



كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا  
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES - SALÉ



جامعة محمد الخامس بالرباط  
Université Mohammed V de Rabat

رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام  
والعلوم السياسية  
تخصص التشريع وعمل المؤسسات والدستورية السياسية  
موضوع تحت عنوان:

مجموعة المصالح وأهمية المعرفة في صناعة القرار

تحت اشراف الدكتور:

عبد المالك أحزير

إعداد الطالب:

رضى البغدادي

لجنة المناقشة:

الدكتور عبد المالك أحزير: أستاذ العلوم السياسية بجامعة مولاي إسماعيل بكناس.....رئيسا ومشرفا.

الدكتور مصطفى منار: منسق الماستر وأستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق سلا.....عضوا.

الدكتور محمد مكلف: أستاذ العلاقات الدولية بكلية الحقوق سلا.....عضوا.

السنة الجامعية 2022/2021



# مقدمة

شهدت السياسة العامة كحقل معرفي أهمية بالغة من قبل الباحثين والأكاديميين من حيث تعريفها، مراحل صنعها وتحديد الفاعلين المشاركة في رسمها، وتعاضم هذا الاهتمام أيضا من قبل القادة السياسيين، بحيث زاد الانشغال لديهم بإدارة شؤون الدولة والمجتمع من جهة ومراعات التوازن في المخرجات السياسية لحماية مصالح الجماعات داخل هذا المجتمع من جهة أخرى.

إذ أن وجود نظام سياسي بمؤسساته وهياكله يتطلب تعدد القوى المختلفة، تأخذ الطابع الرسمي وغير الرسمي، والتي من بينها الجماعات التي تبحث عن تحقيق مصالحها وتمارس نشاطها بشكل طبيعي، وهو ما يفسر لوجود هذه الجماعات في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي، سواء كانت نظم ديمقراطية أو شمولية، في دول متقدمة أو نامية.

وتظهر هذه التنظيمات خاصة في تلك النظم التي حرصت على وضع القوانين والتشريعات بما يضمن لها حق التجمع والتنظيم وغير ذلك، مما يسمح بالدفاع عن حريات الأفراد. حيث بالنظر لطبيعة النشاط الذي يحررها ويدفعها الى ممارسة الضغظ على السلطات العامة، أطلق على هذه الجماعات تسمية مجموعات المصالح.

هذه الجماعات تعتبر قوة سياسية رغم أنها تنظيم اجتماعي ولكنها تحترم العمل السياسي، ويجتمع أفرادها في تنظيم واحد أو عدة تنظيمات، تجمع بينها مصالح مشتركة، تهتم بالعملية السياسية وما تتخذه الحكومات من قرارات، وتعمل على جعل هذه القرارات تخدم مصالحها. وتظهر حاجة مجموعات المصالح في التأثير على السلطات العامة، من أجل الحصول على مكاسب معينة والتي لا تتحصل عليها إلا من خلال اقتناع المؤسسة التي يصدر منها القرار (السلطة التشريعية) بمطالب الجماعة وبحقها في الحصول عليها، بالأخص على أعضاء البرلمان.

ولأن عملية صياغة السياسة العامة عملية مركبة ومرتبطة بتفاعل ديناميكي بين عدة فاعلين، ما لا يجعل من المؤسسة التشريعية الفاعل الوحيد في اتخاذ القرار لذلك، توجه مجموعات المصالح اهتمامها نحو باقي الفواعل التي لها دخل في صناعة القرار، بداية بالفواعل الرسمية إذا كانت تمتلك قدرة عالية على اقناعها بتوجهاتها خاصة (السلطة التشريعية

الى جانب السلطة التنفيذية والقضائية) لما لها أيضا من دور في رسم السياسة العامة، وتستخدم في ذلك أساليب متعدّدة في حال تنجح في إقناعها مباشرة بمطالبها، وحتّى تتمكّن مجموعات المصالح من جعل هذه المطالب تدرج في جدول أعمال الحكومة يتطلب وجود خصائص تميزها عن بقية الجماعات الأخرى تؤهلها بأن تكون الأقوى والأكثر قدرة على جعل القرارات الحكومية تصب في صالحها لا في صالح جماعات ثانية خاصة في ظل تعدد الجماعات، ما يدخلها في تعارض وتنافس إزاء مصالح بعضها البعض.

وبما أنّ القرارات التي تصدرها الحكومة تأخذ أشكالا متعددة، منها صدور قرار لم يعد معمولا به من قبل أو التعديل فيه أو إيقاف العمل به، فان مجموعة المصالح توجه نشاطها إلى الحصول على إحدى هذه القرارات بحسب ما تقتضيه مصلحتها، حيث تتجه في بعض الأحيان نحو تغيير الوضع أو الإبقاء عليه، وقد لا تكتفي بتحقيق أهدافها بالتأثير على الفاعلين الرسميين فحسب، بل تتجه نحو القوى غير الرسمية داخل النظام السياسي، لما لها أيضا من دور وتأثير في رسم السياسة العامة وعلى صانعي السياسة الغير الرسميين ومن هذه الفواعل نجد: وسائل الاعلام، الأحزاب السياسية، الرأي العام أو الجمهور، بحيث تستعمل في ذلك أيضا وسائل متعددة.

ويختلف دور مجموعات المصالح في رسم السياسة العامة من نظام سياسي الى اخر ومن جماعة الى اخرى، حيث تركز كل جماعة على مجال معين، فمنها من يركز على المجال السياسي ومنها من يركز على الجانب الاقتصادي أو المهني وجماعات اخرى يتجه اهتمامها نحو قضايا انسانية أو ثقافية، بينما نجد الجماعات الدائمة النشاط في مقابلها جماعات مؤقتة تكتفي بتقديم مقترحات لصناع القرارات ثم تختفي بمجرد استجابة السلطة لمطالبها.

## إشكالية الدراسة

إن وجود فئات ينظمون أنفسهم داخل تنظيم هدفه حماية مصالحهم يعتبر شيء إيجابي ما دام نشاطها لا يلحق الضرر بالمصالح العام والنظام السياسي على حد سواء، ولكن بالنظر الى السبب لقيامها وهو المصلحة التي تدافع عنها بشتى الطرق، إضافة الى أن تغلغلها في كافة فواعل صنع القرار وتمكنها من توجيهها كيفما شاءت الأمر يجعل من نشاط هذه الجماعات وممارساتها محل شك، ما يدفع الى طرح الإشكالية التالية:

عبر أية وسائل يمكن لمجموعات المصالح ان تساهم في عملية صناعة القرار السياسي؟

وكيف تتدخل للتأثير على الفاعلين الرسميين خدمة لمصالحها؟

ثم أين تتمثل أهم مواصفات صانع القرار؟ ودور وأهمية المعرفة خاصة التقنية لمواكبة وسيرورة رسم وصناعة القرارات؟

## الدراسات السابقة

بما أنه لا يمكن إقامة دراسة من دون الاعتماد والارتكاز على أدبيات سابقة تصب في نفس الموضوع، ولأن العلم والمعرفة تراكمية فإنه وجب الاعتماد في موضوعنا على بعض الأدبيات الخادمة للدراسة أو ذات العلاقة بها، والتي من أهمها:

1- كتاب "صنع السياسة العامة" للمفكر جيمس أندرسون، والذي قام عامر خضير الكبيسي بترجمته الى اللغة العربية وفي هذا الكتاب تم التعريف بالسياسة العامة وخصائصها ووضح فيه دور الفاعلون الرسميون وغير الرسميون في تبيان مراحل صنع السياسية العامة.

2- كتاب "علم الاجتماع السياسي" للمفكر فليب برو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، قام المؤلف بعملية تركيب وجمع لإسهامات المدارس الفكرية المختلفة، والتعريف بالاتفاقات اللغوية الرئيسية التي يبنى عليها التقليد العلمي الأصيل، ومن مميزات هذا المؤلف التدريبي اعتداله في النقد وتركيزه على النقاط القوية في التحليلات.

3- كتاب "علم السياسة" جان ماري دانكان، يتناول ماهية علم السياسة وبالتالي ما يتعلق وما لا يتعلق به، ما يمكن أن ننتظره منه وما لا يمكن، ومحتواه والسمات العامة للعلم، وماهية السياسة، كما يربط العلاقة بين العلم والسياسة، كما يعرض للمفاهيم السياسية، كسلطة سياسية ونماذج وتحليل لنظام السياسي والايديولوجيات والدعاية السياسية. كما يركز على القوى الفاعلة التي تسكن العالم السياسي وتحركه. يطرح مفهوم الحزب السياسي وتعريفه وتصنيفه ووظائف الأحزاب السياسية مع نماذج للأحزاب السياسية الكبرى، كما يتعرض لمفهوم مجموعات الضغط وتصنيفها ووسائل عملها وتأثيرها على الرأي لعام ووظائفها.

4- كتاب "المدخل إلى العلوم السياسية" للأستاذ: قحطان احمد الحمداني، تطرق فيه الى ما تعنيه الدولة والديمقراطية وكيفية اسناد السلطة بالتطرق الى أشكال النظم الانتخابية، حيث تناولت الدراسة توضيحا لمفهوم الأحزاب السياسية، كما ركزت على مجموعات المصالح، بتحديد مفهومها وتوضيح مكانتها بين القوى السياسية الأخرى، وكذا تأثيرها على هيكلية السلطة إضافة إلى الوسائل التي تعتمد عليها في نشاطها.

5- كتاب " محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية" للأستاذ عبد المالك أحزيرير، والذي يعتبر مرجعا أساسيا لكل دراسة للظاهرة القرارية انطلاقا من النظريات والمقتربات الفكرية التي اطرت هذا المفهوم، مروراً بدراسة مختلف العلاقات القائمة بين الفواعل الرسمية وغير الرسمية.

## تساؤلات الدراسة

تتفرع من الإشكالية الرئيسية عدة إشكاليات وتساؤلات فرعية منها:

- ماهي مجموعة المصالح؟ وما هو الفرق بينها وبين باقي الفاعلين المشابهين لها؟
- ماهي مقومات وخصائص مجموعة المصالح؟
- كيف تتدخل مجموعة المصالح في عملية رسم السياسة العامة؟
- ماهية مواصفات رجل السياسة؟
- أين يتمظهر دور المعرفة التقنية؟ وماهي مظاهرها؟

## أهمية واهداف الدراسة

يعتبر موضوع الفاعلون السياسيون من أهم المواضيع في السياسة العامة، لما لها من انعكاس لفهم طبيعة العملية السياسية داخل نظام سياسي معين، إذ تبرز أهمية الدراسة في كونها تركز على الدور الهام الذي تضطلع به مجموعات المصالح في رسم السياسة العامة، رغم أنها من الفاعلين غير الرسميين إلا ان تأثيرها على هذه العملية كبير قد يفوق تأثير الفاعلون الأخرى. لذلك فإن البحث في الموضوع يعزز من تفسير دور مجموعات المصالح ومشاركتها في صناعة القرار الى جانب باقي الفواعل الأخرى.

## فرضيات الدراسة

- كلما كانت مجموعات المصالح قريبة من صناع القرار لاسيما الرسميين منهم كلما تمكنت أكثر من توجيه عمل الحكومة نحو سياسات عامة مواتية لمصالحها.
- إذا كانت مجموعات المصالح تدافع عن أهداف عامة تمس شريحة كبيرة من المجتمع فإنها تكون ذات نفوذ أكبر وقدرة عالية على إقناع السلطات بالاستجابة لمطالبها.



## مناهج ومقتربات الدراسة

- مقترح النخبة: يعتبر هذا المقترح أن عملية صنع السياسة العامة عبارة عن نتاج عمل الأقلية في المجتمع، لذلك فإن استخدام هذا المقترح يوضح ما إذا كانت مجموعات المصالح قادرة في مجتمعاتها بالسيطرة على عملية رسم السياسة العامة.
- مقترح الجماعة: ينظر هذا المقترح للسياسة العامة على أنها نتاج محصلة تفاعل بين عدة جماعات، لذلك تم الاعتماد على هذا المقترح، باعتبار أن مجموعات المصالح تتفاعل مع جماعات عديدة حكومية كانت أو غير حكومية عند القيام بدورها في رسم السياسة العامة.
- المنهج الوصفي التحليلي: تم اعتماد المنهج في توصيف علاقة مجموعات المصالح بعملية رسم وصياغة السياسة العامة كمفهوم نظري وعملي، وتحليل تلك العلاقة.

## هيكل الدراسة

- الفصل الأول: يتكون هذا الفصل من بحثين اثنين، المبحث الأول يوضح لنا الإطار المفاهيمي لمجموعة المصالح، أما المبحث الثاني فإنه يتناول تصنيفاتها وأساليب عملها وطريقة ادراجها في أسلوب الحكم.
- بينما يعالج الفصل الثاني: دور المعرفة في صناعة القرار، من خلال تقسيمه إلى بحثين، حيث يعالج المبحث الأول مفهوم القرار العمومي من حيث المقتربات المنظرة له، ومراحل صياغته. بينما يعالج المبحث الثاني دور المعرفة لدى رجل السياسة في رسم القرارات إلى جانب المكانة المعرفية التقنية لدى التكنوقراط.

## مقتربات الدراسة

- المقترح المؤسسي: تم استخدام هذا المقترح على اعتبار أن جماعات المصالح توجه نشاطها عند سعيها لتحقيق أهدافها على صناعات القرار، من فواعل رسمية وغير رسمية، إذ تعتبر هذه الفواعل مؤسسات تتفاعل معها جماعات المصالح.

## صعوبة الدراسة

واجهت هذه الدراسة صعوبات منها:

- محدودية الدراسات التي تتناول موضوع السياسة العامة، وخاصة ما تعلق بدور مجموعات المصالح كفاعل في رسم السياسة العامة.
- لكن برغم واختلاف طبيعة الصعوبات التي تواجه أي باحث لا بد عليه من تجاوزها، وعليه حاولت تجاوز هاته الصعوبات متمنيا ان يكون هذا العمل قد بلغ الأهداف التي صممت لأجلها هاته الدراسة.

## تصميم الموضوع

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لجماعات المصالح (الخصائص والمميزات)

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لجماعات المصالح

المطلب الأول: مفهوم جماعات المصالح.

المطلب الثاني: تصنيفات جماعات المصالح.

الفرع الأول: طبيعتها، تنظيمها وأهدافها.

الفرع الثاني: تصنيف الجماعات حسب جابريل ألموند

الفرع الثالث: اللوبي كفاعل غير رسمي في صناعة القرار

المبحث الثاني: خصائص ومميزات جماعات المصالح

المطلب الأول: أساليب ووسائل عمل جماعات المصالح.

الفرع الأول: أسلوب الاقناع والتهديد.

الفرع الثاني: أسلوب الضغط والتأثير في المؤسسات الرسمية.

الفرع الثالث: تعبئة الرأي العام والتمويل.

الفرع الرابع: المصالح الأخوذة على عاتق مجموعة المصالح.

المطلب الثاني: تمييز جماعات المصالح عن الأحزاب السياسية وتقييم عملها.

الفرع الأول: جماعات المصالح والأحزاب السياسية

الفرع الثاني: تقييم أداء جماعات المصالح.

المطلب الثالث: مجموعات المصالح وادراجها في أسلوب الحكم

الفرع الأول: الضغوط غير المباشرة

الفرع الثاني: الضغوط الخارجية المباشرة

الفقرة الثالثة: المشاركة المؤسسة في سيرورة اتخاذ القرار.

الفصل الثاني: أهمية المعرفة في صناعة القرار

المبحث الأول: مفهوم القرار العمومي

المطلب الأول: محددات ومفهوم القرار وطبيعته

الفرع الأولى: المقترح الأنجلوسكسوني في صناعة القرار

الفرع الثاني: محددات مفهوم القرار

الفرع الثالث: التمييز بين صنع القرار واتخاذ القرار

المطلب الثاني: اليات وسيرورات القرار

الفرع الأول: مراحل وخطوات صناعة القرار

الفرع الثاني: الصياغة النهائية القرار

الفرع الثالث: اكرهات ورهانات صناعة القرار

المبحث الثاني: أهمية المعرفة في صناعة القرار

المطلب الأول: محددات المعرفة لدى رجل السياسة

الفرع الأول: مهارات رجل السياسة

الفرع الثاني: المشاركة في سيرورة القرار العام

المطلب الثاني: المعرفة التقنية لدى التكنوقراط (المغرب كنموذج)

الفرع الأول: كفاءة وخبرة التكنوقراط

الفرع الثاني: هيمنة النخبة التكنوقراطية في صناعة القرار

خاتمة

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمجموعة المصالح (الخصائص والمميزات)

## المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لجماعات المصالح

منذ أن ينضوي في الزمان، يفسح العمل الجماعي مجالاً واسعاً للمنظمات. وإلى جانب الأحزاب السياسية التي تلعب دوراً نوعياً خاصاً، يتعلق الأمر بما اتفق على تسميته منذ دافيد ترومان، بمجموعة المصالح.

من الصعب تحديد تعريف جامع مانع لمجموعة المصالح، وهذا راجع لكثرة التعاريف واختلافها باختلاف الدارسين والباحثين. ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى تعريف مجموعة المصالح مع تحديد أنواعها وأشكالها وأساليب تدخلها ثم تقييم عملها.

### المطلب الأول: مفهوم جماعات المصالح.

يقصد بمجموعة المصالح، كل منظمة مؤسسة تسعى للتأثير في السلطة، في اتجاه ملائم لاهتماماتها الاجتماعية. وبصفتها منظمات مؤسسة، فهي تتميز من جهة أولى، عن جمهور المتظاهرين والمضربين، وعن المجموعات اللانظامية؛ كما سماها أليوند وبويل بالجماعات العرقية أو الفئات الاجتماعية. ومن جهة ثانية، فهي تدافع عن مصالح، لكن ليس بالضرورة مادية. وقد درج البعض على تسميتها بجماعات الضغط من منطلق الضغوطات التي تمارس على السلطات لتحقيق أهدافها<sup>1</sup>، ولكنها تمارس الإقناع أيضاً، لأنها فعلاً فئات تبحث عن مصالحها بالدرجة الأولى بغض النظر عن الوسائل المستخدمة لتحقيقها.

يتضمن هذا التعريف عدة عناصر تسمح بتحديد موقع مجموعات المصالح بالنسبة لطرق أخرى من العمل الجماعي خاصة فيما يتعلق بالمكان المخصص للمصالح. وقد أبدى بعض المؤلفين اسفهم لهذه المفاهيم المادية في حين ان هنالك حركات تسخر نفسها للدفاع عن الأفكار. وكان هذا الجدل الهام في سنوات الخمسينات والستينات (مينو Meynaud ، لافو Lavau)، حيث يسجل بشكل خاص، وجود عدم ثقة ثقافية عميقة تجاه نشاطات يرتاب بكونها مخلة بالديمقراطية، وأشار آخرون إلى أن المصالح لا يمكن التحقق منها طالما لم يدافع عنها

<sup>1</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1998. ص281.

صراحة، ومن هنا يأتي تفضيل مصطلح مجموعة الضغط الذي يبدو انه يتضمن، خطأ، وجود نشاط دائم يهدف إلى تخويف السلطات العامة.<sup>2</sup>

ان جماعات المصالح سواء كانت ضعيفة ام قوية، مبنية قليلا ام مؤسسة بقوة، هي وسائط للعمل الجماعي، لأنها توضح التوقعات الاجتماعية، وتتدخل بنشاط من اجل تأمين أخذ السلطات العامة لها بعين الاعتبار. وهي بذلك تشكل فاعلا، بنصيب كامل، في المنظومة السياسية، وتساهم بصياغة القواعد الفعلية لسير عملها.

والعنصر الأكثر أهمية في التعريف هو ذلك الذي يتصدى لسعيها للتأثير على السلطات العامة.

إن هذا المعيار يأذن بتوضيح مزدوج إزاء الأحزاب السياسية أولا، حيث أن هدفها الأول يتمثل في ممارسة السلطة او المشاركة فيها. وعلى الصعيد الملموس، فإن واقع تقديم أو عدم تقديم مرشحين للانتخابات العامة هو الذي يسمح برسم خط فاصل بين الأولى والثانية، حيث أن المصالح العامة بصفقتها مثل: الشرطة، القضاء... تشكل بالفعل جهاز الدولة وهي ليست بذاتها مجموعة مصالح او ضغط. وبالمقابل، فإن وكلاء هذه المصالح يمكن أن يكونوا نقابات أو جمعيات لا تشكل جزءا من مصالح الدولة، ولكنها تلعب دور منظمات تدافع عن مصالح أعضائها.

فقد عرفها البعض بأنها "التنظيمات القائمة للدفاع عن مصالح معينة، وتمارس عند الاقتضاء ضغطا على السلطات العامة، هدفها ليس الوصول الى السلطة وانما للحصول على قرارات تخدم مصالح تلك التنظيمات"<sup>3</sup>.

وعرفها اخر نسبة لتنوع هاته الجماعات بأنها "منظمات تعمل مستقلة عن إرادة أعضائها، ولها مصالح سياسية أكيد، وبعضها قد يكون جماعات مبادئ، لكن الأغلبية العظمى منها جماعات مصالح ولها صفة الدوام".

<sup>2</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، المرجع السابق، ص 282  
<sup>3</sup> محمد أبو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الإدارية والدولية: ماهيتها-أنواعها-عوامل تكوينها-مشروعيتها-أهميتها، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص13.

وعرفها جون مينو " بأنها مجموعة من الافراد يهدفون الى الضغط على السلطات السياسية من اجل جعل قراراتها مطابقة لمصالحها وافكارها"<sup>4</sup> .  
وانطلاقا من تأثيرها في السلطات العامة، فهي تعتبر فاعلا أساسيا في النسق السياسي، ومساهما فعليا في صياغة قواعد اشتغاله. ويتحدث " دانكان"<sup>5</sup> عن ثلاثة شروط، حتى يمكن القول بوجود مجموعات مصالح:

أ- حد أدنى من التنظيم.

ب- أن يكون لها هدف محدد.

ج- أن تكون لها الاستقلالية في تنظيمها وفي قرارها.

ومما سبق يمكن القول إلى حد ما أنه لا توجد خلافات رئيسية حول تعريف مفهوم جماعات المصالح، حيث جميع التعريفات تعتبرها مجموعة من المجموعات التي ترغب في تحقيق أهداف معينة، ولا تتضمن الوصول إلى السلطة في أهدافها.

### المطلب الثاني: تصنيفات جماعات المصالح.

وجدت محاولات كثيرة لتصنيف مجموعات المصالح وفق طبيعة هاته الجماعات ودورها في الحياة السياسية، ولكن النتيجة النهائية لتحليل هذه المحاولات لم تثمر عن أسس متفق عليها لإقامة هذا التصنيف، بيد أن الكثير من المفكرين والكتاب اقترحوا عدة أسس لتمييز أنواع معينة من مجموعات المصالح، ووفقا لذلك نستطيع أن نقسمها انطلاقا من المعايير التالية.

### الفرع الأول: طبيعتها، تنظيمها وأهدافها.

#### 1- من حيث طبيعتها.

بعض هذه المجموعات ذات طبيعة مختلفة، ومنها:

<sup>4</sup> محمد السويدي، علم الاجتماع السياسي ميدانه وقضاياها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص166.  
<sup>5</sup> جان ماري دانكان، علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1995. ص316 و317.



**جماعات المصالح السياسية:** وهي التي لديها مصالح سياسية بحتة ويطلق عليهم "اللوبي" اللوبي الصهيوني، الذي يساعد الصهاينة ويحمي مصالحهم<sup>6</sup>.

