توزيع السلطة من منظور السياسات العامة التشاركية

أ/ عقاقبة عبد العزيز -أ/ مسعود البلي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الحاج لخضر -باتنة

ملخص

يتصل حقل السياسات العامة نظرياً وعملياً بعلم السياسة، على اعتبار أنها هي نتاج عمل الأجهزة السياسية المختلفة، المشكّلة للنظام السياسي كالبرلمان، الأحزاب، الجماعات الضاغطة، النخب، وسائل الإعلام، المواطن، مراكز البحوث...الخ، هذه الفواعللازال يكتنف عملها الكثير من الغموض.

تحاول هذه الورقة البحثية معالجة موضوع السياسات العامة التشاركية؛ باعتبار أنها عملية تفاعل بين مختلف القوى المشكلة للمجتمع، فضلا عن أن صناعة السياسات العامة في الوقت الحالي ليست مجرد معالجة للمشاكل الاجتماعية المترتبة عن قيام أو عدم قيام الحكومة بأدوارها فقط، وإنما إحدى غاياتها الأخرى هي ضمان استقرارواستمرارية مؤسسات النظام ككل، وتحقيق التنمية بمختلف أبعادها عبر توزيع أكثر توازنا للسلطات.

تعتبر السياسات العامة القائمة علىثقافة المشاركة النمط الأكثر نجاحا؛ كونها تمكّن الفواعل الأخرى من غير الدولة منننقل العملية السياسية إلى مستوى العمل المؤسسي. كما أن تغيير القيم السائدة في اتجاه تكريس قيم الحكم الراشد في الدول النامية يساهم في تحقيق أهداف التنمية، كهدف وأولوية للسياسات العامة.

Résumé :

Le champ des politiques publiques est lié théoriquement et pratiquement à la science politique, au motif que les politiques publiques sont le produit du travail des différents organes politiques qui forment le système politique comme le Parlement, les partis politiques, les lobbyistes, les élites, les médias, le citoyen, les centres de recherche... etc. L'ambiguïté fait partie du travail de ces partis.

Cet article tente d'aborder des questions importantes pertinents aux politiques participatives, comme c'est l'interaction entre les différentes forces qui forment la communauté, ainsi que l'élaboration des politiques publiques au temps actuel n'est pas seulement le traitement des problèmes

sociaux découlés de la création، ou de l'échec des rôles du gouvernement, mais c'est de maintenir et d'assurer la stabilité et la continuité des institutions du système dans son ensemble, et le développement de diverses dimensions à travers une répartition plus équilibrée des pouvoirs.

La culture de la participation est considérée comme le type le plus réussi des politiques publiques; car elle permet à d'autres acteurs à part l'Etat de la transition du processus politique au niveau institutionnel. Ainsi que le changement des valeurs dominantes dans le sens de consacrer les valeurs de la bonne gouvernance dans les pays en développement contribuent à la réalisation des objectifs de développement.

.مقدمة:

إن مفهوم دور الدولة كفاعل أساسي ومهيمن في صنع السياسة العامة، وتلبية إحتياجات مجتمعاتها عن طريق برامج ومشاريع عامةقد تغير. فالدولة التي كانت أهم حقيقة سياسية في قوتها المادية والمعنوية، بدخولها كافة مجالات الحياة.كالإهتمام بالشؤون العامة وتوزيع الموارد، لم تعد كذلك، الأمر الذي استوجب فهم طبيعة تلك الأدوار من جديد وصولاً إلى التعرف على دورة صنع السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها وتحليلها وأهم الأطراف المشاركة فيها.

لقد تم مراجعة هذا المفهوم من طرف علماء السياسة في القرن العشرين ومن بينهم **أوف كلاوس**OFKlausضمن دراسته التي صدرت عام 1998 تحت عنوان "**الاقتصاد السياسي من منظور علم الاجتماع**" والذي يؤكد فيهاأن كل نظام سياسي يضم بين جنباته جماعات متعددة ومتباينة تدخل معا في شبكة معقدة من التفاعلات التعاونية أو التصارعية، حيث تأتي السياسات العامة محصلة للتفاعل بين تلك الجماعات...الخ.[1]

إن التركيز سيكون حول إبراز أهمية مشاركة الجماعات(الفواعل) وعدم تهميشها لما لها من دور أجابي في مجمل التفاعلات التي تشهدها الأنظمة السياسية، هذه الأخيرة لم يعد أمامها سوى كسب صفة الشرعية والتمتع بالاستقرار من خلال الاستثمار في هذه الجماعات وليس إخضاعها أو تجاهلها أو استبعادها، وبالتالي تفادي الإختلالاتالاجتماعية التي قد تهدد استقرارها.

يتوقف تأثير الفواعل الرسمية والغير رسمية في النظام السياسي على مكونات القوة بالنسبة لهذه الفواعل(المال، العدد، المكانة، درجة الانفتاح، التنظيم...الخ). كما أن طبيعة النظام السياسي وعلاقته بتلك الجماعات، تحدد التوجه العام للرشادة السياسية وحجم المشاركة التي يستند إليها، ودرجة تأثيرها في السياسة العامة.

