامة، تعكس توجهات الحزب على السياسة العامة لمؤسسات الدولة.¹

كما تلعب الكثير من الجمعيات دورا مهما في مختلف الأقطار، و لو ان ذلك قائم على طبيعة المجتمعات و النظم السياسية سواء كانت ديمقراطية أو ديكتاتورية، فهذه الجماعات تقوم ببلورة المطالب و تجميعها و ايصالها و طرح البدائل للسياسة العامة الخاصة بها.² و نجد في الأنظمة الديمقراطية ان هذه الجماعات تمارس ضغط كبير على الحكومة لتحقيق رغبات أعضائها، في حين نشاهد في الانظمة الاستبدادية خضوع أغلب هذه الجماعات الى سيطرة الحكومة.

و يبقى ان اشراك هذه الجماعات في مناقشة وضع السياسات العامة لا يعني وجوب الاخذ بأرائها او الانصياع لمطالبها، بل ان مشاركتها في النقاش يعتبر خطوة ايجابية لصياغة السياسات العامة الأكثر فاعلية،³ خاصة مع علمنا بأن قرب تنظيمات المجتمع المدني لعامة المواطنين، يجعل منها عارفة لمعاناة و مشاكل المواطنين، و هذا ما يجعل مساهمتها لصياغة السياسة العامة تخضع بعين الاعتبار لتطلعات المواطنين المعنيين الأوائل لتطبيق السياسات العامة.

¹ سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الاحزاب السياسية و الجماعات الضاغطة دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة (بنغازي: منشورات جامعة قارونس، ط.1، 2003)، ص ص.75-76.

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.60.

³ عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص.102.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

و تأخذ مثلاً مشاركة هذه التنظيمات في بعض الأحيان طابعاً أكثر رسمية خاصة في الدول الغربية، فنجد مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية توجد لجنة تعمل كحلقة اتصال بين الكونغرس و هذه التنظيمات، فيما يخص تقديم مقترحات و وجهات نظرهم و طرح الاسئلة و مناقشة مختلف الآراء لإعداد مشروع القوانين، و هذا ما نجده كذلك في السويد حيث تأخذ التنظيمات الاجتماعية الطابع القانوني الرسمي في ممارسة دورها في مرحلة اعداد لإصدار القوانين.¹ و هذا ما جعل بعض الفقهاء يؤكدون انه لا توجد منطقة محصنة ضد تأثير التنظيمات السياسية و الاجتماعية، فهذه الأخيرة لديها فاعلية و قوة في المشاركة في صنع السياسة العامة و تنشيطها.²

كما ان التجربة الديمقراطية لا يمكن لها النجاح خارج المجتمع المدني، و كذلك لا يمكن تصور مجتمعا متقدما في ظل حكم مطلق استبدادي. و بذلك يمكن القول ان الديمقراطية لا تنشأ إلا في رحم دولة قوية بشرط ان تكون دولة ليبرالية قائمة على احترام القانون و المؤسسات الدستورية، و هذا الامر جعل البعض يرفع شعار: "قليل من الدولة، كثير من المجتمع المدني".

و نجد كذلك المواطنون أي الرأي العام يلعب دور كبير في صنع السياسة العامة، و تظهر العلاقة بين الراي العام و السياسة العامة في كون ان ما يفكر فيه الجمهور هو ما تفعله الحكومة، حيث ان وجهة نظر الاغلبية تجاه قضية عامة في زمن معين تهم الجماهير، هي التي تطرح بعد ذلك للنقاش و من ثم حل هذه القضية و تحقيق الصالح العام. و يظهر تأثير الراي العام على السياسة العامة بطريقتين، اما عن طريق ما يضعه الرأي العام من حدود على القرارات الحكومية و على صنع السياسة العامة، أو عن طريق إحجام المسؤولين عن اتخاذ قرار من المتوقع ان يواجه

¹ سليمان صالح الغويل، مرجع سابق، ص ص. 252-254.

² المرجع نفسه، ص. 272.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

بمعارضة شعبية قوية. و يرى "غابريال الموند" ان الرأي العام يشارك في صنع السياسة العامة في المجتمعات الديمقراطية، و يبقى انه من الضروري تدخل المواطنون في صنع السياسة العامة مادام ان هذه الاخيرة هي عملية معقدة و متداخلة.¹

و تظهر مؤشرات مشاركة الرأي العام في صنع السياسة العامة، اذ انه يعين الاهداف الاساسية للسياسة العامة في الدولة، و كذلك اختيار المسؤولين الذين يتولون تسيير البلاد بصورة مباشرة، و ذلك من خلال صياغة السياسة العامة و تعيين اهدافها و توفير مستلزمات تحقيقها. و للرأي العام أيضا دور في تقييم النتائج التي تؤدي اليها السياسات العامة، و كذلك يبين مدى نجاحها و جوانب الاخفاق، كما ان للرأي العام تأثير في ما بعد عملية صنع السياسة العامة، و ذلك من خلال تعامله مع مخرجات السياسة العامة اثناء تطبيقها على أرض الواقع، و الاكثر من ذلك فان خضوع الرأي العام و قبوله للقرارات و تنفيذها عن اقتناع يمثل العامل المهم و الحاسم في استقرار و نجاح كل سياسة عامة.²

و يرى بعض علماء السياسة على غرار "لندبلوم" ان الانتخابات هي عملية مهمة تتعزز من خلالها دور المواطن الفاعل في تقرير السياسة العامة، لان اختيار المواطن لممثليه يعني تخويله للتوجه نحو سياسة عامة معينة، فالانتخاب على ممثل ما يعني الموافقة على سياساته، و يعبر عن دور الرأي العام في صنع السياسة العامة، بعبارة اخرى ان للمواطن الحق لسمع صوته و على الموظف واجب الاستماع اليه. و تظهر مشاركة المواطن في السياسة العامة فيما قام به "راشيل كارسون" و "رالف نادر" من نشاطات فكرية، لها أثر مباشر و حاسم في صنع السياسة الخاصة بمكافحة الاوبئة و سياسات الأمان في السيارات، و كذلك ما فعله "فرانسيس تاوئسيد" 1930

¹ وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص ص.49-50.

² المرجع نفسه، ص.51.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

في تشريع سياسات الضمان الاجتماعي، و كذلك ما فعله "مارتن لوثر كينغ" 1960 في مجال الحقوق المدنية.¹

و من أمثلة عن مشاركة تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، نجد الموجة العارمة التي قادتها منظمات المجتمع المدني الفرنسي بقيادة النخبة المثقفة، ضد قانون الهجرة الذي قدمته حكومة أحزاب اليمين، و الذي يتناقض مع كثير من تقاليد المجتمع المدني الفرنسي مثل التسامح، الاعتراف بالآخر، احترام حق التواصل بين الشعوب، حيث أكدت جميع التحالفات السياسية ان قوى المجتمع الفرنسي ادانت بشكل كبير هذه الأحزاب، و هزمتها في الانتخابات التشريعية عام 1996. و كذلك ما حدث لحكومة المحافظين الاسبان لما أسقطتها صناديق الاقتراع بسبب مشاركتها في العراق رغم معارضة الشعب الاسباني.²

كما ان تأثير المجتمع المدني واضح في تشكيل السياسات العالمية العامة مثل حظر زرع الألغام الأرضية، إلغاء الديون، حماية البيئة و تقديم المساعدات الانمائية، حيث وصلت المساعدات المتداولة عبر المجتمع المدني ما يعادل 12 بليون دولار في 2003.³

و تلعب مثلاً المنظمات الغير الحكومية أدوار هامة من خلال المساهمة بشكل كبير في القضايا التعليمية و الطبية و الثقافية و قضايا التشريد و الرفق بالحيوان و مناهضة التمييز العنصري، و نجد مثلاً في الأرجواي قيام منظمات الغير الحكومية بإنشاء مساكن شعبية ينتفع منها فئة العمال، و في البرازيل استطاعت جمعية تأسيسية وطنية من جمع ما يزيد عن 30000 توقيع عززت به اقتراح تعديلات دستورية، ضمنت لهم عدد من القوانين التي تحمي الأرض الموروثة، كما تلعب منظمات

¹ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص.65-66.

² الحبيب الجحاني، مرجع سابق، ص.41.

³ محمد زين العابدين، مرجع سابق، ص.47-48.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية دور كبير في مكافحة المخدرات و العنف و الجريمة و مناهضة العنصرية المتواجدة بين فئات الشعب. كما انه في بعض الأحيان يلعب المجتمع المدني دور المحفز لتغيير السياسة العامة، و هو ما حدث مثلاً في جنوب افريقيا فيما يخص كسر التمييز العنصري في هذا البلد، و بذلك دفع الحكومة الى تغيير سياستها تجاه الزوج. و استطاع الأمريكيون الناطقون بالإسبانية الحصول على حق التعليم باستخدام لغتهم الأصلية الى جانب اللغة الانجليزية، و ذلك حدث بعد اصدار قانون يجيز بثنائية اللغة في التعليم عام 1968.¹

المطلب الثالث: آليات تأثير المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

ان المجتمع المدني اثناء ممارسته لوظائفه، و بالخصوص التأثير في عملية صنع السياسة العامة، يستعمل العديد من الآليات و الاستراتيجيات التي تساعده ليكون اكثر فاعلية. و تعتبر هذه الآليات عمل مشترك لدى كل تنظيمات المجتمع المدني العالمي، و تقوم تنظيمات المجتمع المدني بالتأثير على صنع السياسة العامة، التي تتخذها الدول عبر المجالس النيابية، مجالس الشورى، وسائل الاعلام، جماعات الضغط و المصالح المنظمة و كذلك أعمال الاحتجاج الجماعي السلمي من مظاهرات و اضرابات و اعتصامات.² ويمكن تلخيص آليات و استراتيجيات التي يستعملها المجتمع المدني في التأثير على عملية صنع السياسة العامة فيما يلي:

- الاستشارة: حيث تكون المشاركة في أعلى مستوياتها عندما يشترك ممثلي منظمات المجتمع المدني مع ممثلي الحكومة في البقاء على الطاولة للنقاش. و تساهم الاستشارة التي تطلبها الحكومة من تنظيمات المجتمع المدني في انجاح السياسات

¹ المرجع نفسه، ص. 49-51.

² تأمر الخرجي، مرجع سابق، ص. 116.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

العامة، مادام ان هذه التنظيمات هي القريبة من المواطنين المعنيين الاوائل من السياسات المتخذة.¹

- المشاركة في وضع السياسات و بلورة الرؤى و التنفيذ و المتابعة و المراقبة و التقييم، و كذلك بلورة اليات لتشاور مؤسسي و منظم بين الحكومة و المجتمع المدني.

- تعيين مندوبين عن مؤسسات المجتمع المدني، و ذلك من خلال قرارات ادارية او من أعلى مستوى التعليمات القاضية باشارك مثلا النقابات في اللجان المختلفة لدى الوزارات.

- عقد ندوات و اجتماعات و مؤتمرات و ورش عمل، و الذي يتم فيها دعوة ممثلي القطاع الخاص و منظمات المجتمع المدني من طرف القطاع الحكومي لمناقشة بعض المسائل و القضايا الهامة، التي تتبلور عنها نتائج يتم رفعها على السلطة التنفيذية.²

- التأثير على البرلمان أي السلطة التشريعية و ذلك عن طريق أنشطة اعضاءه او عن طريق التحدث مع النواب. و العضو الذي يرفض التعاون مع هذه التنظيمات لن يلقي المساندة عند ترشيح نفسه مرة أخرى في الانتخابات.

- كما تستعمل مؤسسات المجتمع المدني وسيلة الوقوف ضد صدور الدساتير و القوانين، حيث نجد ان ممثلي الشعب في السلطة يحرصون دائما على ان تكون الدساتير و القوانين التي يضعونها، تنسجم و تتفق مع آمال و طموحات مؤسسات المجتمع المدني، و بذلك تعد هذه الأخيرة قيادا حقيقيا يحول دون ممارسة السلطة على

¹ المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، نماذج لتعزيز التعاون بين المجتمع المدني و السلطات العامة، http://www.icnl.org/programs/mena/Arabic_Files/Models%20to%20Promote%20Cooperation-%20Arabic.pdf (10:30 على الساعة 2016/04/22)

² نادية بونوة، مرجع سابق، ص.99.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

نحو ما يريده صانعو القرار، و هذا يحدث خاصة في الدول الديمقراطية التي تلعب فيها البرلمانات دورا مهما في مجال سن القوانين.¹

- كما تمارس منظمات المجتمع المدني عملية التأثير عن طريق المناقشات التي تجري داخل البرلمانات، و التي تسمح لها عن الاطلاع على كل القوانين التي يتم مناقشتها، و هذا ما يجعلها تنشر تلك القوانين عبر وسائل الاعلام قبل تشريعها، و هذا ما يمكن مختلف مؤسسات المجتمع المدني الاطلاع عليها، و بذلك تعمل على توجيه الضغط لتعديلها أو الغائها. و يمكن لهذه التنظيمات ممارسة دورها حتى في ظل الأنظمة الشمولية، و ذلك عن طريق ما تطرحه الحكومة من مشاريع القوانين على الاستفتاء العام قبل سنها و الاخذ بها رسميا.

- و كذلك تقوم تنظيمات المجتمع المدني بإنشاء مكاتب خاصة بها، و هذا ما نجده خاصة في الولايات المتحدة الامريكية، و التي تقوم على تزويد هذه المكاتب بطائفة من الكتاب و الناشرين و رجال القانون، و هذه المكاتب تقوم بتزويد أعضاء الكونغرس بالمعلومات اللازمة بشأن موضوع معين.² كما تقدم الاحصاءات و الابحاث العلمية و الدراسات التي تغير من تقدير الأمور و توجيه السياسة التشريعية لصالح هذه التنظيمات.

- و تستخدم ايضا مؤسسات المجتمع المدني علاقتها بالأحزاب السياسية للتأثير على السلطة، و ذلك بتجميع المصالح و التعبير عنها، و لو ان هذا يختلف من دولة الى اخرى، حيث نجد مثلا في الدول النامية الغير الديمقراطية التي تكون فيها

¹ عبد المجيد دعاء ابراهيم، دور مؤسسات و جمعيات المجتمع المدني في مراقبة العملية الانتخابية (القاهرة: دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، ط.1، 2105)، ص ص.145-146.

² المرجع نفسه، ص ص.147-148.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

التنظيمات الاجتماعية غير مستقلة عن الحكومة تقوم بحشد التأييد الشعبي للنظام السياسي.¹

- كما ان مؤسسات المجتمع المدني تمارس تأثيرها، من خلال ما يقدمه أعضائها من استجابات لأعضاء الحكومة فيما يتعلق بالقوانين المنظمة للحقوق و الحريات العامة.

