



جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي
كلية الحقوق و العلوم السياسية



قسم العلوم السياسية

دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة
دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا
(2019-2001)

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر

العلوم السياسية – تخصص : سياسة عامة

إشراف الأستاذ :

بقاص خالد

إعداد الطالب :

حرة محمد الطيب

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الجامعة	الصفة
د/ دحة سليم	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
د/ بقاص خالد	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا
د/ نصيب عتيقة	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

الموسم الجامعي : 2018-2019 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ إِحْسَانًا حَمَلَتْهُ أُمُّهُ كُرْهًا وَوَضَعَتْهُ كُرْهًا وَحَمَلُهُ وَفِصْلُهُ ثَلَاثُونَ شَهْرًا حَتَّىٰ إِذَا بَلَغَ أَشُدَّهُ وَبَلَغَ أَرْبَعِينَ سَنَةً قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ﴾ ﴿١٥﴾ الاحقاف الآية 15

الاهداء

أهدي ثمرة هذا العمل الى الوالدين الكريمين والى نزوجتي الغالية على دعمها وصبرها
وابنائى يامة البیداء واحمد عبد النور ومحمد عبد الرزاق ومحمد الطاهر والى مروح أخى
العزیز محمد البشیر والى جميع افراد عائلتي واصدقائي والى كل الشرفاء من أبناء هذه
الامة وهذا الوطن العزیز

شكر وعرفان

الشكر لله من قبل ومن بعد على منه وفضله وكرمه واحسانه لما أجزله لنا من
توفيق واعانة لإنجاز هذا العمل والصلاة والسلام الايمان الاكرمان على سيد الخلق
محمد بن عبد الله وبعد .

الشكر كل الشكر لأستاذي الفاضل الدكتور بقاص خالد خليفة الذي تفضل
بالإشراف على هذا العمل وقدم يد العون والمساندة وعلى جهوده وصبره وامرشاده والذي
كان اشد حرصا على ان يظهر هذا العمل على احسن وجه .

والشكر الخالص لموصول للسادة الاساتذة اعضاء هيئة التدريس والادارة بقسم
العلوم السياسية والذين شرفت أيما شرف ان اكون من طلبتهم على مساهمتهم
في توجيهنا واثراء معارفنا طيلة مدة الدراسة والى مرفقاء الدراسة خاصة طلبة
الثانية ماستر سياسة عامة .

والشكر ممدود لأصدقائي وزملائي في العمل بمصلحة التمهين جديدي طارق وعبد
اللطيف زرناتي وجمال شبرو على ما قدموه لي من يد العون والتفهم والمساندة والى كل
من ساندنا وحفزنا وصبر علينا

لهؤلاء جميعا كل التقدير مع اسمى آي الشكر وأخلص الدعاء

الطالب محمد الطيب حرة

مقدمة

مقدمة:

إن دراسة علاقة مؤسسات النظام السياسي بالسياسة العامة تحددها المعرفة الواقعية لأدوار تلك المؤسسات الرسمية وغير الرسمية أثناء عملية صناعة السياسة العامة، وساد الاتجاه القائم على تقوية سلطات البرلمان على حساب السلطة التنفيذية في أغلب الأنظمة الليبرالية خاصة النيابية الديمقراطية وكان ذلك في أعقاب الثورة الأمريكية والفرنسية، وقد أنتشر هذا الاتجاه بسبب التجارب التاريخية القاسية التي مرت بها الشعوب جراء سطوة الملوك والأباطرة وتسلب النظام الإقطاعي والكنيسة التي بررت الخضوع لهذه النظم بدعوى التفويض الإلهي لقرون عدة.

ففي بريطانيا التي تعتبر من أقدم الدول الأوروبية خاض شعبها حروباً طاحنة ضد الملوك لافتكاك بعض الحقوق السياسية إلى أن استقر الحال السياسي فيها بتبني النظام النيابي البرلماني والثنائية الحزبية بوجود فصل مرن بين السلطات، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن مؤسسي الدستور شددوا على تكريس مبدأ الفصل التام بين السلطات بالحرص على منح صلاحيات تشريعية واسعة للسلطة التشريعية (الكونغرس) بمواد واضحة ومؤكدة دستوريا ومرد ذلك يعود إلى معاناة سكان المستعمرات حينها من جور القوانين وتدخل حكام تلك المستعمرات التي كان التاج البريطاني يقوم بصياغة تلك القوانين والتشريعات التي كان يقرها البرلمان البريطاني على هذه المستعمرات، كما منح الدستور الأمريكي صلاحيات تنفيذية واسعة للرئيس قصد تحقيق التوازن بين القوتين إلا أنه لم ينص صراحة على منع الرئيس من التشريع وكأن واضعي الدستور الآباء تركوا فسحة للمستجدات التي قد تطرأ وهذا ما حصل فعلاً.

وبسبب التطورات الحديثة خاصة بعد الحرب العالمية الأولى وتدايعات الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929م وبعد الحرب العالمية الثانية أين أقتضى الحال مواجهة التطورات الاقتصادية الهائلة وأزماتها صاحب ذلك ظهور مشكلات جديدة في السياسات العامة استوجبت مواجهتها قدراً كبيراً من التخصص والمعرفة كالمشكلات المتعلقة بالبيئة والجريمة الإلكترونية والإرهاب وتحسين التعليم والصحة وسباق التسلح وتكنولوجيات الفضاء وقضايا الاقتصاد والإعلام والاتصال كل هذه المجالات وغيرها أصبحت التشريعات في شأنها تتطلب جانباً كبيراً من التخصص والمعرفة وهذا ما تفتقده الهيئات التشريعية مما أدى إلى فتح المجال لتدخل السلطة التنفيذية التي تملك الطاقات الإدارية والطواقم الاستشارية القائمة على الموظفين المدربين التكنوقراط المتخصصين في شتى المجالات الذين لديهم القدرة على تحليل البيانات والمعلومات والقادرين على تقديم الخيارات وبدائل الحلول لمختلف المشكلات المستجدة، وهذا ما أدى إلى

تنامي دور السلطة التنفيذية التشريعي في صنع السياسة العامة مقابل تراجع دور البرلمان في ذلك، ولكن هذا ما أدى من جهة أخرى إلى طرح تساؤلات في الأوساط السياسية والقانونية حول طبيعة هذا الدور.

ويمثل النظام الأمريكي النموذج الناجح للنظام الرئاسي، كما أن النظام البريطاني يعتبر أنجح النظم السياسية البرلمانية لذلك سوف تسعى الدراسة إلى بحث دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة بشكل مقارنة بينهما مركزاً على فعالية ذلك الدور ومدى ارتباطه بطبيعة وشكل النظام السياسي أم بواقع الممارسة.

الأهمية العلمية:

تأتي أهمية دراسة من الناحية العلمية لهذا الموضوع انطلاقاً من أن ظاهرة تنامي دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة آخذة في الانتشار أكثر في جميع النظم السياسية على اختلاف أنواعها ومبادئها الدستورية، وهذا ما أدى ببعض المنظمات الحقوقية بالتحذير من قضية ما يسمى بمأزق الديمقراطية التي بلغت حسبهم نقطة التحول والتراجع نظراً لاختلال التوازن بين السلطات والمؤسسات وفق مؤشرات القياس المعتمدة لها.

كما ستبحث الدراسة أوجه الاختلاف والتشابه بين النظامين الأمريكي والبريطاني في مسألة تنامي الأدوار التشريعية للسلطات التنفيذية فيهما بالرغم من أن أحدهما يمثل النموذج الناجح للنظام السياسي الرئاسي والآخر يجسد المثال الناجح للنظام البرلماني.

الأهمية العملية:

تكتسي الدراسة أهميتها عملية من ناحية محاولة تفسير التحول في أدوار ووظائف بنى النظم السياسية الحديثة تلك بأسلوب مقارنة، حيث أن دراسة هذا الموضوع تساعد على فهم الأسباب والدواعي الكامنة وراء ظواهر الانسداد السياسي القائم حالياً في النظام الأمريكي في عدة قضايا بدءاً من الجدار العازل مع المكسيك إلى بيع الأسلحة لحلفائها في الحرب اليمنية وإفرازاتها الانسانية وموقف الرئيس من قضية اغتيال الصحفي السعودي "جمال خاشقجي" في سفارة بلاده بتركيا أين طالب أعضاء من الكونغرس الرئيس باتخاذ موقف واضح وشديد في هذه المسائل يعكس المبادئ والقيم التي تؤمن بها الولايات المتحدة الأمريكية.

بالمقابل تشهد الحكومة البريطانية عدة مشاكل جوهرية في صنع سياساتها العامة أهمها مسألة إجراءات الخروج من عضوية الاتحاد الأوروبي (البريكست) وانقسام الأوساط الشعبية والسياسية بين مؤيد

ومعارض للبقاء خاصة وأن للخروج ثمن لا تتحمله امكانيات الموازنة، وأن القطاع العام في المملكة المتحدة مستقبلا سوف لن يكون قادرا على توفير المنافع التي يتوقعها الجمهور نتيجة الفجوة المستمرة بين الضرائب والانفاق الحكومي هيمشكلات ومسائل تناقش بحده في مجلس العموم بين الحكومة والنواب.

أسباب اختيار الموضوع:

الأسباب الموضوعية: تتمثل في وجود مستجدات تستدعي التحليل المقارن كظاهرة تنامي دور السلطة التنفيذية التشريعي في الدول الديمقراطية الاكثر تقدما كالولايات المتحدة الامريكية والمملكة المتحدة، في حين أن هذه الظواهر كان يعتقد انها صفة ملازمة للنظم النامية والاقل ديمقراطية تحت مسمى تغول السلطة التنفيذية.

الأسباب الذاتية: وتتمثل في رغبة الباحث في البحث عن اسباب الاستقرار السائد لمدة طويلة في كلا البلدين عن التناغم والانسجام الذي توصف به العلاقة بين النظامين، ودور أبنية النظام السياسي في ذلك، على اعتبار أن بريطانيا كانت إمبراطورية عظمى واصبحت دولة كبرى كما وورثت الولايات المتحدة الامريكية هذا الدور الامبراطوري بعدما قطعت اشواط واختزلت قرونا واعتلت المشهد العالمي في وقت وجيز منعمر الحضارات لتصبح قوة مهيبة لا تقبل من ينازعها هذه المكانة.

حدود الدراسة:

الحدود المكانية: تتناول هذه الدراسة كحيز مكاني الولايات المتحدة الأمريكية كدولة عظمى والتي تحظى الابنية والمؤسسات السياسية فيها بأهمية بالغة من ناحية دورها في صياغة السياسات العامة، وكذلك المملكة المتحدة التي تعد من اعرقا لانظمة الديمقراطية في العالم.

الحدود الزمانية:

تعتمد الدراسة على العديد من الحقائق والاحداث بأسلوب مقارن والتي لعبت فيها السلطات التنفيذية ادوارا قوية في كلا النظامين في الفترة التي تلت أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 الى غاية منتصف سنة 2019.

إشكالية الدراسة:

وبناءً على ماسبق ذكره عن الادوار التشريعية المتنامية للسلطة التنفيذية في كلا النظامين فان الدراسة تطرح الاشكالية التالية:

هل ترتبط فعالية دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة بطبيعة وشكل النظم السياسية ام بواقع ممارساتها ؟.

وفي ظل هذه الإشكالية يمكن طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية أهمها

- ما طبيعة النظام السياسي البرلماني والرئاسي؟
- ما موقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في كلا النظامين ؟
- ما طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كلا النظامين الرئاسي والبرلماني كما هي في الدستور وفي واقع الحياة السياسية ؟

فرضية الدراسة:

تبنت الدراسة الفرضية الرئيسة التالية:

يؤثر الاختلاف في طبيعة العلاقة بين السلطات في النظامين الرئاسي والبرلماني على دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة، وتندرج تحت هذه الفرضية فرضيات فرعية أهمها:

- كلما اتسعت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بالتعاون في إطار مبدأ الفصل بين السلطات كلما حققت الحكومات أهداف السياسات العامة.
- كلما زاد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كلما انعكس بالإيجاب على أدائها التنفيذي للسياسات العامة.

الاطار المنهجي للدراسة:

المناهج:

ستستخدم الدراسة المنهج المقارن كمنهج أساس خلال جميع مراحلها كون النظامين الأمريكي والبريطاني يحملان قدرا من التشابه من ناحية الثقافة السياسية وكلاهما من الديمقراطيات الراسخة الرئاسية والبرلمانية، كما أن واقع الاقتصاد في كليهما رأسمالي ليبرالي بدرجات متفاوتة واختلاف من ناحية الصلاحيات الدستورية للمؤسسات الرسمية وطرق إنشائها وبالمقارنة والتحليل سوف تستظهر الدراسة مسارات القرارات المتعلقة بالسياسات العامة وادوار أبنية النظام السياسي الرسمية وغير الرسمية في صياغتها لكلا النظامين.

الاقتربات:

أما من ناحية الاقتربات فسوف تستعين الدراسة بالأقتربات التالية:

1. اقتراب الثقافة السياسية:

حيث ينطلق أنصار هذا الأقتراب من افتراض أن هنالك علاقة بين الثقافة السياسية السائدة والواقع والسلوك السياسي، وفهم السلوك السياسي لأي بلد لا بد من أن يمر على فهم الثقافة السياسية في ذلك المجتمع ويعتمد هذا الأقتراب على عدة مفاهيم أساسية منها الثقافة السياسية والتوجهات السائدة (الضحلة، الخضوع، توجهات المشاركة) حيث خلص الباحثان " قابريال ألموند وسيدني فيربا" إلى أن أي ثقافة سياسية لا يمكن أن تقتصر على نوع واحد أو نوعين من التوجهات، لكن لا بد من وجود الأنواع الثلاثة للتوجهات بدرجات متفاوتة والأكثر هو الذي يحدد الاتجاه العام والسائد في المجتمع وأنه كل ما زادت نسبة التوجهات المشاركة في المجتمع كلما كان هذا المجتمع أكثر تقدما من الناحية السياسية.

- مفهوم الثقافة المدنية *the civil culture* ويتجسد هذا المفهوم في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا كونهما يتمتعان بدرجة عالية من الثقافة المدنية حيث يغلب عليهما طابع المشاركة السياسية بدافع الثقافة المدنية وأن النظم السياسية تستمد شرعيتها من مشاركة المجتمع في اختيار القادة وبناء السياسات العامة.

- اقتراب الجماعة: ظهر هذا الأقتراب مع المدرسة السلوكية على يد آرثر بنتلي وأزداد وضوحا بإسهامات ألموندو لابومبارة وريجز، حيث ينطلق هذا الأقتراب من مفهوم أن الأفراد لا يستطيعون تحقيق مكاسبهم

إلا من خلال الانخراط في تجمعات يتفاعل أفرادها من أجل تحقيق أهداف مشتركة وهذا ما نلاحظه في المجتمع الأمريكي والبريطاني اللذان يعتبران من المجتمعات المنظمة والمهيكلية وأن الجماعات تملك تنظيمات إدارية وهياكل واضحة ولها تمثيل داخل المؤسسات الرسمية للنظام السياسي، كما أن هذا الأقتراب يركز على عدة مفاهيم أساسية أخرى كالتنافس والقوة والمصلحة والتعاون والصراع كأساليب تعتمد عليها هذه الجماعات في عملها ومفهوم تصنيف الجماعات الذي أشار إليه أليومند وزملاؤه أين صنفوا الجماعات إلى (04) أربعة أنواع (ترابطية، مؤسسية، غير ترابطية، جماعات المصالح الانومية) وأن مستوى التنمية السياسية الإيجابي يقاس بغلبة وارتفاع نسبة الجماعات الترابطية والجماعات المؤسسية واختارت الدراسة هذا الأقتراب من باب كونه يناسب ويساعد في عملية تحليل السياسة العامة في كلا البلدين لأنهما يشتملان على جميع أنواع هذه الجماعات.

أدبيات الدراسة:

من الأدبيات الدراسية التي عالجت هذه المواضيع بالمقارنة نجد:

- كتاب السياسة المقارنة - إطار نظري - لكل من قابريال أليومندو بينجام بويل وروبرت مندت ترجمة محمد زاهي بشير المغيري والمنشورة سنة 1996 حيث قدم عرضا حديثا متكاملًا للمدخل الوظيفي وتصنيفاته في السياسة المقارنة الذي يعد أحد أهم المداخل النظرية التحليلية في حقل السياسة المقارنة لعقود، وترتبط الدراسة من الجانب المنهجي بين العملية السياسية والسياسة العامة وبين المداخل التحليلية لعلم الاجتماع وعلم النفس وعلم الاقتصاد وعلم الاجتماع ومن خلال هذا التحليل المتكامل يمكن إدراك أهمية السياسة وإدراك العوامل التي تشكلها وتقيدها، والأهم من ذلك هو إدراك الخيارات والاحتمالات التي تقدمها السياسة للإنسانية إلا أن ما يعاب على هذا الكتاب هو اعتماده على بيانات قديمة لا يمكن الاعتماد عليها في تحليل السياسات الحالية مما يستوجب تحيينها.

- كتاب النظم السياسية المقارنة - النظرية والتطبيق - لجابر سعيد عوض - الذي يقدم بصورة مفصلة كيفية الاستفادة من استعمال المنهج المقارن في دراسة النظم السياسية وأهم الاقتربات المستعملة في هذا الحقل، كما أستعرض الكتاب أهم التطبيقات المعاصرة للنظم السياسية وكيفية شغل المناصب في النظامين الرئاسي والبرلماني، وكيفية صنع القوانين في كلا النظامين مستعينا في الشرح باستعمال الأشكال التوضيحية، إلا أن الكتاب ركز على وظائف المؤسسات كما هي في الدستور وليس كما هي الواقع العملي.

- دراسة بعنوان دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني لحسن البحري المنشورة بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 24 العدد الاول سنة 2008، والذي تناول أسباب تنامي دور السلطة التنفيذية التشريعي في بريطانيا بسبب عدم قدرة البرلمان عن مسايرة التطورات الحديثة في حقل السياسة العامة الآخذة بالتخصص والتقنية وأن مواجهتها تحتاج إلى قرارات حاسمة وسريعة وسرية مما فتح المجال لتنازل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية جانبا من اختصاصها التشريعي ويكون ذلك عن طريق اللوائح التفويضية أو ما يعرف بظاهرة التشريع المفوض (delegated legislation).

- دراسة محمد الرفاعي المنشورة في سنة 2010 في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 26 العدد الثاني، والمعونة بدور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية، والتي أشارت الدراسة إلى أن الوظيفة التشريعية في النظام الأمريكي من صلاحيات الكونغرس بصريح مواد الدستور لكن أمام التطورات التي شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية وأمام عجز الكونغرس عن مسايرتها اخذ دور السلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس بالتنامي على حساب الكونغرس، لكن هذا التنامي استند إلى الأدوات التي منحها الدستور إلى الرئيس والتي تمكنه من التأثير على العملية التشريعية في مختلف مراحلها الأمر الذي أدى إلى استحواد الإدارة التنفيذية على عملية اقتراح معظم مشروعات القوانين كما خلصت الدراسة إلى استنتاج أن مبدأ الفصل التام بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية لم يكن قائما كما كان يتصور البعض لأن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية تملك من الوسائل التي تمكنها من التأثير على عمل الاخرى.

خطة الدراسة:

وبغرض تقديم الدراسة تم اعتماد خطة تتألف من فصلين يتعرض اولهما الى مقارنة مفاهيمه للسياسة العامة حيث يهدف هذا الفصل إلى إعطاء نظرة متكاملة عن مفهوم السياسة العامة حيث يتضمن اربع مباحث يركز اولهما على الإطار المفاهيمي للسياسة العامة تم التطرق فيه إلى تعريف السياسة العامة من منظورات مختلفة وكذا خصائصها وعناصرها، في حين يطرح المبحث الثاني بالشرح العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة تم التطرق فيه إلى القيم وأنواعها ودورها في صنع السياسة العامة وفواعل السياسة العامة وادوارها، فيما يناقش المبحث الثالث أنواع النظم السياسية (النظام الرئاسي، والبرلماني، ونظام الجمعية) وخصائص ومميزات كل واحد منهم ويخلص المبحث الرابع إلى مناقشة مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة المختلفة أين عالجت الدراسة فيه مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

وطبيعة العلاقة بينها في النظام الرئاسي والنظام البرلماني، أما الفصل الثاني فكان بعنوان واقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني حيث تناول هذا الفصل عملية صياغة السياسة العامة من حيث المتدخلون في صناعتها ودور السلطة التنفيذية في صيغتها بالمقارنة أينتضمن المبحث الأول المؤثرون في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني حيث تطرقت الدراسة إلى أهم الفاعلين في صناعة السياسة العامة لكلا النظامين، فيما ناقشالمبحث الثاني موقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني من ناحية عملية صنع القوانين وواقع ممارسة السلطة التنفيذية في الدور التشريعي، كما تطرق المبحث الثالث إلى التباينات الشديدة في وجهات النظر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء عملية صنع السياسة العامة، وخلص المبحث الرابع بمعالجة دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة بين النظامين الأمريكي والبريطاني بالمقارنة من ناحية أوجه التشابه وأوجه الاختلاف واستعانت الدراسة بمقارنة السياسات الإجتماعية بين البلدين للوقوف على أوجه الاختلاف والتشابه ودرجات تدخل السلطة التنفيذية فيها وإجراء تحليلات للأرقام قصد الوصول إلى نتائج ملموسة من هذا العملية.

الفصل الأول

مقاربة مفاهيمه للسياسة العامة

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة .

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة في ضوء المنظورات الفكرية الحديثة.

المطلب الثاني: خصائص وعناصر السياسة العامة.

المبحث الثاني: العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة.

المطلب الأول: القيم والبيئة وأثرهما على السياسة العامة.

المطلب الثاني: الفواعل ودورها في صناعة السياسة العامة.

المبحث الثالث: أنواع الأنظمة السياسية

المطلب الأول: النظام السياسي البرلماني.

المطلب الثاني: النظام الرئاسي.

المطلب الثالث: نظام الجمعية النيابية (النظام المجلسي).

المبحث الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة المختلفة

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني.

المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي.

الفصل الأول: مقاربة مفاهيمه للسياسة العامة.

يتناول هذا الفصل بالدراسة والتحليل أربعة مباحث أساسية، حيث يتطرق المبحث الأول لمفهوم السياسة العامة ثم يتناول المبحث الثاني العوامل المؤثرة في وضع السياسة العامة نظراً لنتامي المتغيرات المؤثرة وتعددتها وتشابك أنساقها وعلاقتها بوظائف النظم السياسية، أما المبحث الثالث يتعرض إلى أنواع الأنظمة السياسية والمبحث الرابع تناول مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة المختلفة.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة في ضوء المنظورات الفكرية الحديثة.

أثرى المهتمون من علماء السياسة والإدارة العامة والاجتماع على اختلاف توجهاتهم وخلفياتهم مجال السياسة العامة بعدة تعاريف تعكس صعوبة الوصول إلى تعريف شامل جامع يرضي الكتاب والباحثين في السياسات العامة فضلاً عن متانة الصلة بين الظواهر الحاصلة في المجتمع وتعلقها إلى اختلاف آرائهم حول تعريف المجال العام¹ (public.realm) الذي يقول عنه جان ديوي بان الأنشطة تصبح عامة، حين تتولد عنها نتائج يتعدى تأثيرها نطاق الأفراد والجماعات المرتبطين فيها بصورة مباشرة.

1. السياسة العامة من منطلق التعبير عن القوة POWER

إذا كانت القوة في تلك القدرة التي يمتلكها طرف ما قصد التأثير على الآخرين بشكل مميز بفعل امتلاكه لأحد أو أكثر من مصدر مثل المال أو المنصب أو الخبرة أو الإتياع وقد عرف (هارد لازويل H.lasswell) السياسة العامة بأنها "من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة والنفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة"².

¹ فهمي خليفة فهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط3، 2014)، ص. 32.

² المرجع نفسه، ص. 34.

يعكس هذا المنظور قدرة الصفوة Elite بفعل حصولها على القيم العامة على التأثير في قوة الآخرين بالقدر الذي تكون فيه السياسة العامة انعكاسا لإدارة هذه الفئة القوية والنافذة والتمكنة من مفاصل المنتظم السياسي ومؤسساته.

إلا أن هذا التعريف من هذا المنطلق واجه عدة انتقادات من قبل علماء السياسة بحجة أن القوة ليست العامل الوحيد الذي يتحكم في النشاطات والتفاعلات ذات الصلة بكنه السياسة العامة.

2. السياسة العامة من منطلق تحليل النظام system analysis.

تبنى هذا المنظور (ديفيد استون D.Eston) الذي رأى أن النظام يتألف من مجموعة متغيرات تتصف بدرجة من العلاقات المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها.

كما رأى "بأن السياسة العامة هي توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمر، من خلال القدرات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات، والتغذية الراجعة"¹.

- المدخلات مثل (دعم الأفراد ومطالبهم)
- المخرجات مثل (القواعد الملزمة والقرارات)
- والتغذية الراجعة مثل (ردود الأفعال اتجاه المخرجات)
- وفي نفس الاتجاه أشار قابريال لموند (G.Almand) إلى أداء النظام السياسي من خلال قدراته (الاستخراجية والتنظيمية، والتوزيعية والرمزية والاستجابة).

إلا أن هذا المنظور وجهت له عدة انتقادات من حيث إهماله للجوانب غير الرسمية ودورها المؤثر على القرارات السياسية وعدم توضيحه لمكونات النظام السياسي (العبة السوداء) ناهيك عن استمرارية النظام السياسي نظرا لآليته المنتظمة ما دام يستجيب للمطالب.

إضافة إلى هذا التفسير يفقد صلاحيته في البيئات الثورية والمتغيرة.

¹المرجع نفسه، ص.35.

3. تعريف السياسة العامة من منطلق أنها حكومية.

ينظر هذا الاتجاه للسياسة العامة على اعتبارها أفعالا وأنشطة تصدر عن الحكومة.

- عرفها توماس داي (Thomas Dye) " ما تختار الحكومة أن تفعله أو لا تفعله"¹.
- كما عرفها ريتشارد هوفيربرت على أنها "مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام"².

4. تعريف السياسة العامة من منطلق نظرية الجماعة (Group Theory).

بحسب هذه النظرية فإن السياسة العامة هي محصلة كفاح وصراع وتنافس وتنازلات بين الجماعات، والجماعة هي تجمع أفراد تربطهم مصالح أو مشاعر موحدة يطرحونها أمام جماعات أخرى في المجتمع وتصبح هذه الجماعات محلية عندما تطرح مطالبها أمام المؤسسات الحكومية أو غيرها ويستمد الأفراد قوتهم من خلال عضويتهم في الجماعات، فالسياسة العامة حسب أنصار هذه النظرية هي محصلة الصراع والكفاح والتنازلات والمفاوضات التي تجري عبر عمليات ليأتي التشريع كي يمثل حصيلة كل ذلك عبر حلول وسط ترضي أغلب الأطراف أو قد تعبر السياسة العامة عن أفضلية الفئة القوية.

المطلب الثاني: خصائص وعناصر السياسة العامة.

تتميز السياسات العامة التي يقررها وينفذها النظام السياسي ومؤسساته بالتنوع والشمول والتغلغل الذي يطغى ويمس جوانب عديدة من حياة المجتمعات كما أنها تتميز بالصعوبة والتعقيد و تتطوي عملية صناعة السياسات العامة على عدة خصائص لم تكن محل إجماع من طرف الساسة لكن يمكن ذكرهما كما يلي:

- عملية صنع السياسة العامة تشمل على عمليات عديدة كالتخطيط وإعداد القدرات والبرمجة وغيرها وهذه العمليات تتشارك فيها عناصر عديدة متباينة ومتفاوتة في درجة السلطة والصلاحيات داخل النظام السياسي، إلا أنه في أي نظام سياسي تتولى وحدة قوية مهمة اتخاذ القرارات المركزية والحاسمة بموجب ما تمتع به من صلاحيات دستورية فهي التي تحدد الأهداف العليا والأولويات وذلك بمساعدة مجموعة من الخبراء والمستشارين.

¹ عبد النور ناجي ومبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة (عناية: دار العلم للنشر، 2014) ص.19.

² تامر كامل محمد الحزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، (عمان: دار مجدلاوي، 2003) ص.28.

- وجود أكثر من فرد أو جماعة ضغط في الصراع السياسي حول قضية أو مشكلة عامة ليس بالضرورة وجود اتصال بين هذه الجماعات والأفراد كما لا يعني أن تلك الجماعات الضاغطة تتحدث باسم جميع من يتأثرون بتلك المشكلة وتعبر عن مصالحهم¹.
- السياسة العامة سلوك هادف تقوم به مؤسسات الحكومة لكن لا يمنع من بحثها ومشاركة أطراف أخرى في بلورة احتكارها من قبل أطراف أخرى غير رسمية².
- تتناول المسائل والقضايا والمشكلات المتسمة بالمصلحة العامة ولها طابع الشمولية³.
- تتسم بالثبات والاستمرارية والتجدد⁴.
- الاستمرارية من أجل تحقيق التغيير المطلوب.
- التجدد المؤدي إلى التكيف واستيعاب المتغيرات الظرفية.
- تتصف بالسرعة عند إقرارها من المؤسسات التشريعية والتنفيذية في شكل قانون ومرسوم له قوة الإلزام في التنفيذ.
- السياسة العامة قصدية وذات نشاط هادف.

ثانياً: عناصر السياسة العامة.

- **مطالب سياسة:** وتشمل حاجات المجتمع والأفراد التي تطرح على المسؤولين قصد حثهم على التحرك إزائها أو قصد كفها عن المضي في اتجاه ما ويعد هذا العنصر نقطة البداية في دراسة عملية صنع السياسات العامة
- **القدرات السياسية:** وتمثل ما يقوم بإصداره الموظفون العموميون المخولون قانونياً.
- من الأوامر كالأطر التشريعية والقوانين والقواعد التنظيمية أو التفسيرات الإجرائية.
- **التصريحات السياسية:** وهي التعبيرات والعبارات الموحية بسياسة عامة، وتشمل الأوامر الشفهية وخطب المسؤولين وشعاراتهم المعبرة عن المقاصد العامة⁵

¹ المرجع نفسه، ص. 161.

² عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير الأداء الحكومي، (القاهرة: المنظمة العربية للشمسية الإدارية، 2008) ص. 11.

³ المرجع نفسه، ص. 11.

⁴ عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مرجع سابق، ص. 28.

⁵ أندرسون جيمس، صنع السياسات العامة، تر: عامر الكبيسي (دم ن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، د س ن) ص. 17.

- **مخرجات السياسة:** وهي مجموع القرارات الملزمة، وردود أفعال النظام واستجابته للمطالب المتوقعة وكذا الفعلية
- **العوائد والآثار:** وتمثل المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع بفعل تطبيق السياسة العامة، وقد تكون مقصودة أو غير ذلك.

المبحث الثاني: العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة.

إن عملية صناعة السياسة العامة أمر في غاية التعقيد سواء من ناحية الصياغة أو التنفيذ أو التقييم بل حتى في مراحل اعتبار المشاكل على أنها مشكلات سياسية عامة تستدعي الاهتمام والمبادرة كلها على الوجه الذي يرضي أكبر عدد ممكن من الأفراد والجماعات المتضررة بسببها لكن عملية صناعة السياسات العامة غالبا ما تقع تحت تأثير عدة عوامل سوف يتناولها هذا المبحث منها القيم التي يتبناها صناع القرارات أو زبائن السياسة العامة، وكذلك البيئة بشقيها الداخلي والخارجي، زيادة على الثقافة السياسية السائدة في المجتمع، كل ذلك سوف تتناوله الدراسة بالتفصيل في هذا المبحث.