يثير هذا البحث إشكالية عامة تتلخص في التساؤل التالي:

إلى أي مدى يمكن اعتبار فعالية المشاركة في صناعة السياسات العامة عاملاً حاسماً في نجاحها وفي آن معا تعبيراً عن حاجات وتطلعات المستفيدين؟

ارتبطت بهذه الإشكالية أسئلة فرعية من قبيل:

-ماهي حدود ووسائل المشاركة الأكثر تعبيرا عن إرادة المشاركين؟

-هل المشاركة تعني دعم النظام السياسي أم أنها ضرورة تمليها التحولات المستجدة في العالم؟

-ماهي أهم التصورات لتفعيل دور المشاركة في مراحل صياغة السياسات العامة؟

للإجابة على هذه الإشكاليةاقتضت أن تعالجحسبعناصر الموضوع فيما يلي:

تضمن البحث ثلاثة محاوركزنا فيالأول علي الإطار النظري المفهوماتى من خلال توضيح مفهوم السياسات العامة وعنصري المشاركة والتشاركية، وصور مشاركة الفواعل فى السياسات العامة، وفى المحور الثاني تم التطرق إلى عملية التفاعل بين الفواعل الثلاثة(الحكومة المجتمع المدني والقطاع الخاص) وعلاقته أي التفاعل بالديمقراطية التشاركية وقد تضمن عنصري الشراكة بين الفواعل الثلاثة، وتوزيع السلطة فى الديمقراطية التشاركية؛ أما المحور الثالث فتضمن معوقات المشاركة والتأثيرفي السياسات العامة على مستوى مؤسسات المجتمع المدني والدولة (السلطة)، ثم خاتمة الموضوع.

مدخل

كانت السياسات العامة في الدول، تمثل أحد مظاهر نجاح الدولة أو فشلها في تأمين مبررات وجودها؛ فمنذ الدولة الدعائية -الدولة الأم - ودورها في احتضان مواطنيها وتأمين المسائل الحيوية لبقائهم ورفاههم، نجدها قد أعطيت دوراً رئيساً في رسم وتنفيذ السياسات العامة، ويختلف هذا الدور من نظام سياسي إلى آخر، حسب طبيعة القيم

التي يتبناها. ففي الدول الاشتراكية على سبيل المثال كانت السياسات العامة مركزية إلى حد كبير.فالحزب الحاكم يخطط للبرامج والحكومة تنفذ، بينما في الأنظمة الرأسمالية رغم ظهور الدولة كمخطط ومنفّذ في عمليات رسم وتنفيذ هذه السياسات، إلا أن الكثير من العوامل تشارك مع أجهزة الحكم في رسم الصورة النهائية للسياسات العامة، بمعنى ارتباطها بأيديولوجية هذه الأنظمة.

ولكن خلال العقد الأخير من القرن العشرين، تغيرت المفاهيم ومنها مفهوم السياسات العامة تحت ضغط مفاهيم النظام الرأسمالي ومحاولة إرساء قضايا العولمة، تهاوى احتكار الدولة للسياسات العامة بحجة فشلها في إدارة الكثير من القطاعات الاقتصادية والتجارية، وحتى القطاعات الاجتماعية وفتح المجال لتدخل العديد من الفواعل في رسم وتنفيذ السياسات العامة. كجماعات الضغط والجماعات الأهلية والمؤسسات المالية والتجارية الدولية.

إن تغيّر مفهوم السياسات العامة هوانعكاس للتغير الجاري في طبيعة ودور الحكومة من خلال:

-مراجعة النظرة التقليدية للدولة كفاعل رئيسي ومركزي في تخطيط وصنع السياسات العامة، بعد إزدياد أهمية البيئة الدولية في عملية صنع السياسات.

-التغير الذي طرأ على دور الدولة. فبعد أن كانت فاعلا رئيسا ومركزيا في تخطيط وصنع السياسات وممثل للمجتمع في تقرير هذه السياسات وتنفيذها، ومالكة للمشروعات ومسؤولية عن حسن إدارتها، وإعادة توزيع الدخل وتقديم الخدمات...الخ، أصبحت شريكاً أول بين شركاء عدة في إدارة شؤون الدولة.

-تنامي دور الشركات العالمية في التأثير على صنع السياسات العامة والحاجة إلى إعادة النظر في علاقة الحكومات الوطنية بالقطاع الخاص، ودور مؤسسات المجتمع المدني.

-ظهور مجموعة من القيم حلت محل أسلوب الإدارة العامة التقليدية، مثل التمكين والتركيز على النتائج وإعطاء فرصة كبيرة للمسؤولية الفردية، والتركيز على معيار الإنجاز، والتعلم المستمر، وهذا نتيجة انتشارالإسراف المالي والمشكلات الاقتصادية، التي تميزت بها البيروقراطيات الرسمية.[2]

I -الإطار النظري المفهوماتى

1 -مفهوم السياسات العامة:

تمثّل السياسات العامة نتاج تطوّر العلوم الاجتماعية، وكانتماهيتها وموضوعاتها محل جدل كبير بين الباحثين؛ لذلك تعددت التعريفات بخصوص مفهوم السياسة العامة والإحاطة بجوانبها المتعددة، كونها آراء للحكومات والفعل السياسي، هذا جعل مهمة الإحاطة بمفهوم السياسة العامة مهمة صعبة لتعدد وظائف الأنظمة السياسية والمتغيرات المؤثرة في تلك الوظائف والدور المتنامي للمجتمع، مما جعل من السياسة العامة، ليست مهمة النظام السياسي فقط، وإنما هي مهمة المجتمع من خلال عملية رسمها وتنفيذها ومراقبة الأداء الحكومي.