**جماعات المصالح شبه السياسية:** لها أهداف سياسية واقتصادية في آن واحد، كالنقابات العمالية واتحادات أصحاب الأعمال.

**جماعات المصالح الإنسانية:** تمارس نشاطات متعلقة بمجالات حقوق الإنسان أو رعاية الطفولة والرفق بالحيوان أو الجمعيات النسائية والجمعيات الخيرية وهي لا تنشط إلا بقصد الحصول على إعانات مالية.

**جمعيات المصالح المهنية:** تهتم بمصالح أصحاب المهنة الواحدة كاتحاد التجار والحرفيين أو اتحاد المحامين<sup>7</sup>.

## 2- من حيث تنظيمها.

تصنف الجماعات الضاغطة بحسب معيار التنظيم إلى نوعين هما:

**جماعات المصالح المنظمة:** هي جماعات منظمة في تركيبتها وعضويتها وهي شبيهة بالأحزاب السياسية، ونجد أمثلة كثيرة لهذا النوع في الدول المتقدمة، منها اللوبي اليهودي في الولايات المتحدة الأمريكية.

**جماعات المصالح غير المنظمة:** هي الطبيعة الغالبة على معظم الجماعات، خاصة في الدول النامية، حيث تواجه الجماعات مشكلة التمويل وقلة المقرات، فتكون بذلك أداة في يد الحكومة التي غالباً ما تقدم لها الدعم المادي لتتمكن من استخدامها في تمرير مشاريعها وتنفيذ خططها.

## 3- من حيث أهدافها.

يمكن تصنيفها إلى أنواع ثلاثة وهي:

**جماعات المبادئ أو البرامج:** هي جماعات تدافع عن مبادئ وقيم معينة على مستوى محلي أوطني أو دولي مثل جمعية السلام الأخضر التي تناهض استعمال السلاح النووي وتلوث البيئة.

<sup>6</sup> قحطان احمد الحمداني: المدخل إلى العلوم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، الطبعة الأولى 2012، ص298.

<sup>7</sup> قحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص298.

**جماعات الحرف والمهن:** هي جماعات مرتبطة بأهداف ذات طبيعة خاصة كاتحادات التجار والحرفيين.

**جماعات ذات أهداف التخريبية:** يمكن أن تسعى بعض الجماعات إلى زعزعة استقرار المجتمع، باستعمال وسائل التخريب، خاصة في ظل الأنظمة الشمولية التي تنغلق فيها أفق الديمقراطية والمشاركة السياسية.

### الفرع الثاني: تصنيف الجماعات حسب جابريل ألموند<sup>8</sup>

صنّف جابريل الموند<sup>9</sup> زملاؤه الجماعات في أربعة أنواع على النحو التالي:

**جماعة المصالح الترابطية Associational Group:** وهي الجماعات التي تنشأ للتعبير عن مصالح أعضائها وتوصيل مطالبهم إلى أجهزة صنع القرار، بما يعنيه ذلك من أنها جماعات دفاعية بالأساس مثل الاتحادات العمالية والنقابات المهنية واتحادات رجال الأعمال وما شابه ذلك. وينضم الأفراد إلى عضوية مثل هذه الجماعات بمحض إرادتهم.

**جماعة المصالح المؤسسة Institutional Group:** وهي الجماعات المصلحية التي تنشأ في الأصل كجزء من جهاز الدولة وليس للتعبير عن مصالح أعضائها وتعظيم منافعهم. بعبارة أخرى؛ تنشأ هذه الجماعات في الأصل لتحقيق خدمة مجتمعية في الأصل غير أنها قد تنجح إلى تحقيق المصلحة الذاتية الخاصة لأعضائها ومن أمثلتها المؤسسة العسكرية.

**جماعة المصالح غير الترابطية Non Associational Group:** وهي الجماعات التي يشترك أفرادها في سمة أو أكثر تربطهم برابطة مشتركة مثل الطبقة الاجتماعية، أو العرق، أو الدين، أو اللغة، أو السن، أو الإقليم.

**جماعة المصالح الأنومية "الفوضوية" Anomic Group:** وهي الجماعات التي ليس لها إطار تنظيمي محدد ودائم، بل عادة ما يتجمع أفرادها بصورة عفوية عندما تثور مشكلة

<sup>8</sup> مقال بعنوان: اقتراب الجماعة، فيصل براء متين المرعشي، موقع <https://political-encyclopedia.org>، تاريخ الزيارة 2022-09-04 على الساعة 18:30.

<sup>9</sup> جابريل الموند: (12 يناير 1911-25 ديسمبر 2002) كان أميركياً عالم سياسي اشتهر بعمله الرائد في السياسة المقارنة والتنمية السياسية و الثقافة السياسية

ما أو يشعرون بالإحباط بصدد شيء ما. ويتسم تعبيرها عن المصالح باستخدام العنف بما يهدد استقرار النظام والمجتمع مثل المظاهرات وأعمال الشغب والإضرابات غير السلمية وغيرها. ويُعد انتشارها في مجتمع ما مؤشراً على تزايد الاغتراب عن النظام القائم.

وبينما يتسم النوعان الأولان (جماعات المصالح الأنومية، وجماعات المصالح الترابطية) بوجود هياكل على درجة عالية من التنظيم واللجوء إلى استخدام السلمية في التعبير عن المصالح والدفاع عنها بصفة عامة، يتسم النوعان الآخران (جماعة المصالح غير الترابطية، وجماعة المصالح الأنومية) بتدني مستوى التنظيم والاعتماد على الوسائل غير السلمية في التعبير عن مصالح الجماعة والدفاع عنها.

ويرى جابريل الموند أنّ تشكيل الجماعات في أي مجتمع لا يعدو أن يكون خليطاً من الأنواع الأربعة للجماعات المصلحية. ويصبح الفرق بين مجتمع وآخر هو نسبة كل نوع من الأنواع الأربعة للجماعات في الخليط المعبر عن تشكيل الجماعات في المجتمع.

كما أظهر جابريل الموند وزملاؤه تفضيلاً لبعض الجماعات على غيرها إذ رتبوا الأنواع الأربعة للجماعات المصلحية باعتبار أنّ أفضلها هو الجماعات الترابطية، يليها الجماعات المؤسسية فالجماعات غير الترابطية، وأخيراً الجماعات الأنومية.

### الفرع الثالث: اللوبي كفاعل غير رسمي في صناعة القرار

يتداول مصطلح اللوبي بمعنى جماعة ضغط بالرغم من أن التّرجمة للمصطلح لا تشير إلى مفهوم الضغط أو المصلحة وفيما يلي توضيح لمفهوم اللوبي:

#### • تعريف اللوبي

1- لغة: يرجع أصل مصطلح اللوبي إلى اللغة الإنجليزية وتعني الرواق أو الردهة كما تعني الحجرة أو مكان الانتظار.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> قاموس المعاني، تاريخ التصفح 18.10.2022 على الساعة 10:48 <https://www.almaany.com>

2- اصطلاحاً: هنالك تعاريف عدة، ندرج من بينها تعاريف ل (الموسوعة البريطانية، والقاموس السياسي، وقاموس وبستر).

■ تعرفه الموسوعة البريطانية على أنه:

العلاء النشطاء الذين لهم مصلحة خاصة ويمارسون الضغط على الموظفين الرسميين، خصوصاً المشرعين قصد التأثير عليهم أثناء ممارسة عملهم<sup>11</sup>.

■ يعرفه القاموس السياسي على أنه: مجموعة المصالح تحاول التأثير على القوانين

والقرارات بالشكل الذي يخدم مصالحها، ويمكن أن يكونوا عبارة عن تجمع أكثر من

الممثلين الذين تربطهما مصالح مشتركة أو الذين ينتمون إلى نفس المجال المهني

ويمارس ضغوط وتأثير على السياسيين في الحكومة، وعلى صناعات القرار على نطاق

أوسع.<sup>12</sup>

■ يعرفه قاموس<sup>13</sup> وبستر باعتباره الأشخاص الذين يترددون على ردهات المجلس،

وهم ليسوا أعضاء في المجلس التشريعي ولا يحملون صفة الرسمية أو يشغلون

مناصب حكومية يحاولون التأثير على المشرعين أو الشخصيات الهامة، من خلال

أساليب خاصة من أجل الاستفادة من تشريع معين أو اتخاذ قرار محدد يعود عليهم

بالنفع.

يذهب بعض المفكرين إلى استخدام تعبير مجموعات المصالح عندما يتعلق نشاطها

بالمجال السياسي فقط، ويذهب آخرون إلى إطلاق لفظ اللوبي عندما يكون هدف الجماعة هو

إغراء البرلمان للتصويت مع أو ضد مشروع قانون، بينما يزيد البعض الآخر على طرح

نشاط آخر للوبي، يتمثل في تقديم المعلومات والحقائق العامة، والإدلاء بالشهادة من قبل

أعضاء وممثلي اللوبي أمام اللجان والهيئات التشريعية.

ومن التعاريف السابقة يتضح أن اللوبي هو الجماعة غير الرسمية التي تجتمع في تنظيم

قصد ممارسة الضغوط على صناعات القرار، للدفاع عن مصالحها، وهذا مطابق لجماعات

<sup>11</sup> القاموس البريطاني، تاريخ الزيارة 18.10.2022 على الساعة 11:04 <https://www.britannica.com>

<sup>12</sup> Le dictionnaire politique. « Lobby » 18.10.2022 à 11 :10 <https://www.toupie.org/>

<sup>13</sup> Dictionnaire Webster « Lobby » 18.10.2022 à 11 :18 <https://www.merriam-webster.com>

الضَغَط، إذ أن مصطلح اللوبي ما هو إلا تعبير عن جماعة المصالح نفسياً، باعتبار أن الترجمة اللغوية للكلمة من الانجليزية الى العربية يعني الرواق أو الردهة التي تتناقش فيها مختلف القضايا بين الهيئات الرسمية والمختصين بالتشريع، وبين ذوي النفوذ في المجتمع للخروج بقرارات محددة، لذلك فقد تم الاحتفاظ على هذا المصطلح للدلالة على الفئة القوية، التي باستطاعتها التأثير على صنّاع القرار وممارسة الضَغَط عليهم.

### المبحث الثاني: خصائص ومميزات جماعات المصالح

سنتناول بهذا البحث اهم الأدوات التي تعتمدھا مجموعة المصالح للتأثير على عملية صناعة القرارات بالمطلب الأول، ثم سنحاول ان نميز بينها وبين الأحزاب السياسية بالمبحث الثاني.

#### المطلب الاول: أساليب عمل جماعات المصالح.

تقوم مجموعات المصالح بتصنيفاتها المختلفة، بعمل تواصلية نشيط، اتجاه من تمثلهم، او المتعاطفين المحتملين معها، وذلك بهدف فرض تمثلات عن الواقع، مواتية لتبرير شرعية المطالب المرفوعة. كما تهدف، من خلال عملها الاتصالي، الى تقوية الشعور بالهوية الجماعية لدى من تمثلهم، أي تقوية الولاءات لديهم<sup>14</sup>.

#### الفرع الأول: أسلوب الإقناع والتهديد.

تتضح فاعلية مجموعات المصالح من خلال وسائل الضغَط التي تستعملها في عملياتها السياسية ويتوقف نجاحها أو فشلها على كيفية استعمال هذه الوسائل ومدى تقبل النظام السياسي لها، نذكر على سبيل المثال بعضاً من هذه الوسائل:

#### 1- الإقناع.

الإقناع هو الوسيلة الأساسية التي يحاول أصحاب المصلحة من خلالها كسب الولاء والاتباع واقناع الحكومات بأهدافها، من خلال الاجتماعات والتجمعات الخاصة والعامة، ومن

<sup>14</sup> François Chazel : Action collective et mouvement sociaux. PUF,1993.

خلال وسائل الإعلام بمختلف اشكالها، ويتمتع رجال الأعمال بميزة القدرة على الإقناع، مستخدمين إمكانياتهم المادية وخبراتهم العلمية وبذل الجهود للوصول إلى الهدف المطلوب، وتستعين هذه الجماعات بأصحاب الخبرة من العناصر الناجحة في توليها المناصب المختلفة كالقضاة والمشرعين النزيبين بعد التقاعد أو الوزراء السابقون أو كبار الموظفين مستغلة سمعتهم الجيدة للإقناع، وتؤثر هذه المجموعات أيضا على أعضاء الحكومة والبرلمان والسلطة التشريعية من خلال توفير المعلومات والبحوث والدراسات القائمة على معطيات رقمية، حتى وان كانت غير صحيحة، وتستخدم الرحلات والدعوات للقاء والمناقشة والإقناع<sup>15</sup>.

قدما كانت الاتصالات تتم بين هذه المجموعات وأعضاء السلطة التشريعية مباشرة، وبأساليب غير مشروعة كالرشوة وتقديم الهدايا. وحاليا، تتوجه هاته الجماعات صوب اللجان المتخصصة في البرلمان، حيث تعمل هاته الأخيرة على طلب المعلومات والإحصاءات، والأبحاث العلمية، والدراسات المستفيضة من مجموعات المصالح وامدادهم بها.

## 2- التهديد.

من أهم طرق ممارسة الضغط على السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية الرسمية، كإرسال الرسائل والبرقيات وإجراء مقابلات مع الأشخاص الذين يحتاجون إلى التأثير عليهم، ويتخذ التهديد أشكالا عديدة، بما في ذلك تهديدات بحرمان أعضاء البرلمان وعدم دعم العضو الذي يرفض في المستقبل. والتهديد يمكن أن يشمل العقوبات وجرائم القتل وكذلك التعنيف أو خلق أزمات مالية واقتصادية للحكومات، كالتحريض على عدم دفع الضرائب أو التهديد باستخدام قوة الإضرابات<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> قحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص300.

<sup>16</sup> محمد أبو ضيف باشا خليل، مرجع سابق، ص. 175.

## الفرع الثاني: أسلوب الضغط والتأثير في المؤسسات الرسمية.

توجه مجموعات المصالح نشاطها في رسم السياسة العامة بالتأثير على صناع القرار خاصة الرسميين منهم، كونهم مخولين دستوريا بوضع التشريعات وإصدار الأوامر، إذ تمارس أساليب مختلفة على السلطة التشريعية من حكومة وأعضاء برلمان وحتى الأحزاب السياسية ومختلف الكتل البرلمانية المتواجدة في السلطة، كما تركز تأثيرها على السلطة والقضائية لما لهما من دور في صنع السياسة العامة الى جانب السلطة التشريعية.

ويختلف تأثير الجماعات على السلطات الثلاثة لاختلاف النظام السياسي الذي تتواجد فيه هذه المجموعات، وسنتطرق فيما يلي لتوضيح دور مجموعة المصالح في رسم السياسة العامة من خلال التأثير على المؤسسات الرسمية مع الاستدلال بنموذج اللوبي الصهيوني في الولايات المتحدة الأمريكية.

### 1- الضغط على السلطات الحكومية.

نظرا لأهمية السلطات الحكومية في إصدار القرارات سيما في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن السياسية والتي تخص مختلف شرائح المجتمع فإن مجموعات المصالح تسعى للاتصال المباشر بالمعنيين في الجهاز التنفيذي والإداري بدءا برئاسة الدولة والوزراء إلى المسؤولين الكبار، فقد تعمد إلى وقف تنفيذ قانون ما، فتطلب من رئيس السلطة التنفيذية ذلك عبر الرسائل والبرقيات بعدم التصديق عليه، أو التوجه بحذف بعض مواد أو إضافة أخرى. وقد تستفيد مجموعات المصالح من الخلافات القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للتدخل لصالح احدهما عبر قنواتها التأثيرية، واللعب على الخلافات بين أعضاء السلطة التنفيذية نفسها<sup>17</sup>.

### 2- التأثير في أعضاء البرلمان.

تقوم جماعات المصالح بإقامة علاقات مع السلطة التشريعية، من خلال أعضائها أو لجانها أو رئاستها املا في الحصول على قوانين تخدم مصلحتها أو تعديلها أو الغائها، وهذا

<sup>17</sup> قحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص301.

من خلال إقامة الحفلات والولائم، وتقديم الهدايا والرشاوي، حتى أنه في بعض الاحيان تقوم الجماعات بتأييد بعض المرشحين، وتمويل حملاتهم الانتخابية أملا في فوزهم والاستفادة منهم<sup>18</sup>.

إن مجموعات المصالح باعتبارها جماعات تسعى من خلال نشاطها إلى تحقيق أهدافها والحفاظ على مصالحها تعمل على جذب المؤسسة التشريعية، حيث أنها تجد فرصة لتحقيق أهدافها من خلال عملية التشريع سواء بالموافقة على تعديل دستوري مقترح أو الموافقة على مشروع قانون أو رفضه أو تعديله، أي تمارس هذه الجماعة تأثيرها على أعضاء الهيئة التشريعية سواء بطريقة مباشرة من خلال التحدث إليهم وإقناعهم عن طريق اللقاءات والاجتماعات أو إرسال الرسائل او بطريقة غير مباشرة من خلال إقامة علاقات مع الاحزاب السياسية. لن تتمكن هذه الجماعة من التواصل مع أعضاء الهيئة التشريعية، والتي تعمل على رفع مطالبها الى ممثليها داخل البرلمان في حالة لم تتمكن فيها من التقرب من أعضاء الهيئة التشريعية.

كما تعمل تلك الجماعات على تقديم المعلومات الفنية والإحصاءات والأبحاث العلمية والدراسات المستفيضة، والتي قد تغير من تقدير الأمور وتوجيه السياسة العامة لصالح أهدافها، فقد تسمح المؤسسة التشريعية لجماعات المصالح بأن تقرر بما تراه مباشرة أمام لجان البرلمان المختلفة وكذلك تعمل على تأييد مرشحين معينين في الانتخابات او معارضة إعادة انتخابهم، وهنا يتباين تأثيرها من دولة الى أخرى ومن نظام سياسي الى اخر وهذا راجع الى النظم الدستورية التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطات داخل الدولة<sup>19</sup>.

فمثلا في الأنظمة الرئاسية يكون دورها اقوى واوسع من الأنظمة البرلمانية، إذ يعتبر النظام الرئاسي بيئة مواتية لنشاط مجموعات المصالح ويرجع ذلك لسببين: أولهما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات التي تأخذ به الأنظمة الرئاسية وخاصة الولايات المتحدة الامريكية إذ يستوجب قبل إقرار القوانين الاتفاق التام بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولا يتم هذا

<sup>18</sup> عصام الدبس، النظم السياسية: اسس التنظيم السياسي، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص324.

<sup>19</sup> مها عبد اللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، النظم السياسية والسياسة العامة، دراسة في دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة بالدول المتقدمة والنامية، مركز فرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، العراق، ص35،



لاتفاق إلا عن طريق التأثير على كل من الرئيس والكونغرس، أما السبب الثاني فيرجع الى كبر حجم الدولة وتعدد أقاليمها، الأمر الذي يجعل الحكومة المركزية مضطرة في سياساتها على أساس التوفيق بين المصالح الإقليمية وبذلك فإن النظام الفدرالي يقوم على أساس حماية المصالح الخاصة لكل الجماعات والتي تتواجد بكل الأقاليم<sup>20</sup>.

توجد بالولايات المتحدة الأمريكية عدد كبير من مجموعات المصالح يزيد عن عشرة الاف جماعة، حيث يصل عدد أعضاء الجماعات التي تعمل في الكونغرس الى 4000 شخص سنة 2000.<sup>21</sup>

وتعتبر جماعات الضغط اليهودية أو اللوبي الصهيوني من أكبر جماعات المصالح نفودا على القرارات الامريكية خاصة في مجال السياسة الخارجية غايته الأساسية هي حماية مصالح إسرائيلية. وهي تشمل الكثير من أصحاب الشركات والمصانع العملاقة في أمريكا وذات رؤوس أموال ضخمة، والذي يزيد عن 34 منظمة يهودية سياسية في الولايات المتحدة تقوم بجهود منفردة ومشاركة من أجل مصالحها في الولايات المتحدة ومصالح الكيان الصهيوني، ولعل أشهرهم على الساحة هي لجنة الشؤون العامة الأمريكية الصهيونية المعروفة اختصاراً بـ آيباك وهي أقوى جمعيات الضغط على أعضاء الكونغرس الأمريكي، هدفها تحقيق الدعم الأمريكي للكيان الصهيوني<sup>22</sup>.

### الفرع الثالث: تعبئة الرأي العام والتمويل.

#### 1- تعبئة الرأي العام.

تعتمد الحكومات في بقائها على تأييد الرأي العام، لذلك تسعى هاته الجماعات لتعبئة الرأي العام وتوجيهه بما يخدم مصالحها، كإصدار النشرات وتوزيعها، وعقد الندوات وإلقاء المحاضرات، واستخدام وسائل الاعلام المختلفة لشرح وجهة نظرها. فإذا تمكنت من تعبئة

<sup>20</sup> مها عبد اللطيف ومحمد عدنان الخفاجي، نفس المرجع السابق.

<sup>21</sup> ربا قحطان الحمداني، الاسلاموفوبيا جماعات الضغط الإسلامي في الولايات المتحدة الامريكية، منظمة كير، القاهرة، نفرو العربي للنشر والتوزيع، 2010، 87\_91.

<sup>22</sup> مقال بعنوان: اللوبي الصهيوني بأمريكا... من يحكم الاخر؟ موقع الجزيرة الالكتروني، تاريخ الزيارة 17.10.2022 على الساعة 23:24

الرأي العام، طلبت من متبني أفكارها ومصالحها كتابة الرسائل والذكرات للحكومة والبرلمان لتحقيق أهدافها بشكل قانوني أو قرار أو إجراءات محددة.

## 2- التمويل.

وهو وسيلة مهمة إذ أن الشركات والجماعات الاقتصادية التي لها الأموال الكبيرة تستخدمها بشكل شرعي تحت عنوان المساعدات، أو غير شرعي عبر تقديم الرشاوي والعمولات<sup>23</sup>، والهدايا واستغلال حاجة البعض من الموظفين إلى المال، فضلا عن تمويل الحملات الانتخابية للمرشحين من الافراد والأحزاب.

### الفرع الرابع: المصالح المأخوذة على عاتق مجموعة المصالح.

نميز هنا من وجهة النظر هذه بين فئتين من مجموعة المصالح. حيث تقوم مجموعات المصالح على الاهتمام بتمثيل فئة من السكان، سبق لهويتها أن فرضت نفسها في التمثلات الذهنية (المزارعون، الشباب، الأطر الإدارية...)، يمكن أن تجمع بين قطبين. القطب الاجتماعي – الاقتصادي أولا. وهنا ندرج الفئات الاجتماعية – المهنية بالطبقة الاجتماعية. وبشكل متصل معها، توجد نقابات المزارعين والأجراء والمعلمين والأطر الإدارية ومنظمات ارباب العمل والمهن الحرة. حتى وإن كانت التمثلات الذهنية هنا أقل وضوحا بالمستهلكين وبالمنتفعين من المصالح العامة، حيث برزت مؤخرا نزعة نقابية من نمط جديد.

أما القطب الثاني، الاجتماعي – الثقافي، فيحيل إلى مجموعات جماعية تقوم على ولاء مشترك (ديني، عرقي، لغوي) أو على تجربة تاريخية مشتركة (قدماء المحاربين، قدماء المنفيين...) أو أيضا على تكوين فكري متشابه (الطلاب، خريجو المدارس التقنية العليا...).

إن أياً من هذه الفئات من السكان ذات الهوية القوية، لا تجهل وجود منظمات تمثلها أو تتطلع لتمثيلها لدى السلطات العامة، أمام الرأي العام ووسائل الإعلام<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> الامين شريط، الوجيز فني القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط. 7، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص. 278.