المطلب الأول: القيم والبيئة وأثرهما على السياسة العامة.

أولاً: دور القيم في صنع السياسة العامة.

تعتبر القيم إحدى أهم المواضيع المؤثرة في سلوك صانع القرار في السياسات العامة وكذلك زبائنها، حيث تشكل القيم المنطلق السلوكي للأفراد نظرا لعلاقتها بالإدراك وطريقة التفكير ولها أثر واضح في عملية اختيار البدائل وتشابه القيم أو تقاربها بين صناع السياسات العامة وزبائنها أي المواطنين يؤدي إلى قبول تلك السياسات أو عدم الحدة في رفضها ويمكن رصد أهم أنواع القيم.

1. **القيم السياسية political Values:** وتمثل القيم التي يتبناها صاحب القرارات والقريبة من توقعات المستهدفين من تلك السياسات ومع توجهات وتوقعات الجهة السياسية التي ينتمي إليها.
2. **قيم السياسة العامة Public Policy values:** وتمثل القيم التي يأخذها السياسيون، تحقيقا لاعتبارات المصلحة العامة ومطلب الرأي العام والمعبرة عنه حتى في حالة عدم رضى الأحزاب التي ينتمون إليها بحكم تحقيق المصلحة العامة وبحكم صفتهم متخذي القرار.

3. **القيم التنظيمية¹ organizational values:** ويظهر ذلك في كون متخذي القرارات الإدارية والتنفيذية يتأثرون بقيم المنظمات التي ينتمون إليها، نظرا لنظام الحوافز والعقوبات للملتزمين والمخالفين

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص. 168.

لضوابطها على حد سواء، وهذا ما يفسر صلابة وانسجام الجهاز البيروقراطي الذي يلعب دورا هاما في تنفيذ السياسات العامة.

4. **القيم الأيديولوجية values ideological:** إن الأيديولوجية (علم الأفكار) توجه المؤمنين بها من الإداريين والسياسيين نحو التوافق مع مبادئها عند اتخاذ القرارات السياسية

وكلما كان الانسجام الأيديولوجي بين المشاركين وجمهور السياسة العامة كانت السياسات أكثر قبولا.

5. **القيم الفردية Personal values:** وتمثل القيم ذات العلاقة بمجموعة من الدوافع الذاتية والشخصية في سبيل الحفاظ على المكانة أو المنصب أو لزيادة المنافع المادية والمعنوية وتزداد أهميتها عندما تكون الدافع لاتخاذ قرار، وهذا ما سماه (الموند) إتصالات المعالم الشخصية¹ (Personal Interest Contacts) والتي تعبر عن السلوك الفردي المصلحي المتخفي وراء ستار القضايا العامة.

6. **القيم الموقفية Contingency values:** وتمثل هذه القيم إدراك صانع القرار لقيم القوى الأخرى المؤثرة في عملية صنع القرارات المتعلقة بالسياسة العامة مما يفرض عليه التحول نحو الاستجابة لإحلال التوافق والاحتواء لتلك القوى ويغير ذلك موقفا إزاء قضية معينة قد يكون نمط الاستجابة هذه استبداديا أو تشاوريا أو جماعيا، وكلما كان الموقف يشكل أزمة كبيرة ازدادت الاستشارة الجماعية الداخلية والخارجية، وكلما طال زمن الموقف كلما توفرت وازدادت المعلومات بخصوصه، وكلما ازدادت تكلفة التعامل مع الموقف كلما ازداد التراجع عن القيم المرتبطة به.

ثانيا: دور البيئة المحيطة في السياسة العامة:

حسب نظرية النظم لاتخاذ القرارات فإن عملية صناعة السياسة العامة لا تكون ذات جدوى وفعالية وكفاءة إن لم تراعى الظروف البيئية على اختلاف مضامينها كذلك النظام السياسي وعبر قنواته يعيش في بيئة تضع له قيودا ومحددات يضعها في الحسبان أثناء عملية صنع القرار كما أن للخصائص الجغرافية والمناخية وطبيعة الموارد المتاحة للنظام السياسي زيادة على ما يتعلق بالسكان ونمط عيشهم ونوع الثقافة السائدة والظروف الاجتماعية والاقتصادية، وفي هذا الإطار استرسل الموند وزملاؤه في تفصيل بيئة السياسة العامة والنظام السياسي مؤكدين أن البيئة الداخلية والبيئة الخارجية تعملان على تشكيل طبيعة القضايا والمشكلات السياسية في الدولة وقد يضعان النظام السياسي في مواجهة مع مجموعة من القضايا

¹ المرجع نفسه، ص. 170.

والمشكلات مثل البطالة والتضخم والنمو الاقتصادي والصراع العرقي وتهديدات الأجانب والأعداء، وقد تكون الموارد المتاحة كافية أو غير كافية للتعامل مع تلك القضايا والمشكلات¹.

أ. **التنشئة السياسية:** إن مفهوم التنشئة السياسية كما عرفها هربت هايمان (هي عملية تعلم الفرد لمعايير اجتماعية عن طريق مؤسسات المجتمع المختلفة، والتي تسهم في زيادة قدرته على أن يتعايش معها سلوكيا)

أن التنشئة السياسية كما يقول قابريال الموند لا تتوقف أبداً، وعليه فإن الذات السياسية تتغير دائماً بفعل الخبرات المكتسبة والانتقال المكاني وفي السلم الاجتماعي والاقتصادي كلها عوامل تتحكم في حكمنا ومنظورنا اتجاه القضايا السياسية.

يتلقى الفرد تنشئته السياسية المباشرة عن طريق التعلم من المقررات الوطنية للتربية في المدارس العامة والخاصة مثلاً والأسرة والمؤسسات الدينية والرفاق، أما غير المباشرة منها فتتكون من خبراتنا في الحياة دون انتباه أو تعمد وهي التي تكون لها تأثير وقوة في تحديد اتجاهات ومواقف الفرد في الكبر، فالتنشئة في زمن الحروب والأزمات الاقتصادية والاجتماعية والحرمان كلها تترك أثراً في حكم الفرد على الأشياء وقناعاته اتجاهها في الحاضر والمستقبل.

ب. **الثقافة السياسية:** لقد عرفت الثقافة السياسية بتعريفات عديدة من طرف علماء الاجتماع والسياسة نذكر منها:

- **تعريف الموند وزملاؤه:** "الثقافة السياسية هي عبارة عن توزيع معين للاتجاهات والقيم والأحاسيس والمعلومات والمهارات السياسية، ومثلما تؤثر اتجاهات الأفراد على ما يقومون به فإن الثقافة السياسية للدولة تؤثر على تصرفات مواطنيها وزعمائها تجاه جميع جوانب النظام السياسي"².
- **أما موريس دوفرجيه:** "فقد رأى أن الثقافة السياسية هي جزء من الثقافة السائدة في مجتمع معين، وأنها مجموع عناصرها تكون تركيباً منظماً وتتطوي على طبيعة سياسية"³.

ج. **أنواع الثقافة السياسية:** من خلال الدراسة التاريخية لتطور المؤسسات السياسية للنظام وكذلك القيم المكونة للثقافة السياسية إضافة إلى دراسة عملية التنشئة الاجتماعية السياسية التي من خلالها

¹ المرجع نفسه، ص. 211.

² قابريال الموند وآخرون، السياسة المقارنة إطار نظري. تر: محمد زاهي بشير المغربي (بنغازي: دار الكتب الوطنية، 1996) ص. 104.

³ تامر كامل محمد الحزرجي، مرجع سابق، ص. 96.

تصقل نمط العلاقة بين الأفراد والمؤسسات السياسية وتأسست على ذلك، قسم قابريال الموند وسيدني فيربا بناء على درجة تطور المجتمعات، كما عرفها ماكس فيبر¹ في تقسيمه المعروف للثقافة السياسية إلى ثلاث أنواع:

• **الثقافة التقليدية:** وتوجد في المجتمعات التقليدية ضعيفة التطور حيث تكون توجهات المواطن نحو القضايا السياسية والمواقع السياسية ضعيفة بسبب ضعف الوعي السياسي وهذا النوع من الثقافة السياسية قائم على أساس القرابة والأسرة والجماعة الأثنية والقبلية والمناطقية الضيقة.

• **ثقافة الخضوع:** في هذه الحالة يكون المواطن واعيا يشكل قوي بالنظام السياسي وما يصدر عنه من أعمال والأفراد والجماعات يخضعون لإدارة النظام السياسي سواء كانت هذه السياسات مرغوبة أو غير ذلك وفكرة وجود عمل فردي أو جماعي حيال تلك السياسات هي فكرة غريبة عن هذه الثقافة تحت تأثير الخوف من العقاب كما يقول دوفرليه.

• **ثقافة المساهمة والمشاركة:** وهي الثقافة يكون فيها المواطنون فاعلين يشعرون بقدرتهم على التأثير على السلطة السياسية بفعل وعيهم ويعدون ذلك حقا وواجبا.

حيث تنعكس هذه الثقافة على شكل المشاركة في المظاهرات الضاغطة والانخراط في النقابات العمالية والمهنية وغير ذلك.

ويرى الموند وفيربا أن الأنواع الثلاثة المذكورة سابقا تتسجم مع بنى سياسة معينة فالنوع الأول يتلاءم مع البنية التقليدية الممركزة أما النوع الثاني ثقافة الخضوع تتلاءم مع بنية سلطوية شمولية ممركة في حين يتلاءم النوع الثالث مع ثقافة المساهمة التي تتسق مع بيئة سياسة ديمقراطية.

ويمكن استخلاص مدى تلاؤم الثقافة السياسية مع بنية النظام السياسي وأن أي تعارض بينهما يؤدي إلى عدم الاستقرار.

¹ المرجع نفسه، ص.96.

2- الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

إذا كانت السياسة العامة تقوم على محصلة التعارض والتنافس بين مختلف الأفراد والجماعات والشرائح والعوامل الرسمية وغير الرسمية فإن القيم الاجتماعية والمادية هي الدافع والوقود لهذه الجماعة أو تلك نحو جني المكاسب خاصة المنافع الاقتصادية التي تشكل مصدرا هاما للتنافس والصراع وبالأخص في المجتمعات الصناعية والحديثة، كذلك التعارض الحاصل بين أصحاب المشاريع الكبيرة وأصحاب المشاريع الصغيرة¹ وبين المنتجين والمستهلكين وبين المستوردين ومنتجي السلع المحلية.

ومن جهة أخرى فإن النظام السياسي ما هو إلا وليد المجتمع وبذلك فهو يعبر عن قيم المجتمع وثقافة أعضائه واتجاهاتهم تجسد الدوافع الاجتماعية والقوى المؤثرة فيه، ولذلك أصبحت دراسة المجتمع أحد روافد دراسة علم السياسة العامة ولا يمكن للقرار السياسي أن يعالج مشكلة إذا لم يستند إلى الدراسات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المقصود بالقرار وهذا ما يفسر ظهور فروع كعلم الاجتماع السياسي.

ويظهر ارتباط التأثير في الظروف الاجتماعية والاقتصادية وطبيعة السياسة العامة من خلال خيارات السياسة الاقتصادية مثلا في حالات الانتعاش والركود الاقتصادي والسياسات الضريبية، ومواجهة التضخم والبطالة وعجز الموازنة، وفي السياسات الاجتماعية نجد سياسة رعاية الفقراء والعاطلين عن العمل وسياسات الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية لذوي الحاجات الخاص ومجانية التعليم في بعض الدول ودعم المواد ذات الاستهلاك الواسع إلى غير ذلك.

3- الظروف والمتغيرات الدولية والعالمية.

إن دول العالم تعيش حالات متباينة في مختلف الأنشطة والأصعدة مما زاد في صعوبة التصنيف بين دول كبيرة ودول صغيرة غنية وأخرى فقيرة، سواء من حيث المساحة أو عدد السكان أو تعدد الأعراق واللغات والثروات والتصنيع والتعليم وغيرها، كل ذلك أدى إلى استحالة وجود استقلالية قائمة على الإكتفاء الذاتي لأي دولة، دون اعتمادها على معطيات دول أخرى بحيث تنعكس هذه الاعتمادية بصورة مباشرة أو غير مباشرة على السياسات العامة المتخذة، ومما زاد الأمر تعقيدا في هذه المسألة التقدم التكنولوجي في وسائل الإعلام والاتصال الذي جعل صناع القرار ملزمون باتخاذ قرارات واتخاذ سياسات تحافظ على السلم والأمن الاجتماعي والأمن الاقتصادي أمام شراسة المتصارعين والمتنافسين في الداخل والخارج

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص. 205.

والتكيف مع مقتضيات الاعتمادية الدولية (international Interdependendence)¹ الذي يتجلى كما يرى (الموند وزميله) من خلال منطقتين أساسيين هما:

أولاً: في مسألة الأمن القومي من خلال حماية الحدود الوطنية وصد الاعتداءات الأجنبية أو حماية المعالم الخارجية خاصة لدى الدول الكبرى القوية الصناعية كالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً ترسل قوات خارج حدودها لحماية إمدادات النفط الذي يعتمد عليه التصنيع في الداخل والخارج فتلجأ الى سياسات أمنية ذات أبعاد داخلية وخارجية.

ثانياً: في مسألة الاقتصاد فالدول المنتجة للنفط تصدر النفط بالمقابل تشتري سلعا غير قادرة على تصنيعها محلياً كالسيارات والطائرات والأدوية وغيرها بالمقابل دول صناعية كاليابان تصدر سلعا صناعية لمواجهة احتياجاتها من الطاقة.

¹ المرجع نفسه، ص. 226.

المطلب الثاني: الفواعل ودورها في صناعة السياسة العامة.

تعد عملية صناعة السياسات العامة عملية حركية حيوية ومعقدة ومركبة لأنها تحمل بين طياتها تصورات وتأثيرات ومواقف تعبر عن توجهات لمصادر مختلفة، وفي النهاية هي محصلة تفاعل أدوار تلك الجهات التي نسميها في أدبيات السياسة العامة بفواعل صناعة السياسة العامة.

أولاً: الفواعل الرسمية الصانعة للسياسة العامة.

1- السلطة التشريعية.

تعرف عموماً هذه السلطة بالبرلمان (وهي مؤسسة سياسية تهدف بصفة كلية للتعبير عن التوجهات الفكرية والعملية للمصالح المختلفة في المجتمع)¹.

كل النظم السياسية تقريباً توجد بها مجالس تشريعية بمسميات مختلفة يتم انتخابها عن طريق التصويت الشعبي فهي بذلك مسؤولة على الأقل من الناحية الشكلية أمام المواطنين أي أنها هيئة مانحة للشرعية، أي أن النظم السياسية الحديثة الشرعية يجب أن تكون ضمن مكوناتها ومؤسساتها هيئة سياسية للتمثيل الشعبي².

• وظائف المجالس التشريعية.

عادة ما تتكون المجالس التشريعية من عدد من الأعضاء يحدد عددهم حسب عدد السكان للمدينة أو المقاطعة، يقومون بالتشاور والنقاش والتصويت على السياسات العامة المعروضة عليهم قبل أن تكون نافذة وموافقة الهيئة الشرعية على القوانين تمنح السياسة العامة الشرعية وسلطة الإلزام كما تقوم المجالس التشريعية بعدد كبير من الوظائف الأخرى فالمناقشات المستمرة في المجالس النيابية تساهم في عملية التنشئة السياسية وفي تشكيل تصورات المواطنين والتعبير عليها، كما تلعب دوراً مهماً في تجنيد النخبة، خاصة في النظم البرلمانية حيث يتدرب رئيس الوزراء ووزرائه على المناقشات، ووضع التصورات إزاء السياسات العامة قبل تكليفهم بالمهام الرسمية، ونلمس ذلك جلياً في النظام السياسي البريطاني، كذلك في النظام الأمريكي أين يلعب الكونغرس ولجانه أدواراً مهمة في تجميع المصالح، ووضع السياسات العامة

¹ الطيب حسن الأبشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات (القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000) ص. 122.

² قابريال ألوند وآخرون، مرجع سابق، ص. 254.

وإقرار موازنتها ويتباين دور المؤسسة التشريعية في السياسات العامة على حسب تباين واختلاف النظم السياسية وحتى يساهم البرلمان بشكل فعال في عملية صنع السياسة العامة عليه أن يعمل على:

- التشاور مع القطاع الخاص والمجتمع المدني لضمان المشاركة الفعلية لمختلف مكونات المجتمع في صناعة القرار.

- تحقيق الأهداف¹ إذ يتم تصميم وصناعة السياسة العامة لضمان تحقيق الأهداف المأمولة بالمشاركة الشعبية.

- الشمول: نظرا لتغطية السياسة والانتشار الجغرافي للتمثيل يفترض أن تتمكن هياكل الأجهزة التشريعية من مناقشة المشكلات بنظرة وطنية شاملة لتنفيذ السياسة العامة.

- ضمان استمرار تنفيذ السياسات على مدى القصير والطويل إن مرافقة البرلمان واشتراكه في صناعة السياسة العامة يعد ضمانا للاستمرار تنفيذها حتى في حالة وجود تغير في المناخ السياسي الداخلي لأن الفاعلين السياسيين الحقيقيين لديهم تمثيل في البرلمان والمشروعون في كل الأنظمة الديمقراطية يتمتعون بسلطات مساءلة السلطة التنفيذية والسيطرة والتأثير عليها (إلى حد ما)، وسبب ذلك هو ضرورة حصول السلطة التنفيذية على مرافقة السلطة التشريعية بخصوص الإيرادات المالية، والإنفاق كل سنة مالية تعمل المجالس التشريعية من خلال نظام اللجان² والتي بدورها تزداد فاعليتها بعدد موظفي الدعم لديها والمرافق المتاحة والتابعة لها حيث يحظى الكونغرس الأمريكي بثروة ضخمة في هذا الخصوص أين يوظف آلاف من الإداريين والباحثين المتخصصين، كما يحتوي على مكتبة ضخمة تحتوي على معظم المطبوعات التي تنشر داخل الولايات المتحدة وخارجها من كتب وجرائد ومجلات علمية متخصصة في شتى المجالات كذلك الأمر بالنسبة لمجلس العموم البريطاني

أصبح مبدأ (لا ضرائب من دون تمثيل)³ مبدأ مهما في ترسيخ سلطة الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية وحاجة الأخيرة للمخصصات المالية زيادة على المناقشات الحادة التي تجري تحت قبة البرلمان بشأن الضرائب والأمور المالية الأخرى خاصة في بريطانيا، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فهناك صراع كبير للسيطرة على شؤون الموازنة إذ يحاول الكونغرس الحصول على تنازلات سياسية وتبريرات مقنعة مقابل تخصيص الأموال.

¹ عبد النور ناجي، ومبروك ساحلي، مرجع سابق، ص. 40.

² ستيفن دي تانسي، علم السياسة الاسس، تر: رشا جمال (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر 2012) ص. 296.

³ المرجع نفسه، ص. 297.

تتميز الأنظمة البرلمانية بوجود تواصل مستمرة وتنسيق دائم بين النواب الذين يشغلون مناصب وزارية وبقية زملائهم من النواب الآخرين، ويفرد النظام البرلماني البريطاني بتقاليد متطورة في المسألة الشفهية للوزراء ورؤيسهم أثناء الجلسات وعلى العكس في النظام الرئاسي أين يظهر الرئيس مرة واحدة في السنة في الكونغرس ليلقي خطابا للأمم لكنه يتعرض للمساءلات الإعلامية المتكررة في المؤتمرات الصحفية التي يعقدها من حين إلى آخر.

2- السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة والأعضاء السياسيين في الحكومة والموظفين المدنيين الذين يعملون في الدوائر والوظائف الحكومية، تقوم السلطة التنفيذية بفرض القوانين واقتراح تغييرها أيضا وإدارة العلاقات الخارجية وتعتبر السلطة التنفيذية خزان الدولة والنظام السياسي من القيادات، وتختلف الطريقة التي من خلالها تختار هذه السلطة من نظام سياسي إلى آخر، ففي النظام الرئاسي يتم اختيار الرئيس مباشرة عن طريق الانتخابات العامة الأمر الذي يزيد من شرعية هذه السلطة في مواجهة السلطات الأخرى أما الجانب السلبي في ذلك هو أن هذه الشخصيات لا يمكن التخلص منها بسهولة في حال إساءتها التصرف كما حدث مع نكسون وبيبل كلينتون، دونالد وترامب ولا يستطيع الكونغرس محاكمة الرئيس إلا في حالة الإساءة في الإدارة الكلية كالخيانة العظمى مثلا والذي تعترضه صعوبات وتعقيدات قانونية كبيرة¹.

أما في النظام البرلماني البريطاني مثلا فإن رئيس الوزراء يظل محافظا على منصبه ما دام حزبه حاصلا على الثقة وعلى الأغلبية التشريعية، تتمتع السلطات التنفيذية في الأنظمة الديمقراطية الحديثة ببعض سلطات صنع القرار كإصدار القوانين بمرسوم، في بريطانيا مثلا وخاصة في الأمور التقنية وتكون السلطة التنفيذية على اتصال دائم بالجمهور وزبائن السياسات العامة لأنها تكون الأقدر على تقديم التقارير والمقترحات والإحصاءات حول ما أنجز وتحقق من المطالب، وتقدم كذلك المقترحات والتوصيات أو إلغاء سياسات بسبب ما استجد من ظروف أو معلومات أو زيادات في الطلب على السلع والخدمات.

(وتلعب الأجهزة المركزية المتخصصة في التخطيط والمحاسبة والرقابة ودواوين الخدمة المدنية والعمل والعمال والضمان الاجتماعي والموازنة العامة والبنك المركزي، ومجلس النقد وهيئات التقاعد

¹ ستيفن دي تانسي، مرجع سابق، ص.293.

المدني والعسكري والجامعات ادوارا هي الأخرى في مراجعة مشروعات السياسة العامة حين تكون لها علاقة بمصالح منتسبها وتكون من الجهات التي تسهم في التنفيذ أو المتابعة والتقسيم¹.

وتعتبر السلطة التنفيذية أهم بنية في صنع السياسة حيث تتوفر لديها قاعدة عريضة من المعلومات والإحصاءات والبيانات والتي يتم جمعها بواسطة الأجهزة الحكومية المختلفة زيادة على المطالب التي يتم تجميعها من الأجهزة الحكومية المختلفة زيادة على المطالب الواردة إليها من الأحزاب السياسية الفاعلة والجماعات الضاغطة، بحيث أنه كلما كانت هذه المطالب والمعلومات صحيحة وتمثل مصالح الأغلبية كلما كانت السياسات العامة ناجعة ومعبرة عن مطالب المواطنين وانشغالاتهم.

3- السلطة القضائية.

يختلف دور السلطة القضائية في صنع السياسات العامة بحسب اختلاف النظام السياسي وعلى حسب درجة مبدأ الفصل بين السلطات فعلى سبيل المثال تلعب السلطة القضائية في النظام الأمريكي دور مهما في تفسير النصوص وتأويلها وفي عملية تعديل القوانين والنظر في دعاوي حول شرعيتها ويستطيع القضاء الأمريكي إلغاء التشريعات من خلال المراجعة الدستورية (Jurdiical. Review)² وإقرار دستوريته من عدمه سواء كانت فيدرالية أو محلية وهذا حسب المادة السادسة من الدستور الأمريكي والتي تنص أن "الدستور والقانون الفيدرالي هو أعلى القوانين في التراب الوطني، وأن القضاة في كل ولاية يجب أن يلموا به ويتعمقوا في فهمه) غير أن تعيين القضاة في النظام الرئاسي الأمريكي غالبا ما يخضع وتراعى فيه الاعتبارات السياسية فالرئيس يقدم لمجلس الشيوخ مرشحيه لتعيين القضاة في المحاكم الفيدرالية، أما بالنسبة للولايات فهناك (23) ولاية تعين عن طريق الانتخابات قضاة (11) ولاية يفرض الحاكم قضاة على السلطات التشريعية المحلية و(16) ولاية يعين القضاة فيها على اعتبارات الكفاءة المهنية والجدة والترقيات.

¹ المرجع نفسه، ص. 95.

² المرجع نفسه، ص. 96.

4- الأجهزة الإدارية.

يشبه الجهاز الإداري الهرم حيث يوجد بقمته كبار الموظفين وفي قاعدته صغار العاملين يتحرك هؤلاء وفق نسق من المنظومات والتشريعات والقوانين والأوامر الموضحة لأساليب عملهم وطبيعة العلاقات بينهم أثناء تنفيذ السياسات العامة فهم المنفذون الذين يواجهون ارتدادات وانعكاسات وصعوبات تنفيذ السياسات العامة لذلك أشار كبار المحللين إلى الدور السياسي لكبار الموظفين فيما يخص بناء العمل العام¹ ولم يعد أحد من المحللين ينكر دور كبار الموظفين في السياسة العامة ولا مسألة تسييس الوظيفة العمومية العليا ولا الارتباط الوثيق بين السياسات العامة والسياسة بالنتيجة وذلك بسبب أنهم تابعون للسلطة السياسية، والإدارة مسيسة بواسطة التعيين الذي يملكه من هم في قمة الهرم ويكون التعيين إما بطريقة تقديرية على أساس مقاييس التكوين والكفاءة أو على أساس مقاييس سياسية كأقرب من الحزب الحاكم أو الولاء السياسي لصاحب سلطة التعيين وهذا التوظيف ينطبق على كافة أنواع الأنظمة السياسية مع الاختلاف في حدة أو درجة التسييس الإداري من نظام سياسي إلى آخر.

لكن في النظم الغربية الرأسمالية تلعب الاعتبارات الاجتماعية والتكوين والعلاقات الاجتماعية ثم مقاييس الكفاءة التي لها دور كبير من هذه الناحية الأمر الذي يفسر استقلالية هذه الكوادر والجماعات من كبار الموظفين في إطار تسيير عملية تنفيذ السياسات العامة وقيامهم بممارسة ما يسمى (السلطة التكنوقراطية)² التي تشير بدورها إلى الحياد من جهة ومن جهة أخرى القدرة على امتلاك الكفاءة الإدارية والاقتصادية والقانونية وهم النخبة المتخصصة القادرون على التأثير بفعل امتلاكهم مهارات ومعارف متخصصة وهم الذين يمثلون عند ماكس فيبر (الموظف التام).

ثانياً: "الفواعل غير الرسمية ودورها في صناعة السياسة العامة.

1. الأحزاب السياسية.

تعتبر الأحزاب السياسية إحدى آليات وأوعية وفضاءات التنافس للوصول إلى السلطة والحكم أو المشاركة فيهما وحين وصولها تحرص الأحزاب السياسية على صنع السياسات العامة التي روجت لها

¹ صالح بالحاج، تحليل البيانات العامة، (د،م،ن)، دار ابن مرابط للنشر، ص.174.

² المرجع نفسه، ص. 178.

وتبنتها وبموجبها نالت تفضيلات الناخبين واصواتهم وقد يتحقق لها ذلك أي تنفيذ تصوراتها إما بالأساليب الدعائية السليمة أي الاقتناع أو عن طريق القمع والتسلط¹، بعد الوصول إلى الحكم طبعاً.

ونجاح الأحزاب السياسية ودورها في صياغة السياسة العامة والتأثير فيها تحكمه معايير عديدة كدرجة النضج ومستوى التعليم والولاء والالتزام بمعايير ومفهوم المواطنة والايولوجية التي تتبناها هذه الأحزاب عدم وجود تعددية سياسية حزبية في بعض الأنظمة هذا لا يعني أنه لا توجد جماعات فئوية تنقسم القناعة بأفكار حزبية معينة وحضر نشاط هذه الأحزاب لا يعني قدره النظام الحاكم على تغييب تأثيرها والنظم التي تبنت العنف ضد النظم الحزبية فشلت في القضاء على أفكارها وأن عملية القمع والتقسيم لا يجدي نفعا خاصة في ظل هذا الزخم من وسائل الإعلام الحديثة عالية التقنية ووسائل التواصل الاجتماعي واسعة الانتشار كما أن فتح المجال على مصراعيه لإنشاء أي حزب ليس حلا عمليا والأمثل هو توفير أجواء التشاركية والتنافسية على صناديق الانتخاب لامتناس التوتز والعنف والرفع من درجة تمثيل كل الفئات المجتمعية التي تمثل شغالاتهم ومطالبهم المادة الأولية لصناعة السياسات العامة وكما يقال أن المواطن هو مبدأ السياسة العامة ومنتهأها.

والمطالب الجماهيرية لا بد أن تؤطرها والأحزاب السياسية هي أرقى نموذج مختصر لمنابر التعبير عن الآراء وبناء برامج السياسات العامة في النظم السياسة الديمقراطية وجود الأحزاب السياسية يكتسي أهمية كبيرة كونها أداة وسيطة بين الجماهير والحكومة.

في النظم السياسية المعاصرة توجد ثلاثة أنظمة للأحزاب السياسية وهي:

أ. **نظام الحزب الواحد**: أين يكون النشاط السياسي حكرا على حزب رسمي واحد وتتعدم المنافسة

كحال الدول الشمولية

ب. **نظام ثنائية الأحزاب السياسية**: أين يكون المنافسة بين حزبين كبيرين يتناوبان على وظيفتي الحكم والمعارضة وفق هذا النظام لا توجد موانع لنشاط الأحزاب الأخرى إلا أن تأثيرها يضل محدودا في إدارة الشؤون العامة اعتبارا لحجمها من أبرز أمثلة هذا النظام في بريطانيا (المحافظين والعمال)، وفي الولايات المتحدة الأمريكية (الجمهوري والديمقراطي).

¹ عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص. 100.

ج. نظام تعدد الأحزاب السياسية: هذا النظام يقوم على تعدد الأحزاب منها حالات يكون فيها أحد الأحزاب يتمتع بالأغلبية والسيطرة ومنها حالات أخرى لامناص ولا بديل عن ائتلاف بعض الأحزاب مع بعضها لأجل تكوين حكومة تحظى بدعم شعبي مقبول.

إن الأحزاب السياسية لها أثر مباشر في وضع وتنفيذ السياسات العامة من زوايا متعددة أهمها:

- الحزب الذي يصل إلى الحكم يصبح المحور الأساسي في صناعة السياسات العامة كونها تمثل برامجه وخياراته للتنمية¹
- الأحزاب المعارضة تمثل رقابة سياسية دائمة وكاشفة لأخطاء الخصوم.
- تمثل الأحزاب السياسية قناة لاختيار النخبة لتقلد المناصب السياسية الهامة.
- تساعد الأحزاب السياسية في عملية التنشئة وتشكيل الرأي العام.

2. جماعات المصالح أو الجماعات الضغط:

أضحى الفكر السياسي ثريا بعدد المصطلحات والمسميات المعبرة عن البنى السياسية المتخصصة في مجال التعبير عن الجماعات ذات المصالح الخاصة من هذه المسميات جماعة مصلحة Iriterest Group وجماعة الضغط Pressure Group واللوبي Lobby وجماعة منظمة organized group وجماعة وسيطة intermeediate group كل هذه المسميات تتعرض للتعريف لنفس الظاهرة إلا أن أغلب الباحثين يميلون إلى تسمية ومصطلح جماعة مصلحة على رأي كمال المنوفي يقول (لا توجد جماعة بغير مصلحة) لأن المصلحة أمر ملازم لكل جماعة، أما الضغط فهو احد الوان النشاط الممارس من قبل تلك الجماعات لتحقيق المصلحة بالضغط على الحكومة وصناع القرار تارة وتساندها تارة أخرى، وبذلك يكون الوصف مبنيًا على الشيء الثابت الملازم وهو المصلحة وليس على الشيء المتغير النسبي وهو الضغط، ومصطلح اللوبي يعتبر من نتاج الثقافة الأمريكية واحد الميكانزمات المتداولة في النظام السياسي الأمريكي.