يمكن استعراض بعض التعريفات المتعلقة بالسياسات العامة ومن بينها:

-تعريف "**جيمس أندرسون**JEMS Anderson": " السياسات العامة هي نمط محدد من النشاطات وسلوك الحكومة بشأن موضوع ما لتحقيق هدف محدد".

-أما "**هارولد دي لاسويل** HAROLD D. Laswell فعرّفها بأنها" من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ أساساً للعمليات التبادلية والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذ عملياتها".[3]

ومما سبق من التعاريف يمكن ملاحظة أنها لا تشير بشكل كافإلى المبادئ التي تسيّر العملية السياسية والضوابط التي تحكمها مثل:

-وجود قواعد تنظم العملية السياسية تحتم على الأطراف المختلفة التقيّد بها.

-الموازنة بين المصالح المختلفة لكافة الأطراف والوصول الي تسويات يحقق فيها كل طرف بعض وليس بالضرورة كل المصالح التي يسعى إلى تحقيقها.

- حق إستعمال القوة والإقناع للدفاع عن القضايا التي تمثّل المصالح المختلفة وحشد التأييد لها.[4]

أما "**ديفيد إيستون**" فيعرف السياسات العامة بأنها"توزيع القيّم(الحاجات المادية والمعنوية)، في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيّم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات inputsوالمخرجات outputs، والتغذية الراجعة feedback.[5]

ودون تكرار تعاريف الباحثين يمكن تقديم تعريف عملي شامل يجمع بين القواسم المشتركة لبعض التعريفات، حيث يمكن تعريف السياسات العامة بأنها" هي كل عمل أو تعهد للقيام بعمل، أو امتناع مقصود عن القيام بعمل أو التعبير عن موقف تقوم به الحكومة، بشكل مباشر أو غير مباشر يهدف لمعالجة مشكلة عامة، متوخيّة بذلك الوصول للحلول يقدّر أنها في مصلحة المجموع، ومعتمدة في هذا السبيل الطرق العلمية وأفضل الوسائل ضمن الظروف البيئية المحيطة بها".[6]

إن إشكاليةهذه التعريفات هي أنها تثير إمكانية البحث عن توضيح أكثر لهذه السبل والوسائل والظروف البيئية المحيطة بالسياسات العامة. كما أنها لم تذكر بوضوح من هم الفواعل المشاركين في ممارسة العملية السياسية، وفي هذه النقطةسيتم الحديث بشئ من التفصيل حول مفهوم المشاركة والشركاء في صنع السياسات العامة.

يرى "**هانتغتون**" .**HuntingtonS**أن تحقيق الاستقرار السياسي يقترن بإيجاد مؤسسات سياسية تنظّم المشاركة السياسية وتمنع انتشار العنف، والفساد بتوسيع المساهمة الشعبية في صنع السياسات العامة وفي اختيار الأشخاص للمناصب الرسمية، وتوفير آليات هذه المشاركة.[7]

إن المؤسسات والتنظيمات لها أهميتها في المجتمع المعاصر، وأن أي نظام سياسي حديث سواء كان ديمقراطياً أو شمولياً، يتميز بالضرورة بوجود العديد من المؤسسات والإجراءات لحل الصراعات التي تلازم المجتمعات الحديثة وتسويتها. فالتنظيمات شرط أساسي للتقدم، ذلك لأنهاتمثل القناة التي تتجمع فيها آراء الأفراد وتفصيلاتهم وجهودهم لتحقيق الغايات المشتركة، بعكس المجتمعات التي تفتقر إلى تلك القدرة على بناء المؤسسات التي تعاني انهياراً تنظيمياً.إن توفر المؤسسات المشاركة وتمتعها بالفاعلية والقدرة على التكيفيمكّنان النظام من إدارة عملية التغيير بدرجة من المرونة، بحيث يستجيب للمطالب المجتمعية المترتبة عليها ويقلص من إمكانات بعض القوى الاجتماعيةواحتمالانخراطها في أعمال العنف المضادة للنظام.[8]

في إطار هذا التفاعل بين مؤسساتالدولة والمجتمع، يرى أنصار ومؤيدو هذا الاتجاه أن هذه التفاعلات هي شديدة التعقيد؛ حيث أن التداخل بينهما يؤدي إلى قيام العديد

من شبكات التحالف والائتلاف والتعاون، جنباً إلى جنب مع علاقات التنافس وهي جميعها عرضة للتبدل والتغيّر والتقلب المستمر، وتضم أجزاء فرعية ومكونات وأقسام من جهاز الدولة من ناحية، وقوى المجتمع وشرائحه من ناحية أخرى. كما أن جماعات المجتمع بما فيها الدولة، ليست بالضرورة كتلة صماء موحدة أو متماسكة أو متجانسة، وإنّما تتسم بالتنوع والانقسام والتعددية، وتنطوي كل منها على فئات فرعية مختلفة وفصائل وأجنحة متباينة، وكثيراً ما تكون أيضاً متنافسة فيما بينها، وقد تسعى الدولة لإتاحة فرص التمثيل لبعض الشرائح داخل جماعة معينة دون غيرها ومن ثم. فإن تحقيق المعادلة والموازنة بين التواصل إزاء المجتمع هو الذي يكسب الدولة الكفاءة والفعالية.[9]