<sup>24</sup> 24 فليب برو، علم الاجتماع السياسي، المرجع السابق، ص 283

إن مجموعات المصالح من هذه الفئة الأولى يمكن أن تسمى المجموعات ذات النزعة الواسعة. فمنظمة أرباب العمل تعتزم بالفعل، الدفاع عن كل مصالح رؤساء المشاريع، كما تعتزم الأطر النقابية الدفاع عن كل مصالح الأطر بصفتها تلك.

وسيكون مسعاها متيقظا إلى حد أكبر تجاه مجموع التوقعات القابلة للتحقق في داخل الفئة المعنية، حتى وإن كانت غير مصاغة بعد. وسيمتد خاصة من خلال الإصغاء إلى أقصى حد ممكن، إلى عدم الرضى، وللإستياء، لقاء المجازفة بوجوب أخذ طلبات متناقضة على عاتقها.

إن الاتحادات الكبرى للعمال تعرف جدا هذه التوترات، والتي تسمح من خلالها لممثلي مختلف الفروع الصناعية أن يكون لديهم فيه مصالح متباعدة جدا، وسيكون على مجموعات المصالح هذه إذن أن تحضر برامج مطلبية أو جداول مطالب تقوم على تسويات.

يتضمن هذا الامر تصفية التوقعات الصادرة عن القاعدة، لأن بعضها سيكون غوغائيا ولا يمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار، لأنها تسيء إلى مصداقية النقابة وقابليتها للاحترام، كالغاء حق التسريح، والتسامح تجاه الغش الضريبي، على سبيل المثال.

كما يتضمن أيضا إرجاع التجانس والتنوع من خلال دمج مطالب مرتبطة مع بعض في صيغ وسعة ومائعة، قابلة لأن ترضي أقصى عدد من الممثلين، وذلك بتجنب وضع القضايا التي تقسم في المقدمة: وهي على التوالي شروط المنافسة بين مشاريع كبيرة وصغيرة.

ولا تجابه الفئة الكبرى الأخرى من مجموعة المصالح هذا النمط من المعضلات. فهي لا تخضع لقاعدة اجتماعية مكونة مسبقا، ولكنها تؤكد هويتها من خلال جعل نفسها الناطق باسم قضية كبرى<sup>25</sup>. يعني هذا أن مجموعة المصالح تبني لنفسها برنامجا دقيقا، متماسكا، قابل للتحقق، ويمكن فيه للمنتمين لها وللمتعاطفين معها، أن يتعرفوا على بعضهم البعض بحرية. على سبيل المثال: الدفاع عن السجناء السياسيين في العالم، بالنسبة لمنظمة العفو الدولية، وحماية البيئة بالنسبة لجمعيات الدفاع عن الطبيعة، والنضال ضد العنصرية أو معاداة

<sup>25</sup> Causes entendues, Politix, 1991 n° 16 et Politix, 1992, N 17.

الأجانب... وهذه المجموعات يمكن ان تسمى بالمجموعات ذات النزعة المتخصصة لان لديها أهدافا محصورة ومقبولة من كل المنتمين لها. اما الخلافات المحتملة فيمكن أن تنصب على التكتيك، لا على البرنامج نفسه الذي يكون، في الحقيقة قابلا للتفاوض. إن الخلافات في ضل هذا النمط من مجموعة المصالح تكون عادة محصورة في مسائل تكتيكية.

إن مجموعة المصالح ذات النزعة الواسعة أو ذات النزعة المتخصصة تقاد جميعها للقيام بعمل اتصال نشيط تجاه من تمثلهم أو المتعاطفين المحتملين معها. وهذا العمل يهدف إلى فرض تمثلات عن الواقع مواتية لتبرير شرعية التوقعات والمطالب. وهكذا فإن فكرة وجود رئيس مشروع ديناميكي، لكنه مشلول بسبب بيروقراطية مدققة، وأعباء ضريبية ساحقة، وتكون فكرة مميزة لدى منظمات ارباب العمل.

أما نقابات الوظيفة العامة فستضع عادة في المقدمة التعلق بالخدمة العامة الذي يقيد لحسابها، على الفور، إخلاصا معترفا به "لكنه غير كامل"، ورسالة مرتبطة، بشكل مباشر بالمصلحة العامة.

إن عمل الاتصال الذي تقوم به مجموعات المصالح ذات النزعة الواسعة يهدف أيضا إلى الشعور بالهوية الجماعية لدى من تمثلهم، هذا ما قد دعا اليه "فرانسوا شزل" بتعبئة الولاءات<sup>26</sup>. ولتجسيد هذا المعطى نضرب مثلا بهيئة التدريس. فالمعلمون على سبيل المثال يرون بأن منظماتهم النقابية تذكرهم بأن لهم قدرا خاصا في المجتمع ووضع قانونيا مستقلا، وتطلعات مشتركة على الرغم من تباين الهيئات والأوضاع التربوية. وفي الكثير من الحالات يمكن لمجموعات المصالح ذات النزعة المتخصصة ان تنجح أيضا في خلق الشعور بالهوية الجماعية.

وأخيرا، فإن العمل الذي تقوم به مجموعات المصالح يهدف الى اثاره نوع من التماثل من خلال الإشارة للصلة الوثيقة التي توجد في نظرها بن المتطلبات التي تصيغها المنظمات وحاجات وتطلعات من تمثلهم. وهذا الامر يفترض وجود سياسة اتصال واعلام تشجع على

<sup>26</sup> Action collective et mouvements sociaux, PUF, 1993, p 159.

"بروز الوعي"، ووضع لوائح بيانات تريح المعتقدات من خلال تحاليل او بشكل أكثر تواضعا من خلال اللجوء الى أفكار أكثر بساطة.

وعن النشاط الدعائي بالمعنى الواسع للكلمة يجب أن تنتجم تعبئة لوسائل الدعم السلبية "التعاطف" أو الإيجابية: مساهمات مالية، مشاركة في الاجتماعات، اللقاءات العامة، المظاهرات، وحتى التصويت في الانتخابات المهنية. وهذه المواقف هي التي تعطي معنى ووزنا سياسيا كبيرة للمبادرات التي تتخذها مجموعات المصالح.

وبالفعل، فإن الخطر الكبير الذي تجابهه، هو خطر اكتساب وتقوية صفتها التمثيلية باستمرار، وذلك بهدف فرض نفسها في وجه خصومها، وطرح نفسها كمخاطب للسلطات العامة.

### المطلب الثاني: تمييز مجموعات المصالح عن الأحزاب السياسية وتقييم عملها.

عرفنا فيما تقدم أن الجماعات المصالح تضم مجموعة من الناس يتحدثون في عدة صفات تجمعهم مصلحة معينة، يظهرون في تنظيم غير سياسي، ولكنهم يسعون إلى تحقيق هدفهم سواء كان سياسيا، أو اقتصاديا، أو اجتماعيا، وذلك بالتأثير على السلطات العامة في الدولة، بوسائل مختلفة مشروعة وقد تكون غير مشروعة في بعض الأحيان. ولما كانت الأحزاب السياسية هي الأخرى تنظيم سياسي يعمل في التأثير على القرارات التي تصدرها السلطات العامة. وتعمل كذلك على الوصول إلى السلطة، والبقاء، أو المشاركة فيها. فانه يطرح التساؤل الآتي: هل توجد علاقة بين الحزب السياسي ومجموعات المصالح؟ وأين تكمن مكامن قوتها وضعفها؟

### الفرع الأول: مجموعات المصالح والأحزاب السياسية

إن الأحزاب السياسية ومجموعات المصالح تمثلان تنظيمات بشرية تعمل كل منهما على تحقيق أهداف معينة، فالأحزاب السياسية تهدف إلى الوصول إلى السلطة أو الاشتراك فيها عن طريق الانتخاب، ومجموعات المصالح تعمل على تحقيق مصالح خاصة عن طريق التأثير على الموظفين الرسميين.. فالقاسم المشترك بين التنظيمين

هو أنهما يعتبران قوة خفية تؤثر على النظام السياسي وتحركه إلى جانب الحكام الظاهرين.

وعليه. فإن العلاقة بين الأحزاب السياسية ومجموعات المصالح لها أهمية كبرى، نظرا لما تقوم به كل منهما لمحاولة التأثير على القرارات التي تتخذها الحكومة، والتحكم في سلوك أعضائها.

### 1- تعريف الأحزاب السياسية

في الواقع هناك تعريفات متعددة للحزب السياسي، لكن يمكن اجماليا في تعريف واحد. "الأحزاب السياسية هي تنظيم اجتماعي على المستوى الوطني أو المحلي يجتمع فيه مجموعة من الافراد، يعبر في جوهره عن مصالح قوى اجتماعية محددة تستهدف الوصول الى السلطة وممارستها، كما تمارس التأثير عليها بواسطة أنشطة متعددة، خصوصا من خلال تولي ممثليه المناصب العامة عن طريق العملية الانتخابية<sup>27</sup>".

### 2- خصائص الأحزاب السياسية

تتميز الأحزاب السياسية بجملة من الخصائص يمكن اجمالها في<sup>28</sup>:

- أنها تنظيم دائم.
- لها اهداف ومبادئ مشتركة بين اعضائها.
- يؤمن أعضاء الحزب السياسي بقيم وأفكار مشتركة تشكل عقيدة الحزب يسعون لتحقيقها.
- نظام عمل الحزب يكون على المستوى المحلي والوطني والقومي والإقليمي والدولي.
- له برنامج سياسي واجتماعي يعلنه ويعمل على تحقيقه متى وصل إلى السلطة.

بدراسة نشاط هذه الجماعات في بعض الديمقراطيات الغربية، يتبين إن هناك تقارب بينهما، يؤثر كل منها ويتأثر بالآخر، كما هو الحال في بريطانيا، حيث نجد المشرع الانجليزي

<sup>27</sup> أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والادب، 1987)، ص20.

<sup>28</sup> فحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص263.

لم يتجاهل هذه العلاقة القائمة بين مجموعات المصالح والأحزاب السياسية حيث قام بإصدار قانون سمح فيه للنقابات بإنشاء صندوق سياسي بالإضافة إلى صندوقها المالي العام، وذلك للإنفاق على النشاط السياسي. ونجد حزب العمال البريطاني. يتكون من اتحاد العمال البريطاني، واتحاد العمال التجاري، وبعض النقابات. فهذه الجماعات أعضاء تابعة لحزب العمال الذي يهيمن على كافة هذه الاتحادات فيؤثر فيها، ويتأثر بها، فمثلا نجد اتحادات التجار البريطانية تزوده بما يزيد عن 91 % من أعضائه وقد مثلوا أكبر نسبة من المرشحين الذين فاز بهم الحزب في انتخابات 1971<sup>29</sup>.

أما في فرنسا على الرغم من إعلان اتحاد العام للعمال سنة 1960 استقلاله التام في مواجهة الأحزاب، فقد عمل الحزب الشيوعي الفرنسي على استمالاته حتى أصبح ملحقا به. وفي الانتخابات الرئاسية في فرنسا عام 1974 لوحظ أن النقابيين من القوى العاملة صوتوا لصالح المرشح الاشتراكي فرانسوا ميتران بنسبة 4525 بينما صوت 48 % لصالح مرشح اليمين والوسط، جيسكار ديستان.

وبالمغرب، وعلى مدي عدة عقود، تعهد المغرب بإصلاح وتحرير اقتصاده من خلال زيادة اشراك منظمات أصحاب العمل في صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية العامة، ويعد الاتحاد العام للمقاولات من المنظمات الرئيسية الفاعلة بالمغرب حيث يتم تمثيل القطاع الخاص من خلاله وهو وحده الذي يشارك في المفاوضات الثلاثية<sup>30</sup>، أضف الى ذلك ما يحتله هذا الأخير من وزن كبير في الحياة السياسية المغربية من حيث قدرته على تكوين علاقات مع أصحاب القرارات سواء في الحكومة او بالبرلمان، وقدرته على التأثير في صدور قرارات تخدم او تعيق مصالحه<sup>31</sup>، منها ما تم تقديمه من مطالب موجهة للحكومة في اطار إصلاحات ما بعد 20 فبراير 2011، وذلك ما يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة والتي تضمنت المطالبة بتعميم الخصم، تحسين شروط السداد والحد من عدد من النسب الضريبية وغيرها

<sup>29</sup> نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة، 1983، ص128.

<sup>30</sup> Sanchez P : Cartographie des organisations d'employeurs de la région MENA – OECD (Note de Contexte), Consulté le 18.09.2022 à 12 :19 <https://www.oecd.org>

<sup>31</sup> مهديوي عيد الهادي. مكانة الجماعات الضاغطة في الحياة السياسية المغربية والفرنسية، تاريخ النشر (05.06.2022)، من الحوار المتمدن، تاريخ الزيارة: 18.09.2022 على الساعة 12:33 <https://www.ahewar.org>

من المطالب، وفي هذا الصدد عملت الحكومة جاهدة على تلبية الجزء الأكبر من تلك المطالب من بينها تعميم حق خصم على الاستثمارات واسترداد ضريبة القيمة المضافة على الاستثمارات الجديدة ابتداء من يناير 2016<sup>32</sup>.

- تتميز مجموعات المصالح عن الأحزاب السياسية في عدة أوجه يمكن ذكرها فيما يلي:
  - 1- تختلف عن الأحزاب في كونها لا تسعى إلى السلطة بل لتحقيق مصالح معينة مادية أو معنوية لذا تعمل على وضع من يخدمها في السلطة.
  - 2- أهدافها محدودة جدا بالمقارنة مع الأحزاب فهي تجتهد لدفع السلطة إلى إصدار قانون معين أو منع صدور قانون في غير صالحها، أو تسعى لتعيين بعض المسؤولين في مراكز معينة.
  - 3- لا تعتمد بصفة أساسية على العدد الضخم من المنخرطين بل عناصر قوتها قد تكمن في عوامل أخرى كعنصر التمويل أو السيطرة على بعض وسائل الإعلام .
  - 4- الأحزاب تقدم مترشحين لها في الانتخابات بعكس مجموعات المصالح التي قد تمول وتقدم مترشحين يخدمونها لكن عن طريق الأحزاب أو كمستقلين.
  - 5- الأحزاب تستخدم وسائل مشروعة بينما تستخدم مجموعات المصالح وسائل مشروعة أو غير مشروعة.
  - 6- قد لا تكون مجموعات المصالح منظمة، عكس الأحزاب التي تتميز بنوع من التنظيم والهرمية في هياكلها.
  - 7- تأثيرها على السلطة يكون عادة بطريق غير مباشر بل كثيرا ما تعمل في الخفاء وبشتى الطرق بعكس الأحزاب السياسية.يتضح من خلال التعاريف السابقة لمجموعات المصالح ومن تعريف الحزب السياسي أن هناك أوجه تشابه واختلاف بينهما، وفيما يلي توضيح لهذه النقاط<sup>33</sup>:

### أولاً: أوجه التشابه

<sup>32</sup> أقصي نجيب. 20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب، مؤلف جماعي، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. قطر 2018.  
<sup>33</sup> سعد الشرقاوي، الأحزاب السياسية أهميتها نشأتها نشاطها، (القاهرة: مركز البحوث البرلمانية، 2005) ص233.



- أ- إن كل من مجموعات المصالح والأحزاب السياسية يعني وجود مجموعة من الافراد تجمعهم مبادئ وأهداف مشتركة.
- ب- كل من مجموعات المصالح والأحزاب السياسية تنظيم وسيط بين المواطن والحكومة.
- ت- تمارس كل من مجموعات المصالح والأحزاب السياسية تأثير على صناع القرار.
- ث- تعمل كل من الأحزاب السياسية مجموعات المصالح على استعمال الإعلام كوسيلة في إحداث ثغرات على السياسية العامة واستمالة الرأي العام.
- ج- تتعدى كل من الأحزاب السياسية مجموعات المصالح في بعض الأحيان وليس دائما أساليب غير مشروعة في التأثير على صناع القرار.

بالرغم من التشابه بين الأحزاب السياسية مجموعات المصالح كتنظيمين لهما أهداف وغايات تسعيان لتحقيقها والتأثير على مخرجات السياسية العامة، إلا أن هذا التشابه غير مطلق لوجود اختلافات تميزهما عن بعض.

### ثانيا: أوجه الاختلاف

تختلف الأحزاب السياسية عن مجموعات المصالح في نقاط عدة سيتم توضيحها فيما يلي:

- أ- تعتبر الأحزاب السياسية تنظيمات تحترف العمل السياسي وتعمل على تحقيق توجهاتها بمجرد استلامها السلطة، وبذلك تختلف الأحزاب السياسية عن مجموعات المصالح في كون هذه الأخيرة لا تسعى مطلقا للوصول الى السلطة، وتكتفي فقط بالتأثير فيها، وارغامها لتحقيق مصالحها خلافا للأحزاب السياسية التي تسعى لموصول الى السلطة وممارستها.
- ب- تكتفي مجموعات المصالح بتحقيق مصالح مرتبطة بتكويناتها الاجتماعية والطبقية<sup>34</sup>، أما الأحزاب السياسية تدافع عن مصالح شريحة واسعة من المواطنين، وبالتالي أهداف الأحزاب السياسية تكون أشمل من أهداف مجموعات المصالح، والتي ترتبط بأعضاء التنظيم فقط.

ت- تسعى الأحزاب السياسية لاكتساب أكبر قدر ممكن من التأييد الشعبي، لكسب عدد كبير من الأصوات بغرض خلق مؤيدين لها، ما يمكنها من الفوز أثناء الانتخابات، بينما تضحى مجموعات المصالح بتأييد شعبي أقل، رغم انها تحاول استمالة الرأي العام نحو توجهاتها لاستعمالها كأداة للتأثير على السلطات العامة.

ث- تكون مجموعات المصالح ذات نشاط أكبر الأحزاب السياسية، اذ كانت تمتاز بقدر عال من التنظيم والموارد، خاصة منها أحزاب الكوادر التي تنشط فقط في المواسم الانتخابية وفي هذه الحالة تكون مجموعات المصالح أقوى منها من حيث التأثير<sup>35</sup>.

ج- لا تخضع مجموعات المصالح للرقابة الشعبية بينما تخضع الأحزاب السياسية لها.

ح- تحاول مجموعات المصالح التأثير في السياسات العامة وهي خارج السلطة، بينما تمارس الأحزاب السياسية تأثيرها عند استلامها السلطة.

خ- إن الأحزاب السياسية حين تفشل في الانتخابات تتحول الى المعارضة، بينما جماعات المصالح متمسكة بالسعي في تحقيق مكاسب لأعضائها سواء نجحت في ذلك أو فشلت<sup>36</sup>.

### ثالثاً: أوجه التداخل بين الأحزاب السياسية وجماعات المصالح

تلقتي الأحزاب السياسية مع مجموعات المصالح في التنظيم والعضوية والتمويل، حيث يكون في بعض الأحيان التأثير الذي تمارسه جماعات المصالح أقوى من تأثير الأحزاب، إذا كانت مرتبطة مع بعضها، حيث يوجد هناك أحزاب سياسية لديها جماعات مصلحة مرتبطة بها أو متحالفة معها، كما يمكن مجموعات المصالح أن توطد علاقتها بحزب معين ليتبنى مطالبها ويقدمها للمشرعين كمقترحات سياسية في حال ما كان الحزب في السلطة، أما إن كان خارج السلطة فهي تعمل على إيصاله لها<sup>37</sup>.

### جدول (رقم 1) يوضح الفرق بين الأحزاب السياسية وجماعات المصالح

أوجه التداخل

أوجه الاختلاف

أوجه التشابه

<sup>35</sup> قحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص266.

<sup>36</sup> قحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص297.

<sup>37</sup> سعيد الخمري، قضايا علم السياسية، مقاربات نظرية، منشورات الجمعية المغربية للعلوم السياسية، مطبعة دار المناهل-الرباط، ص113

<p>■ يمكن لجماعات المصالح إقامة علاقات مع الأحزاب السياسية.</p>	<p>■ الهدف الأساسي للأحزاب السياسية هو الوصول الى السلطة بينما تكتفي مجموعات المصالح بالتأثير فيها ولا تستهدف مطلقا الوصول الى مقاليد الحكم.</p>	<p>■ تعتبر كل من مجموعات المصالح والأحزاب السياسية تنظيم غير رسمي.</p>
<p>■ تعمل مجموعات المصالح على مناصرة حزب ودعمه ليدافع عن مصالحه مجرد وصوله الى السلطة.</p>	<p>■ تعمل مجموعات المصالح من خلال تأثيرها على السلطة تحقيق أهداف فئة قليلة بينما تستهدف الأحزاب فئة كبيرة.</p>	<p>■ تضم كل من مجموعات المصالح والأحزاب السياسية مجموعة من الأفراد تجمعها أهداف مشتركة.</p>
<p>■ إن بعض جماعات المصالح تعمل على تكوين حزب سياسي ويكون ناطقا عن توجهاتها.</p>	<p>■ إن أهداف جماعات المصالح محدودة نسبة الى الأحزاب السياسية التي تكون أهدافها شاملة.</p> <p>■ تضم الأحزاب السياسية أكبر عدد من الأعضاء مقارنة بمجموعة المصالح.</p> <p>■ تخضع الأحزاب السياسية للرقابة الشعبية بينما لا تخضع جماعات المصالح لها.</p> <p>■ قد تتحول الأحزاب السياسية للمعارضة إذا فشلت في الانتخابات في حين تبقى مجموعة المصالح تدافع عن مصالحها سواء نجحت أم لا.</p>	<p>■ تؤثر كل من مجموعات المصالح والأحزاب السياسية على صناع القرار وعلى رسم السياسة العامة.</p> <p>■ تستهدف كل من مجموعة المصالح والأحزاب السياسية استمالة الرأي العام والإعلام حول وجهات نظرها.</p> <p>■ قد تكون لمجموعة المصالح مكاتب خاصة بها تتوزع على مختلف ولايات الوطن على غرار الأحزاب السياسية.</p>

المصدر: من اعداد الطالب الباحث

## الفرع الثاني: تقييم أداء مجموعات المصالح.

إن مجموعات المصالح تمثل احدى عناصر المجتمع، لذلك فإن قوتها ونجاحها ووظيفتها مستمدة من وجودها الاجتماعي، فأهم عناصر قوة مجموعات المصالح هي وحدة أعضائها وكثرة عددهم، وقدرتهم المالية لتحقيق اهدافهم، فضلا عن القيادة الناجحة التي تستثمرها الجماعة في حركاتها ومفاوضاتها، واستخدام أفضل الوسائل للضغط على السلطات والمعنيين.

ومن خلال ما سبق يمكن الجزم بأن مجموعات المصالح تمتاز بإيجابيات كما يؤخذ عنها مجموعة سلبيات اهمها ما يلي:

### ■ إيجابيات مجموعات المصالح

- انها تساهم في طرح الأفكار والآراء والاتجاهات المهمة التي تخص شرائح مختلفة من الناس داخل المجتمع، وبلورتها عبر اشراك المختصين كل في مجاله.
- أنها تمثل اصحاب مصالح وفئات كثيرة في المجتمع لها مشاكل قد لا يستطيع المنتخبون والمرشحون أو الأحزاب الالمام بها وطرحها.
- إن سعيها لتحقيق مصالحها تجعلها في تماس مباشر مع مسؤولي الحكومة، فتزودهم بالمعلومات التي لا غنى لهم عنها، وتنقل وجهة نظر المسؤولين إلى أعضائها ليكونوا على بينة من قضاياهم المطروحة، الامر الذي ينمي الوعي لديهم، والفهم والإدراك والاستيعاب لكل وجهات النظر حيالها.<sup>38</sup>
- إن التناقض في طروحات مجموعات المصالح يحد من سعي كل منها لتحقيق مصالحها الخاصة، فتضارب الآراء وتعارض المصالح يقلل من اتساع نفوذ بعضها إزاء الآخر.
- يكفل تمثيل الشعب تمثيلا صحيحا في البرلمان، ويكفل وصول الكفاءات اليه وإثرائه بالخبرات المختلفة في كل المجالات.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> فحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص303.

