

# مقدمة فى النظم السياسية

أ.د. محمد صفى الدين خربوش

أستاذ العلوم السياسية

جامعة القاهرة

## المحتويات

### □ النظام السياسي وبيئته وطرق دراسته ٢

- تعريف النظام السياسي ٤
- بيئة النظم السياسية ٦
- طرق دراسة النظم السياسية ١٥

### □ الدستور وأنواع الحكومات ٢٤

- الدستور ٢٥
- التوازن بين السلطات ٢١
- أنواع الحكومات ٢٣

### □ المؤسسات الرسمية: ٣٩

- المؤسسة التشريعية ٤٠
- المؤسسة التنفيذية ٤٩
- المؤسسة القضائية ٥٦
- النظم الانتخابية ٦١

### □ المؤسسات غير الرسمية: ٦٩

- الأحزاب السياسية ٧٠
- جماعات المصالح ٩٢
- الرأي العام ١٠٤

### □ أداء النظام السياسي ١١٨

## النظام السياسي

- تعريف النظام السياسي
- بيئة النظم السياسية
- طرق دراسة النظم السياسية

## تعريف النظام السياسي

يُقصد بالنظام السياسي ذلك الجزء من النظم الاجتماعية الذي يضم مؤسسات صنع القرار العام أو التأثير عليه. فالنظام السياسي في أي دولة هو الذي يحتكر اتخاذ قرارات ملزمة للمواطنين جميعاً داخل هذه الدولة، وقد ترتب هذه القرارات مزايا لبعض المواطنين (الخدمات المجانية - دعم بعض السلع) والتزامات على بعض المواطنين (الضرائب والرسوم). ولهذا السبب، رأى أحد علماء السياسة أن النظام السياسي هو المسئول عن توزيع موارد الدولة بصورة إلزامية أو إكراهية، وهو الذي يستخدم الإكراه المادي بطريقة شرعية في حالة الخروج على القانون لحفظ حقوق المواطنين وفرض احترام القوانين على المخالفين.

ولكي يقوم النظام السياسي بوظائفه في حماية الحقوق وفرض احترام القانون وصناعة وتطبيق القوانين التي تحمي هذه الحقوق وتوفر للدولة موارد يمكن استخدامها في الإنفاق على تقديم الخدمات للمواطنين والإنفاق على المنشآت العامة (الطرق والمطارات ومحطات المياه والكهرباء وغيرها)، يضم النظام السياسي عدداً من المؤسسات للقيام بهذه المهام. ونقسم هذه المؤسسات إلى مؤسسات رسمية أو حكومية تضطلع بأدوار أو وظائف داخل النظام وهي المؤسسة التشريعية التي تتحصر مهمتها في صنع القوانين التي تحفظ الحقوق وتعاقب المخالفين وتمنح المواطنين مزايا أو إعفاءات وتلزمهم بسداد ضرائب أو غير ذلك. والمؤسسة التنفيذية التي تقوم بتطبيق هذه القوانين التي وافقت عليها المؤسسة التشريعية، والمؤسسة القضائية التي تحكم في المنازعات التي تنشأ عند تطبيق القوانين.

ومع تطور النظم السياسية لاسيما الديمقراطية منها، لم تعد مؤسسات النظام السياسي مقتصرة فقط على المؤسسات الرسمية الثلاثة السابق ذكرها، فقد أُضيفت إليها ما يُطلق عليه المؤسسات غير الرسمية التي تقوم بأدوار مهمة في عملية صنع القرار السياسي والتأثير عليه، دون أن تكون مؤسسة رسمية أو حكومية، وتضم هذه المؤسسات (الأحزاب السياسية وجماعات المصالح أو الضغط، والرأي العام).

وتعتبر الأحزاب السياسية مؤسسات سياسية شديدة الأهمية في النظم الديمقراطية، وتقوم بعدة وظائف من أهمها التنافس للوصول إلى السلطة من خلال الانتخابات الرئاسية أو التشريعية، فإذا كان الحزب صاحب الأغلبية أُطلق عليه الحزب الحاكم، أما الأحزاب الأخرى فتكون أحزاباً معارضة إلى حين نجاحها في الحصول على الأغلبية والتحول إلى مقاعد الحكم. فالنظام السياسي

الديمقراطي يضم عدداً من الأحزاب السياسية تتنافس فيما بينها للوصول إلى السلطة ووضع برامجها موضع التنفيذ من خلال صنع القوانين في المؤسسة التشريعية، وتنفيذ القوانين في المؤسسة التنفيذية.

أما جماعات المصالح أو الضغط، فيقصد بها التنظيمات التي تعبّر عن مصالح بعض المواطنين وتسعى للدفاع عن هذه المصالح من خلال التأثير أو الضغط على المؤسسات الرسمية، وتضم هذه الجماعات النقابات المهنية والعمالية وجماعات رجال الأعمال. وتختلف هذه الجماعات عن الأحزاب في سعيها للتأثير دون أن تسعى للوصول إلى السلطة.

أما الرأي العام فيعبّر عن وجهة نظر أغلبية المواطنين تجاه قضية محددة خارجية أو داخلية، ومن الواضح أنه ليس مؤسسة بالمعنى الدقيق، لكن تأثيره في النظم الديمقراطية على صنع القرار أسهم في الاهتمام بدراسته باعتباره مجازاً إحدى المؤسسات غير الرسمية ذات التأثير على النظام السياسي.

وحيث يحدّد الدستور أو الوثيقة الأساسية في الدولة طبيعة النظام السياسي ومؤسساته واختصاصات هذه المؤسسات والعلاقة فيما بينها.



## بيئة النظم السياسية

من الثابت إن النظم السياسية لا تؤدي مهامها في فراغ، بل في إطار محيط أو بيئة تتضمن مجموعة من العوامل التي تضطلع بأدوار مؤثرة في تحديد طبيعة النظام السياسي، والعلاقة بين مؤسساته، وطريقة صنع القرار.

ويرى ديفيد إيستون D. Easton أن النظام السياسي يعمل متأثراً بالبيئة المحيطة به، وتضم هذه البيئة كلاً من البيئة المحلية أو الداخلية والبيئة الخارجية. وبينما تتضمن الأولى كلاً من التاريخ والجغرافيا والاجتماع والاقتصاد والثقافة، تضم الأخيرة كلاً من البيئة الإقليمية (أو النظام الإقليمي) والبيئة الدولية (أو النظام الدولي).

ومن ثم، تتأثر النظم السياسية بتاريخها، وبموقعها الجغرافي، وبالسمات الأساسية للمجتمع، وبالأوضاع الاقتصادية، وبالثقافة السائدة لاسيما السياسية منها. كما تتأثر النظم السياسية أيضاً بالنظام الإقليمي الذي تنتمي إليه، وبطبيعة النظام الدولي القائم.

ومن المؤكد أن تأثيرات كل من البيئتين المحلية والخارجية على النظم السياسية تتباين من نظام إلى آخر وفقاً للعديد من العوامل. فعلى سبيل المثال، تتأثر النظم السياسية ذات التاريخ العريق بدرجة أكبر من النظم حديثة العهد، كما يتباين تأثير الجغرافيا وفقاً لأهمية الموقع الجغرافي، ويختلف تأثير البيئة الاجتماعية وفقاً لحجم الانقسامات القائمة في المجتمع، ويزداد تأثير النظام السياسي بالنظام الدولي السائد في حالة الارتباط بالقوى المؤثرة في هذا النظام.

### أولاً: البيئة التاريخية:

يُقصد بذلك التطورات التاريخية التي اضطلعت بأدوار مهمة في تأسيس النظم السياسية وفي تطورها، والتي ما تزال تلعب دوراً حتى الوقت الراهن، بحيث تمثل قيوداً أو فرصاً للنظام السياسي القائم.

وثمة تأثيرات تاريخية واضحة في سمات النظام السياسي البريطاني الحالي من قبيل ممارسة الملك (أو الملكة) سلطاته من خلال الوزراء، وتنزيه الملك عن المساءلة وارتباط ذلك بعدم تمتعه بأي سلطات فعلية، ونشأة البرلمان على قاعدة "لا ضرائب بدون تمثيل"، واستمرار مجلس النبلاء (مجلس اللوردات) في مواجهة مجلس المواطنين العاديين (مجلس العموم) مع سيطرة الأخير تقريباً على جميع الاختصاصات التشريعية.

وبينما تأثر النظام السياسي البريطاني بتطوره التاريخي الهادئ نحو نظام سياسي ديمقراطي مستقر، اتسم نظيره الفرنسي بتطورات ثورية عنيفة وتجارب عديدة حتى انتهى به الحال إلى النظام السياسي الراهن والذي يُعرف بنظام الجمهورية الخامسة.

وما يزال النظام السياسي الأمريكي متأثراً بما صاغه الآباء المؤسسون للجمهورية منذ أكثر من مائتي عام من حيث وجود مجلسين متساويين في الاختصاصات التشريعية، وأسلوب فريد في انتخاب رئيس الجمهورية، ودولة فيدرالية تحظى سلطات الولايات فيها باختصاصات واسعة في مواجهة الحكومة المركزية.

وفي كثير من النظم حديثة الاستقلال، استمر قادة النضال من أجل الاستقلال لفترات طويلة في الحكم، وأقاموا نظاماً ترسخ سلطاتهم وسلطة الحزب الذي ينتمون إليه فيما عُرف بنظم الحزب الواحد أو التنظيم السياسي الوحيد. وكان مرد هذه الظاهرة في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية إلى دور هؤلاء الزعماء في نيل الاستقلال.

وفي بعض النظم السياسية في المنطقة العربية، ارتبط تأسيس الدولة، ومن ثم النظام السياسي، بإحدى الأسر، واستمرت هذه الأسر في الحكم لهذا السبب أو العامل التاريخي مثل نشأة المملكة العربية السعودية على يد عبد العزيز آل سعود، ونشأة المملكة الأردنية الهاشمية على يد عبد الله بن الشريف حسين، وكذلك الحال في باقي دول الخليج (الكويت، البحرين، قطر، الإمارات، عُمان). وبالرغم من تفاوت سلطات الملك أو السلطان أو الأمير في هذه الدول، فما يزال كل منهم يحظى بسلطات واسعة، وما يزال أعضاء من الأسرة الحاكمة يتولون مناصب محورية في النظام السياسي حتى الآن.

وبالرغم من كثير من مظاهر الحداثة والتطور في المملكة المغربية، ما يزال الملك يعتبر أميراً للمؤمنين ويحظى باحترام شديد يصل إلى حد القداسة، ويعود هذا إلى تاريخ الأسرة العلوية الحاكمة ذات النسب الهاشمي، وإلى الدور التاريخي للملك محمد الخامس في خمسينيات القرن العشرين والذي تحالف مع زعماء الاستقلال في مواجهة الاحتلال الفرنسي وأقدم الأخير على عزله من منصبه ونفيه خارج البلاد، ليعود بعد ذلك إلى منصبه متمعاً بتأييد شعبي جارف.

والخلاصة إن فهم وتحليل النظم السياسية يقتضي معرفة تاريخ هذه النظم ليس من خلال السرد التاريخي للوقائع بل من خلال تحليل تأثير بعض التطورات التاريخية الهامة على سمات النظم السياسية في الوقت الراهن. فلا يستطيع أحد أن يستوعب إقبال جميع المغاربة على تقبيل يد



ملك المغرب في القرن الواحد والعشرين إلا بمعرفة العوامل أو المؤثرات التاريخية لهذا الاحترام والقدسية التي يتمتع بها حفيد الملك محمد الخامس المنتمي للأسرة العلوية.

### ثانياً: البيئة الجغرافية

يُقصد بالبيئة الجغرافية أمران أولهما موقع الدولة التي يقع فيها النظام السياسي من حيث المساحة والبحار والمحيطات التي يطل عليها والدول المجاورة والحدود البرية والبحرية، والآخر هو تضاريس الدولة من حيث المرتفعات والسهول والأنهار وغير ذلك.

فمن حيث الموقع، تتأثر الدول الحبيسة (التي لا يوجد لها منفذ على البحار المفتوحة) في علاقاتها مع الدول المجاورة (مثل جنوب السودان والسودان وأثيوبيا مع أرتيريا). كما تتأثر الدول التي لا تتناسب إطلالتها على البحار المفتوحة مع مساحتها البرية (مثل العراق وإلى حد ما الأردن).

كما ظلت الجزر البريطانية قادرة على الهجوم على غيرها بواسطة أسطولها البحري، بل وتحكمت في العالم ثم تراجع أهميتها مع اختراع الطائرات لاستخدامها في شن الهجمات على بريطانيا. وظلت الولايات المتحدة الأمريكية في مأمن من الهجمات على أراضيها، حتى هاجمت اليابان الأراضي الأمريكية للمرة الأولى. وتتأثر النظم السياسية في الدول العربية المجاورة لإسرائيل بدرجة أكبر من باقي الدول العربية. وتغيرت النظم السياسية في معظم الدول العربية المجاورة لإسرائيل بعد فترة قصيرة من انتهاء الحرب العربية - الإسرائيلية الأولى عام ١٩٤٨، وما تزال معظم الدول العربية المجاورة لإسرائيل تخصص جزءاً مهماً من إنفاقها العام على الإنفاق العسكري.

ويرتبط بالموقع الجغرافي منازعات الحدود التي تثور بين الدول المتجاورة، والتي قد تتسبب في اندلاع حروب مثلما حدث بين الجزائر والمغرب عام ١٩٦٣ ان وبين العراق وإيران (١٩٨٠ - ١٩٨٨). يضاف إلى ذلك الخلافات حول اقتسام مياه الأنهار الدولية مثل الخلاف بين تركيا وسورية والعراق (حول نهر الفرات)، وبين تركيا والعراق (حول نهر دجلة)، وبين أثيوبيا ومصر والسودان (حول نهر النيل).

وثمة نظرية ترى أن الدول النهرية أي التي تعتمد على مياه الأنهار بصفة أساسية اتسمت بوجود دولة مركزية قوية بسبب الحاجة إلى حكومة مركزية قوية تسيطر على النهر وتضبط مياهه



كما كان الحال في مصر والعراق والصين في العصور القديمة. وقد أطلق البعض على هذه الظاهرة ظاهرة "الاستبداد الشرقي" الذي ارتبط في الدول الشرقية بالسيطرة على مياه الأنهار.

وتُثار أيضاً في هذا السياق عدم قدرة الحكومة المركزية على السيطرة الكاملة على أراضيها في حالة وجود تضاريس وعرة تعوق قدرة الحكومة على السيطرة مثلما هو الحال في اليمن على النقيض من الدول التي يقطن فيها السكان في أماكن منبسطة في السهول والوديان حيث تتمكن الحكومة المركزية من الوصول إلى هذه الأماكن بسهولة وتبسط سيطرتها.

وقد يؤثر الموقع الجغرافي على إحدى الدول أن تكون محايدة مثلما هو الحال في سويسرا، أو أن تسعى لعلاقات متوازنة مع قوى مجاورة أقوى منها اقتصادياً وعسكرياً مثل الأردن (تجاورها مصر والسعودية وسورية والعراق وإسرائيل).

### ثالثاً: البيئة الاجتماعية

يُقصد بالبيئة الاجتماعية السمات الاجتماعية الأساسية في المجتمع الذي يحيا فيه النظام السياسي لاسيما الانقسامات الاجتماعية أو درجة التجانس الاجتماعي، وكذا مستوى التطور الاجتماعي الذي وصل إليه المجتمع.

فمن حيث التجانس الاجتماعي، تؤثر درجة التجانس الاجتماعي على النظام السياسي، ففي حالة وجود درجة مرتفعة من التجانس من حيث اللغة والدين أو الطائفة، يكون النظام السياسي في وضع أفضل على خلاف النظام السياسي الذي يحيا في بيئة اجتماعية غير متجانسة أي تضم تنوعات طائفية ولغوية ودينية.