ويمكن أن تعرف جماعة المصلحة بأنها (جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، ويغلب أن يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة من مجالات المهن والعمل أو في ميادين الاقتصاد

¹ الطيب حسن الأبشر، مرجع سابق، ص. 133.

والتجارة)¹، علاقتها بالسياسة العامة هي التأثير للحفاظ على المصالح والتوجهات ولا تسعى إلى الوصول إلى الحكم وتحمل المسؤولية المباشرة في اتخاذ القرار وقد ظهرت في الدراسات الحديثة عديد المصطلحات المعبرة عن ما يدور في فلك الجماعات من أشهرها مفهوم شبكات السياسة العامة²، ومن بين مكونات هذه الشبكات ما يعرف بالفواعل الوسيطة هذه الفواعل سميت بالوسيط كونها تقع بين العام والخاص من ناحية الاهتمام والارتباط لذلك اقترح بعض المحللين خاصة Oliver Nay و Andy Smith عبارة الفواعل الوسيطة فهم يقومون بدور الوصل بين أطراف ومجالات متنوعة، وينسقون عمليات الاتصال التفاعل بين الفواعل الخاصة والعامة وبين المؤسسات القطاعية أو بين مستويات العمل العام محليا ووطنيا وإقليميا وحتى دوليا من سن هذه الفواعل الوسيطة فئة الخبراء والمتشاورين وأصحاب المعارف المتخصصة في مجالات معينة.

- السمات العامة للفواعل الوسيطة³:

عرف أوليفي ناي وسميث اندي الفواعل الوسيطة بثلاث عناصر هي:

- القدرة على التدخل في حلقات السياسة العامة حتى إن كانت متباعدة ومختلفة ولديهم المقدرة على بناء علاقات وشركاء يتعاملون معهم في تلك الأوساط.
- يحسنون القيام بأدوار اجتماعية متعددة وأنهم أصحاب معارف متنوعة.
- يقومون بأدوار مزدوجة، أولها إنتاج الحجج والتصورات المشتركة بين الأطراف التي يصلون بينها بفعل المعارف لمكتسبة والإلمام بالمعلومات وحاجة كل الأطراف لاستغلالها فيما بعد في خلق نقاط مشتركة تقنع الأطراف بصورة التفاهم، وثانيها من ناحية الأدوار هو العمل على إنتاج حلول وتسويات مقبولة من الجميع تفضي في النهاية إلى تحقيق الاتفاق وتقاسم الفوائد المادية والمعنوية التي يجنيها الأطراف المتبادلة فهو أشبه بنشاط السمسة⁴.
- خلاصة القول أنه مع التحولات المجتمعية نحو التصنيع واتساع نشاط الحكومة خلال المائة سنة الأخيرة ازداد عدد وتأثير الجماعات المصلحية إلى أن بلغت أحيانا الآلاف خاصة في كبريات العواصم مثل واشنطن وباريس وروما وطوكيو ولندن، وأصبحت تملك مقار مهيبة كهيبة مقار الحكومات، عادة

¹ المرجع نفسه، ص. 135.

² صالح بالحاج، مرجع سابق، ص. 203.

³ المرجع نفسه، ص. 204.

تعتبر الجماعات القائمة على أسس مهنية وحرفية أقوى وأكبر وأغنى تلك الجماعات لأن حياة هؤلاء تتأثر مباشرة بسياسات وأفعال حكوماتها.

3. وسائل الإعلام والسياسة العامة:

صناع القرار يولون أهمية بالغة لوسائل الإعلام على اختلاف نظمهم السياسية في النظم التسلطية يوجد تعميم وتضييق على وسائل الإعلام وجعلها تحت وصاية الحكومة مباشرة وليوعي القادة بخطورة المعلومة وأثرها على صناعة الرأي العام وفي النظم الديمقراطية يلعب الإعلام دورا حاسما وجوهريا في صناعة التأييد أو التأييب على صناع السياسات العامة وصناع المعلومات هم ضمن جماعات المصالح يشكلون طرفا رئيسا في معادلة السياسة العامة لأنهم مصدر المعلومات والبيانات والوقائع والأحداث حيث يمكن تحديد ثلاثة وظائف¹ لوسائل الإعلام منها:.

أ- ممارسة الرقابة المتواصلة على صناع السياسة من قبل وسائل الإعلام الواسعة الانتشار وبإدراك المسؤولين أن كل نشاطاتهم م وتصريحاتهم قد تظهر في وسائل الإعلام بالتالي فهم يولون اعتبارا لذلك أثناء اتخاذ القرارات.

ب- تنتشر وسائل الإعلام أحداثا وتجرى تحليلات مستقلة متعلقة بقضايا السياسة العامة الأمر الذي يزيد من ثقافة عامة الناس.

ج- تقوم وسائل الإعلام بدعوة الناشرين والمذيعين لتقديم آرائهم في الندوات المفتوحة العلنية أو عبر ما ينشر في الجرائد قد يعمل ذلك على بناء تصورات متباينة لزيائن السياسات العامة.

عموما لا تقتصر الفواعل غير الرسمية للسياسات العامة على ما سبق ذكره بل تتعداه إلى تصنيفات أخرى لها ارتباط بطبيعة النظم السياسية والثقافة السياسية السائدة لدى كل مجتمع وطبيعة البناء الطبقي للمجتمع قيد حال الدراسة، من بين هذه التصنيفات والمسميات نجد الرأي العام (المواطنون) ومنظمات الأبحاث والتي سوف نتناولها في الفصل القادم، ودور الخبراء في السياسة العامة الذي أشار إليه جورجين هابرماس Jurgem Habermas الذي ميز بين ثلاثة نماذج للخبرة عندما أشار الى العلاقة بين الخبرة والقرار وهي نموذج القرار ونموذج التكنوقراطي، والنموذج البراغماتي.

¹ عبد النور ناجي، ومبروك ساحلي، مرجع سابق، ص.52.

- في نموذج القرار تكون أفكار الخبير ومعارف خاضعة لسلطة القرار التي يملكها رجل السياسة الذي لديه سلطة المفاضلة بين الأخذ بالمشورة أو عدم الأخذ بها.
- أما نموذج التكنوقراطي بعكس نموذج القرار بتفوق الخبراء على رجال السياسة والقرارات يتخذها أصحاب الخبرة والكفاءة والمعارف الفاعلة والسياسي يقتصر دوره على التنفيذ فقط.
- وفي حالة النموذج الثالث في تصنيف هابرماس وهو النموذج البراغماتي العملي يكون الخبراء عندها في وضع الوسيط، حيث يقومون بتغذية النقاش العام المفتوح حيث يشارك الخبراء بمد الجمهور بالمعلومات والأفكار والحلول لأكثر المشكلات التي تشغل الرأي العام وتحظى باهتمامه وفي هذه الحالة القرار السياسي يكون موافقا ونتيجة لمحصلة تلك النقاشات الجماعية وهذا النموذج يعد الأفضل ما ناحية الممارسة خاصة في البلدان الغربية المتقدمة أين تكون السياسة العامة في تلك المجمعات محل اهتمام العامة وعملية اتخاذ القرار ليست حكرًا على السياسيين أو على ملاك الخبرة، بل تصاغ قرارات السياسة العامة وفق معايير تأخذ بالحسبان مصالح أطراف أخرى وفواعل عديدة تعرف بعدة أسماء كالشركات المتعددة الجنسيات التي لها ارتباطات وثيقة مع الدولة التي تتأثر بالنظام الضريبي للبلد الأم والبلد المستقبل كذلك المنظمات الدولية والإقليمية الغير حكومية نجد أيضا القطاع الخاص والسياسة العامة الدولية كل هذه الفواعل تشكل بيئة النظام السياسي وتتأثر مخرجات السياسة العامة بالسلب وبالإيجاب بما سبق ذكره.

المبحث الثالث: أنواع الأنظمة السياسية

قبل الحديث عن أنواع الأنظمة السياسية لا بد من تعريف النظام السياسي بمعناه التقليدي والحديث ومدى تطور هذا المفهوم فالنظام السياسي بمعناه التقليدي يكاد يرادف القانون الدستوري الذي يهتم بالقواعد القانونية المتصلة بنظام الحكم في الدولة وتحديد السلطات العامة واختصاصاتها، من هذا المنظور عرف جورج بيرو النظام السياسي بكيفية ممارسة السلطة في الدولة بالمفهوم الحديث الواسع هو ما يدور حول أنظمة الحكم من فلسفات اجتماعية واقتصادية وسياسية وتأثيرها على صناع القرار أثناء مباشرتهم لمهام السلطة وبذلك أصبح شكل الحكومات أحد العناصر المكونة لنظام الحكم وتطور المفهوم ليشمل مكونات البيئات المحيطة بالنظام السياسي.

المطلب الأول: النظام السياسي البرلماني

هو نظام يقوم على وجود مجلس منتخب يستمد سلطته من الشعب الذي انتخبه ويطلق على هذا المجلس (البرلمان) ومن هنا جاءت تسمية هذا النظام بالنظام البرلماني في وجود هيئة تنفيذية تمارس مهمة التنفيذ وتطبيق القوانين وهي الحكومة، بسبب الانتخاب يعد البرلمان المؤسسة لأكثر ارتباطا بالجمهور من حيث الانفتاح والتعبير عن المصالح والانشغالات والاهتمامات التي تسود في الأوساط الشعبية حيث تدار المناقشات في مناخ من الشفافية والعلنية، وبعد البرلمان عصب النظام البرلماني النيابي كونه يجمع بين وظيفتين رئيسيتين أولاها أنه يعبر عن مشاعر وآراء وتوجهات المواطنين وثانيهما كونه آلية تشريعية تصنع القوانين التي تحكم الدولة¹.

إن نشوء البرلمان في أوروبا كان نتيجة صراع طويل شهدته المجتمعات الأوروبية مع ثلاثية الكنيسة والملوك وزعماء النظام الإقطاعي ثم استقر به الحال في إنجلترا، كما أن هذا النظام لم يتحقق إلا بعد استكمال الاقتراع العام لشروطه النهائية² في أغلب دول أوروبا في بداية القرن العشرين شهدت عملية طويلة وشاقة لتثقيف الجماهير سياسيا حيث أن النظام البرلماني يركز على عدة قواعد دستورية وسياسية تشكل خصائصا لهذا النظام أهمها:

¹ أحمد شكري الصبيحي، ومعتز إسماعيل الصبيحي، التحليل السياسي للأنظمة السياسية المعاصرة وأزماتها، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، (برلين: د.د.ن، 2019)، ص.78.

² المرجع نفسه، ص.79.

1- ثنائية الجهاز التنفيذي

إن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تكون مزدوجة بمعنى أنها تتكون من مؤسستين هما:

- أ- **رئيس الدولة:** في النظام البرلماني يكون الرئيس إما ملكا يتولى السلطة عن طريق الوراثة في الدولة التي تعمل بالنظام الملكي كما في بريطانيا أو رئيسا للجمهورية يتولى منصبه عن طريق البرلمان، حيث يكون الرئيس في هذا النظام غير مسؤول من الناحية السياسية عن أعمال الحكم أمام البرلمان أي لا يمكن استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به أو إرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة ولايته¹، وعدم مسؤولية الرئيس (الملك) في الأنظمة الملكية قاعدة مطلقة فالملك لا يسأل سياسيا ولا قضائيا فالملك ذاته مصونه، أما الأنظمة البرلمانية الجمهورية فإن قاعدة عدم مسؤولية الرئيس قاعدة نسبية كونها تقتصر على الناحية السياسية دون الجنائية لذلك تترتب على عدم المسؤولية السياسية هذه انتقال السلطة الفعلية إلى الوزراء وتبقى للرئيس أو الملك سلطات فخرية وإسمية منحها له الدستور كدعوة البرلمان للانعقاد أو تعيين الموظفين وعزلهم وتوقيع المعاهدات وحق العفو وحق تسميته رئيس الحكومة وعزله وحق حل البرلمان إلا أن جميع هذه الحقوق تفقدها نتائج الانتخابات البرلمانية وقاعدة الأغلبية والأقلية فيه.
- ب- **الوزارة (الحكومة).**

في النظام البرلماني هي ثاني طرف في السلطة التنفيذية والمتمثلة في مجلس الوزراء وهي التي تباشر السلطات الفعلية في الدولة وتهيمن على إدارة الشأن العام وترسم البيانات العامة وتنفذها وتكون مسؤولة عن كافة أعمالها أمام البرلمان، حتى ذهب قول أحد الفقهاء وفي وصف النظام البرلماني ب(حكومة الوزراء)² وذلك نظرا لدورها المحوري الفعال والمؤثر في النظام السياسي، وتسمى مسؤولية الوزراء أمام البرلمان بالمسؤولية الوزارية وهي أحد ركائز هذا النظام وتكون هذه المسؤولية تضامنية أي تتعلق بالوزارة كاملة أو فردية تتعلق بوزير واحد أي أن الوزير يتحمل المسؤولية بمفرده إن أخطأ وتضامنية أن تضامنت معه بقية الوزارة بالاستقالة الجماعية، تتكون الوزارة من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء يجري عرف في النظام البرلماني بأن تشكل الوزارة من الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية وفي حالة عدم وجود حزب فائز بالأغلبية يتم تشكيل حكومة ائتلاف.

¹ المرجع نفسه، ص. 79.

² المرجع نفسه، ص. 80.

2- التعاون والتوازن ما بين السلطتين الشرعيتين والتنفيذية.

• **مظاهر التعاون:** نجد عدة أوجه للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ تمنح الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني حق اقتراح مشاريع القوانين للسلطة التنفيذية¹ ومن ناحية العملية تعد معظم مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية كونها المسؤولة عن إدارة شؤون الدولة وهي أكثر معرفة ودراية بميادين وبيئات السياسات العامة وما تتطلبه، لذلك من مظاهر التعاون بين السلطتين الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة حيث يحضر عضو الوزارة جلسات البرلمان بحكم عضويته فيه منهم يشاركون في المناقشات التي تجري في المجلس دفاعاً عن سياسات الحكومة كما أن لهم حق التصويت بخصوص المشاريع التي تطرح على البرلمان.

• **مظاهر التوازن:** في النظام البرلماني يحق لكل سلطة اتخاذ إجراءات دستورية تتمكن بموجبها من الحد من طغيان السلطات الأخرى بالقدر الذي يحقق التوازن من مظاهر التوازن كذلك الرقابة المتبادلة أي من حق كل السلطة تنبيه السلطة الأخرى في حالة تجاوز اختصاصاتها فالسلطة التشريعية لها حق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الاستجواب والتحقيق البرلماني والمسؤولية الوزارية أي سحب الثقة الفردية والجماعية، كما يحق للحكومة حل البرلمان قبل انتهاء عهده حيث يترتب على ذلك إجراء انتخابات لاختيار برلمان جديد وللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد بعد الانتخابات النيابية لتشكيل المجلس الوزاري.

النظام السياسي البريطاني:

إن النظام السياسي البرلماني في بريطانيا نشأ وتطور عبر مراحل تاريخية يصعب تفصيلها في هذا المقام إلا أن القواعد الدستورية التي تنظم العلاقة بين مؤسسات وهيئات الحكم أغلبها تعتبر قواعد عرفية مع وجود نصوص دستورية مدونة والتي أسست عديد القواعد ساهمت في بناء هذا النظام منها العهد الأعظم الصادر سنة 1215 وقانون الحقوق سنة 1689، قانون تعارف العرش 1701 وقانون البرلمان 1911.²

¹ المرجع نفسه، ص. 81.

² قابريال الموند، مرجع سابق، ص. 230.

هيئات النظام البريطاني.

1- **الملك**: تؤول إليه سلطة العرش وفق مبدأ الوراثة بغض النظر إن كان الوارث ذكر أم أنثى وهو يملك ولا يحكم ولا يباشر أي سلطة فعلية وأصبح دوره شرفيا فقط حيث انتقلت السلطة التنفيذية التي كان يتمتع بها إلى الوزارة والتشريع إلى مجلس، وذات الملك مصونة ومع ذلك ما زال الملك (الملكة حاليا) يحتفظ بعده اختصاصات منها.

- المصادقة على القوانين التي يصدرها مجلس العموم.
- تكليف زعيم الحزب الفائز بالأغلبية في مجلس العموم بتشكيل الحكومة والمصادقة. عليها وعلى سحب الثقة منها من قبل البرلمان.
- الموافقة على طلب رئيس الحكومة بحل مجلس العموم.
- افتتاح دورات مجلس العموم ودعوته للانعقاد.
- إلقاء خطاب العرش المعد من قبل الحكومة.

2- **السلطة التشريعية (البرلمان)**: يتكون البرلمان البريطاني من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم إلا أن مجلس اللوردات أصبح مجلسا استشاريا ومجلس العموم هو الذي يمارس السلطة الفعلية سواء أكانت رقابية أو تشريعية.

أ. **مجلس اللوردات**: يتكون هذا المجلس من النبلاء ومن أقارب الملك ويتولون مناصهم بالوراثة ويعين (09) منهم لتشكيل محكمة الاستئناف الكبيرة للمملكة، إضافة إلى كبار رجال الدين من الكنيسة الرسمية وتعيين عدد من الأشخاص مدى الحياة من الذين قدموا خدمات جليلة للمملكة تكريما لهم لجهودهم حيث يتجاوز عدد مجلس اللوردات 100 عضو لكن لا يحضر اجتماعه سوى (40-50) عضوا فقط يتناقشون مشاريع القوانين لكنهم لا يملكون حق التصويت عليها¹.

ب. **مجلس العموم**: عدد الأعضاء 635 عضوا ينتخبون مباشرة من الشعب لمدة 5 سنوات بعدما كانت (07) حتى عام 1911.

ج. ويتبع النظام الانتخابي في بريطانيا نظام الأغلبية النسبية ويملك مجلس العموم صلاحيات واسعة كالتشريع وإقرار الموازنة والتصويت على منح الثقة للحكومة ويمارس الرقابة السياسية على أعمالها إلى حد سحب الثقة عنها وإسقاطها.

¹ أحمد شكر الصبيحي ومعتز إسماعيل الصبيحي، مرجع سابق، ص. 136.

د. الوزارة (الحكومة): وهي السلطة التي تحوز على كل الاختصاصات السياسية الحقيقية، وتعد الوزارة هي الأساس في النظام البريطاني ويرأسها رئيس الوزراء وهناك ثلاثة أسباب تبين أهمية هذه المؤسسة السياسية ذات السلطة الفعلية.

- هي التي تمارس كل السلطات الملكية التنفيذية.
- تمثل حزب الأغلبية البرلمانية.
- تستمد شرعيتها السياسية من الانتخابات البرلمانية يرأسها رئيس الوزراء الذي يختار أعضاء مجلس حكومته وهم الوزراء البالغ عددهم من (15-20) وزيرا على أن يكون ثلاثة منهم من مجلس اللوردات هذا المجلس هو الذي يقرر السياسات العامة والوزراء يلزمون بالقرارات الصادرة عن هذا المجلس وهم مسؤولون أمام مجلس العموم عن أعمال الحكومة كما أن على عاتق رئيس الوزراء عبئ كبير من ناحية رسم السياسات العامة وعمل مسؤولية القرارات العامة باعتباره زعيم حزب الأغلبية البرلمانية وخير دليل على ذلك هو إدارة تشرشل لشؤون البلاد في أثناء الحرب العالمية النافية.

المطلب الثاني: النظام الرئاسي.

هذا النموذج من الأنظمة السياسية معمول به أساس في الولايات المتحدة الأمريكية منذ صدور دستورها سنة 1787 والذي تعرض لعدة تعديلات قصد جعله أكثر ملائمة وواقعية، مميزات هذا النظام أنه يعمل على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الشبه تام ويقوم ذلك على وحدة رئاسة السلطة التنفيذية وحصر اجزاءها اصولا وفروعا في شخص رئيس الجمهورية الذي يتمتع بصلاحيات واسعة ضخمة أعطته قوة ونفوذا وتمكنا من إدارة شؤون حكم الدولة بنفسه.

ولقد حدد الفقه الدستوري الأركان الرئيسة للنظام الرئاسي¹ من خلال دراستهم واستقراءهم لدستور الولايات المتحدة الأمريكية وخلص إلى ما يلي:

- 1- الفصل الشديد بين السلطات.
- 2- حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب كما أن النظام الرئاسي يتميز بخصائص عديدة غيره عن النظم السياسية المقارنة الأخرى أهمها.

¹ نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية (عمان: دار الثقافة، 2011) ص.325.

- 1- النظام الرئاسي لا يطبق إلا في النظم الجمهورية كون الأساس في النظام هو عملية انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب على خلاف النظم البرلمانية التي قد تكون ملكية أو جمهورية.
- 2- رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة يتولى بنفسه رئاسة المؤسسة التنفيذية التي تقتصر عليه وعلى وزراءه فقط أي عدم وجود رئيس وزراء ومجلس وزراء وهم مسؤولين أما بعد قسط ليس أمام البرلمان¹.
- 3- الفصل شبه التام بين المؤسسات حيث تحارس السلطة التنفيذية مهامها واختصاصاتها بصورة مستقلة عن السلطة التشريعية، كما أن الأخيرة مستقلة من ناحية التأثير عن السلطة التنفيذية كما لا يحق للوزراء أن يكونوا أعضاء في السلطة التشريعية ولا التحدث فيها بصفتهم وزراء والسلطان منتخبان من الشعب بصفة منفصلة بحيث لا يمكن لأحدهما عزل وحل الاخرى.

وقد نصت بعض دساتير الأنظمة السياسية الرئاسية على بعض الحقوق التشريعية للهيئة التنفيذية خاصة في مجال صنع القرار وهي حق الاقتراح وحق الاعتراض أول التصديق وحق الاصدار (م، ف7) من الدستور الأمريكي خاصة في الحالات التالية:

- أ- إذا كان البرلمان معطلا لسبب أو لآخر يحق لرئيس السلطة التنفيذية تولي مهمة التشريع.
- ب- خلال فترة راحة الهيئة التشريعية وعند حدوث أمر طارئ لا يمكن مجابته إلا بقانون عندها يخول لرئيس السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم لها قوة القانون².
- ت- التشريع بتفويض من البرلمان (مثلا في حالات الطوارئ أو إصدار قرارات في أوقات الأزمات).
- ث- يجب أن تعرض المراسيم على البرلمان ليبيدي رأيه فيها كي تعد قوانين عند إقرارها وباطلة وتلغي عند رفضها، أن الرئيس في النظام الرئاسي يتمتع بقوة وهيبة اتجاه الهيئات الأخرى كونه منتخبا من الشعب أما عضو البرلمان فهو منتخب من دائرته أو منطقته الانتخابية محدودة العدد من المواطنين.

¹ أحمد شكر الصبيحي ومعتز إسماعيل الصبيحي، مرجع سابق، ص. 82.

² المرجع نفسه، ص. 84.

النظام السياسي الأمريكي:

بعد النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية المثل والنموذج للنظام الرئاسي وذلك نظرا إلى النصوص الدستورية التي يستند إليها هذا النظام والصادر سنة 1778 ووضع حيز التنفيذ في الأول من ديسمبر سنة 1789¹ والذي يركز على ثلاث مسارات أساسية وهي:

أولا: الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مراعاة التوازن والمساواة بين هاتين السلطتين والعمل المقصود هو (حق الحل والتأجيل واقتراح القوانين) والمساواة والتوازن المقصود بها أنه لا تستطيع أي منهما السيطرة على الأخرى.

ثانيا: أحادية السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الرئيس² فالرئيس الأمريكي يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة أي هو الراسم لخطوط السياسة العامة الحكومية والقائم الفعلي على إدارة شؤون الحكم وقوته نابعة من طريقة انتخابه أي أنه يمثل إرادة الشعب لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد عهده أخرى فقط.

ثالثا: يتمتع مجلس الشيوخ بقوة دستورية أكثر مما عند النواب.

• تنظيم السلطات العامة في النظام السياسي الأمريكي:

1- **المؤسسة التشريعية:** يسمى البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية الكونغرس ويتكون من مجلسين مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

***مجلس النواب:** يضم 437 عضوا منتخبين لسننتين فقط حيث كل عضو يمثل 500 ألف نسمة يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل الشعب وهي أقصر مدة نيابة في العالم.

***مجلس الشيوخ:** ينتخب مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات يجدد ثلثهم كل سنتين ولكل ولاية من الخمسين منتخبين اثنين يرأس مجلس الشيوخ نائب رئيس الجمهورية، كما يجب أن لا يقل عمر عضو المجلس عن 30 سنة وحاصل على الجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات على الأقل وأن يكون مقيما بالولايات التي ترشح عنها³، ويمارس مجلس الشيوخ ومجلس النواب نفس الوظيفة التشريعية على قدم المساواة إلا ما يتعلق بالضرائب حيث أنيط حق الاقتراح فيه لمجلس النواب فقط ويتولى المجلسان تشريع القوانين وإقرار الموازنة

¹ أحمد شكر الصبيحي ومعتز إسماعيل الصبيحي، مرجع سابق، ص. 85.

² حسين سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا (القاهرة: دار النهضة العربية، 1977) ص. 11.

³ المرجع نفسه، ص. 11.

الاتحادية وتعديل الدستور الاتحادي ومحاكمة الموظفين الاتحاديين بمن فيهم الرئيس في حالة الخيانة العظمى، يتقرد رئيس الجمهورية مع مجلس الشيوخ في تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة والموافقة على المعاهدات وقد حددت الفقرة الثامنة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية على الصلاحيات الدستورية التشريعية للكونغرس¹.

وللنواب والشيوخ مخصصات مالية ضخمة ونفقات معفاة من الضرائب ويملك أعضاء الكونغرس مكاتب ومعدات وأثاث وأدوات مكتبية ووسائل مواصلات والاتصالات وتحت تصرفهم عدد كبير من الموظفين الذين يقومون بصياغة القوانين وجمع المعلومات والاتصال بالدوائر الانتخابية والرد على الرسائل والعمل على تحقيق مطالب الناخبين.

كما أنشئت إدارة سنة 1914²، اسمها (إدارة التشريع) وهي تابعة للكونغرس مهمتها إعداد وترتيب المقترحات أبجدياً وتوزيعها على أعضاء الكونغرس في كل دورة، كما أنشئت سنة 1921 هيئة خاصة وظيفتها مراجعة حسابات الإدارة العامة ومد الأعضاء بكل المعلومات ومستندات الصرف لقد سهلت هذه الهيئة المكونة من مهندسين واقتصاديين وأخصائيين في الإدارة العامة من مهمة الكونغرس الرقابية المالية على عمل الحكومة تخول السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى رئيس الجمهورية وهو نفس الوقت رئيس الحكومة وذلك حسب المادة الثامنة من الدستور الأمريكي وهو ما يميز النظام الأمريكي على الأنظمة الأخرى لذلك سمي بالنظام الرئاسي ويساعد الرئيس عدد من الوزراء ويتم تعيينهم من قبله بالتشاور مع مجلس الشيوخ وهم مسؤولون أمامه فقط ويتمتع رئيس الجمهورية بعدة صلاحيات منها:

- رسم السياسة العامة للحكومة.
- يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم كما يعين السفراء وكبار موظفين الدولة وقضاة المحكمة العليا.
- مسؤول هو عن تخطيط وتنفيذ السياستين الداخلية والخارجية.
- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وله حق إعلان الحرب وعقد المعاهدات بالتشاور مع مجلس الشيوخ.
- له حق المصادقة والاعتراض على القوانين التي تقدم له من الكونغرس.
- له حق منح العفو العام والخاص.

¹ المرجع نفسه، ص. 14.

² المرجع نفسه، ص. 16.

1- انتخاب الرئيس ونائبه.

ينتخب الرئيس لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة ثانية وأخيرة مباشرة من الشعب يفوز بالرئاسة من حاز على الأغلبية المطلقة للأصوات وفي حالة عدم وجود أغلبية يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين الثلاثة الذين حصلوا على أكثر عدد من الأصوات كما يقوم المجلس بانتخاب نائب الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثر عدد من الأصوات¹.

• **تنظيم الرئاسة:** تضم الرئاسة مجموعة من الهيئات والأجهزة التي تساعد الرئيس على أداء مهامه منها.

1- الوزارة: والتي تضم عدد من الوزراء يطلق عليهم السكريترين الذين يعينهم الرئيس وغالبا ما يكونون فنيين ذوي خبرة في مجال عملهم.

2- المكتب التنفيذي للرئيس ظهر هذا المكتب منذ 1939 في عهد فرانكلين روزفلت مكون من (6) أعضاء يساعدهم عدد كبير من الإداريين والموظفين ولهذا المكتب عدة مهام منها:

• إعلام الرئيس بكل أمور الدولة.

• مساعدة الرئيس على إدارة المشكلات الآتية وحلها.

• تقديم المعلومات اللازمة.

• المحافظة على وقت الرئيس.

• التأكد من عملية تنفيذ السياسات وإبلاغ الرئيس بذلك.

3- إدارة الأمن الداخلي: والتي أنشئت سنة 1947 مهمها إبداء النصح للرئيس في المسائل الداخلية والخارجية والحزبية تشكل من رئيس الجمهورية ونائبة ووزارة الدفاع الوطني.

4- مجلس الاستشاريين الاقتصاديين: يتكون من (3) من كبار الاقتصاديين يعاونهم 30 موظفا مهمتهم البت في الأمور الاقتصادية وتحقيق النماء والرفاه ومعالجة البطالة ويثق الرئيس في هذه اللجنة ويوصفون في الأوساط الإعلامية بـ(العقل الموثوق به).

5- مكتب الدفاع الوطني: أسسه الرئيس أزنهور سنة 1953 يشرف عليه الرئيس ويعاونه 300 عضو.

¹المرجع نفسه، ص. ص. 14، 15.

2- السلطة القضائية.

نصت المادة الأولى من الفقرة الثالثة في الدستور الأمريكي على (أن تودع السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية في محكمة عليا وفي محاكم تقل عنها مرتبة قد يأمر الكونغرس من وقت لآخر بإنشائها)¹.

بناء على ما سبق ذكره يتضح أن المحكمة العليا هي في قمة البناء القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية والذي يشكل من المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف ومحاكم المقاطعات (المحاكم الابتدائية) والمحاكم الخاصة.

تتألف المحكمة العليا من ثمانية (8) أعضاء يعينهم الرئيس بعد موافقة مجلس الشيوخ يتولون مهمة الفصل في المنازعات المتعلقة بالدستور والقوانين الاتحادية وكذا المعاهدات المبرمة والمنازعات التي تكون بين المواطنين والولايات كما أنها تملك حق الرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن الولايات إضافة إلى مراقبة المؤسسات المحلية في الولايات أي الحكومات المحلية.

المطلب الثالث: نظام الجمعية النيابية (النظام المجلسي).

نظام الجمعية هو أحد الأنظمة السياسية أين يدمج فيها السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية في مجلس واحد منتخب دون وجود سلطة تنفيذية مستقلة بذاتها بل تكون هذه السلطة عبارة عن لجنة تعيين من قبل المجلس التشريعي المنتخب من بين أعضائه حيث يقوم هذا النظام على عدم المساواة بين السلطات أمام السلطة التشريعية التي تسيطر على جميع أركان الحكم حيث ينطلق فلسفة هذا النظام من كون السلطة التشريعية تمثل التعبير عن إرادة الأمة في كافة المجالات.