- كما يمكن لمؤسسات المجتمع المدني ان تستعمل نفوذها في الاجراءات التنفيذية و التشريعية في الدول، التي تأخذ بأسلوب اختيار القضاة من قبل السلطة التنفيذية و التشريعية، للمساعدة في اختيار القضاة الذين قد تكون فلسفتهم تخدم هذه المؤسسات. و كذلك ان استطاعت الحصول على ثقة السلطة القضائية فيمكن لها ان تتدخل في حل النزاعات القائمة بوصفها شريكة للمحكمة.²

و يعتبر القضاء و المحاكم أداة قانونية تلجأ اليها مؤسسات المجتمع المدني للدفاع و المطالبة بحقوقه، و كذلك للاعتراض على بعض الممارسات في ظل النظام القانوني السائد فيه.

- كما تستعمل منظمات المجتمع المدني وسائل الاعلام بمختلف أنواعها، على اعتبارها ادوات تأثير مهمة على الرأي العام.³

- و اضافة الى كل هذه الوسائل و الأليات السلمية و المشروعة، التي تستعملها تنظيمات المجتمع المدني للتأثير على عملية صنع السياسة العامة، فإن هذه التنظيمات نجدها في بعض الأحيان تستخدم وسائل و قنوات اتصال غير مشروعة

¹ حسين خليل، المؤسسات الرسمية و الاهلية و عملية صنع السياسة العامة، http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html (2016/04/22 على الساعة 11:00)

² عبد المجيد دعاء ابراهيم، مرجع سابق، ص.150.

³ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.56.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

تجاه النظام السياسي، على غرار أعمال الشغب و الاضرابات و الاعتصامات و عمليات الاغتيال، و كل ذلك يحدث من أجل تغيير قواعد اللعبة السياسية.¹

المبحث الثالث: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في العالم العربي.

سنتطرق في هذا المبحث الى كل ما يخص المجتمع المدني و علاقته بالدولة، و مدى ملائمة هذا المصطلح بالبيئة الإسلامية، بالإضافة التعرف اكثر على مدى فاعلية المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، و كذلك المعوقات التي تواجهه في أداء وظائفه.

المطلب الاول: واقع المجتمع المدني و الدولة في العالم العربي.

يبدو ان المجتمع المدني يصلح أكثر في النظم السياسية الاكثر ديمقراطية، هذا ما وصلنا اليه في دراستنا السابقة، و هذا ما يحتملنا في دراسة عن الدور الذي يمكن ان يلعبه المجتمع المدني في الانظمة الغير الديمقراطية على غرار الدول العربية التي صنفنا على انها غير متقدمة ديمقراطيا؟ و قبل ذلك سنتطرق الى واقع و تاريخ المجتمع المدني و الدولة في الوطن العربي.

ان العالم العربي الإسلامي لم يعرف التفريق بين المجتمع و الدولة إلا في القرن 19، و ذلك حدث عندما ظهرت في النصف الثاني من نفس القرن ملامح لبعض التنظيمات المستقلة عن الدولة على غرار الدوريات، الجمعيات و الصالونات السياسية الفكرية، و التي تزايدت خاصة في العقود الأولى من القرن 20 متأثرة بالغرب.

و يعتبر مفهوما المجتمع المدني و الدولة مفهومان حديثان في أدبيات الفكر السياسي العربي، فكلمة الدولة قد وردت في النصوص القديمة لكن بمفهوم لا علاقة له

¹ حسين خليل، المؤسسات الرسمية و الاهلية و عملية صنع السياسة العامة،

http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html (2016/04/22 على الساعة 11:00)

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

بمفهوم الدولة الحديثة، فنجد النظم الإسلامية قد اطلقت بعض المفاهيم عوض الدولة على غرار الخلافة، الامامة، الامارة و السلطنة، اما مفهوم المجتمع المدني لم يستعمل الا حديثا، و لو انه قد تم استعمال في العصر الوسيط بالمدينة العربية الاسلامية تنظيمات حرفية و مهنية، و التي يمكن ان تعد نوعا من أنواع التنظيم المجتمعي،¹ و هذا ما يتجلى ما تم تسميته من طرف البعض مؤسسات الامة، و التي تميزت عن مؤسسات السلطة او الدولة.

و نجد ان مؤسسات الأمة قد اتسمت بنوع من الاستقلالية في بعض فترات التاريخ الاسلامي، و من أهم هذه المؤسسات نجد مؤسسة القضاء، مؤسسة العلماء، مؤسسة الافتاء، مؤسسة الوقف، جماعات التجار، جماعات الحرف و الصنائع، الجمعيات الخيرية الاسلامية، و كلها مثلت شكل من أشكال التكوينات الاجتماعية التي يمكن ادراجها اليوم ضمن مصطلح المجتمع المدني الحديث.²

كما انه قد تم ترديد في مقدمة ابن خلدون مفهوم أهل الدولة، و في مقابل ذلك صيغ أهل العصبية و أهل الحرف والصنائع و الفرق، و كل هذه الصيغ هي تعبير عن اجتماع سياسي و مؤسسات مجتمع تجري فيها اشكال من الانتاج و التبادل، و كذلك نمط من أنماط الثقافة و الاجتهاد الفكري و الفقهي و تعبير عن العمل السياسي و النقابي. و بذلك فان الإسلام لا يشكل تناقض لقيم المجتمع المدني، بل ان جذور المجتمع المدني موجودة بكثافة في عمق المجتمع العربي الاسلامي، و هذا ما يجعلنا نقر بإمكانية الكلام حول المجتمع المدني في العالم العربي الإسلامي.³

و قد عرف مفهوم المجتمع المدني في أدبيات الفكر السياسي العربي المعاصر منذ سبعينات القرن الماضي انتشار كبير، و ذلك متأثرا بعودته في المجتمعات

¹ الحبيب الحناني، مرجع سابق، ص.46.

² حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.175.

³ المرجع نفسه، ص.175-176.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

الأوروبية. و قد عرف هذا المفهوم رواجاً كبيراً في الدول العربية حيث تم تبنيه خصوصاً في الخطاب الرسمي كمشروع للتحويل الديمقراطي، فتحمست له النخبة باعتباره حجر الزاوية في كل تحول ديمقراطي حقيقي، و لكن للأسف سرعان ما تقلص استعماله و هذا نظراً لتعثر التجربة الديمقراطية في الدول العربية. و تجدر الإشارة الى انه هناك دول في الوطن العربي لم يصلها بعد خبر المجتمع المدني، فلا وجود لأثره لا في الخطاب الرسمي و لا في خطاب فئات النخب.¹

و قد كثرت الجدل بين المفكرين و المهتمين العرب حول مصطلح المجتمع المدني، و ذلك على اختلاف اتجاهاتهم الفكرية و السياسية، فنجد ان القوميون رفضوا هذا المصطلح انطلاقاً من رؤيتهم لحاجة المجتمعات العربية الى الدولة القومية أكثر منها الى المجتمع المدني، و رفض هذا المصطلح نجده كذلك عند الإسلاميين، بل انتقدوا هذا المصطلح لما يحمله من إيحاءات غربية، فحسبهم المجتمع المدني ليس ملائماً للمجتمعات ذات مرجعية اسلامية، و هذا ما جعلهم يقترحون المجتمع الأهلي كبديل لمصطلح المجتمع المدني. فيما ساند الليبراليون العرب تبني مصطلح المجتمع المدني كما ورد بالصياغة العربية، مع الاعتراف بإمكانية تطويره ليتناسب أكثر مع البيئة و الثقافة العربية.²

و لو انه لو نتمعن أكثر في المجتمع المدني الغربي نجد انه يتلاءم مع الإسلام، فمثلاً نجد ان من أهم أركان المجتمع المدني الأساس القيمي الأخلاقي المتمثل في مجموعة من القيم على غرار الحرية، المساواة، التطوع، التسامح، القبول بالتعدد و الاختلاف في الفكر و الرؤى و المصالح، و كذلك قيم التعاون، التكافل، المشاركة و حل الخلافات بالطرق السلمية هي كلها قيم موجودة و مكرسة في الدين الاسلامي

¹ الحبيب الجحاني، مرجع سابق، ص.47.

² محمد زين العابدين، مرجع سابق، ص.31.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

الذي ينادي باحترامها و التمسك بها.¹ و لذلك نجد ان قيم تنظيمات المجتمع المدني ذكرت في الاسلام، و هذا ما يسمح بإمكانية نجاح هذه التنظيمات في أداء وظائفها، بل الأكثر من ذلك فان الإسلام هي أرضية خصبة للمجتمع المدني و نجاحه، و ان فشل فإن في ذلك أسباب أخرى غير الاسلام.

و قد أظهرت بعض الجمعيات الأهلية العربية اهتمام بهذا المصطلح، و لذلك حاولت نشر مفهوم المجتمع المدني و الدفاع عنه، خاصة و انها تعتبر النواة الأساسية و الصلبة في المجتمع المدني العربي، حيث تمثل السند الأساسي لنيلها الاستقلال تجاه السلطة.²

و لو ان أغلب الدول التي عرفت المجتمع المدني، نجد فيها السلطة قد استغلت طغيان القضايا الأمنية في الاعوام الأخيرة لتهميش المجتمع المدني. و رغم علمنا بأنه لا يمكن للمجتمع المدني ان يكون بديل للدولة، لكن هناك امكانية لتفعيله أكثر لو يتم تكريس دولة ليبرالية ديمقراطية و ليست استبدادية، فلو يحدث هذا يمكن ان يتم رفع في الوطن العربي شعار: "كثير من الدولة، و كثير من المجتمع المدني".³

و في انتظار تكريس هذا الشعار تبقى علاقة الدولة بالمجتمع المدني علاقة غير صحية و غير صحيحة، مادام ان هناك نوع من سيطرة الدولة على المجتمع المدني، و هذا ما جعل البعض من التنظيمات تحاول مقاومة هذه السيطرة، و هو ما يؤدي في بعض الأحيان الى توترات تأزم العلاقة بينهما، فيما ان باقي التنظيمات تواصل خضوعها للدولة و التي تفرض عليها قيود قانونية و سياسية.⁴

¹ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.174.

² الحبيب الجحاني، مرجع سابق، ص.47.

³ المرجع نفسه، ص.44.

⁴ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.190.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

و في ظل كل هذه التقييدات و الضغوطات المفروضة من الدولة على المجتمع المدني، تتواصل العلاقة بين المفهومين على عكس ما هو يجب ان يكون، حيث نجد في الوطن العربي الدولة و المجتمع المدني غير مستقلين عن بعضهما البعض، فهما مترابطان، كما ان لكل دولة أو نظام سياسي مجتمع مدني يتمشى معه، و يبقى ان الاستعمال الشائع لمفهوم المجتمع المدني هو انه شكل مجموعة من القيود التي من خلالها يتم الحد من سلطة الدولة و تدخل أجهزتها الإدارية و الأمنية.¹ و بذلك بدا واضحا ان تنظيمات المجتمع المدني في الوطن العربي، ما عليها إلا دعم و مساندة النظام، و بذلك تواصل نشاطاتها بدون ضغوط، أو تمارس الضغط و معارضة النظام في السياسات التي لا تخدم المواطنين، و بذلك تتعرض للضغوط أو حتى التجريد من طرف النظام السياسي.

المطلب الثاني: مكانة المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.

بعدما تطرقنا الى واقع المجتمع المدني و الدولة في الوطن العربي، و العلاقة التي تربط بينهما، سنتناول في هذا المطلب الى مكانة المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، حيث تطرح تساؤلات عديدة عن مدى فاعلية المجتمع المدني خاصة في ظل العلاقة التي تربطه بالدولة، و التي تتسم كما قلنا سابقا بالضغوط و التقييدات التي تخضع لها هذه التنظيمات.

و في هذا الخصوص خلصت الدراسات العديدة المهمة بمدى مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، الى ان هناك غياب و ضعف للمشاركة الشعبية، و هذا يعود خاصة لضعف تقاليد الممارسة الديمقراطية في الوطن العربي، و وجود قيود متنوعة على حرية الرأي و التعبير و كذا ضعف استقلالية تنظيمات

¹ ثامر الخزرجي، مرجع سابق، ص.116.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

المجتمع المدني. و لذلك فإن السياسة العامة في معظم الدول العربية تخضع في صياغتها لأطر و قنوات ضيقة داخل الوزارات و الأجهزة التنفيذية، و بعيدا عن المشاركة الحقيقية من قبل القوى الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمع، و هو ما يؤدي الى توترات بين الدولة و فئات المجتمع بعد اعلان السياسات المتخذة، و خير دليل على ذلك الاحتجاج الجماعي و العنف السياسي في العديد من الدول العربية، الذي أعقب سياسات التثبيت الاقتصادي و التكيف الهيكلي الذي تم تبنيه بضغوط من الصندوق النقد الدولي و البنك الدولي، و الذي زاد من أعباء الفقراء و محدودي الدخل.¹

فتنظيمات المجتمع المدني في الأنظمة السياسية العربية تكمن أهميتها في حشد التأييد الشعبي للنظام و سياسته، يحدث هذا بالخصوص في أنظمة ذات الحزب الواحد و الحكم العسكري، أين تتحول هذه التنظيمات الى مجرد أجهزة تابعة للحزب الحاكم، بحكم ان هذا الاخير ينظر لنفسه على انه الممثل الوحيد للمجتمع المدني. و في أنظمة الحزب الواحد تكون العلاقة بين الحزب و عملية صنع السياسة العامة قائمة، على كون الحزب الحاكم هو الذي يقوم بالدور الرئيسي في صياغتها و تنفيذها، فالحزب هو الهيكل الرئيسي الذي يقوم بتجميع المطالب و طرح البدائل.

و في الأنظمة السياسية ذات التعددية الحزبية ليس هناك اختلاف عن الانظمة ذات الحزب الواحد، فيما يخص العلاقة بين الحزب و عملية صنع السياسة العامة، حيث ان تشبر هياكل صنع السياسة العامة الى تفرد في ممارسة الأدوار، بما ان هناك دور أحادي في صنع القرار، يعكس سيطرة القيادة الكاريزمية أو النخبة، حيث يأخذ

¹ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص ص. 301-302.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

دور الحزب الحاكم في تنفيذ السياسة العامة شكل التعبئة الجماهيرية لتأييد سياسات الحزب ذاته، بدلا من تعبئة الجماهير لخلق توجهات جديدة تتعلق بالتنمية و التكامل.¹

و بعدما اتضح بأن المجتمع المدني ليس له فاعلية كبيرة في صنع السياسة العامة في الوطن العربي، يتساءل الكثير عن المعوقات التي تواجه مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الأنظمة السياسية العربية؟ و في هذا الخصوص لقد حصى المفكرين بعض العراقيين التي جعلت من المجتمع المدني يجد صعوبات في فرض نفسه أمام سيطرة الدولة على ممارسة و صنع السياسة العامة، و من هذه العراقيين نجد ما يلي:

- ارتباط مؤسسات المجتمع المدني بالنظام الديمقراطي، حيث يؤكد الكثير من المفكرين بأن المجتمع المدني لا يمكن التحدث عن فاعليته و عطائه الا في ظل نظام ديمقراطي حقيقي، تستطيع من خلاله هذه المؤسسات العمل بكل حرية بعيدا عن التقيدات و الخوف، حيث أكدت كافة الدراسات على العلاقة الارتباطية بين المجتمع المدني و الديمقراطية، فذلك يسمح للمجتمع المدني ممارسة وظائفه على اساس السلطة السياسية الخاضعة للقانون و المشاركة السياسية و التداول السلمي على السلطة عبر صناديق الاقتراع.² و بذلك يمكن القول ان فشل التجربة الديمقراطية في الوطن العربي جعل من تنظيمات المجتمع المدني لا تكون فعالة في مشاركتها في صنع السياسة العامة.