إن نجاح السياسات العامة للدولة بناءًا على طبيعة العلاقة القائمة على التفاهم والحوار بين النظام السياسي والمجتمع، مما يعني قبول هذا الأخير للعملية السياسية وبالكيفية التي يصنع بها النظام السياسة العامة مقابل استجابته لمطالب المجتمع، هو ما يؤدي بالمحصلة إلى ترسيخ شرعية النظام وإستمراريته.[10]

2 -المشاركة والتشاركية:

إن الحديث عن المشاركة[*] يتطلب التعرض لمفهومها، كما قدّمه كل من "لوشيان باي" LucianBay و"غابريا لألموند"GABRIELAlmond"علي أنها "تعني مشاركة أعداد كبيرة من الأفراد والجماعات في الحياة السياسية"، وتعني أيضاً بحسب "صامويل هانتغتونSAMUELHuntington" "وجون نلسونJHON Nelson"بأنها " ذلك النشاط الذي يقوم به المواطنون العاديون بقصد التأثير في عملية صنع القرار الحكومي، سواء كان هذا النشاط فردياً أم جماعياً، منظماً أم عفوياً متواصلاً أم متقطعاً سلمياً أم عنيفاً، شرعي أم غير شرعي، فعال أم غير فعال.[11]تشير"جينيفر ماكريكن" إلى أن المشاركة في صناعة السياسات هي مقاربة أكثر منها وسيلة لتسهيل عمل ومساهمة الأفراد أو الجماعات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات عن طريق التمثيل، والمشاركة تعني الوصول إلى المحاسبة والشفافية ومواطنة فعالة. كما أن تنظيم هذه المشاركة بواسطة الحوار للتأثير في السياسيات العامة من أجل التغذية العكسية يتم عن طريق ممثلين ووسائط منظمة.[12]

إن هذا المفهوم يشير إلى الديمقراطية التشاركية التي صارت واقعاً فعلياً يتجسد في العديد من التجارب المجتمعية؛ لعلى أهمها تلك التجارب التي شهدتها بلدان أمريكا اللاتينية ومنها فنزويلا التي بلغت حد دسترة الديمقراطية التشاركية، حيث تقوم المجالس الجماعية على مشاركة الأسر في تدبير السياسات العمومية التي تهمها، وفي أوروبا تظل بعض الدول الإسكندنافية رائدة في التأسيس لتجربة الديمقراطية التشاركية ومنها سويسرا التي تتوفر على صندوق لدعم مشاركة السكان في لجان مجالس الأحياء وفي الجمعيات.[13]

لقد طرحت العديد من المصطلحات منها: مصطلح الشراكة partnership، والتشاركية Participatory، في التسعينات في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية(مؤتمر البيئة بالبرازيل 1992، والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بالنمسا 1993، ومؤتمر القاهرة للسكان والتنمية 1994، ومؤتمر التنمية الاجتماعية بالدنمارك 1994، ومؤتمر المرأة العالمي ببكين...الخ). حيث أكدت هذه المؤتمرات جميعها على أهمية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، من أجل سياسات عمومية فعالة.[14]

وتبرز أهمية الشراكة في كل مراحل السياسات العامة(الصنع، التنفيذ، التقييم، التقويم) في تمكين المواطنين ومختلف الفاعلين من المساهمة في بلورة حلول ملائمة لمشكلاتهم المتعلقة بتلبية حاجياتهم الأساسية، وآليات وأنماط الإنتاجية في نطاق العملية التنموية، إنها مقاربة بديلة تقترح الطرق والأساليب التي تساعد الشعوب على التدبير الذاتي والشعور بامتلاك مشاريع التنمية.

إن الوقوف على أدوار الفاعلين الأساسين في صنع السياسات العامة، وشبكة العلاقات والتفاعلات بين هؤلاء الفاعلين هو ما يطلق عليه شبكة السياسة Policy network، وقد أسهم في تحديد مؤشرات وعناصر الحكم الجيّد؛ حيث تعني السياسة العامة ضمن هذا المفهوم "gouvernance"، مشاركة أكبر في تحديد المشاكل وصنع السياسات وتحليلها من قبل عدة فاعلين إلى جانب الحكومة. كما يؤكد المفهوم على أنه من خلال الشراكة يُستفاد من نقاط القوة الموجودة في كل قطاع من القطاعات الثلاثة؛ فالحكومة تركز على البعد الاجتماعيو مسؤولياتها في تقديم الخدمات العامة

للمـواطنين، وعـن وضـع الإطـار العـام القـانوني والتشـريعي لأنشـطة القطـاعين العام والخاص.[15]

3- صور مشاركة الفواعل في السياسات العامة

يمكن إبراز صور مشاركة الفواعل من خلال:

أ -المشاركة المباشرة: وتأخذ عدة أشكال أهمها:

-استشـارة الأهـالي والمجموعـات المسـتهدفة مـن خـلال الاجتماعـات والمقـابلات والمؤتمرات العامة.

