

## الفواعل الرسمية في السياسة العامة

### الدستور والسياسة العامة:

يعرف الدستور بأنه نسق أو جسد المبادئ الأساسية طبقاً له تتشكل وتحكم أمة أو دولة أو نظام سياسي ، وهو أيضا يشير إلى مجموعة قواعد متفق عليها تصف تنظيم حكومة بلد ما. فهو يمثل القواعد الأساسية التي تحكم طريقة اتخاذ القرار، وتضع أدوار صنع السياسة وتقسّمها إقليمياً ووظيفياً وما شابه ذلك... ويضع الدستور شروط السباق السياسي، حيث يسعى الأفراد والجماعات للتأثير في السياسات بالعمل ضمن إطار تلك الأحكام .

فالدستور له أهميه كبيره كونه يحدد مجموعة من المسائل الرئيسية، مثل العلاقة بين السلطات، وحقوق المواطنين وواجباتهم، وضوابط تعديل الدستور وإجراءاته.. ويعتبر احترام أحكام الدستور شرطاً ضرورياً لإسباغ المشروعية على القوانين والإحكام القضائية.

ووجود الدستور له دور كبير في مراقبة أعمال الحكومة وآلية صنع السياسة العامة فالمنهج المعتاد في وصف الحكومة هو بالرجوع إلى دستورها . ويعمل الدستور في أي نظام سياسي وفقاً لأيديولوجية سياسية تعكس المبادئ والقيم التي يتبناها النظام السياسي وانعكاس تلك الإيديولوجية في صنع السياسات العامة من خلال علاقتها مع المجتمع ونوعية الثقافات السياسية التي يتبناها ذلك المجتمع وآلية عمل المؤسسات الرسمية وتطبيقها لأيديولوجية النظام السياسي..

وكون الأيديولوجية نظام للقيم والمعتقدات والأفكار والتوجيهات الخاصة بالنظام السياسي فان نجاحها في القدرة على نقلها إلى واقع التطبيق وبالتالي فان نجاح السياسة العامة للدولة يكمن بدوره في مقدار تكامل العالقة ونجاحها بين الأيديولوجية وثقافة المجتمع، حيث كلما كان هناك قدر من التفاهم والاتفاق بين النظام السياسي وأيديولوجيته وبين المجتمع مما يحتوي من ثقافات متعددة وكيفية التعبير عنها والاستجابة لها، كلما كانت

السياسة العامة اقدر على النجاح، ويتوقف ذلك على صفات معينه تجعل من الديدولوجية أكثر قدرة وفاعلية في تحقيق أهدافها .

وتبرز العلاقة بين الدستور والسياسة العامة من خلال طبيعة العلاقة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالية كل منها وحدود صلاحياتها واختصاصاتها، أي من خلال طبيعة العملية السياسية وأداء النظام السياسي وإمكانات تطبيق المبادئ الدستورية والتي على ضوءها يتحدد نجاح أو فشل السياسة العامة للدولة .ويكون واقع عمل المؤسسات الرسمية وعلاقتها فيما بينها ودورها في السياسة العامة من خلال الخطوات الأساسية لاعداد السياسة العامة التي تقوم على الرسم والتنفيذ ومراقبه التنفيذ وتقييم أثار السياسة العامة. فكل مؤسسه من تلك المؤسسات تهتم بمفصل من مفاصل السياسة العامة وتعمل على تحقيقه، والأداء السياسي السليم والمتكامل لتلك الخطوات في الرسم والصنع والتنفيذ والتقييم للسياسات العامة على نحو مرن ومتوازن بين مؤسسات النظام السياسي هو الذي يكفل نجاح متطلبات السياسة العامة.

### السلطة التشريعية والسياسة العامة

تقوم السلطة التشريعية على توافر مجموعة الوظائف الاساسية في إطار النظام السياسي، ومن أهم تلك الوظائف هي سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية، وظيفه التحقيق، ونشر، وكشف عن المعلومات ولعل أداء السلطة التشريعية للوظيفة التنفيذية والقضائية في الدول المتقدمة قد يشير إلى حالة تنازع الاختصاص والتدخل في عمل مؤسسات النظام السياسي، إلا انه لا يعني ذلك بقدر ما يعني الرقابة والإشراف على عمل السلطتين التنفيذية والقضائية من اجل أحداث نوع من التوازن والترابط في عمليه صنع السياسة العامة.