وتعتبر لبنان مثلاً على التنوع الطائفي الذي يؤثر على النظام السياسي، حيث يتم توزيع جميع المناصب السياسية وفقاً للمعايير الطائفية. فقد تم تخصيص منصب رئيس الجمهورية للطائفة المارونية (المسيحيون الكاثوليك) ومنصب رئيس الوزراء للطائفة السنية المسلمة ومنصب رئيس مجلس النواب للطائفة الشيعية المسلمة. ويتم توزيع مقاعد مجلس النواب على الطوائف اللبنانية المسيحية (الموارنة الكاثوليك والروم الأرثوذكس والأرمن وغيرهم) والطوائف المسلمة (السنة والشيعية والدروز).

وفي حالة عدم قدرة النظام السياسي على استيعاب هذه التنوعات الاجتماعية، يعاني من عدم الاستقرار السياسي مثلما حدث في لبنان خلال الفترة من ٧٥ - ١٩٨٩، أو في باكستان بين السنة

والشيعة، أو في العراق بين العرب والأكراد، أو بين السنة والشيعة، أو بين العرب والأمازيغ في الجزائر، أو بين العرب وغير العرب في السودان، والذي انتهى بانفصال جنوب السودان.

ولا يعني التنوع الاجتماعي بحد ذاته عاملاً لعدم الاستقرار، فقد نجح النظام السياسي الأمريكي في استيعاب جميع التنوعات الاجتماعية في بوتقة النظام من خلال تبني نظام فيدرالي جيد أتاح للجميع التعبير عن مطالبه في إطار نظام ديمقراطي يرتضيه الجميع. ومن ناحية أخرى، فشل النموذج السوفيتي وكذلك النموذج اليوغسلافي في استيعاب التباينات الاجتماعية وأدى ذلك إلى انقسام جمهوريات الاتحاد السوفيتي وجمهوريات الاتحاد اليوغسلافي إلى عدد من الدول المستقلة في تسعينيات القرن العشرين.

وتؤثر درجة التطور الاجتماعي وقيم المجتمع في النظام السياسي من خلال ما يُعرف بالتعبئة الاجتماعية (Social Mobilization) حيث يؤثر التطور في مجالات التعليم والتصنيع والنمو الحضري والهجرة من الريف والبادية إلى المدينة والتعرض لوسائل الإعلام الجماهيري على قيم المجتمع فيما يتعلق بمطالبه من النظام السياسي. فالسكان الأكثر تعليماً ووعياً والعاملون بالصناعة وما يرتبط بها والقاطنون في المدن والمعرضون لوسائل الإعلام الجماهيري عادة ما تكون مطالبهم من النظام السياسي، لاسيما في مجال الحريات والديمقراطية، أكثر من مطالب نظرائهم الأقل تعليماً والعاملين في الزراعة والرعي والمقيمين في الريف أو البادية وغير المعرضين لوسائل الإعلام الجماهيري. ومن ثم، تكون المجتمعات التي مرت بعملية تعبئة اجتماعية متسارعة بحاجة إلى نظام سياسي أكثر ديمقراطية وأكثر احتراماً للحريات العامة وحقوق الإنسان. ويرتبط بذلك ما يشير إليه البعض من ضرورة وجود طبقة وسطى كبيرة حتى يتسنى إقامة نظام سياسية ديمقراطي يحظى بالاستقرار.

#### رابعاً: البيئة الاقتصادية

يُقصد بذلك الأوضاع الاقتصادية في الدولة من حيث القدرات الاقتصادية التي يمكن للنظام السياسي تعبئتها لمواجهة المطالب الداخلية الخاصة. وتقاس هذه القدرات بمؤشرات مثل حجم الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط الناتج القومي، ومعدل النمو الاقتصادي، والميزان التجاري، ومدى تنوع الهيكل الاقتصادي بين الزراعة والصناعة والخدمات.

فلا شك أن النظام السياسي الذي يحظى بقدرات اقتصادية مرتفعة يكون قادراً على تلبية احتياجات المواطنين بدرجة أكثر من نظام آخر لا يتمتع بهذه القدرات. وقد يتسبب ذلك في تأخر



تحول النظام السياسي إلى الديمقراطية في حالة قدرته على تلبية الاحتياجات الاقتصادية للمواطنين دون أن يعاني من عدم استقرار سياسي. في حين قد يعاني النظام السياسي غير الديمقراطي من ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في حالة عدم قدرته على تلبية الاحتياجات الاقتصادية للمواطنين.

وتعتبر النظم السياسية في دول الخليج العربي مثلاً على النظم التي تحظى بقدرات اقتصادية مرتفعة تجعلها في مأمن (حتى الآن) من عدم الاستقرار السياسي، بالرغم من تأخرها على سلم التحول نحو الديمقراطية، باستثناء البحرين التي تداخل فيها العامل الاقتصادي مع العامل الاجتماعي (أغلبية شيعية من المواطنين وأسرة حاكمة من السنة).

وتختلف الدول اقتصادياً من حيث درجة الاعتماد على مصدر أو مصادر للدخل، فقد كانت معظم دول النفط العربية حتى وقت قريب تعتمد على النفط كمصدر شبه وحيد الأمر الذي عرضها لتقلبات حادة في الدخول في فترات انخفاض أسعار هذا المصدر الوحيد. وعلى العكس، تكون الدول التي تعتمد على موارد أو مصادر متعددة ومتنوعة للدخل أكثر أماناً من التقلبات في الأسعار. وينطبق نفس الأمر على الدول التي تعتمد على السياحة (مثل مصر وتونس ولبنان) كأحد المصادر المهمة للاقتصاد القومي، حيث يتأثر الاقتصاد بقوة في حالة تراجع إيرادات هذا القطاع الذي يتأثر بشدة بأي أحداث طارئة.

وعادة ما تحظى الدول ذات الاقتصادات الكبرى بقدرات أكبر في التأثير على الدول الأخرى اقتصادياً وسياسياً، وتتيح لها قدراتها فرصة الضغط على الدول الأقل - والتي قد تتلقى منحاً أو معونات اقتصادية من الدول الكبرى - من أجل تبني سياسات محددة مثل احترام حقوق الإنسان أو السماح بالتعددية الحزبية أو إجراء انتخابات حرة. وقد يصل الأمر إلى فرض عقوبات اقتصادية على بعض الدول التي لا تستجيب للضغوط التي تمارسها القوى الكبرى.

ويرى بعض المحللين أنه لا يمكن إقامة نظام ديمقراطي مستقر إلا في حالة وجود قدرات اقتصادية معقولة ودرجة عالية من العدالة في توزيع الدخل حتى يمكن إجراء انتخابات حرة لا يلعب فيها المال دوراً مهماً في التأثير على توجهات الناخبين. ويرى هؤلاء، أن ارتفاع معدلات الفقر يعرقل وجود نظام ديمقراطي مستقر.

وإذا كانت تجارب دول أوروبا وأمريكا الشمالية تؤيد وجهة النظر هذه، فإن ثمة استثناءات على هذه الظاهرة مثلما هو الحال في الهند التي نجحت في تأسيس نظام ديمقراطي مستقر منذ استقلالها عام ١٩٤٧ بالرغم من ارتفاع معدلات الفقر وعدم العدالة في توزيع الدخل.



## خامساً: البيئة الثقافية

يقصد بذلك القيم والمعتقدات السائدة في المجتمع ولاسيما السياسية منها فيما يُعرف بالثقافة السياسية أي القيم والمعتقدات التي يتبناها المواطنون تجاه النظام السياسي.

ويميز المحللون بين قيم دافعة للديمقراطية مثل قيم المبادأة والكفاءة والحرية والإنجاز والمساواة وقيم معرّقة للديمقراطية مثل قيم التواكل والتسلط والمحسوبية وعدم المساواة. حيث تنتشر القيم الإيجابية الداعمة للديمقراطية في الدول ذات النظم الديمقراطية المستقرة، بينما تنتشر القيم المعرّقة للديمقراطية والداعمة للحكم السلطوي في النظم السلطوية.

وتقدم إحدى الدراسات تصنيفاً ثلاثياً للثقافة السياسية في المجتمعات المختلفة استناداً إلى القيم التي يحملها المواطنون تجاه النظام السياسي، من حيث طريقة صنع القرار وآثار القرار على المواطنين، حيث يطلق على الأولى (مدخلات النظام) وعلى الأخيرة (مخرجات النظام السياسي). فإذا كان اهتمام المواطنين منصباً على مدخلات النظام السياسي (طريقة صنع القرار) وعلى مخرجات النظام السياسي (آثار القرارات التي يتخذها النظام)، فنحن أمام ثقافة سياسية ديمقراطية، أي ثقافة سياسية تحكم على النظام السياسي من خلال تقويم كل من مدخلاته ومخرجاته معاً.

وإذا كان المواطنون يتبنون ثقافة سياسية تركز على مخرجات النظام السياسي فقط دون مدخلاته، أي على آثار القرارات وليس على طريقة صنعها، كنا أمام ثقافة سياسية متوسطة تتناسب مع النظم غير الديمقراطية. أما إذا كنا أمام ثقافة سياسية لا تهتم بالنظام السياسي لا من حيث المخرجات ولا من حيث المدخلات، فنحن أمام ثقافة سياسية بدائية حيث لا اهتمام بالنظام السياسي.

ولا يعني ما سبق أن المجتمعات تنقسم وفقاً لهذا التقسيم الثلاثي فقد تتداخل في مجتمع واحد الثقافة البدائية (لدى بعض المواطنين) والثقافة المتوسطة (لدى مجموعة أخرى من المواطنين) والثقافة الديمقراطية (لدى مجموعة ثالثة من المواطنين). لكن إطلاق إحدى هذه السمات على الثقافة السياسية في مجتمع ما يعتمد على النسبة الأكثر شيوعاً بين المواطنين. فالثقافة الديمقراطية هي الثقافة الأكثر انتشاراً في النظم الديمقراطية في غرب أوروبا وشمال أمريكا، والثقافة المتوسطة هي الأكثر انتشاراً في النظم شبه السلطوية في معظم دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، والثقافة البدائية ما تزال قائمة في عدد محدود من الدول التي ما تزال تحكم بصورة تقليدية وهي في طريقها للاندثار.

ويتأثر النظام السياسي بنوعية الثقافة السياسية السائدة، فإذا كان المواطنون ذوو ثقافة سياسية ديمقراطية، لا يمكن للنظام السياسي أن يتخذ قرارات لا تتسق مع طريقة صنع القرار التي ينص

عليها الدستور، نظراً لاهتمام المواطنين بذلك. في حين، لا يكون النظام السياسي في المجتمعات ذات الثقافة السياسية البدائية مهتماً على الإطلاق برضا المواطنين، بينما يكون النظام السياسي في النظم الانتقالية أكثر تركيزاً على آثار القرارات على المواطنين وليس على طريقة صنع القرار.

وعادة ما تدعم الثقافة السياسية الديمقراطية، وجود نظم سياسية ديمقراطية مستقرة، بينما قد تعوق الثقافة المتوسطة والبدائية نشأة و/أو استمرار نظام سياسي ديمقراطي في مجتمع لا تتسق ثقافته السياسية السائدة مع القيم الديمقراطية.

### سادساً: البيئة الإقليمية والدولية

يُقصد بذلك تأثير الأوضاع الخاصة بالنظام الإقليمي الذي تقع فيه الدولة على النظام السياسي، وكذا النظام الدولي. ويختلف التأثير من حالة إلى أخرى. فقد يتأثر النظام السياسي في دولة ما بتطورات النظام الإقليمي مثل حالة تآثر النظم السياسية في الدول العربية بما يحدث في النظام الإقليمي العربي. فقد شهدت النظم السياسية العربية انقلابات عسكرية ومحاولات انقلابية متعددة بدءاً من عام ١٩٤٩ وحتى السبعينيات من القرن العشرين، ثم تراجعت هذه الظاهرة بعد ذلك. كما أسهم تأسيس دولة إسرائيل في قلب النظام الإقليمي العربي في التأثير على التطورات في النظم السياسية العربية لاسيما المجاورة لإسرائيل. وكانت مواجهة إسرائيل وتحرير فلسطين الذريعة التي استخدمها كثيرون من قادة الانقلابات العسكرية لتبرير إقدامهم على تغيير النظم القائمة.

وتؤثر البيئة الإقليمية أيضاً من خلال ما يُعرف بـ تأثير العدوى، حيث ينتقل ما يحدث في أحد النظم إلى نظم أخرى مجاورة مثلما انتقلت عدوى الانقلابات العسكرية من سورية ومصر إلى العراق واليمن والجزائر والسودان وليبيا إلى جانب العديد من المحاولات الانقلابية الفاشلة. وتم التخلي في عدد من النظم عن التعدد الحزبي لصالح الحزب الواحد أو التنظيم السياسي الوحيد في مصر وسورية والعراق. وعندما حدث التحول في شرق أوروبا في نهاية ثمانينيات القرن العشرين، انتقلت العدوى إلى باقي النظم المجاورة وتحولت جميعها إلى نظم تعددية. وتكررت الظاهرة في المنطقة العربية في تونس ومصر وليبيا واليمن وسورية، حيث حدثت تغيرات جوهرية في النظم السياسية تأثراً بما حدث في تونس.

وفيما يتعلق بالنظام الدولي أو بالبيئة الدولية، فقد فرضت دول الانتداب أو السيطرة على عدد من الدول المحتلة أو المنتدب عليها تجارب تعددية شبه ليبرالية كما حدث في مصر وسورية ولبنان



والعراق في فترة ما بين الحربين العالميتين. وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية وزيادة نفوذ الاتحاد السوفيتي واتسام النظام الدولي بسمات النظم ثنائية القطبية، انتشر في عدد من الدول حديثة الاستقلال نظام الحزب الواحد، وتخلت بعض الدول ذات التجارب التعددية سابقاً (مثل مصر وسورية والعراق) عن تجاربها السابقة، كما حدث ذلك في شرق أوروبا تحت الضغط السوفيتي. وعندما تراجع نفوذ الاتحاد السوفيتي، واقترب النظام الدولي من نظام القطب الواحد، عادت شرق أوروبا وعدد كبير من دول أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية إلى نظم شبه تعددية تأثراً بالتطورات في النظام الدولي.

← وكثيراً ما تستخدم المعونات الاقتصادية والعسكرية - سواء من القوى الكبرى أو من المؤسسات الاقتصادية الدولية - في الضغط على الدول المتلقية للمعونات لتبني سياسات محددة من قبيل السماح بالتعدد الحزبي وإجراء انتخابات حرة، واحترام حرية الصحافة والإعلام، واحترام حقوق الإنسان. ويعد ذلك تأثيراً دولياً على النظم السياسية في هذه الدول.



## طرق دراسة النظم السياسية

تعددت الاجتهادات التي قدمها المفكرون والباحثون لدراسة النظم السياسية في إطار ما عُرف بالدراسة المقارنة للنظم السياسية أو بالنظم السياسية المقارنة. ومن ثم، غلب على معظم هذه الاجتهادات فكرة وجود طريقة لدراسة النظم السياسية والمقارنة فيما بين هذه النظم. وقد ظلت هذه التسمية التاريخية قائمة حتى الآن في معظم الجامعات، حيث يشار إلى المقرر المعني بدراسة هذه النظم باسم "النظم السياسية المقارنة".

### أولاً: الطريقة التقليدية (المنهج القانوني أو المؤسسي التقليدي)

وكانت الطريقة التقليدية لدراسة النظم السياسية والمقارنة فيما بينها تُعرف بالمنهج المؤسسي التقليدي أو الدستوري القانوني. فقط ظلت دراسة النظم السياسية المقارنة لسنوات عديدة مقصورة على الأطر الرسمية والمؤسسات القانونية. وتم توجيه الاهتمام نحو المؤسسات الحكومية، حيث تركزت على الدساتير، والوزارات والبرلمانات والمؤسسة القضائية والأجهزة الإدارية.

لقد تطورت العلوم السياسية كحقل معرفي مستقل من دراسة القانون العام والدستوري، وتطورت النظم السياسية المقارنة كحقل فرعي من العلوم السياسية. وكان كثير من أساتذة النظم السياسية - لاسيما في كليات الحقوق أو القانون - هم أساتذة في القانون الدستوري. وما تزال كتب هؤلاء الأساتذة في أقسام القانون بعنوان "النظم السياسية والقانون الدستوري" أو "القانون الدستوري والنظم السياسية". يركز هذا الأسلوب على الوثائق بدرجة أكبر من الأنشطة أو التفاعلات السياسية وعلى المؤسسات الرسمية بدرجة أكبر من العمليات التنافسية. ومن ثم، تبدأ هذه الطريقة وتنتهي بالدستور والمؤسسات الرسمية.