-اللامركزيـة الإداريـة وتعـني وجـود مؤسسـات ذاتيـة التخطـيط علـى المسـتوى الإداري المحلي.

-برامج تنمية المجتمع المحلي، خاصة في مجال العمل الأهلي.

-وسائل الإعلام المختلفة.

-الاستبيانات من حيث الاستشارة وإبداء الرأي.

-الاستفتاء العام حول قضايا التنمية.

ب -المشاركةغير المباشرة: وتـتم مـن خـلال التمثيـل السياسـي، بواسـطة الأجهـزة النيابية التقليدية أو الحديثة، ويميّز فيها نوعين من المشاركة وهما:

-مشاركة غير مباشرة عن طريق التمثيل السياسي.

-مشـاركة غـير مباشـرة عـن طريـق العضـوية في الهيئـات الاجتماعيةوالاقتصـادية، والاتحادات والجمعيات الثقافية للمواطنين[16]

كمـا أن المشـاركة السياسـية تعـد معيـاراً لنمـو النظـام السياسـي وتمثـل مؤشـراً علـى مدى ديمقراطيته، وتشجّع الحكومات على تعزيز دور المواطنين في العملية السياسية، مـا يضـمن مسـاهمتهم في عمليـة صـنع السياسـات العامـة والقـرارات السياسـية أو التـأثير فيها، وعلى هذا الأساس يجري وصف النظام الديمقراطي على أنه النظام الذي يسمح بأوسـع مشـاركة هادفـة مـن جانـب المـواطنين سـواء بصـورة مباشـرة أو غـير مباشـرة في عمليـة صـنع هـذه القـرارات وإختيـار القـادة السياسـيين، خاصـة وان التوجهـات العالميـة أضحت تؤكد على ضرورة الشراكة متعددة الفواعل.

II -ثلاثية التفاعل(الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص) وعلاقتها بالديمقراطية التشاركية.

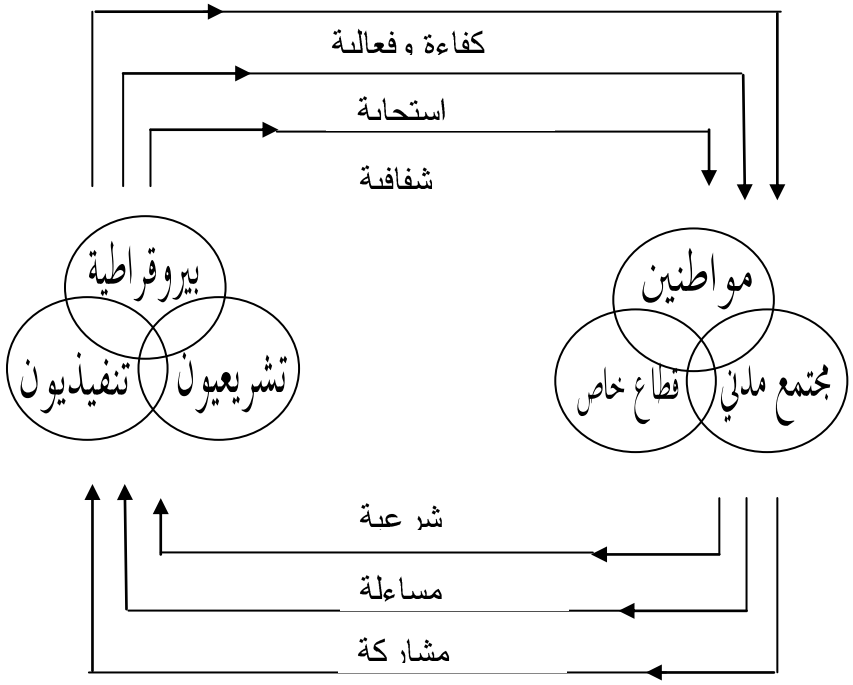
إن التوجهات العالمية تنطوي على أن التنمية الشاملة والمتكاملة تكون أكثر سرعة واستدامة وعدالة، متى كانت تعكس الشراكة الجيّدة بين مؤسسات الدولة والمجتمع ككل، والمشاركة الشعبية تساعد على التأكيد بأن القرارات الخاصة بالسياسات العامة تعطي الأهمية لاحتياجات الناس في المجتمع[17] ومن ثم.فالحكمانية الجيّدة التي من بين ركائزها الأساسية المشاركة تعدّ ذات أهمية بالغة في الصنع الجيّد للسياسات العامة وهذا من خلال:

1 -الشراكة بين الحكومة، المجتمع المدني، والقطاع الخاص: إذا كانت الحكومات فاعلا رئيسا في عملية صنع السياسات العامة. فإن القطاع الخاص يساهم هو الآخر في العملية من خلال السعي إلى تحقيق التنمية، وتوفير فرص العمل، وتحسين الخدمات بما يتميّز به من قدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة، بينما يؤثر المجتمع المدني في ذات العملية "صنع السياسات" من خلال تعبئة جهود المواطنين وحملهم على المشاركة في الشأن العام، وتعميق المساءلة والشفافية، عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع، وتنشئة أعضائها على مبادئ الديمقراطية.[18]

يمكن تجسيد هذه الشراكة بين القطاعات الثلاث في صنع السياسات العامة التي تمثل عقداً جديداً للحكامة الجيدة "good governance"، من خلال الشكل التوضيحي التالي:

الشكل رقم (1):

شكل توضيحي للشراكة بين القطاعات الثلاث في صنع السياسات العامة



المصدر: مصطفى كامل السيد، الحكم الراشد والتنمية في مصر(القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006)، ص.83.