- غياب أو ضعف التماسك الداخلي لتنظيمات المجتمع المدني خاصة الاحزاب السياسية، و هذا الامر يعود الى كثرة الانشاقات و الانقسامات داخل صفوفها، و الناتجة عن الصراعات الجيلية او التنارع على قيادة الحزب أو اختلاف في الرؤى و

¹ حسين خليل، المؤسسات الرسمية و الاهلية و عملية صنع السياسة العامة،

² محمد احمد العكش، مرجع سابق، ص.39. http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html (2016/04/22 على الساعة 11:00)

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

التوجهات بخصوص بعض القضايا الداخلية أو الخارجية، و كل هذه الأمور تضعف فاعلية الأحزاب و تقلص من مصداقيتها لدى الرأي العام.¹ و هذه ميزة نجدها كثيرا عند تنظيمات المجتمع المدني في الوطن العربي، و هذا ما أدى الى زيادة الهوة بينها و بين المواطنين.

- معاناة مؤسسات المجتمع المدني من غياب التمويل سواء الداخلي أو الخارجي، فدخل العالم الثالث تفتقر تنظيماتها المجتمعية الى رأس المال، و هذا ما جعل تأثيرها على السلطة يقل، اما فيما يخص التمويل الأجنبي فهناك من يعتبره عامل يشنت و يفرق المجتمعات، اكثر منه عامل لمساعدة هذه التنظيمات.² و تبقى ان قضية تمويل تنظيمات المجتمع المدني احدى إبراز العقبات التي تواجه نموه و تطوره في الوطن العربي، خاصة ان الدولة تستعمل في كثير من الاحيان سلاح التمويل لفرض سيطرتها على هذه التنظيمات التي تتلقى هذا التمويل، و هذا ما يفقدها استقلاليتها و يجعلها بذلك مجرد امتدادات لأجهزة الدولة.³ و نجد تقريبا كل تنظيمات المجتمع المدني العربي تعتمد على مصادر التمويل الحكومي، و هذا ما يفسر خضوع اغليتها للنظام السياسي، في حين ان البعض الاخر من التنظيمات المتمسكة باستقلالها تبقى تعاني من ضعف مواردها، و هذا ما يؤثر في ممارسة وظائفها.

- ضعف البناء المؤسسي لمنظمات المجتمع المدني، و الذي يعتمد الى حد بعيد على مجهودات الافراد، و بذلك ففي ظل غيابهم تغيب المنظمة. اضافة الى نقص القدرات البشرية، و هنا نتكلم عن نقص في الكوادر و الخبراء الفنيين و الاداريين الذين ينشطون المجتمع المدني،⁴ و هو ما يجعلها جامدة في ظل عدم جذبها لمشاركين جدد يسخون دم جديد لها، فجذب مشتركين جدد قائم على مدى وجود الافكار و

¹ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص. 187.

² محمد احمد العكش، مرجع سابق، ص. 39-40.

³ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص. 188.

⁴ احمد علي حجازي، مرجع سابق، ص. 76.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

جديتها، و بذلك تفقد روح المبادرة و المشاركة و المساهمة في عملية صنع السياسة العامة.

- التسيير السيئ لهذه التنظيمات، على غرار وجود قيادات تاريخية تستمر لفترة طويلة دون التوفير الفرص للقيادات الشابة. كما ان عملية صنع القرار داخل المنظمات غالبا ما يتم بشكل فردي و ليس جماعي. اضافة الى المحدودية التي تتسم بها بعض التنظيمات و هو ما يؤدي الى افتقادها للتأثير، و ليس هذا فقط بل حتى نقص التنسيق والتواصل الداخلي في منظمات المجتمع المدني يؤدي الى محدودية تأثير هذه التنظيمات في عملية التنمية و صنع القرار السياسي.¹ و يحدث كل هذا في ظل اعتبار عملية التواصل و التنسيق عاملين مهمين لنشر افكار القوى الاجتماعية و ترسيخها لدى عامة المواطنين.

- افتقار المجتمع المدني العربي الى اهم أركان المجتمع المدني الحقيقي، و المتمثل في عنصر المواطنة و ما يترتب عليها من الحقوق الاساسية على غرار المساواة، الحرية و الاستقلال الذاتي للفرد، و هذا نتيجة الى طبيعة الدولة العربية الاستبدادية، و كذلك المجتمع العربي التقليدي الذي ورث الكثير من سلبيات الاحتلال الغربي كالامبالاة و الجهل و الامية.² و غياب المواطنة في الدول العربية كرس الانشقاقات و الصراعات لدى المجتمع العربي، و هذا ما انعكس على تركيبة المجتمع المدني و فعاليته.

- تأثير التكوينات الاجتماعية التقليدية في تنظيمات المجتمع المدني، حيث نلاحظ ان التنظيمات الحديثة للمجتمع المدني في العديد من الدول العربية تتأثر بالتكوينات التقليدية كالعشائرية، القبلية و الطائفية، على عس تنظيمات المجتمع المدني الحديثة

¹ المرجع نفسه، ص.85.

² بلال امين زين الدين، مرجع سابق، ص.176.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

التي ترتبط بأسس انجازية حديثة كالتعليم و المهنة و الدخل و الطبقة، و هو ما انعكس على فاعلية هذه التنظيمات، حيث تتحول هذه التنظيمات القائمة على أساس البرامج الى تنظيمات قائمة على أساس الانتماءات العشائرية و الطائفية أو القبلية، و هو ما يعزز النزاعات و الصراعات الذي يؤدي في الاخير الى تآكل و ضعف الدولة.¹ و هنا نتساءل على اهمية المجتمع المدني الحديث مقارنة من أهمية المجتمع الاهلي على غرار القبيلة و العشيرة و الطائفة في التأثير على السياسة العامة، حيث الملاحظ في هذا الشأن ان تأثير المجتمع الاهلي أكبر من تأثير المجتمع المدني الحديث.

- ثقافة المجتمع العربي الموروثة و تقاليد العمل الأهلي العربي التاريخية القائمة على الاعمال الخيرية و المساعدات الاجتماعية، و هذا ما جعل قوى المجتمع المدني العربي المعاصر يفتقد الى ثقافة خاصة بطبيعة العمل المؤسسي.² و كذلك اعتياد المواطن لفترة تاريخية طويلة على الخدمات المقدمة من طرف الدولة، و هو ما يصعب له اللجوء الى الحصول على الخدمات من طرف التنظيمات الاجتماعية. بالإضافة الى التأثير الذي أحدثته مؤسسات التنشئة العربية و التي ساهمت في قتل روح المبادرة و قمع المشاركة، حيث ان مؤسسات التنشئة علمت المواطن العربي على قبول السلطة المطلقة للاب أو المعلم أو الحاكم، و هذا ما جعل المواطن لا يثق بإمكانياته في المشاركة الفعالة في تنظيمات المجتمع المدني.³

- العلاقة بين تنظيمات المجتمع المدني و الدولة، و التي من خلالها نقيس مدى تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، حيث ان تدخل السلطات العمومية في عمل هذه التنظيمات يؤثر بشكل سلبي عليها، كما ان وجود البيروقراطية تؤثر على

¹ حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص. 189.

² محمد احمد العكش، مرجع سابق، ص. 40-41.

³ احمد علي حجازي، مرجع سابق، ص. 74.

الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

استقلال منظمات المجتمع المدني، و أحيانا اخرى تأخذ هذه العلاقة أشكال تنافسية و ليست تكاملية و هو ما يؤثر في مناخ عمل هذه التنظيمات.¹ و الملاحظ في العلاقة بين المجتمع المدني و الدولة في الوطن العربي، اما ان المجتمع المدني خاضع للدولة، وبالتالي يتحصل على تمويل كافي لممارسة الوظائف التي تمليها عليها الدولة، أو ان يكون غير خاضع للدولة، و بالتالي يحرم من تمويل الدولة، و هذا ما يجعل يفقد دعامة حقيقية لممارسة وظائفها، بل الأكثر من ذلك قد يتم حل التنظيمات الغير الساندة لسياسة النظام السياسي، و سجن قيادتها، و هو ما يؤثر في تنظيمات المجتمع المدني.

¹ المرجع نفسه، ص.76.

الفصل الثالث

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015

ان تنظيمات المجتمع المدني في العديد من الدول، خاصة الديمقراطية منها، تلعب دور كبير في عملية صنع السياسة العامة. فوصل بها الحد الى ان أصبحت شريك مهم و رئيسي الى جانب الدولة، و هذا ما مكنها من صياغة و بلورة الكثير من السياسات العامة. و حاليا عندما نتكلم على السياسة العامة في بلد ما، أكيد اننا سنتكلم على دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، و نتكلم عن وضعية الديمقراطية في تلك الدولة، و هذا خصوصا عندما نتكلم عن الدول النامية، و التي يعرف فيها التحول الديمقراطي عقبات عديدة، و من هذه الدول نجد الجزائر، التي يطرح فيها إشكالية عن مدى مشاركة و فعالية المجتمع المدني في عملية صياغة و صنع السياسات العامة المتخذة في الجزائر في السنوات الأخيرة.

المبحث الاول: تاريخ و سيرورة المجتمع المدني في الجزائر.

يعتبر الرجوع الى تذكير بتاريخ و سيرورة المجتمع المدني، ضرورة لفهم واقع و معطيات فيما يخص ماضي المجتمع المدني الجزائري، خاصة و ان ذلك يساعد على توضيح بعض الأمور، التي يمكن ان تساعدنا في تفسير و فهم و تحليل الازواضع الراهنة للمجتمع المدني. يحدث هذا خاصة مع علمنا ان الماضي هو بناء المستقبل، و هذا ما يجعلنا نستشف الدور الذي يمكنه ان يلعبه إرث المجتمع المدني في مستقبل هذا الأخير. و سناقش في هذا المبحث المجتمع المدني عبر العديد من الفترات الزمنية، و ذلك مرورا بالفترة الاستعمارية، و فترة الأحادية الحزبية، و أخيرا فترة ما بعد الانتقال الديمقراطي.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

المطلب الاول: المجتمع المدني الجزائري ابان الاستعمار.

كان المجتمع الجزائري قبل حقبة الاستعمار الفرنسي، يتميز بوجود الأتراك العثمانيون بالجزائر، و قد كان وجودهم يتسم بالهيمنة الشبه المطلقة على أمور الادارة و الجيش و الاقتصاد والتهميش الكبير للسكان الاصليين، و فرض ضرائب و غرامات عليهم، و هو ما خلق نوع من الحقد ، و الذي تولدت عنه سلسلة من الثورات التي حتمت المواطنين آنذاك بالاتحاد لمواجهة هذا الاقصاء و التهميش.

و قد كانت فترة الأتراك بالنسبة للجزائر مرحلة من خلالها تم توسيع نشاطات تنظيمات المجتمع المدني على غرار القبيلة، الزوايا، المساجد، النقابات و الاوقاف، و التي حاولت تكريس نوع من سلطة المجتمع و ثقافة التعدد و حرية الفكر و حرمة المواطن.¹ و كان احتكار الجزائريين بالأترك عامل مساعد في تكوين بعض التنظيمات، التي لعبت دور مهم في تثقيف المجتمع الجزائري، و كذلك الدفاع عن حقوق المواطنين، بالإضافة الى ترسيخ قيم التضامن و التعاون بين مختلف شرائح المجتمع.

في حين ان ظهور حركات المجتمع المدني في الجزائر بالمفهوم الحديث، تعود الى فترة الاحتلال و ذلك خاصة بعد الاعتماد على القانون الفرنسي عام 1901، و الذي سمح بإنشاء الجمعيات، و على هذا الأساس ظهرت العديد من التنظيمات السياسية و الاجتماعية للمطالبة بتحسين ظروف الشعب، و كذلك المطالبة بالاستقلال، و هنا نتكلم على ما عرف بتنظيمات الحركة الوطنية، و التي ساهمت في اعلان الثورة

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص ص. 38-40

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

و تحقيق الاستقلال بعد ذلك.¹ وشملت هذه التنظيمات النقابات العمالية أو الجمعيات الدينية و الثقافية و الدينية و الرياضية، و كذلك الاحزاب السياسية.

و قد عمل الفرد الجزائري في فترة العشرينات من القرن العشرين بتشكيل العديد من الجمعيات و المنظمات و النوادي، و ذلك من خلال القانون الفرنسي المعروف بقانون 1901، و قد تطورت نشاطات هذه التنظيمات في مرحلة الحركة الوطنية في الجزائر، و التي أصبحت وسيلة للنضال من أجل الحصول على الحقوق و الحرية و الكرامة، و تمكنت بذلك من الوصول الى الكفاح المسلح ثم تحقيق الاستقلال.²

و يعتبر إنشاء الجمعيات في الجزائر إبان الاستعمار، عامل مهم و فعال ساهم في بناء الشخصية الوطنية و المحافظة على مقوماتها، و هو ما جعل الاستعمار الفرنسي يعمل على قمع أغلب الحركات الناشطة آنذاك، على غرار جمعية العلماء المسلمين، التي استطاعت ان تحقق الكثير من المكاسب، و ساهمت بإرساء مقومات الشخصية الوطنية و تدعيم أسس بناء الدولة الجزائرية.³ و كانت مختلف التشكيلات الاجتماعية و السياسية التي أنشئت في تلك الفترة قوبلت بالرفض الفرنسي، حيث قامت السلطات الفرنسية بقمعه و الحل الكثير منها، بالإضافة الى سجن أو نفي قياديتها، و لكن ذلك لم يقضي على إرادة الناشطين الذين قاموا بتأسيس جمعيات و لو سرية.

و أثناء الثورة التحريرية اي من 1954 الى 1962 تحولت مختلف التنظيمات الى سند سياسي و ايدولوجي و عسكري، فتجمعت معظمها تحت لواء ما سمي بجبهة التحرير الوطني، و قد التفت حولها مختلف التوجهات و الأفكار و الإيديولوجيات، و

¹ المرجع نفسه، ص.223.

² المرجع نفسه، ص.264.

³ وناس يحيى، المجتمع المدني و حماية البيئة: دور الجمعيات و المنظمات غير الحكومية و النقابات (الجزائر: دار الغرب للنشر و التوزيع، ط.1، 2003)، ص ص.16-17.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

المقصود بهذه الجبهة، انها عبارة عن منظمة ثورية تهدف الى القطيعة مع الوضع السياسي السابق، و التحول بعد ذلك الى الثورة المسلحة، و التي تكلفت بالاستقلال و استرجاع السيادة الوطنية.¹

المطلب الثاني: المجتمع المدني الجزائري أثناء الاحادية الحزبية.