<sup>39</sup> نعمان احمد الخطيب، مرجع سابق، ص338.

■ إن وجود الجماعات وانتظامها يجعلها في موقع قوة لمنع بيروقراطية الجهاز التنفيذي، وتهديده لحرريات وحقوق الافراد وأصحاب المصالح<sup>40</sup>.

#### ■ سلبيات مجموعات المصالح

■ إن استخدام الوسائل غير الشرعية يؤدي على الفساد، سيما الرشوة والتهديد والوعيد، وهي وسائل لاتزال تمارس بشكل خفي.

■ إن وجود جماعات مصلحة كبيرة وقوية كمنظمات العمال التي تسعى الى تحقيق مصالحها ربما يكون على حساب الطبقات الأخرى كالطبقة الوسطى التي تخشى من تغليب مصالح الطبقة العاملة على ما عداها من المصالح، وتندر بإقامة دكتاتورية الطبقة العاملة (البروليتاريا)، ولعل هذا الامر يصح في الدول التي لا تعتمد الديمقراطية منها<sup>41</sup>ير مكرثة

■ إن قيادة الجماعات قد تتأثر بها فئة قليلة لا تنظر إلا لمصالحها غير مكرثة بأراء المعارضين فيها، ولو كانوا أغلبية.

■ قد يكون الولاء للجماعة على حساب الولاء للأمة والدولة.

■ إن المصالح الخاصة للجماعات لا تأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة، فتعكس سلبا على مصالح الكثيرين.

■ إنها قد تؤدي إلى التفرقة في المجتمع، والاختلاف على معاني الوحدة الوطنية، والمصلحة العليا، سيما إذا كانت بعض الجماعات امتدادا أو جزءا أو مواليا لعناصر خارج البلاد.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> محمد أبو ضيف باشا خليل، مرجع سابق، ص51.

<sup>41</sup> قحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص304.

<sup>42</sup> قحطان احمد الحمداني، مرجع سابق، ص304.

وكخلاصة يمكن القول بأن مجموعة المصالح وفعاليتها تولد استنتاجا يبرز غالبا كقاعدة عامة، مفادها أن قوة وفعالية المجموعة يتناسب طرديا مع ضعف الأحزاب السياسية وعكسيا مع قوتها. ومؤداه، أن العلاقة بين هذين القناتين قد تبرز ضمن إحدى الصورتين التاليتين:

- علاقة تكامل وظيفي حيث أن كل طرف منهما يحاول أن يملأ الفراغ الذي لم يستطع الآخر أن يملأه.
- علاقة إحلالية أو استبدالية بحيث يبرز أحد هذين الطرفين كبديل للطرف الآخر وربما على أنقاضه، ومتابعة الظروف المختلفة في النظم السياسية تؤكد هذه النتيجة<sup>43</sup>.

### المطلب الثالث: كيفية ادراج مجموعات المصالح في أسلوب الحكم

سبق وان تمت الإشارة الى أساليب عمل مجموعات المصالح نظريا فيما سبق، لكن ما يستأثر بالاهتمام في إطار هاته الدراسة هو كيفية ادراج هاته المجموعات في صناعة القرار، حيث تعد اشكال تدخلها متنوعة ومشروطة، وبالتأكيد، بطبيعة الموارد السياسية التي تتصرف بها. لنميز، بشكل مبسط، من وجهة نظر العلاقة بين مجموعة المصالح والسلطات العامة، الضغوط غير المباشرة، الضغوط المباشرة الخارجية، والمشاركة في سيرورة اتخاذ القرار.

#### الفرع الأولي: الضغوط غير المباشرة

تسعى مجموعات المصالح للتأثير على السلطات العامة التي تختص في مجال تنظيم قضية ما. وهكذا فإن أهداف عملها يمكن ان تكون، حسب الحال، وعلى كل المستويات، وتتدخل لدى الجمعيات التشريعية والسلطات التنفيذية، أو حتى الدوائر الإدارية.

يمكن التحقق من الضغوط غير المباشرة عندما تسعى مجموعات المصالح لأن تعبئ لصالحها دعم الرأي العام، أو المنظمات الأخرى القابلة لأن تتحالف معها. إن التوجه للرأي

<sup>43</sup> مهداوي عبد الهادي، نفس الموقع الالكتروني السابق.

العام، في النظم الديمقراطية التعددية، يمكن ان يلعب دورا لا يمكن الاستهانة بقيمته بسبب منطق المنافسات الانتخابية.

فمن خلال الجدل العام، وحملات الاتصال، وحتى الاعمال المذهلة سيتعلق الامر بشد الانتباه والاهتمام، وحتى التعاطف. وللتوصل إلى ذلك، من الضروري نقل المتطلبات الفئوية إلى صياغات جذابة بالنسبة لفئات اجتماعية أوسع، أي، بالأساس، عقلنة الدفاع عن مصالح خاصة بعبارات المصلحة العامة<sup>44</sup>.

وكمثال على ذلك، تشير نقابات الأطباء للصلة بين مطالبهم والدفاع عن صحة مرضاهم، وتضع نقابة المعلمين في المقدمة تعلقها بأفضل مشروع تربوي للأطفال. ومن المناسب أيضا البحث عن حلفاء. الامر الذي يقود لامتداح صيغ وحدة العمل او التضامن، وخاصة اثناء نزاعات العمل. ومع ذلك فإن المعضلة يمكن أن تبرز.

فالحركة المطالبة إما ان تعقد تحالفات واسعة جدا باسم التضامن، وإما بالعكس، أن تبقى لوحدها، حيث تؤكد بشكل أفضل هويتها وقضاياها الخاصة، لكن تنقض بشكل كبير من قدرتها على الضغط على السلطات العامة، وهكذا فإن التذبذب بين الخصوصية والتضامن يبقى أمرا دائما في داخل لاتحادات الكبرى لأرباب العمل.

### الفرع الثاني: الضغوط الخارجية المباشرة

سواء كانت علنية أو خفية، خاصة مشتركة تتمثل في عدم ادراجها في سيرورة مؤسساتية. إن الحركات الجماهيرية هي وحدها القادرة على استعمال سلاح الاضراب، والمقاطعة، والتظاهر، وحتى تعليمات التصويت في الانتخابات العامة، بشكل فعال. وبالمقابل فإن كل مجموعات المصالح، أو كلها تقريبا، تقوم بمساع لدى المنتخبين، والدوائر الإدارية، والسلطات الحكومية من اعلى المستويات وهي تدافع عن القضية وعن المصالح الفئوية التي تمثلها بحجج سياسية او تقنية، الامر الذي يفترض في هذه الحالة الأخيرة وجود عمل تحضيري يقوم به الخبراء. وبالفعل، فإنه بقدر ما تكون كلفة المطالب

44 فليب برو: المرجع السابق ص 289.

وأثرها واسقاطاتها محللة بدقة وبراعة، بقدر ما يمكن لمجموعة المصالح أن تقنع بشكل أفضل الرسميين الذين تخاطبهم.

إن الاعتراف بمسعى مجموعات المصالح يتفاوت بحسب النظم السياسية والايوساط الثقافية<sup>45</sup>. فهذه الممارسة اعتبرت في فرنسا منذ أمد طويل انحرافا عن الديمقراطية، وضغطا غير مقبول على ممثلي الشعب، اما في الولايات المتحدة فقد تم القبول رسميا بعمل مجموعات المصالح منذ أمد بعيد، وقد نظم بدءا من عام 1946. فمجموعة المصالح يجب ان تسجل أسماء مندوبيها لدى الكونغرس. كما صدر تشريع مشابه له في ألمانيا سنة 1972. والواقع أن هناك، في جميع المجتمعات المتقدمة تداخلا متناميا وإن كان غير شكلي بين قادة الدولة وممثلي مجموعات المصالح الرئيسية.

الكثير من هؤلاء يتشاطرون بالفعل نفس التكوين الفكري: جامعات، مدارس عليا...، ويتبنوا لغة اقتصادية مشتركة، ويرجع ذلك الى التشابه في القيم، وهذا التقارب يضمن الشروط اللازمة لحوار دائم، مهما كان هذا الوضع يقدم مزايا عديدة بقدر ما يسمح بشكل أفضل بفهم الاهتمامات الخاصة لمجموعة اجتماعية ما.

### الفرع الثالث: المشاركة المؤسسة في سيرورة اتخاذ القرار.

تنظم السلطات العامة نفسها بطريقة دقيقة، ودائمة المشاورات مع مجموعة المصالح قبل القيام باختياراتها وتبني سياسية عامة. وهي تجد في ذلك ميزة مزدوجة وتقنية. فالتعاون مع هؤلاء الشركاء يهدف الى تحسين المعرفة التي يمكن لدوائر الدولة أن تمتلكها عن الابعاد المجهولة لمشكلة ما.

وبما أن كل قرار عام هو مؤسس لتسوية بين مصالح متناقضة ومتنوعة القوة، فإن المشاورة هي أفضل وسيلة للتعرف في وقت ملائم على قوة المتطلبات والمقاومات، حيث يستخلص حل يكون قابل لأن يستخدم فعليا.

<sup>45</sup> G. Lamarque, Le lobbying, PUF, 1994.



تأخذ المشاركة المؤسسة في سيرورة اتخاذ القرار أشكالاً مختلفة. فهناك:

- 1- **المرحلة التحضيرية:** والتي من خلالها يتم تمثيل مجموعات المصالح هذه أو تلك سواء تعلق الأمر بالاستماع إليها في إطار لجان برلمانية أو جعلها تشترك في أعمال مجموعات مختلطة تضم رجال سياسية موظفين كبار وخبراء. وهكذا مثلت المنظمات المهنية الكبرى لأرباب العمل والأجراء في العديد من اللجان التحضيرية توقعاً لمشروع تشريعي.
- 2- **الشكل الثاني للمشاركة يتعلق بما يسمى الإدارة الاستشارية أو المتعددة:** فلدى رئيس الحكومة، والوزير وحتى مجرد مدير في وزارة تأسست لجان عديدة، لجان عليا، لجان خبراء، الخ. وهي تتألف عموماً في ان واحد من، من شخصيات مؤهلة بشكل خاص بشكل استنسابي، ومن ممثلين لمنظمات مهنية واجتماعية وثقافية<sup>46</sup>.
- 3- **أما الشكل الثالث للمشاركة المؤسساتية فتتجلى في تخصيص مقاعد في الجمعيات التداولية:** فهذه الجمعيات المكلفة صراحة بتنظيم التشاور بين المصالح المتنافسة أو المختلفة والتي لها طابع استشاري عموماً، الامر الذي يميزها عن الغرف الحرفية والمزودة بسلطات تشريعية.

<sup>46</sup> فليب برو: المرجع السابق ص 293.

### خلاصة الفصل الأول:

إن عملية صنع السياسة العامة تعد من العمليات البالغة التعقيد، وذلك لتعدد الجهات التي تتدخل فيها، حيث أن هناك صناعات السياسة العامة الرسميين (السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية) وصناعات السياسة العامة غير الرسميين (الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام) تشارك جميع هذه المؤسسات في صنع السياسة العامة، لذا يزيد أو يقل دور وتأثير هذه المؤسسات الرسمية وغير الرسمية اعتماداً على النظام السياسي والبيئة السياسية الموجودة.

أن الحديث عن مجموعات المصالح يعني وجود تنظيم، يدافع فيه أعضائه عن مصالحهم ومصالح الفئات التي يمثلونها، بالضغط على صناعات القرار دون سعيهم الوصول إلى السلطة، وهذا هو جوهر الاختلاف بينها وبين الأحزاب السياسية، التي تعتبر السلطة غايتها الأساسية، أي أن هدفها هو حماية مصلحة الفئات التي تمثلها، فهي تندرج ضمن مؤسسات المجتمع المدني، ويعبر عن مصطلح جماعات المصالح باللوبيات في بعض المجتمعات للدلالة على ممارسات أساليب الضغط على الهيئات الرسمية في الدولة.

مكنت هاته الدراسة بفصلها الأول من معرفة الدور التي تقوم به مجموعة المصالح إلى كفاعل غير رسمي في التأثير على صناعة القرار، لاسيما أن السلطات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) تؤدي الدور الرئيسي في صناعة السياسات العامة في النظم الديمقراطية.

أما في النظم غير الديمقراطية نجد أن الهيمنة في عملية صنع السياسات العامة تمون من طرف واحد، متمثل في السلطة التنفيذية مع غياب السلطة التشريعية والقضائية، أما فيما يتعلق بالمؤسسات الغير الرسمية فإن دورها يكاد يختفي في هذه النظم إذ ليس لها الدور الواضح الذي يستحق الذكر كونها مجرد أداة لهذه النظم.

## الفصل الثاني: أهمية المعرفة في صناعة القرارات

## الفصل الثاني: أهمية المعرفة في صناعة القرارات

ان انتاج السياسة لا يجب ان يقتصر على الدولة ومؤسساتها فحسب، بل يجب اشراك مجموعات المصالح وتكنقراط والتي تتميز بالاستقلالية والابتكار والقدرة على بلورة اختيارات أكثر فاعلية وواقعية. فوظيفة صناعة القرار ليس فقط لحل الازمات والمشاكل ولكن قبل كل شيء بناء إطار لتفسير العالم على أساس الوقائع، وبعبارة أخرى بناء إطار معرفي لتعريف ومعالجة هذه المشاكل<sup>47</sup>.

ان دراسة عملية صناعة القرار وتحليلها تتطلب منا تحديد مفهوم القرار، وهنا نستحضر موقف المؤرخ اليوناني "توسيدوس" حيث قال: من الخطأ استعمال الكلمات من دون تحديد مفاهيمها، فغالبا ما يؤدي الى اهمال تحديد المفاهيم إلى ان نمتدح الطاعة العمياء كأنها تحقيق الديمقراطية<sup>48</sup>.

### المبحث الأول: مفهوم القرار العمومي

تحتل عملية صناعة القرارات مكانة مرموقة وبارزة في حقل الدراسات السياسية بشكل عام كونها تمثل جوهر العملية السياسية من جهة، ولما للقرار العمومية من تأثير بالغ على الافراد والمجتمعات من جهة أخرى.

لقد سادة في الماضي أفكار تعتبر القرار، سواء كان قرارا سياسيا أو إداريا، هو تعبير عن إرادة فرد هو الحاكم أو المدير، إلا ان تطورات الأوضاع وتعقد القضايا المراد اتخاذ قرار بشأنها، قادت الى ظهور اتجاه جديد يرى أن قضايا الواقع أصبحت على درجة عالية من التعقيد بحيث يستحيل على فرد مهما أوتي من قدرات أن يحيط بكل جوانبها، وهو ما يقضي اتخاذ القرارات بواسطة مجموعة من المتخصصين، لان ذلك يجعل القرارات أكثر

47 عيد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الضاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات، مطبعة سجماسة المغرب مكناس، 2019، ص169.

48 هارولد لاكسي "الحرية في الدولة الحديثة" ترجمة احمد رضوان عز الدين، دار النديم القاهرة 1998، ص16.

دقة وعمقا، ويفسح المجال أمام الآراء المختلفة في المجتمع للتعبير عن نفسها في عملية صنع القرار.

نظر لحدثة الاستعمال المصطلحي لمفهوم القرار في مختلف الأدبيات الأكاديمية وخاصة تلك المهتمة بعلم السياسة وموضوع السياسات العامة خاصة وتشعب الدوائر المتحكمة في صناعة القرار، يصعب من ورائها تحديد تعريف محدد ودقيق لمفهوم القرار<sup>49</sup>.

هناك من يعرف القرار على أنه عملية تخطيط اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي شاملة أو جزئية تصدرها القيادة السياسية في البلاد، وينبغي توفر الخصائص التالية في القرار:

▪ صدوره عن شخص ذي صفة سياسية أو من خلال أحد أجهزة السلطة السياسية، بمعنى صدوره عن سلطة قانونية مخولة ومقبولة.

▪ القوة الإلزامية: أي أن يحمل في طياته قوة جبرية بالطاعة والتنفيذ.

▪ العمومية: بمعنى أنه يمس الشؤون العامة والحاجات الجماعية.

وبناء على ذلك، فكل ما يخرج عن هذه القاعدة لا يعتبر قرارا عاما، حيث تستوجب توفر شروط اجتماعية ملائمة لتحديد ماهية القرار العام<sup>50</sup>.

### المطلب الأول: محددات مفهوم القرار وطبيعته

وللإحاطة نظريا لماهية القرار يستوجب معنا استحضار مقاربتان تمثلان المدرسة الأنجلوسكسونية حيث الارتباط الوثيق بين مفهومي الحكومة والقرار العام من خلال James.E.Anderson والذي تناول موضوع صناعة القرار في علاقته باختيارات الفاعلين انطلاقا من اتجاهين (العقلاني ثم الوسائلي)، أما المقاربة الثانية والتي تمثل المقرب الفرنسي من خلال Pierre Muler والذي ربط من خلالها الظاهرة القرارية في علاقتها بالمرجعيات.

<sup>49</sup> عبد المالك احزيرير، مرجع السابق، ص60.

<sup>50</sup> عبد المالك احزيرير، مرجع السابق، ص61.

**الفرع الأول: المقترح الأنجلوسكسوني في صناعة القرار** <sup>51</sup> James.E.Anderson

قدم James.E.Anderson نظريته حول صناعة القرار من خلال اطروحتين:

أ- (النظرية الرشد أو العقلانية الشاملة Rational – Comprehensive).

وهي من بين أكثر النظريات انتشارا وقبولاً وقد تناولت اطروحته عدة نقاط أهمها:

1- صاحب القرار عندما يواجه مشكل يصعب فصلها من بين عدة مشاكل وما يميز هذه المشكلة انها تمتلك معنا معيناً بالمقارنة بالمشاكل الأخرى.

2- لا بد من ترتيب الأهداف والقيم التي تقود صاحب القرار حسب أهميتها.

3- يجب فحص الاختيارات المتعلقة بالمشكلة التي سوف يتم التعامل معها بشكل مسبق.

4- يجب البحث عن نتائج كل اختيار من زاوية التكلفة والربح والفائدة.

5- يجب مقارنة النتائج المتوقعة لكل اختيار مع غيره من الاختيارات.

6- يختار صاحب القرار من بين الاختيارات ما يمكن ان يحقق لأهدافه الحد الاقصى من القيم والاهداف كمقاربة<sup>52</sup>.

إن نتائج هاته العملية بخطواتها هي التوصل الى قرار رشيد يوصل الى الأهداف المقصودة.

#### • عيوب نظرية الرشد الشاملة

هاته النظرية تعرضت للنقد كبير من شارلز لندبلوم<sup>53</sup> (Lindblom) حيث علل ذلك

بحكم ان متخذي القرارات لا يواجهون مشاكل محددة ومشخصة ومفرزة من غيرها، لذلك فانهم بحاجة الى جهد لتشخيص المشكلة وتحديدّها.

اما النقد الاخر لهاته النظرية فيتلخص بالقول على انها غير واقعية بمتطلباتها من متخذ

القرار. حيث انها تفترض انه قادر على جمع المعلومات اللازمة لجميع البدائل المرتبطة بالمشكلة أو يملك مثل هاته المعلومات، وانه بإمكانه تحديد التوقعات لكل بديل تحديداً دقيقاً.

<sup>51</sup> جيمس اندرسون: صنع السياسية (ترجمة الدكتور عامر الكبيسي) دار المسيرة للنشر والتوزيع قطر- الدوحة 1997.

<sup>52</sup> جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص 24.

<sup>53</sup> تشارلز اى. ليندبلوم: اقتصادي امريكي، أحد أوائل المطورين والمدافعين عن نظرية التدرج في السياسة وصنع القرار.

كما ان المظهر القيمي لنظرية الرشد خضع للكثير من الانتقادات، فمتخذو القرارات الحكوميون كثيرا ما يواجهون اختلافا في المواقف حسب اختلاف القيم ووجهات النظر التي يتأثرون بها. وقد يخلط متخذو القرارات بين قيمهم الذاتية وقيم الجماهير، كما ان الفرز بين الحقائق لا يمكن التوصل اليه في التطبيق.

ونتيجة لهذه الانتقادات قدم اندرسون نموذجا اخر لمقاربة الظاهرة القرارية، يتعلق الامر بالنظرية الواسائية التي يغلب عليها طابع الوصف والتدقيق.

### ب- (النظرية الواسائية أو التراكمية Incremental).

ان هاته النظرية طورت لتلافي الانتقادات الموجهة الى نظرية الرشد والشمولية، أو الصعوبات التي تواجه تطبيقها، وهي من بين أكثر النظريات انتشارا وقبولاً ثم انها اعتبرت وصفية وتوضيحية بالنسبة لمتخذي القرارات الحكومية.

### تسمى أيضا هذه النظرية بـ "المشي في الوحل Munddinh Theory"

ويمكن تلخيص النظرية هذه بالطريقة الآتية:

1- إن اختيار الأهداف والمقاصد والتحليل العلمي للتصرفات المطلوب تحقيقها هي متداخلة فيما بينها وليست مستقلة او منفصلة.

2- إن متخذ القرار يأخذ باعتباره بعض البدائل فحسب وليس جميعها، وهذه البدائل تظل غالبا متأثرة بالسياسات الحالية وتترك لها هامشا كبيرا.

3- وعند تقييم البدائل المطروحة فان التركيز يكون حول تحديد مجموعة من النتائج المتوقعة.

4- إن المشكلة التي تواجه متخذي القرار قابلة لإعادة التحديد وبشكل مستمر، فهذه المقاربة بناء على النظرية التراكمية تسمح للمرء بعدم الأخذ بعين الاعتبار نهاية الوسائل بهدف معالجتها بأحسن الطرق.

5- لا يوجد قرار منفرد ولا حل صحيح بعينه للمشكلة الواحدة، والاختيار الجيد للقرار هو الذي تتفق عليه كل التحليلات، وليس بالضرورة أن تتفق على أن هذا القرار هو الأمثل والاحسن للوصول الى الأهداف المنفق عليها.

6- إن القرار التدريجي هو علاجي ويحافظ على التواصل والاستمرار مع الحاضر ويستجيب بظروفه أكثر من كونه منطلقاً للتغيير في الأهداف الاجتماعية المستقبلية.<sup>54</sup>

يقول لندبلوم في هذا الإطار: إن المقرب الوسائل التراكمي هو الأنسب ويشكل النموذج الفعلي لا اتخاذ القرار في المجتمعات التعددية.

وكخلاصة لما سبق، فالقرارات والسياسات هي حصيلة ل (أعط وخذ)، واتفاق بين عدد من المشاركين الحزبيين في عملية صناعة القرار واتخاذه. والنظرية الواسطية تعد مقبولة سياسياً لأنها تسهل الوصول إلى الاتفاق في المواضيع المختلف عليها بين الجماعات، ويصبح البرنامج المعدل والمكيف هو الأنسب بدلاً من الالتزام بالطريقة القائلة: (أحصل على كل شيء أو لا شيء) "All or Nothing". وطالما أن متخذي القرارات في ظل ظروف عدم التأكد حيث يتعاملون مع التوقعات المستقبلية لتصرفاتهم، فإن القرارات من مفهوم المقرب التراكمي يقلل من أخطاء عدم التأكد من تكاليف المغامرات التي قد تتخذ لها القرارات البديلة، وهو ما يعني نزوع روح الإبداع، خصوصاً إذا علمنا أن القوة المستفيدة التي ترتبط بمصالحها بالحاضر سوف لن تتغير.<sup>55</sup>

يلاحظ أن النظرية التراكمية التدريجية في صناعة القرار، هي تطوير لنظرية الاختيار العقلاني، التي تظل مثالية في العديد من جوانبها، حيث تتجه النظرية التراكمية أكثر نحو الواقع، وإشراك أكثر عدد من الفاعلين في عملية صناعة القرار، والتراكم المقصود به هو اعتماد منهج الإخذ والرد في اختيار البدائل حتى الوصول لاتفاق على الحلول المنفق عليها بين مختلف الأطراف المعنية، ويتم الاعتماد على هذه النظرية داخل الانظمة الديمقراطية، التي تأخذ بالمقاربة التشاركية في اتخاذ القرارات السياسية خصوصاً التي تهم تحقيق المطالب الفئوية.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص 27.