تبرز فعالية المشاركة ضمن الديمقراطية المشاركتية من خلال تفعيل حركية هذه المشاركة حول الفرد المواطن وباقي المؤسسات، حيث أن هذه الديمقراطية لا تنحصر فقط في وجود تعددية حزبية أو وجود شبكة جمعويةوانتخابات وقواعد قانونية تنص على احترام الإنسان وحقوقه الأساسية. بل أكثر من ذلك؛ حيث تجعل من المشاركة الفاعلة تظهر في الاتصال السياسي، والرقابة، المساءلة، الشفافية...الخ، كأهم الشروط المنتجة للتنمية الشاملة.

2 - الديمقراطية التشاركية

من جهة أخرى تتجسد الديمقراطية التشاركية في "الحكم"، والسماح للمواطنين أن يمارسوا تأثيراً كبيراً على القرارات التي تؤثر في حياتهم وذلك من خلال أداتين هما: [19]

أ -نقل السلطات إلى أجهزة الحكم المحلي:

وهو أفضل الطرق التي تمكّن المواطنين من النهوض بالمشاركة العامة وزيادة الكفاءة، وأينما تحققت اللامركزية. فإنها كثيراً ما كانت ناجحة إلى حد كبير؛ حيث شجّعت المشاركة المحلية، وخفّضت التكاليف وأدت إلى زيادة الكفاءة، واللامركزية تؤدي أيضاً إلى زيادة الضغط على الحكومات لكي تركّز على الاهتمامات البشرية ذات الأولوية.

ب -المنظمات الشعبية(*) والمنظمات غير الحكومية(*):

لعلّ من بين أكبر المنظّمات الشعبية في البلدان الصناعية والبلدان النامية على السواء، نقابات العمال التي قدمت أهم شكل من أشكال المشاركة الجماعية. فتعاون أفراد القوى العاملة مع وجود التهديد المتمثل في قيامهم بإضراب جماعي غالباً يؤدي بأصحاب العمل للإنصات والتوصّل إلى حل توفيقي بخصوص اهتمامات العمال والمجتمع، وكثيراً ما تكون للمنظمات غير الحكوميةصلات وثيقة بالمنظمات الشعبية، حيث توجه لها المشورة الفنية أو الدعم المالي، مع العلم أن تقييم دور وأداء هذه المنظمات يتم من خلال الاستفادة من مفهوم الحكم الراشد، وذلك بما ينطوي عليه من القيّم والاتجاهات المحددة إجرائياً في: المساءلة، الشفافية، القيادة بالمشاركة، الديمقراطية، الحكم المحلي، التمكين.[20]

يبقى على حكومات الدول النامية ألا تثبط هذه المشاركة من خلال تبنيها فلسفة التنمية(من أعلى إلىأسفل) وتركيز الجهد على توفير الغذاء والخدمات، ولكن التركيز لابد أن يكون على تمكين الناس من أن يفعلوا لأنفسهم المزيد .فالحكومات ترى التنمية كشيء ينفّذ من أجل الناس بدلاً من أن يكون شيئاً ينفذه الناس، مما يخنق مبادرات المواطنين ويكبحها، بدلاً من أن يغذيها ويوسعها، وسبيل الشعوب إلى ذلك إقناع الحكومات بقيمة إشراك التجمعات المحلية.[21]

وفي ظل تراجع مسالة الثقة لدى المواطنين إزاء الحكومات والأجهزة البيروقراطية في الدول، لاسيما ذات الأنظمة المغلقة، تعتبر المشاركة الشعبية الحل الأمثل لبعثها من جديد(الثقة)، من خلال إدراج وترسيخ أكثر لهذه المشاركة في عمليات صنع السياسات العامة والقرارات بشكل عام. [22]وهذا بالرغم من العوائق العديدة التي تؤدي فيأحيان كثيرة إلى الحدمن فعاليتها.

III -معوقات المشاركة والتأثير في السياسات العامة

يمكن التميز بين صنفين من العوائق:

1 -على صعيد مؤسسات المجتمع المدني:

-العائق التشريعي: إن حرية تأسيس الجمعيات مكفول في دساتير وقوانين معظم الدول بما فيها دول العالم النامي، وهو ما يسمح في النظام الديمقراطي بتحويل هموم الأفراد ونشاطاتهم إلى عمل جماعي منظم. فهي القاعدة التي تقوم عليها الهيئات والأحزاب والنقابات، والتي من دونها لنيقوم مجتمع مدنيً فاعلً، ولكن تصطدم هذه الهيئات بإجراء التراخيص المسبقة التي يصدرها وزير الداخلية، الأمر الذي يعرض حرية التأسيس إلى التضييق؛ خاصة تلك الجمعيات التي لا يحظى موضوعهابرضي السلطة السياسية، والمهتمة بأمور الشأن العام.