يعتبر النظام الحزبي المتخذ من النظام السياسي عامل من خلاله نعرف مدى تعدد و استقلالية تنظيمات الاجتماعية. و في هذا الشأن كانت الجزائر آنذاك تحت نظام الأحادية الحزبية، و التي كرس من خلالها حزب جبهة التحرير الوطني هيمنتها على كل الممارسات السياسية، رافضة بذلك وجود أي تشكيلات سياسية أو اجتماعية الى جانبها.

و كرس هذا الرفض على أرض الواقع من خلال تصريحات قيادة الثورة حين قالت: "ان الاستقلال ليس إلا مرحلة فقط، فالثورة هدفنا و الثورة هي جبهة التحرير الوطني كمنظمة وحيدة"، و في نفس التوجه ذهب إليه برنامج طرابلس حين أشار الى: "ان الحزب هو الذي يضع الخطوط الكبرى لسياسة الوطن و يقترح نشاطات الدولة و يضمن تحقيق برنامج الحزب في إطارها، و بواسطة مساهمة المناضلين في أنظمة الدولة و بالأخص في الوظائف القيادية"، و هذا ما جعل كل مناصب الدولة تستلزم الانتماء الى الحزب الواحد آنذاك.²

و قد أكدت المادة 24 من دستور 1963 ان الحزب يتولى نيابة عن الشعب أمور البلاد، و عليه فإن الحزب هو الذي يحدد عمل الدولة، و يوجه نشاط مؤسساتها و يقوم

¹ صالح فيلالي، ايدولوجيات الحركة الوطنية الجزائرية في الازمة الجزائرية: الخلفيات السياسية الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 1999)، ص.33.

² محمد بوضياف، الاحزاب السياسية و منظمات المجتمع المدني في الجزائر (الجزائر: دار المجدد للنشر و التوزيع، ط.1، 2010)، ص.36.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

بتحديد السياسة العامة للأمة، و كذلك جاء في ميثاق الجزائر ان: "الدولة كوسيلة لتسيير البلاد منشطة و مراقبة من قبل الحزب الذي يضمن سيرها المنسجم و الفعال" و هو ما يؤكد الزامية و تبعية الدولة للحزب في هذه المرحلة.¹ و في هذه المرحلة يعتبر الحزب أمر مقدس تأثيره يفوق حتى الدولة، بدليل ان الحزب هو الذي يراقب كل شؤون الدولة، كما ان كل المناصب العليا في الدولة يتم اختيارها من داخل الحزب.

لقد كانت مؤسسات المجتمع المدني في فترة الأحادية الحزبية، خاضعة للرقابة السياسة في اطار المجالس المنتخبة، و كذلك على مستوى تمثيل المصالح الاجتماعية و الاقتصادية تحت لواء اتحادات المهنية و الاجتماعية، التي تخضع في تأطيرها لحزب التحرير الوطني.²

و قد كرس الحزب الواحد سياسة الرقابة و التضيق من خلال مجموعة من القوانين التي تعيق تشكل و تطور المجتمع المدني، و ذلك بسن بعض القوانين على غرار تعليمة سنة 1964، و التي تقضي بمراقبة إنشاء الجمعيات المصرح بمهامها و طبيعة نشاطها، اضافة الى الأمر 71-79 الذي يعتبر الجمعية خطر محقق بالتمسك الوطني، لما تبديه من منافسة للدولة الممثل الوحيد لكل الجمعيات، و كذلك جسد المرسومين المعدلين للأمر 71-79 مبدأ تغيب انشاء الجمعيات.³

و أكثر من ذلك قد ذهب النظام السياسي في محاولته لقمع المعارضة، من خلال إصدار المرسوم رقم 297-63 و الذي تم بموجبه منع كل الجمعيات و التجمعات الفعلية ذات الهف السياسي من ممارسة نشاطها على كافة التراب الوطني.⁴

¹ المرجع نفسه، ص ص.38-39.

² وناس يحي، مرجع سابق، ص.19.

³ المرجع نفسه، ص.20.

⁴ محمد بوضياف، مرجع سابق، ص90

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

و لكن كل هذه القوانين الهادفة لفرض تقيدات و ضغوط على ممارسة المعارضة، لم يمنع من ظهور الأحزاب السياسية و الجمعيات، حيث مارست هذه التنظيمات عملها سرا في فترة الأحادية الحزبية، و من أهم هذه الأحزاب نجد جبهة القوى الاشتراكية التي انشأها أيت أحمد عام 1963 و حزب الطليعة الاشتراكية المنشأة عام 1966، اضافة الى بعض الحركات الإسلامية على غرار حركة الموحدين التي تأسست 1963 و عرفت فيما بعد بحركة حماس، و كذلك جماعة الدعوة و التبليغ التي تأسست في عام 1966، و عرفت منذ 1974 بجماعة الإخوان المحليين و تعرف حاليا بحركة النهضة.¹

و رغم ممارسة هذه التنظيمات نشاطها سرية، إلا ان الملاحظ في مرحلة الأحادية الحزبية هو ان المجتمع المدني وجد نفسه خارج الفاعلية المدنية المشاركة في كل مراحل صياغة السياسة العامة، حيث عملت السلطة في هذه الفترة على طمس المجتمع المدني، أو تحريكه و تفعيله ليصبح امتداد للدولة، و بذلك تحكمت الدولة بتنظيمات المجتمع المدني فيما يخص تأسيسها و تمويلها و حلها، و هذا ما جعل تنظيمات المجتمع المدني تفقد استقلاليتها، و بذلك تعجز عن الحركة و الابداع و المبادرة، و هذا الأمر يهدد نجاح السياسة العامة.² و يمكن القول ان في فترة الحزب الواحد، لم يكون المجتمع المدني الموجود آنذاك قوي و لا فعال، ماعدا الجمعيات التي كانت تحت لواء الحزب الحاكم التي كانت ناشطة وفعالة نوعا ما.

و تجدر الإشارة الى انه هناك مادة من أمر المعدل في 1972 ينص على انه لتكوين جمعية يتطلب الحصول على موافقة ثلاث جهات رسمية من الوزارة الوصية على النشاط على غرار الوالي، الممثل المحلي لوزير الداخلية و وزير الداخلية، و بذلك يظهر

¹ احمد منيسي، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي (القاهرة: مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية مؤسسة الاهرام، ط.1، 2004)، ص.157.

² حدة بولافة، واقع المجتمع المدني الجزائري ابان الفترة الاستعمارية و بعد الاستقلال (رسالة ماجستير، سياسات العامة و الحكومات المقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011)، ص.88.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الصلاحيات الواسعة الممنوحة للإدارة فيما يخص تكوين و تسيير و مراقبة الجمعيات، و يبقى ان منح حق تكوين الجمعيات نظريا فقط، مادام ان تم مصادرة حق الممارسة في الواقع، و قد لعبت النخبة الحاكمة آنذاك دور هام في جعل حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد في الدولة، و بمثابة الوعاء التي تصب فيه مختلف التنظيمات الاجتماعية، و هذا ما منع من بروز مجتمع مدني مستقل.¹

المطلب الثالث: المجتمع المدني الجزائري في فترة ما بعد الانتقال الديمقراطي.

ان النشأة الواضحة و الحقيقية للتنظيمات المجتمع المدني كانت في نهاية الثمانينات و التسعينات، خاصة مع عملية الانتقال الديمقراطي التي عرفت الجزائر ابتداء من عام 1989، و لكن هذا لا يعني ان الجزائر لم تعرف تنظيمات من قبل، حيث نجد ان المجتمع المدني شكل الإطار الذي مكن الشعب الجزائري بالتعبير عن هويتهم و ثقافتهم و طموحاتهم، خلال فترة الاستعمار الفرنسي.²

و قد كانت نشأة تنظيمات المجتمع المدني و الانتقال الديمقراطي هي من مخرجات احداث اكتوبر 1988 التي عرفت الجزائر، و كان هذا الحراك الاجتماعي الذي عرفت الجزائر ناتجة لبعض العوامل، على غرار حاجة النظام السياسي في الجزائر للإصلاح، و كذلك زيادة الضغوطات الاجنبية الناجمة عن المديونية في ظل سياسة المشروطة، التي كانت تمارسها الدول الخارجية المانحة للقروض، و دعوتها للجزائر التوجه اكثر نحو الديمقراطية و ضمان حريات الأفراد و انفتاح النظام السياسي، و كل هذا جعل النظام السياسي يعلن عن جملة من الاصلاحات التي ترجمت في دستور 23 فيفري 1989 و الذي أقر نهجا و إيديولوجية مغايرة تماما للإيديولوجية المتخذة عقب

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.115.

² المرجع نفسه، ص.263.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الاستقلال.¹ و ما أعقب ذلك من الانفتاح السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي، و الذي سمح بظهور عدد كبير من الجمعيات و النقابات و الأحزاب السياسية.

و قد سمح دستور 23 فيفري 1989 من خلال المادة 40 على: "حق انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، و لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الاساسية و الوحدة الوطنية و السلامة الترابية و استقلال البلاد و سيادة الشعب".² و مباشرة بعد ذلك جاء قانون 89-11 الصادر في 5 جويلية 1989 و الذي اكد على مبدا التعددية الحزبية، و تنظيم عمل الجمعيات ذات الطابع السياسي.³ و لتأكيد على اهمية و مكانة المجتمع المدني في اطار الاصلاح السياسي جاء قانون 90-31 الصادر في 4 ديسمبر 1990 ليحدد كيفية انشاء و تسيير الجمعيات، ليقدم بذلك ضمانة جديدة لتشجيع العمل الجماعي في الجزائر.⁴ و قد عرفت مرحلة الانفتاح السياسي نشاط كبير، و هذا ما يؤكد الضغط الذي مارسه النظام السياسي في ظل الأحادية الحزبية، اين تم قمع حريات و حقوق المواطنين، و هذا ما جعل الجميع فيما بعد يلتفت نحو هذا الانتقال الديمقراطي الذي عرفته الجزائر عام 1989.

و قد سمحت القوانين و القرارات و التعليمات التي تم الاخذ بها في نهاية الثمانينات و بداية التسعينات، بظهور ما يقارب 40 حزب سياسي، بل وصلت فيما بعد 60 حزب. و المئات من الجمعيات، و العشرات من الجرائد. و نجد ان الأحزاب السياسية المؤسسة في الجزائر انقسمت الى ثلاثة تيارات مختلفة، التيار الوطني يضم كل من حزب جبهة التحرير الوطني و التجمع الديمقراطي الوطني، و هناك التيار الإسلامي الذي نجد فيه حركة مجتمع السلم او ما يسمى حمس، حركة النهضة و

¹ المرجع نفسه، ص.115.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 23 فيفري 1989، ص.13.

³ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.116.

⁴ ESSAID TAIB, op.cit, p.280.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الجهة الإسلامية للإنقاذ، و التي تم حلها عام 1992، و أخيرا نجد التيار العلماني الذي يضم حزب العمال، جبهة القوى الاشتراكية و التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية.¹

و من سلبيات هذا الانتقال، ان المجتمع المدني في الجزائر يعتبر مفهوم رسمي أكثر منه مفهوما شعبيا أو معارضا، حيث قامت السلطة السياسية من خلال وسائل الاعلام الرسمي الترويج لهذا المفهوم اجتماعيا، أكثر من أي قوة اجتماعية أو سياسية أخرى، و وراء ذلك رغبة و نية النظام السياسي الجزائري في جعله وسيلة جديدة تنظيمية وسياسية، من أجل التوسيع من قاعدة السلطة و مساعدتها على انجاز عملية الانتقال و الخروج من الازمة الاقتصادية و السياسية للنظام الأحادي. و ذلك ما حدث بالفعل عن طريق فرض خطاب سياسي جديد، و اشراك فاعلين اجتماعيين جدد كقاعدة اجتماعية جديدة، و هو ما تبين فيما بعد، من خلال نوع العلاقات الوطيدة التي تجمع عديد الجمعيات مع الجهاز التنفيذي، و التي تبرز أكثر أثناء محطات سياسية مهمة كالانتخابات.² فكما يقال ان اغلب التنظيمات الاجتماعية و السياسية خرجت من رحم النظام السياسي، و بذلك ملزم عليها بمساندة و دعم السلطة.

و كذلك من سلبيات هذا الانتقال الديمقراطي، انه مباشرة بعد هذا الانفتاح، دخلت الجزائر في أزمة سياسية و أمنية ناتجة لوقف المسار الانتخابي في جانفي 1992. و تميزت هذه المرحلة بضعف تنظيمات المجتمع المدني نظرا لصعوبة الظروف، حيث شهدت هذه الفترة حل نشاط الجهة الإسلامية للإنقاذ و بعض الجمعيات المحيطة به، بالإضافة الى اغتيال بعض قيادات الجمعيات، على غرار الشيخ بوسليمانى رائد جمعية

¹ احمد منيسي، مرجع سابق، ص.156.

² ناصر جابي، العلاقات بين البرلمان و المجتمع المدني، <http://30dz.justgoo.com/t180-topic> (2016/05/10) على الساعة (10:00).

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الارشاد و الاصلاح، وكذلك اغتيال عبد الحق بن حمودة الامين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين. و دام هذا التدهور الامني و السياسي الى غاية 1999، اين تحسن الوضع الامني للجزائر خاصة مع تطبيق سياسة الوئام المدني و المصالحة الوطنية في عهد حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، و هو ما انعكس ايجابا على عودة نشاط تنظيمات المجتمع المدني لممارسة وظائفها و المشاركة في الحياة السياسية.

المبحث الثاني: دور المجتمع المدني الجزائري في صنع السياسة العامة.

بعدما تطرقنا في المبحث السابق الى كل ما يخص مراحل تطور المجتمع المدني، سنتطرق في هذا المبحث الى اهم تنظيمات المجتمع المدني الجزائري، اضافة الى الاطار القانوني الذي ينظم عمل هذه التنظيمات، من خلال التطرق الى مجموعة من القوانين و المراسيم التي تم اصدارها حول تنظيمات المجتمع المدني، و اخيرا سنتعمق في دراستنا هذه الى اهم المبادرات المقترحة من هذه التنظيمات، و التي تم الأخذ بها من طرف السلطات العامة، و بذلك تم تطبيقها على أرض الواقع كسياسة عامة تفرض على جميع المواطنين.

المطلب الاول: تنظيمات المجتمع المدني في الجزائر.