<sup>55</sup> عيد المالك احزيرير، مرجع السابق، ص 66.

<sup>56</sup> عبد الله سطي، صناعة القرار السياسي، بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي المغربي، بمجلة القضاء المدني، دار النشر المعرفة، طبعة 2017، ص 32.



## ت- (نظرية التحليل المزدوج Mixed-Scanning).

يطرح " أميتاي إتزيوني " Amitai Itzioni نظريته حول " التحليل المزدوج " باعتبارها تمزج بين الفعل العقلاني والطريقة التراكمية في اتخاذ القرار السياسي، فالطريقة المزدوجة تسمح لمتخذي القرارات بتوظيف الطريقة الرشيدة الشاملة والنظرية التدريجية في المواقف المختلفة، ففي ظل ظروف معينة تكون التدريجية مناسبة أكثر من الشاملة، وفي ظروف أخرى يكون العكس هو الصحيح، وهذه الطريقة التوفيقية تنسجم أيضا مع قدرات متخذي القرارات وقابليتهم المختلفة، وبصفة عامة كلما كان متخذو القرارات أكثر قدرة على تنفيذ قراراتهم اتسعت نظرتهم وكانت قراراتهم أفضل<sup>57</sup>.

وسواء كانت عملية اتخاذ القرار وفق الطريقة العقلانية أو التراكمية أو المزدوجة فإن الذين يختارون بين البدائل لا بد أن يعتمدوا على قاعدة ما لصنع قراراتهم، وإذا كانت بعض القرارات تتخذ عشوائيا أو عفويا... فإن القرارات المهمة وهي كثيرة تتخذ بوعي وتصميم، وفي هذه الحال يكون السؤال هو: ماهي المقاييس التي تفرض نفسها على متخذ القرار؟ إن هذا السؤال الذي يضعه " أندرسون " يضعنا أما المنهج القويم لدراسة صناعة القرار السياسي، فإذا كان المنهج العقلاني أو الطريقة التراكمية أو حتى الطريقة المزدوجة في صناعة القرار السياسي تعتبر أهم السمات التي يعتمدها صانع القرار السياسي داخل الانظمة الديمقراطية، فإن صناعة القرار السياسي داخل البيئات السياسية السلطوية أو في طور المراحل الانتقالية، تقتضي معالجة أخرى ونظريات تلائم طبيعة الفاعلين داخلها، ومواقعهم وحجم تدخلهم في مسار صناعة القرار السياسي، لهذا تجدر الإشارة إلى أن النظريات السابقة تبقى محدودة في المجالات الديمقراطية التي تعبر عنها، وغير ذي جدوى في مجالات تسود فيها القرارات ذات البعد الواحد، حيث تحضر المزاجية والفردانية ورمز القائد الذي ينزل بكل ثقله في مؤسسات النظام السياسي.

57 عبد الله سطي، المرجع السابق، ص 33.

## الفرع الثاني: محددات مفهوم القرار

سنحاول في هذا المحور تقديم تعريفات متعددة لمفهوم القرار<sup>58</sup>. باختلاف وتعدد المنطلقات التي اعتمدها أصحابها في ذلك، وسنركز في هذا الباب على توجيهين اثنين: توجه اعتمد المحدد المعياري كمنطلق لمقاربة مفهوم صناعة القرار في السياسات العمومية. ومبررا ذلك بكون القرار هو بنية فوقية تتحكم في تحريكه مجموعة من الأنساق القانونية والإيديولوجية وتوجه آخر انطلق من محدد إجرائي معللا ذلك بكون القرار هو سيرورة من الإجراءات التي تعتمدها الدولة ومدى حضورها في الميدان<sup>59</sup>.

### أولا: المحدد المعياري

يقود مصطلح القرار إلى معنى الاختيار الذي يؤدي إلى فعل معين فهو عملية حاسمة في إنتاج هذا الفعل والسيرورة التي يتم من خلالها اعتماد هذا الخيار هي ما يصطلح عليه بعملية صناعة القرار أي تبني الفاعل السياسي لسياسة معينة في مجال ما من خلال مجموعة من القرارات التي تشكل عملية اختيار بين بدائل متعددة، يعتقد من خلالها الفاعل السياسي أنها الأفضل لتحقيق نتائج مرغوبة في مجال اجتماعي معين.

انطلاقا من هذا المحدد يقدم كل من (بيرتراند بادي<sup>60</sup>) تعريفا للقرار على أنه " اختيار واع اتخذه الفاعل فردا أو مجموعة ومن بين مجموعة من الاختيارات التي تعرض أمامه وبشكل علني، ويهدف إلى إيجاد حل لمشكلة ظهرت أثناء المناقشة " وما يمكن استخلاصه من هذا التعريف، أن كل اختيار إن لم يكن اختيارا واعيا فإنه ليس بقرار. وهذا الاختيار الواعي لا يعالج كل المشاكل وإنما يعالج فقط تلك التي يمكن معالجتها، وحسب ما تسمح به قدراته وظروف المحيط الداخلية والخارجية، فالنقص في القدرات والإمكانات المتاحة

<sup>58</sup> لا بد أن نشير هنا أن توضيفنا للقرار السياسي أو القرار العمومي يأتي منسجما مع ما ذهب إليه العديد من الباحثين والأكاديميين، معللين ذلك بأن كل قرار صادر عن سلطة سياسية باعتباره مجموعة من النشاطات والأفعال التي يقوم بها أصحاب الشأن لمواجهة موقف بغية تغييره أو تعديله، والسلطات السياسية تختار بدلا من مجموعة بدائل متاحة أو منظورة، قصد حل مشكلة معينة، وهناك من اعتبر القرار سياسيا إذا كان صناعه من يمتلكون السلطة السياسية مهما كانت خصائصهم وانتماءاتهم، فلا يسمى القرار قرارا سياسيا إلا إذا أصدره من يمتلكون سلطة اصدار القرار، ويستخدمون أو يحق لهم استخدام وسائل الاكراه الشرعي إذا ما رغب طرف ان يتنصل مما يفرضه القرار من التزامات.

<sup>59</sup> عبد الإله سطي، صناعة القرار السياسي، بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، مجلة القضاء المدني، دار نشر المعرفة، طبعة 2017 ص 17.

<sup>60</sup> برتران بديع، و أستاذ العلاقات الدولية في معهد الدراسات السياسية بباريس، وأستاذ باحث في مركز الدراسات والأبحاث الدولية. يعتبر أحد المهتمين عن قرب بالثورات العربية ويقضيا الشرق الأوسط عموماً.

لصاحب القرار وتأثير الظروف تعطي للسياسة صفتها السلبية وذلك عندما ترفض مواجهة مشكلة أو فرصة ما، وعليه فإن القرار لا يبحث في حل المشاكل غير المطروحة فحسب وإنما يهتم بمعالجة المشاكل المطروحة على الساحة السياسية وما يتوقع منها.

### ثانياً: المحدد الإجرائي

لكل قرار وعاؤه السياسي والاجتماعي والسلوكي الذي يشكل مراحل ولادته ويتدخل في تكوينه فهو لا ينفصل عن هذه المحددات الإجرائية السابقة فهو يكتسب أهميته ودلالاته من خلال الإطار السياسي والاجتماعي وطبيعة سلوك النخب الساهرة على صناعته وتنفيذه.

ينطوي هذا التحديد على اعتبار القرار السياسي هو المحرك للأنظمة السياسية فمن خلاله تحيا وتستمر، وهو المنظم للعملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية برمتها داخل الدولة<sup>61</sup>.

يشكل القرار اعتماداً على المحدد الاجرائي " طورا من الإجراءات التي تحول المشاكل إلى سياسة " ومن أجل معالجة مشكلة ما، فلا بد أن تأخذ هذه المشكلة صورتها السياسية وذلك عندما يقرر اختيار حل لها من قبل هيئة سياسية، فعندما نقول إن هناك مشكلة فهذا يعني وجود صراع بين مصالح عدة مجموعات وليس بالضرورة أن يكون الصراع سياسياً، وإنما يمكن أن يأخذ له أي بعد من أبعاد النشاط الانساني داخل المجتمع والاهتمام به من قبل السلطات السياسية، وتبنيه يعني أن الصراع أو المشكلة أخذت لها صورتها السياسية لأسباب، أولها: أن الهيئة التي تبنتها هي جزء من السلطة السياسية تملك إيديولوجية معينة وثانيهما: أن تطبيق هذا القرار يثير ردود أفعال سياسية من قبل مجموعات لها إيديولوجيتها الخاصة ومع ظهور هذه الردود تأخذ المشكلة صورتها السياسية أو تصبح مسيسة<sup>62</sup>.

وتبعاً لهذين المحددين، يمكن التمييز بين ثلاث فئات في تعريف القرار:

<sup>61</sup> عبد الإله سطوي، صناعة القرار السياسي، مرجع سابق، ص21.

<sup>62</sup> سلمان زيدان، العمق الاستراتيجي موقع التخطيط والمعلومات في صناعة القرارات، دار الزهراء للنشر، الطبعة الأولى، 2017، ص 229.

**الفئة الأولى،** ترى أن جوهر القرار السياسي هو الاختيار الواعي بين مجموعة من بدائل التصرف المتاحة. فالقرار هو اختيار البدائل المتاحة في إطار السياسات العامة بما يعظم المنافع، وتعظيم المنافع هو اختيار البديل الذي تعطي نتائجه المحتملة وزنا تفضيليا انطلاقا من دالة واحدة للمنفعة. أو هو عملية عقلية وموضوعية لاختيار أحد بدائل التصرف المطروحة أو أحد الحلول البديلة والمتاحة، أو أنسب وسيلة متاحة في موقف معين لتحقيق هدف أو أهداف محددة.

فالأساس هنا هو وجود البدائل، لأن وجود البدائل يخلق مشكلة يتطلب حلها اختيار أحد البدائل المطروحة. لكن تجدر الإشارة إلى أن التركيز على مرحلة اختيار البديل التي تمثل جانبا واحدا في عملية صنع القرار، لا يمكن أن يعطي إلا فكرة جزئية عن ماهية هذا القرار وطبيعته. فعملية صنع القرار السياسي هي عملية معقدة، وتمر بعدة مراحل. وتؤثر فيها مجموعة من العوامل والمؤثرات النفسية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية كما تتضمن مجموعة من العناصر والاعتبارات التي يتخذ القرار بناءا عليها. ومن ثم فإن إهمال وتجاهل كل هذه المراحل والمؤثرات والاعتبارات ينطوي على نظرة سطحية، ويعطي مفهوما غير دقيق للقرار في السياسات العمومية.

**الفئة الثانية،** تنطلق من الدور الذي يضطلع به العامل القيادي في عملية صنع القرار، وتزواج بين نموذجي النخبة والسيطرة من جهة، ومدخل الإدراك من جهة أخرى، لفهم طبيعة القرار وماهيته. فالقرار إما أنه يعبر عن قيم النخبة الحاكمة وتفضيلاتها، أو يركز على وجود علاقة ترابطية بين نظام المعتقدات وعملية الإدراك وعملية صنع القرار. وفي جميع الاحوال يتجلى دور القيادة السياسية من خلال ثلاثة عناصر هي القائد والفاعلية والجماعة السياسية.

**الفئة الثالثة،** وتؤكد عنصري التنافس والتوفيق بين الآراء والمواقف والمصالح المختلفة، فالقرار هو مجموعة من الإجراءات المعقدة، تنطوي على التداول والمساومة والتفاوض للوصول إلى حلول توفيقية توفر الحد الأدنى من التوافق بين اتجاهات ودوافع ومصالح متعارضة، وهو "محصلة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية التي تتم بين الفاعلين السياسيين في إطار الإيديولوجيا والثقافة السياسية السائدة، ومن خلال البنية والمؤسسات القائمة."

فالقرار السياسي وإن صدر في نهاية المطاف عن القيادة السياسية، إلا أنه محصلة التفاعل بين مجموعة من المتغيرات في حدود المعطيات المجتمعية والدستورية. وهكذا فإن "جوليان فروند" يشدد على أن القرار هو بالدرجة الأولى «التوفيق بين إرادات غالباً ما تكون متنافرة، لأن مصالح مختلف الكتل والتجمعات كثيراً ما تكون متناقضة، والخيارات السياسية غالباً ما تظهر بصورة تسويات أو حلول وسطية»، والقرار السياسي بالنسبة لـ "جان وليام لايبير" هو «استجابة في مرحلة معينة للمطالب التي توجه إلى النظام السياسي، ومحصلة تنافس وترتيب هذه المطالب مع بقية مدخلات هذا النظام»<sup>63</sup>.

### الفرع الثالث: التمييز بين صنع القرار واتخاذ القرار

من الضروري أن نشير في معرض حديثنا عن مفهوم القرار إلى بعض الصعوبات التي واجهتنا بخصوص التحديد الدقيق لبعض المصطلحات الموظفة في حقل السياسات العمومية وخاصة وأن الدراسات الأكاديمية في هذا المجال على قلتها. والأعمال البحثية، تناولت الظاهرة القرارية من خلال مقاربتين مختلفتين، مقارنة انجلوساكسونية تحدد معنى القرار من خلال الدوافع النفسية والمؤثرات والضغوط المتعددة التي تجعل من ظاهرة القرار صناعة وعملية سياسية وليس فقط مجرد إصدار، وهو ما يعكسه التعبير الإنجليزي (Decision Making) أما المقاربة الثانية فهي المقاربة الفرنكفونية والتي تعطي للقرار معنى (La prise de decision) وترى أن الوسط القراري هو وسط تعددي يجعل من المساومات والتوافقات آلية أساسية في اتخاذ القرار.

وبالتالي فإن مصطلحي صنع القرار واتخاذ القرار بحسب المقاربتين السابقتين يحتاجان إلى بعض التدقيق، فهناك من يعتبر أن صنع القرار لا يختلف عن عملية اتخاذ القرار فهما وجهان لعملة واحدة، كما هو الحال عند الدكتور ثامر كامل محمد الخزرجي، الذي يعتبر أن عملية صنع واتخاذ القرار تشير إلى التفاعل بين كافة المشاركين بصفة رسمية وغير رسمية، في تقرير السياسات العامة، فإعداد القرارات هو بمثابة جزء رئيسي من سلوك المؤسسات السياسية، وهذه المؤسسات تختار أحد التصورات البديلة لحل المشكلات المثارة

<sup>63</sup> الدكتور أحمد الناصوري، دراسة تحليلية لعملية صنع القرار السياسي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 49، العدد الأول، 2005، ص 273/274.

على أساس تقييم كل منها بما يتضمنه ذلك من مناقشة ومفاضلة<sup>64</sup>، ثم يحدد مفهوم اتخاذ القرار بأنه " يقود به التوصل إلى صيغة أو اختيار بديل بين بدليين أو أكثر، باعتبار أن هذا البديل هو الأكثر قدرة على حل المشكلة بالشكل الذي يحقق الهدف المطلوب لما ينطوي عليه من مواصفات تتناسب مع الامكانيات المتاحة والاهداف المطلوب، وبالتالي فإن عملية اتخاذ القرار تعني القدرة على اتخاذ سلوك معين من بين نوعين أو أكثر من البدائل السلوكية<sup>65</sup>.

فيما نبه بعض الباحثين إلى ضرورة التمييز بين الاصطلاحين، قائلاً " وهنا لابد من الإشارة والتوضيح إلى أن بعض الخبراء والأكاديميين يستخدمون مفهوم (صنع القرار) و (اتخاذ القرار) في ذات المعنى، وهو استخدام بعيد عن الدقة والموضوعية، حيث ان صنع القرار عملية اوسع وأشمل من اتخاذ القرار، لأنه يمر عبر حصيلة من التفاعلات والأنشطة والجهات وصولاً إلى الهدف المطلوب، فيما لا يحتاج اتخاذ القرار إلى ذات الآليات والتفاعلات المختلفة<sup>66</sup> وهو نفس التحديد الذي تبنته نيفين مسعد التي اعتبرت أن " صنع القرار عملية معقدة تشترك فيها أطراف مختلفة رسمية وغير رسمية، داخلية وخارجية، بينما يكون اتخاذ القرار، بواسطة القيادة أو النخبة، وهذا هو نفسه مناط التمييز بين النفوذ والسلطة، فمن يمارس النفوذ لا يتبوأ منصباً رسمياً بالضرورة<sup>67</sup>."

ويعتبر ريتشارد سنايدر أن عملية صنع القرار هي " عملية ناتجة عن اختيار خطة ضمن عدد محدود، وذات طابع اجتماعي من البدائل التي تهدف إلى صياغة وتحديد الموضوعات المستقبلية التي يعالجها صانعوا القرار<sup>68</sup>."

<sup>64</sup> ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة، دار مجدلوي للنشر، الطبعة الأولى، 2004، ص 67.

<sup>65</sup> ثامر كامل محمد الخزرجي، نفس المرجع، ص 71.

<sup>66</sup> أحمد نوري النعيمي، عملية صنع القرار في السياسة الخارجية، دار زهران، عمان. 2011.

<sup>67</sup> نيفين مسعد، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، دراسة حالة الاردن الجزائر السعودية السودان سورية العراق الكويت لبنان مصر المغرب اليمن (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية 2010) ص 25.

<sup>68</sup> زهرة صالح، صناعة القرار السياسي، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية عمان 2016، ص 10.

## المطلب الثاني: اليات وسيرورات القرار

إن تعدد الفاعلين وكثرة أولئك الذين يتدخلون في صناعة القرار، يجعل أمر تحديد من يقرر صعباً، بل قد يبدو مستحيلاً، غير أنه قد تبرز في بعض مراحل سيرورة القرار شخصية فاعل دون آخر خصوصاً إذا كان يتمتع بالكاريزمية والقوة الشرعية، وكذلك إذا كان يتوفر على الوسائل الضرورية لفرض قراره.<sup>69</sup>

وعموماً فإن الحديث عن دوائر القرار كجزء من "العلبة السوداء" حسب تعبير **D. Easton** يرتبط بالبحث داخل الوسط الذي يتم داخله إنتاج السياسات العمومية ولذلك فإن أولى الصعوبات التي تواجه الباحث في هذا المستوى هو ندرة المعلومات المتوفرة على الآلة القرارية الرئيسية في مجال بلورة وتوجيه القرارات العامة.<sup>70</sup>

مبدئياً يعتبر الوسط القراري المركزي، ذو طبيعة أو مرجعية إدارية، لذلك فهو يتكون من مختلف الوزارات والمصالح والمكاتب العليا للدولة، ومع ذلك فإن المرجعية أو بالأحرى المرجعيات السياسية والإيديولوجية للفاعلين تبقى حاضرة ومؤثرة، بمعنى أن الهيئات العليا للدولة تبقى ذات بنية إدارية تقنية في جانبها الظاهري.

وفي نفس الوقت مجالاً خصباً لصراع الفاعلين وتمثيل مصالحهم القطاعية أو المهنية، ويعتبر هذا الوسط القراري أو الوحدة القرارية في الدولة الحديثة، بمثابة الممر الإجمالي لجل القرارات العامة وعليه فإن التكوين المشترك المنبثق من كون هؤلاء الموظفين السامين غالباً ما يكونون خريجي المدارس العليا للإدارة أو معاهد الهندسة، ولهم نفس الماضي المهني، يساهم بشكل عميق في ما عبر عنه "P.Muller" بـ "معالجة المشاكل السياسية بطريقة تقنية والمشاكل التقنية بطريقة سياسية".

لذلك فإن هذا الطابع التقني والمتعالي للأجهزة أو الهيئات العليا المتحكمة في دوائر القرار المركزية، لا ينفى عنها لعب دور الوساطة السياسية، الذي يميز باقي الفاعلين في السياسات العامة، بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي مما يفسح المجال مجدداً للطابع

<sup>69</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 54.

<sup>70</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق ص 108.

الطائفي للقرارات العامة التي يتم اتخاذها على مستوى الدوائر العليا للدولة الحديثة حيث يصبح رجل السياسة موظفا ساميا (والعكس صحيح) يبحث عن الزعامة لخدمة فئة اجتماعية او اقتصادية معينة وفق منطق يكون أقرب إلى العشائرية<sup>71</sup>.

إن البحث عن اليات وسيرورة القرار يحيلنا مباشرة إلى الحديث عن طرق وأساليب صناعة القرار، فإذا كان القرار هو التعبير عن الاستجابة للمطالب المطروحة بإشباعها أو إيجاد حل لها، فإن هذه المشكلة لا يمكن اعتبارها قضية بالمعنى السياسي للكلمة، بمعنى آخر لم تكن لتدخل ضمن اهتمامات السلطة المسؤولة داخل النظام السياسي إلا بعد ان أصبحت تشكل قلقا لدى المواطن العادي، خاصة بعد ان تحول هذا القلق الى ضغط مجتمعي لا يمكن تجاهله.

لذلك يمكن القول إن منطلق كل قرار يبدأ بظهور المشكلة التي تتحول إلى قضية سياسية والتي يراد لها علاج سياسي شريطة أن ترتبط بمصالح الجماهير وموافقة معتقداتهم<sup>72</sup>.

### الفرع الاول: مراحل وخطوات صناعة القرار

يتعلق الأمر بسلسلة من النشاطات الوظيفية، والمترابطة والمتداخلة<sup>73</sup>، وهي تشمل:

#### 1- الاجندة (تعريف المشكل)

أي المشكل وهو من أهم المعايير التي يتم على أساسها بناء اجندة حكومية، فهو يتجلى في طبيعة التمثلات التي تولدها ضمن سياق خاص من المعتقدات، فهو الشعور الذي يتقاسمه صناع القرار والمساهمين فيه أو ممثلوهم بأن "هناك شيء لا يسير على ما يرام"<sup>74</sup>. والمشكل بهذا المعنى يمكن تعريفه بأنه حالة أو وضع يفرز عدم رضا عام، أو يخلق احتجاجات تتطلب استيعابها عن طريق حلول حكومية. فمشاكل مثل التلوث، او عدم توفير خدمات الصحة أو التعليم.. يمكن ان تحدث عدم رضا عام، يؤدي إلى تحريك المتضررين للبحث عن حلول

<sup>71</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 110.

<sup>72</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 72.

<sup>73</sup> أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العربي للدراسات السياسية، الطبعة الأولى 2002، مطبعة الجامعة الأردنية، الأردن.

<sup>74</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1998. ص 501.



للمشاكل الناجمة عنها. ولكي تصل المشكل إلى هذا المستوى، من الضروري ان يكون هناك معيار أو مقياس موجود سلفاً، تقاس على أساسه أهمية المشكلة، وضرورة تحرك الحكومة لحلها.