-عدم تبلور دور المجتمع المدني بشكل مستقل عن الدولة؛ حيث لم تتمكن بنى المجتمع المدني من تحديد مجال متميّز عن الدولة وعن البني التقليدية الموروثة والانتظام على أساس مفاهيم معاصرة وعلاقات تنتمي إلى عصر الدولة الحديثة.

-صعوبة الانتقال من الخدمات إلى التنمية: إن التنمية بمفهومها الجديد تتطلب تخطيطاً واعياً. فهي كونها مسؤولية كل أفراد المجتمع، تتطلب قناعة والتزاما فكريا بالسعي والعمل على تعديل "المخلفات القديمة" لتحقيق الصالح العام، إلا أن هيئات المجتمع المدني لا تزال تعاني من صعوبات في الانتقال من ذهنية الخدمات على أهميتها إلى برامج التنمية.

-عدم انسجام طبيعة برامج عمل مؤسسات المجتمع المدني مع المفاهيم الجديدة، خاصة ما تعلق بالعامل البشري، وتوسيع قاعدة المشاركة في عمليات التنمية، وحرية المبادرة، واقتران العمل الجمعي بالمشاركة والتحفيز لتحقيق أهداف التنمية.

-عدم توفر الإحصاءات والمعلومات الدقيقة، مما ينتج عنه عدم التمكن من وضع سياسات عامة إنمائية شاملة، يحدد من خلالها دور كل جهة، من حكومة ومؤسسات مجتمع مدني، وهيئات خاصة ودولية. كما أن سياسات التمييز الموجودة بين الدولة وبين جمعية وأخرى، ينعكس على العلاقة الداخلية بين الجمعيات من ناحية، وبينها وبين الدولة من ناحية ثانية، خصوصاً فيما يتعلق بتوزيع المساعدات والأدوار واتخاذ المواقف من السياسات الإنمائية للدولة.

-ضعف التمويل: إن تراجع المساعدات يولد صعوبات لدى منظمات المجتمع المدني، خاصة تلك المتعلقة بتوزيع المساعدات والإغاثة، ناهيك عن أن ضعف التمويل لا يمكّن تلك الجمعيات والمنظمات من تقوية وبناء قدراتها الذاتية والقيام بالدراسات والتدريب وغيرها.[23]

2 -<u>على صعيد الدولة(السلطة)</u>:

-الزعامة الفردية: وذلك لميل الأنظمة إلى تشخيص السلطة ما يؤدي إلى غياب المؤسسات السياسية عن عملية صنع السياسات العامة، فينجم عن غياب المشاركة السياسية تحول العملية إلى تعبئة لا غير.

-السلطة التقليدية: والتي تقوم على أسس عائلية وتقليدية ذات طبيعة تسلطية تتميّز بالمركزية وتتولى الحكم فيها أسر معينة ترتبط بعلاقات خاصة مع قوى استعمارية.

إضافةإلى وجود أنظمة ديكتاتورية تهيمن على الحكم والسلطة فيها نخبة عسكرية ومدنية، ويتم فيها اتخاذ القرارات السياسية واختيار السياسات العامة داخل دائرة ضيقة للنخبة الحاكمة من دون مشاركة القوى والتنظيمات السياسية الأخرى.

-هيمنة السلطة التنفيذية وتفوقها عل السلطة التشريعية؛ فينتهك استقلال القضاء وفي أحيان كثيرة يتم إلغاء هذا الاستقلال عن طريق تشكيل المحاكم السياسية، التي تحاصر الحريات السياسية بموجب القوانين الاستثنائية.

3 -**على صعيد القطاع الخاص**:

يعاني القطاع الخاص في البلدان النامية مثله مثل باقي الفواعل من عدة عراقيل من بينها:

- عدم ملائمة العديد من مجالات القطاع الخاص للأهداف العامة للسياسة الكلية للحكومات؛ فأغلب النشاطات إما خدمية كلية أو نفعية لتحقيق الربح.

- عدم حضور القطاع الخاص في مراحل صناعة وتنفيذ وتقييم السياسات العامة.

- نقص الخبرة والتكوين لدى ممارسي ومهنيي القطاع الخاص المحلي، مما يكلف جلب الخبرة الأجنبية وبالتالي ضياع الوقت والمال.

- عدم ملائمة التشريعات والقوانين مع عمل الإستراتيجيات التنموية للقطاع الخاص، مما يؤدي بهذا القطاع إلى الهجرة لبلدان ووجهات أخرى.

- نقص المتابعة والشفافية والعدالة لدى هذا القطاع مما يجعله يعمل" كسوق موازية" هدفه الربح المادي على حساب الحقوق والحريات، وبالتالي الخروج عن الإطار العام للسياسات العامة.

- فشل العديد من مشاريع القطاع الخاص في تحقيق أهداف التنمية، مما يؤدي بالحكومات إلى مرافقة وتمويل العديد من المشاريع، وبالتالي تدخل الدولة في هذا المجال يجعله يوازي المؤسسات العمومية.