لقد عرفت الجزائر بعد الانفتاح الديمقراطي تأسيس العديد من تنظيمات المجتمع المدني، سواء ما تعلق منها بالأحزاب السياسية أو الجمعيات أو النقابات. و قد قدرت حجمها بالآلاف، و سنكتفي في ذكر البعض منها، و بالخصوص التنظيمات التي لديها نشاط و فعالية معتبرة مقارنة بالأخرى، دون ان ننسى الدور الكبير الذي لعبته بعض الجماعات التقليدية على غرار الزوايا و تجمعات في منطقة القبائل. و من أهم تنظيمات المجتمع المدني نجد ما يلي:

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

- الأحزاب السياسية: يمكن تلخيص أهم الأحزاب السياسية فيما يلي:

التيار الوطني: نجد فيه كل من حزب جبهة التحرير الوطني المؤسس في الثورة التحريرية أي عام 1954 و التجمع الوطني الديمقراطي، بالإضافة الى الأحزاب التي تأسست مؤخرا على غرار تجمع امل الجزائر، و الحركة الوطنية الشعبية.

التيار الاسلامي: نجد فيه كل من حركة مجتمع السلم، و حركة النهضة، و حركة الاصلاح الوطني، و حزب جبهة العدالة و التنمية، و كذلك الجبهة الإسلامية للإنقاذ الذي تم حله عام 1992.

التيار العلماني: و يشمل كل من جبهة القوى الاشتراكية اقدم حزب معارض في الجزائر و المؤسس في عام 1963، و التجمع من اجل الثقافة و الديمقراطية، و كذلك حزب العمال.

و قد وصل عدد الأحزاب السياسية المعتمدة الى حوالي 70 حزب في 2015، فيما رفض اعتماد الكثير من الأحزاب لأمر تبقى مجهولة. و تبقى ان هذه الأحزاب على اختلاف تياراتها، نجدها تتراوح بين الموالاة للسلطة و المعارضة، على غرار حركة مجتمع السلم و تجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية.

- النقابات:

النقابات العمالية: لم تعرف الجزائر من الثورة الى غاية الانفتاح الديمقراطي إلا نقابة واحدة، و هنا نتكلم على الاتحاد العام للعمال الجزائريين، التي تأسست عام 1954 و التي تبقى تابعة للنظام السياسي. و بصدر القانون الخاص بالعمل النقابي عام 1990 شهدت الجزائر ميلاد العديد من النقابات على غرار النقابة الاسلامية للعمل و

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

التابعة للجهة الاسلامية للإنقاذ، و قد تم حلها عام 1992 مباشرة بعد حل هذه الأخيرة، بالإضافة الى تأسيس اللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر، و المؤسسة من طرف الاتحاد العام للعمال الجزائريين بهدف مواجهة نفوذ جهة الاسلامية للإنقاذ.

كما عرفت الجزائر ميلاد بعض النقابات المهنية على غرار نقابة موظفي الادارة العمومية "سناباب" و نقابة ممثلو التربية الوطنية على غرار "لوناباف" و "ساتاف" و "كناباست"¹... كما ان هناك بعض النقابات الناشطة في الساحة الوطنية التي لم تتحصل بعد الى الاعتماد من السلطة.

- **جميعيات حقوق الانسان:** و هنا نتكلم بالخصوص عن الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الانسان، و التي تعود نشأتها الى عام 1985 و يرأسها علي يحي عبد النور، و هي تهتم بالدفاع و حماية حقوق الانسان الجزائري و معاينة الخروق المسجلة في هذا المجال، و كذلك تعمل على مناهضة التعذيب و نشر ثقافة حقوق الانسان و اعلام الراي العام و الدولي عن وضعية حقوق الانسان في الجزائر. بالإضافة الى الرابطة الجزائرية لحقوق الانسان التي تأسست عام 1987 و التي تسعى كذلك الى الدفاع عن حقوق الانسان و ترقيتها من خلال تعميم مفاهيم الكرامة و حرية المواطنين. و اخيرا هناك المرصد الوطني لحقوق الانسان و الذي يعتبر هيئة استشارية حكومية، و التي انشأت لمواجهة حملات المنظمات الغير الحكومية.²

- **الجميعيات الثقافية:** نجد منها الجمعية العربية للدفاع عن اللغة العربية، و الحركة العربية الجزائرية و التي ينشطان في كل ما يتعلق بمسألة اللغة العربية، و تحظى هذه الجمعيات بدعم قيادات سياسية و ثقافية معروفة. و نجد كذلك الحركة الثقافية البربرية

¹ عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر(رسالة ماجستير: ادارة الجماعات المحلية و الاقليمية، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012)، ص ص.34-35.

² محمد بوضياف، مرجع سابق، ص.85.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

التي تنشط من أجل اعادة الاعتبار للثقافة الامازيغية و الهوية البربرية للشعب الجزائري و ترسيم اللغة الامازيغية، و هو ما تمكنت منه في اضطرابات القبائل في 2001 بعد استجابة رئيس الجمهورية لهذا المطلب.¹

- **التنظيمات النسائية:** و تضم أكثر من 30 منظمة تدافع عن حقوق المرأة و محاربة العنف الموجه ضدها، و من أهمها نجد الجمعيات الخيرية النسائية و هي الاكثر انتشارا، نجد كذلك الجمعيات و الاتحادات النسائية التابعة للأحزاب، و هي تابعة لها تنظيميا و فكريا و بالتالي فهي لا تتمتع بالاستقلالية، بالإضافة الى الهيئات النسائية التابعة للمنظمات المهنية او الحرة، كالجنة المرأة في نقابة الأطباء، و نقابة المحامين، و لجنة المرأة في الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الانسان.² و تظل هذه التنظيمات عاجزة عن تأطير المرأة الجزائرية، و ما المكانة التي وصلت اليها، ما هي إلا رغبة النظام السياسي الجزائري في تحسين صورته أمام الجهات المهتمة بحقوق الانسان.³

- **الحركات الطلابية:** و الملاحظ على هذه الحركات حاليا فقدانها لتأثيرها، مقارنة في فترة ما بعد الانفتاح، كما انها تحولت الى الاهتمام اكثر الى مشاكل و قضايا الجامعة، و ابتعدت نوعا ما عن قضايا الوطن و الأمة، و تجدر الإشارة الى ان اغلب هذه الحركات محسوبة على بعض التيارات على غرار التيار البربري و الاسلامي، خاصة في فترة نهاية الثمانينات و التسعينات.

- **منظمات الاسرة الثورية:** و التي تتمثل في المنظمة الوطنية للمجاهدين التي تأسست عام 1963، و التي تهدف لحماية مصالح المادية و المعنوية لمتقاعدي جيش التحرير الوطني و معطوبي الثورة و ذوي الحقوق من أبناء الشهداء و أرامل الشهداء. اضافة

¹ المرجع نفسه، 88.

² عيد السلام عيد اللاوي، مرجع سابق، ص.36.

³ محمد بوضياف، مرجع سابق، ص.84.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الى التنسيق الوطنية لأبناء الشهداء المؤسسة في 4 جويلية 1994 و التي تهتم بالدفاع عن الحقوق المادية و المعنوية لأبناء الشهداء، و تعمل على ترسيخ قيم نوفمبر و تشجيع تنمية المجتمع في إطار القيم الوطنية الاسلامية و ما يتوافق مع الشخصية الجزائرية. و اخيرا نجد المنظمة الوطنية لأبناء الشهداء التي تأسست عام 1989، و تسهر هذه المنظمة على الدفاع و المحافظة على الحقوق المادية و المعنوية لأبناء الشهداء، و تعزيز مكانة أبناء الشهداء في النظام السياسي الجزائري، فهم موجودون في مختلف المجالس الشعبية الوطنية و مجلس الأمة، كما كانوا السابقين لتأسيس التجمع الوطني الديمقراطي.¹ و تجدر الإشارة الى ان هذه المنظمات تدعم النظام السياسي الجزائري، من خلال دعم حملات الانتخابية لكل الشخصيات التي لها مساندة من النظام. و هذا ما حدث اثناء انتخاب اليامين زروال، و عبد العزيز بوتفليقة، و كذلك مساندة كل الاستفتاءات المقترحة على غرار الوثام المدني و المصالحة الوطنية.

- **الجماعات التقليدية:** على غرار الزوايا، التي تشكل النسيج الاجتماعي في الجزائر، و التي تقوم بتعليم القرآن الكريم و مساعدة المحتاجين و المشاركة في النشاطات الفلاحية و تعزيز التضامن الاجتماعي و حل الصراعات و النزاعات و الدفاع عن المبادئ الراسخة لدى الاجداد كاحترام و التسامح، و قد تم قمعها منذ 1962 من طرف النظام السياسي و اعتبرت عامل يعيق التقدم، و رغم ذلك بقيت الزوايا مرتبطة بالمواطنين الذين ساندوها.²

و بعد ذلك تم إعادة إدماجها، و رد الاعتبار لها من خلال الملئقى الوطني للزوايا المنعقد في 1984، و الذي كرس تأسيس الجمعية الوطنية للزوايا. و تعتر الزوايا قوة

¹ المرجع نفسه، ص ص.86-88.

² ESSAID TAIB, op.cit, p.371.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

اجتماعية غير مستهان بها، و مؤخرا اهتمت بمحاربة التطرف و الحفاظ على الإسلام المعادي للعنف، و منذ 1999 أعادها النظام السياسي لتنشط بقوة، باعتبارها وسيلة للوساطة و تنظيم المجتمع. و يمكن القول ان الزاوية هي منظمة قانونية لها تنظيم حديث قائم على مبادئ المواطنة و الجمهورية، و لذلك يمكن ادراجها ضمن تنظيمات المجتمع المدني.¹ و قد استغلت الزوايا خاصة في فترة حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لأغراض سياسية، و التي من خلالها ينال حشد جماهيري كبير منها، لما لها من تأثير على باقية شرائح المجتمع.

و يبلغ عدد الجمعيات والمنظمات في الجزائر 1005 جمعية و منظمة وطنية، و 88700 جمعية محلية، حسب إعلان وزير الداخلية دحو و لد قابلية عند تقديمه مشروع تعديل قانون الجمعيات أمام البرلمان في 28 نوفمبر 2011.²

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني في الجزائر.

فيما يخص العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني في ادبيات الدول الديمقراطية، نجد المجتمع المدني يتمتع بدرجة من الاستقلالية عن الدولة، و هذه الخيرة من حقها كذلك ممارسة السلطة عليه، و هي سلطة تخضع لقيود و ضوابط، و يمثل الالتزام بهذه القيود و الضوابط أساس شرعية النظام السياسي، و بذلك فان في المجتمعات الديمقراطية تقوم العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني على أساس التوازن بينهما، اما في المجتمعات الاخرى الغير التعددية نجد فيها هيمنة ايديولوجية الحزب الواحد على

¹ ibid, p.372.

² صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.224.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

تنظيمات المجتمع المدني،¹ و هذا ما نجده في أغلب الدول الافريقية و العربية على رأسها الجزائر.

فقد كرس النظام السياسي الجزائري قبل الانفتاح، على عدم استقلالية المجتمع المدني، و هذا لكي لا يتحول الى قوة مضادة تسمح بتحقيق توازن نسبي في مواجهة سلطة الدولة، اما بعد الانفتاح فان طبيعة العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني تتوقف بالأساس على توجهات منظمات المجتمع المدني، فطبيعة الوظيفة التي تقوم بها هذه المنظمات هي التي تحدد شكل علاقتها مع الدولة، فالمنظمات التي تؤدي وظائف خدمية تختلف عن تلك التي تؤدي وظائف اجتماعية.² وفي هذه المرحلة عرفت الجزائر تنظيمات اجتماعية سياسية موالية للنظام السياسي، و تنظيمات اخرى معارضة حاول النظام السياسي القضاء عليها بمختلف الاساليب.

و في هذا الخصوص يشير "بشير دهاك" ان الدولة عنصر أساسي في مجال العمل الاهلي، فهي تعدل وجوده، و لا تشغل المجال و انما تتشغل به، و هو ما يدل ان التعددية التي أفرزها دستور 1989 ليس وضعاً قائماً على الممارسة الفعلية، بل هي مقتضيات تلك المحطة التاريخية التي كانت بحاجة الى هذا الانفتاح. و الدليل على هذا القول هو استمرار العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني النمطية، حتى عقب مرحلة الاصلاح و التعددية، و التي غلب عليها شكل التعبئة دون المشاركة الحقيقية و الفعالة في إدارة شؤون الدولة و المجتمع.³

¹ صفاء علي رفاعي ندا، مرجع سابق، ص.66.

² ابتسام قرقاح، دور الفواعل في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009 (رسالة ماجستير: السياسات العامة و الحكومات المقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011)، ص.66.

³ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.121-122.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

و حسب "عبد الناصر جابي" فإن مفهوم المجتمع المدني في الجزائر، ما هو إلا وسيلة استعملت لإخراج النظام السياسي الجزائري من أزمتته، و مساعدته للتخلص من شرعيته القديمة القائمة على الاشتراكية و التخطيط و الأحادية و توجيهه نحو مرجعية جديدة قائمة على الديمقراطية و اقتصاد السوق، و من وظائفه توسيع القاعدة الاجتماعية للنظام السياسي و إبعاد بعض الفئات الاجتماعية الأخرى.¹

و بذلك فإن علاقة النظام السياسي بالمجتمع المدني لم تقوم على مبدأ المشاركة السياسية، و هذا الأخير يعتبر أساس لأي علاقة صحية بين الدولة و المجتمع المدني، حيث تبنى النظام السياسي الجزائري على مشاركة محدودة، و أحيانا أخرى منعدمة لتنظيمات المجتمع المدني، و هذا تجسد في ظل انعدام لقنوات الاتصال مستقلة بين الدولة و المجتمع، فمذ الاستقلال عمل النظام السياسي على تغييب دور المجتمع المدني المعارض، الذي لا يتماشى مع توجهاته و سياساته، في حين سمح لبعض التنظيمات المشاركة في الحياة السياسية بشرط الانضمام الى خياراته السياسية.² فأغلب تنظيمات المجتمع المدني هي من موالاة السلطة، و تعمل على تدعيم شرعية النظام السياسية و استمراريته.

و يمكن القول بان العلاقة التي ترتبط بين الدولة و المجتمع المدني قائمة على الطابع البيروقراطي، حيث هناك بيروقراطية و في مقابل ذلك فاعلية قليلة، و هذا ما يظهر من خلال العمليات الادارية الكثيرة و المطولة، على غرار ضرورة تحديد مصدر التمويل، و هو ما تبينه المادة 18 من قانون 90-31 المتعلق بالجمعيات حيث تنص على انه: "يجب على الجمعيات تقديم كل المعلومات المتعلقة بعدد من المنخرطين فيها

¹ ابتسام قرقاح، مرجع سابق، ص. 67.

² Lahouari Addi, L'impasse du l'Algérie : collectivité politique et Etat en construction(Alger : ENAL, 1990), p.103.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

و كذا مصادر أموالها و وضعها المالي بصفة منتظمة الى السلطة العمومية المختصة، وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم".¹ و هذا الأمر يعتبر تدخل في تسيير التنظيمات، و يؤدي الى ضعفها و عدم استقلاليتها، و هو ما سينعكس سلبا على أداء وظائفها.