وعادة ما تركز معظم هذه الدراسات على وصف النظم السياسية كما تنص الدساتير، الأمر الذي يفقدها في أحيان كثيرة القدرة على التحليل المتسق مع الواقع العملي، كما قد يدفعها نحو التوصل إلى نتائج غير صحيحة. فعلى سبيل المثال، أدت هذه الطريقة في التحليل إلى التوصل إلى وجود تشابه قوي بين النظم البرلمانية في وسط وغرب أوروبا من ناحية، والنظم الملكية شبه الدستورية في مصر الملكية أو الأردن أو المغرب. فالدستور في كل هذه النظم - من الناحية الرسمية - يتحدث عن نظام ملكي دستوري يمارس فيه الملك اختصاصاته من خلال وزرائه. وتساوي هذه الطريقة أيضاً بين النظام السياسي الأمريكي ذي السمات الرئاسية مع نظم أخرى نشأت في أمريكا اللاتينية، وكانت تنص على نفس سمات النظم الرئاسية، دون أن يكون هذا الأمر متحققاً على أرض الواقع.

## ثانياً: الاقترابات الحديثة

وعندما تخلصت العلوم السياسية من ارتباطها بعلوم أخرى مثل القانون والفلسفة والتاريخ والاجتماع، وبدأت ترسخ أقدامها كحقل علمي مستقل، كان من الطبيعي أن تقدم مناهج أو اقترابات أو أساليب للبحث "مستقلة" كي تؤسس لهذا الاستقلال. وحيث أن العلم بمنهجه وليس بموضوعه، أي بالطريقة المستخدمة في البحث والتوصل إلى النتائج، وليس بموضوع البحث، قدم المتخصصون في النظم السياسية - كحقل فرعي من العلوم السياسية - مناهج أو اقترابات أو طرقاً للبحث خاصة بعلم السياسة، مع استمرار الاحترام للحقول المعرفية الأخرى، والاستفادة من بعض ما تقدمه هذه الحقول الأخرى.

ومن ثم، تطورت عدة اقترابات نظرية قدمها متخصصون لدراسة النظم السياسية من منطلق علم السياسة وليس من وجهة نظر علوم أخرى. وتضم كل من هذه الاقترابات عدداً من المقولات النظرية التي يمكن استخدامها إما لدراسة النظم السياسية ككل، أو لدراسة إحدى ظواهر هذه النظم. وانفردت كل من هذه الاقترابات بوجود ما يمكن أن يطلق عليه "بؤرة التركيز" التي يعتقد أصحاب كل اقتراب إنها الموضوع الذي يمكن من خلاله فهم النظم السياسية في الواقع وليس في النصوص الدستورية. وكان من أمثلة الاقترابات التي تتناول النظام السياسي في مجمله التحليل النظمي أو تحليل النظم الذي قدمه ديفيد إستون **D. Easton**، والتحليل البنائي - الوظيفي الذي قدمه جابرييل ألموند **G. Almond** وزملائه، والتحليل الاتصالي الذي قدمه كارل دويتش **K. Deutsch**، والتحليل المؤسسي الجديد الذي قدمه صامويل هانتجتون **S. Huntington**.

ومن أمثلة الاقترابات التي ركزت على إحدى ظواهر أو موضوعات النظم السياسية واعتبرتها مناسبة لدراسة وفهم هذه النظم اقتراب النخبة واقتراب الثقافة السياسية.

### ١- اقتراب التحليل النظمي

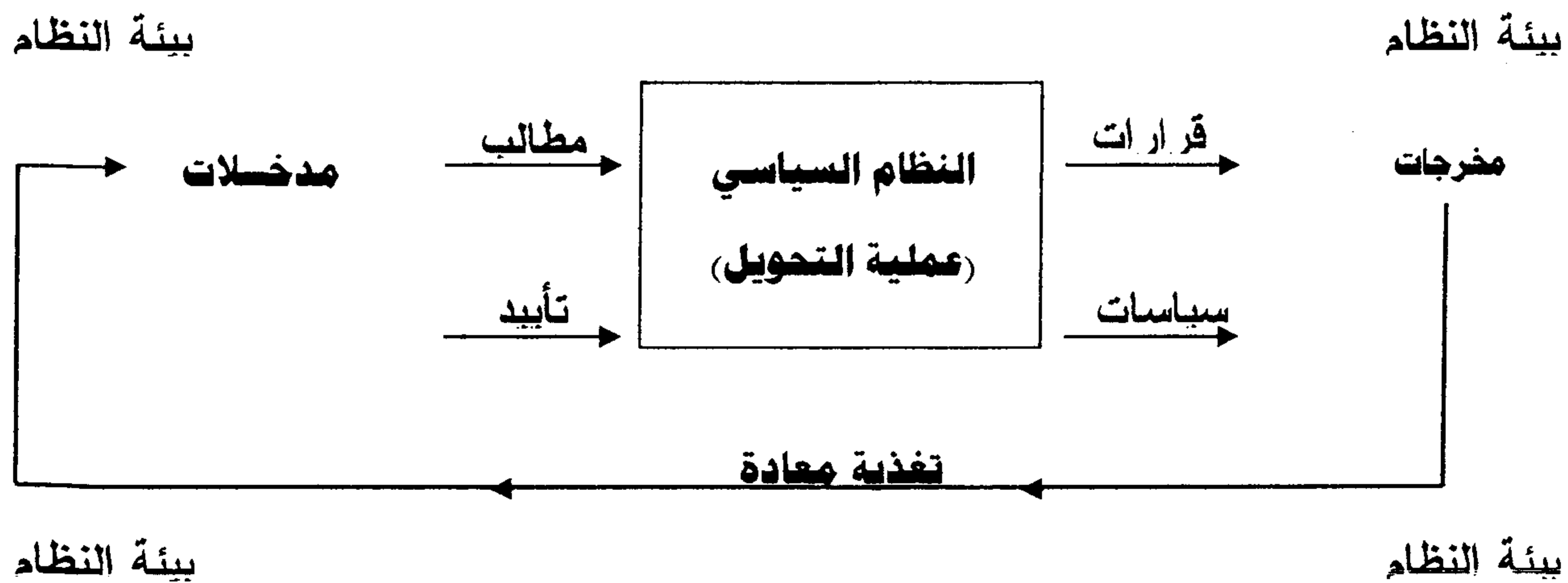
استقى ديفيد إيستون اقترابه من النظرية العامة للنظم التي يرى أصحابها إنها صالحة للتطبيق على كل من النظم الطبيعية (الكون والمجرات والمجموعات الشمسية والكواكب) والنظم الاجتماعية بالمعنى الواسع (الاقتصادية والاجتماعية والسياسية). ولذا، نظر إيستون إلى النظام السياسي باعتباره نظاماً من النظم الاجتماعية، وعرفه بأنه ذلك النظام الذي يحتكر التخصيص السلطوي للقيم في المجتمع، أي ذلك النظام المسئول عن توزيع وإعادة توزيع الموارد المادية والمعنوية في المجتمع بطريقة إلزامية أو سلطوية تتسم بالإكراه.



واتساقاً مع نظرية النظم، يوجد هذا النظام السياسي في بيئة تحيط به يتأثر بها ويؤثر فيها، ويتكون هذا النظام من عدد من الوحدات التي يوجد فيما بينها تأثير وتأثر أو اعتماد متبادل، ويسعى النظام السياسي للحفاظ على بقائه من خلال قدرته على التكيف مع بيئته الداخلية والخارجية. ولكي يحقق النظام هذا التوازن والاستمرار، فإنه يقوم من خلال مؤسساته بتحويل ما يأتيه من مدخلات من البيئة المحلية والبيئة الخارجية إلى سياسات وقرارات (مخرجات) موجهة نحو البيئة، ويقوم النظام بتقييم نتائج أو آثار سياساته وقراراته من خلال التغذية المعادة التي توضح له آثار هذه القرارات والسياسات فإذا كانت إيجابية وجب على النظام الاستمرار في تبنيها، وإذا كانت سلبية، لزم عليه تعديلها أو تغييرها، كي يحافظ على توازنه واستمراره.

ومن ثم، فإن فكرة "النظام" هي الفكرة المحورية أو بؤرة التركيز لدى إيستون، وتعتبر مفاهيم المدخلات والمخرجات وعملية التحويل والتغذية المعادة هي المفاهيم المحورية في هذا الاقتراب. ويقسم إيستون المدخلات إلى نوعين هما المطالب أي ما يجب على النظام السياسي تلبية من حاجات مواطنيه وكذا من البيئة الخارجية، والتأييد أو المساندة أي ما يتمتع به النظام السياسي من دعم داخلي وخارجي يمكنه من تلبية المطالب. أما المخرجات فيتم تقسيمها إلى سياسات أي برامج عمل يتبناها النظام في المجالات المتعددة على المستوى المحلي (التعليم، الصحة، الضرائب، الضمان الاجتماعي) والخارجي (السياسة الخارجية والعلاقات مع الدول الأخرى). والنوع الثاني من المخرجات هو القرارات أي البديل الذي يتم اختياره من البدائل المتاحة في لحظة محددة لمواجهة موقف محدد.

ويرى إيستون أن النظام السياسي يستطيع تحقيق التوازن والاستقرار من خلال تكيفه مع المطالب معتمداً على ما يتمتع به من تأييد ومساندة، ويتم ذلك من خلال مؤسسات النظام التي تضطلع بدورها في صنع القرارات وتبني السياسات. كما يستطيع النظام السياسي تقييم ردود أفعال المستهدفين من سياساته وقراراته من خلال التغذية المعادة.



### أسلوب عمل النظام السياسي وفقاً للتحليل النظمي



## ٢- التحليل البنائي - الوظيفي

يعتبر جابرييل ألموند صاحب الإسهام الرئيسي في هذا التحليل، وقد شاركه عدد من زملائه، وبالرغم من بعض التعديلات التي أجراها ألموند في بعض التفاصيل، إلا أنه ظل مقتنعاً بأن "بؤرة التركيز" الأساسية لفهم أي نظام سياسي هي الأبنية أي المؤسسات والوظائف أي المهام التي تؤديها هذه الأبنية. ومن ثم، فطريقة فهم وتحليل النظم السياسية تتركز في تحليل أبنية هذه النظم ومدى توافرها، ثم دراسة مدى قيام هذه الأبنية - حال وجودها - بأداء وظائفها بصورة جيدة.

وقد تأثر ألموند وزملاؤه بعلم وظائف الأعضاء الذي يختص بدراسة أجهزة الجسم (الأبنية) وما تؤديه من وظائف. فإذا كانت أجهزة الجسم في حالة جيدة وتؤدي وظائفها كفاً أمام جسم سليم أو صحي، وإذا حدث اختلال في أداء بعض الأجهزة لوظائفها، كفاً أمام جسم عليل. وبنفس المنطق، يكون النظام السياسي جيداً إذا توافرت الأبنية التي تؤدي وظائفها بصورة جيدة، والعكس صحيح. ومن ثم، هناك وظائف لا بد أن يؤديها النظام السياسي مثل وظيفة صنع القاعدة القانونية (التشريع أو سن القوانين)، وتنفيذ أو تطبيق القاعدة القانونية، والفصل في المنازعات التي تنشأ عند تطبيق القاعدة القانونية. تقوم المؤسسة التشريعية أو البرلمان بالوظيفة الأولى، والمؤسسة التنفيذية بالوظيفة الثانية، بينما تقوم المؤسسة القضائية بالوظيفة الثالثة والأخيرة.

ولم يقتصر ألموند وزملاؤه على المؤسسات الرسمية أو الحكومية، بل تحدث عن وظائف أخرى تؤديها مؤسسات من النظام السياسي بالمعنى الضيق أو من خارجه. فهناك وظيفة التعبير عن المصالح بمعنى إيصال مطالب أو مصالح الفئات المختلفة إلى النظام السياسي. وتقوم جماعات المصالح (النقابات، اتحادات العمال، الجمعيات الأهلية) بهذه الوظيفة. وهناك وظيفة تجميع أو تكتيل المصالح بمعنى صياغة بدائل لتلبية المطالب كي يتسنى للنظام السياسي الاختيار فيما بينها، وتقوم الأحزاب السياسية بهذه الوظيفة. وهناك وظائف التنشئة السياسية وتؤديها مؤسسات أو أبنية بعضها سياسي مثل المؤسسة التشريعية والأحزاب السياسية، وبعضها ليس سياسياً بالمعنى الضيق مثل وسائل الإعلام الجماهيري، وبعضها ليس سياسياً على الإطلاق مثل الأسرة ودور العبادة والمؤسسات التعليمية (المدارس والجامعات).

ومن ثم، تعتمد دراسة وتحليل النظم السياسية وفقاً للتحليل البنائي - الوظيفي على تحليل الأبنية والوظائف. فهناك نظم سياسية متقدمة تتوافر فيها الأبنية وتقوم هذه الأبنية بوظائفها بصورة جيدة. وعلى العكس، توجد نظم سياسية قد لا تتوافر فيها الأبنية أو قد تتوافر الأبنية لكنها لا تؤدي وظائفها بصورة جيدة. فعلى سبيل المثال، توجد المجالس التشريعية في معظم دول العالم، لكن

الكثير منها لا يتشابه مع مجلس العموم البريطاني أو الكونجرس الأمريكي أو الجمعية الوطنية الفرنسية حيث لا تقوم البرلمانات في كثير من النظم السياسية بوظيفة التشريع المنوطة بها، بنفس القوة التي تمارسها المجالس التشريعية في النظم المتقدمة ديمقراطياً. وبالطبع، تكون النظم السياسية التي لا تتوافر فيها المؤسسة التشريعية من الأساس نظماً أكثر تخلفاً من النظم التي لا تتوافر فيها الأبنية دون أن تقوم بوظائفها بصورة جيدة.

### ٣- التحليل الاتصالي

قدم كارل دويتش هذا الاجتهاد من منطلق التشابه بين النظام السياسي والعقل البشري. فالأخير يتلقى أيضاً من الإشارات والمعلومات التي يقوم بترتيبها وتصنيفها، واختزان بعضها في الذاكرة، وإهمال بعضها الآخر، ويتصرف بناء على ما يتلقاه من معلومات معتمداً على ذاكرته ووعيه أو إدراكه لهذه المعلومات.

اعتمد دويتش على هذه الفكرة في تحليل النظام السياسي باعتباره جهازاً عصبياً يتلقى أيضاً من المعلومات التي يكون مصدرها الداخل أو الخارج ويقوم هذا النظام بتنقية وترتيب وتصنيف المعلومات الواردة إليه والاهتمام ببعضها، وإهمال بعضها الآخر، واختزان بعضها في الذاكرة. ويستدعي النظام من ذاكرته ما يساعده على تحليل الموقف تحليلاً رشيداً ثم يقوم باتخاذ القرار لمواجهة موقف داخلي (موجه نحو البيئة المحلية أو الداخلية) أو موقف خارجي (موجه نحو البيئة الخارجية). ويتابع النظام نتائج قراراته من خلال التغذية المعادة التي توضح له آثار قراراته من حيث القبول أو الرفض.

واستخدم دويتش عدداً من المفاهيم مثل المعلومات والذاكرة والوعي وشاشات التنقية والكسب والفجوة والحمل أو العبء. فتشير المعلومات إلى كل ما يتلقاه النظام السياسي من معلومات من الداخل والخارج من خلال السفارات وأجهزة الاستخبارات والأجهزة الأمنية ومؤسسات قياس الرأي العام. وتشير الذاكرة إلى المعلومات المختزنة لدى النظام (في مؤسساته) والتي يمكن العودة إليها أو استدعاؤها عندما تثار أزمة داخلية أو مع دولة أخرى. حيث يتم تفسير المعلومات الواردة بناء على ذاكرة النظام. فإذا كان تاريخ العلاقات بين الدولة - التي يتلقى نظامها السياسي معلومات عن حشود عسكرية على حدوده معها - علاقات صراعية، فإن ذاكرة النظام تفسر هذه المعلومة باعتبارها مقدمة لعدوان عسكري، أما إذا كان تاريخ العلاقات تعاونياً، فلن يتم تفسير هذه الحشود باعتبارها عملاً عدائياً اعتماداً على ذاكرة النظام.