إن مفهوم الأجوندا السياسية أساسي لتحليل السيرورات التي تستحوذ السلطات العمومية على مختلف المطالب لبناء البرنامج. فالأجوندا تعبر عن المنافسة السياسية بين الفاعلين بمختلف القناعات الإيديولوجية. إنهم مقاولون سياسيون يعملون على تحويل لغة المجتمع إلى لغة النشاط السياسي أي التعامل مع المشكل بمنطق يقبله الجميع.

وتخضع الأجوندا إلى منطق التبادل في السوق السياسي الذي يعتمد بالأساس عبر الديمقراطية التمثيلية. وتعبر الأجوندا عن توازن القوى في حين أن الأجوندا الحكومية تعبر عن منطق مغاير، لأن كل المشاكل الاجتماعية التي تدافع عنها الأحزاب خلال المنافسة السياسية لا تتال للأسف اهتمام الحكومة ولا تدرج في عملها.

الأجوندا الحكومية كأجوندا مؤسساتية تعمل على معالجة المشكل العمومي والبحث عن الحلول وفق اختيارات بديلة. وفي الإطار، فإن سيرورة المشاكل تتغير وتعديل حسب الضرورة المؤسساتية التي تحدد دخول المشاكل في مولد القرار.

فإذا كان الناس ينظرون إلى حالة معينة كمسألة طبيعية وعادية، فإن هذه الحالة لا تبلغ ان تكون موضوع سياسة أو قرار عام<sup>75</sup>. كما أن عملية تحويل حالة معينة إلى مشكلة يهتم بها صانع السياسات، تتطلب أن تكون النظرة العامة لهذه الحالة، على أنها من نوع المشاكل التي تقع ضمن اختصاصات الحكومة. وترتبط هذه المسألة، بصورة مباشرة، بطبيعة الحكومة والنظام السياسي والاجتماعي القائم.

من جانب آخر تؤثر الموارد المتاحة والمستوى الاقتصادي في نطاق المشاكل التي يتم اتخاذ القرار في شأنها من قبل الحكومة (أولوية المشاكل). ويعتبر تشخيص المشكل وتحديد أسبابها ضرورية لتعريف المشكل، كما أن الجماعات تختلف في تحديد أسباب المشكلة، لأن كلا منها يعرف المشكلة من وجهة نظره.

<sup>75</sup> أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، نفس المرجع، ص250.

## أ- أهمية تعريف المشكل

تكمن أهمية تعريف المشكلة، في كونه يؤثر في الحلول المقدمة لها، كما يؤثر في طبيعة الآثار المترتبة والمتوقعة منها، كما أنه يفسر لماذا الاهتمام بهذه المشاكل دون الأخرى، وتعريف المشكل يوضح طبيعتها: هل هي موضوع سياسة داخلية أم موضوع سياسة خارجية؟ هل هي مشكل جديد أم تطور لمشكل قديم؟ ما هو نطاق تأثير هذه المشكلة، التي تسعى السياسة إلى حلها، حتى نستطيع تقييم آثارها.

## ب- جدول الاعمال

يعني ذلك أن تجد المشكل المطروح حيزا لها في أجندة صانع القرار العام، كي يتم حلها، دون أن يعني ذلك أن وضع المشكل في الأجندة مؤداه إيجاد حل لها، وانتقالها إلى المراحل الأخرى، حيث يمكن أن تظل المشكلة في الأجندة، دون أن يتم تبني حلها، أو تظهر مشاكل أخرى أكثر إلحاحيه تستدعي إيجاد حل لها.

إن تراجع حجم الاجندة الحكومية للدولة الحديثة خلال السنوات الأخيرة، يدفع الى ضرورة التمييز بين القرار واللاقرار (La non décision). حيث تنطلق نظرية اللاقرار من محاولة تطوير L.Sfez في مجال القرار العام، بحيث لا يتعلق الامر هنا بعجز فاعل معين أو ضعفه السياسي على ان اتخاذ قرار معين، كما قد يتبادر إلى الذهن بالوهلة الأولى، ولكن بكون الامر يتعلق بقرار فعلي، أي عدم اتخاذ أي اجراء أو نشاط قراري تجاه مشكل معين، أو بمعنى أصح اتخاذ قرار بعدم فعل أي شيء (Décider de ne rien faire).

## 2- دراسة المشكل

كما يقول Thoenig "ملاحظة الواقع تخفي دائما مفاجئات كثيرة".<sup>76</sup>

يعتبر إعداد القرار نتاج لحقل موازين القوى الذي يشكل حول القرار فتحول المشكل إلى قرار سياسي هو نتاج لعمل خاص يقوم به فاعلون سياسيون محددون يختلفون من حالة إلى أخرى، فالدور الأساسي لهؤلاء الفاعلين يكمن في ترجمة لغة المجتمع داخل الفعل السياسي ويجب أن يصاغ بشكل يجعله مقبولا من طرف النخب السياسية، أي بالشكل الذي يجعله مطابقا للعبة السياسية الرسمية.<sup>77</sup> ففي هذه المرحلة يتم تشريح المعطيات المتناسكة وتقسيمها إلى وسائل واختيارات وأيضا تحديد الأهداف وتقسيمها إلى إيجابية وأخرى سلبية.

### 3- اختيار الحلول استعداد لتنزيل القرار

إن حل مشكل داخل الفضاء السياسي هو محاولة التوفيق بين الإمكانيات السياسية الموجودة والعقلانية التقنية التي تحسم في هذا المشكل، لذا على الفاعل أن يكون زعيما مقابلا **Entrepreneur-Ship**، فالطول التقنية وإن كانت ضرورية ليست كافية ولاكن لا بد من وضع استراتيجية سياسية والتوفيق بين مصالح متناقضة وذلك للوصول إلى حل معين وهو ما يسمى بمرحلة الانتقاء، في هذه المرحلة يختار الفاعل إستراتيجية معينة من بين مجموعة من الإستراتيجيات الممكنة والمطروحة فيتم التقليل من حجم الاختيارات اعتمادا على معايير ومقاييس معينة، ففي هذه المرحلة تلعب التوافقات والمساومات دورا كبيرا وتوضع المعايير الأساسية والمبادئ المنفق عليها لتحديد المعالم الرئيسية للقرار حيث يبحث الفاعلون عن:

- **الفعالية السياسية La faisabilité politique** وتكمن فيما إذا كان الحل مقبولين أو متوافق عليهما من طرف أصحاب القرار.
- **العقلانية التقنية Rationalité technique** وتكمن فيما كان الحل والهدف ممكنين على المستوى التقني وكذلك السبل الكفيلة بالوصول عليهما وبأقل التكاليف.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> J.C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques, in M. Grawitz, et Leca, Traité de science politique T : IV, Paris, PUF, 1985.

<sup>77</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، مرجع سابق، ص 494.

<sup>78</sup> Jean Claud Thoenig, op cit. et aussi Vincent Lemieux / L'étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir / 2<sup>ème</sup> éd. Presses de L'Université Laval, Québec, (2002)

فكل القرارات تنصب على إيجاد حلول آنية لمشكل الساعة بهدف خلق زبائن جدد أو لدعم الزبائن القدامى ومن أجل كذلك خلق التغذية الاستراتيجية الضرورية لدعم هذه السلطات وبالخصوص دعم من يملك القوة.<sup>79</sup>

### الفرع الثاني: الصياغة النهائية للقرار.

إذا كانت مرحلة صياغة السياسة العامة تتميز بتعدد المشروعات والمقترحات والبدائل فإن مرحلة اعتماد السياسة العامة وإقرارها تتميز باختيار الحكومة لبديل واحد باعتباره أفضل البدائل لحل المشكلة المطروحة وأكثر انسجاماً مع توجهات النظام السياسي ويضمن تحقيق أكبر قدر من التوفيق بين الآراء وأعلى درجة من الرضاء العام والقبول، ويتضمن اعتماد السياسة العامة إصدارها في الشكل القانوني الذي يكسبها شرعية ويضفي عليها قوة الإلزام، بمعنى أن اعتماد السياسة العامة وإقرارها تعد ضرورة لازمة وسابقة لوضعها موضع التنفيذ، ويتخذ هذا الإقرار أشكالاً مختلفة تناسب مع طبيعة المشكلة ومستوى القرار اللازم لعلاجها، وقد يعبر عنه في صورة تصريح أو خطاب رسمي لرئيس الدولة أو الحكومة أو في صورة قرار حكومي أو إداري. أو صدور تشريع أو قانون يجسد الأهداف التي تسعى السياسة العامة لتحقيقها. وتتضمن هذه المرحلة إمكانية تبني مقترحات سياسة عامة أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل معين.<sup>80</sup>

### 1- مأسسة القرار

يتلخص عمل المؤسسات في عملية الاستجابة للمطالب وتحويلها إلى منجزات يتم هذا الإجراء على ضوء سياسية معينة تصنع القرار وتجدد مشروعية النظام وتحقق الثقة بالمؤسسات.

تجدر الإشارة إلى أن النخب الفلاحية (أعيان، قواد، ممثلو السلطة المحلية) قد لعبت دوراً الوسيط في تنفيذ القرارات التي تهم السياسة الفلاحية، فالمأسسة هنا تجلت في خدمة هذا

<sup>79</sup> سويم العزي، المفاهيم السياسية المعاصرة ودول العالم الثالث، دراسة تحليلية نقدية، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى 1987، ص 142.

<sup>80</sup> حمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، نفس المرجع، ص 258.

الوسيط لإستراتيجية النظام في القطاع الفلاحي وجعل منه مجالا محفوظا تنفرد به المؤسسة الملكية.

يلعب عامل الزمن دورا كبيرا في هذه المرحلة، فاختيار الوقت المناسب لصدور قرار معين يعتبر ضروريا تفاديا لرد فعل قد تفقد المحيط توازنه في شقه السياسي أو الاجتماعي ونعطي هنا مثلا بقانون الإرهاب الذي لم يصدر إلا بعد وقوع الهجمات الإرهابية بتاريخ 16 ماي 2003.

وقد تنشأ لجان معينة لتأجيل اتخاذ قرار معين وربح الوقت ومحاولة إعطاء وعود للمواطنين خاصة بالنسبة لسياسة التقشف والتقويم الهيكلي في بداية الثمانينات والصراع حول الخطة الوطنية لإدماج المرأة في التنمية في نهاية التسعينات.

وفي اتجاه اخر قد يتطور الأمر إلى محاولة إحداث مؤسسات خاصة وهيكل تمثيلية ستشكل اليات شرعية قانونية للتصدي لمختلف المشاكل القطاعية، وفي هذا الإطار سيتم إحداث المجلس الوطني للشباب والمستقبل بتاريخ 9 يوليوز 1990، والمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان لوضع حد للخروقات التي طالت مجال حقوق الإنسان وتم إحداث كذلك، في الفترة نفسها، المجلس الوطني للحوار الاجتماعي كوسيلة للتخفيف من الأنشطة الاحتجاجية التي تقودها النقابات في مواجهة أرباب العمل، ويبقى السؤال، حول مدى استجابات هذه المجالس لمختلف متطلبات المجتمعية من خلال تقديم حلول واقعية وملموسة بعيدا عن لغة الأمانى و الإنتظارية<sup>81</sup>؟

غير أن هذه المرحلة تبقى غير متكاملة بالنظر إلى العامل السياسي والقانوني الذي يكسبها شرعية بمعنى اخر عملية تبرير وتسويغ للقرار وهي عملية يقوم بها فاعلون شكليون: حكومة، برلمان، هيئات ومجالس تابعة للسلطة التنفيذية، وهو ما يجعل القرارات تتمتع بقوة تنفيذية وقانونية بمجرد ما تصدرها هذه المؤسسات ويكون من نتائج ذلك:

■ القرار يتخذ شكلا قانونيا على المستوى النظري.

<sup>81 81</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 86.

■ القرار يصبح مقبولا لدى الجماعة والأفراد الذين يمسه.

فالمؤسسة التي تتمتع بالقوة القانونية للمصادقة على قرار غالبا ما يقتصر دورها على الجانب الشكلي في السيرورة القرارية، فالفاعل القراري الشكلي لا يستطيع التأثير في الأطراف ذات الأطراف المتعارضة أضف إلى ذلك أنه تنقصه المعلومات التقنية التي قد تمكنه من البحث عن بديل وعن الاختيارات الأخرى.

وتبعاً لذلك فالمأسسة *Institutionnalisation* لا تتحقق إلا بتوفر الشرط القانوني بتعبير آخر ذلك العمل البروتوكولي الذي يتلخص في أن الفاعل الشكلي يعطي للقرار أو الاختيار صيغة رسمية ليقلها في الأخير عامة الناس، أو بمعنى أدق فالمأسسة هي جعل الحلول مطابقة للضوابط التي يتفق عليها الجميع.

## 2- تقييم القرار

إن مسألة تقييم أو مراجعة القرار خطوة مهمة ضمن السيرورة القرارية وهذا ما يميز التجربة السياسية الغربية خاصة فرنسا ونذكر هنا قرار "صنع القنبلة الذرية وقرار الإجهاض" نضيف إلى ذلك تعديل الدساتير إلى أن استقر الأمر على دستور الجمهورية الخامسة<sup>82</sup>.

فالتقييم يعتمد على الفعالية وعلى الانسجام لأعمال معينة وهو ما يفرض نوعاً من الرقابة على عملية اتخاذ القرار وأنماطه والاليات اعتمادها.

فمسألة التقييم لا تطرح من زاوية (إيجابية - سلبية)، بل من مقترب علم السياسية، فالتقييم هو التأكد من أن الفاعل لعمل معين كان منسجماً مع قراره وحركيته<sup>83</sup>.

أما بالنسبة للتجربة المغربية، فالملاحظ أن هناك غياب وفراغ تام على مستوى مراجعة أو تقييم القرار، فبالنسبة للقرارات المتعلقة بإحداث المجالس بهدف معالجة المشاكل القطاعية (كالبطالة، حقوق الإنسان، الاحتجاجات الاجتماعية)، فقد تم تسجيل نقط ربح إضافية للزم

<sup>82</sup> Pierre Muller. Et Surel Yves, *l'Analyse des politiques publiques*, Parsi, Montchrestien, P41.

<sup>83</sup> J.C. Thoenig, « *L'analyse des politiques publiques*, in M. Grawitz, et Leca, *Traité de science politique T : IV*, Paris, PUF, 1985

السياسي، فالمعالجة هنا كانت مرحلية، فدور المجلس الوطني للشباب والمستقبل لم يتجاوز عمره مرحلة التسعينات حيث عجز عن مواصلة مهمته المتمثلة في توظيف حاملي الشهادات وبقي مجرد هيئة بدون مهمة، نفس الشيء بالنسبة للمجلس الوطني للحوار الاجتماعي الذي أحدث في شتبر 1994 لا يختلف عنه كثيرا، حيث بقي دوره محدودا بالنظر للعوائق التي تعترضه واعتبر مجرد الية لتجاوز كل ما يمكن أن يهد التوازن القائم بين النظام السياسي والمحيط الاجتماعي.

وتبقى القرارات الصادرة بهذا الخصوص مجردة مهندئات لا ترقى الى مستوى المعالجة الحقيقية لمختلف المشاكل القطاعية لأنها لا تنطلق من رؤية وتصور شامل يأخذ بعين الاعتبار الأسباب الحقيقية والموضوعية للمشكل موضوع القرار ليتحدد بعد ذلك الاختيار الأنسب والفعال بعيدا عن ردود الأفعال المبنية على العاطفة والتي تغيب عنها المقاربة العقلانية.

فالتقييم بالنسبة للدول العالم الثالث يطرح العديد من الإشكالات المرتبطة بالسلطة السياسية ومن أهمها:

- مشكلة تحديد الأهداف السياسية والجماعات المستهدفة والآثار المرغوبة، ففي الوقت التي تسعى من خلاله الحكومة إلى تشجيع الأهداف ولو كانت متناقضة إرضاء لجماعات متباينة، فإن نتائج التقييم على مستوى القرار ستسفر عن عكس ذلك، بمعنى تعرية التناقض وهو ما من شأنه أن يفجر الصراع السياسي، فالأجهزة الحكومية تفضل تجنب الصراع وبالتالي لا ترحب بمثل هذه الدراسات التقييمية.
- الكثير من السياسات والبرامج التي لها قيمة رمزية أساسا بمعنى أنها لا تدخل تغييرا فعليا على أوضاع الجماعات المستهدفة، وإنما تشعرها بأن الحكومة مهتمة بأمرها ولا يتصور أن توافق الحكومة على إجراء دراسات تكشف عن غياب الآثار المادية لجهودها.
- ثمة ميل متأصل لدى أجهزة الدولة إلى تأكيد الأثر الإيجابي لما تضعه وتنفذه من برامج عامة، ومن ثم فهي لا ترحب كثيرا بدراسات قد تأتي نتائجها وعلى عكس ما تريده.

- تحتاج دراسة التقييم إلى موارد مالية وبشرية واطر متفرغة ومتخصصة وهو ما قد يكون سببا في تزايد الأعباء بزيادة المصاريف وهو أمر مرفوض لدى المسؤولين<sup>84</sup>.

### الفرع الثالث: إكراهات ورهانات صناعة القرار

أن صناعة القرار تخضع لتأثير مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية والتي تتداخل فيما بينها لدرجة يصعب على الفاعل المقرر أن يكون مستقلا عنها كما ان دينامية القرار تبقى محدودة ومرتبطة بهذه العوامل والمؤثرات، لذا فالقرار باعتباره الية لتدبير الشأن العام وضبط مختلف المواقف المتعارضة يبقى خاضعا لمجموعة من الإكراهات المرتبطة إما بالنظام والمحيط الذي يتحرك فيه أو بالسلطة والتوافقات والصراعات التي تحدث داخلها وحولها وترجع أهمية هذه الإكراهات إلى:

- أن مقاييس العقلانية لا تخضع لمعيار كوني في اتخاذ القرار، وإنما تبقى اختيارات الفاعلين متعلقة بمكتسباتهم الثقافية وطبيعتهم الاجتماعية.
- أن القرار لا يتخذه فاعل واحد مستقل عن محيطه، وإنما يشاركه مجموعة من الفاعلين قد يكونوا ظاهريين او خفيين، مشاركين أو مجرد مؤثرين.

#### 1- إكراهات القرار العام

تتوقف العملية القرارية على حصول حد أدنى من التوافق والتراضي حول مضمون القرار، فالقضايا التي تطرح كأولوية في السلم القراري هي (قضايا حقوق الانسان، الإصلاح الإداري، السياسي، قضايا ذات طابع اجتماعي: التعليم، المرأة، الشغل) وهي إشكالات أصبحت تفرضها عوامل خارجية من أهمها الشروط التي تفرضها المؤسسات الدولية المالية، وزحف العولمة. حيث أصبحت يأخذ بعين الاعتبار في صياغة القرار مختلف الإكراهات المطروحة داخليا وخارجيا.

#### أ- الإكراهات الداخلية

يعتبر القرار العام جوابا عن مجموعة من المطالب التي تصدر عن المواطنين، غير أن تدبير هذه المخرجات يبقى مرتبنا بالقدرة المحدودة للفاعل المقرر من جهة وتأثير

<sup>84</sup> كمال المنوفي، السياسات العامة وأداء النظام السياسي، مؤلف جماعي، ص 42.



باقي القوى الفاعلة من جهة أخرى (كالأحزاب السياسية، جماعات الضغط، مجموعة المصالح، بعض جمعيات المجتمع المدني) وتدبير مختلف المواقف داخل النسق السياسي يحتاج إلى تجاوز عدة اكراهات وعوائق ذاتية من أهمها:

- وفرة المعلومة والتي يجب ان يتوفر عليها المقرر والتي غالبا ما تكون قليلة والحصول عليها يكون مؤدا عنة بشكل مكلف.
- يمكن ان يكون المقرر مكرها في بعض الأحيان رغم الاكراهات على اتخاذ القرار رغم انعكاساته السلبية.
- الاختيار الصعب يولد توترات سيكولوجية لدى الفاعل وهي في نفس الوقت مرتبطة بإكراهات يصعب على الفاعل المقرر التخلص منها، حيث نميز هما بين:

● اكراه دور الفاعل *La contrainte de role* حيث ان الدور الذي يقوم به فاعل معين يفرض عليه سلوكا محددًا واختيار الأهداف تدعم سلطته وتخدم مصالحه.

● هذا يجعل الفاعل رهين الدور المنوط به ولا يمكن ان يتجاوز الحدود التي يضعها له، وكذا الاختصاصات المسندة له.

● اكراه المساطر *La contrainte des règles* او الاكراهات المسطرية، حيث ان القرار لا يمكن ان يتمتع بالفاعلية ولا ان يؤثر في المحيط إذا لم يتبع في تشكيله قواعد مسطرية محددة.

إلى جانب هذه الاكراهات الذاتية، هنالك اكراهات موضوعية مرتبطة أساسا بتأثير مختلف القوى التي لها علاقة مباشرة او غير مباشرة بصناعة القرار، ويأتي في مقدمتها مطالب الأحزاب السياسية الخاصة منها والمعارضة، ومطالب القوى الخارجية كما هو الشأن بالنسبة للضغوط التي تمارها مجموعات المصالح (اللوبيات).

## ب- الاكراهات الخارجية

مثل الضغوط التي تمارسها المؤسسات المالية (البنك العالمي، صندوق النقد الدولي والشركات المتعددة الجنسية) تؤثر على صانع القرار ويمكن اعتبارها على حد تعبير

"David Easton" كجزء من المدخلات التي تؤثر على النظام السياسي ويظهر من خلال الشروط التي تقدمها لبلدان العالم الثالث لمعالجة مشاكلها<sup>85</sup>.

## 2- رهانات الفاعلين في صناعة القرار العام

إن تعدد الفاعلين كثرة أولئك الذين يتدخلون في صناعة القرار يجعل امر تحديد من يقرر صعبا، بل قد يبدو في بعض الأحيان مستحيلا، غير انه قد تبرز في بعض مراحل سيرورة القرار شخصية فاعل دون اخر إذا كان يتمتع بالكاريزمية والقوة الشرعية وكذلك إذا كان يتوفر على الوسائل الضرورية لفرض قراره، وعلى الرغم من هذه الخصائص التي تبقى احدى المحددات الرئيسية لقرار معين فنه لا بد من الحصول على توافق بين مختلف الفاعلين المتدخلين في المراحل النهائية لا اتخاذ القرار<sup>86</sup>.

### أ- تعدد الفاعلين أمام تعدد الخيارات

إن لعبة السلطة ليست فقط خطية وتسير حسب خط واحد ومعقلن، بل انها مجموعة من المسارات والطرق التي تلتقي وتتقاطع فيما بينها تساهم في بروز مشاكل متعددة ومتشابكة تتطلب الحل، كما ان تعقد طبيعة القرار وتعدد ابعاده (سياسية، إدارية، اقتصادية...) يفرض وجود متدخلين متعددين كما يقودنا الى اكتشاف سلسلة من الاستراتيجيات والتوافقات بين مصالح قطاعية متعددة ووجهت نظر متعارضة الشيء الذي يجعل مكونات المركز القراري تختلف باختلاف الميدان الذي يتبلور في القرار وبالنظر كذلك على طبيعة وشروط انتاج السيرورة القراري.

في هذا الإطار يتوجب على الفاعل السياسي ان يتميز بالجرأة السياسية والقدرة على مواجهة وإدارة الصراعات وهي مرحلة جس النبض بالنسبة للمطالب المختلفة التي تتولد عن الحراك والتفاعل الاجتماعي، فتمتع الفاعل السياسي بأساليب الاقناع والاستيعاب لمختلف المطالب على تعارضها أمر ضروري قبل ان يتم نقلها للأجندة السياسية<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> David Easton / Analyse du système politique /OP cit.

<sup>86</sup> نجاة سلمى، محددات القرار السياسي بالمغرب، أطروحة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق، مراكش 1996، ص 260.