و بذلك تظهر العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني أنها لم تكون على وضع طبيعي، الذي نجده في الدول الديمقراطية، و التي تقوم فيها الدولة بحكم طبيعتها تعكس في هيئاتها الحاكمة و سياساتها أهداف و مصالح و طموحات مختلف القوى و التكوينات الاجتماعية في المجتمع، و هذا الأخير يعتبر أحد المقومات الرئيسية لشرعية و استقرار الدولة.² و بقي الكثير لتحسين العلاقة بين المجتمع المدني و الدولة في الجزائر، و هذا الأمر ضرورة قصوى ان أردنا تفعيل أكثر تنظيمات المجتمع المدني، فالعلاقة المتوازنة بين الطرفين هي أهم عامل مساهم في فاعلية هذه التنظيمات.

المطلب الثالث: الإطار القانوني المنظم لمؤسسات المجتمع المدني.

بعد ان قمعت مختلف تنظيمات المجتمع المدني أثناء فترة الحزب الواحد، و ذلك من خلال مجموعة من القوانين و القرارات التي تطرقنا إليها سابقا، وصلت منا البعض الى حد منع تأسيس الجمعيات و الأحزاب، و التي وجدت نفسها مرغمة على ممارسة نشاطاتها في سرية.

و بعد ذلك عرفت الحركة السياسية و الاجتماعية الجزائرية ازدهارا كبيرا، خاصة من حيث الحجم و القوانين التأسيسية، و في الجانب القانوني لقد تم إصدار في إطار المادة 39 من الدستور القانون 89/28 المؤرخ في 1989/12/31 و الذي يسمح بالاجتماعات و المظاهرات العمومية، و الذي عدل و تم في القانون 91-19 المؤرخ

¹ صالح سعود، مرجع سابق، ص.118.

² حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.59.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

في 1991/12/02، كما نجد المادة 53 من الدستور التي سمحت بممارسة العمل النقابي لكل المواطنين و حق الإضراب شريطة ان يكون في إطار القانون، و ان لا يمس قطاعات الدفاع و الأمن و القطاعات الحيوية للمجتمع.¹ و من هذا المنطلق تم حل جبهة الاسلامية للإنقاذ عام 1992 من طرف النظام السياسي.

كما نجد المادة 40 من دستور 1989 التي نصت على: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، و لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الاساسية و الوحدة الوطنية و السلامة الترابية و استقلال البلاد و سيادة الشعب".

و في اطار التأكيد على أهمية و مكانة المجتمع المدني جاء قانون 31-90 الصادر في 04 ديسمبر و الذي حدد كيفية انشاء و تسيير الجمعيات، و بذلك قدم ضمانات جديدة لتكريس و تشجيع العمل الجماعي في الجزائر.

و نجد كذلك دستور 1996، الذي نص من خلال المادة 41 على حرية التعبير و انشاء الجمعيات و الاجتماع مضمونة للمواطن. كما نصت المادة 43 من نفس الدستور على الحق في انشاء الجمعيات مضمون، و تشجع الدولة تطوير الحركة الجمعوية، و يحدد القانون شروط إجراءات انشاء الجمعيات.² ان هذه القوانين كلها ضمنت ممارسة الجمعيات لوظائفها بكل حرية، و لكن هذا يبقى مجرد حبر على ورق مادام ان الممارسة في ارض الواقع غير ذلك، حيث تواجه تنظيمات المجتمع المدني العديد من الضغوطات و التهديدات من السلطة، خاصة تلك المعارضة لها.

و قد بينت المادة 18 من قانون 31-90 المتعلق بالجمعيات على أنه: "يجب على الجمعيات تقديم كل المعلومات المتعلقة بعدد المنخرطين فيها و كذا مصادر

¹ محمد بوضياف، مرجع سابق، ص.51.

² صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.116.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

أموالها و وضعها المالي بصفة منتظمة الى السلطة العمومية المختصة، وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم"، و نجد كذلك المادة 10 من نفس القانون تنص على ضرورة إعلام الجمعيات والسلطات العامة على كل التعديلات التي تدخل على قانونها الاساسي، و جميع التغيرات التي تطرأ على الهيئات القيادية خلال 30 يوم الموالية للقرارات المتخذة منها.¹ و يعتبر هذا الأمر تدخل نوعا ما في عمل تنظيمات المجتمع المدني، الذي بإمكانه التأثير على أداء وظائفه.

و نجد في دستور 1996 أنه لم يسمح فقط في انشاء تنظيمات المجتمع المدني، و سن القوانين التي تحكم الحركة الجمعوية، بل أكد على ضرورة تدخل الدولة لتشجيع و ازدهار و تطوير الحركة الجمعوية، انطلاقا من كون ان هذه الاخيرة يجب أن يكون لها دور أساسي في تنشئة المواطن و توعيته و تعبئته من أجل المساهمة في إدارة شؤون الدولة، و كذلك السماح لها بإبداء رأيها في السياسة العامة و المشاركة المباشرة و الغير المباشرة في صنع السياسة الخارجية، بحيث تكون في خدمة المصلحة الوطنية للامة.²

و لكن للأسف هذا الأمر لم يتجسد، حيث أنه في أغلب الأحيان السياسة العامة هي حكر على السلطات العامة، في حين نشهد تهميش و قمع المجتمع المدني.

و مؤخرا و نتيجة لثورات العربية حاول النظام السياسي إجراء بعض الاصلاحات السياسية و الاجتماعية، على غرار إصدار القانون العضوي للأحزاب السياسية رقم 04-12 و الصادر في 2012/01/12، و الذي أسقط فيه بعض الشروط السابقة على

¹ المرجع نفسه، ص.118.

² نادية بونوة، مرجع سابق، ص.136.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

غرار الجنسية الأصلية، و كذلك عدم السماح بتأسيس حزب على أساس فئوي أي ديني أو لغوي أو عرقي أو جهوي.¹ وهذا ما سمح بتأسيس العديد من الأحزاب السياسية.

و اضافة الى ذلك قام النظام السياسي بإصدار قانون الجمعية رقم 06-12 الصادر في 12 جانفي 2012،² و التي حاول من خلالها فتح المجال أكثر للممارسة الجمعية، و لتعزيز أكثر دور الجمعيات في العملية الاجتماعية و السياسية في الجزائر.

و الأمر الملاحظ فيما يخص الإطار القانوني الذي تعمل فيه تنظيمات المجتمع المدني، هو ان الواقع القانوني لا يعكس واقع الممارسة، حيث وجدت تنظيمات المجتمع المدني العديد من العراقيل، التي حدت من أداء وظائفها في ظروف مناسبة، كما ان هناك بعض من الاحزاب السياسية و الجمعيات و النقابات التي تنتظر اعتمادها منذ سنوات، رغم توفرها لشروط دفتر التأسيس، و يبقى أسباب عدم اعتمادها لحد الآن مجهولة.

المبحث الثالث: مساهمة المجتمع المدني الجزائري في صنع السياسة العامة.

بعد ما تعرفنا عن مراحل تشكل المجتمع المدني، و أهم تنظيمات المجتمع المدني الناشطة في الساحة الوطنية، و كذلك الاطار القانوني الذي ينشط فيه، سنتطرق في هذا المبحث الى الدور الذي لعبته هذه التنظيمات في فترة الرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة، اي ابتداء من 1999 الى 2015، ففي هذا المبحث سنتعرف اكثر الى مدى فاعلية المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، و العراقيل التي تواجهه في اداء

¹ الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية، رقم 02 المؤرخة في 15 جانفي 2012، ص.11.
² المرجع نفسه، ص.33.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

وظائفه، و كذلك السبل و الحلول التي يمكن ان تنمي من فعالية المجتمع المدني الجزائري أكثر في السنوات المقبلة.

المطلب الاول: مبادرات مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

لا يمكننا إنكار دور تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، و ان كانت هذه الفعالية ضئيلة مقارنة ما نشاهده في الدول الديمقراطية. و بالإضافة الى دور الكبير الذي لعبته تنظيمات المجتمع المدني و بالأخص الأحزاب السياسية في إخماد الازمة السياسية و الامنية التي عرفتھا الجزائر في التسعينات، و هنا نتكلم بالخصوص على اهمية مؤتمر سانت ايجيدو كمرحلة لحل تلك الأزمة ومساندة و مساهمة الكثير من التنظيمات الاجتماعية و السياسة في نجاح سياسة الوئام المدني و المصالحة الوطنية.

و تظهر مشاركة تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، في فترة 1999 الى 2015، من خلال مجموعة من المبادرات التي تم اقتراحها على السلطات العمومية، و التي تم فيما بعد صياغتها و تبنيها.

و نجد منها مشاركة المواطن الجزائري في تفعيل سياسة الوئام المدني و المصالحة الوطنية، حين تم استشارة الشعب الجزائري من خلال عملية الاستفتاء، سواء على الوئام المدني و ذلك في 1999/09/16، و التي صوت الشعب لصالحها بنسبة 98% و مشاركة قدرت ب 85%، و كذلك المشاركة في الاستفتاء على المصالحة الوطنية في 2005/09/29 أين بلغت نسبة التصويت عليها 97,4 % من المشاركة، و هذه تعتبر مشاركة في صنع السياسة العامة، و حدث هذا في ظل إمكانية تمرير كل من الوئام المدني و المصالحة الوطنية على البرلمان فقط، دون اجراء استفتاء شعبي.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

و ان كانت المشاركة في الانتخابات وسيلة لتجميع مصالح المواطنين، فإن الامتناع عنها يعد وسيلة ايضا لتحقيق ذلك، فالمقاطعة الكبيرة لدى مواطني القبائل في الانتخابات التشريعية 2001 يعد تعبيراً منهم عن رفضهم للسياسات القائمة و المطالبة بتطبيق بدائل سياسية اخرى.¹ كما ان اتساع نسبة المقاطعين في الانتخابات الأخيرة في مختلف المناطق، مؤشر لرفض المواطنين لسياسات المتخذة من قبل السلطة.

و من التأثيرات الهامة للمواطن على السياسة العامة، نجد احتجاجات و اضرابات الحركة الأمازيغية في منطقة القبائل، في الربيع الأسود لسنة 2001، و التي تولت فيما بعد تنسيقية العروش قيادة الحركة و صياغة على اثرها بعض المطالب أو ما سمي بأرضية القصر، و التي تمخض عنها في الأخير دسترة اللغة الأمازيغية في الدستور الجزائري، بالإضافة الى الاستجابة لمطالب اخرى.²

و كذلك لجوء التنظيمات النسائية للمطالبة بحصول المرأة على نسبة تواجد لا تقل عن 30% في قوائم الترشيحات للانتخابات، حيث عملت هذه التنظيمات على وضع مذكرة تتضمن عدة اقتراحات للوصول الى تمثيل عادل للمرأة على مستوى المؤسسات السياسية، و بعد ذلك تم إرسال نسخ من هذه المذكرة الى المسؤولين السياسيين، و على رأسهم رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و وزير الخارجية و رئيس الأمة و المجلس الشعبي الوطني، و من هذه الاقتراحات نجد ضرورة تعديل المادة 51 من الدستور التي جاء فيها: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون و القانون الانتخابي و قانون الاحزاب"، و كذلك اقتراح آخر يمنح تشجيعاً مالياً للأحزاب السياسية التي تتبنى النساء في قوائمها

¹ عزيزة ضميري، الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر (رسالة ماجستير: التنظيمات السياسية و الادارية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2008)، صص 122-123.
² سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع سابق، ص. 259.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

بنسبة لا تقل عن 30% ، و غير ذلك من الاقتراحات التي تهدف الى تحسين تمثيل المرأة،¹ و هو ما تم ما تفعيله من خلال تكريس مبدأ الكوتا الذي يمنح ما نسبته 30% من التمثيل في كل المجالس النيابية للمرأة الجزائرية.

و كذلك الدور الذي لعبته النقابات الوطنية المستقلة لكل من المجلس الوطني لأساتذة التعليم الثانوي و التقني "كناست" و الاتحاد الوطني لعمال التربية و التكوين "لونبياف" و النقابة الوطنية لأساتذة التعليم الثانوي و التقني "سناست" في صدور المرسوم رقم 10-78 حول النظام التعويضي أي المنح و العلاوات لعمال قطاع التربية، حيث رفعت هذه النقابات مجموعة من المطالب حول ذلك منذ 2003، و تم الاستجابة لها في عام 2010.

اضافة الى الدور الكبير الذي لعبته نقابة الاتحاد العام للعمال الجزائريين في تعديل سياسة الأجور بالرفع من قيمة الأجر الأدنى المضمون الى 12 ألف دينار جزائري في 2007 بعدما كان 10 آلاف دينار جزائري، و بعد ذلك رفعه مؤخرا الى 18 ألف دينار جزائري كما ساهمت احتجاجات المواطنين بسبب غلاء الاسعار في 2011، الى احداث الكثير من التغييرات على مستوى العديد من السياسات كتعليق الضريبة على المواد الغذائية الأساسية كالزيت و السكر لمدة ثماني أشهر، و رفع حالة الطوارئ، و البدء في اصلاحات سياسية مست قانون الأحزاب السياسية و الانتخابات والاعلام و المرأة.² و كذلك تزايد دور بعض التنظيمات على غرار منتدى رجال الاعمال الذي أصبح يحدد بعض السياسات، خاصة منها الاقتصادية على شكل ما يلائمه، و لو أنه يمثل نوع ما دعامة أساسية للنظام السياسي الحالي.

¹ ناصر جابي، مرجع سابق.

² سالمة ليمام، سمير بارة، مرجع ساق، ص.260.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

كما ساهم التحالف الرئاسي الذي كونه كل من حزب جبهة التحرير الوطني التجمع الوطني الديمقراطي و حركة مجتمع السلم، الذي كان يمثل القوة الحزبية في البرلمان بين 2002 و 2007 بإنجاح سياسة المصالحة لتحقيق الأمن في البلاد، تأييد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة على تعديل القانون الاساسي لتكريس الأمازيغية كلغة وطنية و ذلك لحل أزمة القبائل، و كذلك تأييد التعديل الدستوري في 12 نوفمبر 2008 من خلال تعديل المادة 74 من الدستور، و بذلك السماح للرئيس الترشح لأكثر من عهدة.¹ في حين ان تأثير المعارضة الحزبية في عملية صنع السياسة العامة يبقى ضعيف، و منعدم في بعض الاحيان.

و مؤخرا فقط تم الاعتماد على الحوار بين الاعيان و السلطة في غرداية من اجل حل الازمة عرفت هذه المنطقة ، و نفس الامر حدث في عين صالح اثناء ازمة الغاز الصخري، حيث تم اجراء العديد من اللقاءات بين اعيان عين صالح و السلطات العمومية لإيجاد حل لهذه الازمة

و رغم هذه المبادرات التي تم اقتراحها من المجتمع المدني، إلا ان دورها في صنع السياسة العامة يبقى قليل و غير كاف، مقارنة ما نراه في الدول الديمقراطية، فنجد مثلا عدم استشارة الشعب الجزائري حول التعديلات الدستورية 2001 و 2008 و هو إجحاف في حقهم و في حق الممارسة الديمقراطية.