- انتشار الفساد والزبونية في العديد من مجالات هذا القطاع، مما يعرقل الأهداف العامة للتنمية.[24]

خاتمة:

من النتائج التي توصلت اليها الدراسة:

-تعتبر ثقافة المشاركة النمط الوحيد من الثقافة السياسية الكفيل بصنع سياسات عامة ناجحة؛ كونها تسمح للفواعل الأخرى غير الدولالتية من مأسسة العمليات الساسية، واتخاذ القرارات السياسية ورسم السياسات العامة، وبالتالي المساهمة في ترسيخ العملية الديمقراطية.

-وجوب تغيير القيم السائدة في الدول النامية التي تعتبر القيم السياسية نفوذاً واستغلالاً للنفوذ، إلى إدارة للشأن العام في ظل الحكم الراشد.

-ان إثارة مسألة الديمقراطية التشاركية في عملية السياسة العامة يدعو في نفس الوقت إلى تمكين مختلف الفواعل والهيئات من العمل والمساهمة في تحقيق أهداف التنمية، خاصة وأن مبادئ الحكم الراشد تدعوا إلى الالتزام بالرشادة السياسية

والاقتصادية والإدارية، لضمان فعالية أكبر في إنجاز المشاريع، وبالتالي تحقيق الاندماج السياسي والاقتصادي لمختلف هذه الفواعل في الحياة العامة.

الهوامش:

(1) -حسن خليل. السياسات العامة في الدول النامية(بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007)، ص ص. 13 -16.

(2) -حسن خليل. السياسات العامة في الدول النامية(بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007)، ص ص. 13 -16.

(3) -محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة، ط1.(الكويت: قسم الادارة العامة، جامعة الكويت، 2006)، ص.30.

(4) -المرجع نفسه، ص.26.

(5) -محمد خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل(عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001)، ص.33.

(6) -محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص.30.

(7) -أحمد شكري الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي(بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2007)، ص.132.

(8) -حسنين توفيق إبراهيم، ظاهرة العنف السياسي في النظم العربية(بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1992)، ص ص. 282 -283.

(9) -إيمان محمد حسن، المرجع السابق، ص.8.

(10) -صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي.ط2.(بغداد: وزارة التعليم العالي، 1990) ص.345.

(*) - هناك العديد من المصطلحات التي يتم استخدامها وتداولها عند الحديث عن المشاركة، الديمقراطية التشاركية، الشراكة...الخ، فالمشاركة السياسية مصطلح يرتبط بالفوارق الديمقراطية ما بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الاستبدادية حيث تنجم هذه المشاركة عن الثقافة السياسية وفي علاقة الجماعات والإفراد بالنظام السياسي "المواطنة"، أي المشاركة في الحياة السياسية. أما الشراكة فهي تعبر بصدق عن الحكمانية أو الحكم الراشد والرشادة في صنع القرار؛ كما القدرة على مشاركة أطراف أخرى فاعلة: "المجتمع المدني والقطاع الخاص زيادة على الدولة"، وتعتبر الشراكة نقلة في مفهوم المشاركة حيث يتم توزيع الصلاحيات بين المواطنين وأصحاب النفوذ في اتخاذ القرار في مرحلة المفاوضات وتحمل المسؤوليات في المشروعات والخطط التي تهم المواطنين والتي تدعم مصالحهم.

(11) -ثامر كامل محمد الخزرجي، "النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة":

(12)- Jennifer , M.C. creaken, participatory policy making, 2003,ids
<www.justassociates.org/making change report.pdf>

(13) -فوزي بوخريص، التسيير الجماعي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، تم تصفح الموقع يوم: 25 مارس2012.
Article=19130&Lang=Fr>www.tanmia.ma/article.php3pid<

(14) -محمد عبد الوهاب، "دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة"، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس، بعنوان" الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2007)، ص.48.

(15) -المرجع نفسه، ص.49.

(16) -محمد عبد السميع عثمان، المدخل في تنمية المجتمع: دراسات في التنمية المحلية(مصر: كلية التربية، جامعة الأزهر، دس ط)، ص ص.135 -136.

(17) -زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات(القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص ص.55 -56.

(18) -محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.50.

(19) -اقبال الامير السمالوطي، التنمية الاجتماعية: سياسات وقضايا (مصر: المعهد العالي للخدمة الاجتماعية، 2001) ص ص.173 -177.

(*) -'لمنظمات الشعبية: هي منظمات ديمقراطية تمثل مصالح أعضائها وتخضع للمساءلة منهم وهي منظمات يشكلها أناس يعرف كل منهم الآخر أو يتقاسمون تجربة مشتركة، ولا يعتمد استمرار بقاءها على مبادرة خارجية أو على تمويل خارجي.

(20) -'يمان محمد حسن، المرجع السابق، ص.24.

(21) -اقبال الامير السمالوطي، المرجع السابق، ص.175.

(22) - Rowe, G and frewer, L. j (2000) public participation methods: a framework for evaluation, science, technology and human values, 25(1) , pp. 3-29.

(23) -كامل مهنا، اللقاء الاقليمي حول تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة: معوقات واقتراحات(بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 2004)، ص ص.5 -6.

(24) -محمد سيف الاسلام بوفلاقة، حسين عليوات، اشكالية بناء ثقافة المشاركة في الوطن العربي (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2009)، ص.160.