وتنجز الهيئات التشريعية مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية

فحسب، بل وبالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي، ويمكن للجمعيات التشريعية أن تلعب دوراً رئيسياً في توظيف النخبة، خاصة في النظام البرلماني، حيث يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادة خبراتهم السياسية، وقد تكون جلسات الاستماع في اللجان، والمناقشات في قاعة الجمعية التشريعية مواقع هامة لتوضيح المصالح وتجميعها خاصة في غياب سيطرة حزب الأغلبية أو ممارسته لهذه السيطرة

وتبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو، مواجهة مشكلة معينة. فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستورياً فحسب، وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك. ويتباين دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعاً للتباين والاختلاف بين الأنظمة السياسية فمجلس العموم البريطاني، الأهميه تذكر له، عادة، في مجال صنع السياسة، لأن حزب الأغلبية الحاكم يسيطر عليه، لكن مجلس العموم ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم، ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دوراً رئيسياً في تجميع المصالح وصنع السياسة.

وإذا كان هناك تباين في أداء بعض الهيئات التشريعية عند رسم وتنفيذ السياسات العامة، فإن هناك هيئات يكاد يكون دورها ضئيل في عملية الرسم والتنفيذ، أن لم يكن مصادر لصالح السلطة التنفيذية، وهذا ما نجده في كثير أنظمة الدول النامية، حيث يبرز في ظل هذا النوع من الانظمة حاله دمج السلطات مع هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات وتكون السلطة التنفيذية هي المسؤول الفعلي عن عمليه صنع السياسة العامة، وهذا يعني عدم وجود قنوات رقابه على عمل السلطة التنفيذية ويصبح هناك تداخل في الأدوار وفي عمل المؤسسات القانونية مما يقود إلى نوع من التخبط السياسي والإداري.

### السلطة التنفيذية والسياسة العامة

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

وقد أشار **جيمس أندرسون** إلى أهمية السلطة التنفيذية بالقول "أننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية" في رسم وتنفيذ السياسات العامة. ويبرز دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة في عملية صنع السياسة العامة، خصوصاً في إطار السياسة الخارجية والعسكرية، حيث دورها في غالبية الأنظمة السياسية أن لم يكن جميعها بارز بشكل كبير. فالرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، بموجب الدستور، تفوق كثيراً سلطاته في المجال الداخلي، بل أن السياسة الخارجية الأمريكية تعد من صنع الرئيس الأمريكي وممارساته، بدءاً من حرب فيتنام، وحتى اليوم، يعتبر الرئيس الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية.

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال رسم السياسة العامة الخارجية، فهي أيضاً لها الأهمية الأولى في العملية السياسية، فقد تحزم كمدافع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بهما مجموعة أقليات أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد، ويتحدث أعضاء الوزارة عادة عن مصالح معينة، مثل العمل، الزراعة، الأقليات ويمكن لهم أن يلعبوا دوراً حيوياً كمجمعين للمصالح في أثناء سعيهم لإيجاد ائتلافيات تحبذ تشريعاتهم، والسلطة التنفيذية، عادة، هي أهم بنية في صنع السياسة، فهي عادة تباشر سياسات جديدة واعتماداً على تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية، يكون

لها جزء هام تتبناه، وتشرف السلطة التنفيذية أيضا على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها.

وإذا كان للسلطة التنفيذية دورها البارز في عملية صنع السياسة في البلدان المتقدمة خصوصا في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، فإن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب السلطة التشريعية وازمحلل دورها،فالتوازن بين السلطتين يبقى قائما ودور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقييم تنفيذها للسياسة العامة أثناء العمل وبعد انتهاء مرحلة التنفيذ له أهميته التي تؤخذ بعين الاعتبار من قبل السلطة التنفيذية. لكن بالمقابل فإن هناك أنظمة سياسية في الدول النامية وخاصة في أفريقيا بقيت السلطة التنفيذية فيها هي صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، فشكل رسم السياسة، بقي متأثرا بقوة بتركيز السلطة في يد الحاكم السياسي، والطريقة الشخصية التي تمارس بهما السلطة تعني أن ليس لدى القطاعات المؤسساتية سوى قدر ضئيل نسبيا من الاستقلالية، وليس لها دور مستقل قوي تلعبه في العملية السياسية، فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة ذاتها، ولا تمثل الأحزاب والهيئات التشريعية تحديات هامة، لذلك يتوجب على مؤسسة الرئاسة نفسها اتخاذ معظم القرارات المهمة ويحتاج إلى أن يكون لديه كادرا من التقنيين الأكفاء والمساعدين المخلصين للرئيس، الذين يمكنهم توفير الحد الأدنى من المتطلبات الإدارية الضرورية للنجاح... وهذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية غير مقيد بالشكليات الدستورية أو القانون، فلديه صلاحية مواجهة في الرد على المواقف معينة حسبما يمليه تقديره الشخصي للامر. ولعل هذه الهيمنة، شبه المطلقة، على عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة، تقود إلى القول أن هناك اندماج واضح في الاختصاصات بين والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح السلطة التنفيذية .