ونظرا لكون السلطة التشريعية لا تستطيع القيام بكافة نشاطات الدولة بمفردها فإنها تلجأ إلى اختيار هيئتين منفصلتين توكل لهما مهمة التنفيذ والقضاء وتحفظ لنفسها بمهمة التشريع وتكون السلطتان تابعتان لها من ناحية الأشراف والمسؤولية ويعتبر هذا الإجراء تجسيدا لنظرية الإرادة العامة أو السيادة الشعبية التي نادى بها (روسو)² ويتمتع نظام الجمعية بالخصائص التالية:

1- تركيز السلطة في يد البرلمان

¹ المرجع نفسه، ص 17.

² أحمد شكر الصبيحي ومعتز إسماعيل الصبيحي، مرجع سابق، ص 85.

2- تبعية السلطة القضائية والتنفيذية للبرلمان

3- الجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

4- مسؤولية السلطة التنفيذية أمام الجمعية النيابية تكون مسؤولية جماعة الأمر الذي يمنع الفردية، كما أنها لا تستطيع حل البرلمان كونها نابعة منه وجرى تطبيق هذا النظام في الاتحاد السوفييتي منذ صدور الدستور سنة 1848 والمعدل سنة 1874 وحتى بعد صدور دستور سنة 1998.

المبحث الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة المختلفة.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

إن النظم السياسية المعاصرة خاصة الديمقراطية منها تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات بمعنى تقسيم¹ سلطات الحكومة الدستورية بين الفروع التشريعية والتنفيذية والقضائية أي عدم تركيز وظائف الدولة الثلاثة التنفيذية والقضائية والتشريعية في يد واحدة بل توزيعها على هيئات متخصصة توافق طبيعة تلك الهيئات ولا يعني الفصل الاستقلال التام لأنه لا بد من وجود تعاون متبادل بين كل السلطات حتى يمكن تطبيق السياسات العامة وتؤدي بذلك أدوارها واهدافها.

لقد تناول أرسطو في كتاباته الكلام على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا المصطلح ارتبط باسم (مونسكيو) في كتابه "روح القوانين" متسائلا عن شكل النظام الذي يؤمن الحرية بأحسن صورة وأفضلها قصد حماية المحكومين من استبداد الحكام والحكومات المطلقة التي كانت تركز كل السلطات في يدها منذ ذلك الحين أصبح هذا المبدأ أساسا ودليلا على تطور الدساتير للأمر الحرة الديمقراطية ويمكن ذكر الأهداف والمبررات التي أدت بالأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في ما يلي:²

أ. الحد من الاستبداد السلطوي.

يسهم مبدأ الفصل بين السلطات في الحد من الاستبداد السلطوي الفردي والجماعي (هيئة)، وحماية الحقوق والحرريات الفردية على حد قول أحد المفكرين الإنجليز إن (السلطة المطلقة مفسدة مطلقة) ويقول

¹ قابريال المونذ وجي بنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، تر: هشام عبد الله (عمان: الدار الأهلية للنشر، 1998) ص. 957.

² ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص. 252.

آخر (أن السلطة نشوة تعبت بالرؤوس) وكلما كان تركيز السلطة في يدي هيئة واحد أدى ذلك دون شك إلى الاستبداد.

ب. تحقيق الشرعية.

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ يؤدي إلى تحقيق شرعية الدولة والنظام السياسي القائم ويعد من جهة أخرى وسيلة فعالة لضمان احترام القوانين وحسن تطبيقها.

ج. تقسيم العمل وزيادة الفعالية.

يعد تمسك كل سلطة بمهامها الموكلة إليها دستوريا وتقسيم الوظائف استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات من الأسباب المؤدية إلى إجادة كل سلطة لعملها وإتقانه نتيجة الالتزام والتخصص.

د. استغلال السلطات وجعلها متساوية ومتكاملة ومتوازنة.

وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات بالقدر الذي يضمن عدم انتدفاع وتجراً إحدى تلك السلطات واستبدادها أو تجاوز اختصاصاتها فتوقفها سلطة أخرى وتردها عند حدود اختصاصها.

عموما فإن خلاصة ما كان يصبوا مونسكيو إليه بمبدأ الفصل بين السلطات هو ذلك الفصل القائم على وجود تعاون ورقابة بينها والفصل في الحقيقة هو نسبي من منظوره الواقعي العملي ودرجة الفصل هي التي أدت إلى تصنيف النظم السياسية كما يلي:¹

- إذا كانت العلاقة قائمة على أساس المساواة والتعاون فسمي النظام في هذه الحالة برلماني
- أما إذا كان الفصل بين السلطات حادا قائما على رجحان كفة السلطة التنفيذية فسمي النظام رئاسيا
- أما إذا كانت السلطات مجمعة بيد الجمعية النيابية مع تفويض لبعض أعضائها بمهام تنفيذية فنحن أمام نظام الجمعية النيابية.

وفي واقع الأمر وخاصة في ظل التحولات والمستجدات التي تفرض منطقتها الأمر الذي جعل معيار مبدأ الفصل بين السلطات ودرجة ذلك الفصل لم تعد كافية وحدها لتصنيف النظم السياسية تصنيفا

¹ المرجع نفسه، ص. 253.

دقيقا لذلك استوجب الواقع معايير أخرى مساعدة على معرفة طبيعة النظام في الدولة ويمكن إجمال هذه المعايير فيما يلي:¹

- 1- ثنائية أو أحادية السلطة التنفيذية.
- 2- المساءلة السياسية.
- 3- إمكانية الحل وسحب الثقة.
- 4- مدى تعاون أو استقلال السلطة التنفيذية عن التشريعية.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني.

يصف بعض فقهاء القانون الدستوري العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني بالفصل المرن أو المخفف للسلطات أو بتعاون السلطات وهو إقرار بوجود تعاون بين السلطتين لا مكانية تحقيق الرقابة المتبادلة المنشودة فهناك شبه توازي وتساوي في القوة والاختصاص والجدير بالذكر أنه ليس كل نظام سياسي يوجد به برلمان هو بالضرورة نظام برلماني وإن كان يملك سلطات قوية فعلية يمارسها اتجاه الحكومة ما إن كان يملك بعض الخصائص أهمها:

1. ثنائية السلطة التنفيذية

أي تتكون السلطة التنفيذية من هئتين متميزتين هما رئيس الدولة الغير مسؤول سياسيا (ملكا أو رئيسا منتخبا)، ووزارة برئيس منتخب مسؤول سياسيا وفي هذه الحالة تكون المسؤولية حيثما تكون السلطة.

2. المسؤولية السياسية بين الحكومة والبرلمان

استنادا إلى الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني مما يوحي بوجود تعاون وتوازي بين البرلمان والسلطة التنفيذية، الأمر الذي يعني قيام علاقة متبادلة بينهما.

أ. تأثير الحكومة على البرلمان².

¹ حسينة شرون وعبد الحليم بن مشري، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، (جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع)، ع 4، (دس،ن)، ص.199.

² ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص.258.

• إن رئيس الدولة وعن طريق الوزارة يقوم بالدعوة لإجراء الانتخابات أي أن الحكومة هي التي تقوم بالأعمال الخاصة بتكوين البرلمان¹ والأعداد لعملية الانتخاب ودعوة البرلمان للانعقاد أو تأجيل الدعوة، وفض دورات هذا الانعقاد.

كما أن الحكومة تقوم بتحديد موعد الانتخابات وتحديد الجداول الانتخابية والاشراف على العملية الانتخابية والرقابة عليها إلى غاية إعلان النتائج.

• تساهم مع البرلمان في بعض الوظائف التشريعية مثل حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها، كما يسمح النظام البرلماني للوزراء بالجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان.

• السلطة التنفيذية تملك حق حل المجلس النيابي مقابل المسؤولية الوزارية الذيت السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية وحق حل البرلمان هو اخطر سلاح تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان.

ب. تأثير البرلمان على الحكومة².

• توجيه السؤال بالاستفسار عن أي مسألة معينة تخص الوزير والحكومة وهي علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول، وللسائل وحده حق التعقيب على رد الحكومة.

• بإمكانها تشكيل لجان تحقيق فيما ينسب إلى السلطة التنفيذية من تقصير بخصوص أمور ممارسة السلطة والإدارة، ويكون ذلك عن طريق لجان خاصة دائمة أو مؤقتة وذلك قصد الكشف عن الفساد أو فحص ما نسب للوزير تمهيد التهامه، والعرف في بريطانيا جرى على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء من البرلمان بالنسبة للمسائل الخطيرة.

إن أخطر حق يملكه البرلمان ضد الحكومة هو الاستجواب الذي يحمل في طياته الاتهام للحكومة أو ل أحد وزرائها والتجريح في سياساتها والخطر يكمن فيها يعقب هذا الاتهام أحيانا من سحب الثقة في أحد الوزراء وكل الحكومة تمهيدا لإقالتها والمعبر عنه بالمسؤولية السياسية للحكومة وهو العنصر الذي يميز النظام البرلماني ولو تخلفت باقي العناصر³.

¹ نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص.380.

² صالح منشوري، "العلاقة بين السلطين التنفيذية بالتشريعية في الأنظمة النيابية"، مجلة الفكر، ع.4، (جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، ص.174.

³ موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، تر: جورج سعد(بيروت: المؤسسة والجامعة للدراسات النشر والتوزيع، ط1، 1992) ص.127.

• مظاهر الاستقلال بين السلطات في النظام البرلماني البريطاني:

إذا كانت سمة التعاون بين السلطتين التشريعتين والتنفيذية في النظام البرلماني هي الأصل فإن الواقع العملي أدى إلى بعض التحولات حيث أن النظام الانتخابي في بريطانيا يقوم على أساس دورة الانتخاب الفردي من خلال دوره واحده بالأغلبية، وكما أن رئيس الوزراء مختار من الأغلبية البرلمانية الأمر الذي يمكنه من تمرير سياسته عبر البرلمان دون معارضة ومع محافظة وزراءه على عضويتهم في البرلمان وحق التصويت مما يكسب رئيس الوزراء قوة شبيهه بقوة الرئيس في النظام الرئاسي.

المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي.

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي وازداد رسوخا منذ صدور الدستور سنة 1789م ور الذي تعرض للتعديل (26) مرة خلال قرنين ولطالما اعتبر الفصل البين الواضح بين السلطات هو المعيار الهام في تمييز النظام الرئاسي عن النظام البرلماني لقد تبنى واضعوا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مبدأ الفصل بين السلطات الذي أظهره مونتسكيو على أنه فصلا تاما من أجل حماية الحقوق الفردية ومنعا للاستبداد، فجاءت صياغة الدستور على أساس هذا الفهم لضمان استقلال السلطات عن بعضها استقلالا تاما دون تدخل أو ترابط¹.

مع قيام استثناءات تحكمها نظرية الرقابة والتوازن check and balance التي تحد من الاستبداد والتعسف بين السلطات بحيث تستطيع كل سلطة لجم جماح السلطة الأخرى.

أولا: مظاهر الفصل التام (استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية).

- الوزير لا يكون عضوا برلمانيا وإن كان كذلك لزم عليه التنازل عن عضوية البرلمان.
- لا تطلب ثقة البرلمان في الوزارة.
- لا يحق للبرلمان مساءلة الوزراء ولا حتى مساءلة الرئيس ولا مراقبته.
- الوزارة لا يحضرون جلسات البرلمان بصفتهم وزراء.
- الوزراء لا يسألون إلا أمام رئيس الدولة.

¹ نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص.369.

نطاق ممارسة الكونغرس لاختصاصاته التشريعية:

حدد الدستور الأمريكي الاختصاصات التي يمكن للكونغرس أن يضع لها قوانين فدرالية في حصرها في 18 (ثمانية عشرة) بندا في الفقرة الثامنة من المادة (الأولى) وهي:

- سلطة فرض الضرائب - سلطة اقتراض الأموال - سلطة تنظيم التجارة (الداخلية والخارجية) - سلطة وضع قوانين الجنسية والافلاس - سلطة سك النقود - سلطة إنشاء المكاتب البريدية وتنظيم الطرق - سلطة سن قوانين العقوبات - سلطة إصدار التشريعات لحماية حقوق الملكية الأدبية والفكرية للمؤلفين والمخترعين - سلطة إنشاء المحاكم ذات الدرجات - سلطة تحديد وتوصيف أعمال القرصة - إعلان الحرب التفويض برد الاعتداءات - حشد وتدعيم الجيش - سلطة بناء الأسطول البحري - سلطة وضع القواعد للحكومة لإدارة وتنظيم القوات البرية - سلطة وضع قواعد استدعاء الميليشيا لتنفيذ قوانين الاتحاد - سلطة تنظيم وتدريب وتسليح الميليشيا لاستخدامها لخدمة الولايات المتحدة - وضع القوانين لمقاطعة كولومبيا.

- (وفقا لنص البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى فقد خول الدستور للكونغرس سلطة وضع جميع القوانين التي تكون ملائمة وضرورية للقيام بتنفيذ السلطات المشار إليها وجميع السلطات التي خولها الدستور لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية ولأي إدارة او موظف تابع لها)¹.

ثانيا: مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

لقد منح الدستور الأمريكي للكونغرس صلاحيات وسلطة وضع كافة التشريعات المالية بما في ذلك إعداد وإقرار قانون الموازنة العامة (Budget Act) ومارس الكونغرس هذه الصلاحية لمدة طويلة لكنها بدأت وأخذت بالتراجع شيئا فشيئا لصالح السلطة التنفيذية وحافظ الكونغرس على عملية الإقرار فقط وسبب ذلك يعود لكون عملية الموازنة عملية معقدة وتشكل التعبير الصادق لسياسة الدولة وبرامج أعمالها لمدة عام كامل والسلطة التنفيذية هي أقدر على تقدير الإيرادات المزمع تحصيلها والقادرة أيضا على تقدير النفقات العامة ثم يرفع هذا المشروع إلى البرلمان لمناقشة وإقراره، والدستور الأمريكي في البداية أخذ بعكس ذلك حيث منح صلاحية إقرار الميزانية العامة للكونغرس للسيطرة على أعمال الحكومة ومراقبتها

¹ محمد هلال الرفاعي، "تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، ع. 2، (2010) ص. 383.

من خلال لجنة الأساليب والوسائل في مجلس النواب ولجنتان في مجلس الشيوخ هما لجنة الإيرادات ولجنة النفقات امتدت هذه الصلاحية من عام 1779 إلى عام 1971 وتميزت هذه المرحلة بإعداد ميزانيات غير متناصفة ولا تتفق مع أولويات الإدارة وبرامجها التنفيذية لأن السلطة تكفي بوضع التقديرات اللازمة لتنفيذ برامجها مدة عام وترفعه إلى الكونغرس الذي يدرسها عبر لجانها المتخصصة بعدها أدرك فقهاء الدستور أن البرلمان لم يعد قادرا من الناحية الفنية على إدارة المعطيات الاقتصادية والمالية المتغيرة من حين إلى آخر وكان ذلك سنة 1921¹ بصدر قانون الميزانية والمحاسبة بتاريخ 23 أغسطس 1921م حيث بعد هذا التاريخ أصبح الرئيس مكلفا بإعداد مشروع الميزانية وتقديمه إلى الكونغرس وأنشئ على أساس هذا القانون مكتب الميزانية تابع للمكتب التنفيذي لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية.

ثالثا: الوظيفة التنفيذية للكونغرس الأمريكي

كما سبق وذكرنا أن السلطة التشريعية -الكونغرس- في الولايات المتحدة الأمريكية تكون من مجلسين هما مجلس النواب ذو الأربعمئة وخمسمئة وثلثون عضوا (435) يتم اختيارهم بالانتخاب لمدة سنتين ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات (50) بالتساوي بعضوين عن كل ولاية ينتخبون انتخابا مباشرا لمدة عضوية تقدر ب (06) سنوات بتجديد (3/1) أعضائه كل عامين.

ومن المهم ذكر أن مجلس الشيوخ مرجح في بعض الاختصاصات على مجلس النواب في النظام الأمريكي على خلاف أغلب الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين بالرغم من أنهما يشتركان في إقرار القوانين الاتحادية إلا أن مجلس الشيوخ ينفرد بعض الاختصاصات لوحده منها:

- الموافقة على اختيار كبار الموظفين الذين يختارهم الرئيس.
- الموافقة على المعاهدات الدولية التي يبرمها.
- وقد خول الدستور الكونغرس بعض الاختصاصات التنفيذية وذلك تطبيقا لفكرة التوازن وتبادل الرقابة التي تعد من المبادئ الأساسية للفكر السياسي الأمريكي وتتمثل هذه الحالات في².

¹ محمد هلال الرفاعي، مرجع سابق، ص. 589.

² كاظم علي الجنابي وعلي مجيد العكيلي "العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الأمريكي"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع. 13، (جوان 2016) ص. 30.

الحالة الأولى:

يتشارك الكونغرس مع الرئيس في بعض الشؤون التنفيذية كتعيين الوزراء والسفراء وقضاة المحكمة الفيدرالية العليا وبعض موظفي الدولة الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

الحالة الثانية:

تصديق مجلسي الشيوخ على ترشيحات الرئيس لتعيين كبار الموظفين الفيدراليين وذلك بغرض فرض نوع من الإشراف والرقابة عليه للحيلولة دون تعيين غير ذوي الكفاءة والخبرة ومحاربة المحاباة والمحسوبية، حيث يمر التعيين عبر مرحلتين هي الترشيح والتي تحمل بين طياتها الكثير من المساومات تبادل المصالح بين الرئيس والأعضاء الكونغرس ثم ثاني مرحلة التصديق التي تتم بالأغلبية المطلوبة وإلا تعاد قائمة الترشيحات إلى الرئيس ويعيد بدوره إعداد قائمة أخرى يجب أن تحظى بالقبول من طرف الكونغرس.

الحالة الثالثة:

جرى الدستور الأمريكي تطبيقاً لفكرة الضوابط والتوازنات على إشراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في بعض الشؤون الخارجية كنوع من الرقابة.

الحالة الرابعة:

تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أن الرئيس يرشح ثم يعين السفراء والوزراء المفوضين والقناصل بناءً على مشورة مجلس الشيوخ، إلا أن الرؤساء تحايلوا على رفض مجلس الشيوخ لترشيحاتهم عن طريق ما يعرف بالمبعوث السري الشخصي¹.

رابعاً: الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

العملية التشريعية هي عملية صنع القوانين أو عملية سن القوانين، وفي مختلف النظم السياسية تعبر عدة مراحل حتى تصبح سارية المفعول وفي الولايات المتحدة الأمريكية تمر عملية سن القوانين

¹ سعد العصفور "رئيس الولايات المتحدة الأمريكية" مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ع.3، 4، (1995) ص.443.

بثلاث مراحل وهي مرحلة اقتراح القانون ثم مرحلة مناقشة القانون، ثم مرحلة التصديق حيث تؤدي السلطة التنفيذية دورا في كل مرحلة¹.

أ. مرحلة اقتراح القوانين.

حتى في ظل الفصل التام بين السلطات فإن السلطة التنفيذية هي القائمة على التنفيذ اليومي للقوانين وإدارة المرافق العامة وهي مدركة إدراكا شاملا دقيقا لحاجيات المجتمع وتعرف جيدا مواطن قصور القوانين ومع ذلك يبقى حق اقتراح القوانين من اختصاص الكونغرس عبر لجانه المختصة، إلا أن هناك دور تشريعي غير مباشر تمارسه السلطة التنفيذية عبر اقتراح بعض القوانين وتقديمها للكونغرس لأنه لا توجد مادة في الدستور الأمريكي تحضر وتمنع السلطة التنفيذية من ممارسة هذا الحق².

والرئيس مكلف دستوريا بإحاطة الكونغرس بأحوال الاتحاد من حين إلى آخر وتبنيه بما يحتاجه المجتمع من تشريعات، كما يمكنه أن يقدم توصيات بالتدابير التي يعتدها ضرورية ومناسبة لكن الدستور سكت عن الكيفية التي يتم بها ذلك لكن العرف الدستوري الذي استقر عليه الحال في الولايات المتحدة أكمل النقص في هذا السكوت حيث مارس جميع الرؤساء هذا العمل عبر أسلوبيين الأول عبر توجيه خطاب أو رسالة سنوية إلى الكونغرس يتم من خلال اقتراح جملة من القوانين لتوجيه العملية التشريعية أو عن طريق إعداد مشاريع تعد في المكاتب التنفيذية ووضعها أمام الكونغرس عن طريق أحد الأعضاء المقربين من الرؤساء.

ب. مرحلة إقرار القوانين.

تأتي هذه المرحلة بعد دراسة مقترح المشروع من قبل اللجان المتخصصة في الكونغرس وحصوله على التوصيات الإيجابية ثم طرحه على لجنة القواعد في مجلس النواب قبل طرحه للنقاش والتصويت وإن لم يحظى بمواقفه المجلس يحال المشروع على لجنة المؤتمر³ التي تنشأ لهذا الغرض للوصول إلى حل وسط وتقريب وجهات النظر ثم بعدها يرسل المشروع إلى التصديق من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية.

¹ محمد هلال الرفاعي، مرجع سابق، ص. 592.

² سعيد السيد علي، "حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة"، رسالة دكتوراه غير منشورة (القاهرة: جامعة عين شمس، كلية الحقوق والعلوم السياسية. 1999)، ص. 322.

³ محمد هلال الرفاعي، مرجع سابق، ص. 597.

ج. مرحلة التصديق على القوانين.

للرئيس حق الموافقة والرفض للقوانين التي أقرها الكونغرس وكان المشرعين الأمريكيين تأثروا بما جاء به مونتسكيو من أن السلطة لا توقفها سلطة أخرى وتحد من جنوحها إذ منح الدستور السلطة التنفيذية سلطة الموافقة أو الرفض للقوانين الصادرة عن الكونغرس، لذلك جرى العرف الدستوري أن تساهم السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين التي تساهم في إنجاح السياسات العامة وتعمل على تسهيل عملية تنفيذها والابتعاد قدر الإمكان عن ظاهرة الانسداد بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ولا يكون ذلك إلا بإشراك السلطة التنفيذية في عملية إعداد القوانين ولاقتراحها.

الفصل الثاني

واقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني

المبحث الأول: المؤثرون في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني.

المطلب الأول: الأحزاب السياسية والسياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

المطلب الثاني: مراكز الفكر ودورها في صنع السياسة العامة.

المطلب الثالث: مقارنة السياسات الاجتماعية بين الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

المبحث الثاني: موقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين البريطاني والأمريكي.

المطلب الأول: عملية صنع القوانين في النظامين الأمريكي والبريطاني.

المطلب الثاني: واقع ممارسة السلطة التنفيذية للدور التشريعي في السياسة العامة في كلا النظامين.

المبحث الثالث: أثر التباينات الشديدة في وجهات النظر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء عملية صنع السياسة العامة.

المطلب الأول: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في عملية صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في عملية صنع السياسة العامة في بريطانيا.

المبحث الرابع: مقارنة دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة بين النظامين الأمريكي والبريطاني.

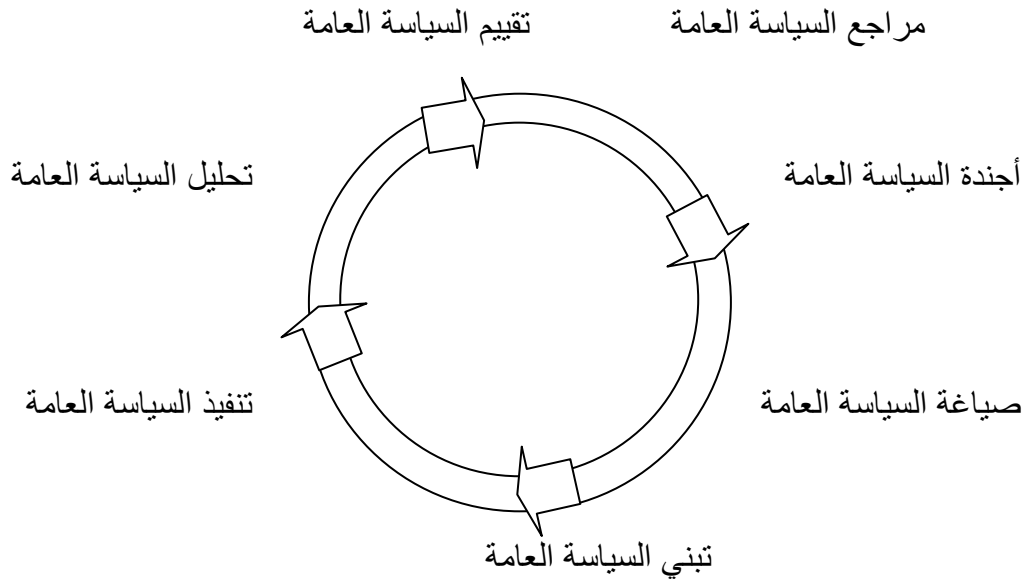
المطلب الأول: أوجه التشابه وأوجه الاختلاف لدور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة بين نظامين الأمريكي والبريطاني.

المطلب الثاني: مقارنة السياسات الاجتماعية بين الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

الفصل الثاني: واقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني.

تستمد السياسة العامة في الدول الديمقراطية قوانينها وأصولها من النظام السياسي القائم على احترام الدستور المحدد لصلاحيات السلطات حيث تتضمن عمليات السياسة العامة عدة مراحل وأنشطة تنتهي من حيث تبدأ كحلقة متصلة كما في الشكل (1) فهي عملية عقلانية تقوم بها الحكومة لتحقيق عدة أهداف، وهذه العملية مستمرة دون توقف وعمليات صنع السياسة العامة تعرف بدورها السياسة العامة policy cycle.

دور السياسة العامة¹



المصدر: عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، ص. 331.

شكل (1): يوضح دورة السياسة العامة

¹ عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص. 468.

المبحث الأول: المؤثرون في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني.

إن عملية صنع السياسة العامة خاصة في النظم الغربية الديمقراطية عملية ديناميكية تخضع لتأثير عدة تجاذبات وتفاعلات يملئها واقع الحياة السياسية التي تكرست عبر عدة قرون على احترام قواعد العمل السياسي، وقيام المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية بأدوارها المنوطة بها بغية تحقيق المصالح العامة والخاصة وانجاز الرفاه المجتمعي والبقاء أو المحافظة على مستويات التحديث، حيث استقرت الظروف في عدة بلدان غربية على اعتماد التعدد الحزبي كخيار للتعبير عن التناقضات العامة داخل المجتمع السياسي كصورة من صور إفساح المجال لجميع أطياف المجتمع للتعبير عن آرائهم وخياراتهم. في حين اختارت نظم أخرى كالنظام البرلماني البريطاني والرئاسي الأمريكي على اعتماد الثنائية الحزبية كنوع من أنواع التنافس السياسي الذي أدى إلى تجميع الأطراف المتنافسة حول حزبين كبيرين ينال أحدهما أغلبية الأصوات ويتولى بذلك مهمة الحكم والقيادة، ويبقى الحزب الآخر الخاسر يشارك بصورة جزئية في الحكم ممثلاً للمعارضة، وبهذا المعنى تبقى العملية السياسية قائمة على فكرة التناوب (alternance).

كما سوف يتناول هذا المبحث المسألة بنوع من التفصيل إضافة إلى دور الفواعل الأخرى في بناء السياسة العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وعلاقة هذه الفواعل بالسلطة التنفيذية قبل وأثناء وبعد عملية صياغة السياسات العامة.

المطلب الأول: الأحزاب السياسية والسياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

الفرع الأول: الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية ودورها في السياسة العامة.

النظام الانتخابي في الولايات المتحدة الأمريكية يكاد يكون نظاماً حزبياً ثنائياً أي يتكون من حزبين كبيرين يتنافسان مع بعضهما البعض في جميع الانتخابات، ويفوزان معاً بجميع الأصوات والمناصب.

أهم حزبين أمريكيين هما الحزب الجمهوري الذي تأسس سنة 1854م، والحزب الديمقراطي الذي تأسس 1828م، والذي جذوره منذ عام 1792م¹، كما توجد عدة أحزاب أخرى والتي تسمى بالحزب الثالث في نظام الثنائية الحزبية بالرغم من كونها صغيرة إلا أنها لها تأثير في بعض القضايا وبعض السياسات

¹ عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، (د، م، ن)، (د، د، ن)، 2011، ص. 324.

خاصة البيئية والاجتماعية مثل حزب الأحرار، وحزب الأمريكيين والأحزاب الاشتراكية الصغيرة (الحزب الاشتراكي المسيحي الأمريكي الذي تأسس 2006)، وحزب الخضر الذي تأسس عام 1996،¹ والحزب الدستوري الذي تأسس عام 1992... إلخ.

ومما يجدر ذكره أن أغلب أنصار الحزب الديمقراطي هم من الأقليات العرقية والنساء والمهاجرين وأساتذة الجامعات والطبقة المثقفة، حيث تتبلور فلسفة الحزب الديمقراطي انطلاقاً من معتقدات وتصورات هذه الطبقات التي تتادي بضرورة تدخل الحكومة بلعب دورها في تنمية المجتمع والمحافظة على صلابة الأسرة وقيمها وعدم تدخل الحكومة في مسائل الحريات العامة وترك المجال والمبادرة للقطاع الخاص بعدم فرض قيود تنظيمية عليه.

أما الحزب الجمهوري فأغلب أنصاره هم من السكان البيض الذين يشتركون في بعض الصفات مثل الثراء وكره الأجانب وبعض منهم غير نصرانيين، كما يدعوا أنصار الحزب الجمهوري إلى خفض الإنفاق الحكومي على البرامج والسياسات الاجتماعية كما يعادون أنصار البيئة بدعوى أن البيئة تجدد نفسها بنفسها كما يطالبون بخفض الضرائب، وفصل الكنيسة عن الدولة.

أما الأحزاب الصغيرة فعادة ما تقوم بتطوير أفكار مبتكرة إبداعية جديدة لكنها تعاني من نقص التمويل وقلة خبرة كوادرها، وضعف التأييد الشعبي لها مما يعرض أفكارها للسرقة من طرف الأحزاب الكبيرة التي تستعمل تلك الأفكار والمبادرات الجديدة في حملاتها الانتخابية كي تجلب بها أكبر عدد ممكن من الأنصار والمصوتين، وبذلك تشكل الأحزاب الصغيرة روافد فكرية للأحزاب الكبيرة.

من الأهمية بمكان ذكر أنه في أغلب النظم الديمقراطية البرلمانية أن الحزب الفائز بالأغلبية في الانتخابات البرلمانية يسيطر على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية آلياً، ورفض البرلمان لسياسات الحكومة أمر نادر حدوثه، وإن حدث يؤدي إلى حل البرلمان أو الحكومة حسب خصوصيات الدساتير ونادراً ما تتعارض الحكومات مع البرلمانات في النظم السياسية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن الفصل بين السلطات² وتباين الفترات والدوائر الانتخابية يجعل من الممكن كما يقول آلmond لاحد الأحزاب أن يفوز بالرئاسة، ويفوز الحزب الآخر بالسيطرة على

¹ المرجع نفسه، ص. 325.

² قابريال آلmond، جي. بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص. 993.

أحد مجلسي الكونغرس أو كلاهما، حتى أصبحت شبه قاعدة طبيعية عند أغلب الأمريكيين والسبب في ذلك أن رئيس السلطة التنفيذية وأعضاء مجلسي الكونغرس ينتخبون بشكل منفصل ولفترات مختلفة من قبل دوائر انتخابية متداخلة، والبناء الدستوري الأمريكي يتيح للناخب الأمريكي القيام بفعل شيء لا تتاحه الدساتير البرلمانية الأخرى وهو ما يسمى (تجزئة بطاقة الاقتراع/spilt-ticket)¹ أي التصويت لحزب في الانتخابات الرئاسية، والتصويت لمرشح حزب آخر في الانتخابات التشريعية وهذا ما يمكن الأحزاب من اقتسام السلطة.