٣) ويقصد دويتش بشاشات التنقية مؤسسات النظام التي تقوم بتصفية المعلومات، حيث يتم استبعاد الكثير من المعلومات المتلقاة والتي يرى المسؤولون عن هذه الشاشات عدم أهميتها، حيث يتلقى النظام السياسي آلاف المعلومات وتقوم مؤسسات الإعداد باستبعاد الكثير منها أو الاحتفاظ بها في الذاكرة. وإذا لم تكن المؤسسات التي تقوم بتنقية المعلومات على درجة عالية من الكفاءة، فقد يؤدي ذلك إلى استبعاد معلومات تنسم بالأهمية والاهتمام بمعلومات لا قيمة لها. ويقصد بالوعي إدراك النظام للمعلومات وللذاكرة وقدرته على ترتيب هذه المعلومات لاتخاذ القرار المناسب.

٥) ويقصد بالكسب أن يتمكن النظام السياسي - من خلال الوعي - من المبادأة باتخاذ قرارات قبل حدوث الأزمة الأمر الذي يمنع حدوثها. ففي هذه الحالة، يحقق النظام كسباً من خلال قدرته على وأد الأزمة قبل أن تحدث سواء أكانت أزمة داخلية أو خارجية. وعلى العكس، توجد الفجوة عندما يتأخر النظام السياسي في اتخاذ القرار المناسب فيؤدي ذلك إلى خسارة نظراً لعدم اتخاذ القرار في التوقيت المناسب الأمر الذي يفاقم من الأزمة ويؤدي إلى صعوبة حلها. أما النظام الذي يتخذ القرار في التوقيت المناسب فلا يحقق كسباً لكنه لا يحقق خسارة. أما الحمل أو العبء فيقصد به دويتش أن تكون المعلومات الواردة للنظام أكبر من قدرته على استيعابها أو ترتيبها وتصنيفها من حيث الأهمية، حيث يؤدي ذلك إلى عدم قدرة مؤسسات النظام السياسي على اتخاذ القرار المناسب.

#### ٤- الاقتراب المؤسسي الجديد

قدم هذا الاقتراب صمويل هانتجتون، وقد سُمى بالاقتراب المؤسسي الجديد تمييزاً له عن الاقتراب المؤسسي التقليدي (الدستوري - القانوني). ويرى هانتجتون أن فهم النظم السياسية والمقارنة فيما بينها يكون من خلال دراسة درجة التطور المؤسسي أو المؤسسية (Institutionalization). ويعرفها بأنها السمات التي تمنح المؤسسات القيمة والاستقرار.

ويرى هانتجتون أن قياس التطور المؤسسي لمؤسسات النظام السياسي يتم من خلال أربعة معايير هي القدرة على التكيف، والاستقلال، والتعدد، والتجانس. حيث تكون المؤسسات ذات القدرة على التكيف، والمستقلة، والمعقدة، والمتجانسة مؤسسات تحظى بدرجة مرتفعة من التطور المؤسسي وتنسم بأنها ذات قيمة ومستقرة. ومن الناحية الأخرى، تنسم المؤسسات ذات القدرة المنخفضة على التكيف، والتابعة، والبسيطة، والمفككة أو المتشردمة بدرجة منخفضة من التطور المؤسسي، وتصبح دون قيمة وغير مستقرة.



يقصد هانتجتون بالقدرة على التكيف قدرة المؤسسة على العمل في ظروف متغيرة وعلى أداء مهامها بكفاءة حتى لو تغيرت هذه المهام، أو تغير قادة هذه المؤسسة. ويقدم ثلاثة مؤشرات فرعية لقياس القدرة على التكيف هي العمر الزمني للمؤسسة، والعمر الجيلي للمؤسسة، والعمر الوظيفي لها. أما العمر الزمني فهو مدة بقاء المؤسسة، فالحزب السياسي المستمر لعدة سنوات أكثر قدرة على التكيف، فكلما طال عمر المؤسسة كان هذا دليلاً على قدرتها على التكيف. ويقصد بالعمر الجيلي للمؤسسة، قدرة المؤسسة على الاستمرار بنفس الكفاءة مع تغير الجيل المسيطر عليها أو الذي يتولى المناصب المحورية فيها. أي أن الحزب السياسي الذي يستمر في أداء مهامه بصورة جيدة، بعد اختفاء أو تقاعد الجيل المؤسس، أكثر قدرة على التكيف من نظيره الذي تتراجع قدراته بعد اختفاء أو تقاعد الجيل المؤسس. أما العمر الوظيفي، فيقصد به قدرة المؤسسة على أداء مهامها بنفس الكفاءة في حالة تغير الوظيفة. ومن أمثلة ذلك، قدرة الحزب السياسي على أداء مهام الحزب الحاكم بنفس كفاءة أداء المهام كحزب معارض، أو العكس. فإذا نجح الحزب في أداء مهمة الحكم بنفس كفاءته في أداء مهام المعارضة أو النضال من أجل الاستقلال، كان هذا دليلاً على قدرته على التكيف.

ويتلخص المعيار الثاني للتطور المؤسسي في الاستقلال بمعنى ألا تكون المؤسسة تابعة أو خاضعة لأفراد أو لتنظيمات خارجها تؤثر على قراراتها، بل يجب أن تكون قراراتها نابعة من داخلها. ويركز هانتجتون على كل من المال والرجال، أي أن تكون المؤسسة مستقلة في تمويلها من ناحية وفي شخصيات قادتها من الناحية الأخرى. فإذا كانت المؤسسة تعتمد في تمويلها على جهات من خارجها، كانت أقل استقلالاً وأكثر خضوعاً أو تبعية. ومن الناحية الأخرى، إذا كان زعماء أو قادة المؤسسة يتلقون أوامر أو توجيهات من خارج المؤسسة، كانت هذه المؤسسة أكثر خضوعاً أو تبعية وأقل استقلالاً.

أما المعيار الثالث فيتمثل في التعقد التنظيمي، ويقصد به أن تكون للمؤسسة بنية تنظيمية قوية لا تعتمد على الأفراد مهما بلغت كفاءتهم. فعلى سبيل المثال، يكون الحزب السياسي أكثر تطوراً عندما يحظى ببنية تنظيمية تتضمن مستويات مركزية محددة المسؤوليات والمهام (مثل المكتب السياسي أو الهيئة العليا، والأمانة العامة، واللجنة المركزية) وأمانات أو فروع للحزب في المحافظات أو الولايات، وكذا في المستويات المحلية الأقل (المراكز والقرى). وتتم إدارة هذه المستويات بناء على نظام محدد وليس وفقاً لأهواء زعماء الحزب سواء في المستوى المركزي أو في الفروع. وعلى العكس، يكون الحزب السياسي بسيطاً أي لا يحظى بدرجة من التطور

المؤسسي، عندما يتحكم في تنظيمه شخص وحيد أو عدد محدد من الأشخاص، حيث تختفي البنية التنظيمية القوية ويكون الحزب عرضة للانحيار في حالة اختفاء هذا الشخص أو هؤلاء الأشخاص.

يتمثل المعيار الرابع للتطور المؤسسي في (التجانس) في مقابل التفكك أو التشرذم. ويقصد به أن توجد داخل المؤسسة قواعد واضحة يحترمها الجميع لحل الخلافات التي قد تنشأ داخل المؤسسة وأن يقبل الجميع هذه القواعد ونتائج حسم هذه الخلافات. دون أن يترتب عليها إقصاء أحد الأجنحة أو التيارات الأمر الذي يترتب عليه إضعاف المؤسسة. فمن الطبيعي أن تحدث خلافات في وجهات النظر داخل أي حزب سياسي. فإذا كانت هناك قواعد واضحة لحل هذه الخلافات واستمر الحزب يعمل بكفاءة واحترام الجميع هذه القواعد، كان هذا حزباً يتمتع بدرجة عالية من التجانس كأحد معايير التطور المؤسسي. أما إذا كانت القواعد غير واضحة أو غير محترمة من الجميع، فقد يترتب على الخلافات انشاقات متتالية تؤدي إلى إضعاف هذه المؤسسة.

ويعتقد هانتجتون أن دراسة وتحليل وفهم النظم السياسية والمقارنة فيما بينها ينبغي أن يوجه إلى دراسة مؤسسات هذه النظم الرسمية وغير الرسمية، فإذا كانت هذه المؤسسات تتسم بدرجة عالية من التطور المؤسسي فنحن أمام نظام سياسي متقدم يمكنه الاستمرار ويتسم بالاستقرار، أما إذا كان الأمر على النقيض، فنحن أمام نظام سياسي لا يتمتع بالتطور المؤسسي ويتوقع ألا يستمر لأنه يتسم بعدم الاستقرار أو بما أطلق عليه هانتجتون التدهور السياسي (Political Decay).

#### ٥- اقتراب النخبة

يعتبر اقتراب النخبة مثلاً على الاقترابات التي تعتقد أن فهم النظم السياسية وتحليلها يمكن أن يتم من خلال دراسة إحدى ظواهر هذه النظم باعتبارها بؤرة التركيز المحورية التي تسمح بدراسة وتحليل النظم السياسية والمقارنة فيما بينها. ويقوم هذا الاقتراب على دراسة النخبة السياسية أي المجموعة صغيرة العدد التي تلعب الدور الرئيسي في صنع واتخاذ القرار في النظام السياسي. ويعتقد أيضاً هذا الاقتراب أن تحليل النخبة يمكننا من فهم النظام السياسي بطريقة أفضل من غيره من الاقترابات.

وتوجد عدة مداخل لتحديد النخبة لكن أهمها هو مدخل المناصب، أي ان النخبة تضم شاغلي المناصب السياسية الرئيسية في المؤسسات التشريعية والتنفيذية. حيث تضم النخبة التشريعية أعضاء المجلس (أو المجلسين) التشريعي، وتضم النخبة التنفيذية رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء



والوزراء والمحافظين أو حكام الولايات. وتضم النخبة المحلية في إحدى الولايات أو المحافظات أعضاء المجالس المحلية.

ويقدم اقتراب النخبة عدداً من المتغيرات التي يتم تحليل النخبة السياسية (بغض النظر عن كونها تشريعية أم تنفيذية أم محلية) بناء عليها. ومن أهم هذه المتغيرات العمر، والنوع، ومكان الميلاد، ومكان الإقامة، ومستوى التعليم، ومكان التعليم، والانتماء السياسي، والمهنة، والمكانة الاجتماعية، ومستوى الدخل، وسبب شغل المنصب السياسي (سبب أو طريقة التجنيد السياسي).

ويتم في هذه الحالة جمع المعلومات عن أعضاء النخبة موضع الدراسة وتصنف البيانات وفقاً لكل من هذه المتغيرات. فمن حيث العمر، يتم تصنيف أعضاء النخبة بين صغار السن ومتوسطي الأعمار وكبار السن. ويتم التصنيف وفقاً للنوع بين الرجال والسيدات، ووفقاً لمكان الميلاد بين الريف والحضر والبادية، ووفقاً لمكان الإقامة لاسيما في العاصمة - إلى أحياء ثرية وأحياء متوسطة وأحياء شعبية أو فقيرة. ويتم التصنيف من حيث مستوى التعليم إلى أقل من ثانوي، وثانوي، وجامعي، وفوق الجامعي. ومن حيث مكان التعليم إلى جامعات محلية وجامعات أجنبية، ومن حيث الانتماء السياسي إلى أصحاب توجهات ليبرالية وشتراكية وقومية ودينية، ومن حيث المهنة إلى رجال أعمال، كبار موظفي الدولة، أصحاب مهن حرة، قادة عسكريين وأمنيين، ومن حيث المكانة الاجتماعية إلى طبقات أو فئات عليا ووسطى ودنيا، ومن حيث مستوى الدخل، إلى أصحاب دخول مرتفعة ومتوسطة ومنخفضة، ومن حيث سبب شغل المنصب إلى المؤسسة العسكرية أو الأمنية، الأحزاب السياسية، الجهاز الإداري، المجتمع المدني.

ويرى أنصار النخبة أن تحليل بيانات أعضاء النخبة في نظام سياسي ما في وقت محدد يتيح للدراسين فهم هذا النظام السياسي والمقارنة بين هذا النظام وغيره من النظم، أو بين فترات مختلفة من النظام نفسه. فقد يتحول النظام السياسي إلى نخبة أقل عمراً أي أكثر شباباً، وأفضل تعليماً، وأعلى دخولاً، وأكثر مدنية. ومن ثم يتوقع أن تكون السياسات التي يتبناها هذا النظام متسقة مع سمات النخبة الحاكمة.

## الدستور وأنواع الحكومات

- الدستور
- مبدأ التوازن بين السلطات
- أنماط الحكومات



## الدستور

يُقصد بالدستور الوثيقة الأساسية في الدولة. التي تحدّد شكل نظام الحكم، وتكوين السلطات العامة، واختصاصاتها، والعلاقة فيما بينها، والحقوق والحريات العامة للمواطنين. فالدستور هو الذي يحدد ما إذا كان نظام الحكم ملكياً أم جمهورياً، رئاسياً أم شبه رئاسي، وهو الذي يحدد كيفية انتخاب رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية، والبرلمان أو السلطة التشريعية وما إذا كان يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين، واختصاصاته، وعلاقته بالسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو الملك والحكومة أو مجلس الوزراء).

ويحظى الدستور في النظم الديمقراطية بمكانة متميزة، ويعتبر احترام الدستور سمة أساسية من سمات هذه النظم، حيث لا تستطيع أي من السلطات مخالفة النصوص الدستورية، حيث تعتبر نصوص الدستور أسمى من أي قوانين أو قرارات تصدرها أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولذا يُحظر إصدار قوانين أو قرارات تتعارض مع نصوص الدستور.

### طرق إصدار الدساتير:

توجد ثلاثة أساليب لإصدار الدساتير أولها أن يصدر الدستور منحة من الحاكم، أو من خلال جمعية تأسيسية منتخبة، أو من خلال لجنة تقوم بإعداد مشروع الدستور ثم يُعرض على الشعب في استفتاء عام.

ففي الأسلوب الأول، يكلف الحاكم شخصاً أو أكثر بإعداد مشروع دستور، ثم يقوم الحاكم بإصداره. وقد شاع هذا الأسلوب في الفترات السابقة حينما كان الحاكم (الملك أو السلطان أو الأمير) يتمتع بسلطات مطلقة أو شبه مطلقة. وعادة ما صدرت مثل هذه الدساتير عندما كان الحاكم يصدر دستوراً أو لائحة أساسية أو نظاماً أساسياً للمرة الأولى. فقد كانت اللائحة الأساسية التي أصدرها الخديوي إسماعيل عام ١٨٦٦ مثلاً على هذه الطريقة، وإن كانت تتحدث عن تأسيس مجلس شورى النواب. فقد أرسل الخديوي إسماعيل "الأمر الكريم" إلى كل من رئيس مجلس شورى النواب الذي عينه الخديوي وإلى ناظر الداخلية، وجاء في نص "الأمر الكريم" إلى سعادة راغب باشا "حيث أن مجالس الشورى شوهدت منافعها ومحاسنها الجليلة في الممالك المتقدمة. كان أملي تشكيل مجلس شورى بمصر ينتخب أعضاؤه من الأهالي، فالآن أشكر الله تعالى على أنني عانيت

في أهالي مملكتنا من الأهلية والاستعداد ما يؤيد حصول هذا الأمل، فصممنا بالاتفاق تأسيس المجلس المذكور، ولذا صار عقد المجلس الخصوصي برياستنا، وصارت المداولة بحضور أربابه لدينا في تنظيم لائحة كيفية تأسيسه وانتخاب أعضائه، وصار أعمالها حسب ما هو موضح أدناه، تحتوي ثمانية عشر بنداً، وقد عيناكم برياسة ذاك المجلس، وصدر أمرنا على تلك اللائحة لناظر الداخلية لإجراء مقتضاه كما صدر أمرنا أيضاً إلى مفتش عموم الأقاليم لنشرها إلى أهالي الأقاليم لأجل انتخاب الأعضاء بموجبها".