<sup>87</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 97.

## ب- تدرج السلم القراري

لاستيعاب كيفية اشتغال الوسط القراري وتحديد طبيعة العلاقة التراتبية التي تحكم نظام القرار يتعين الوقوف على الدوائر المتحكمة في صناعته.

تتحدد دوائر الرئيسية في عملية صناعة القرار في أربعة دوائر:

**الدائرة الرئيسية:** هي التي تمر عبرها مختلف القرارات بدون استثناء وتشكل من رئيس الدولة وديوانه والكاتب العام للرئاسة. ولعل أهم خاصية التي تميز الكثير من الأنظمة السياسية لبلدان العالم الثالث هي أن رئاسة الدولة تبقى المؤسسة المحورية التي يقوم عليها كل هرم السلطة والتي من خلالها تستمد كل السلط وتتحرك كل الأجهزة. ولعل هذا ما يتجلى بجلاء بالنسبة للنظام السياسي المغربي الذي تشكل فيه الملكية أهم خاصية سياسية تميزه وتعتبره في نفس الوقت حجر أساسه، لهذا يعتبر شخص الملك قلب النظام السياسي المغربي<sup>88</sup>.

**الإدارة القطاعية:** وهي مكونة من مجموعة من الإدارات القطاعية أو هيئات مركزية التي تتدخل عندما يهم الأمر قطاعها وتقتصر إستراتيجية هؤلاء الفاعلين على تحديد المصالح القطاعية بالنظر إلى المتطلبات العامة.

**مجموعات المصالح:** كما وسبق ان تم دراستها بالفصل الأول من هذه الدراسة، هم دوائر الشركاء الخارجين للدولة: النقابات، المنظمات المهنية، الباترونا، الجمعيات، المقاولات العمومية والخاصة، هذه الدائرة تسمى مجموعة مصالح وهي عبارة عن وسائط العمل الجماعي لأنها توضح التوقعات الاجتماعية وتتدخل في النشاط من اجل تأمين أخذ السلطات العامة لها بعين الاعتبار، وهي لذلك تشكل فاعلا بنصيب كامل في المنظومة السياسية، وتساهم بصياغة القواعد الفعلية لسير عملها<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> محمد شقير، القرار السياسي بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 1992، ص 17.

<sup>89</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، مرجع سابق، ص 282.

أ- **الهيئات المنتخبة:** تحتل مكانة هامشية نسبيا من حيث صناعة القرار ونتحدث هنا بالخصوص عن الهيئات السياسية (البرلمان) والقضائية المجلس الدستوري، مجلس الدولة ثم مجالس الحسابات<sup>90</sup>.  
فهذه الدوائر تشكل موردا أساسيا ولها دور مهم في التأثير على القرار، فالاقتراب من الدائرة الأولى ثم المرور إلى الدوائر الأخرى قد يمثل ورقة ضاغطة ذات أهمية لا يستهان بها.  
ويعتبر الوسط البيوزاري الفضاء المناسب لبسط الخيارات على مستوى الإدارات القطاعية، وامام تداول وتوالي المفاوضات البيوزارية يتم الوصول إلى حالة التوافق والتراضي وفي حالة عدم تحقيق ذلك يتدخل فاعلوا الدوائر الأولى لبسط استراتيجيتهم وهو ما يشكل قاعدة مساندة فعلية وحقيقية للمصالح البيوزارية<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، مرجع سابق، ص 294.

<sup>91</sup> P.Muller op, cit, p :74.

## المبحث الثاني: أهمية المعرفة في صناعة القرار.

قبل الخوض في الحديث عن دور المعرفة في رسم السياسة العامة، لابد من تحديد مفهوم المعرفة وربطه بعدة أصناف والتي من خلالها يمكن فهم الظواهر الإنسانية<sup>92</sup>. فمند القدم، اعتمد الناس على طرائق متعددة لفهم العلاقة بين هذه الظواهر، هذه الطرائق نتجت عنها أنواع من المعرفة، ويمكن تصنيفها إلى أربعة أصناف:

- **المعرفة الحسية:** هي في الغالب تعتمد على الحواس والخبرة الذاتية، المتأتية من المصادفة، أو المحاولة والخطأ، والتعميمات التي يؤمن بها الأفراد، من خلال التجربة والخبرة الذاتية، وهي أقدم أنواع المعرفة وأسهلها استنتاجاً، إذ لا تحتاج إلى براهين وحجج تثبتها، فلإنسان عندها يعجز عن تفسير ظاهرة ما، فإنه يرجعها إلى قوى غيبية<sup>93</sup>.
- **المعرفة الموروثة:** وهي تعتمد على الأخذ بالموروث، واقتباس ما كتبه أهل النقد في مختلف المجالات، حتى ولو كانوا مخطئين في بعض أو كل ما قالوه، لقد اعتمد الانسان قديماً على الكهنة والحكماء في اكتساب المعرفة<sup>94</sup>.
- **المعرفة الفلسفية:** وهي المرحلة التي تتميز بالشك في كل أو بعض ما هو موروث وشائع حيث لا يمكن الوصول إلى المعرفة والحقيقة، إلا عن طريق التأمل والحوار العقلاني. فالمعرفة الفلسفية معرفة تأملية عقلانية، تتجاوز متطلبات الحياة اليومية والمعرفة الحسية والتجارب الاجتماعية. لأنها أساس البناء الحضاري والفكري للإنسان والمجتمع.
- **المعرفة العلمية:** هي أرقى درجات المعرفة، وهي في النتيجة محصلة مجهود فكري منظم، يندرج في إطار دراسة الأشياء والظواهر، دراسة موضوعية محايدة، تبتعد عن التحيز والتعصب والأفكار الشخصية والذاتية، والتي يحملها الأشخاص الذين يقومون بدراستها ووصفا وتحليلها. وتتكون من حقائق ومعلومات متكاملة، قادرة على تفسير التفاعلات والتغيرات التي تتعلق بالظواهر المدروسة، والعناصر والمواد المكونة لها، حيث يفترض دائماً سببا للحوادث والوقائع، ويسعى لكشف هذه الأسباب.

<sup>92</sup> سعيد الخمري، قضايا علم السياسية، ص 23/22.

<sup>93</sup> عبد الغني عماد، منهجية البحث في علم الاجتماع، دار الطليعة، بيروت، 2007، ص 9.

<sup>94</sup> عبد الغني عماد، المرجع السابق.

ونتساءل، هل يجب أن يكون المرء متخصصا في السياسة، حتى يكمن اعتباره رجل سياسة؟ بمعنى آخر، وماهي المعارف الضرورية الواجب توفرها في الرجل السياسي حتى يتمكن من ملامسة الوقائع والدفاع عن المشكل المطروح وبالتالي صناعة القرار؟

مبدئيا، يمكن القول إن المهارة الضرورية في مجال السياسة، ليس لها فعليا علاقة مع الكفاءة الإدارية، وعليه فإن الوصول إلى مراكز القرار السياسي بالنسبة لرجل السياسة عن طريق القنوات الديمقراطية التقليدية من قبل انتزاع ترشيح جديد، تكوين قائمة انتخابية جيدة، والقيام بحملة انتخابية جيدة...، ليس ضمانة رئيسية لجعل رجل السياسة يصل إلى دوائر القرار العليا.

هذه العلاقة النسبية للاحترافية في مجال السياسة، تدفعنا مباشرة إلى تحديد خصائص مهنة السياسية.

### المطلب الأول: محددات المعرفة لدى رجل السياسة

صور رجل السياسة بالرجوع إلى الأدبيات المتعلقة بعلم السياسة، نجد أن هناك بعض الشروط أو بالأحرى بعض المهارات الضرورية في رجل السياسة.

### الفرع الأول: مهارات رجل السياسة

#### 1- الخطابة أو فن الترافع

يجب على رجل السياسة أن يكونوا محامين<sup>95</sup>. فالنواب يتدخلون لصالح دائرتهم وناخبهم، أو لصالح مصالح قطاعية لمجموعات اجتماعية خاصة، دون نسيان القتالية التي يتميزون بها في سبيل الفكرة التي يكونونها عن المصلحة العامة. نفس الشيء يمكن ملاحظته حينما يحاول بعض الوزراء القيام بإقناع مخاطبيهم الاجتماعيين حول صحة الاختيارات، أو بتعبير أدق، القرارات التي يعتزمون اتخاذها، أو التي سبق لهم اتخاذها. وفي كلا الحالتين،

<sup>95</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، مرجع سابق، ص 460

فإن رجل السياسة يلعب هذا بامتياز دون الوساطة بين المحكومين وباقي الفاعلين في القرارات العامة.

## 2- المناورة أو فن بناء التحالفات

بالإضافة إلى بعض المهارات التقليدية في مجال العمل السياسي مثل فن الكلام امام الجمهور، وبراعة التعبير في جلسات اللجن الوزارية والمابين وزارية، وحسن التأثير في وسائل الإعلام، وفن الجدل في جلسات البرلمان...، هناك كذلك قدرات لا يستهان بها لدى رجل السياسي المحترف، على استخراج عناصر البرهنة والإقناع المتعلقين بالرفع من قيمة الحلول السياسية، وذلك اعتمادا على حلول تقنية معقدة وأحيانا منفردة، دون أن ننسى مدى أهمية المناورة والمجاملات مع الخصوم كما مع الحلفاء، على اختلاف مرجعياتهم: قادة الرأي العام، الشركاء الاقتصاديين، الشركاء الاجتماعيين<sup>96</sup>.

## 3- المرونة أو فن التأقلم

هنالك بعض المحددات المصيرية التي تتحكم في مشروعية رجل السياسة، وهو يشارك في اتخاذ القرارات العامة، تتعلق الأمر بضرورة التفاعل الإيجابي والتأقلم مع المحيط، وذلك من خلال الحرص على عدم الوقوع في التناقضات. فمثلا حينما يتعلق الامر بقرار يستهدف منطقة نائية ومحافظة، فإن التسويق لهذا القرار ينبغي ان يتأسس على معارف اجتماعية وانترولوجيا وسيكولوجية لطبيعة المنطقة وسكانها، بحيث يمكن أن تؤدي بعض القرارات المتعلقة بتأسيس مشاريع ضخمة للتنمية مثلا إلى إثارة الرأي العام المحلي ضد رجال السياسة نظرا للطابع المحافظ للمنطقة والعكس صحيح، أي حين يقدم رجل السياسة على إيجاد بعض الحلول الجزئية لمناطق تعرف مشاكل ضخمة وبنوية كالمدن، فإنه يواجه ازدياد السكان.

<sup>96</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 121.

## الفرع الثاني: المشاركة في صيرورة القرار العام

تتم مشاركة رجل السياسة في القرارات العامة بشكل متفاوت، حسب درجة أهميتها، بحيث يلعب بعضهم أدوارا مهمة في مجال المبادرة وكذا التوجيه أو المراقبة.

### 1- القدرة على المبادرة

إن سلطة المبادرة تبقى مهمة جد، وهي غالبا ما تتخذ طابعا قانونيا، على اعتبار أن دساتير الدولة الحديثة غالبا ما تتضمن اعترافا للنواب وأعضاء الحكومة من ورئيس الدولة بحق تقديم اقتراحات أو مشاريع قوانين.

ومع ذلك فإن القدرة على المبادرة، لا تتحدد دائما وفق المساطر القانونية أو الإجراءات الشكلية، بل ترتبط بالقدرة على تنظيم وإطلاق المسلسل القراري نفسه، من خلال المشاورات والمفاوضات، وتعبئة الموارد المتاحة أمام النسق. لذلك، غالبا ما تسمح الأنساق السياسية المعاصرة بهذا الامتياز لوزير الأول، نظرا لما له من إمكانيات قانونية وتنظيمية ومادية في تعبئة النظام الإداري وخلق لجان الخبراء وفتح الحوار مع الشركاء من جهة، وكذا القدرة على تنسيق مجهودات الموظفين الكبار والدواوين الوزارية وممثلي الهيئات المهنية ونقابات الضغط والمصالح من جهة ثانية، حول دراسة المبادرة وضبط التأثيرات السياسية عليها، بهدف التقليل ما أمكن من المعارضات والمقاومات حولها<sup>97</sup>.

ومع ذلك، فإن سلطة المبادرة التي يتوفر عليها بعض رجال السياسة، لا تقوم فقط على هذا البعد التقريبي أو التقني، بل لابد أن تأخذ في الحسبان أهمية المعرفة المعمقة بالوسط الاجتماعي، وكذا خصوصيات النسق السياسي وألته القرارية، وكيفيات اشتغالهما، ليس فقط على مستوى الملفات المعالجة وتلك التي مازالت مطروحة واحتمالات الدعم أو المقاومة من طرف باقي الفاعلين، أو بتعبير أدق، ضرورة الضبط النظري والميداني لحقيقة المجموعات الاجتماعية، وطبيعة مشاكلها وأولوياتها، وكذا توقعاتها، وباختصار ضرورة توفر رجل السياسة على حد أدنى من الحس الاستراتيجي والمتطور والمتمثل أساسا في القدرة على تدبير

<sup>97</sup> J.L. Quermonne et D. Chagnollaud / Le Gouvernement de la France sous la 5<sup>ème</sup> République / 4<sup>ème</sup> éd. Dalloz, Paris (1991), P.220 et S.



الموارد المتاحة (معلومات، رموز، ميزانيات...) لبلوغ أهداف محددة وممكنة من جهة، في أفضل لحظة ممكنة من جهة ثانية.

## 2- مهارة المراقبة

هذه الوظيفة هي أولاً، بالطبع، وقفٌ على المعارضة، التي يكمن اهتمامها الاستراتيجي والبيهي في تفحص الدقيق والنقدي لوقائع والقرارات. وبما أن رجال السياسة الذين يتولون السلطة، يعتبرون مسؤولون عن تصرفات دوائرهم القرارية، سيكون عليهم إبداء يقظة كبيرة بغية تجنب الأخطاء واستباق ردود الفعل العدائية في الميدان، ونزع فتيل الفضائح القابلة لأن تستغل ضدهم. إن قدرة جيدة على الارتياح – تقع على نقيص من براءة ساذجة – ستكون ضرورية لهم إذن. وهي يمكن أن تكون استحواذيه بشكل واضح، وخاصة في القطاعات الحساسة أو في ضل ظروف استثنائية صعبة<sup>98</sup>.

إن التعقيدات المتزايدة للمسلسل القراري وتنامي الحاجة إلى مزيد من العقلانية من جهة، والأهمية المتزايدة تقييم النتائج/الحلول المحصل عليها، تجعل رجل السياسة كفاعل أساسي داخل صيرورة القرار العام، وهو في حاجة مستمرة وامتزايدة لهذا الحس النقدي حول فعالية وجدوى السياسات العامة التي يساهم في وضعها على اعتبار المسؤولية التي يتحملها حول سلوكيات وتصرفات الدوائر القرارية.

لذلك، لا تتوقف وظيفة المراقبة على استعدادات فكرية وفطرية، كالفطنة والنباهة والمناورة، لدى رجل السياسية، بل تتعدها كثيراً نحو المعرفة الجيدة بالتعقيدات القانونية الخاصة بكل نسق سياسي، وطبيعة مرحلة النمو التي يتجاوزها من جهة، وطبيعة الأهداف المباشرة وغير المباشرة، الظاهرة والخفية، المتوقعة وغير متوقعة لقرار معين أو سياسة عامة ما من جهة ثانية، وعليه فإن التوفر على المعلومة أو المعلومات المتخصصة يبقى هنا شرطاً أساسياً ومصيرياً في إعداد وتطبيق قرارات عامة فعالة. لذلك ولما كانت التصريحات والخطابات السياسية، ليست بالضرورة ضفافة نظراً لما يعترئها من تعدد المتدخلين وبالتالي

<sup>98</sup> فليب برو، علم الاجتماع السياسي، مرجع سابق، ص 465.

تعدد المرجعيات والمصالح والرهانات، فإن ما يتوفر عليه رجل السياسة من سلطة على الإدارات العمومية ومراكز الدراسة والإحصاء التابعة للدولة، من شأنها أن تمكنه من الوصول إلى المعلومة بسهولة أكبر من غيره، خصوصا الوثائق المتعلقة بالموازنات المالية القطاعية، وكذا التقارير المتعلقة بالمداولات الحكومية، دون أن نغفل الشبكات العلائقية التي تتم بين كبار الموظفين<sup>99</sup>.

### المطلب الثاني: المعرفة التقنية لدى التكنوقراط (المغرب كنموذج)

يعتبر ماكس فيبر من أهم الباحثين السوسيولوجيين الذي نظر للدور والمكانة العلمية القوية التي يلعبها التكنوقراط في بلورة قرارات بالدقة والتقنية على عكس رجل السياسة الذي يفتقد للكفاءة العلمية. حيث أضحت الدولة بمفهومها الحديث "كمقولة سياسية"<sup>100</sup> تسعى إلى الانفتاح وتحدي متطلبات العولمة، لهذا نشهد الانفتاح على فئة التقنيين الخبراء الذين يعتمدون على الإحصاءات والمعلومات، والذين يمتازون بالممارسة "العلمية" للسلطة، مختلفة عن الأسلوب التقليدي الذي يعتمد على الحدس والعلاقات الإنسانية.

إن التكنوقراطية ترمي إلى أن تصبح الجواب العقلاني الوحيد للعديد من نقائص الديمقراطية التي من ضمنها عدم كفاءة الزعماء السياسيين وسيطرة المساطر الحزبية الخاصة.

وبالرجوع إلى فيبر، فقد ذهب إلى اعتبار أن القيادة السياسية محورها قدرة القائد على اتخاذ القرارات في مواجهة الموقف وإقناع الآخرين من أعضاء النخبة السياسية والجماهير بهذه القرارات وبهذا المعنى تصير القيادة في جوهرها عملية إقناع.

يخدم التكنوقراطي الجماعة من أجل تجسيد رجل السياسة الإنساني والتقريب بين الناس. والتكنوقراطي يمكن ان يرد بنفس النبوة التي يعالج بها القضايا السياسية على انها وحدة عقلانية، والتي تجنب عقم الصراع الحزبي وتصبح وحدها فعالة. وانطلاقا من النظرة

<sup>99</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 124.

<sup>100</sup> عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الظاهرة القرارية، المرجع السابق، ص 174.

الفيدرالية لمفهوم التكنوقراط يمكن اعتباره ذو طابع مثالي حيث لا دور للزعماء السياسيين التقليديين في تدبير السياسات العمومية والتي تقتضي قرارات متخصصة<sup>101</sup>.

وفي المغرب فباستثناء تجربة حكومة عبد الله ابراهيم في بداية الاستقلال، وحكومة التناوب التوافقي عبد الرحمان اليوسفي، فإن السياسات القطاعية ظلت مستقلة بذاتها لا تنهل من المرجعيات الحزبية، وفي التجربة الحالية يبدو أننا نعيش العصر الذهبي للتكنوقراط رغم تضخم الخطاب السياسي المرجعي للحزب الأغلي<sup>102</sup>.

### الفرع الأول: كفاءة وخبرة التكنوقراط

مكّن دور التكنوقراط في إعداد واتخاذ القرارات الاستراتيجية من ولوجهم لأسمى مناصب المسؤولية الادارية والسياسية، لا سيما وأنهم يملكون الية مراقبة المعلومات والقدرة على استعمال الوسائل التقنية اللازمة لوضع التوقعات والتخطيط على المدى القصير والمتوسط والبعيد، وهو ما يدل على أن التكنوقراط لا يكتفون بتسيير الشؤون العامة تقنيا فحسب، بل يشاركون أيضا في إعداد قرارات الحكومة نظرا لتموقعهم على أكثر من مستوى في جل المناصب والوظائف الإدارية والسياسية في الدولة، حيث واقع العلاقات السوسيوسياسية يكشف الدور الكبير والذي بات يضطلع به التقنيون والمهندسون لاسيما في مواجهة الأزمات والمشاكل التي تفرض بتفصيلاتها على الواقع السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي في المغرب.

ومن هذا المعطى أصبح من المهم النظر في مجمل العلاقات السابقة التي كانت تخضع لهيمنة العمل السياسي كمجال خصب لعمل التكنوقراط والذي يبرز من خلاله دور هذا الأخير في ترسيخ وتحقيق معدلات النمو وتوسيع معطيات لجانِب الإنتاجي، وتحقيق الطفرة النوعية على المستوى الاقتصادي والتنموي، وإن ما يعكس خبرة وكفاءة التكنوقراط في المغرب على حساب رجل السياسة وهو دورهم الأساسي الذي يتجلى كذلك في عملية اتخاذ القرارات التي تتم على مستوى الدولة.

<sup>101</sup> عبد المالك احزيرير، المرجع السابق، ص 176.

<sup>102</sup> محمد كولفرني، المدرسة وإعادة إنتاج النخبة السياسية في المغرب، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 22، 2009، ص 1.

ومن مظاهر كفاءة رجل العلم في تسييرها للقطاعات الاستراتيجية والتي تعتمد على المقاربة التنموية، إذ يبرز تواجد المهندسين في قطاعات حيوية وعلى مستوى من مستويات اتخاذ القرار لفاعلين أساسيين في رسم وصنع السياسات العمومية<sup>103</sup>. ولا سيما الاقتصادية والاجتماعية، حيث نجد أن الحقائق الوزارية ذات النشاط التقني والاستراتيجي والذي يفرض وجود كفاءات تقنية تسيير القطاع، متمركزة في يد مهندسي خريجي أكبر المدارس الفرنسية كوزارة التجهيز والنقل ووزارة الطاقة والمعادن ووزارة الصيد البحري ووزارة السياحة ووزارة الصناعة، حيث أن تدبير هذه القطاعات الحيوية تستوجب اتخاذ قرارات حاسمة بعيدا عن أي أجوندا سياسية الشيء الذي يجعل من تدبيرها لهذه القطاعات تدبيرا قائما على أساس العقلانية.

### الفرع الثاني: هيمنة النخبة التكنوقراطية في صناعة القرار

يشكل البرلمان أهم مؤسسة سياسية حديثة تتركس الممارسة الديمقراطية من خلال الاعتراف بالتقسيم الكلاسيكي للسلط، وتحويل أعضائه صلاحية من القوانين والتشريعات ومراقبة الحكومة، إلا أن الفحص الدقيق لاختصاصات البرلمان ولاسيما البرلمان المغربي وطريقة اشتغاله يظهر بأن المغرب يتبنى ما يسمى بالعقلنة البرلمانية، ولقد جعل الجهاز التنفيذي يلعب الدور الأول في علاقته مع البرلمان<sup>104</sup>.

فالبرلمان بصفته مؤسسة تشريعية يتولى الدراسة الدقيقة لمختلف القرارات المتعلقة بالسياسات العامة، ويبقى الإنتاج التشريعي أحد المهام الأساسية المنوطة بالنواب، حيث يتقدم هؤلاء بمقترحات قوانين تهدف للتشريع في مادة معينة أو تغيير تشريع جاري به العمل، إما بالإضافة أو الحذف أو التعديل يضاف إلى هذه المساهمات تدخلات النواب في مجموعة من القضايا ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي عن طريق أعمال خليات الرقابة السياسية اتجاه الحكومة من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة للحكومة أو طلب الثقة أو ملتصق الرقابة، لكن مقابل ذلك وكنتيجة للعقلنة المزروجة التي يتمتع بها العمل البرلماني

<sup>103</sup> عيد المالك احزيرير، المرجع السابق، ص 180.

<sup>104</sup> محمد الغالي، محددات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية مراكش، السنة الجامعية 2003/2004، ص138.