وهذا ما يجعلنا نفهم أن الآباء المؤسسين للولايات المتحدة الأمريكية الذين بنوا الإطار الدستوري الذي صمم بالقدر الذي يجعل الحكومة القومية شديدة الفعالية ومتماسكة وقوية، لكن يجب ألا تشكل خطرا على حريات الناس وممتلكاتهم وحقوقهم الأساسية وأفضل طريقة لتحقيق ذلك هو تجزئة السلطة وتوزيعها في إطار مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: الثنائية الحزبية في بريطانيا ودورها في السياسة العامة:

سويت الخلافات السياسية المحلية كما يقول قابريال آلموند في إنجلترا خلال القرون الثلاثة الماضية دون استعمال العنف أو الحروب الأهلية وعلى المرء أن يسافر إلى إنجلترا لبحث عن أسرار استقرار الحكم النيابي هناك كما سافر اليكس دي توكفيل إلى أمريكا عام 1831م بحثا عن أسرار الديمقراطية.²

ويمكن تلخيص مدى استمرارية المؤسسات السياسية الإنجليزية في كلمة رئيس الوزراء البريطاني الأسبق كليمنت أتلي في كلمة ثناء وتقدير لونسون تشرشل الذي قاد الحكومة ائتلاف مكونة من جميع الأحزاب خلال الحرب العالمية الثانية (كان هناك طبقة من القرن السابع عشر وطبقة من القرن الثامن عشر وطبقة من القرن التاسع عشر وربما أيضا طبقة من القرن العشرين، ولن تعرف قط أي الطبقات هي الأعلى).³

والجدير بالذكر أنه في خلال هذه الفترات المتباعدة من التاريخ كان البرلمان ذات يوم داعم للسلطة الملكية ثم أصبح مقيدا لا عازلا للملوك ثم أصبح مؤسسة تصنع القانون واليوم أصبح البرلمان مجموعة الأعضاء المنتخبة تنبثق من الغالب في الانتخابات السلطة التنفيذية وقادت الحكومة.

¹ قابريال آلموند، جي. بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص. 994.

² المرجع نفسه، ص. 227.

³ المرجع نفسه، ص. 223.

لقد ساهم قانون الإصلاح لعام 1832 في تحرير الجماهير ومنحها حق التصويت للذكور بحلول عام 1885 الذين بلغوا سن الواحدة والعشرين وبدأت تتبلور وتتطور التنظيمات الحزبية وقبل إنتهاء القرن التاسع عشر أصبح لدى الإنجليز دوائر حكومية دستورية قادرة على القيام بكل شيء يدخل في إطار مهام الحكومة اتجاه الشعب.

أهم التشكيلات الحزبية التي ظهرت للوجود هو حزب العمال الذي تأسس عام 1900 لضمان تمثيل العمال اليدويين في البرلمان والذي شكل أول حكومة أقلية له عام 1924،¹ حيث تتمحور سياسات الحكومات العمالية حول الخدمات الصحية وتأمين المناجم والكهرباء والغاز والسكك الحديدية وصناعات الحديد والصلب وجعلها من أملاك الدولة لكن كلا الحزبين المحافظون والعمال يعملان على تحقيق أكبر قدر ممكن من الازدهار للشعب البريطاني، عبر الحكومات المتعاقبة، ولطالما كانت سياسات الحزب العمالي ذو التوجه الاجتماعي وفي أغلب المراحل التاريخية تتخذ ضمن إطار المؤتمر الحزبي، وهو عبارة عن تجمع سنوي كبير يضم أعضاء الحزب والمسؤولين الذين يتمتعون بسلطة التصويت على قرارات الحزب، ثم طور حزب العمال في ظل قيادة توني بليز عام 1997 نظاما عرف باسم (الشراكة في السلطة)،² منشئاً بذلك عدة مؤسسات أساسية لصنع السياسات العامة وغربلتها قبل أن تعرض في المؤتمر السنوي للحزب، ويجب أن يلقى الاقتراح في الأصوات المسجلة في المؤتمر على الأقل كشرط أساسي من شروط إدراجه في برنامج الحزب ويحدد دليل أنظمة حزب العمال ما هي البنى والسلطات المسؤولة عن صياغة السياسات ضمن الحزب وهي المنتدى الوطني للسياسات الذي يضم ست لجان وهي:

- بريطانيا في العالم.
- إنشاء مجتمعات محلية مستدامة.
- الجريمة، العدالة، المواطنة والمساواة.
- التعليم والمهارات.
- الصحة.
- الازدهار والعمل.
- واللجنة المشتركة للسياسات.

¹ قابريال آلوند، جي. بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص. 230.

² المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الأحزاب السياسية والسياسة العامة، (بيروت، د، د. ن 2012)، ص. 15.

أما حزب المحافظين الذي تعود جذوره إلى القرن السابع عشر حيث تعتبر بنية الحزب لا مركزية إلى حد كبير لأن جمعيات الحزب المحلية تسيطر على انتخاب قادة الحزب واختيار المرشحين المحليين ومجلس إدارة الحزب هي هيئة القيادة الوطنية وهو مسؤول عن جميع المسائل التنفيذية كذلك الأمر يملك حزب المحافظين منتدى السياسات الذي يتولى مهمة عملية التشاور والتواصل حول السياسات بين الأعضاء وقيادة الحزب وظهر ذلك جليا خاصة بعد عام 2010 أين أعلن قائد الحزب ورئيس الوزراء ديفيد كاميرون عن إحياء دور منتدى السياسات استعدادا لانتخابات 2015.¹

ويفرض النظام الأساسي للحزب على منتدى السياسات استشارة الغير بشأن السياسات، والاستعانة بآراء الخبراء حين تدعوا الحالة لذلك، وتقوم إدارة تشكل وتجدد سنويا بإدارة منتدى السياسات ورئيس هذا المجلس عادة ما يكون وزيرا في الحكومة أو في حكومة الظل، ولا يمكن أي أحد في المنتدى أكثر من ثلاث سنوات، ويحدد منتدى السياسات لائحة للمواضيع العامة التي يطلب ملاحظات بشأنها من المجموعات المحلية الخاصة بالسياسات.

وأهم هذه المواضيع ما يلي²:

- ازدياد نسبة الشيخوخة بين السكان.
- تحديات جديدة على صعيد الأمن.
- تغييرات جديدة في التكنولوجيا والابتكار.
- الضغوطات المتزايدة على الموارد الطبيعية.
- التحديات المنبثقة عن النظم الاقتصادية الناشئة.
- أسباب الفقر.
- ضمان معدلات توظيف أعلى.
- تأمين مساكن أرخص ثمنا.
- استئصال التفاوت في الدخل وفق الأطفال.
- حماية رأس المال الطبيعي.
- تخفيض معدل البيروقراطية المركزية.

¹ المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، مرجع سابق، ص. 20.

² المرجع نفسه، ص. 22.

حيث تناقش هذه المسائل على جميع المستويات للحزب وإرسال الأفكار المقترحة والأبحاث المتعلقة بالتحديات إلى مركزية الحزب وإلى الوزير المعني المنتسب إليه.

الفرع الثالث: مقارنة الثنائية الحزبية بين بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

إن عملية المقارنة بخصوص الثنائية الحزبية لكل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية سوف تركز على ثلاث مرتكزات مهمة وهي الثبات والمرونة والمركزية.

أولاً: ثبات الثنائية

رغم الاختلافات في الآراء والاتجاهات التي أحدثتها مجريات الحروب الأهلية في أمريكا إلا أن طبيعة الثنائية الحزبية بقيت قائمة في الولايات المتحدة الأمريكية واستقرت هذه الثنائية بوضوح في انتخابات 1828 حيث التف الديمقراطيون حول جاكسون Jackson والوطنيون الجمهوريون حول آدمز Adams وكلاي¹. Clay.

أما في بريطانيا ومع بداية القرن العشرين ومع انتشار المبادئ الاشتراكية ظهر حزب العمال لينافس حزبي المحافظين والأحرار إلى أن أستبعد الأخير عن قمة المنافسة وحل محله حزب العمال البريطاني ليشكل الثنائية الحزبية مع المحافظين دونما منازع ومن خلال المقارنة يمكن استنتاج أن الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية أتمت بالثبات وعدم التذبذب، أما مثيلتها في بريطانيا شابها بعض التذبذب في فترات زمنية متقطعة لكن دون أن تنزع عنها صفة الثنائية بصورة نهائية.

ثانياً: المركزية

الثنائية الحزبية من ناحية البناء العام وأسلوب العمل داخل وحدات الأحزاب السياسية الأمريكية والبريطانية تتسم بالاختلاف حيث تتميز الأحزاب البريطانية بشدة مركزيتها، الأمر الذي أكسبها قوة وسيطرة على الناخبين، بينما تتسم الأحزاب الأمريكية بعدم التماسك والتشبيث بالاستقلالية من خلال عدم ارتباط لجان الدوائر Precinct بلجان الولايات Counties، التي لا تتلقى التعليمات من اللجان

¹ نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 430.

القومية، حتى أصبح البعض يقول أنه من الصواب القول أنه يوجد خمسين حزبا ديمقراطيا وخمسين حزبا جمهوريا بدل الكلام عن حزب ديمقراطي أو جمهوري واحد.¹

ثالثاً: المرونة:

مما يعاب على الأحزاب الأمريكية هو افتقارها إلى أيديولوجية واضحة تقوم وتعمل من أجلها تساعد الناخبين على عملية اختيار وتحديد انتمائهم الحزبي الأمر الذي جعل الأحزاب تضم عدة أطراف متنافرة في أفكارها يجمعهم هدف واحد وهو احتلال الوظائف، والمراكز الإدارية والسياسية في الدولة وما وقع للرئيس الأمريكي دونالد ترامب، أكبر دليل الذي واجه معارضة شديدة من أعضاء حزبه في عدة قضايا خاصة في علاقته مع السعودية، وحرب اليمن و(قضية خاشقني) وقضية الجدار العازل مع المكسيك وغيرها، والنظام الحزبي الأمريكي يسمح لأعضاء الحزب من ممثلي الشعب، حق التصويت ضد المشاريع والقرارات التي يتقدم بها الحزب في بعض الأحيان.

أما في بريطانيا فالأمر يختلف أين يطغى الطابع الأيديولوجي مثلاً في برامج حزب العمال أين يظهر الطابع الاشتراكي ويقابله اتجاه ليبرالي رأسمالي بالنسبة للمحافظين ويفرض على أعضاء الأحزاب نظام صارم ودقيق، وإخلاص المنتمين لمبادئ الحزب أمر محسوم في أمره لذلك لا نجد المواطن الإنجليزي يتحول وينتقل من حزب إلى آخر، على عكس المواطن الأمريكي الذي قد يصوت في الانتخابات الرئاسية لحزب بينما يصوت في الانتخابات التشريعية لصالح حزب آخر.

المطلب الثاني: مراكز الفكر ودورها في صنع السياسة العامة.

تعريف مراكز التفكير:

مراكز التفكير هي عبارة عن مؤسسات وظيفتها تقديم التوصيات وهي في اللغة الإنجليزية تشير إلى شيء واحد وهو (Think.Tanks) كلمة (Think) تعني التفكير و(Tanks) تحمل أكثر من معنى.

• تعريف مؤسسة راند للأبحاث:

(هي تلك الجماعات أو المعاهد المنظمة بهدف إجراء بحوث مركزة ومكثفة، وهي تقدم الحلول والمقترحات للمشاكل بصورة عامة وخاصة في المجالات التكنولوجية والاجتماعية والسياسية

¹ المرجع نفسه، ص. 431.

والاستراتيجية، أو ما يتعلق بالتمسك¹ وتنشيط الأبحاث أن أول مركز للأبحاث ظهر في بريطانيا عام 1831م وهو المعهد الملكي للدراسات الدفاعية.

الفرع الأول: دور مراكز الفكر في صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية.

يوجد بالولايات المتحدة الأمريكية أكثر من ألفي² (2000) مؤسسة بحثية تعمل في مجال تحليل السياسات والمساهمة في تشكيل الرأي العام وخيارات السياسة العامة لدى صناع القرار ظهرت الموجة الأولى من مراكز البحث في بدايات القرن العشرين حيث ظهرت مؤسسة كارنيجي للسلام الدولي عام 1910م ومؤسسة هوفر الخاصة بالحرب والثورة والسلام عام 1919م، وغيرها من المؤسسات التي توضح العواقب المحتملة لخيارات صناع القرار في السياسات الخارجية، ثم ظهر جيل آخر من مراكز الأبحاث بعد الحرب العالمية الثانية نظرا لتزايد متطلبات حماية التفوق الاستراتيجي للولايات المتحدة الأمريكية ودورها في السياسات الدولية كقوة عظمى فظهر معهد RAND عام 1948م ومعهد كانوا عام 1977 ثم جاءت المؤسسات البحثية القائمة على أساس الميراث مثل مؤسسة كارتر (The Carter Center) ومركز نيكسون للسلام والحرية (Nixon Center for Peace and Freedom)³ هذه المراكز تجري بحوثا حول عدة قضايا ومواضيع السياسات العامة وتنتشر نتائجها على نطاق واسع عبر الجرائد والحوارات بوسائل الإعلام المختلفة وبصورة تنافسية مع مثيلاتها من المراكز البحثية.

ويمكن ذكر بعض أدوار مراكز الفكر في صناعة السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية كما يلي:

- ✓ إجراء البحوث والدراسات المعمقة حول المشكلات الساخنة التي تواجه السياسة العامة.
- ✓ تقوم مراكز الفكر بمقام الهيئة الاستشارية للأجهزة الحكومية.
- ✓ تساعد صناع القرار على تحديد الأولويات في مجال السياسة العامة (كالعليم، الصناعة، الخارجية...).
- ✓ مساعدة صانع القرار على تقدير التكلفة والعائد لكل بديل.
- ✓ تقديم التفسيرات والتوجيهات لوسائل الإعلام حول السياسات العامة وتوضيحها للجمهور.

¹ خالد وليد محمود، مراكز البحث العلمي في الوطن العربي، (بيروت: مركز نماء للبحوث والدراسات، 2013)، ص. 29.

² هشام القروي، مراكز البحوث الأمريكية ودراسات الشرق الأوسط بعد 11 سبتمبر، (بيروت: مركز نماء للبحوث والدراسات، 2013)، ص. 121.

³ المرجع نفسه، ص. 125.

- ✓ حصر الفجوة ما بين المعرفة والتطبيق¹ وتطوير الحياة المعرفية في الوسط العام.
- ✓ البحث عن أولويات التنمية في المجتمع ولفت انتباه صانع القرار لها كتطوير نظم التعليم والسياسات الاجتماعية والاقتصادية.
- ✓ القيام بالدراسات الاستشرافية والمستقبلية.

الفرع الثاني: دور مراكز الفكر في صنع السياسة العامة في بريطانيا.

كما سبق ذكره فإن أول مركز فكر في العالم ظهر في بريطانيا سنة 1884 ثم توالى ظهور العديد منها تحت تأثير المستجدات الاقتصادية والاجتماعية وظروف الحرب منها المؤسسة الملكية للشؤون الخارجية عام 1923، ومركز التخطيط السياسي والاقتصادي (PEP) ومؤسسة الشؤون الاقتصادية (IEA)، مؤسسة آدم سميث (ASI) التي ظهرت عقب الأزمة النفطية عام 1974²، كما يوجد في بريطانيا قرابة ستة عشر مركزا يهتم بالمسائل الأولية مثل مؤسسة الدراسات الاستراتيجية في لندن (IISS)، والمؤسسة من أجل البيئة في أوروبا (IEEP) عام 1980، وتروست جيمس ماديسون، وتروست كادبوري وغيرها.

ومؤسسة فابيان الفكرية التي تأسست عام 1884 التي كان أول منشور لها بعنوان (لماذا الجماهير فقيرة) وكان ذلك في عهد الملكة فيكتوريا والتحقت هذه المؤسسة بالنقابات العمالية سنة 1890 لتأسيس حزب العمال وأفكار الحزب متأثرة كثيرا وبشكل مباشر بهذه المؤسسة الفكرية وتحديدًا نظام الصحة الاجتماعي الذي وضعت المؤسسة تصورا له عام 1911³ والحد الأدنى للأجور 1906 وإلغاء نظام الأعيان لمدى الحياة في مجلس اللوردات عام 1917 ويعتبر رئيس الوزراء الأسبق العمالي توني بليز من المنتسبين لها، كما أسس الوزير البريطاني بيتر ماندلسون (P. Mandelson) مؤسسة (Policy network) والمركز الأوروبي للإصلاح، ومركز السياسة الخارجية الذي أسسه وزير الخارجية السابق روبن كوك.

¹ خالد وليد محمود، مرجع سابق، ص. 68.

² ستيفن بوشيه ومارتين رويو، مراكز الفكر أدمغة حرب الأفكار، تر: ماجد كنج، (بيروت: دار الفارابي، 2009)، ص. 140.

³ المرجع نفسه، ص. 92.

المطلب الثالث: الجماعات الضاغطة وجماعات المصالح ودورها في صنع السياسة العامة.

لكل نظام سياسي طريقته الخاصة في صياغة المطالب وترتيب أولويات الاستجابة لها والجماعات المصلحية أو الجماعات الضاغطة قد تتباين وتتفاوت من حيث البنية والتمثيل والأسلوب والتمويل. وقاعدة التأييد إلى غير ذلك، وقد يؤثر هذا التفاوت في الدولة ونظامها السياسي وأداء مؤسساتها بدرجة كبيرة على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتلك الدولة.¹

الفرع الأول: جماعات الضغط والمصالح السياسية العامة في الولايات المتحدة الأمريكية.

تقوم الديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية على مبدأ النظام التعددي (pluralism) وهو عبارة عن نظام فكري سياسي يفتح المجال العام أمام عدد غير محدود من الجهات الفاعلة والنشطة سياسيا للعمل والمشاركة في صنع السياسة العامة بأشكال مباشرة أو غير المباشرة وجماعات المصالح (Interest Groups) هي إحدى هذه الجهات والمجموعات التي تحاول التأثير على القرارات النهائية للحكومة.

✓ الخلفية التاريخية والاجتماعية لجماعات المصالح والضغط في الولايات المتحدة الأمريكية.
✓ لقد كانت رؤية الآباء المؤسسين للولايات المتحدة الأمريكية تنطلق من فكرة أن السياسات العامة يجب أن تتعدد الجهات التي تقوم بصياغتها ويظهر هذا التوجه في كتابات (توماس جيفرسون وجون جاي وجيمس ماديسون).*

ففي الوثائق الفيدرالية (Federalist Papers)² تمت الإشارة بوضوح إلى أن الجمهورية الجديدة يجب ألا تسيطر على قرارات مجموعة صغيرة من الساسة والقادة وإنما يجب تشجيع عدة أطراف لتلعب دورا مهما في مراقبة إدارة شؤون الدولة وصياغة سياساتها الهامة، ورأى المؤسسون أن اقتصار اتخاذ القرارات السياسية على أعضاء الحكومة يؤدي ذلك إلى نشوء ديكتاتورية أو نظام تسلطي داخل الحكومة والمجتمع الأمريكي لذلك نجد أن المجتمع الأمريكي يحب إبداء رأيه في كل شيء وعبر وسائل متعددة.

¹ قابريال آلوند، جي. بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص. 160.

* توماس جيفرسون، أحد مؤسسي وكتاب إعلان الاستقلال وثالث رئيس للولايات المتحدة الأمريكية (1743-1826)، جيمس ماديسون يلعب

بأب الدستور الأمريكي وهو رابع رئيس للبلاد (1751-1836).

² عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص. 293.

وفي ظل النظام الديمقراطي الرأسمالي فإن المواطن الأمريكي عقلاني ومادي بطبعه، فهو يحن إلى الانضمام إلى مجموعة معينة لأنه يدرك أن المنافع المادية والمعنوية التي سوف يحصل عليها جراء هذا الانتماء أكبر بكثير من تكلفة الانخراط فيها، المتمثلة في الاشتراك السنوي مقابل العضوية.

• التنظيم القانوني لعمل جماعات المصالح في الولايات المتحدة الأمريكية:

كما سبق ذكره أن الدستور الأمريكي يسمح بنشاط جماعات المصالح، لكن الكونغرس وعلى مدى مئتي عام قام بمراجعة تشريعات عمل هذه المنظمات حتى لا تكون نشاطاتها سببا في الفساد السياسي والمالي والاقتصادي والإداري والأخلاقي، ففي عامي 1976 و 1974 أصدر الكونغرس قانونا ينص على تعديل قانون تنظيم الحملات الانتخابية (Federal Election Campaign)، تهدف هذه التعديلات لكل مترشح أن يجمع عدد غير محدد من لجان العمل السياسي التي تهدف إلى جمع التبرعات للمرشح الانتخابي على أن لا تتبرع كل لجنة بأكثر من 500 دولار، بحيث لا يجوز للمرشح صرف هذه الأموال على شؤونه الخاصة، جاء هذا في القانون الذي أقره الكونغرس عام 2002¹ كما يشير القانون إلى إلزامية قيام المعقب* بتسجيل نفسه لدى الأمانة العامة للكونغرس (الاسم والعنوان والسياسات التي سيتعامل معها)، كما تشترط القوانين تسجيل جميع المحادثات التي يجريها المعقب مع أعضاء الكونغرس.

• أنواع جماعات المصالح في الولايات المتحدة:

يتألف المجتمع الأمريكي من عدد كبير من التنظيمات والجماعات المهيكلة والتي تختلف من حيث طريقة إدارتها وموازنتها وأهدافها وحجم عضويتها وأساليب عملها ونوع السياسات العامة التي تهتم بها، ويمكن ذكر بعض أهم أنواع هذه الجماعات:

أولاً: الجماعات الاقتصادية:

نظرا لضخامة الاقتصاد الأمريكي بسبب التنوع والتوسع ونتيجة تراكم رأس المال منذ تأسيس الدولة نتج عن ذلك تعدد المصالح المتضاربة والمنسجمة في بعض الأحيان لهذه الجماعات، بحيث تحاول هذه الجماعات التأثير على محرجات السياسات العامة وعلى القوانين الحكومية بالقدر الذي يحقق مصالح هذه الجماعات الذي يبلغ عدد أعضائها بالملايين، حيث أن الكثير من المصانع والشركات تفرض على

¹ المرجع نفسه، ص. 307.

* يطلق اسم المعقب (lobbyist) على عضو الجماعة المصحبة لأنه يعقب ويتابع معاملات وم صالح هم جماعته مع صانع القرار وسما أيضا ردهيون لأنهم كانوا ينتظرون أعضاء الكونغرس في ممرات ورداهات بناية الكونغرس.

موظفيها الانخراط والانضمام إلى النقابات والجماعات المتعددة منها الصناعية والتجارية والخدمية والزراعية والمهنية والعمالية، ورغم اختلاف أنشطتها إلا أنها تتفق على تحقيق بعض الأهداف مثل الضغط على الحكومة لأجل تحقيق الرقابة الحكومية على الأنشطة الاقتصادية وتقليل الضرائب وتسهيل عمليات وإجراءات التوظيف والاستيراد والتصدير، وقد تتضارب مصالحهم في مواضع أخرى فالجماعات التي تدافع عن حقوق العمال تسعى إلى زيادة الحد الأدنى للأجور تتعارض مع مصالح جماعات الصناعية وأرباب العمل والمزارعين الذين يريدون خفض الحد الأدنى للأجور حتى يقللوا من تكاليف إنتاجهم.

ولجماعات الضغط الاقتصادية خصوصيات وأهميتها لدى جميع القوى داخل النظام السياسي الأمريكي وخارجه نظرا لضخامة إمكانياتها ومواردها الاقتصادية فهي تضم ممثلين لكل مجالات النشاط الاقتصادي بلا استثناء، مثل الشركات البترولية الكبرى وشركات الطيران العملاقة ومؤسسات الخدمات والرعاية الصحية والمؤسسات المالية والبنوك وشركات الأسلحة والمقاولات الكبرى وشركات منظومات التسليح والاتصالات... إلخ.

فهي تمارس كل أنواع الضغط والتحالفات واستخدام وتوظيف كل آليات الضغط المادي والمعنوي لعقد الصفقات وتبادل المصالح وذلك بحث الحكومة على زيادة اتفاقيات التعاون التجاري مع الدول الأجنبية،¹ وحماية تلك الاستثمارات الخارجية وفي المقابل يرفضون محاولات الكونغرس جبأية الضرائب المرتفعة منهم، والجدير بالذكر في هذا السياق أن مصالح هذه المنظومات الاقتصادية الضخمة أصبحت تعتبر من المصالح القومية للسياسة الخارجية الأمريكية خاصة تلك الشركات التي تعمل في مجال الطاقة والتسليح وخير دليل على ذلك هو أحداث حرب الخليج الأولى والثانية التي كان الهدف المعلن تحرير الكويت والشعب العراقي من الاستبداد والخفي منه هو حماية إمدادات الطاقة ومصالح الشركات البترولية الكبرى والمحافظات على الأنظمة السياسية التي تشتري السلاح الأمريكي بمبالغ ضخمة آخرها الصفقة التي أبرمتها الولايات المتحدة الأمريكية مع النظام السعودي بأكثر من أربعة مئة مليار دولار أمريكي في نهاية 2018 في عهدة ترامب الرئاسية.

¹ عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص. 297.

ثانيًا: جماعات المصالح البيئية:

وهي جماعات تضم المؤسسات والجمعيات والنشطاء المهتمين بقضايا البيئة والذين استطاعوا التأثير على صناعات القرار وحثهم على استصدار القوانين المحافظة على البيئة عندما أقنعوا إدارة بيل كلينتون ونائبه¹ (آل غور) في التسعينات من القرن العشرين بتبني سياسات بيئية هامة خاصة تلك التي تجبر المصانع على استخدام تقنيات جديدة على مصافيها وإلزامها بمحاولة تنقية وإعادة رسكلة نفاياتها وعدم تلويث المياه الخارجية والأنهار أو أن تطمرها بشكل غير قانوني داخل جوف الأرض، كما تطالب هذه المجموعات بزيادة تمويل المشاريع والمنشآت ذات الطابع البيئي، وتقيم الجمعيات البيئية شبكات عالمية تهتم بجوانب عديدة بخصوص البيئة ووصل صوتها إلى منظمات الأمم المتحدة التي عقدت مؤتمرات دولية تحت عناوين تصب في صميم اهتمامات هذه المنظمات كمؤتمر القاهرة ورييو ديجانيرو، كما سمت الأمم المتحدة أعيادا عالمية للغابات والشجرة الموافق لـ 21 مارس من كل عام.

ثالثًا: جماعات مصالح مرتبطة بمصالح دول أجنبية:

وهي عبارة عن جماعات ترعى مصالح الدول التي لها علاقات ومصالح اقتصادية وسياسية مع الولايات المتحدة الأمريكية، فتلجأ هذه الدول إلى استعمال جماعاتها داخل الولايات المتحدة الأمريكية للضغط عبرها وعبر مؤسسات الأبحاث من أجل التأثير على الحكومة الأمريكية في القضايا المتعلقة بتجاريتها وسياساتها مع تلك الدول وتعتبر الصين وإسرائيل² من الدول التي تلجأ إلى هذا الأسلوب داخل الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تنطوي تحت جماعات الضغط اليهودية مئات الجماعات بمجالاتها المتعددة والمتنوعة والتي تتميز عن باقي جماعات الضغط الأخرى بصرامة التنظيم وامتلاكها لمقومات النجاح والضغط والتخطيط وامتلاك المال ووسائل الدعاية، والجالية اليهودية يبلغ عددها داخل الولايات المتحدة الأمريكية (6) ملايين نسمة، وهم على ارتباط شديد بالدولة الإسرائيلية منذ التأسيس عام 1948 ولدى هذه الجالية تمثيل جيد وقوي في جميع أنشطة المجتمع وحضورهم بارز وواضح في الحزبين الجمهوري والديمقراطي ومن أبرز الأطر المؤسسية الممثلة للمصالح اليهودية الأمريكية هو مؤتمر المنظمات اليهودية الأمريكية والذي تكون بصورة رسمية سنة 1955 واللجنة الأمريكية الإسرائيلية للشؤون العامة والمعروفة باختصار (AIPAC) ولجان العمل السياسية والمعروفة بـ (PACS) وتلعب هذه المنظمات

¹ المرجع نفسه، ص. 298.

أدوار عديدة ومهمة في الانتخابات الرئاسية الأمريكية ولديهم علاقات وطيدة مع أعضاء مجلس الشيوخ والنواب في الكونغرس.

رابعاً: الجماعات المهنية:

وضم هذه الفئة على سبيل المثال الجمعية الطبية الأمريكية (الأطباء) وجمعية المحامين الأمريكيين، الاتحاد الوطني للتعليم (المعلمين) والاتحاد الوطني للسماسرة (سماسرة العقارات)، ومعظم هذه الجماعات المهنية تملك مقرات وتنشط في العاصمة واشنطن.¹

خامساً: القوة الشعبية:

يقصد بالقوى الشعبية هي تلك التجمعات الأهلية والمناطقية والدينية والعرقية المنتشرة عبر أنحاء تراب الولايات المتحدة الأمريكية، وقامت أساساً للحفاظ على الترابط الأسري والمجتمعي المفقود في المجتمع الأمريكي، نشأت هذه التجمعات على أساس الدين أو العرق أو الدولة الأم وهي تجمعات تعترف بها الحكومة الأمريكية وتشجعها لأنها تؤدي وتقوم بالحفاظ على الأمن والسلم المجتمعي وهي منظمة ومهيكله إداريا ذات طابع خيري غير ربحي يتم تمويلها من قبل أعضائها أو من الإعانات التي تقدمها الحكومة لأنها تقدم خدمات مثل رعاية المسنين صحيا وحضانة الأطفال وحتى القيام بإنشاء المدارس الابتدائية والثانوية،² وتتصل هذه التجمعات بالشخصيات والمنظمات الفاعلة في المجتمع الأمريكي وتتلقى وعودا بالدعم مقابل التصويت في المواعيد الانتخابية.

سادساً: الإعلام والرأي العام:

تولى الديمقراطيات الغربية وعلى رأسها نظام الولايات المتحدة الأمريكية أهمية بالغة للرأي العام الذي هو (عبارة عن ذلك الوفاق الجماعي بشأن الأمور السياسية والمدنية، توصلت إليه الجماعات

¹ لاري إويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، تر: جابر سعيد عوض، (القاهرة، الجمعية المصرية للنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1992)، ص. 99.

² سعيد عفيفي، خريطة القوى في الداخل الأمريكي ورقة أولية (إسطنبول، المعهد المصري للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2014)، ص. 7.