وتكرر نفس الأمر الكريم أو العالي فيما صدر بعد ذلك في عهد الخديوي محمد توفيق (اللائحة الأساسية عام ١٨٨٢)، والقانون النظامي المصري (١٨٨٣)، وفي عهد الخديوي عباس حلمي (القانون النظامي ١٩١٣). وقد بدأ القانون النظامي الأخير "نحن خديوي مصر، لما كانت رغبتنا هي منح بلادنا نظام حكومة يكون موافقاً للأفكار النيرة وكافلاً لحسن الإدارة، ولصيانة الحرية الشخصية، وضمناً لاتساع نطاق التقدم والعمران، وملائماً لهذه البلاد بنوع خاص... ولما كانت بغيتنا حينئذ هي تعديل القانون النظامي تعديلاً يكون من ورائه تحسين الأسلوب التشريعي وذلك باستبدال القوانين النظامية الحالية بقوانين ترمي إلى ضم مجلس شورى القوانين مع الجمعية العمومية في هيئة واحدة.. وإلى تخويل الهيئة الجديدة للاختصاصات الممنوحة الآن لكل من مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية... فقد أمرنا بما هو آت".

وعندما استقلت الدولة المصرية رسمياً عام ١٩٢٢، عهد الملك فؤاد إلى لجنة من ثلاثين عضواً إعداد نظام دستوري للدولة المصرية، بعد إعداده أصدره الملك بعنوان "الأمر الملكي بوضع نظام دستوري للدولة المصرية" وصدره: "نحن ملك مصر، بما أننا ما زلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التي عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائماً لأمتنا بكل ما في وسعنا ونتوخى أن نسلم بها السبيل التي تعلم أنها تفضي إلى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدنية: ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم وأرقاها.. وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتها ومن أعظم ما تتجه إليه عزائمنا حرصاً على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا التي يؤهلها لها ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمته التاريخية القديمة وتسمح له بتبوء المكان اللائق به بين شعوب العالم المتمدين وأمه. أمرنا بما هو آت".

ولا يعنى صدور الدستور في صورة منحة من الملك أن يكون الدستور بالضرورة متحيزاً لصاحب المنحة. فقد كان دستور ١٩٢٣ دستوراً يؤسس لنظام ملكي دستوري متطور، بالرغم من أن اللجنة التي أعدته قد قام الملك فؤاد بتشكيلها، وكلفها بإعداد الدستور، وقام بإصداره في صورة أمر



ملكي، أشار في بدايته إلى أسباب صدور هذا الأمر الملكي بوضع نظام دستوري للدولة المصرية من قبيل "نتطلب الخير لأمتنا، ونتوخى سعادتها وارتقاءها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة". بالرغم من كل ذلك، نصّ دستور ١٩٢٣ على تقليص سلطات الملك بحيث يمارس السلطة من خلال وزرائه، كما تنص الدساتير في النظم الملكية الديمقراطية.

← ويتبنى الأسلوب الثاني في إصدار الدساتير وإعدادها، قيام الناخبين بانتخاب جمعية تأسيسية أو مجلس تأسيسي تكون مهمته إعداد الدستور. حيث يكون للمواطنين جميعاً الحق في اختيار مَنْ يمثلهم في الجمعية التأسيسية التي تكون مهمتها الوحيدة إعداد الدستور، وينتهي عملها بإصدار هذا الدستور.

وعادة ما يتم اختيار هذا الأسلوب عند تأسيس نظام سياسي جديد بعد القضاء على نظام سياسي قائم من خلال ثورة أو انقلاب، حيث يمثلّ انتخاب جمعية تأسيسية لصياغة دستور جديد دليلاً على القطيعة مع النظام القديم وتأسيس نظام سياسي جديد. وفي حالات أخرى، يتم ذلك عند انفصال دولة جديدة عن دولة قائمة أو اندماج دولتين في دولة واحدة جديدة.

ويعتقد الكثيرون إن هذا الأسلوب هو أكثر الأساليب ديمقراطية، حيث يُتاح للمواطنين فرصة اختيار ممثليهم في الجمعية، الأمر الذي يعنى تفويض المواطنين لهؤلاء الأعضاء في صياغة الدستور. ويُنتقد هذا الأسلوب بسبب احتمال سيطرة الاتجاهات السياسية على الجمعية، بحيث لا يعبر الدستور عن التوافق بل عن وجهات نظر التيار أو التيارات صاحبة الأغلبية داخل الجمعية، لأن دور المواطنين ينتهي عند انتخاب الأعضاء، ويتوقف الأمر بعد ذلك على مدى توافق أعضاء الجمعية. ويُنتقد هذا الأسلوب أيضاً بسبب احتمال عدم تمثيل جميع القوى داخل المجتمع، حيث لا يسمح الانتخاب دائماً بتمثيل بعض الفئات الاجتماعية.

ويمكن التغلب على الانتقاد الأول من خلال اشتراط التوافق بين أعضاء الجمعية، وعدم اعتماد قاعدة الأغلبية عند إقرار مواد الدستور، أو اشتراط أغلبية خاصة عند الاختلاف لا تقل عن ثلاثة أرباع أعضاء الجمعية. كما يمكن التغلب على الانتقاد الأخير من خلال عقد الجمعية لجلسات استماع يدعى إليها ممثلو القوى الاجتماعية التي لم تسمح لها طريقة الانتخاب بالتمثيل في الجمعية، وذلك لإبداء وجهات نظرها في مواد الدستور. وقد تتضمن طريقة انتخاب الجمعية أسلوباً يسمح بتمثيل القوى المختلفة، حيث يتم توزيع مقاعد الجمعية بصورة تسمح بتمثيل معظم - إن لم يكن كل - القوى الاجتماعية في المجتمع.

وإذا كان صدور الدستور في صورة منحة من الحاكم أو الملك لا يعني بالضرورة تأسيسه لنظام غير ديمقراطي، فإن إصدار دستور من خلال جمعية تأسيسية منتخبة لا يضمن تأسيسه لنظام ديمقراطي يخلو من العيوب، لاسيما في حال اعتماد قاعدة الأغلبية العادية، وعدم تمثيل بعض القوى الاجتماعية المهمة، وسيطرة الاتجاهات السياسية على أعضاء الجمعية التأسيسية.

← ويمكن الأسلوب الثالث في طريقة وسط بين الأسلوبين السابقين، حيث تقوم لجنة مصغرة يتم تعيينها من قبل رئيس الجمهورية أو القائم مقامه بإعداد مشروع دستور، ثم يُطرح هذا المشروع على المواطنين جميعاً في استفتاء عام، فإذا وافقت الأغلبية على المشروع، يتم إصداره ويصبح ساري المفعول.

وتعتبر إتاحة الفرصة للمواطنين لإبداء موافقتهم على المشروع أو رفضه أهم مزايا هذا الأسلوب، إلا أنه ينتقد على قاعدة أن الاستفتاء يكون على المشروع بأكمله الذي يتضمن عدداً كبيراً من المواد، وعلى المواطن - في هذه الحالة - تحديد موقفه بالقبول أو بالرفض بناءً على وجهة نظره من المواد جميعها، بالرغم من اختلاف وجهة نظره بالموافقة على بعض المواد ورفض بعضها الآخر. وينتقد هذا الأسلوب أيضاً من منطلق إن كثيراً من مواد الدستور لا تكون في مستوى المواطن العادي - لاسيما في الدول غير المتقدمة - ومن ثم، لا يكون كثير من المواطنين قادرين على الحكم عليها بالموافقة أو بالرفض. ويؤكد ذلك إن جميع الاستفتاءات التي تتم في الدول غير المتقدمة تنتهي بالموافقة وليس بالرفض، ومن الثابت إن اللجنة المشكلة لإعداد الدستور هي التي تقوم بالدور الرئيسي في إعداده.

ويمكن التغلب على بعض نقائص هذا الأسلوب من خلال عقد اللجنة المشكلة لإعداد الدستور جلسات استماع تستطلع خلالها وجهات نظر القوى السياسية والاجتماعية المختلفة، كما يمكن عقد ندوات وحوارات لشرح مواد مشروع الدستور من خلال الفترة السابقة على الاستفتاء كي يتسنى للمواطنين العاديين معرفة ما يتضمنه مشروع الدستور وتحديد مواقفهم بالموافقة أو بالرفض.

### الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية (غير المكتوبة):

عادة ما تكون الدساتير مكتوبة في نصوص تتضمن أبواباً وفصولاً ومواد وتُطبع في كتيب يتضمن هذه النصوص. لكن بعض الدساتير لم تتم كتابتها في نصوص بل تعتبر دساتير عرفية، حيث يكون مصدرها العرف. أي ما تعارفت عليه القوى السياسية في المجتمع دون أن يتحول إلى نصوص مكتوبة.



ولقد كانت الدساتير أو اللوائح الأساسية في مصر دائماً دساتير مكتوبة مثل دستور ١٩٢٣ و١٩٥٦ و١٩٥٨ و١٩٦٤ و١٩٧١، وكذلك كانت الدساتير الفرنسية ومنها الدستور الحالي الصادر في ١٩٥٨، والدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، وكذلك دساتير معظم دول العالم.

وينفرد الدستور البريطاني بكونه دستوراً عُرْفياً، بالرغم من أن النظام السياسي البريطاني يعتبر النمط المثالي لما يُطلق عليه النظم البرلمانية. فقد تعارف البريطانيون على أن الملك أو الملكة يمارس سلطاته من خلال وزرائه، وأن الملك أو الملكة يكلف زعيم الحزب الحاصل على الأغلبية في الانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة، وبأن الحكومة أي رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام البرلمان، وبأن رئيس الوزراء يستطيع حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة. ويتم تطبيق هذه المبادئ أو المواد الدستورية بانتظام، وتحظى هذه المبادئ بالاحترام من جميع القوى السياسية والمؤسسات (الملك - البرلمان - الأحزاب السياسية - الحكومة - المعارضة).

ولم يعد من المتوقع وجود دساتير عُرْفية عند إعداد دساتير جديدة في الوقت الراهن، فعادة ما يصدر الدستور مكتوباً بغض النظر عن طريقة إعداده، ومن الصعب أن تتكرر ظاهرة احترام الدستور العرفي بالصورة التي تقدمها التجربة البريطانية.

### الدساتير المرنة والدساتير الجامدة (تعديل الدستور):

عادة ما تنص الدساتير على طريقة تعديل مادة من موادها أو أكثر، فإذا كان التعديل يتم بإجراءات يسيرة يُطلق على هذه الدساتير "دساتير مرنة"، وإذا كان التعديل يتطلب إجراءات معقدة يُطلق عليها "دساتير جامدة".

ففي الدساتير المرنة، يتم النص على تعديل مادة أو أكثر في الدستور من خلال نفس الطريقة المتبعة في تعديل مادة أو أكثر من مواد أحد القوانين أو إصدار قانون جديد. وعادة ما يتم ذلك من خلال أغلبية أعضاء البرلمان سواء كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد أو من مجلسين. وفي هذه الحالة، يعتبر تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور أمراً مماثلاً لتعديل مادة أو أكثر من مواد أي قانون.

وتتميز هذه الطريقة في التعديل باتسام الدستور بالمرونة التي تسمح بتعديل إحدى مواد أو عدة مواد كلما تطلبت الضرورة ذلك، لكن يعيبها إنها تقلل من اتسام الدستور بالسمو على ما عداه من قوانين، وتساوي بينه وبين القوانين العادية، وتفتح الباب واسعاً أمام الأحزاب والاتجاهات

السياسية ذات الأغلبية في البرلمان لإحداث تغييرات واسعة في مواد الدستور وفقاً لتوجهاتها السياسية المتباينة.

أما في الدساتير الجامدة، فيتم النص على إجراءات معقدة لتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، بحيث يصعب إحداث تعديلات متتالية، بغض النظر عن الأغلبية البرلمانية، فقد تشترط أغلبية خاصة داخل البرلمان كثلثي الأعضاء أو ثلاثة أرباع الأعضاء، وقد يشترك استفتاء شعبي على المواد المعدلة. وتهدف هذه الإجراءات المعقدة إلى تحصين المواد الدستورية من رغبات الأحزاب السياسية المتنافسة في تعديل الدستور وفقاً لأهدافها في حالة حصولها على الأغلبية البرلمانية، وإلى الحفاظ على سمو الدستور على ما عداه من قوانين عادية.

ففي الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨، يحق للرئيس بناء على اقتراح الحكومة والبرلمان طلب تعديل إحدى مواد الدستور، وتجب موافقة ثلاثة أخماس البرلمان بمجلسيه على النص المعدل، ثم يتطلب النص المعدل موافقة المواطنين في استفتاء عام.

وفي دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١، كان اقتراح التعديل مقصوراً على رئيس الجمهورية وثلث أعضاء مجلس الشعب، وكانت الموافقة على مبدأ التعديل تتطلب نصف أعضاء مجلس الشعب، وكانت الموافقة على النص المعدل تتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ثم بعد ذلك تجب موافقة أغلبية المواطنين في استفتاء عام.



## مبدأ التوازن بين السلطات

يُعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ ذات الأهمية في النظم الديمقراطية، ويُقصد به أن تتفصل سلطة التشريع (أي صنع القوانين) عن سلطة التنفيذ (أي تطبيق القانون) عن سلطة الفصل في النزاع (الحكم وفقاً للقانون). وحيث توجد ثلاث سلطات رئيسية هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فمن الضروري أن تقوم كل منها بمهامها حتى لا تطغى إحدى السلطات على ما عداها.

وحيث تؤدي السلطة عادة إلى احتمال حدوث الفساد، حيث إن "السلطة تُفسد"، فإن السلطة المطلقة تؤدي إلى فساد مطلق أو "تُفسد فساداً مطلقاً". وفي حالة جمع الحاكم - أو مجموعة من الأفراد - للسلطات الثلاث، أو سيطرته على هذه السلطات، فمن المتوقع أن يتسم هذا الحكم بالاستبداد وبالفساد، حيث لا تستطيع سلطة أخرى موازنة سلطة الحاكم.

ويعود الفضل إلى الفيلسوف والمفكر الفرنسي مونتسكيو في الحديث عن هذا المبدأ، وأصبح من المبادئ المستقرة في النظم الديمقراطية الحديثة. ولا خلاف في أنماط النظم السياسية على ضرورة استقلال السلطة القضائية التي تفصل في المنازعات التي تثار بين الأفراد وبعضهم البعض، أو بين الأفراد والجهات الحكومية، أو بين السلطات المختلفة، أو في مدى دستورية القوانين واللوائح. أي أن السلطة القضائية هي المختصة بالفصل في المنازعات وفقاً للدستور وللوائح، ويجب أن تتمتع بالاستقلال لأنها تفصل في منازعات قد تكون السلطان التشريعية والتنفيذية طرفاً فيها. ففي محاكم القضاء الإداري، يختص المواطنون العاديون أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، الوزراء، المحافظون)، وفي المحكمة الدستورية العليا أو المحكمة العليا، تفصل المحكمة في مدى دستورية القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان (السلطة التشريعية) وفي مدى دستورية القرارات واللوائح التنفيذية التي يصدرها رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء والمحافظون.

وفيما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، توجد طريقتان أو نمطان للفصل بينهما وتحقيق التوازن، بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى. ففي النظم ذات النمط الرئاسي، يتم الفصل شبه التام بين السلطتين، بحيث يتحقق التوازن. فمن ناحية، تتمتع السلطة التشريعية (البرلمان) بحق التشريع أي صنع القوانين، وتكون سلطة تطبيق القوانين أو تنفيذها للسلطة التنفيذية (الرئيس والوزراء). ولا يكون الرئيس والوزراء مسئولين أمام البرلمان، ولا يحق للبرلمان سحب الثقة من

الرئيس أو من أحد وزرائه. وفي المقابل، لا يكون لرئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) حق حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة. ويعتبر النظام السياسي الأمريكي النمط المثالي لتطبيق هذا التوازن من خلال الفصل بين السلطتين. ويُحظر في هذه النظم يكون الوزراء أعضاء في البرلمان تأكيداً لمبدأ الفصل.