بالمغرب، هناك سيطرة وهيمنة الجهاز التنفيذي، هذا الأخير الذي بدوره يصدر قرارات لها مرجعية تكنوقراطية وليس سياسية كما سبق لنا الإشارة لذلك. كما يظهر تراجع مستوى العمل البرلمان في المغرب، من خلال تفوق فئة التكنوقراط على مستوى النشاط العام من خلال مناقشة قانون المالية، كما يشاركون الوزراء في مختلف اللجان البرلمانية. وهذا ما أدى إلى تهافت الأحزاب السياسية على استقطاب الأطر التقنية، الشيء الذي أفرز ظاهرة "المناضل النموذج".

أكثر من هذا فإن تراجع البرلمان في إعداد السياسات العمومية، تبلور نتيجة ضغط الجهاز التنفيذي الذي يتوفر على التكنوقراطيين خصوصا داخل الدواوين الوزارية وكذا الكتاب العامين ورؤساء المصالح الخارجية، من خلال التقدم بمشروع قانون في موضوع يدخل في اختصاص السلطة التشريعية.

### 1- فئة المهندسين

مع بداية التناوب السياسي، ازداد حجم المهندسين داخل التشكيلات الحكومية خاصة في حكومتي إدريس جطو وعباس الفاسي، وذلك مع تحول الأدوار الحكومية إذ يمكن القول بأن الجهاز الحكومي تحول إلى جهاز لتسيير القطاعات من لدن المهندسين التكنوقراط. إذ عرفت حكومة إدريس جطو بكل تعديلاتها الوزارية حضورا قويا للمهندسين الشيء الذي جعلها توصف بالحكومة التكنوقراطية، حيث بلغ عدد الوزراء المهندسين فيها إلى سبعة فيما شهدت حكومة عباس الفاسي نفس عدد المهندسين التكنوقراط داخل تشكيلاتها الحكومية<sup>105</sup>.

فالمنصب الوزاري ليس وحده مستقطبا للمهندسين، إذا تم تعيين العشرات من المهندسين ككتاب للوزارات، فولوج النخبة التقنية للحقل السياسي المغربي لا يقف عند حد الاستوزار في الجهاز الحكومي، بل أصبح تواجههم نمطيا في الإدارة الترايبية ولو بشكل متباين وعلى امتداد فترات معينة، حيث بدا يتبين تمركز هذه النخبة وبشكل كبير على رأس الإدارة الترايبية كعمال وولادة، إذ أن التحول الذي عرفه المغرب منذ ظهور المفهوم الجديد

<sup>105</sup> زهير زنان، مقال بعنوان: النخبة التقنية وتفاعلاتها في النسق السياسي والإداري المغربي، تاريخ النشر 05.08.2012، تاريخ الزيارة:

<https://www.marocdroit.com> 12:35 على الساعة 20.10.2022

للسلطة، غير من التصور المحكوم بالهواجس الأمنية التي كان ينظر إليه منصب العامل والوالي، حيث أصبح هذا الأخير معنيا بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتشجيع الاستثمارات الخارجية... الخ مما يفسر تعيين مجموعة من المهندسين كولاة وعمال، سواء على صعيد الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، وذلك منذ حركة 21 يوليوز 2009، التي تم فيها تعيين تسعة ولاة تكنوقراط دفعة واحدة.

إن أغلب نخبة التكنوقراط المغاربة، ونظرا لكفاءتهم التقنية والتدبيرية جعلتهم يحتلون أسمى مناصب المسؤولية في الدولة، خاصة على مستوى الإدارة العمومية ولاسيما كمدراء للمديريات المركزية التابعة لمختلف القطاعات الوزارية<sup>106</sup>.

هذا وقد تمركز التكنوقراط بشكل واضح في إدارة وتسيير المقاولات الكبرى والمؤسسات العمومية الاستراتيجية للدولة، وغالبية إن لم نقل كل مدراء المكاتب الوطنية والمؤسسات العمومية ذات النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي أو الصناعي، من التكنوقراط خريجي المدارس الكبرى الفرنسية، كما أن نصف مدراء المراكز الجهوية للاستثمار مهندسين تكنوقراط، ومدراء وكالتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشمال والجنوب من التكنوقراط كذلك، والأمثلة عديدة عن مظاهر ولوج المهندسين للحقل الإداري المغربي، حيث تعتبر هذه المؤسسات الأكثر استقطابا للتكنوقراط خاصة خريجي المدارس الفرنسية لتكوين المهندسين وذلك نظرا للمؤهلات والكفاءة التقنية التي يمتلكونها في ميدان تخصصهم<sup>107</sup>.

وإذا كان التكنوقراط يتمتعون بخاصية الحياد السياسي، فإن ذلك لا يعني أنهم مسقطون عن أي انتماء حزبي، فرغم أنهم غالبا ما يعتبرون لا منتيمين سياسيا إلا أنهم قد ولجوا المشهد الحزبي على غرار توليهم لحقائب وزارية، إلا أن ولوجهم للحقل الحزبي في المغرب يبقى ضعيفا، نظرا لتباين منافذ الوصول للوظائف الحكومية، فقد أثبتت الممارسة المغربية أن تحزب التكنوقراط غالبا ما يكون لضرورة سياسية أكثر منها لوجود قناعة راسخة لدى الأحزاب لاستقطاب الأطر التقنية (نظرا لضعف ثقافتهم السياسية).

<sup>106</sup> محمد كولفرني، مرجع سابق، ص 4.

<sup>107</sup> محمد كولفرني، مرجع سابق، ص 5.

إن القناعة الجديدة لدوائر الحكم بعد صعود التكنوقراط الذي أدى إلى تهميش الأحزاب السياسية، وافضت إلى إنزال ملامح التكنوقراط في بيانات الأحزاب، وتوفير لهم غطاء حزبيا. الشيء الذي يبرر شرعية ولوجهم لمناصب وزارية وتواجدهم على رأس بعض القطاعات الحكومي، وكذا على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية نظرا لعامل الكفاءة التقنية التي تنبني عليها قناعة الدولة في اللجوء إلى التكنوقراط لما لهم من دور كبير في تدبير الخيارات الاستراتيجية.

## 2- المهندسون وصناع السياسة

إن ولوج المهندسين لأسمى المناصب الإدارية والسياسية في الدولة يعزز دورهم في إعداد واتخاذ القرارات الاستراتيجية، سيما وأنهم يملكون خلية مراقبة المعلومات والقدرة على استعمال الوسائل التقنية اللازمة لوضع التوقعات، والتخطيط على المدى القصير، المتوسط والبعيد، وهو ما يدل على أن التكنوقراط لا يكتفون بتسيير الشؤون العامة تقنيا فحسب كما تدعي ذلك النظريات التقليدية، بل يشاركون أيضا في إعداد القرارات الحكومية نظرا لتموقعهم على أكثر من مستوى في جل المناصب والوظائف الإدارية و السياسية في الدولة، حيث أن واقع العلاقات السوسيوسياسية يكشف عن الدور الكبير الذي بات يضطلع به التقنيون والمهندسون لاسيما في مجال مواجهة الأزمات والمشاكل التي تفرض بتفصيلاتها على الواقع السياسي و الإداري و الاقتصادي والاجتماعي في المغرب<sup>108</sup>.

ومن هذا المعطى بات من المهم النظر في مجمل العلاقات السابقة التي كانت تخضع لهيمنة العامل السياسي كمجال خصب لعمل التكنوقراط، الذي يبرز من خلاله دور هذا الأخير في ترسيخ وتحقيق معدلات النمو وتوسيع معطيات الجانب الإنتاجي، وتحقيق الطفرات النوعية على المستوى الاقتصادي والتنموي، بل أن دورهم الأساسي يتجلى كذلك في عملية اتخاذ القرارات التي تتم على مستوى الدولة (من خلال احتكار القيادة الإدارية والسياسية) وممارسة السلطة التي أصبحت حسب الأستاذ عبد الله ساعف تميل إلى بناء الاستراتيجيات الكبرى، أي خضوعها للحس التقني و التدبيري الذي تتمتع به النخبة التقنية، والذي يعتبر

<sup>108</sup> عبد الله شمراخ، صناعة السياسات العمومية بالمغرب بين التكنوقراطي والسياسي: دراسة سوسيوسياسية، جامعة محمد الخامس الرباط. ص 9

من أهم العناصر المحركة للنظام السياسي والإداري في الدولة التي تشكل فيها التنمية مطلباً أولياً، نظراً للدور المركزي الذي يلعبه التكنوقراط في إعداد السياسات العمومية وتنفيذها، حيث إذا كان العمل السياسي من اختصاص الحكومة والسلطة التنفيذية فأن السياسات الحكومية تعتبر هنا نتاجاً لعمل مستمر بين السلطة التنفيذية والمستويات العليا للبيروقراطية التي يتمركز فيها التكنوقراط وبشكل متزايد خاصة في الفترات الأخيرة الشيء الذي يجعل سطوتهم على المناصب الإدارية والسياسية ووصولهم لمراكز القرار أداة ضرورية في عملية التغيير و وضع السياسات التنموية وتنفيذها<sup>109</sup>.

<sup>109</sup> زهير زنان، المرجع السابق.



## استنتاج

تؤثر مجموعة المصالح في رسم وصياغة السياسة العامة من خلال التأثير على وسائل الإعلام والجمهور، باعتبارهما فاعلان لهما دور في صنع القرار وباعتبارهما مصدر تتلقى منه الهيئات الحكومية المعلومات وتحدد من خلالهما المطالب السياسية حيث تستغل مجموعات المصالح أهمية وسائل الإعلام كفاعل في رسم السياسات، من خلال الحرس على خلق شبكات للتواصل كالصحف والمجلات والمواقع الالكترونية وقنوات إعلامية، وممارسة أيضا التأثير في المؤسسات الإعلامية الأخرى على استمالة الجمهور حتى تتمكن من اقناعهم وتغيير مواقفهم (الرأي العام) حول القضايا التي تهمهم بغرض جعل الجمهور يمارس ضغطا على الحكومة من أجل حل المشاكل.

إن تدخل مجموعات المصالح في عملية رسم السياسة العامة وممارسة التأثير على الفاعلين السياسيين يسهل من عملية تحديد المشكلة وجمع المعلومات بشأنها واختيار البدائل الأفضل، حيث تعتبر سيطرة الجماعات في التأثير على وسائل الإعلام والجمهور خطوة هامة تحتسب لها لأن ذلك يمكنها من التقرب أكثر من أهدافها وتحقيقها وفي نفس الوقت يعتبر أمرا خطيرا خاصة وأن مجموعة المصالح لا تمثل أهداف المجتمع ككل، لذلك فهي تقوم بتزييف الحقائق وتقديمها إلى الرأي العام الذي يقوم بدوره بإيصالها للسلطات، الأمر الذي يحول دون نجاح الحكومات في إدارة شؤون المجتمع وحل مشكلاته المستعصية والتي تعتبر غايتها التي أسست من أجلها.

## خاتمة

إن مشاركة مجموعات المصالح في رسم السياسة العامة يوضح قدرتها على الحفاظ على مصالحها ومصالح الفئات التي تمثلها، وبهذا فهي تثبت وجودها على الساحة السياسية وتصبح هي الطرف الأساسي في الحوار مع جميع السلطات العامة، سواء السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو القضائية، من أجل تغيير أو تعديل أو إلغاء سياسات تراها مضادة لمصالحها، ولكي يتحقق هذا المبتغى، لابد أن تتوفر فيها شروط خاصة منها: تمتعها بقدر عال من التنظيم وكبر حجمها وتوافر الموارد المالية، إضافة إلى عمومية الأهداف التي تسعى إليها حيث كلما كانت هذه الأهداف تمس فئة كبيرة من المواطنين كلما استقطبت هذه المجموعات تعاطف الرأي العام تجاه قضاياها، حتى وإن كانت أجنبية عن البلد الذي تتواجد فيه.

ولكن لا يتوقف نجاح مجموعات في رسم سياسات تخدم مصالحها على الخصائص الذاتية ليا فقط، وإنما على النظام السياسي الذي تتواجد فيه، والذي يسمح بالتعدد وعلى الثقافة السياسية الموجودة، وكذا مدى توطيد علاقاتها مع القوى الأخرى في النظام السياسي، وتتبع هذه المجموعات وسائل عدة ومختلفة من أجل الضغظ والتأثير على السلطات، هذه الوسائل منها ما هو شرعي يتفق مع روح القانون، كمارسة الإقناع بتقديم الوثائق والدراسات لصانعي القرار وأيضاً كاستعمال المال لدعم الأحزاب السياسية أو التأثير في الرأي العام واستمالته لصفها أو القيام بالمظاهرات السلمية، فكل هذه الوسائل الشرعية تعمل على ربط أفكار مجموعة المصالح بالحكومة من أجل إذابة كل بينهما، وقد تستعين هذه المجموعات بوسائل كثير غير شرعية تتنافى مع الأخلاق وتخالف القانون، كوسيلة الرشوة الموجهة لموظفي الحكومة أو القضاة، وكذلك استخدامها لوسيلة التهديد وأحياناً للعنف كأعمال الشغب أو عرقلة أعمال الحكومة أو الامتناع عن دفع الضرائب وغيرها من الوسائل الملتوية، بهدف التأثير في صانعي القرارات بالإكراه، كما قد تلجأ إلى طرق غير مباشرة لإحداث تغيير في السياسة العامة بالشكل الذي يناسبها، كدعم مرشح ما وإيصاله للسلطة.

إن السياسات العمومية أصبحت رهينة رجال العلم لضمان قرارات تتسم بالعقلانية والدقة، مما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة لها، خاصة بعد أن أصبحت معظم الدولة كمقولة سياسية تهتم بتقنية الإنتاج لمواجهة تحديات العولمة ومراعاة متطلبات المناخ

السوسيواقتصادي، الشيء الذي جعل التدبير العمومي يطابق لوسائل التدبير الحديث المتعلق بالقطاع الخاص. إن سيطرة النخبة التقنية على السياسات العمومية سواء على مستوى صناعتها أو تنفيذها، جعل المؤسسات التقليدية الموكول لها اتخاذ القرار والتي من المفروض أنها تساءل أمام منتخبيها تتراجع في ذلك، بل أصبح دورها هو إضفاء الشرعية على القرارات التي في الحقيقة يصنعها رجال العلم المعنيين، والذين يشغلون مناصب جد مهمة داخل الآلة القرارية (وزراء وزارات السيادة، موظفون سامون، كاتب عام، مدير مركزي، رئيس قسم، رئيس مصلحة...). ولعل أهم العوامل التي فرضت سيطرة النخبة التقنية على حساب رجال السياسية سواء في المغرب أو وفي الدول الحديثة، هو المسار السوسيو مهني والثقافي، الذي تتمتع به، حيث أن هؤلاء التكنوقراط يشغلون مناصب داخل الهرم الإداري بصفة قارة، حيث في جل المرافق العمومية والمؤسسات العامة يتسم الفعل العمومي برجل الإدارة بوضع خاص، فهو يضمن استمرارية سريان القرار لفترة زمنية أطول، فهو إذن يؤثر في توجيه السياسات العمومية بفضل موقعه واستمراريته.

## الفهرس

4-10	مقدمة
13	الفصل الأول: الإطار المفاهيم لجماعات المصالح (الخصائص والمميزات)
14	المبحث الأول: الإطار المفاهيم لجماعات المصالح
14	المطلب الأول: مفهوم جماعات المصالح.
16	المطلب الثاني: تصنيفات جماعات المصالح
16	الفرع الأول: طبيعتها، تنظيمها وأهدافها.
18	الفرع الثاني: تصنيف الجماعات حسب جابريل الموند
19	الفرع الثالث: اللوبي كفاعل غير رسمي في صناعة القرار
21	المبحث الثاني: خصائص ومميزات جماعات المصالح
21	المطلب الأول: أساليب ووسائل عمل جماعات المصالح.
21	الفرع الأول: أسلوب الاقناع والتهديد.
23	الفرع الثاني: أسلوب الضغط والتأثير في المؤسسات الرسمية.
25	الفرع الثالث: تعبئة الرأي العام والتمويل.
26	الفرع الرابع: المصالح المأخوذة على عاتق مجموعة المصالح.
29	المطلب الثاني: تمييز جماعات المصالح عن الأحزاب السياسية وتقييم عملها.
29	الفرع الأول: جماعات المصالح والأحزاب السياسية
36	الفرع الثاني: تقييم أداء جماعات المصالح.
38	المطلب الثالث: مجموعات المصالح وادراجها في أسلوب الحكم
38	الفرع الأول: الضغوط غير المباشرة
39	الفرع الثاني: الضغوط الخارجية المباشرة
40	الفقرة الثالثة: المشاركة المؤسسة في سيرورة اتخاذ القرار.
42	خاتمة الفصل الأول
44	الفصل الثاني: أهمية المعرفة في صناعة القرارات
44	المبحث الأول: مفهوم القرار العمومي
45	المطلب الأول: محددات ومفهوم القرار وطبيعته
46	الفرع الأولى: المقتررب الأنجلوسكسوني في صناعة القرار
50	الفرع الثاني: محددات مفهوم القرار
53	الفرع الثالث: التمييز بين صنع القرار واتخاذ القرار
55	المطلب الثاني: اليات وسيرورات القرار
56	الفرع الأول: مراحل وخطوات صناعة القرار

60	الفرع الثاني: الصياغة النهائية القرار
64	الفرع الثالث: اكرهات ورهانات صناعة القرار
69	المبحث الثاني: أهمية المعرفة في صناعة القرار
70	المطلب الأول: مفهوم القرار العمومي
70	الفرع الأول: مهارات رجل السياسة
70	الفرع الثاني: المشاركة في سيرورة القرار العام
74	المطلب الثاني: المعرفة التقنية لدى التكنوقراط (المغرب كنموذج)
75	الفرع الأول: كفاءة وخبرة التكنوقراط
76	الفرع الثاني: هيمنة النخبة التكنوقراطية في صناعة القرار
81	استنتاج عام
82-83	خاتمة
84-85	الفهرس
86-87	قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### ○ كتب بالعربية

- فليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1998.
- جيمس اندرسون: صنع السياسية (ترجمة الدكتور عامر الكبسي) دار المسيرة للنشر والتوزيع قطر- الدوحة 1997.
- عبد المالك احزيرير. محاضرات في السياسات العمومية دراسة الضاهرة القرارية: المفاهيم والنظريات، مطبعة سجلماسة المغرب مكناس، 2019.
- محمد أبو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الإدارية والدولية: ماهيتها-أنواعها-عوامل تكوينها-مشروعيتها-أهميتها، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008
- محمد السويدي، علم الاجتماع السياسي ميدانه وقضاياها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- جان ماري دانكان، علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1995.
- عبد الله سطي، صناعة القرار السياسي، بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي المغربي، بمجلة القضاء المدني، دار النشر المعرفة، طبعة 2017.
- هارولد لاكسي "الحرية في الدولة الحديثة" ترجمة احمد رضوان عز الدين، دار النديم القاهرة 1998.
- قحطان احمد الحمداني: المدخل إلى العلوم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، الطبعة الأولى 2012.
- عصام الدبس، النظم السياسية: اسس التنظيم السياسي، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.

- مها عبد اللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، النظم السياسية والسياسة العامة، دراسة في دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة بالدول المتقدمة والنامية، مركز فرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، العراق.
- ربا قحطان الحمداني، الاسلاموفوبيا جماعات الضغط الإسلامي في الولايات المتحدة الامريكية، منظمة كير، القاهرة، نفرو العربي للنشر والتوزيع، 2010.
- أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والادب، 1987.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة، 1983.
- أقصيبي نجيب. 20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب، مؤلف جماعي، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. قطر 2018.
- سعد الشرقاوي، الأحزاب السياسية أهميتها نشأتها نشاطها، القاهرة: مركز البحوث البرلمانية، 2005.
- سعيد الخمري، قضايا علم السياسية، مقاربات نظرية، منشورات الجمعية المغربية للعلوم السياسية، مطبعة دار المناهل-الرباط.
- سلمان زيدان، العمق الاستراتيجي موقع التخطيط والمعلومات في صناعة القرارات، دار الزهراء للنشر، الطبعة الأولى، 2017.
- الدكتور أحمد الناصوري، دراسة تحليلية لعملية صنع القرار السياسي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 49، العدد الأول، 2005.
- ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة، دار مجدلاوي للنشر، الطبعة الأولى، 2004.
- أحمد نوري النعيمي، عملية صنع القرار في السياسة الخارجية، دار زهران، عمان 2011.

- نيفين مسعد، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، دراسة حالة الاردن الجزائر السعودية السودان سورية العراق الكويت لبنان مصر المغرب اليم بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية 2010.
- زهرة صالح، صناعة القرار السياسي، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية عمان 2016.
- أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العربي للدراسات السياسية، الطبعة الأولى 2002، مطبعة الجامعة الأردنية، الأردن.
- سويم العزي، المفاهيم السياسة المعاصرة ودول العالم الثالث، دراسة تحليلية نقدية، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى 1987.
- كمال المنوفي، السياسات العامة وأداء النظام السياسي، مؤلف جماعي.
- نجاة سلمى، محددات القرار السياسي بالمغرب، أطروحة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق، مراكش 1996.
- عبد الله شمراخ، صناعة السياسات العمومية بالمغرب بين التكنوقراطي والسياسي: دراسة سوسيوسياسية، جامعة محمد الخامس الرباط.
- محمد شقير، القرار السياسي بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 1992.
- عبد الغني عماد، منهجية البحث في علم الاجتماع، دار الطليعة، بيروت، 2007.

#### ○ مواقع الكترونية:

- اللوبي الصهيوني بأمریکا... من يحكم الاخر؟ موقع الجزيرة الالكتروني:  
<https://www.aljazeera.net>
- مهراوي عبد الهادي. مكانة الجماعات الضاغطة في الحياة السياسية المغربية والفرنسية، موقع الكتروني: <https://www.ahewar.org>
- اقتراب الجماعة، فيصل براء متين المرعشي، موقع الكتروني:  
<https://political-encyclopedia.org>



▪ زهير زنان، مقال بعنوان: النخبة التقنية وتفاعلاتها في النسق السياسي والإداري المغربي <https://www.marocdroit.com>

▪ Sanchez P : Cartographie des organisations d'employeurs de la région MENA – OECD (Note de Contexte) <https://www.oecd.org>

#### ○ أطروحات جامعية:

▪ محمد الغالي، محددات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية مراكش، السنة الجامعية 2003/2004.

#### ○ مجلات:

▪ محمد كولفرني، المدرسة وإعادة إنتاج النخبة السياسية في المغرب، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 22.

▪ Editorial : Causes entendues, Politix, 1991 n° 16 et Politix, 1992.

#### ○ معاجم:

▪ قاموس المعاني: <https://www.almaany.com>

▪ القاموس البريطاني: <https://www.britannica.com>

▪ Le dictionnaire politique : <https://www.toupie.org>

▪ Dictionnaire Webster : <https://www.merriam-webster.com>

○ كتب باللغة الفرنسية

- François Chazel : Action collective et mouvement sociaux. PUF,1993.
- G. Lamarque, Le lobbying, PUF, 1994.
- J.C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques, in M. Grawitz, et Leca, Traité de science politique T : IV, Paris, PUF, 1985.
- Jean Claud Thoenig, op cit. et aussi Vincent Lemieux / L'étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir /2<sup>ème</sup> éd. Presses de L'Université Laval, Québec, (2002).
- Pierre Muller. Et Surel Yves, l'Analyse des politiques publiques, Parsi, Montchrestien, 1998.
- J.L. Quermonne et D. Chagnollaud / Le Gouvernement de la France sous la 5<sup>ème</sup> République / 4<sup>ème</sup> éd. Dalloz, Paris (1991).