### السلطة القضائية والسياسة العامة

من الناحية العملية يتباين دور الجهاز القضائي في العملية السياسية في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي إلى آخر بحسب أهمية وألوية هذا الجهاز ودرجة استقلاليته:

ففي الولايات المتحدة يلعب جهاز القضاء دور هام في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها، وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية، فالمراجعة القضائية عادة من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة.

ويمارس القضاء الأمريكي دوره في قضايا السياسات العامة من خلال مبدأ المراجعة التشريعية للمحاكم بإسقاط تشريعات أو مراسيم تنفيذية، وتعديل الدستور حسب الظروف المتغيرة عن طريق تفسيره، وقد يكون له دور في كبح أعمال الحكومة التعسفية لغرض معاير الإجراءات السليمة في إدارة العدل.

أما في بريطانيا فإن دور السلطة القضائية في السياسات العامة لا يصل إلى مرحلة إلغاء تشريعات أو مراسيم ودستوريه كما هو الحال في أمريكا، فالمحاكم الانكليزية ليس لها سلطة الإعلان عدم دستوريه أي مرسوم برلماني، كما لا يمكنهم إلغاء قانون لانه يتعارض مع ما يصفه المدعون بالحق الطبيعي، ويعتقد القضاة الإنكليز انه يمكن تغيير الدستور غير المكتوب، لكنهم لا يريدون أي دور لهم في هذا العمل، فهذا من شأن البرلمان والناخبين.

ودور المحاكم الانكليزية يقع ضمن حد مراقبه السلطة التنفيذية، والتقرير فيما إذا كانت السلطة التنفيذية تعمل ضمن صلاحياتها القانونية، فإذا قامت الحكومة المركزية أو إيه سلطه محليه بعمل خارج عن صلاحياتها فقد تطلب المحاكم من الحكومة أو السلطة المحلية بالكف عنه، ويمكن للمحاكم أيضا أن تلغي أعمال تمت حسب إجراءات غير صحيحة، لكن إذا ما فوض تشريع ما لإحدى السلطات العامة حقا بالتصرف، فإن المحاكم لا تبحث في كيفية ممارسه السلطة التنفيذية لهذا الحق، وحتى لو حكمت المحكمة ضد السلطة التنفيذية فإن آثار هذا الحكم يمكن أبطالها برسوم برلماني الحق يعيد للعمل قانونيته.

أما في الأنظمة السياسية للدول النامية فإن هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية انعكست أيضا على السلطة القضائية، وبالتالي فإن مجال العالقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية محصور في إطار هيمنة الأولى على الثانية وأحقية رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية فرغم النص على استقلال القضاء في دساتير الدول النامية، إلا أن رئيس الدولة عادة ما يتدخل في شؤون القضاء ، سواء كان النظام ملكي أو جمهوري.

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

### الجهاز الإداري والسياسة العامة

يمارس الجهاز الإداري مجموعات عدة من الوظائف تكون ذات طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية إقليمية، وكل هذه المجموعات يتم التعبير عنها في السياسة العامة وفي توجهات النظام الحاكم يقوم الجهاز الإداري بمهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات، والجهاز الإداري هو الذي يحتكر جانب المخرج من النظام السياسي ويتجاوز دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة، ولعل ذلك يعود لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءاً هاماً من السلطة التنفيذية في الدولة، مما فسخ لها مجال التأثير غير المباشر في صنع القرارات وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة مع السلطة التشريعية

ويعد دور الجهاز الإداري في عملية تنفيذ السياسات العامة دور حيوي وهام لا يستطيع أي نظام سياسي حديث الاستغناء عنه، فالجهاز الإداري يعد العصب الرئيس في الدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تضعها السلطة السياسية، لذلك تم تنظيم العلاقة بين الجهاز الإداري وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية لتحقيق أهداف المجتمع السياسي.