أما في النظم البرلمانية، مثل النظام البريطاني، فيتحقق التوازن من خلال الدمج بين السلطتين، حيث يكون رئيس الوزراء والوزراء من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان. وبالطبع، تحتفظ السلطة التشريعية بحق صنع القوانين، ويكون على الحكومة تنفيذها. لكن عادة ما يكون رئيس الوزراء والوزراء أعضاء في البرلمان، ويكون للبرلمان حق سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة بأكملها، أي أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان. وفي المقابل، يكون للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة.



## أنواع الحكومات

تتباين الحكومات من حيث النمط أو النوع وفقاً لطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث من المستقر عليه أن السلطة القضائية تتمتع بالاستقلال بغض النظر عن طبيعة العلاقة بين السلطتين الأخرين. وتسعى هذه الأنماط إلى تحقيق التوازن بين السلطات، لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو المبدأ الذي يعتقد الكثيرون بأنه ضروري في أي نظام ديمقراطي.

وثمة نمطان شهيران سعى كل منهما إلى تحقيق مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يطلق على أولهما النمط أو النظام البرلماني، بينما يُعرف الآخر بالنظام الرئاسي. وفيما يسعى النمط الأول إلى تحقيق التوازن بين السلطتين من خلال الدمج فيما بينهما، ومنح كل منهما سلطة التدخل في أداء السلطة الأخرى، يسعى النمط الآخر لتحقيق التوازن من خلال الفصل، بحيث لا تتدخل إحدى السلطتين في عمل السلطة الأخرى.

ومع تطور النظم السياسية، ظهر نمط ثالث يقف وسطاً بين النمطين السابقين بحيث يجمع بين سمات كل منهما معاً، ويطلق على هذا النمط شبه الرئاسي أو المختلط. وبينما كانت المملكة المتحدة مهداً للنمط البرلماني حيث يعتبر النظام البريطاني النمط المثالي للنظم البرلمانية، مثل النظام الأمريكي النمط المثالي للنظم الرئاسية، وجاء النظام الفرنسي الحالي (وفقاً لدستور ١٩٥٨) نمطاً مثالياً للنظم شبه الرئاسية.

وإذا كانت النظم أو الأنماط السابقة تسعى لتحقيق التوازن من خلال الدمج بين السلطتين أو الفصل بينهما أو الجمع بين سمات كل من الدمج والفصل، انفرد نمط رابع يُعرف بالنمط المجلسي بعدم الفصل بين السلطتين وبأولوية السلطة التشريعية على نظيرتها التنفيذية، أي بعدم التوازن. وقد كان هذا النظام مطبقاً في الاتحاد السوفيتي وما يزال مطبقاً حتى الآن في النظام السويسري.

### (أ) النظم البرلمانية:

تسعى النظم البرلمانية إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الدمج بينهما. وتتسم هذه النظم بالسمات الآتية:

أولاً: يوجد رئيسان للسلطة التنفيذية أحدهما وهو الرئيس الأعلى لا يتمتع بسلطات فعلية سواء أكان ملكاً أو ملكة (مثل بريطانيا وهولندا وأسبانيا) أو رئيساً (مثل ألمانيا وإيطاليا والهند وإسرائيل). أما الآخر وهو رئيس الوزراء فهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية.

ثانياً: يكون رئيس الوزراء والوزراء عادة أعضاء في البرلمان حيث يضم البرلمان كلاً من أعضاء السلطة التشريعية وأعضاء السلطة التنفيذية معاً، ومن هنا يطلق على هذا النظام "النظام البرلماني". وعادة ما يفقد الوزير منصبه الوزاري في حالة خسارة مقعده النيابي.

ثالثاً: تكون الوزارة بأكملها - وكل وزير بمفرده - مسئولة أمام البرلمان. ولذا لا بد أن تشكل الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحزبي الحاصل على الأغلبية في البرلمان حتى يحظى بثقة نواب البرلمان. وفي حالة سحب الثقة من أحد الوزراء يجب عليه تقديم استقالته وإذا تم سحب الثقة من الحكومة أو من رئيس الوزراء، يجب على الحكومة تقديم استقالتها.

رابعاً: يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة في حالة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، أو في حالة عدم توافر أغلبية واضحة لأحد الأحزاب أو لائتلاف حزبي تمكنه من تشكيل حكومة تتمتع بالأغلبية أي بثقة البرلمان. ويمنح هذا الحق إما لرئيس الوزراء أو للرئيس الأعلى (الملك أو رئيس الجمهورية) بناء على طلب من رئيس الوزراء.

خامساً: لا يتمتع الرئيس الأعلى بحق اختيار رئيس الوزراء حيث يكون ملزماً بتكليف زعيم الحزب أو الائتلاف الحزبي الحاصل على الأغلبية في البرلمان، وفي حالة عدم توافر ذلك بعد انتخابات برلمانية، يكون الرئيس الأعلى ملزماً بإجراء مشاورات مع زعماء الكتل البرلمانية لتكليف شخص يتمتع بثقة أغلب البرلمان.

سادساً: يتحقق التوازن بين السلطتين من خلال حق البرلمان (السلطة التشريعية) في محاسبة رئيس الوزراء والوزراء من خلال أدوات الرقابة البرلمانية (السؤال، الاستجواب، سحب الثقة)، والذي يقابله حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة. أي العودة لأصحاب الحق الأصيل (المواطنون) لاختيار برلمان جديد تتشكل الوزارة الجديدة بناء على نتائج الانتخابات.

سابعاً: يتحقق الدمج من خلال عضوية أعضاء الحكومة في البرلمان ومشاركتهم في المناقشات، وتقديم الحكومة لمشروعات قوانين كي يوافق عليها البرلمان أي أن السلطة التنفيذية تشارك في التشريع من خلال عضوية الوزراء ومن خلال تقديم مشروعات القوانين. ويحتفظ البرلمان بحق الموافقة على القوانين سواء أكان مصدرها أعضاء البرلمان أو أعضاء الحكومة.

ويعتبر النظام السياسي البريطاني النمط المثالي للنظم البرلمانية، حيث تعتبر الملكة الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، لكنها لا تمارس أي اختصاصات فعلية، بل تمارس سلطاتها من خلال الوزراء المسؤولين أمام مجلس العموم. وتقوم الملكة بتكليف زعيم الحزب الحاصل على الأغلبية في



انتخابات مجلس العموم (حزب المحافظين أو حزب العمال) بتشكيل الوزارة. وتمارس الوزارة عملها في ظل رقابة مجلس العموم ما دامت تحظى بثقته. وفي حالة إقدام مجلس العموم على سحب الثقة من الوزارة تقدم الأخيرة استقالتها إلى الملكة، وفي حالة عدم تمتع أي من الحزبين بالقدرة على تشكيل حكومة تحظى بثقة المجلس، يتم حل البرلمان (مجلس العموم) وإجراء انتخابات جديدة تكلف الملكة الحزب الفائز فيها بتشكيل الحكومة.

وفي حالة وجود مجلسين تشريعيين يشتركان معاً في التشريع أي صنع القوانين أو الموافقة عليها، يحظى أحدهما فقط بسلطة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهو نفسه الذي يحدّد شخصية رئيس الوزراء حيث يتم تشكيل الحكومة بناء على نتائج انتخابات هذا المجلس، والذي عادة ما يكون منتخباً بالكامل خلافاً للمجلس الآخر الذي قد يكون معيناً (مثل مجلس اللوردات في بريطانيا) أو منتخباً بطريقة مختلفة عن انتخاب المجلس الأول (مثل مجلس الشيوخ في إيطاليا). حيث تنحصر المسؤولية الوزارية أمام مجلس واحد وليس أمام المجلسين.

### (ب) النظم الرئاسية:

تسعى النظم الرئاسية إلى تحقيق التوازن من خلال الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تتولى الأولى سلطة صنع القوانين أو التشريع دون تدخل من الأخيرة، فيما تنحصر مهمة السلطة التنفيذية في تطبيق القوانين دون تدخل في التشريع. ويتحقق هذا التوازن من خلال الفصل عبر اتسام النظم الرئاسية بالسمات الآتية:

أولاً: يوجد رئيس واحد للسلطة التنفيذية هو رئيس الجمهورية ولا يوجد رئيس للوزراء ويقوم الرئيس باختيار وزرائه دون اعتبار لتشكيل البرلمان.

ثانياً: ينتخب الرئيس من الشعب مباشرة وهو مسئول أمام الناخبين وليس أمام البرلمان. وقد يأتي الرئيس من غير الحزب الذي يتمتع بالأغلبية في البرلمان.

ثالثاً: يتمتع البرلمان بسلطة التشريع دون تدخل من السلطة التنفيذية ويحظر أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان. وفي حالة تعيين وزير من بين أعضاء البرلمان، يتوجب عليه تقديم استقالته.

رابعاً: لا يحق للبرلمان سحب الثقة من الرئيس أو من أحد وزرائه كما لا يحق للرئيس حل البرلمان قبل مواعده وإجراء انتخابات مبكرة.

ويعتبر النظام السياسي الأمريكي المثال الأكثر وضوحاً لهذا النمط، حيث يقوم المواطنون الأمريكيون بانتخاب رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تعيين وزرائه ويحظى بالسلطة التنفيذية

كاملة دون تدخل من جهة أخرى. ويحظى البرلمان بمجلسيه (النواب والشيوخ) بسلطة التشريع كاملة دون تدخل من الرئيس ووزرائه. ولا يعتبر رئيس الجمهورية والوزراء مسئولين أمام الكونجرس، فلا يحق لأعضاء الكونجرس الرقابة البرلمانية من خلال استخدام الأدوات التي يستخدمها أعضاء البرلمان في النظم البرلمانية. وفي المقابل، لا يحق للرئيس حل الكونجرس أو أحد مجلسيه. ومن ثم، يتحقق التوازن من خلال الفصل بين سلطة التشريع (الكونجرس) وسلطة التنفيذ (رئيس الجمهورية والوزراء). ويعتبر رئيس الجمهورية مسئولاً أمام الشعب الذي قام بانتخابه، كما لا يمكن تغيير أحد أعضاء الكونجرس إلا من خلال الشعب الذي يقوم بانتخاب الأعضاء بعد انتهاء مدة انتخابهم (أربع سنوات في مجلس النواب وست سنوات في مجلس الشيوخ).

### (ج) النظم شبه الرئاسية:

تمثل النظم شبه الرئاسية نمطاً وسطاً يجمع بين سمات كل من النظم البرلمانية والرئاسية. فهي تأخذ من النظم البرلمانية وجود رئيسين للسلطة التنفيذية، ومسئولية الحكومة أمام البرلمان أي حق الأخير في سحب الثقة من الحكومة، وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة. ومن ناحية أخرى، تأخذ من النظم الرئاسية وجود رئيس جمهورية منتخب يتمتع باختصاصات فعلية وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية. وتتمثل أهم سمات هذه النظم فيما يلي:

أولاً: يوجد رئيسان للسلطة التنفيذية أحدهما رئيس الجمهورية وهو الرئيس الأعلى ويتمتع باختصاصات فعلية تشبه سلطات الرئيس في النظم الرئاسية. فهو مسئول أمام الشعب الذي يقوم بانتخابه وليس مسئولاً أمام البرلمان. أما رئيس الوزراء فهو زعيم الحزب أو الائتلاف الحزبي صاحب الأغلبية في البرلمان كما هو الحال في النظم البرلمانية.

ثانياً: رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام البرلمان فلا بد من أن تحظى الحكومة بثقة البرلمان، أي يتمتع الحزب أو الائتلاف الحزبي الذي تتشكل منه الحكومة بالأغلبية في البرلمان. ويحق للأخير سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة كلها.

ثالثاً: يحق لرئيس الجمهورية حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة في حالة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، أو غياب أغلبية واضحة لأحد الأحزاب أو الائتلافات الحزبية.

رابعاً: في حالة انتماء رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء لنفس الحزب، يسيطر الرئيس عادةً على السلطة التنفيذية وعلى أغلبية البرلمان من خلال تمتع الحزب الذي ينتمي إليه بأغلبية في



البرلمان، أما في حالة وجود أغلبية برلمانية من غير حزب الرئيس، يكون رئيس الوزراء من حزب آخر ويتقاسم كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة السلطة التنفيذية.

خامساً: قد يختل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة في حالة وجود رئيس جمهورية ورئيس حكومة وأغلبية برلمانية من نفس الحزب. فبالإضافة إلى مسئولية الحكومة أمام البرلمان وسلطة الرئيس في حل البرلمان، لا يكون الرئيس مسئولاً أمام البرلمان الأمر الذي يجعله هو وحكومته في وضع أفضل من وضع الرئيس في النظم الرئاسية.

ويعتبر النظام السياسي الفرنسي مثلاً واضحاً للنظم شبه الرئاسية، حيث ينتخب الرئيس في انتخابات مباشرة ويصبح الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، ويقوم بتكليف رئيس للوزراء من الحزب أو الائتلاف الحزبي صاحب الأغلبية في البرلمان سواء أكان من حزبه أو من حزب آخر. فإذا كانت الأغلبية البرلمانية من حزب الرئيس، يتمتع الأخير في هذه الحالة بالسلطة التنفيذية كاملة وبالقدرة على تمرير التشريعات من خلال أغلبية حزبه في البرلمان. وفي حالة وجود أغلبية برلمانية من غير حزب الرئيس، تنحصر سلطة الرئيس في الشق التنفيذي فقط. وحتى في هذه السلطة، يشاركه رئيس الحكومة والوزراء. وفي حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، تكون للرئيس السلطة العليا في السياسة الخارجية وشئون الدفاع والأمن القومي، بينما تكون الأولوية لرئيس الوزراء وحكومته فيما يتعلق بجميع الاختصاصات التنفيذية الأخرى مثل الاقتصاد والمالية والتعليم والإسكان والصحة وغيرها من السياسات الداخلية بالتعاون مع البرلمان.

#### (د) النظام المجلسي أو نظام الجمعية:

إذا كانت الأنماط الثلاث السابقة تسعى لتحقيق قدر من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الدمج بينهما (في النظام البرلماني) أو الفصل بينهما (في النظام الرئاسي) أو الجمع بين الدمج والفصل (في النظام شبه الرئاسي)، فإن النظام المجلسي ينفرد بعدم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، وبسيطرة السلطة التشريعية على التنفيذية، بحيث تكون الأخيرة جزءاً تابعاً للأولى.

وقد يجد هذا النظام مبرراً في كون السلطة التشريعية المنتخبة تمثل الشعب الذي يحظى بالسيادة في النظم الديمقراطية، ومن ثم، تسيطر السلطة التشريعية - التي تمثل صاحب السيادة - على السلطة التنفيذية. ويتسم هذا النمط بالسمات الآتية:



أولاً: يضم المجلس كلاً من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حيث تقوم الأولى باختيار لجنة من داخلها تمثل السلطة التنفيذية وتكون مسؤولة تماماً أمامها.

ثانياً: لا يوجد أي نوع من التوازن بين السلطتين حيث تتحكم السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية تماماً ويمكنها تعديلها أو تغييرها، بينما لا تستطيع السلطة التنفيذية مقاومة هذه السيطرة.

ثالثاً: يتمتع رئيس السلطة التشريعية (البرلمان) بالأولوية على رئيس السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء أو الحكومة)، ويعتبر صاحب السلطة الأعلى.

رابعاً: يوجد اختلال واضح ينتفي معه الحديث عن التوازن بين السلطات.

وقد أدى هذا الاختلال إلى عدم انتشار تطبيق هذا النمط مقارنة بالنظم الثلاث الأخرى. وقد عرف النظام السياسي السوفيتي هذا النمط واعتبر النمط المثالي للنظام المجلسي من خلال ما يأتي:

أولاً: وجد برلمان مكون من مجلسين بسبب الطبيعة الفيدرالية للدولة وتمتع هذا البرلمان بحق التشريع.

ثانياً: وجدت حكومة يختارها البرلمان ومسئولة أمامه.