و تظل محاولة تنظيمات المجتمع المدني في التأثير على عملية صنع السياسة العامة، غير متاح الى حد الان، مادام انه حتى في البرلمان الجزائري لا يحق للمواطن أو تنظيمات المجتمع المدني المشاركة في اعداد القوانين، لان البرلمان بغرفتيه لا يتضمن لا في قانونه الداخلي و لا قانونه العضوي إمكانية مشاركة التنظيمات في

¹ نفس المرجع، 256.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

أعماله.¹ و هذا ما يجعل من دور تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة غير فعالة، خاصة مع علمنا للدور الكبير للبرلمان في تقرير السياسات العامة، و بذلك مادام لم يستطيع المجتمع المدني الحصول على تمثيل في البرلمان بشكل الكافي، لا يمكننا انتظار تنامي و تصاعد دوره و فاعليته.

و نظرا لنقص فاعلية تنظيمات المجتمع المدني في التأثير على السياسة العامة، تحولت معظم هذه التنظيمات الى ما تسميه وزارة الداخلية بالقضايا المهنية، على غرار جمعية الاحياء، و الاهتمامات الرياضية و الدينية و المسائل الثقافية و كذلك القضايا الاجتماعية كالصحة، المعاقون، الشغل...أي الميادين التي اصبحت الدولة لا تعطيها اهتمام كبير.²

المطلب الثاني: عوائق مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

تعود عدم فاعلية تنظيمات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة الى مجموعة من العراقيل التي تواجهه، سواء تعلق الامر بتسييره الداخلي، أو علاقته بالنظام السياسي القائم. و يمكن تلخيص هذه العراقيل فيما يلي:

- العراقيل البيروقراطية: فالجهات الرسمية تتماطل في إجراءات التسجيل و الاعتماد، حيث هناك نقابات أو أحزاب سياسية أو جمعيات تنتظر إعتماها منذ سنوات، رغم ان القانون حدد فترة 60 يوم لدراسة ملف التأسيس، وبعد ذلك يتم الترخيص ان استوفيت كامل الشروط، و لكن هذا غائب في ارض الواقع.

- الإمكانيات المادية و المالية: فالعديد من الجمعيات توقفت عن العمل، ناتجة للظروف المادية التي تعمل فيها، في حين نجد جمعيات اخرى تملك مقرات و ظروف

¹ ناصر جابي، مرجع سابق.

² نفس المرجع.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

عمل مريحة و أجهزة متطورة، خاصة مع العلم ان الموارد المالية تلعب دور كبير في المساهمة في أداء جيد لوظائف التنظيمات.

- الظروف السياسية الصعبة: فعدم الاستقرار السياسي و الأمني يهدد العمل الجماعي و يحول دون نشاط بعض الجمعيات، فقد جمدت الكثير من التنظيمات عملها، أثناء الأزمة الأمنية في التسعينات نظرا لصعوبة العمل، و كذلك لكثرة التهديدات على بعض من التنظيمات.

- غياب الوعي بحقيقة العمل الجماعي و انتهازية بعض الاشخاص: فنجد ان بعض الشروط المؤسسة للجمعيات، سمحت للعديد من الانتهازيين بالاستفادة من هذه الشروط، للحصول على مقرات و أموال، و بمجرد نفاذ هذه الإمكانيات تحل جمعياتها، كما ان هناك تنظيمات مرتبطة بشكل كبير بمؤسستها، تذهب بذهاب مؤسستها، و هذا عكس مثلا الجمعيات الطلابية و التربوية التي تستمر في العمل رغم تعاقب الدفعات الطلابية.¹

- غياب الحس المدني، فنجاح المجتمع المدني يتطلب وجود هذه الصفة لدى أعضائها، و ضرورة ترسيخها بين مختلف فئات المجتمع، و هذا الامر لا يتم بطريقة الية و انما يحتاج الى مجهودات واعية تسعى لتحريك هذه القيم و المحافظة عليها.²

- تهميش المجتمع المدني، رغم ما نراه من تشجيع في الخطابات الرسمية لمؤسسات المجتمع المدني باعتباره قاعدة ضرورية للبناء الديمقراطي، إلا ان الواقع يثبت عكس ذلك، حيث تعتمد المؤسسات الحكومية في استبعاد تنظيمات المجتمع المدني في العديد من مناقشاتها و قراراتها الهامة المرتبطة بصنع السياسة العامة.

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.351.

² المرجع نفسه، ص.132.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

- ظاهرة اللامبالاة السائدة لدى فئات المجتمع، حيث أصبح الفرد الجزائري غير مكترث بالقضايا السياسية و لا حتى المشاركة فيها، و هذا الأمر راجع الى بعض الأسباب على غرار عدم القدرة على تجنيد العنصر المتطوع في الحركة الجمعوية، عدم الثقة في كل ما يرمز الى الدولة، و بالأخص الجمعيات و الأحزاب السياسية التي لا تظهر إلا في المناسبات، و كذلك غياب الإعلام الذي من شأنه إبراز دور هذه التنظيمات، و أخيرا تبني معظم الجمعيات لأفكار و قضايا غريبة عن المجتمع الجزائري، بدل العمل على الاخذ بكل ما يخدم المصلحة الوطنية، و عدم وضوح برامج و أهداف تنظيمات المجتمع المدني.¹

- الفجوة الموجودة بين النظام الحاكم و المعارضة، و التي تؤكد غياب أو ضعف الحوار بين الطرفين، فضلا عن غلبة طابع التوتر و التأزم في العلاقة بينهما، وهذا ما جعل تتسع الهوة بين الطرفين والذي أدى الى غياب الاتصال بينهما.

- تدخلات الدولة بأساليب قانونية و إدارية في شؤون النقابات المهنية بهدف فرض سيطرتها على هذه النقابات، و الحد من نشاطها السياسي و تقليص دور بعض القوى الاجتماعية و السياسية، و هو الأمر الذي ادى في نهاية المطاف الى طمس و قمع العمل النقابي، و الاكثر من ذلك خلق توترات و صراعات بين الدولة و النقابات.²

- ان الثقافة السياسية السائدة في المجتمع المدني في حد ذاتها، تنتكر لدور المجتمع المدني و تدفع للسلطة من التشكيك في بعض أنشطته، و بذلك تقوم بإبعاده بكونه مصدر تهديد للنظام الحاكم.

¹ عمر مرزوقي، المجتمع المدني و التحول الديمقراطي في الجزائر: اشكالية الدور، الساعة: 20:00. http://www.caus.org.lb/PDF/EmagazineArticles/mustaqbal_432_marzouki_omar.pdf (2016/05/10) على

² حسنين توفيق ابراهيم، مرجع سابق، ص.191.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

- عدم تفاعل تنظيمات المجتمع المدني مع محيطها الداخلي و الخارجي، بالإضافة الى تقاعس هذه التنظيمات عن التنسيق فيما بينها، و الدخول في مفاوضات مستمرة من أجل تقوية المشاركة في الحياة العامة و الدفاع عن استقلال العمل الأهلي في مواجهة تسلط الدولة و احتكار النخبة الحاكمة عملية صنع القرارات و القوانين.

- ضعف التنظيم و غياب الاحترافية لدى الناشطين في تنظيمات المجتمع المدني، مما يجعلها غير قادرة على مواجهة المشكلات و الاضطلاع بالمهام الموكلة اليها.¹

- غياب الشفافية و الديمقراطية في التسيير، حيث تعاني أغلب تنظيمات المجتمع المدني من مشاكل تسيير، تؤدي في الكثير من الأحيان الى انشقاقات التي تنتهي الى زوال هذه التنظيمات أو تجميد عملها.

- الانفرادية في إتخاذ القرار نتيجة لسيطرة الزعامات القيادية و عدم فتح المجال للمشاركة، وهي صفة جل تنظيمات المجتمع المدني الجزائري.²

كل هذه العوامل مجتمعة ساهمت بشكل كبير في جعل الساحة الوطنية أرضية غير ملائمة للممارسة الاجتماعية و السياسية الحرة والديمقراطية، وهذا ما أعاق تنظيمات المجتمع المدني في المشاركة بفاعلية في عملية صنع السياسة العامة.

المطلب الثالث: سبل تفعيل دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة.

بعد ما استشفنا نقص فاعلية المجتمع المدني الجزائري في عملية صنع السياسة العامة، و كذلك أهم العراقيل التي كرس عدم فعاليته، تطرح أسئلة حول سبل تحسين و تعزيز فاعلية هذه التنظيمات مستقبلا، و لتغطية هذه العراقيل قام بعض المختصين في

¹ صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.190.

² عمر مرزوقي، مرجع سابق.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

هذا الشأن في وضع مجموعة من الحلول لتفعيل مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، و بذلك تهيئة ظروف تساعد هذه التنظيمات لأداء وظائفها على أكمل وجه، حيث نجد ان المجتمع المدني لا يمكنه ان يشغل الا في مجتمع ديمقراطي يحترم حقوق الانسان و تكريسها على جميع الأصعدة و المستويات، كما ان المجتمع المدني من حيث المبدأ هو نسيج من العلاقات التي تقوم بين أفراد من جهة، و بينهم و بين الدولة من جهة اخرى ، و هذا العلاقات تقوم على تبادل المصالح و التعاقد و التفاهم و الاختلاف و الحقوق و الواجبات و المسؤوليات، و هذا النسيج من العلاقات لا يتجسد إلا من خلال مؤسسات طوعية و اجتماعية و اقتصادية و ثقافية و حقوقية،¹ و من اهم هذه الحلول نجد ما يلي:

1- من جانب الإطار القانوني:

يعتبر الجانب القانوني عامل مهم في فاعلية المجتمع المدني، و لذل يتطلب تحسين هذا الجانب، و ذلك يتطلب تحسين العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني، من خلال تكريس الحريات المدنية و السياسية كحرية التعبير و احترام حق حرية التجمع السلمي و حق تكوين الجمعيات، و كذلك العمل على ازالة العوائق التي تقف في وجه تطور و نمو المجتمع المدني، كقوانين الطوارئ و القوانين التي تعيق تأسيس منظمات المجتمع المدني، و وضع الآليات اللازمة لإشراك المجتمع المدني في عملية صنع القرار السياسي.²

و إعادة صياغة العلاقة بين المجتمع المدني و الدولة يعتمد بالأساس على تكريس كذلك مبدأ المواطنة و سيادة القانون و دولة المؤسسات التي تقوم على تحقيق العدالة

¹ جميل حمداوي، المجتمع المدني اساس التنمية البشرية،

² صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.272. http://www.diwanalarab.com/spip.php?page=article&id_article=11595 (2016/05/03 على الساعة: 18:00)

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

في توزيع اعباء التنمية و عوائدها و تقليص التبعية نحو الخارج، و هذه الامور تسمح في عملية اصلاح الدولة و دعم دور الدولة لتصبح العلاقة بينهما محكومة بإطار قانوني يحقق نوعا من التوازن.¹ و يعتبر الإطار القانوني الذي ينشط فيه المجتمع المدني عامل مهم في فعاليته، و المجتمع المدني الفعال هو الذي يجد هذه القواعد القانونية مكرسة على أرض الواقع و هنا نتكلم بالأساس على ما يلي:²

- وجود دستور مستفتى عليه شعبيا، و يقر بالتعددية الحزبية، و حرية تكوين الهيئات و المنظمات السياسية و النقابية و الاجتماعية و الثقافية، و هذا الدستور يتكفل بحماية الديمقراطية و الحريات و حقوق الانسان و الفصل بين السلطات.

- وجود القواعد القانونية التي تنظم تكوين مؤسسات المجتمع المدني، و ضرورة احترام هذه القوانين.

- احترام النظام القضائي و العمل على استقلاله لحماية الشرعية الدستورية و الحريات العامة.

- وجود قوانين تحول دون انتهاك الحريات، أو حل السلطة التشريعية الغير المبرر، او دوام العمل بالقوانين الاستثنائية أو التهديد بها.

2- من جانب الإطار السياسي:

ان هذا الإطار يسمح بتطوير المجتمع المدني و تفعيله، حيث يقوم بتوفير لهذه القوى الاجتماعية حرية التعبير عن مصالحها و آرائها بطريقة سلمية و منظمة، على أساس التعدد السياسي و الفكري و حرية اقامة التنظيمات و المؤسسات السياسية و

¹ احمد شكر الصبيحي، مرجع سابق، ص. 197.

² فؤاد عبد الله ثناء، اليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط. 1، 1997)، ص. 294.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية، و احترام مبدأ التداول على السلطة و توفير ضمانات الحريات و حقوق الانسان، و كلما قويت و دعمت قوى المجتمع المدني يساهم ذلك في تثبيت الديمقراطية كنظام للحكم، خاصة ان المجتمع المدني هو بمثابة الارضية التي تركز عليها الصيغة الديمقراطية بقيمتها و مؤسساتها و علاقاتها. فالمجتمع المدني و الديمقراطية أمرين يجب ان يفترض أحدهما الآخر، فكما تراجعت الديمقراطية تراجع المجتمع المدني و اصبح أقل مدنية، و في غياب هذا الأخير نجد أنفسنا أمام ديمقراطية عاجزة عن تطوير الدولة و تعميق وعي المواطن.¹

اضافة الى ضرورة تعزيز قدرات مؤسسات المجتمع المدني من خلال رفع مستوى أداء اعضاءها، بالتدريب و الاستفادة من التجارب المقدمة في هذا المجال، و كذلك دعم المؤسسات التي تنشأ في ظروف صعبة، و ضمان استقلالية هذه المؤسسات في ممارسة عملها، اضافة الى احترام تنوع هذه المؤسسات و تعزيز هياكل الحوار و وسائل الاعلام لتبادل الخبرات وتعزيز روح التضامن داخل هذه التنظيمات.² و تمكين هذه المؤسسات لإجراء اصلاحات داخلها لتمكينها من التغلب على مشكل التداول على القيادة و ايجاد برامج هادفة و فعالة، و ضرورة اطلاق المبادرات و التوجهات المستقلة لهذه المؤسسات.³ فلا يمكن ان يتم تعزيز دور المجتمع المدني دون تحسين التسيير الداخلي لهذه التنظيمات و مأسستها من اجل التكيف مع الظروف المحيطة به.

3- من جانب الإطار الاقتصادي و الاجتماعي:

ضرورة توفير درجة من التطور الاقتصادي و الاجتماعي، كأساس لابد منه لتوليد مجتمع مدني ناجح، شريطة ان يكون هذا التطور الاقتصادي يعطي دور اكبر

¹ عبد المجيد دعاء ابراهيم، مرجع سابق، ص.161.

² صالح سعود و اخرون، مرجع سابق، ص.272.