المكونة للمجتمع الأكبر، ويمكن أن تتوع هذه الجماعات من كيانات صغيرة إلى جماعات ومجتمعات دولية ضخمة).¹

وعملية تشكيل الرأي العام لابد من وسيلة اتصال والاتصال لابد له من وسيلة اتصالية تمكن من الوصول إلى وفاق في الحياة المدنية للأفراد، والإعلام الاخباري لديه القدرة على التأثير في مشاعر المواطنين اتجاه العديد من القضايا والأمور السياسية، وتعتبر الأقسام الإخبارية لـ (ABC، NBC، CNN، CBC) أهم القنوات التي تشكل الرأي العام الأمريكي إضافة إلى الصحافة المكتوبة برغم من انخفاض نسبة مقروئيتها بسبب دخول مواقع الإنترنت إلى حياة الناس، إذ كيفت الصحف الأمريكية العريقة مجالات أنشطتها للحفاظ على نسب مقروئيتها، وبصدق هذا على الصحف ذات الشهرة والسمعة العالمية مثلاً: (نيويورك تايمز، واشنطن بوست)، اللذان يتمتعان بسمعة وشهرة دولية كمؤسسات إخبارية تقدم أخباراً صادقة بشأن قضايا الساعة، خاصة مع وجود نسخة إلكترونية لكل منهما، كما يشير البعض أن الإعلام الترفيهي الذي يقوم بتغطية الشؤون العامة ومناقشتها ظاهرة رئيسية في السنوات الأخيرة، خاصة وأن جل متابعيها من الناخبين الأمريكيين الشباب الذين يفضلون تلقي أحداث السياسات الأمريكية بهذا الأسلوب الساخر حيث تستضيف برامج ترفيهية (ديلي شو مع جون ستيوارت)،² شخصيات بارزة تستخدم الفكاهة في تحليلاتها، وتشير بعض الدراسات أن الجمهور تراجع ثقته في المؤسسات الإخبارية بسبب التضليل الذي تمارسه، ولم ينسحب الشعب الأمريكي أحداث الخليج والتمهيد لها وغزو العراق أين تجندت وسائل الإعلام لخلق مبررات وأيهام الجمهور الأمريكي بخطورة النظام العراقي على الأمن والسلم العالميين وانفراد CNN بنقل أحداث غزو العراق سنة 2003 بصفة حصرية، وقد وجد استطلاع الرأي الذي أجري سنة 2014 عن السياسة العامة أن (فوكس نيوز)³ مثلاً تعتبر أكبر مصدر للأخبار وأقلها ثقة في نفس الوقت، كما تشير بعض التقارير أن الرئيس الأمريكي الحالي دونالد ترامب أكسب شهرة بعبارة (الأخبار المفبركة) من بين (2608)⁴ تغريدة أطلقها خلال عامه الأول، حيث وردت هذه العبارة في 196 تغريدة في إطار تهجمه على وسائل الإعلام ويعتبر دونالد ترامب من أكثر الرؤساء الأمريكيين الذين وصفوا الإعلام بالعبارات القاسية والمتصفة بالتكذيب ووصفها بالمظلمة.

¹ ماكس ماكومز وآخرون، الأخبار والرأي العام تأثير الإعلام على الحياة المدنية، تر: محمد صفوت حسن أحمد، (القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع 2012)، ص. 11.

² المرجع نفسه، ص. 31.

³ عبد الرزاق الدليمي، "إشكاليات الأخبار المفبركة وتأثيرها في تشكيل الرأي العام"، مركز الجزيرة للدراسات، 2018، ص. 8.

⁴ المرجع نفسه، ص. 9.

سابعاً: المجموعات العسكرية:

إن الجيوش يمكن أن تشكل مجموعات ضغط فعلية، فهي تملك قوة الإكراه المادي واحتكار السلاح وتمتاز مؤسسة الجيش بالتنظيم والتسلسل الهرمي للسلطة وتلقي الأوامر، وعملية خضوع السلطة العسكرية للسلطة المدنية ليس أمراً مسلماً به دائماً إنما يتطلب ذلك درجة عالية جداً من الثقافة المدنية كالحالة الأمريكية التي لم تعرف مطلقاً تدخلاً مباشراً للجيش في الحياة السياسية، و(المركب العسكري - الصناعي) هذا التعبير الذي أطلقه الرئيس الأمريكي أيزنهاور سنة 1961،¹ يعني مجموعة العلاقات التي تقوم بين الجيش والشركات الخاصة التي تعيش من احتياجاته قد تلعب أدواراً في مجال سياسة التسليح والسياسة الخارجية لكن ليس بذلك القدر الذي يصفه البعض، فالمركب الصناعي للتسليح لم يستطع منع الإنسحاب من الفيتنام أو العراق أو أفغانستان والصومال أو تحقيق الإمدادات المالية للجيش لأن المؤسسات الدستورية تلعب أدواراً أكبر في العملية السياسية واتخاذ القرارات.

الفرع الثاني: جماعات الضغط والمصالح والسياسة العامة في بريطانيا:

يُعرف على الشعب البريطاني على العموم بافتخاره واعتزازه بتاريخه وتراثه عبر مختلف الحقب التاريخية حيث يعبر عن ذلك العديد من الباحثين بالقول إن (أعظم رصيد سياسي لبريطانيا هو إرثها القديم قروناً عدة في الحكم النيابي، فالحلول المبكرة للقضايا السياسية هدفت إلى تكريس عدم القيام بأي عنف ضد الدولة).²

وينظر معظم البريطانيون أنهم يعيشون داخل نظام سياسي تقتسم فيه الحقوق والأعباء، وهذا ما يفسر ربما الجدل القائم على مدى بقاء بريطانيا عضواً في الاتحاد الأوروبي، كون الشعب البريطاني مشبع بالثقافة الاقتصادية وتحل النزاعات سلمياً حول القضايا الحاسمة بدراسة الجدوى الاقتصادية بين الخيارات المتاحة، فالمعارضون للبقاء تحت المجموعة الأوروبية كان بسبب اعتراضهم على أنظمة التجارة والتوظيف، وكبح البرلمان البريطاني من سن القوانين وتذمر المعارضون كذلك من تكلفة العضوية في المجموعة.

¹ جان ماري دانكان، علم السياسة، تر: محمد عرب صاصيلا، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص. 343.

² قابريال آلوند، جي. بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص. 232.

كما يتميز الشعب البريطاني بالولاء للسلطة ويعزز مشروعية العمل السياسي السلمي فالشعب البريطاني يقدر بمجمله تركيبة حكومته، وفي الوقت نفسه يقدم الكثير من الانتقادات المحدودة لطريقة عملها، لكن بالطرق السلمية المشروعة بدليل أن الأحزاب المتطرفة من اليمين واليسار لا تتال إلا عددا من الأصوات يثير السخرية.¹

ويمكن تلخيص صورة الصراع المصلحي داخل المجتمع الإنجليزي بالعبارة التالية (تتبع أهمية الوزراء والموظفين المدنيين السياسية من حقيقة أنهم منغمسون باستمرار في العملية السياسية، وبخلاف ذلك، فإن الدوائر الوظيفية ومجموعات المصالح تركز على موضوع محدد واحد وللحكم المحلي اختصاص اقليمي محدد، رسم السياسات مقيد بالنزاعات داخل الحكومة بقدر ما هو مقيد بالخلافات بين الحكومة ومعارضيه، والقطاع العام هو حلبة منافسة، ويمكن أن تثور المنازعات بين دوائر بشكل مستقل عن الحزب، وكلما ازادت اهتمامات الحكومة، كلما زاد احتمال أن تمتد الخلافات إلى داخل التنظيم بل إلى صفوف الحكومة أيضا. ويضم القطاع العام في داخله معظم الصراعات السياسية الموجودة في المجتمع الانجليزي).²

حيث يطالب الناس عبر مختلف التنظيمات والهياكل بزيادة منافع دولة الرفاه وبمستوى تعليم وصحة وضمان اجتماعي أفضل وبمعدل تشغيل أكبر ومعدلات بطالة أقل وبمعدل تضخم أقل واستقرار عام ومرضي للأسعار وهي في مجملها مطالب اجتماعية ذات طابع اقتصادي حولها تدور المعارك السياسية وعليها وبها تتبنى الحملات الانتخابية.

ويمكن إبراز أهم ملامح مجموعات الضغط والمصالح داخل المجتمع البريطاني فيما يلي:

أولاً: المنظمات التطوعية

وهي منظمات طوعية خيرية تعمل معظمها خارج قاعدة نظام السوق باعتبار أن التعاون الاجتماعي على أساس تطوعي هو شكل قديم وأساس من أشكال السلوك البشري كمجموعات المنتزهات والبيئة، ومجموعات التعليم لمدرسة بلاي التي تقدم خدمات تعليمية مجانية، كما تعد مؤسسة قارب النجاة

¹ قابريال آلوند، جي. بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص. 243.

² المرجع نفسه، ص. 313.

الملكي الوطني البريطانية (British Royal ational Life-boat Institution)،¹ التي تمولها الدولة مثالا مثيرا للاهتمام في توفير خدمة طوارئ مجانية حكومية للإنقاذ البحري.

مع العلم أن معظم المنظمات التطوعية على علاقة بالدولة بأحد الطريقتين أو كلاهما أما إنها تقدم خدمات إلى المجتمع بالتعاون مع الحكومة كمتعهدين لها، كالخدمات التي تقدمها جمعية الخدمة التطوعية الملكية للمرأة،² التي تقدم وجبات لعملاء دوائر الخدمات الاجتماعية وجمعية عصابة الأصدقاء التي تقوم بجمع تبرعات إضافية كتجهيز المختصين بالمعدات الطبية، والطريقة الثانية هي سعي هذه المنظمات إلى الضغط على الحكومات لسن قوانين ما أو لحثها على إنفاق المال على قضايا مفيدة لعمالها مثلا تعد الجمعية الملكية لمنع القسوة على الحيوانات، المصدر الرئيسي للتشريع في بريطانيا بعد الحكومة في هذا الشأن، كما تقدم الرابطة الوطنية لمكتب شورى المواطنين معلومات مفيدة ومفصلة عن فعالية التشريعات الاجتماعية بجمع المعلومات عن أنواع المشاكل التي أبلغ عنها مستشاريها المتطوعين.

ثانياً: مجموعات المصالح المهنية والتجارية:

غالبا ما تتعاون الدوائر الحكومية مع المجموعات المهنية المتخصصة التي تملك الخبرة التي يرغب صناع السياسة الحكومية في الاستفادة منها إضافة إلى كسب قبول وتنفيذ السياسات حيث سعت حكومة توني بلير مثلا³ بحماسة إلى الاستفادة من خدمات رجال الأعمال البارزين في اللجان الاستشارية، وعينت عدة شخصيات من خارج الحزب ذويت وجهات تجارية في مناصب وزارية مهمة، كما تجدر الإشارة أنه في بريطانيا يوجد قسم (رعاية) رسمي لكل قطاع من قطاعات الصناعة وقادة هذه القطاعات على اتصال وثيق مع موظفي الحكومة حيث يوجد نمط سائد من التواصل الغير الرسمي للاتصال مثل الغذاء الأسبوعي والمكالمات الهاتفية العادية والحضور في المناسبات العامة...إلخ.

ويصل معظم القادة البارزون في هذه القطاعات في نهاية المطاف إلى مجلس اللوردات، وتضغط جماعات المصالح المهنية على الحكومة من خلال دعم الأحزاب السياسية بالمال الذي يصنع المرشحين أو الإبقاء على مهنيين ذوي صلات بالشخصيات الحكومية في المناصب الاستشارية في أقسام رعاية المصالح في الدوائر الحكومية.

¹ ستيفن داي تانسي، علم السياسة الأسس، تر: رشا جمال، (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012)، ص. 347.

² المرجع نفسه، ص. 347.

³ المرجع نفسه، ص. 318.

ثالثاً: اللوبي الصهيوني، النفوذ والتأثير على السياسة العامة:

تلعب مجموعات الضغط والمصالح اليهودية وفق برامج ممنهجة ومنسقة من العلاقات العامة والدعاية السياسية عبر امتلاك الإعلام والهيمنة على مؤسساته، أما محورية بريطانيا في المشروع الصهيوني فقد تجلت قبل صدور "وعد بلفور" عام 1917م واستمرت إلى الوقت الراهن حين كانت بريطانيا مركز الثقل العالمي قبل ظهور الدور الأمريكي منذ ذلك الوقت تعلق المنظمات الصهيونية منذ وقت مبكر في الأوساط السياسية والإعلامية والاقتصادية البريطانية، ويعود تواجد اليهود في بريطانيا منذ عام 1066م،¹ ثم شهدت بريطانيا موجات هجرة يهودية متتالية من اللاجئين اليهود الفارين من الاضطهاد النازي والروسي قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية واهتمت الجالية اليهودية عبر فترات زمنية متعاقبة على تكوين وإنشاء منظماتها من معابد ومدارس وجمعيات خيرية للأيتام، ومراكز رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة، ومنازل رعاية كبار السن والفقراء وهي المؤسسات التي شكلت اللبنة الأولى لظهور المنظمات اليهودية ذات النشاط السياسي التي جندت الدعم عبر التحرك في الأوساط الحزبية والأكاديمية والنقابية البريطانية فيما بعد لدعم تنفيذ "وعد بلفور" عام 1917م الداعي إلى (حق اليهود في إقامة وطن قومي في فلسطين) وأول خطوة في هذا الإطار كانت باتخاذ كل من الفدرالية الصهيونية والمجلس اليهودي البريطاني معا وأسسنا أول منظمة علاقات عامة بريطانية داعمة لإسرائيل، عرفت باسم لجنة الشؤون العامة البريطانية الإسرائيلية (BIPC).² ونشرت صحيفة جيوش كرونيكل (The Jewish Chronicle) بعد الإعلان الرسمي عن نتائج الانتخابات البرلمانية عام 2010، تقريراً أوردت فيه أسماء 24 نائباً يهودياً في برلمان (2010-2015) من أصل 650 نائباً، وهذه زيادة ملحوظة في عدد النواب اليهود مقارنة بعددهم في الدورة البرلمانية (2005-2010) حيث كان هناك 18 نائباً يهودياً في مجلس العموم وهو نفس عدد النواب اليهود المتواجدين في البرلمان البريطاني الحالي أي 18 نائباً، إلا أنه رغم قوة اللوبي الصهيوني في بريطانيا إلا أنه شهد تراجعاً في نتائج التأثير في الرأي العام البريطاني بفعل توسع حركة مقاطعة إسرائيل الداعية إلى مقاطعة المنتجات والسلع التي تنتجها إسرائيل، ومقاطعة التظاهرات والفعاليات التي تشارك فيها، كذلك الاعتراف البرلماني غير الملزم بدولة فلسطين كان ذلك

¹ نواف يوسف التميمي، "اللوبي الصهيوني والرأي العام في بريطانيا النفوذ والتأثير"، مركز الجزيرة للدراسات، الدار العربية للعلوم، 2016، ص. 2.

متحصل عليه من الموقع الإلكتروني: <https://www.aljazeera.net/knowledgegate/books/2016/12/14>

بتاريخ 2019/28/03 على الساعة 10 صباحاً.

² المرجع نفسه، ص. 5.

بفعل الانتفاضات الفلسطينية والحملات الإعلامية المناهضة لإسرائيل في الجامعات البريطانية والأوساط الحزبية والنقابية والاستعمال المفرط والغير مكافئ للسلاح ووسائل القمع وخرق إسرائيل لمعاهدات جنيف خاصة فيما يتعلق بحقوق الأسرى.

رابعاً: دور وسائل الإعلام في السياسة العامة ببريطانيا :

وسائل الإعلام هي تلك المنظمات المركزية أو المحلية التي تعمل على تدفق المعلومات إلى عدد كبير من المتلقين وحتى في الدول الديمقراطية تختلف قدرة الصحفيين من بلد إلى آخر في الوصول إلى أو الحصول على المعلومات التي تتعلق بعملية صنع القرار الحكومي، ففي بريطانيا نصت التقاليد بشأن السرية الرسمية بأن المداولات التنفيذية ستضل سرية ما لم يتخذ قرار بشأنها للإفصاح عن تلك المعلومات، عكس الولايات المتحدة الأمريكية التي تنص القوانين الفدرالية على أن أي وثيقة يمكن الكشف عنها بناء على طلب أي سائل ما لم يكن هنالك أسباب تحول دون بلوغ ذلك كالأمن القومي أو السرية الشخصية، وقد تعهدت حكومة بلير بتقديم قانون مناسب في هذه المسألة لكنه جاء متأخراً ومحتشماً وأدى إلى الكثير من الانتقادات ولم ينفذ حتى عام 2005م¹ ومن ناحية القنوات التلفزيونية الأرضية ليس لدى بريطانيا سوى خمس قنوات كهيئة الإذاعة البريطانية واثنيتي عشرة أو أكثر من الصحف اليومية، وأشهر القنوات البريطانية هي الـ BBC وقناة ITN (أخبار التلفزيون المستقلة).

بالرغم من أن القانون البريطاني يسمح بإنشاء القنوات التلفزيونية والصحف الحرة، والأمر الإعلامي في بريطانيا شبيه بقبول الثنائية الحزبية واستقرارها لذلك الأمر جرت العادة على قبول الـ BBC وقناة ITN بسبب وضعهما الاحتكاري بعناية لضمان أن تكون مخرجاتهما متوازنة سياسياً لضمان عرض آراء المعارضة من ناحية بث برامج الأحزاب السياسية أثناء الحملات الانتخابية وتقديم البرامج والحوارات لكن بوجود ضوابط تخص المادة الإعلامية المقدمة (اعتبارات سياسية، أخلاقية، أمنية...).

وبالرغم من أهمية الصحف والقنوات التلفزيونية في تكوين الرأي العام إلا أن هنالك تقليداً لدى الإعلام البريطاني يعتمد عليه رجال السياسة لمعرفة رأي الجمهور في مسائل عديدة وهي عملية سبر الآراء أو استطلاع الرأي،² خاصة عبر الوسائل الإلكترونية الحديثة التي توفرها الأنترنت حيث تستعمل الأحزاب السياسية هذه الوسائط لترويج برامجها والتواصل مع ملايين المواطنين بأقل تكلفة ومعرفة آرائهم

¹ ستيفن داي تانسي، مرجع سابق، ص. 324.

² المرجع نفسه، ص. 330.

حول القضايا ذات الاهتمام الواسع، كما تستخدم الإنترنت الآن في عملية التصويت الإلكتروني وهذا ما حدث في قضية إجراءات خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي (بريكست) الذي صوت لصالحه أغلب البريطانيين باستفتاء عام 2016 وبعد عامين صوت أغلب البريطانيين إلكترونياً ضد إجراءات الخروج وطالبوا باستفتاء آخر وعبر وسائل التواصل الاجتماعي نظمت الجماهير مظاهرات يوم 2019/03/23 تعد بالآلاف بلندن تطالب بإجراء استفتاء ثاني بشأن البريكست¹.

¹ موقع الجزيرة نت "مسيرات ضخمة في لندن تطالب باستفتاء جديد على البريكست"،

المبحث الثاني: موقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين البريطاني والأمريكي :

المطلب الأول: عملية صنع القوانين في النظامين الأمريكي والبريطاني.

الفرع الأول: عملية صنع القوانين في النظام الأمريكي.

إن حق اقتراح القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية أوكل للكونغرس وحده وذلك بالاستناد إلى نصين أساسيين من الدستور¹ حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور على أن (تخول جميع السلطات التشريعية التي يقرها الدستور لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية ويتألف من مجلسين هما مجلس للشيوخ والآخر للنواب)، كما خول الدستور في البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى² حق اقتراح القوانين الخاصة بالضرائب وبعض الشؤون المالية وزيادة الدخل لمجلس النواب وعلى مجلس الشيوخ الموافقة أو إدخال تعديلات عليه، هذا من الجانب الدستوري والقانوني لكن واقع الممارسة أثبت وجود أطراف أخرى فاعلة في عملية التشريع سوف نتناوله الدراسة فيما بعد تبدأ عملية التشريع عندما يتقدم عضو من أعضاء المجلس بمشروع لقانون معين حيث يتبع مشروع القانون عدة خطوات³ قبل أن يصبح قانونا.

- **الخطوة الأولى:** هي تقديم المشروع إلى أمانة سر مجلس النواب (سكرتارية) حيث تقوم الأمانة العامة بتسجيل المشروع واسم الجهة التي قدمته.
- **الخطوة الثانية:** يحال هذا المشروع إلى اللجان المختصة التي يتكون منها كل مجلس فهي متواجدة في مجلس الشيوخ ومجلس النواب حيث يقوم رئيس اللجنة بتوزيع نسخ من المشروع على أعضاء اللجنة لدراسته ووضع الملاحظات اللازمة عليه وتجتمع اللجنة عدة مرات للمناقشة والإثراء، ثم يعرض المشروع لتصويت اللجنة إذا حضي المشروع بغالبية أصوات اللجنة يتم تحويله إلى الأمانة العامة للمجلس لتسجيله على قائمة أعمال مجلس النواب لمناقشته.

¹ محمد هلال الرفاعي، "تنامي دار السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الأمريكي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية،

ع.2، (2010)، ص.593.

² المرجع نفسه، ص.594.

³ عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص.187.

- **الخطوة الثالثة:** يقوم مجلس النواب بمناقشة المشروع ومناقشة ملاحظات أعضاء اللجنة عليه ثم يقوم أعضاء المجلس بالتصويت عليه إذا كسب المشروع رأي الأغلبية يرسل الى مجلس الشيوخ.
- **الخطوة الرابعة:** يمر المشروع داخل مجلس الشيوخ بنفس الخطوات التي مر بها في مجلس النواب من عرضه على اللجان المختصة الى التصويت عليه من طرف أعضاء مجلس الشيوخ.
- **الخطوة الخامسة:** بعد موافقة مجلس الشيوخ عليه يرسل الى الرئيس الأمريكي لأجل توقيعه حتى يصبح قانونا ساري المفعول، إذا لم يوقع الرئيس على المشروع ولم يرد عليه بشكل صريح فإنه يصبح قانونا نافذا بعد مرور شهر على تسليمه للرئيس سواء وقع أم لا، وفي حالة رفض الرئيس مشروع القانون بشكل صريح فعليه إعادة نص المشروع الى المجلس (الكونغرس) مرفقا بملاحظاته فيقوم المجلس بإجراء التعديلات اللازمة ثم إرساله إلى الرئيس لتوقيعه وفي بعض الأحيان تكون حجج الرئيس قوية لرفضه فيقوم الكونغرس بقتل المشروع أو تحدى الرئيس وذلك لتصويت ثلثي أعضاء الكونغرس بمجلسيه النواب والشيوخ بالموافقة على المشروع حتى يصبح قانونا نافذا وإذا فشل هذا النصاب في التصويت فإن المشروع لن يرى النور مرة أخرى وتنتهي رحلته.

الفرع الثاني: عملية صنع القوانين في النظام البريطاني.

تمر عملية صنع القوانين في النظام البريطاني بعدة مراحل أهمها ما يلي:

1- مرحلة اقتراح القوانين:

عملية اقتراح القوانين تعد أولى إجراءات التشريع ويؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون والاقتراح عمل يضع الأسس الأولى للتشريع وهو المحدد لمضمون موضوع القانون، ويأخذ أي قانون مقترح.

(Draft.law) في بريطانيا شكل مشروع قانون برلماني ويجب أن يمر بالمراحل الضرورية في كل من مجلسي البرلمان كما يجب على الملك (حاليا الملكة إليزابيث الثانية) في حالة موافقة البرلمان على نص مشروع القانون أن توافق عليه وهذه الموافقة هي مجرد إجراء شكلي بعد ذلك يصبح مشروع القانون قانونا فعليا وقابلا للتنفيذ.

ونأخذ مشروعات القوانين (Bills) في النظام البريطاني ثلاث صور هي كالتالي:

أولاً: مشروعات القوانين العامة¹.

يطلق على مشروعات القوانين التي تؤثر في القانون العام للدولة اسم مشروعات القوانين العامة (public.Bills) وهي تشكل جزءاً رئيسياً من العملية التشريعية داخل البرلمان البريطاني بحيث يمكن أن تقدم مشروعات القوانين إلى أحد مجلسي البرلمان من طرف أي وزير حكومي أو من طرف أي عضو من مجلس العموم أو من طرف أي عضو من النبلاء في مجلس اللوردات.

وجرت العادة في هذا الأمر أن أغلب مشروعات القوانين التي أصبحت فيما بعد قوانين برلمانية (Acts of parliament) تكون عادة مقدمة بواسطة أحد وزراء التاج بوصفه عضواً في البرلمان وتعرف هذه القوانين بمشروعات القوانين الحكومية (Government.Bills) وهي في العادة تكون مرفقة بمذكرات توضيحية (Explanatory.Notes) يتم إعدادها لإعطاء توضيحات ومعلومات وشروحات عن تلك المشاريع بهدف العمل على إنجازها وعموماً تحظى بالقبول مشروعات القوانين تلك كمجالات التعليم، وإصلاح المنظومة الصحية، وحماية الأطفال، وتقديم الدعم للأسر العاملة وإثراء مساعدات الأمومة، وتحسين تدابير رعاية الطفولة، ومحاربة الإرهاب والجريمة المنظمة.

ثانياً: مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان.

يطلق على المشاريع القوانين التي تقدم من طرف أحد أعضاء البرلمان بـ Private Member's Bills ونسبة نجاحها وبلوغها إلى درجة القوانين قليلة مقارنة بالمشاريع المقترحة من طرف الحكومة وذلك بسبب أن أعضاء المجلس عادة يقدمون مشاريع قوانين تستهدف مصالح فئات خاصة، إضافة إلى الأجهزة الفنية التي تزود الحكومة بالمعلومات التي تساعد على إعداد المشاريع والتي تتصف بالشمول أي تحقق المصلحة العامة ودقة المعلومات المحيطة بمبررات تلك القوانين ومن المعلوم أنه ليس أمام المشاريع المقدمة من أعضاء البرلمان المعارضين أي فرصة للنجاح إذا كانت الحكومة تحظى بالأغلبية المطلقة التي تساندها في المجلس التشريعي.

ثالثاً: مشروعات القوانين الهجينة.

¹ حسين البحري "دور السلطة في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني" مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، ع.1، المجلد 24، (2008)، ص.415.

وهي تلك المشروعات التي تحمل بعض صفات وخصائص مشروعات القوانين العامة، ومشروعات القوانين الخاصة وهي قوانين تسعى لمنح حقوق خاصة لفرد أو لجماعة محدودة من الأفراد ولهذا يطلق عليها مشروعات القوانين الهجينة (Hybrid Bills)¹ وتقدم هذه المشروعات من أحد أعضاء الحكومة أو من أحد أعضاء البرلمان من أصحاب المقاعد الخلفية وهم الأعضاء الذين لا يتقلدون أي منصب في الحكومة ولا في المعارضة (أي حكومة الظل) ويجلسون خلف المقاعد الأمامية (Front benches) في مجلس العموم البريطاني.

2- مرحلة التصديق على القوانين.

إن القوانين الصادرة حالياً في المملكة البريطانية لا بد أن تنصده العبارة الآتية (شرع من قبل عظمة صاحبة الجلالة الملكة بناء على نصيحة وموافقة اللوردات الروحانيين والدينويين وأعضاء مجلس العموم، في هذا البرلمان الحالي المنعقد، ويتحول منهم، كما يلي)²

وفي هذه العبارة تأكيد على أن اتفاقهم جميعاً ضروري لعملية إصدار أي قانون، بحيث لا بد أن يمر مشروع القانون بجميع مراحله في مجلسي البرلمان وعند إقراره في البرلمان يرسل إلى الملكة للتصديق عليه.

وقد صدر قانون التصديق الملكي عام 1967 Royal-Assemt Act حيث فوضت الملكة لوردات يعلنون رسمياً عن منح الموافقة الملكية من قصر بكنغهام بدلاً من مجلس اللوردات وبخصوص صيغة الموافقة الملكية فإنها تختلف بحسب الموضوع بحيث تعطى بنفس الصيغة ذاتها التي كان ملوك القرن الرابع عشر معتادين على الإجابة عن العرائض (petitions) المتعلقة بالمشاريع وتلقى صيغة الموافقة باللغة الفرنسية النورمندية (Norman French)³ على الشكل التالي :

(Lareyne (le Roi) leveult soit Fait Comme il) وترجمتها أن الملك أو الملكة أو فاليكن ما هو مرغوب فيه، ومع تطور النظام البرلماني أخذ حق الملك في الاعتراض يتلاشي نتيجة ظهور المسؤولية الوزارية وانتقال حقوق الملك التنفيذية إلى الوزارة التي أصبحت أقوى عناصر النظام وأصبحت

¹ المرجع نفسه، ص. 417.

² المرجع نفسه، ص. 418.

³ المرجع نفسه، ص. 421.

إجراءات موافقة الملكة شكلية إجرائية نظرا لثقة الملكة في الوزارة التي وزرائها أعضاء في البرلمان وبذلك ابتعدت الملكة عن السجالات والصراعات الحزبية والسياسية.

المطلب الثاني: واقع ممارسة السلطة التنفيذية للدور التشريعي في السياسة العامة في كلا النظامين.

الفرع الأول: واقع ممارسة السلطة التنفيذية للدور التشريعي في السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية.

على الرغم من أن عملية التشريع من اختصاص مجلس الشيوخ ومجلس النواب استنادا إلى الدستور إلا أن واقع الممارسة لعملية صنع السياسة العامة ونظرا لخبرة الجهاز التنفيذي المكتسبة من الممارسة والمجابهة اليومية للمشكلات فإن لهذا الجهاز دور غير مباشر يمارسه ورئيسه في اقتراح معظم القوانين التي تصدر في الولايات المتحدة الأمريكية، بحيث يمكن لمكتب الرئيس أن يقترح مشروع قانون ويقدمه إلى أحد أعضاء الكونغرس ويطلب منه تبني هذا المشروع وغالبا ما يقوم أحد أعضاء الحزب السياسي الذي ينتمي إليه الرئيس بتبني مشروع قانون ما، ويصح هذا العضو كفيل المشروع (sponsor)¹ وأصبح هذا الأسلوب عرفا سياسيا معمولاً به في دوائر صنع القرار بالولايات المتحدة الأمريكية وكأن الرئيس يقوم باقتراح القوانين بالوكالة By proxy وليس بشكل صريح ومباشر وذلك تجنباً لمخالفة الدستور الذي ينص بشكل صريح على أن عملية التشريع من صلاحيات ومهام الكونغرس وحده كما جرت عليه العادة في الحالات الانسجام بين البيت الأبيض والسلطة التشريعية (الكونغرس) فإنه يكون تعاون بين الرئيس والسلطة التشريعية إضافة إلى القطاع الخاص من أجل تبني سياسة عامة تخدم مصالح جميع الأطراف.

كما توجد طريقة أخرى تمكن الرئيس من ممارسة مهام شبه تشريعية حيث جاء في الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي (يقدم الرئيس للكونغرس من وقت لآخر معلومات عن حالة الاتحاد، كما يمكنه أن يقدم توصيات بالتدابير التي يعتقد أنها ضرورية ومناسبة ...)²

¹ عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص. 188.

² محمد هلال الرفاعي، مرجع سابق، ص. 595.

وهي عبارة عن عملية تنبيه وتوجيه الكونغرس إلى ما يحتاجه المجتمع من تشريعات بحيث أصبحت الرسالة التي تتضمن إحاطة الكونغرس بحالة الاتحاد مرفقة بها مشروعات قوانين أمست بمنزلة الإطار التشريعي الذي يمارس الكونغرس من خلاله مجمل العمليات التشريعية.

إضافة إلى حق التصديق على مشاريع القوانين التي يتمتع بها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية التي بدونها لن يكتب للمشروع أن يصبح قانونا وأعطى الدستور الأمريكي هذا الحق للرئيس في إطار مبدأ الفصل بين السلطات وعلى أن السلطة لا توقفها إلى سلطة حتى يقع ويتحقق التوازن ويمنع الاستبداد.

الفرع الثاني: واقع ممارسة السلطة التنفيذية للدور التشريعي في السياسة العامة في بريطانيا.

في الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى مهمة التشريع لأن اختصاصها يقوم أساسا على تنفيذ القوانين، لكن في ظل تعاضد وتعاون السلطات تحقيق مصالح العامة فقد أعطى النظام النيابي البرلماني السلطة التنفيذية الحق في بعض الإجراءات التشريعية عن طريق حقها في اقتراح القوانين أو الاعتراض والموافقة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان وكان ذلك بسبب عجز البرلمانات لمسأيرة الطفرات الاقتصادية والتحولت الاجتماعية وإفرازات التقدم التقني والتكنولوجي وزيادة نشاطات الدولة وتنوع مسؤولياتها اتجاه المجتمع الأمر الذي أدى إلى ضرورة سرعة اتخاذ القرارات المناسبة لمجابهة المخاطر المستجدة والمطالب المستحدثة من جهة أخرى والسلطة التنفيذية عادة بحكم ما تملكه من كوادر فنية وإدارية في جميع المجالات مع خبرتها في تنفيذ وتقييم ومتابعة القرارات قادرة على اتخاذ القرارات التي تحدث أكبر قدر ممكن من الرضى المجتمعي من هنا جاءت مسألة التفويض البرلماني حيث يقوم البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية جانبا من اختصاصاته التشريعية لتمارسها كإصدار أوامر وقرارات يكون لها قوة القانون البرلماني نفسه ويطلق عليها في البرلماني اسم:

(Stalulory Instruments)¹ وعلى الرغم من المزايا التي يتمتع بها نظام التفويض التشريعي في بريطانيا إلا أنه أثار بعض القلق في الأوساط الأكاديمية البريطانية منذ زمن ونقصد هنا كتاب الاستبداد

¹ حسين بحري، مرجع سابق، 428.

الجديد the new desponism الذي ألفه أحد كبار القضاة وهو لورد هيوارت lord hewart¹ الذي نشر سنة 1929 حيث أشار الكاتب إلى خطر هذا الإجراء الذي يهدد حسبه الحكم الدستوري بتهديده.

لأهم سمتين من سمات الدستور البريطاني وهما سيادة البرلمان وحكم القانون وإن ذلك يؤدي حتما إلى الاستبداد وبسبب الضجة التي أثارها هذا الكتاب في الأوساط السياسية والبرلمانية شكلت الحكومة البريطانية سنة 1929 لجنة برلمانية ضمت عديد الشخصيات من مختلف الأحزاب لتعزيز مصداقيتها برئاسة إيرل دونومور earl of donoughmore مهمتها "دراسة السلطات التي تمارس عن طريق التشريع المفوض بواسطة وزراء التاج أو بناء على توجيه منهم أو بواسطة أشخاص أو هيئات معينة من قبلهم، ثم تقديم تقرير عن الضمانات المرغوب فيها أو اللازمة للمحافظة على المبادئ الدستورية لسيادة البرلمان وسمو القانون"².

وخلصت اللجنة في تقريرها الذي نشرته سنة 1932 إلى أن مسألة التفويض التشريعي أصبح عرفا سائدا في إنجلترا وأن البرلمان لديه أسباب حقيقية تدفعه إلى التفويض وعدم وجود موانع دستورية لذلك شجع العمل بهذا الإجراء مع تحذيرها من الإسراف في عملية التفويض ودعت إلى ضرورة وضع ضوابط لاستخدامه كما دعت بمواصلة العمل به لمواجهة احتياجات المجتمع الجديدة.

وتطرقت اللجنة المذكورة في تقريرها إلى مبررات التشريع المفوض وأسباب تزايد استعماله وضماناته ومخاطره وذلك على النحو التالي:³

أولا: مبررات التشريع المفوض: justifications of delegated legislation التشريع المفوض حتمية لا غنى عنها بالنسبة للحكومة المعاصرة لأن العديد من مجالات ونشاطات الأعمال البشرية يتم تنظيمها بواسطة الأوامر واللوائح التي تصدرها الحكومة التي تستند إلى التفويض التشريعي بموجب قوانين التفويض الصادرة عن البرلمان، وأهم مبرراته ما يلي:

1- ضغط وقلة الوقت البرلماني The pressure of parliamentary time أصبحت الدولة في وقتنا الحاضر ملزمة بالتدخل وبسرعة في جميع أوجه النشاط البشري والاهتمام بالشؤون الضرورية لأفراد المجتمع كالصحة والتعليم والإسكان والأمن... الخ والبرلمان لا يملك الوقت الكافي ولا المقدرة على سن

¹المرجع نفسه، ص.429.

²المرجع نفسه، ص.430.

القوانين والتشريعات الضرورية من أجل التنظيم المفصل لجميع تلك النشاطات إنما تكتفي البرلمانات بصياغة القوانين بصيغتها العامة وعلى السلطة التنفيذية صياغة القوانين التفصيلية والوقوف على تنفيذها.

2- تعقيد مادة البحث واتصافها بالتقنية Complexity and technicolity of subject-matter أصبحت السلطة التنفيذية تتحمل تبعات التقدم العلمي والتقني والتكنولوجي، والواقع أثبت عجز البرلمان عن امتلاكه الخبرة المطلوبة ليشعر بفاعلية في العديد من المسائل المعقدة والتقنية التي يحتاج تنظيمها إلى دراية وخبرة عالية بينما تملك السلطة التنفيذية الطاقات الشبانية حديثة التخرج من الجامعات والتي لديها هذه المهارات مثلاً في مسائل تخزين المواد الكيماوية، قضايا التسلح الحديثة والنفايات النووية، حماية البيئة من أخطار التلوث، البحث العلمي وعلوم الفضاء...

3- السرعة speed الظروف الملحة وغير المتوقعة تتطلب تشريعات سريعة للتعامل معها، إضافة إلى بعض الإجراءات التي تتطلب نوع من السرية والإجراءات البرلمانية بطيئة وعلنية لا تفي بالغرض في مثل هذه الحالات وحدث ذلك في القانون حماية الغذاء عام 1986. The food protection order 1986.

4- الحاجة والمرونة The need for flexibility عندما يتم تأسيس مرفق عام رئيسي وجديد من غير الممكن التنبؤ بجميع الصعوبات الإدارية والتقنية التي قد تواجهه ولا يمكن عند كل عائق وصعوبة الرجوع إلى البرلمان واستصدار القوانين منه وإنما يكفي الرجوع إلى التشريع المفوض اختصاراً للجهد والوقت.

5- أوقات الطوارئ Times of emergency قد تتعرض الدولة إلى تهديدات ومخاطر تستهدف أمنها كالحروب أو الإرهاب أو الاضطرابات الداخلية أو الكوارث الطبيعية وبفضل ما تملكه الحكومة من وسائل وإمكانات ضخمة فهي الأقدر للتصدي إلى هذه المخاطر لذلك يجب أن تملك الحكومة صلاحيات تقرير وضع التدابير والتشريعات المطلوبة لحماية كيان الدولة وأمن مواطنيها.

ثانياً: ضمانات التشريع المفوض.

توصلت لجنة دومونور إلى ضرورة العمل بعدة ضمانات في إطار العمل بأسلوب التفويض التشريعي وهي كما يلي:

1- استشارة المصالح المعنية Consultation of interests أي ضرورة استشارة الهيئات والمنظمات التي تتأثر بتلك القوانين الصادرة بصيغة التفويض وإعطائهم فرصة التعبير عن مواقفهم إزاء تلك التدابير.

2- النشر والإعلانات Publication or Publicity طبقا لما جاء في الفقرة الثالثة من قانون الوسائل التشريعية لعام 1946 والمعدل عام 1996¹ فإن كل وسيلة تشريعية يجب أن تكون مطبوعة ومعدة للبيع بواسطة، أو بتحويل من طابعات الملك الخاصة بالتشريعات البرلمانية.

3- الفحص والتدقيق البرلماني Parliamantary Scruting اللوائح التي تصدرها الحكومة استنادا إلى قوانين التفويض يجب أن تخضع لرقابة البرلمان، فالبرلمان هو الذي يأذن بإصدار هذه اللوائح لذلك يجب على الحكومة عند إصدارها لهذه اللوائح أن تلتزم بالضوابط والقيود التي نص عليها قانون التفويض من ناحية الموضوعات والمدة، وإلا كانت هذه اللوائح غير مشروعة لذلك يجب على الحكومة أن تعرض القوانين التي تدرج تحت إطار التفويض على مكتب كاتب البرلمان في مجلس العموم votes office of clerk of the and proccedinys office مكتب كاتب البرلمان في مجلس اللوردات office of clerk of the arleaments

• كذلك في مجال التفويض تولى المشرع في إنجلترا تنظيم حالات الطوارئ بموجب تشريع معد سلفا حيث رخص للحكومة بموجبه إعلان حالة الطوارئ إذا ظهرت في أي وقت في حال أن هناك ظروفًا تهدد تأمين الطعام والماء والوقود والإضاءة وتوزيعها والتي من شأنها حرمان المجتمع، وأي جزء حيوي منه من موارد الحياة الضرورية وهو قانون الطوارئ الذي صدر عام (1920م)²، حيث يمكن للناج أن يفوض غيره لإعلان اللوائح التنظيمية ويكون هذا التفويض إلى وزير الداخلية أو رؤساء المصالح الحكومية لكن يشترط أن يراعى ما يلي:

- ألا تفرض هذه اللوائح نظام التجنيد الإجباري والسيطرة على الصناعات.
- ألا تغير قواعد الإجراءات الجنائية المعمول بها.
- ألا تعتبر الاشتراك في الإضراب أو حث الغير على الاشتراك فيه عملا يعاقب عليه القانون.
- ألا تمنح اللوائح السلطة المختصة بإصدارها الحق في العقاب دون محاكمة عادلة.

¹ المرجع نفسه، ص.430.

² حنين محمد أكرم حجاب "دور الرئيس التشريعي في النظم السياسي الفلسطيني،" (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، غير منشورة، (نابلس)، (جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2011)، ص.46.

المبحث الثالث: أثر التباينات الشديدة في وجهات النظر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء عملية صنع السياسة العامة:

إن الهدف الرئيسي من وجود كل الحكومات الديمقراطية في العالم هو السهر على حماية المجتمع الذي جاء بها إلى السلطة وإقامة العدل والمساواة في الاستحقاق والفرص وبما أن السلطتين التشريعية والتنفيذية بالأصل فرعان لنفس الحكومة القائمة فالوضع الطبيعي هو أن يعملان في تناغم وانسجام قصد تحقيق الهدف المشترك وهو مواجهة المشكلات ومطالب المجتمع الذي يمثلونه غير أن واقع الممارسة كثيرا ما أظهر أنه يمكن أن يقع تضارب في وجهات النظر بين السلطتين إتجاه الحلول المقترحة لمواجهة مشكلات السياسة العامة خاصة تلك التي تتصف بالعمومية والتي أدرجت في جدول أعمال الحكومة ووصلت إلى محاضر جلسات البرلمان فغالبا ما تثير خيارات السلطة التنفيذية حفيظة المجالس التشريعية التي تملك حق إقرار الموازنة في النظام الرئاسي وحق التصويت بالأغلبية البرلمانية في النظام البرلماني هذا من جهة ونظرا لكون السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كلاهما منتخبان من الشعب فإنهما يملكان نفس قوة الشرعية ومتساويان في ذلك فلا يمكن لأي قوة أن تفرض وجهة نظرها على الأخرى، وفي النظم البرلمانية قد لا تملك السلطة التنفيذية الأغلبية الحزبية في البرلمان كما أن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي قد تملك الأغلبية وقد لا تملكها بفعل التجديد النصفى لمجلس النواب أو انتخاب السلطة التنفيذية في الانتخابات الرئاسية وقد لا يملك الرئيس وحزبه الأغلبية في المجالس التشريعية فيقع الرئيس في مشكلة نجاح إقناعه للكونغرس بجدوى سياساته مما يتطلب منه قدرا كبيرا من المهارة والذكاء والمناورة والمعرفة الواسعة بأساليب التفاوض والإقناع والمساومة والإخضاع وتبادل المصالح تلك المهارات والقدرات العقلية والذهنية إن كان يملكها الرئيس يستطيع من خلالها تمرير برنامجه الانتخابي وتنفيذ سياساته العامة وإن أفتقدها فسوف يواجه صعوبات كبيرة في عملية صنع السياسات العامة وكذا عملية تحويل مشاريع القوانين إلى قوانين نافذة كل ذلك سوف تناقشه الدراسة في هذا المبحث بالأمثلة الحية قصد الوقوف على مسارات أثر علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية أثناء عملية صنع السياسة العامة وأهم محدداتها.

المطلب الأول: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في عملية صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية :

من الناحية الدستورية يتساوى كل من رئيس الولايات المتحدة والكونغرس وهذا التساوي كان بفعل إرادة الإباء المؤسسين للدولة الأمريكية وذلك منعا للاستبداد أو خلق نوع من التوازن بين السلطتين إلا أن واقع الممارسة أثبت أن هناك تذبذب في طبيعة العلاقة بينهما تارة تكون فترات تفاهم وفترات تصارع تارة أخرى وذلك تحت تأثير الاختلافات الحزبية وتباين المصالح وإفرازات وممارسات جماعات المصالح المتنفة داخل دواليب صناعة القرار إلا أن الحتمية السياسية تفرض حاجة الطرفين إلى بعضها كبعض، ولا يمكن لأي مشروع أو سياسة عامة أن تعتمد¹ من دون توافق بين المؤثرين حيث تلعب المهارات السياسية للرئيس الأمريكي دورا هاما في صياغة نوع العلاقة مع الكونغرس فإذا كان الرئيس فاقدا لمهارات التفاوض والإقناع فإن علاقته بالكونغرس تكون مشحونة ويغلب عليها عدم التوافق قد تصل حد الانسداد. أمثلة عن علاقة بعض الرؤساء الأمريكيين بالكونغرس.

• الرئيس الأمريكي رونالد ترامب (2017- الوقت الحالي) لم يستطع الرئيس ترامب تحقيق توافق بينه وبين الكونغرس في قضية تمرير قانون العقوبات على روسيا بالرغم من أن الكونغرس يتكون من أغلبية الجمهوريين الذي ينتمي إليها ترامب الأمر الذي يفترض مزيدا من التعاون² وضمن نتائج التجديد النصفى للكونغرس الأمريكي نهاية 2018 أين حصل حزب ترامب الجمهوري على 193 مقعدا مقابل أغلبية للديمقراطيين بـ 218 مقعدا بالمقابل حافظ الجمهوريون على الأغلبية في مجلس الشيوخ بـ 54 مقعد مقابل 45 مقعدا للديمقراطيين وبعد الاعلان عن النتائج عقد ترامب مؤتمرا صحفيا هدد فيه لجان الكونغرس بتنفيذ إجراءات معارضة ضدها أن باشرت هذه اللجان في فتح تحقيقات بشأن إدارة ترامب وأعماله³ ووصفت نانسي بيلوسي زعيمة الديمقراطيين في مجلس النواب النتائج بأنها يوم استفادة إجراءات محاسبة ترامب.

¹ عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص. 146.

² محمد عبد الهادي صاري، "حالة مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي في ظل إدارة ترامب"، المركز المغربي للبحوث

والدراسات، بتاريخ: 2018/09/18. <http://www.acrseg.org>

³ الموقع الإلكتروني لقناة BBC "ترامب نتائج التجديد النصفى تحدث التاريخ"، 2017/11/17. <http://www.bbc.com/arabic>

بتاريخ 2019/03/19.

• كذلك قضية تمويل الجدار العازل بين المكسيك والولايات الامريكية الذي طلب الرئيس ترامب تمويله لكنه جوبه بمعارضة شرسة من الأغلبية الديمقراطية في مجلس النواب أدى إلى حالة الانسداد الحكومي الذي من نتائجه إغلاق نحو 25% من الوكالات والمكاتب الفيدرالية.

• الرئيس الأمريكي أوباما (2009-2017)

تعرض الرئيس الأمريكي باراك أوباما لخسارة معركته مع الكونغرس الأمريكي بمجلسه (الشيخ والنواب)، حيث صوت مجلس النواب الأمريكي بأغلبية كاسحة يوم الأربعاء (28 سبتمبر 2016) ضد الفيتو الذي استخدمه الرئيس أوباما لمشروع قانون يتيح لأقارب ضحايا هجمات 11 سبتمبر 2011 بمقاضاة السعودية وكانت نتيجة التصويت 338 نائبا للفيتو مقابل 74 وهذا أكثر من أغلبية الثلثين، التي يحتاجها مجلس النواب لإسقاط الفيتو.

• وفي سياق التعاون بين الرئيس الأمريكي بوش الابن (2001- 2009) والكونغرس نجد مثالا على ذلك في نطاق الضمانات الذي ألقاه بوش سنة 2004 حيث وعد فيه شارون بالموافقة على ضم الكتل الاستيطانية إلى إسرائيل وتعديل المحدود عندها قام الكونغرس في 24 و25 من جوان سنة 2004 بتحويل هذه التعديلات إلى قرار صادر من مجلسي الكونغرس بأغليته مجلس الشيخ ب95 مؤيدا مقابل 3 معارضين فقط ومجلس النواب 407 عضو مؤيد مقابل معارضة 9 نواب وامتناع 3 نواب عن التصويت وينص القانون أيضا على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الواقع على الأرض¹

• وفي بعض الأحيان يصبح الكونغرس مسرحا أو حلبة صراع بين سياسات الجمهوريين والديمقراطيين على حد سواء ومثال ذلك ما شهده مشروع (كبيرى) الذي أقره الكونغرس سنة 2010 في عهد اوباما هذا المشروع الرامي الى تغطية التأمين الصحي ل95% سكان الولايات المتحدة، أما المشروع البديل الذي دعى إليه ترامب فسيحرم نحو 14 مليون مواطن من الرعاية الصحية في عام 2018 وسيرفع عدد المواطنين خارج مظلة التأمين الصحي إلى 24 مليون مواطن بحلول 2026² حيث صوت مجلس النواب الأمريكي بغالبيته الخميس الأول من شهر أفريل 2017 على إلغاء هذا القانون ب217 صوتا مقابل 213 كون مجلس النواب يحظى بأغلبية الجمهوريين.

¹ شاهر إسماعيل الشاهر وآخرون، "الشرق الأوسط في ظل إجندات السياسة الخارجية الأمريكية دراسة تحليلية للفترة الاستقلالية بين حكم أوباما وترامب"، برلين: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاشتراكية والسياسية الاقتصادية، (2017)، ص.73.

² موقع الجزيرة نت، "مجلس النواب يلغي أوباما كبير ويقر مشروع ترامب"، <https://www.aljazeera.net/news/intrenational/2017/05/04> بتاريخ. 2019/04/10.

• وفي بعض الأحيان قد تخدم البيئة الداخلية والخارجية السلطة التنفيذية المتمثلة في الرئيس أثناء عملية صنع السياسة العامة وتمير القوانين التي تتطلب بعض الجهد المعنوي الذي يقوم به الرئيس في عملية الإقناع والتفاوض والضغط على أعضاء الكونغرس قصد دفعهم إلى إقرار القوانين التي دعا إليها الرئيس وبوش الابن مثال حي لهذه الحالة حيث لعبت البيئة الدولية دورا حاسما في منامي دور سلطات الرئيس التشريعية خاصة بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 وفي ظل انتهاء الحرب الباردة وانفراد الولايات المتحدة الأمريكية بالمشهد الدولي كقوى عظمى غير قابلة للمنازعة أين أطلق بوش الأب عبارته الشهيرة (من لم يكن معنا فهو ضدنا).

فسارعت القوى الداخلية والخارجية لتقديم الدعم المادي والمعنوي واستطاع بمساعدة وكالة المخابرات الأمريكية جمع المعلومات اللازمة لإقناع أعضاء الكونغرس والشعب الأمريكي بضرورة التحرك وبسرعة للقيام بحرب استباقية ضد العراق وأفغانستان تحت ذريعة ان العالم الحر في خطر وأن الولايات المتحدة الأمريكية تحمل رسالة الرب (حماية العالم الحر)، (من شر الإرهاب) القادم وجندت وسائل الإعلام لتحضير الرأي العام الداخلي والخارجي حتى يتقبل مبرر تحريك القوات الأمريكية وان تعبر المحيط لتنفيذ المهمة وانفردت CNN الإخبارية بحصرية نقل المشاهد المروعة لقصف بغداد وكابل بعد أن نجح بوش الأب في عملية إقناع أعضاء الكونغرس بجدوى الموافقة على ميزانية الدفاع اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، كما ساعدت اللوبيات الداخلية الخارجية التي لها مصلحة في هذه الحروب كالمجمعات الصناعية الحربية واللوبي الصهيوني ولوبي المال السعودي الكويتي الإماراتي والشركات النفطية العملاقة لكن رغم توفر كل هذه الذرائع والظروف التي مكنت بوش الأب كرئيس من بلوغ أهدافه إلا أن مهاراته التواصلية وأساليبه الخطابية التي واجها بها الشعب الأمريكي في تلك الأحداث ساعده على إجبار الكونغرس والذي كان مهياً أصلاً لتخصيص الموازنة المطلوبة لتنفيذ الحرب. كما ان الإجراءات الداخلية المتمثلة في قوانين مكافحة الإرهاب وتقصي أثر الخلايا النائمة للقاعدة وأنصارها داخل الولايات المتحدة الأمريكية أين وصلت حدة تلك القوانين إلى السماح لأجهزة الأمن بالتتصت على المكالمات الهاتفية الشخصية وحق الاطلاع على المراسلات الخاصة والبريد الإلكتروني وغيرها من الخصوصيات حيث شكلت هذه القوانين انتهاكا صارخا للحريات الخاصة للمواطنين والمقيمين بالتراب الأمريكي في حين أن هذه الحريات كفلها الدستور وخصها بباب كامل أسمه الحريات العامة.

من ناحية أخرى تعاني إدارة ترامب الحالية أزمة حادة في علاقتها مع الكونغرس وطاقم إدارته بدليل تلك الاستقالات المتتالية كما أن ندواته الصحفية قلما تخلوا من مشاهد الاستفزاز والمناوشات الكلامية مع

الصحفيين بالمقابل رد بوش الأبْن على الصحفي العراقي الذي رماه بالحذاء في بغداد بابتسامة عريضة ولم يطالب محاكمته أصلاً، كما أن ترامب لم يستطع إقناع الكونغرس والرأي العام الأمريكي بسبب عدم اصدار بيان واضح يعبر عن قيم الولايات المتحدة الامريكية الداعمة لحقوق الانسان والملزمة بمعاقبة وحصر كل مرتكبي الجرائم المصنفة ضد الانسانية في حين أن أحد حلفاء الادارة الامريكية ينتهك ببشاعة هذه القيم حيث قام مسئولون من السعودية وهي أكبر شريك وحليف استراتيجي للولايات المتحدة الأمريكية بالضلوع في جريمة بشعة في حق صحفي وحقوقى عالمي إلا أن ترامب تعامل ببرودة مع الموضوع ولم يتخذ أي موقف قوي حتى بعد صدور التقرير الجنائي وحصوله على المعلومات اللازمة من الجانب التركي ومن جانب وكالة المخابرات الأمريكية كذلك لم يستطع ترامب مواجهة تداعيات الأزمة في اليمن أين تستعمل القوات الجوية والبحرية السعودية والإماراتية طائرات أمريكية الصنع وقنابل حرارية وفسفورية وصواريخ أمريكية عالية الدقة في قصف المدنيين الى ان اصبح الرائي العام الأمريكي والعالمي يدعوا إدارته لوقف هذا الدعم اللامشروط ووقف تصدير السلاح لهذه البلدان إلا أنه أختار طريق الانسحاب من اتفاقية بيع الأسلحة التي وافق عليها سابقه أوباما هذا يعني أن ترامب أختار طريق الالتفاف الأسهل للهروب من الضغوط وفضل الاستجابة بدعم مصالح مجموعات السلاح وتدفق المليارات السعودية والاماراتية ضاربا عرض الحائط جميع القيم والمبادئ والالتزامات التي أخذتها الولايات المتحدة الأمريكية على عاتقها كقوى عظمى ضامنة للأمن والسلم العالميين.

هذه الأمثلة توضح الفوارق الشخصية الشاسعة بين الرؤساء الأمريكان في فترات متقاربة ومن خلالها نستنتج أنه كلما تمتع الرئيس بقدرات تواصلية وإمكانيات تفاوضية مهارات وأساليب الإقناع والضغط والمساومة كلما أستطاع إقناع أعضاء الكونغرس بقبول وإقرار تخصيصات الموازنة اللازمة لتنفيذ السياسات العامة والعكس بالعكس.

المطلب الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في عملية صنع السياسة العامة في بريطانيا:

كما جاء في الدراسة في مرحلة سابقة أن السلطة التنفيذية تقوم بالوظيفة التشريعية هي الأخرى تحت طائلة ومظلة قانون التشريع المفوض الذي يحيز للسلطة التنفيذية تشريع قوانين تسهل تنفيذ السياسات العامة حتى أصبح هذا التفويض عرفا سائدا ومعمول به عند كل الحكومات وكذلك الدراسة بعض الأمثلة عن ذلك.

• حكومة توني بلير (1997-2007) العمالية.

أصدرت حكومة توني بلير قانون الوقاية من الإرهاب¹ عام 2005 والذي كان محط جدل واسع ومعارضة حادة لأنه يخالف حق المتهم بمحاكمة عادلة الذي حفظه وكفله القضاء البريطاني منذ 800 عام حيث وصفت المعارضة هذا القانون بقوانين هتلر النازية وشبهوها بتصرفات وإجراءات الشرطة السرية لجنوب إفريقيا في عهد التمييز العنصري وخاصة ما جاء في نص القانون بما يتعلق بتدابير المتعاطفين مع الإرهابيين.

• حكومة دافيد كامرون (2010-2016).

صوت البرلمان البريطاني ضد مشروع قرار حكومة دافيد كامرون بخصوص العمل العسكري ضد سوريا في أغسطس 2013 حيث صوت 285 نائبا ضد القرار مقابل 275 صوتا معه .

• حكومة تيريزا ماي (2016 - الآن).

رفض البرلمان البريطاني خطة رئيسة الوزراء تيريزا ماي للخروج من الاتحاد الأوروبي فيما يعرف هذا المشروع (بيركست) للمرة الثانية حيث عبرت ماي عن أسفها العميق والذي قالت عنه أنه "ذا معنى" وكانت نتيجة الرفض بواقع 391 صوتا مقابل 242 للموافقة² وتولت ماي زعامة حزب المحافظين بعد استقالة دافيد كامرون الذي خسر تصويت مشروع قرار الانسحاب هو أيضا لكنه كان يبدو انه مازال يؤيد فكرة بقاء بريطانيا تحت مظلة الاتحاد الأوروبي لأنها تكون أقوى حسب تفسيره.

ومما يمكن استنتاجه بشأن السياسة البريطانية أنه يوجد تحول وتغير في الأدوار والممارسات بحكم أن الانسداد في الحكومات البرلمانية يكون بسبب عدم أمثلاك الحكومة الأغلبية في البرلمان عند تشكيل الحكومات بإتلاف حزب الأغلبية النسبية مع أحد الأحزاب الأخرى وكذلك بفعل كسر حاجز الانضباط الحزبي للأعضاء البارزين في كلا الحزبين في بريطانيا الذين أصبحوا يصوتون لصالح أراء ليست بالضرورة تمثل اتجاهاتهم الحزبية وهذا الأمر كان محظورا في عرف النظام الحزبي البريطاني التقليدي أين كان المخالف لهذا العرف يعرض صاحبه للمثول امام لجنة الانضباط مثلما حصل (لجورج قلاوي)

¹ عبد الباري عطوان، القاعدة التنظيم السري، (بيروت: دار الساقي للنشر 2008)، ص.311.

² موقع CNN بالعربية، "البرلمان البريطاني يخذل تريزا ماي مجددا ويرفض خطة بيركست"، <https://arabic.cnn.com/> 2019/04/20.

العمالي الذي عارض بشدة حرب الخليج الأولى والثانية وأضطر لمغادرة الحزب وترشح بعدها في القوائم الحرة.

وبالرجوع إلى حكومة بلير الذي استطاع أن يسوق أدلة على أمثلاك العراق أسلحة الدمار الشامل وبفعل التنسيق القائم بين المخابرات الأمريكية والبريطانية في مسألة جمع المعلومات والأدلة بهذا الشأن أستعمل كل وسائل الإقناع لدفع المجالس التشريعية نحو إتخاذ قرارات توافق خيارات السلطة التنفيذية نحو اتجاه استعمال القوة والدخول في حرب (استباقية) كما سوق لها لضرب مصادر التهديد في مهدها وخاض توني بلير نقاشات حادة في المجلس العموم وأستعمل كل مهاراته الخطابية وأستحضر الوثائق والحجج لإقناع الأعضاء بجدوى الحرب على العراق وأفغانستان والانضمام إلى التحالف الذي حشدت إليه الولايات المتحدة الأمريكية الكثير من الدول لإضفاء طابع الشرعية الدولية على هذا الاعتداء، الشاهد في هذا الأمر أن قدرات ومهارات توني بلير الخطابية والتواصلية كان لها الاثر في إقناع مجلس العموم بما يريده زيادة على عجز المؤسسة التشريعية على جمع المعلومات الحقيقية الملمة بالموضوع نظرا لخصوصياتها الفنية والتقنية والاستخباراتية والتي هي بيد الحكومة وحدها أين أستغلها بلير في غير محلها الامر الذي دعى المؤسسات الحكومية والجان البرلمانية فيما بعد إلى محاكمته ومتابعته بحجة وتهمة تضليل الرأي العام ومازالت هذه القضية تثير جدلا وتداعيات واسعة في الاوساط السياسية والقانونية التي يومنا هذا، وعند تحليل الامثلة المتعلقة بأدوار تدخل السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة وتسريع تشريع قوانينها في كلا النظامين البريطاني والأمريكي يتبين لنا أن اتجاهات ودوافع هذه الادوار لا تتأثر بطبيعة العلاقة بين السلطات ولا بالأطر القانونية والدستورية بقدرما تحدها اعتبارات أخرى غير رسمية تتعلق ببيئة القرار والقدرات والمهارات الاتصالية التي يملكها صانع القرار السياسي.

المبحث الرابع: مقارنة دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة بين النظامين الأمريكي والبريطاني

المطلب الاول: أوجه التشابه وأوجه الاختلاف لدور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة بين نظامين الأمريكي والبريطاني.

الفرع الاول: أوجه التشابه.

يمكن أيجاز أوجه التشابه في أدوار السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في كلا النظامين فيما يلي:

* كون النظام السياسي الأمريكي والنظام البريطاني يتميزان بتراث سياسي واجتماعي مشترك لأن أغلب المهاجرين الذين عمروا القارة الجديدة جاؤوا من أوروبا الشمالية وبشكل أخص الايرلنديين والاسكتلنديين والانجليز.

* الثقافة السياسية والمدنية لكليهما تميزت مراحل تطورها بالاستقرار النسبي والانتقال السلس للسلطة مما ساعد على تطور المؤسسات السياسية تدريجيا عبر مراحل دون عنف حيث أن الولايات المتحدة الأمريكية لم تشهد حاكما دكتاتوريا منذ التأسيس وبريطانيا منذ أكثر من 300 سنة لم تشهد أحداث عنف بين الملك والرعية أي منذ الثورة (المجيدة 1688) تاريخ انتهاء الصراع بين التاج والبرلمان على السلطة.

* السياسات العامة في كلا البلدين أصبحت تتطلب وجود خبراء متخصصين وفنيين (تكنوغراط) لضمان حسن تنفيذها بالوجه الذي يحقق الرضا المجتمعي في كلا البلدين وهو ما تملكه السلطة التنفيذية بالمقابل أمست السلطة التشريعية عاجزة عن تفهم ومسايرة الكثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومات بإنجازها الأمر الذي زاد من مظاهر تدخل واضطلاع السلطة التنفيذية في كلا البلدين بها وأصبحت الغالبية العظمى من التشريعات ذات مصدر حكومي وأقتصر دور البرلمان على تفهم الأسس الكبرى والغايات التي تهدف إليها مختلف التشريعات والمصادقة عليها فيما بعد.