ثالثاً: تمتع رئيس مجلس السوفيت الأعلى (البرلمان) برئاسة الدولة، واعتبر رئيس السلطة التشريعية (البرلمان)، والرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية (الحكومة) لأن الحكومة مسؤولة مباشرة أمام البرلمان الذي يرأسه.

رابعاً: لم يكن البرلمان بأكمله يقوم بالإشراف على الحكومة بل انتقلت هذه السلطة إلى لجنة مصغرة بمتابة رئاسة البرلمان، أطلق عليها مجلس رئاسة البرلمان، واعتبر رئيسها (رئيس مجلس السوفيت الأعلى) الشخصية الأولى في النظام السوفيتي.

ومن الناحية النظرية، يعتبر هذا النمط أكثر الأنماط تطبيقاً للمبادئ الديمقراطية، حيث يقوم المواطنون بانتخاب النواب في البرلمان ويقوم الأخير - نيابة عن الشعب - بتعيين حكومة تنفيذية تكون مسؤولة أمامه. وبذلك تتحقق الديمقراطية غير المباشرة. حيث يقوم المواطنون بانتخاب ممثليهم بسبب استحالة تحقيق الديمقراطية المباشرة في الدولة الحديثة، كما كان الحال في جمهورية أثينا.

ويمثل النظام السويسري الآن هذا النمط، فالبرلمان يتمتع بسلطة التشريع، ويختار رئاسته بالانتخاب (رئاسة البرلمان التي تعتبر رئاسة الدولة الاتحادية) كما يختار الحكومة. أي أن المواطنين يحكمون أنفسهم من خلال ممثليهم في البرلمان تطبيقاً للديمقراطية غير المباشرة.



## المؤسسات الحكومية (الرسمية)

- المؤسسة التشريعية
- المؤسسة التنفيذية
- المؤسسة القضائية
- الانتخابات والنظم الانتخابية

## المؤسسات الرسمية

تعد دراسة الحكومة ذات أهمية كبيرة، باعتبارها أحد أركان الدولة - إضافة إلى الإقليم والشعب، كما أنها من عناصر النظام السياسي الرئيسية.

ورغم قدم مصطلح الحكومة وشيوع استخدامه، إلا أنه لا يوجد تعريف محدد يتفق عليه علماء السياسة بشأن هذه المصطلح. فهناك من يقصد به السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تكون معاً جهاز الدولة المسؤول عن إدارة وتوجيه شؤونها داخلياً وخارجياً، وهناك من يقصره على السلطة التنفيذية وحدها أو أحياناً الوزارة وحدها، وهناك من يستخدمه للدلالة على نظام الحكم، بمعنى كيفية ممارسة السلطة والحكم في الدولة.

وسيتم استخدام مصطلح الحكومة بالمعنى الأول، أي السلطات الثلاث. ورغم أنه قد يبدو من ذلك وجود نوع من الفصل التعسفي بين هذه السلطات من حيث الاختصاصات والوظائف، إلا أن ذلك الفصل غير قائم فعلياً. ويستدعي فهم ذلك، ضرورة التمييز بين الوظيفة Function من ناحية والبناء Structure الذي يؤديها من ناحية أخرى. ويعنى ذلك أن الوظيفة الواحدة، كالوظيفة التشريعية أو غيرها، تؤدي غالباً في أغلب النظم السياسية بواسطة أكثر من "بناء" أو "مؤسسة" أو سلطة، وبالتالي فإن البناء الواحد يقوم بأكثر من وظيفة. وعلى سبيل المثال، وكما سيتضح لاحقاً، فإن لكل من السلطتين التنفيذية والقضائية أدواراً معينة في صنع القواعد القانونية.

### أولاً: المؤسسة التشريعية:

لاشك أن هناك أهمية قصوى في أي مجتمع لوجود قواعد قانونية وإيمان الحكام والمحكومين بضرورة الالتزام بها والخضوع لها ومعاقبة الخارجين عليها. وقد يبدو للوهلة الأولى أن عملية وضع هذه القواعد لا يمكن أن تتم إلا في حالة وجود جهاز أو بناء تشريعي متخصص. بيد أن الأمر ليس بالضرورة كذلك، فالكثير من المجتمعات خصوصاً في التاريخ القديم والوسيط لم تعرف مثل هذه الأبنية، حيث كانت هذه العملية تتم على يد فرد واحد (شيخ قبيلة - ملك - قيصر - أمير - دوق) بمساعدة عدد محدود من الأفراد أو "المستشارين".



وفي القرن الثامن عشر، وكنتيجة للثورات التي قامت آنذاك للحد من السلطان المطلق للملوك، أخذ الجهاز التشريعي في الظهور والانتشار<sup>(١)</sup>. ومع مرور الوقت، شاع البرلمان كأحد مؤسسات الحكم لدرجة أنه لا يوجد حالياً سوى قلة من الدول - ينتمي أغلبها إلى أفريقيا والعالم العربي - تخلو من أجهزة نيابية.

وسيتم بحث السلطة التشريعية في النظم السياسية الحديثة عموماً من حيث تنظيمها، أي عدد مجالسها، وكيفية اختيار أعضائها، ووظائفها المتنوعة، ومدى قدرتها على النهوض بها، وأهمية الحفاظ عليها وتطويرها بالرغم من الحديث المتكرر عن "انحسار" أهميتها.

### ١ - تنظيم المؤسسة التشريعية: نظاما المجلس الواحد والمجلسين

تختلف الدول في الأساليب التي تتبعها في تنظيم سلطتها التشريعية، فبعض الدول يأخذ بنظام المجلس الواحد Unicameral، وبعضها الآخر يتبنى نظام المجلسين Bicameral. ويتوقف اختيار هذا النظام أو ذلك على عوامل عديدة من بينها:

١- حجم الدولة، حيث يلاحظ بوجه عام أن الدول الصغيرة سكاناً ومساحة عادة ما تفضل صيغة المجلس الواحد، ما لم تكن دولة فيدرالية (حالة سويسرا). بينما تميل معظم الدول الكبيرة سكاناً ومساحة إلى الأخذ بنظام المجلسين (الصين حالة استثنائية)، مما يفرض على هذه الدول الأخذ بهذا النظام لضمان تمثيل المصالح والأقليات خصوصاً في المجلس الأعلى (كمجلس الشيوخ).

٢- شكل الدولة، حيث تتبنى الدول الفيدرالية أو الاتحادية نظام المجلسين كوسيلة لتحقيق التوازن المطلوب بين تيارى الوحدة والاستقلال في الهيئة التشريعية الاتحادية. بينما يسود نظام المجلس الواحد في الدول البسيطة أو الموحدة بوجه عام، مع وجود استثناءات في هذا الخصوص كالأردن (مجلس النواب - مجلس الأعيان).

٣- الأيدولوجية السياسية للدولة عامل آخر مهم في هذه الخصوص. وظهر تأثيره بوجه خاص في حالة الدول الشيوعية السابقة أو التي ما تزال قائمة (كالصين وكوبا وفيتنام وكوريا الشمالية). فباستثناء الأخذ بنظام المجلسين في الاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا استجابة للتعددية والتنوع فيهما وتبنى أولهما للنظام الاتحادي، كانت الدول الشيوعية السابقة في وسط وشرق أوروبا تأخذ

(١) البرلمان في الأصل مؤسسة أوروبية، بدأ ظهوره في بريطانيا، ثم الدول الاسكندنافية. ثم تبعتها النظم الأوروبية الديمقراطية التي أخذت تظهر عقب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩. ومن أوروبا أخذت البرلمانات تنتشر في مناطق أخرى في العالم، وإن رسخت جذورها في دول يقطنها مستوطنون أوروبيون كالولايات المتحدة وكندا وأستراليا.



بنظام المجلس الواحد بتأثير الأيديولوجية الشيوعية على أساس "أن الدولة ليست في حاجة سوى إلى مجلس واحد لعدم وجود طبقات وصراع طبقي، فهناك شعب واحد يحكمه حزب واحد وله غاية واحدة، وبالتالي لا يحتاج إلى مجلس ثان كذلك الذي يرتبط بأصحاب الامتيازات والمصالح الاقتصادية في الدول الرأسمالية".

### تقويم النظامين

لا يخلو نظاما المجلس الواحد والمجلسين من المزايا والعيوب. والأمر في التحليل الأخير مرده إلى التطبيق الفعلي للديمقراطية من ناحية وإلى تقويم الدول لأكثر النظامين تناسبا مع أوضاعها المجتمعية من ناحية أخرى.

يتمتع نظام المجلسين بمزايا معينة منها:

- ١- إن وجود مجلس ثان يساعد على تلافى ما قد يقع فيه المجلس الواحد من أخطاء في التشريع.
- ٢- إن وجود مجلسين أدنى (للمواطنين العاديين) وأعلى (مجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان أو مجلس اللوردات) يتيح إمكانية تمثيل المصالح والأقليات في المجلس الأعلى بعد سيطرة "الفئات الشعبية" على المجلس الأدنى بفضل التوسع في تطبيق الاقتراع العام.
- ٣- إن نظام المجلسين يسمح بالانتفاع بكفاءات غير متوافرة في المجلس الأدنى، إما عن طريق التعيين وإما باشتراك كفاءات وشروط خاصة في أعضاء المجلس الأعلى.
- ٤- إن نظام المجلسين لا غنى عنه في الدول الاتحادية، حيث يتم تمثيل الولايات في المجلس الأعلى تمثيلاً متساوياً، بينما يمثل السكان في المجلس الأدنى بحسب أهميتهم العددية كما هو الحال في الدول البسيطة.

بيد أن هناك انتقادات عديدة توجه إلى نظام المجلسين، ومنها:

- ١- إن هذا النظام قد يترتب عليه حدوث احتكاك بين المجلسين داخل الهيئة التشريعية<sup>(١)</sup> على نحو قد يصيب الأخيرة بالضعف ومحدودية قدرتها على أداء وظائفها.

(١) جرت العادة أن تقترح القوانين في المجلس الأدنى (الشعبي) ويتولى المجلس الأعلى مراجعتها وتقويمها. وفي بعض الدول تقترح القوانين في كل من المجلسين دون تمييز، وما يقترحه أحدهما يتولى الآخر مراجعته ونقده. بيد أن أكثر الدول تجعل مهمة اقتراح القوانين من اختصاص المجلس الأدنى، وتصبح المهمة الأساسية للمجلس الأعلى دراسة القوانين ومشروعاتها بدقة وعناية بعيداً عن "العواطف والانفعالات والانتماءات الحزبية" التي قد يتعرض لها أعضاء المجلس الأول.



٢- إن هذا النظام يؤدي إلى اتصاف العملية التشريعية بالبطء والتعقيد.

٣- إن هذا النظام مكلف مادياً، حيث يؤدي إلى زيادة النفقات نتيجة ازدواج الهيئة التشريعية.

٤- إن هذا النظام يفرز "أرستقراطيات جديدة"، فكثير من الدول تقصر عضوية المجلس الأعلى على فئات خاصة من أصحاب الأملاك أو الأغنياء أو النبلاء، وتمنحه امتيازات عديدة كعدم جواز حله.

وبسبب هذه الانتقادات يرى البعض أن نظام المجلس الواحد أفضل، إذ أنه يتجنب مساوئ نظام المجلسين، فضلاً عن تمتعه بمزايا عديدة باعتباره أكثر تمثيلاً لإرادة الشعب، وأقل تكلفة وتعقيداً وأسرع في إنجاز الأعمال بالمقارنة بنظام المجلسين. وفي مقابل النقد الأساسي الموجه إلى هذا النظام والمتعلق بالتسرع في إصدار التشريعات دون دراسة متأنية، يرى البعض إمكانية تلافى ذلك عن طريق تعدد المراحل التي يمر بها مشروع القانون قبل إقراره مثل دراسته في لجان قبل عرضه على المجلس وتعدد القراءات له قبل إقراره نهائياً.

## ٢- كيفية اختيار أعضاء الهيئة التشريعية

يختار في العادة المجلس الأول (المجلس الأدنى / المجلس الشعبي) بالانتخاب المباشر، بينما يتم اختيار أعضاء المجلس الثاني (المجلس الأعلى) بأسلوب الوراثة (مجلس اللوردات في بريطانيا) أو بأسلوب التعيين (مجلس الأعيان في الأردن) أو بأسلوب الانتخاب المباشر (مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة) أو بالانتخاب غير المباشر (مجلس الولايات في الهند ويتم انتخاب أعضائه عن طريق أعضاء الجمعيات التشريعية في الولايات).

وتجمع بعض الدول، بنسب مختلفة، في تكوين المجلس الأدنى أو المجلس الأعلى أو كليهما بين أسلوب الانتخاب المباشر من جانب الشعب والتعيين من جانب السلطة التنفيذية (الملك أو رئيس الجمهورية). ومن ذلك الوضع القائم في مصر حالياً بصدد تكوين مجلس الشعب، وكذلك قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ حيث كان الملك يعين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ بموجب دستور ١٩٢٣.

ويثير موضوع انتخاب أعضاء الجهاز التشريعي عدة قضايا، نكتفي بالإشارة إلى قضيتين منها، وهما:

١- شروط الترشيح لعضوية المجلس التشريعي: يقتضى هذا الترشيح توافر شروط معينة تتمثل أهمها في أكثر دول العالم في الشروط التالية:



أ- الجنسية، أى أن يكون للمرشح مواطناً ممن لهم أصلاً حق الانتخاب.

ب- السن: يشترط حد أدنى لسن المرشح يفوق في العادة الحد الأدنى لسن الناخب، وذلك باستثناء بريطانيا وغيرها من دول الكومنولث حيث يتساوى الحدان. ففي الولايات المتحدة مثلاً يتعين على من يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يبلغ من العمر (٢٥) عاماً فأكثر ولمجلس الشيوخ (٣٠) عاماً فأكثر، ويبلغ الحد الأدنى لعضوية البرلمان في هولندا (٣٠) عاماً، وفي كل من إيطاليا وبلجيكا يبلغ هذا الحد (٢٥) عاماً لعضوية مجلس النواب و(٤٠) عاماً لعضوية مجلس الشيوخ.

ج- الوظيفة: لا يجوز كقاعدة عامة للموظفين العموميين (باستثناء الوزراء)، ورجال القضاء، وضباط الجيش والشرطة، أن يرشحوا أنفسهم لهذه المجالس ما لم يقدموا استقالتهم من وظائفهم، لكي يتمكنوا من أداء وظيفتهم الرقابية.

د- الإقامة: شرط تختلف بشأنه الدول. ففي الولايات المتحدة يشترط في المرشح لعضوية أى من مجلسي الكونجرس أن يكون مقيماً بالولاية التي يرشح نفسه عنها، مما يفسر قوة التوجه المحلى لدى المشرعين الأمريكيين خصوصاً أعضاء مجلس النواب الذين يعتبرون أنفسهم ممثلين لدوائرهم الانتخابية ويرون مستقبلهم السياسى رهناً بإرادة ناخبيها وسكانها. بيد أن هذا الشرط لا وجود له في دول أخرى عديدة، ومن بينها بريطانيا وأغلب دول الكومنولث، حيث يحق للمواطن أن يرشح نفسه في أى دائرة بصرف النظر عن إقامته بها من عدمه.

٢- كيفية اختيار المرشحين: لا تتور مشكلة في هذا الخصوص بالنسبة للمرشحين المستقلين، في حالة تطبيق نظام الانتخاب الفردى، ولكن المشكلة تواجه الأحزاب السياسية عند اختيار مرشحين في الانتخابات العامة سواء تمت وفقاً لهذا النظام أو غيره (التمثيل النسبى بالقوائم الحزبية). وكقاعدة عامة، يلاحظ أنه في حالة انتشار مبدأ المحلية (أى الترشيح في نفس دائرة الإقامة) تقوم لجنة أو فرع الحزب بالدائرة باختيار المرشحين بشرط موافقة الهيئة المركزية للحزب، وحيث لا يسود هذا المبدأ، يكون لهذه الهيئة حق اقتراح أسماء معينة مع "الضغط" على التنظيمات المحلية للحزب كي تتبنى ترشيحها وتساندها.