³ المرجع نفسه، ص.196.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

للقطاع الخاص، و ان تكون مبادرات تنظيمات المجتمع المدني تتم في استقلالية عن الدولة، و بذلك يبقى دور الدولة تنظيم القطاع الخاص و القيام بالمشاريع التي يعجز عنها القطاع الخاص.¹

و كذلك بلورة إطار عام للمفاهيم التنموية تنبثق عنه سياسات عامة في القطاعات التنموية المختلفة، كقطاع التعليم، الصحة و الرفاه الاجتماعي، و كذلك ضرورة تعزيز التعاون، التنسيق و التشاور بين مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص من خلال وضع استراتيجية، تضمن أسس التعاون والتنسيق و تبادل الخبرات فيما بينها لتحقيق المصالح و المنفعة الجماعية.²

اضافة الى العمل على تربية و تنشئة الفرد على السلوك الديمقراطي و الجمعي، و هذه هي مسؤولية الجميع، و بالخصوص الأسرة و المدرسة، و ذلك بترسخ قيم الاحترام والنقد و الحوار السلمي بدل العنف، و هذا يبدأ مع الطفل في المدرسة بضرورة منحه فرصة المشاركة و ابداء آراءه و اقتراحاته.

4- من جانب الإطار الثقافي:

تعتبر الثقافة السائدة في المجتمع عامل مهم يؤثر في مدى فعالية المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، و في هذا الإطار يستحسن نشر و ترسيخ بعض القيم في عقول المواطنين، على غرار الحرية، المشاركة، المواطنة و الانتماء التي تساهم بشكل كبير في بعث ملامح النهضة و الفعالية في نشاطات المجتمع المدني.³ ففي ظل

¹ فؤاد عبد الله ثناء، مرجع سابق، ص. 296.

² ابتسام قرقاح، مرجع سابق، ص. 156-157.

³ فؤاد عبد الله ثناء، مرجع سابق، ص. 297.

الفصل الثالث: تأثير المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بين 1999-2015.

الثقافة الأبوية و الثقافة الخاضعة لا يمكن المشاركة في عملية صنع السياسة العامة، و هذا ما تعاني منه الكثير من الدول الافريقية و العربية.

و يبقى انه من غير الممكن ترسيخ الديمقراطية على أرض الواقع، إلا في ظل ثقافة قائمة على المساواة و حرية العمل السياسي لمختلف التنظيمات، كما ان تنظيمات المجتمع المدني لا يمكن أن تكون فاعل هام في اطار ترسيخ الديمقراطية، في ظل غياب إطار ثقافي قائم على قيم الحرية، المساواة، المشاركة، الانتماء و المواطنة...¹ اضافة الى ضرورة التخفيف من المشاكل الاجتماعية اليومية كمشكلة البطالة و السكن و المخدرات، فهذه المشاكل تأتي في مقدمة اهتمامات الفرد بدل الانخراط في الجمعيات. و تعتبر هذه الآليات من أهم السبل المقترحة لتفعيل أكثر المجتمع المدني للمشاركة في عملية صنع السياسة العامة، و بتجسيد هذه الحلول يمكن الوصول الى مجتمع مدني فعال يشارك في الحياة السياسية للبلاد، و ينمي دولة القانون، التي تركز لمكانة أفضل للمجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة.

¹ احمد شكر الصبيحي، مرجع سابق، ص.227.

الخاتمة

الخاتمة

لقد عرفت تنظيمات المجتمع المدني في العقود الأخيرة نشاط و فعالية كبيرة، و قد وصلت الى حد ان أصبحت شريك رئيسي الى جانب الدولة، فنجد ان أغلب الدول الديمقراطية قطعت شوطا كبير فيما يخص تفعيل علاقة تبادل بين الدولة و المجتمع المدني، هذا ما جعل عملية صنع السياسة العامة في هذه الدول تصاغ و تنفذ بتفاعل بين المؤسسات الرسمية و المؤسسات الغير الرسمية على رأسها المجتمع المدني، حيث هناك علاقة تكاملية بين المجتمع المدني و النظام السياسي، حيث كلما زاد التفاعل و الاعتماد المتبادل بينهما زادت نسبة نجاح السياسات المتخذة.

فيما تعرف الدول التي عرفت فيها الديمقراطية العديد من العقبات ضعف أو غياب لدور تنظيمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة، على غرار الدول العربية، و على رأسها الجزائر، و هذا ما اثر سلبيا على مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، حيث أغيب عن المشاركة و المبادرة السياسية.

و من أسباب غياب فاعلية المجتمع المدني نجد ان تجاوب النظام السياسي مع التغييرات السياسية و الاجتماعية لمطالب فئات المجتمع بإجراء الاصلاحات السياسية و الاجتماعية لم يكن في الواقع انفتاحا على تنظيمات المجتمع المدني بقدر ما هو تكتيك من قبل السلطة لإرضاء و اسكات المواطنين و المطالب الديمقراطية المفروضة من البيئة الخارجية.

فحتى و ان أقر دستور 1989 بالتعددية السياسية، و الذي سمح بتأسيس تنظيمات المجتمع المدني، فإن هذه الأخيرة واجهت صعوبات كبيرة في ممارسة نشاطاتها، خاصة في ظل العلاقة القائمة بين الدولة و المجتمع المدني، أين شاهدنا غياب تام للاعتماد المتبادل و التفاعل و الحوار بين الطرفين.

كما ان القوانين التي تم اصدارها بخصوص تنظيمات المجتمع المدني هي مجرد حبر على ورق، حيث هناك عوائق قانونية تواجه تنظيمات المجتمع المدني في ممارسة وظائفها.

و اضافة الى ضعف دور تنظيمات المجتمع المدني في التأثير على السياسة العامة، نجد ان هناك تنظيمات تابعة و مؤيدة لبرنامج النظام السياسي، و يحدث هذا في ظل التهديدات و الضغوطات المفروضة من النظام السياسي على هذه التنظيمات.

و لذلك من المستبعد حاليا الكلام في الجزائر ان السياسة العامة هي تفاعل بين المجتمع المدني و السلطة، فماعدا بعض المبادرات القليلة التي نجد فيها مساهمة لتنظيمات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، نجد ان أغلب السياسات العامة المتخذة ماهي إلا صنع من دوائر المؤسسات الرسمية، على غرار السلطات الثلاثة و كذلك المؤسسة العسكرية.

و يعتبر تصاعد حجم تنظيمات المجتمع المدني في الجزائر من حيث عدد التنظيمات، مؤشر لا يمكن ان نأخذه في عين الاعتبار، فيما يخص فعالية هذه التنظيمات في التأثير على السياسة العامة، و يحدث هذا خاصة في ظل الشرح الموجود بين هذه التنظيمات و المجتمع.

و يرجع ضعف تأثير تنظيمات المجتمع المدني في العملية السياسية في الجزائر الى بعض العراقيل التي تواجه هذه التنظيمات، فهناك عراقيل مرتبطة بهذه التنظيمات في حد ذاتها، و من أهمها نقص الخبرة و سوء التسيير و عدم القدرة على التكيف على مستوى البيئة المحيطة بها، اضافة الى عراقيل تخص بمصادر تمويل و غياب الوعي بحقيقة العمل الجماعي و غياب الحس الوطني لدى المواطنين. كما ان طبيعة العلاقة التي تربط المجتمع المدني بالنظام السياسي، عامل آخر اثر بشكل سلبي على

فعالية هذه التنظيمات، حيث تخضع هذه الأخيرة للهيمنة و سيطرة النظام السياسي، بل في بعض الأحيان تصل الى حد القمع و التجميد.

و لتحسين و تعزيز فاعلية المجتمع المدني في صنع السياسة العامة، يتطلب الأمر وضع بعض السبل و الآليات سواء القانونية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، على غرار تكريس دولة القانون و المؤسسات التي تضمن استقلالية المجتمع المدني، اضافة الى ضرورة تدعيم المسار الديمقراطي لما له من أهمية على المجتمع المدني، كذلك اشراك فواعل أخرى الى جانب تنظيمات المجتمع المدني كالقطاع الخاص، دون ان ننسى العمل على ترسيخ قيم الانتماء و الحرية و المواطنة و كذلك ترسيخ ثقافة المشاركة و المبادرة في الحياة السياسية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية

المصادر الرسمية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 02 المؤرخة في 12 جانفي 2012.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 23 فيفري 1989.

المعاجم و الموسوعات:

1. الجاسور، ناظم. موسوعة المصطلحات السياسية و الفلسفية و الدولية. عمان: دار النهضة، ط.1، 2008.
2. الجاسور، ناظم. موسوعة علم السياسة. عمان: دار مجدلاوي، ط.1، 2009.

الكتب:

1. اندرسون، جيمس. صنع السياسات العامة. ترجمة: عامر الكبيسي. عمان: دار المسيرة، ط.1، 1999.
2. بشارة، عزمي. المجتمع المدني دراسة نقدية اشارة الى المجتمع المدني العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 1998.
3. بوضياف، محمد. الاحزاب السياسية و منظمات المجتمع المدني في الجزائر. الجزائر: دار المجد للنشر و التوزيع، ط.1، 2010.
4. توفيق ابراهيم، حسنين. النظم السياسية العربية و الاتجاهات الحديثة في دراستها. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
5. الجنحاني، الحبيب. المجتمع المدني و التحول الديمقراطي في الوطن العربي. عمان: دار جرير للنشر، ط.1.
6. الحجازي، احمد اعلي. المجتمع المدني و التنمية. القاهرة: مصر العربية للنشر و التوزيع، ط.1، 2013.
7. الخزرجي، ثامر. النظم السياسية الحديثة و السياسة العامة. عمان: دار مجدلاوي، ط.1، 2004.

8. خليل، حسين. السياسات العامة في الدول النامية. بيروت: دار المنهل اللبناني، ط.1، 2008.
9. دعاء ابراهيم، عبد المجيد. دور مؤسسات و جمعيات المجتمع المدني في مراقبة العملية الانتخابية. القاهرة: دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، ط.1، 2015.
10. رفاعي ندا، صفاء علي. المجتمع المدني و مستقبل التنمية الجمعيات الاهلية نموذجا. الاسكندرية : دار الوفاء لدنيا الطباعة و النشر، ط.1، 2013.
11. زين الدين، بلال امين. منظمات المجتمع المدني في الدول العربية. الاسكندرية: دار الفكر العربي الجامعي، ط.1، 2014.
12. زين العابدين، محمد. مؤسسات المجتمع المدني الواقع و الطموح. عمان: دار عالم الثقافة للنشر و التوزيع، ط.1، 2011.
13. سعود، صالح و اخرون. المجتمع المدني و التطور السياسي بالمنطقة المغاربية. عمان: دار عالم الثقافة للنشر و التوزيع، ط.1، 2011.
14. الصبيحي، احمد شكر. مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي. بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 2000 .
15. عبد الله، ثناء فؤاد. اليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.2، 2004.
16. العكش، محمد احمد. مؤسسات المجتمع المدني و التحول الديمقراطي. عمان: دار النشر و مكتبة الحامد للنشر و التوزيع، ط.1، 2012.
17. الغويل سليمان صالح. ديمقراطية الاحزاب السياسية و الجماعات الضاغطة دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة. بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، ط.1، 2003.
18. الغيلاني، محمد. المجتمع المدني حججه مفارقاته و مصانره هل سيتم الاحتفاظ به؟. لبنان: دار الهادي للطباعة و النشر و التوزيع، ط.1، 2004.
19. الفالح، متروك. المجتمع و الديمقراطية و الدولة في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000.
20. الفهداوي، خليفة فهمي. السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل. عمان: دار المسيرة، ط.1، 2001.
21. فيلاي، صالح. ايدولوجية الحركة الوطنية الجزائرية في الازمة الجزائرية الخلفيات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية. سلسلة كتب المستقبل العربي، بيروت: مركز الدراسات العربية، ط.2، 1999.

22. الكبيسي، عامر خضير. السياسة العامة مدخل لتطوير اداء الحكومات، القاهرة: اصدارات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008.
23. ليمام، سالمة، بارة، سليم. صنع السياسة العامة دراسة في المفاهيم و المنهجية و البيئة. عمان: دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، ط.1، 2004.
24. مشروب، ابراهيم. المؤسسات السياسية و الاجتماعية في الدولة المعاصرة. بيروت: دار المنهل اللبناني للطباعة و النشر، ط.2، 2004.
25. الموند، غابريال، بول، بنجهام. السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر. ترجمة: هشام عبد الله، عمان: دار الاهلية للنشر و التوزيع، ط.1، 1998.
26. نجيب العزاوي، وصال. مبادئ السياسة العامة. عمان: دار اسامة للنشر و التوزيع، ط.1، 2003.
27. يحي، وناس. المجتمع المدني و حماية البيئة: دور الجمعيات و المنظمات الغير الحكومية و النقابات. وهران: دار الغرب للنشر و التوزيع، 2003.

الرسائل الجامعية:

- 1- بولافة، حدة. واقع المجتمع المدني الجزائري ابان الفترة الاستعمارية و بعد الاستقلال. رسالة ماجستير: السياسات العامة و الحكومات المقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011.
- 2- بونوة، نادية. دور المجتمع المدني في صنع و تنفيذ و تقييم السياسة العامة: دراسة حالة الجزائر بين 1989- 2009، رسالة ماجستير، السياسات عامة و الحكومات مقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010.
- 3- ضميري، عزيزة. الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر. رسالة ماجستير: التنظيمات السياسية و الادارية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2008.
- 4- عبد اللاوي، عبد السلام. دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر. رسالة ماجستير: ادارة الجماعات المحلية و الاقليمية، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012.
- 5- قرقاح، ابتسام. دور الفواعل غي الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989- 2009. رسالة ماجستير: السياسات العامة و الحكومات المقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011.

المواقع الالكترونية:

1. المركز الدولي لقوانين المجتمع المدني. نماذج لتعزيز التعاون بين المجتمع المدني و السلطات العامة.
http://www.icnl.org/programs/mena/Arabic_Files/Models%20to%20Promote%20Arabic.pdf_e%20Cooperation-
2. خليل، حسين. المؤسسات الرسمية و الاهلية و عملية صنع السياسة العامة.
http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html
3. عمر مرزوقي، المجتمع المدني و التحول الديمقراطي في الجزائر: اشكالية الدور.
http://www.caus.org.lb/PDF/EmagazineArticles/mustaqbal_432_marzouki_o_mar.pdf
4. جابي، ناصر. العلاقات بين البرلمان و المجتمع المدني.
<http://30dz.justgoo.com/t180-topic>
5. صالح، نغم محمد، مجتمع مدني او مجتمع اهلي.
<http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=25966>
6. حمداوي، جميل. المجتمع المدني اساس في التنمية البشرية في العالم العربي.
http://www.diwanalarab.com/spip.php?page=article&id_article=11595

المراجع باللغة الفرنسية:

الكتب:

1. ADDI LAHOUARI, **L'impasse de l'Algérie: collectivité politique et Etat en construction**, Alger : ENAL, 1990.
2. TAIB ESSAID, **Associations et société civile en Algérie**, Alger, office des publications universitaires, 2014.