* الرأي العام في كلا البلدين على درجة عالية من الثقافة السياسية وهذا ما يفسر نجاح النظامين في تحقيق التوازن والمساواة بين السلطات بالرغم من اختلافهما من ناحية المبدأ، الرئاسي حقق التوازن والمساواة من خلال استقلال كل سلطة وعدم قدرة كليهما على حل الأخرى وعدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان وفي بريطانيا تحققت المساواة والتوازن بفعل المساواة والحل وآلية سحب الثقة وبذلك يتحقق

نفس الهدف بوسائل وآليات مختلفة وهذا ما يفسر عدم نجاح النظامين البرلماني والرئاسي في غير بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف:

- السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية غير خاضعة للمساءلة السياسية أمام البرلمان بالمقابل الرئيس لا يستطيع حل أي من المجلسين إلا أنه يخضع لقواعد المسؤولية الجنائية أين يستطيع مجلس النواب وحده اتهام الرئيس جنائياً ويحاكم أمام مجلس الشيوخ وهذا أخطر سلاح بيد الكونغرس إلا أن استعماله صعب لأن الرئيس يملك صلاحيات أخرى كبيرة (كالفيتو) على القوانين
- التي يجب أن تحضى بـ 2/3 من الأصوات حتى تصبح نافذة وتتخطى عتبة موافقة الرئيس، وهذا يخلق نوع من التوازن ويمثل أحد أوجه الفصل بين السلطات الذي يلزم الأطراف على التعاون لتمرير القوانين وتنفيذ السياسات العامة.
- أما في بريطانيا فإن الحكومة مسئولة أمام البرلمان وتتعرض للمساءلة كما يمكنها حله وهذا ما يحقق التوازن بين السلطتين وهو أمر نادر الحصول لأن الأطراف تلجأ إلى الحوار وحل الخلافات بالتفاوض في نهاية الأمر.
- في النظام الرئاسي الأمريكي مبدأ الفصل بين السلطات مبني على الفصل الوظيفي للأفراد والكوابح والتوازنات بين الكونغرس والرئيس قائم على أنهما منتخبان مباشرة من الشعب.
- في النظام البرلماني البريطاني مبدأ دمج السلطات مبني على تدخل وظائف الأفراد وسمو البرلمان بسبب انتخابه مباشرة من الشعب أم أن الحكومة فهي منتخبة من داخل السلطة التشريعية.
- القوانين الصادرة عن البرلمان أو السلطة التنفيذية في بريطانيا لا تخضع للمراجع الدستورية أم في الأمم المتحدة الأمريكية كل القوانين الخاصة بالسياسات العامة تخضع للمراقبة الدستورية وآخرها قرار ترامب بناء الجدار العازل بين على الحدود مع المكسيك إلا أن المحكمة العليا أصدرت قراراً بعدم دستورية هذا القانون في انتظار تعديله.
- تنفيذ السياسات العامة في بريطانيا يقوم على أساس الصراع والتنافس بين الحزبين الرئيسيين في البلاد حزب العمال وحزب المحافظين والفائز بأغلبية الأصوات في الانتخابات البرلمانية يشكل الحكومة التي تمارس صلاحيات تنفيذية وتشريعية كبيرة لأن الأغلبية في البرلمان يعطيها أريحية في تمرير القوانين التي تريد.

- أما في الولايات المتحدة الأمريكية ليس شرطاً أن يكون حزب الرئيس هو صاحب الأغلبية في الكونغرس مما يستوجب تمرير القوانين وعملية رصد الميزانية لها قدراً كبيراً من المهارة والإقناع حيث تلعب شعبية الرئيس ومهاراته الاتصالية عاملاً مهماً في نجاحه لأنه حتى في ظل وجود أغلبية حزب الرئيس في الكونغرس إلا أن التصويت داخله يخضع لاعتبارات أخرى أهمها دور جماعات الضغط الداعمة لحملات السيناتورات الانتخابية كما أن أعضاء الكونغرس لهم الحرية في توجيهاتهم وأرائهم السياسية يصل بهم الأمر حتى أن يصوتوا ضد توجهات الحزب الذي ينتمون إليه.
- بريطانيا كانت إمبراطورية عظمى وأصبحت دولة كبرى والولايات المتحدة الأمريكية بدأت بدولة كبيرة وأمست إمبراطورية عظمى.
- دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة وتنفيذها في الولايات المتحدة الأمريكية من ناحية مجال التأثير والتداعيات يمتد إلى خارج الحدود الإقليمية للدولة بسبب الدور الذي تلعبه أمريكا في السياسة الدولية والتزاماتها فيها كقوى عظمى في مجال حفظ الأمن والسلم الدوليين وقراراتها السياسي من مرحلة البناء إلى التنفيذ من ناحية تعريف المصلحة والأهداف يتداخل مع مصالح دول أجنبية ويظهر ذلك في دور جماعات المصالح والضغط في صناعة القرار السياسي وأثره على المستوى الداخلي والإقليمي والدولي.
- أما في بريطانيا فإن السياسات العامة ودور السلطة التنفيذية فيها يكاد لا يتعدى النطاق الحيوي للدولة نظراً لتراجع دور بريطانيا في السياسة الدولية الذي ورثته الولايات المتحدة الأمريكية.
- عملية التشريع الذي تمارسه السلطة التنفيذية في بريطانيا كان تحت مبرر قانون التفويض الذي أقره البرلمان وأصبح عرفاً سائداً منذ زمن زيادة على واقع دور الأغلبية البرلمانية التي تشكل الحكومة الأمر الذي يسهل من عملية تمرير القوانين ويضيف على العلاقة بين الحكومة والبرلمان طابع المرونة، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن مهام الحكومة الفدرالية وشاسعة مجالها الحيوي الداخلي والخارجي زيادة على طبيعة بعض السياسات التي تتطلب قدراً من التخصص والسرية وضرورات الاستشارة التي لا تملكها إلا السلطة التنفيذية كل هذه العوامل مجتمعة أدت إلى اتساع ذرائع ومبررات تدخل السلطة التنفيذية في سن القوانين لمواجهة مشكلات السياسة العامة في حضور مهارات الرئيس التفاوضية لإنجاحها.
- تأثير البرلمان في بريطانيا على السياسة العامة خاصة السياسات الداخلية محدودة للغاية والحكومة تسيطر على محاضر الجلسات ورئيس الوزراء في أغلب الأحيان يسيطر على مجالس الاقتراحات وتتم

الموافقة على برامج زيادة على تمتع الحكومة بسلطة تقدير النفقات وإعداد الموازنة التي غالبا ما تحضي بالقبول والاعتماد.

- أما في الولايات المتحدة الأمريكية فكل مجلس من مجلسي الكونغرس يتولى تسيير محاضر جلساته بشكل مستقل عن البيت الأبيض خاصة إذا كانت الاغلبية ليست من حزب الرئيس عندها تكون اللوائح الحزبية تقوي من استقلالية كل منهما والموازنة التي يقدمها الرئيس ليست وثيقة نهائية بالضرورة بل تخضع لعدة نقاشات وتجاذبات والوصول إلى اتفاق بشأنها يتطلب جهدا قائما على أساس الضغط والمساومة والإقناع والإخضاع ووسائل أخرى.
- وللوصول إلى نتائج ملموسة سوف نتناول الدراسة المقارنة كمحصلة للسياسات الاجتماعية المنتجة في الدولتين لأن هذا النوع من السياسات التوزيعية تغطي من ناحية المنفعة عددا كبيرا من المواطنين في أي دولة كانت ويعتمد عليها المحللون في قياس نسب أو مؤشرات الرضا المجتمعي عن سياسات حكوماته.

المطلب الثاني: مقارنة السياسات الاجتماعية بين الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا

تقوم الحكومات الحديثة على أساس العقد الاجتماعي القائم بين المواطنين والدولة أين يتم الاتفاق فيه على الحقوق والواجبات المقبولة لدى أغلب أفراد المجتمع لتعزيز المصالح المشتركة بحيث يقوم المواطنون بتقديم الدعم للحكومة من خلال دفع الضرائب وبذل الجهود لصالح البلد وبالمقابل تحصل الحكومات على الشرعية السياسية عن طريق حماية الحقوق والحريات للشعب ومن خلال السياسات العامة التي تفيد الجميع والتي تعبر عن تفضيلات الاغلبية دون تحيز.

والسياسات الاجتماعية هي أداة تعتمد عليها الحكومة لتنظيم وإكمال إخفاقات مؤسسات السوق والهياكل الاجتماعية وغالبا ما تعرف الخدمات الاجتماعية بالتعليم والصحة والوظيفة والامن الاجتماعي وقد تعني أيضا إعادة التوزيع والحماية والعدالة الاجتماعية وغالبا ما تؤدي السياسات الاجتماعية العادلة الى خلق مجتمعات هادئة ومتماسكة ومستقرة كمجتمعات الشمال الاوربي الاسكندنافية التي تحتل المراتب الاولى في سلم الرفاه الاجتماعي

السياسات الاجتماعية للولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

تعتبر السياسات الاجتماعية وسياسات الفقر والبطالة من أكثر السياسات المحورية التي تشكل مجالا للشد والرخى بين قطبي السياسة الأمريكية الديمقراطي والجمهوري حيث أن سياسات الفقر تتعلق

بأكثر من 40 مليون مواطن أمريكي يعيشون تحت خط الفقر وتحليل بيانات وبرامج الأحزاب السياسية يتضح أن الحزب الجمهوري يتحمل الجزء الأكبر من المسؤولية في هذا الموضوع فسياسات بوش الأب والابن وقبلهم رونالد ريغن في الثمانينات الذي بادر بإلغاء برامج خدمة الفقر وذوي الدخل المحدود والاحتياجات الخاصة وتقليص الخدمات الصحية والتعليمية المجانية وجاءت بعدها سياسات كلينتن وباراك أوباما الذي وعد في برامجه الانتخابية وبادر بعدها بما يعرف بقانون أوباما كير للتخفيف من الفقر الذي نال بموجبه الفوز في الانتخابات الرئاسية من سنة 2009م إلى سنة 2016م. لكن سياسات خليفته ترامب الاجتماعية قامت على إلغاء هذا البرنامج لأنه جمهوري ورجل أعمال لا يؤمن إلا بقواعد السوق الحر الذين حيث يرى أن تقسيم المنافع يركز على مبدأ من يدفع ضرائب أكثر له الحق في عوائد ومنافع أكثر والفقراء بحسبهم خارج هذه القاعدة.

كما يمكن لمتتبع السياسات الاجتماعية الأمريكية ان يلاحظ ان الحكومات الامريكية المتعاقبة اخذت تتبنى سياسات تهدف الى تحجيم الفقر على شكل كوبونات الطعام او مساعدة العاطلين عن العمل والفقراء الا ان حجم ونوعية هذه الخدمات في تناقص مستمر واصبح الفقراء يتلقون خدمات صحية بعد وقوفهم في صف طويل والمدارس المجانية اصبحت لا تقدم المهارات المطلوبة للطلاب التي تمكنهم من منافسة غيرهم للحصول على وظائف لائقة تقيهم الفاقة وقد ادى تنصل الحكومات المحلية من مسؤولياتها وترك أعباء مساعدة الفقراء على عاتق الحكومة الفدرالية الى زيادة تفاقم الوضع كما ان سياسات السوق الحرة فشلت في توفير فرص عمل محترمة للمواطن الأمريكي لكون الكثير من الشركات ورجال الاعمال نقلوا شركاتهم واعمالهم الى مناطق اخرى من العالم حيث العمالة الرخيصة والضرائب الاقل مثل المكسيك والهند وهذه ربما احد مبررات سعي الرئيس الحالي دونالد ترامب الى طلب تمويل الجدار العازل من الكونغرس الذي رفض هذه السياسات والتي تتعارض مع مصالح جماعات القطاع الزراعي الذين يحصلون على مزايا تلك العمالة الرخيصة كما وعد ترامب الناخبين في الحملة الانتخابية للرئاسيات بخفض الضرائب لجلب الاستثمارات الخارجية وحث رؤوس الاموال التي تستثمر في الخارج هروبا من ارتفاع الضرائب الى العودة والمساهمة في توفير فرص العمل وانهاش صناديق الضمان الاجتماعي والتأمين على البطالة ويتحقق بذلك خفض تكلفة تمويل السياسات الاجتماعية للولايات المتحدة الأمريكية التي تعد من اكبر الدول المنفقة على هذا القطاع الذي قدر ب16 من المائة من الناتج المحلي اخر احصاء لمؤشرات التنمية البشرية لعام 2018 الا ان نتائجه تعد ضعيفة مقارنة ببريطانيا التي تخصص 9.9 في المائة من الناتج المحلي الخام لكن بنتائج مرضية اكثر من الولايات المتحدة الأمريكية التي بلغ

عدد وفيات الامهات اثناء الولادة 14 وفاه لكل 100000 مولود مقابل 9 وفيات في بريطانيا و79.5 عاما العمر المتوقع للعيش عند الولادة مقابل 81.7 عاما في بريطانيا كما ان معدلات الجرائم والسجناء اكثر بكثير مقارنة ببريطانيا بالرغم من ان معدلات البطالة في امريكا اقل منه في بريطانيا ب9.5 مقابل 11.7 ومعدل النمو في الولايات المتحدة يقدر ب1.5 مقابل 1.1 ببريطانيا حسب نفس المصدر اما معدل الشعور بالرضى حيال الحكومة يقدر ب39 في المائة في الولايات المتحدة الامريكية مقابل 44 في بريطانيا.

والسؤال الذي يستوجب التحليل هنا وبلغة الارقام كيف يمكن تفسير الحصول على نتائج اقل بإنفاق اكثر بالنسبة للولايات المتحدة الامريكية ولماذا الرضى المجتمعي في بريطانيا اعلى من الرضى في المجتمع الأمريكي وقد يفسر ذلك لسوء توزيع هذه الخدمات او ارتفاع تكلفة الخدمات الصحية مثلا بسبب التقنيات التكنولوجية عالية التقنية والحدثة.

اذا اخذنا بعين الاعتبار ان الولايات المتحدة الامريكية تتفق ثلاث اضعاف ما تنفقه اوروبا على البحوث الحيوية كما ان شساعة المساحة والفارق في عدد السكان يرفع من التكلفة زيادة على ذلك ان طابع السياسات العامة الامريكية وخصائصها تخضع لبرنامج الرئيس الانتخابي بدليل ان اوباما الرئيس الأمريكي السابق جاء ببرنامج سمي على اسمه اوباما كير وجاء ترامب ووعد بالغاءه وبذلك يمكن القول ان السياسة الاجتماعية تتأثر بفلسفات وتوجهات وخيارات السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الامريكية بينما تعتبر ارثا وتقليدا في بريطانيا تسعى الحكومات الى توفير الإيرادات اللازمة لتغطية تكاليفه ولو على حساب قطاعات اخرى

والسياسات الاجتماعية البريطانية تنعم بنوع من الاستقرار على الاقل حتى الوقت الحالي الا ان الخبراء يحذرون من مستقبل اقتصادي مخيب للآمال في حال خروج المملكة من الاتحاد الاوربي اذ ستشهد الموازنة العامة عجزا بسبب الفجوة المستمرة بين الضرائب وباقي الإيرادات وبين الانفاق الحكومي وسوف تضطر الحكومة لرفع الضرائب بنسبة 44 في المائة لمدة خمس عقود على الاقل وتخفيض الانفاق عل السياسات الاجتماعية التي ستشهد تزايدا من 7.3 حاليا الى 12.6 بحلول 2066 حسب تقرير نشره مكتب مسؤول الميزانية للسنة المالية 2016-2017 لكن في كل الاحوال فالسياسات الاجتماعية في المملكة المتحدة لا تخضع لمزاج أو الوعود الانتخابية ولا لمساومات الساسة فالتعليم الإجباري المجاني يعود إلى سنة 1870م والضمان الاجتماعي 1908م والخدمات الصحية الوطنية إلى

الفصل الثاني واقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني

سنة 1948م وترث كل إدارة جديدة التزامات اجتماعية رئيسية عن سابقتها تؤثر في ملايين الناس والحكومات المتعاقبة لا تبادر بتحريك هذه القواعد لأن الشعب البريطاني ورث هذه المنافع كما ورث افتخاره بتاريخه الملكي.

جدول توضيحي لنتائج ومؤشرات تدخل السلطة التنفيذية في صنع السياسات العامة لكل من الولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة:

المؤشر	الدولة	الولايات المتحدة الأمريكية	المملكة المتحدة
عدد السكان بالملايين		324.5	66.2
الناتج المحلي الإجمالي بملايير الدولارات		17.6623	2.6246
العمر المتوقع عند الولادة بالسنوات		79.5	81.7
عدد وفيات الأمهات أثناء الولادة لكل 100.000 مولود		14	09
العمر المتوقع بصحة جيدة		68.5	71.9
الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي %		10.9	25.6
معدل النمو السنوي %		1.5	1.1
سكان المناطق الحضرية %		82.1	83.1
الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي %		5.0	5.6
الحاصلين على تعليم ثانوي 25 سنة فما فوق %		95	82
ما قبل التحضيري %		69	96
العدد المتوقع لسنوات الدراسة		اناث 17.2 - 15.7 ذكور	اناث 17.9 - 17 ذكور
معدل الإنتاج الحكومي من الناتج المحلي %		14.3	18.4
سوء التغذية للأطفال دون 05 سنوات %		2.1	/
معدل الوفيات للرضع لكل 1000 مولود حي %		6.5	4.3
نسبة العاملين من السكان فوق 15 سنة %		59.1	59.7
معدل المشاركة في القوى العاملة 15 سنة فما فوق		اناث 60.7 - 69.8 ذكور	اناث 55 - 68.3 ذكور
معدل البطالة في الشباب %		9.5	11.7
المسنون الحاصلين على منح التقاعد %		%100	%100

الفصل الثاني واقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني

1.2	5.4	معدل جرائم القتل لكل 100.000 ساكن
146	698	السجناء لكل 100.000 ساكن
ايناث3.2-ذكور11.7	اناث5.8 - 19.5 ذكور	معدل الإنتحار لكل 100.000 ساكن
44	39	الشعور بالرضا حيال حكومة البلد %

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أدلة التنمية البشرية ومؤشراتها، التحديث الإحصائي لعام

2018.

الختامة

الخاتمة

من خلال التطرق إلى دراسة النظام السياسي الأمريكي والنظام السياسي البريطاني من ناحية أدوار السلطة التنفيذية في كلا النظامين في صنع السياسة العامة، تبين أن هنالك تنام واضح للوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية بالرغم من أن النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية قد أخذ بمبدأ الفصل الحاد بين السلطات، إلا أن الواقع أثبت أنه ليس هنالك فصل تام بين تلك السلطات، بل توجد مظاهر تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الأمر الذي يحقق نوع من التوازن بينها وهذا التعاون والتبادل في الرقابة قد يكون على أساس دستوري أو على أساس واقعي عملي تمليه الظروف وطبيعة مشكلات السياسة العامة من الناحية الفنية أو العلمية أو درجة استعجالية اتخاذ القرار المناسب وهذه إحدى أسباب نجاح واستقرار النظام السياسي الأمريكي، كما أن الساسة الأمريكيين منذ التأسيس وعلى كل المستويات أدركوا أن وجود الحد الأدنى من التعاون بين السلطات واللجوء إلى التسويات الودية ومناقشة وجهات النظر، هي أحسن الوسائل الضامنة لاستمرار النظام والمحافظة على كيان الدولة.

وفي المملكة المتحدة بالرغم من أن هنالك فصلا مرنا بين السلطات والسلطة التنفيذية تتشكل من الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية، إلا أن الواقع اثبت كذلك أن السلطة التنفيذية تزايد دورها وأخذت تقوم بوظائف تشريعية حين تضاعف دور السلطة التشريعية وأصبحت الحكومة تستخدم الوقت المحدد لإنجاز برنامجها الذي تعلن عنه الملكة في خطابها المعتاد عند الافتتاح الرسمي للبرلمان، ويعزى سبب تنامي الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني البريطاني وفي غيرها من نظم الدول المتقدمة والحديثة إلى طابع مشكلات السياسة العامة الموهل في التخصص والمتطلب لوجود خبراء فنيين (تكنوقراط) في ظل عجز السلطة التشريعية عن تفهم الكثير من المشروعات الفنية التي أخذتها الحكومة على عاتقها، وكان ذلك السبب في بروزها وبذلك الصورة النمطية العالقة في أذهان المواطنين أن المنفذ هو صاحب اليد الطولي في النظام السياسي، وأن حسن اختياره عبر الانتخابات العامة كوسيلة للتداول على السلطة هو أقصر طريق لتحقيق المطالب والمصالح، لذلك أصبحت غالبية التشريعات مصدرها حكومي وأقتصر دور وعمل البرلمانات على إقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد اقتناعها بالأسس الكبرى التي تقوم عليها تلك التشريعات.

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح أن المنهج المقارن كان أكثر ملاءمة للتعاطي مع موضوع الدراسة نظرا لكونه منهجا يدرس عناصر التشابه والاختلاف بين ظواهر يجمعها قدر من التشابه

الخاتمة

والاختلاف، وهو ما يظهر جليا في موضوع الدراسة حيث أن كلا النظامين الأمريكي والبريطاني يتميزان بتراث سياسي واجتماعي مشترك، إضافة الى وجود رأي عام في كلا البلدين يتمتع بثقافة سياسية ومدنية على درجة عالية من الاستقرار والمشاركة السياسية، أما من ناحية أوجه الاختلاف في المقارنة فقد أظهرته الدراسة من خلال التطرق الى طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الناحية القانونية والدستورية وأثر العمل بمبدأ الفصل بين السلطات الجامد في النظام الرئاسي والمرن في النظام البرلماني.

كما أن الدراسة بينت المتغير التفسيري، حيث أن واقع الممارسة والقدرات الاتصالية والخطابية لرأس السلطة التنفيذية، إضافة الى تطور وتعقيدات مشكلات السياسة العامة هي التي تحدد طبيعة دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في كلا النظامين وغيرهما، أما اقتراب الثقافة السياسية فقد كان ملائما للدراسة نظرا لقدرته على تفسير السلوك السياسي الذي يركز ويعبر عن الثقافة السياسية والتوجهات السائدة في المجتمعات، حيث استظهرت الدراسة أهمية ودور المشاركة السياسية والثقافة المدنية في دعم شرعية كلا النظامين الأمريكي والبريطاني، وبأن آليات شغل المناصب وبناء المؤسسات السياسية وتحديد وظائفها تعبر عن رأي الاغلبية.

كما أن الدراسة توصلت إلى عدم صدقية الفرضية المركزية، التي مفادها أن الاختلاف في طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي والبرلماني له تأثير على دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة، ويتضح من الاستنتاجات أن دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة يتعلق بعوامل أخرى غير قانونية وغير دستورية، تتعلق ببيئة السياسة العامة والطابع الفني التخصصي لمشكلاتها وعلى مدى قدرة الحكومات على امتلاك المعلومات من ناحية المصدر والسرعة في الحصول عليها، وكذلك تعتمد على مهارات وقدرات رأس السلطة التنفيذية التفاوضية والخطابية والتواصلية، كل هذه العوامل تحدد شكل وطبيعة الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية عند قيامها بالوظائف التشريعية التي تتحول فيما بعد إلى قوانين نافذة، تشكل استجابة النظام السياسي أو عدم استجابته للمطالب، وإن كان المواطن مبتدأ السياسة العامة ومنتهىها كما يقال، فإن السلطة التنفيذية في هذا العصر هي الصانع والمرافق للسياسة العامة من البداية إلى النهاية وقد أثبت الواقع العملي ذلك.

قائمة المصادر والمراجع

❖ قائمة المراجع

• الكتب

1. أحمد شكري الصبيحي، ومعتز إسماعيل الصبيحي، التحليل السياسي للأنظمة السياسية المعاصر وأزماتها، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، (برلين: د.د.ن، 2019).
2. أندرسون جيمس، صنع السياسات العامة، تر: عامر الكبيسي (د م ن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، د س ن).
3. قابريال الموند وجي بنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، تر: هشام عبد الله (عمان: الدار الأهلية للنشر، 1998).
4. جان ماري دانكان، علم السياسة، تر: محمد عرب صاصيلا، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992).
5. قابريال الموند وآخرون، السياسة المقارنة إطار نظري. تر: محمد زاهي بشير المغربي (بنغازي: دار الكتب الوطنية، 1996).
6. حسين سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا (القاهرة: دار النهضة العربية، 1977) ص.11.
7. خالد وليد محمود، مراكز البحث العلمي في الوطن العربي، (بيروت: مركز نماء للبحوث والدراسات، 2013).
8. ستيفن بوشيه ومارتين رويو، مراكز الفكر أدمغة حرب الأفكار، تر: ماجد كنج، (بيروت: دار الفارابي، 2009).
9. ستيفن داي تانسي، علم السياسة الأسس، تر: رشا جمال، (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012).
10. ستيفن دي تانسي، علم السياسة الاسس، تر: رشا جمال (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012).
11. سعيد عفيفي، خريطة القوى في الداخل الأمريكي ورقة أولية (إسطنبول، المعهد المصري للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2014).
12. صالح بالحاج، تحليل البيانات العامة، (دم،ن)، دار ابن مرابط للنشر.
13. الطيب حسن أبشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات (القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000).
14. عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير الأداء الحكومي، (القاهرة: المنظمة العربية للشمسية الإدارية، 2008).
15. عبد الباري عطوان، القاعدة التنظيم السري، (بيروت: دار الساقى للنشر 2008).

16. عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، (د، م، ن)، (د، د، ن)، 2011.
17. عبدالنور ناجي ومبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة (عنابة: دار العلم للنشر، 2014).
18. تامر كامل محمد الخرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، (عمان: دار مجدلاوي، 2003).
19. فهمي خليفة فهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط3، 2014).
20. لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، تر: جابر سعيد عوض، (القاهرة، الجمعية المصرية للنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1992).
21. ماكس ماكومز وآخرون، الأخبار والرأي العام تأثير الإعلام على الحياة المدنية، تر: محمد صفوت حسن أحمد، (القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع 2012).
22. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الأحزاب السياسية والسياسة العامة، (بيروت، د. د. ن) 2012).
23. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، تر: جورج سعد (بيروت: المؤسسة والجامعة للدراسات النشر والتوزيع، ط1، 1992).
24. هشام القروي، مراكز البحوث الأمريكية ودراسات الشرق الأوسط بعد 11 سبتمبر، (بيروت: مركز نماء للبحوث والدراسات، 2013).

• المقالات والمجلات.

1. حسين البحري "دور السلطة في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني" مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، ع.1، المجلد 24، (2008).
2. حسينة شرون وعبد الحليم بن مشري، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، (جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع)، ع 4، (د، س، ن).
3. سعد العصفور "رئيس الولايات المتحدة الأمريكية" مجلة الحقوق الإسكندرية، كلية الحقوق، ع.3، 4، (1995).
4. شاهر إسماعيل الشاهر وآخرون، "الشرق الأوسط في ظل إجندات السياسة الخارجية الأمريكية دراسة تحليلية للفترة الاستقلالية بين حكم أوباما وترامب"، برلين: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاشتراكية والسياسية الاقتصادية، (2017).

5. صالح منشوري، "العلاقة بين السلطتين التنفيذية بالتشريعية في الأنظمة النيابية"، مجلة الفكر، ع.4، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية).
6. عبد الرزاق الدليمي، "إشكاليات الأخبار المفبركة وتأثيرها في تشكيل الرأي العام"، مركز الجزيرة للدراسات، 2018.
7. كاظم علي الجنابي وعلي مجيد العكلي "العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الأمريكي"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع.13، (جوان 2016).
8. محمد هلال الرفاعي، "تتامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، ع.2، (2010).
9. نواف يوسف التميمي، "اللوبي الصهيوني والرأي العام في بريطانيا النفوذ والتأثير"، مركز الجزيرة للدراسات، الدار العربية للعلوم، 2016.

• المذكرات والرسائل الجامعية.

1. حنين محمد أكرم حجاب "دور الرئيس التشريعي في النظم السياسي الفلسطيني" (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، غير منشورة، (نابلس)، (جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2011).
2. سعيد السيد علي، "حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة،" رسالة دكتوراه غير منشورة" (القاهرة: جامعة عين شمس، كلية الحقوق والعلوم السياسية. 1999).

• المواقع الالكترونية

1. متحصل عليه من الموقع الإلكتروني:
<https://www.aljazeera.net/knowledgegate/books/2016/12/14>
بتاريخ 2019/28/03 على الساعة 10 صباحا.
2. موقع الجزيرة نت "مسيرات ضخمة في لندن تطالب باستفتاء جديد على البريكست"،
<http://www.aljazeera.net/new/international/2019/3/20>
3. محمد عبد الهادي صاري، حالة مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي في ظل إدارة ترامب، "المركز المغربي للبحوث والدراسات". بتاريخ: 2018/09/18.
<http://www.acrseg.org/>
4. الموقع الإلكتروني لقناة BBC "ترامب نتائج التجديد النصفي تحدث التاريخ"، 2017/11/17.
<http://www.bbc.com/arabic>
5. "مجلس النواب يلغي أوباما كبير ويقر مشروع نرامب" موقع الجزيرة نت
<https://www.aljazeera.net/news/international/2017/05/04> بتاريخ: 2019/04/10.

6. "البرلمان البريطاني يخلد تريزا ماي مجددا ويرفض خطة بريكاست" <https://arabic.cnn.com/> . 2019/04/20 .

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	الاهداء
	شكر وتقدير
6	مقدمة
	الفصل الأول
	مقاربة مفاهيمه للسياسة العامة
15	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة
15	المطلب الأول: تعريف السياسة العامة في ضوء المنظورات الفكرية الحديثة.
17	المطلب الثاني: خصائص وعناصر السياسة العامة.
19	المبحث الثاني: العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة.
19	المطلب الأول: القيم والبيئة وأثرهما على السياسة العامة.
25	المطلب الثاني: الفواعل ودورها في صناعة السياسة العامة.
35	المبحث الثالث: أنواع الأنظمة السياسية
35	المطلب الأول: النظام السياسي البرلماني.
39	المطلب الثاني: النظام الرئاسي.
44	المطلب الثالث: نظام الجمعية النيابية (النظام المجلسي).
45	المبحث الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة المختلفة
45	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.
47	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني.
49	المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي.
	الفصل الثاني
	واقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني
57	المبحث الأول: المؤثرون في صنع السياسة العامة في النظامين الأمريكي والبريطاني.
57	المطلب الأول: الأحزاب السياسية والسياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.
63	المطلب الثاني: مراكز الفكر ودورها في صنع السياسة العامة.

66	المطلب الثالث: الجماعات الضاغطة وجماعات المصالح ودورها في صنع السياسة العامة.
78	المبحث الثاني: موقع السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظامين البريطاني والأمريكي.
78	المطلب الأول: عملية صنع القوانين في النظامين الأمريكي والبريطاني.
82	المطلب الثاني: واقع ممارسة السلطة التنفيذية للدور التشريعي في السياسة العامة في كلا النظامين.
87	المبحث الثالث: أثر التباينات الشديدة في وجهات النظر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء عملية صنع السياسة العامة
88	المطلب الأول: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في عملية صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية
91	المطلب الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في عملية صنع السياسة العامة في بريطانيا
94	المبحث الرابع: مقارنة دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة بين النظامين الأمريكي والبريطاني
94	المطلب الأول: أوجه التشابه وأوجه الاختلاف لدور السلطة التنفيذية في صناعة السياسة العامة بين النظامين الأمريكي والبريطاني .
97	المطلب الثاني: مقارنة السياسات الاجتماعية بين الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.
102	خاتمة
	قائمة المصادر والمراجع
	الفهرس