٣- وظائف المؤسسة التشريعية

تمثل الوظائف الرئيسية للمؤسسة التشريعية في دورها التشريعى (صنع القواعد القانونية - سن التشريعات) ودورها الرقابى على السلطة التنفيذية، فضلاً عن إسهامها بأدوار معينة في



عمليات أخرى كالتعبير عن المصالح والتنشئة السياسية، مما يعنى أنها كغيرها من المؤسسات والأبنية السياسية - متعددة الوظائف.

### الدور التشريعى

تختص السلطة التشريعية بإصدار كافة القوانين في الدولة، عدا الدستور، وإن كانت تؤدي عادة دوراً هاماً في حالة التعديلات الدستورية. ويلاحظ أن العديد من الهيئات التشريعية في الدول المختلفة تأخذ بنظام اللجان المتخصصة الدائمة أو المؤقتة، وتضم في عضويتها عدداً محدوداً من أعضاء البرلمان ممن تتوافر فيهم الخبرة اللازمة لمناقشة التفاصيل الفنية والمعقدة لمشروعات القوانين ومعظمها محال من السلطة التنفيذية. وتزداد أهمية وقيمة هذه اللجان في الديمقراطيات الغربية، حيث تتجه اللجان صوب التخصص، بمعنى أن اللجان التشريعية الدائمة المتخصصة تقابل وتوازي الوزارات الأساسية بالحكومة. ويتصف أعضاؤها بما يلزم من خبرة وكفاءة وتخصص لبحث وتقويم هذه المشروعات.

ويلاحظ من ناحية ثانية في غالبية دول العالم أن السلطة التنفيذية تعد المصدر الرئيسى لمشروعات القوانين التي تعرض على الهيئة التشريعية، كما أنها تمارس الدور الأكبر في ميدان التشريعات المالية وهي من أهم أنواع التشريع، ويعنى هذا محدودية دور النواب أنفسهم في مجال التشريع بوجه عام. وفي هذه الدول يكون السواد الأعظم من مشروعات القوانين التي توافق عليها هذه الهيئة مشروعات حكومية، ويندر أن لا يمر مشروع قانون مقدم من هذه السلطة. ويختلف الوضع عن ذلك في دول أخرى، كالولايات المتحدة، حيث يتقدم أعضاء السلطة التشريعية أنفسهم بمشروعات القوانين وتتمتع هذه السلطة ولجانها بحرية تعديل مقترحات ومشروعات السلطة التنفيذية.

ويلاحظ من ناحية ثالثة أن تقدير دور المؤسسة التشريعية وأعضائها في العملية التشريعية لا يعتمد فحسب على الإحصائيات الخاصة بعدد الجلسات وعدد مشروعات القوانين الصادرة وعدد النواب لتقدير الوقت الذي استغرقه كل قانون (ناتج قسمة عدد أيام انعقاد البرلمان في دولة ما في سنة ما على عدد القوانين الصادرة) ولتقدير الوقت المتاح لكل نائب (قسمة الناتج السابق على إجمالي عدد النواب). ذلك أنه حتى في الديمقراطيات الغربية القائمة على التنافس الحزبي وحرية النقاش داخل البرلمان، لا يشارك كافة النواب في المناقشات والمداولات بحكم ضيق الوقت المتاح واستئثار الوزراء وزعماء الكتل البرلمانية بالشرط الأعظم منه. كما أن مثل هذه البيانات الكمية لا



تبين البعد الكيفي للتشريع، فلا تميز بين الأداء التشريعي لبرلمان تتوافر له لجان فعالة وإدارات بحثية وأداء برلمان آخر يفترق إليها، وتساوى بين كل مشروعات القوانين علماً بأن بعضها يكون في منتهى الأهمية والتعقيد بحيث يستنفد جزءاً كبيراً من وقت الجلسات، فضلاً عن أنها لا توضح كم ونوعية المشروعات التي لم تصدر أو التي لم تتم مناقشتها.

## الوظيفة الرقابية

تمارس المؤسسة التشريعية وظيفة رقابية وإشرافية على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق الأساليب التالية:

١- المدابلة: وتعنى فتح نقاش أو حوار سياسى حول الخطوط العامة لسياسة الحكومة أو حول أى تشريع. وفي بعض الأحيان قد يفتح باب النقاش حول بيان الحكومة بشأن السياسة العامة أو الخطاب الملكى (بريطانيا والسويد وهولندا)، وفي أحيان أخرى قد يبادر النائب إلى طرح موضوع عام للمناقشة لتأييد أو معارضة الحكومة. ورغم أن النقاش العام لا يحتمل أن يؤدي إلى تغيير جوهري في سياسة الحكومة، إلا أنه يمثل أداة مهمة لنقد هذه السياسة وللفت الانتباه إلى هموم المواطنين وتمكين المعارضة من أداء دور سياسى واكتساب خبرة سياسية.

٢- السؤال: هو استيضاح يوجهه أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء بغرض التعرف على مسألة معينة تدخل في اختصاصات وتتعلق بأعمال وزارته. ويمكن للنواب عن طريق هذا الأسلوب للحصول على معلومات مهمة تفيد في نقد سياسة الحكومة وفي كشف بعض " الممارسات الخاطئة ".

٣- التحقيق: تشكل غالبية البرلمانات لجاناً من أعضائها للتحقيق في موضوعات معينة تتصل بالنشاط التشريعي أو التنفيذي في حالات معينة (حدوث خلل في أحد أجهزة الدولة أو فضائح مالية أو سياسية كالفساد واستغلال النفوذ).

٤- الاستجواب: يختلف عن السؤال في أنه يحمل معنى المحاسبة أو " الاتهام " الموجه إلى أحد الوزراء أو رئيس الوزراء، ويفتح الباب أمام مناقشة جادة عادة ما يشارك فيها سائر النواب أو معظمهم. وقد تنتهي مناقشة الاستجواب بطلب طرح الثقة بالشخص المستجوب، أو بالحكومة كلها في حالة النظم البرلمانية القائمة على مبدأ المسؤولية الجماعية للحكومة.

٥- الرقابة المالية: تعنى قدرة المؤسسة التشريعية على إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة، والإيرادات والنفقات، والمقترحات الضريبية والجمركية، والإجراءات المحاسبية، والقدرة على



التأكد من تطبيق التشريعات المالية. وتتفاوت فاعلية هذه الرقابة من نظام إلى آخر، فتتصف بالمحدودية في حالة النظم ذات السلطة التنفيذية القوية حيث تهيمن الحكومة على الشؤون المالية، وبحيث لا يمكن لأى اعتماد للخدمات العامة أو زيادة في الإنفاق العام أن يؤخذ بعين الاعتبار ما لم يقترحه مجلس الوزراء، بينما في النظام الأمريكى يتمتع الكونجرس ولجانته المالية بسلطة قوية في المجال المالى.

### التعبير عن المصالح والتنشئة السياسية

يفترض بوجه عام أن يعبر النواب عن مصالح المجتمع (الامة) ككل، وإن كان معظمهم - أو بعضهم - يعبرون فعلياً عن مصالح أضيق نطاقاً سواء تعلق الأمر في أحسن الأحوال بمصالح دوائرهم وسكانها أو بمصالح بعض الجماعات المنظمة (كنقابات العمال، وغرف التجارة والصناعة وغيرها) أو غير المنظمة، وفي أسوأ الأحوال بمصالحهم الخاصة. وستتم لاحقاً، عند بحث جماعات المصالح. دراسة علاقات جماعات المصالح - المحلية منها والأجنبية - بالهيئات التشريعية وأعضائها في بعض النظم السياسية المعاصرة ولاسيما النظام الأمريكى.

أما التنشئة السياسية فتعنى نقل وغرس وتدعيم القيم والمعايير والاتجاهات السياسية بين أعضاء المجتمع، مما يجعلها وثيقة الصلة بالثقافة السياسية، أى ذلك الشق من الثقافة العامة المتعلق بالظاهرة السياسية، سواء كان الغرض من هذه التنشئة خلق وبناء "ثقافة جديدة" أو تدعيم ثقافة قائمة. وتتم التنشئة أساساً عبر مؤسسات التنشئة الاجتماعية، الأكثر تأثيراً في الفرد في مراحل الطفولة والمراهقة والشباب، كالأسرة والمدرسة والجامعة ودور العبادة وجماعات الرفاق، ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية.

ورغم أن المؤسسة التشريعية في أى دولة قد لا تكون من أكثر أدوات التنشئة السياسية أهمية، إلا أنها تعد فعلياً أحد مؤسسات التنشئة المهمة في مرحلة النضج. ذلك أن هذه المؤسسة تخلق - لدى النواب والشعب - فكرة "تمثيل الجماهير" بمختلف مصالحهم وجماعاتهم، مما يجعلها أحد رموز "الوحدة والتكامل القومى ولو في إطار التعددية". ومن المفترض أيضاً أن التفاعل بين أعضاء هذه المؤسسة، على اختلاف أصولهم الاجتماعية والقوى الاجتماعية التى يعبرون عنها والمناطق الجغرافية التى ينتمون إليها، يؤدى إلى خلق نوع من الاتفاق على القضايا العامة وتحقيق درجة أكبر من الفهم لوجهات نظر المعارضة. كما يمكن أن تصبح أداة مهمة لتثقيف المواطنين سياسياً في حالة متابعتهم باهتمام لتغطية وسائل الإعلام لمداوماتها ونشاطاتها.



#### ٤ - أهمية المؤسسة التشريعية وتراجع دورها

يرى العديد من الباحثين السياسيين أن التطورات السياسية الجارية في كافة دول العالم تقريباً أدت إلى تراجع وانحسار دور المؤسسة التشريعية لصالح المؤسسة التنفيذية. ففي الغالب الأعم من الحالات لم تعد الوظيفة الرئيسية الأولى صنع القوانين بقدر ما أصبحت "إضفاء الشرعية" وإقرار مشروعات هذه القوانين المقدمة من الثانية<sup>(٣)</sup> أو تعديل القوانين القائمة طبقاً أيضاً لمقترحات الثانية. وتظهر أيضاً سلطة المؤسسة التنفيذية إزاء المؤسسة التشريعية في مجالات أخرى، كتفويض الأولى لإصدار القوانين أو القرارات التي لها قوة القانون في مجالات معينة، والتوسع في سلطات الطوارئ وغيرها.

ويعود هذا التطور السلبي في دور المؤسسة التشريعية إلى تعقد المشكلات الداخلية والخارجية التي تواجه الدولة في الواقع المعاصر، وما يتطلبه التعامل مع هذه المشكلات من خبرات فنية وعلمية عادةً ما يتمتع بها الجهاز التنفيذي دون الجهاز التشريعي، إضافة إلى ما يقتضيه التعامل مع الشؤون الخارجية والشؤون العسكرية من تخصص وسرية.

← ومن ناحية ثانية، ظهرت أبنية أخرى سياسية وشبه سياسية (كالأحزاب وجماعات المصالح ووسائل الإعلام) تشارك المؤسسة التشريعية بل وتتفوق عليها في التعبير عن هموم ومشكلات المواطن وتوعيته وتربيته سياسياً. فوسائل الإعلام لاسيما الصحافة الحرة تؤدي في الكثير من الدول دوراً أهم من هذه المؤسسة في "كشف أخطاء وانحرافات المسؤولين" وفي تحديد المشكلات العامة واقتراح الحلول.

ومن ناحية ثالثة تقلل أيضاً من أهمية ودور هذه المؤسسة في الحياة السياسية في العديد من الدول، النظرة العامة السلبية لدورها وأعضائها، سواء نتيجة انحسار دورها لصالح الجهاز التنفيذي، أو نتيجة عدم قدرة الأحزاب الفائزة في الانتخابات العامة على تحقيق "عودها الانتخابية" لاسيما بصدد حل مشكلات داخلية ملحة، أو نتيجة انتشار الإدراك العام بأن النواب أكثر حساسية واهتماماً بالمصالح الضيقة والخاصة.

وفي ضوء ما تقدم قد تصبح النتيجة المنطقية "أن المؤسسة التشريعية يجب أن تختفى. ويرد على ذلك بأن الوظائف الرئيسية لهذه المؤسسة يكاد يستحيل أن تؤدي عن طريق أي مؤسسة حكومية أخرى. وتصبح بذلك مهمة الديمقراطية، كيفية الارتقاء بمستوى أداء هذه المؤسسة عن

(٣) يقدر بوجه عام أن حوالي (٩٥%) من القوانين الصادرة عن البرلمان البريطاني و(٨٠%) من القوانين الصادرة عن الكونجرس الأمريكي و(٧٥%) من قوانين البوندستاغ الألماني تكون تابعة من المؤسسة التنفيذية.



طريق جعلها أكثر تمثيلاً وتعزيز دورها وتحديث إجراءاتها وتحسين نوعية نوابها. فرغم تفوق السلطة التنفيذية عليها، سيظل دور هذه المؤسسة حيويًا في تدعيم الأساس الشعبي للسياسة والحكم.

## ثانياً: السلطة التنفيذية

تعد السلطة التنفيذية من أهم مؤسسات الحكومة الحديثة، إذ تشارك السلطة التشريعية وظيفية صنع القوانين وتتحمل مسؤولية وضعها موضع التنفيذ، فضلاً عن نهوضها بوظائف أخرى متنوعة. ويشار عادة إلى السلطة / المؤسسة التنفيذية باعتبارها الإدارة العليا في الدولة المسؤولة عن إدارة مصالح ومؤسسات الدولة ورسم السياسة العامة وتنفيذ القوانين وغيرها. ويختلف علماء السياسة في تعريف "الإدارة العليا" وتحديد عناصرها، فالبعض يراها تضم كافة موظفي الدولة من رجل الشرطة إلى رئيس الجمهورية باستثناء القضاة، والبعض يراها تقتصر على رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء ممن يتخذون أو يفترض أنهم يتخذون قرارات السياسة العليا للدولة ويباشرون تنفيذها، فيما يقصرها آخرون على رئيس الدولة أو رئيس الوزراء.

وفي التحليل التالي للمؤسسة التنفيذية، سيتم الاعتماد على المفهوم الواسع لهذه المؤسسة باعتبارها تضم رئيس الدولة ورئيس الوزراء وأعضاء اللجان (الدائمة والمؤقتة) والمجالس الحكومية كمجلس الأمن القومي ومجلس المستشارين الاقتصاديين وغيرها. وبهذا المعنى، يصبح أيضاً الجهاز الإداري (البيروقراطية) بمختلف مستوياته جزءاً من عناصر هذه المؤسسة. ومن المسائل التي يغطيها هذا التحليل: تكوين المؤسسة التنفيذية وطرق اختيار أعضائها لاسيما رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء، وتنظيمها، ووظائفها.

### ١- تكوين المؤسسة التنفيذية وأساليب اختيار أعضائها

تختلف النظم السياسية، بحسب نظام الحكم السائد (رئاسي أو برلماني)، في تكوين المؤسسة التنفيذية ورئاستها. ففي النظم الرئاسية، كالنظام الأمريكي، يتولى شخص واحد رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في آن واحد. وفي النظم البرلمانية، كالنظام البريطاني، ينفصل المنصبان بين رئيس للدولة عادة ما يكون ذا منصب شرفي واختصاصات ووظائف رمزية "شكلية" ورئيس للوزراء (زعيم الحزب الفائز بالأغلبية في الانتخابات العامة) يتحمل المسؤولية الأولى في الحكم وفي توجيه سياسة الحكومة.

ويمكن تفسير هذا الفصل في النظم البرلمانية في ضوء عدة عوامل منها:

١- التطور التاريخي للديمقراطية في الدول الأوروبية وخصوصاً بريطانيا، حيث انتهى الصراع على السلطة بين الملك والبرلمان بتخلى الملك عن كثير من سلطته (كسلطة فرض الضرائب وغيرها) لصالح البرلمان وزيادة سلطة رئيس الحكومة باعتباره زعيم حزب الأغلبية في البرلمان.

٢- حاجة النظام البرلماني إلى منصب يمثل الأمة ويكفل استمرارية العملية السياسية ويرتفع شاغله فوق الصراعات السياسية والحزبية، وهو منصب رئيس الدولة. بينما رئيس الحكومة يشارك في هذه الصراعات، ويمكن أن يقال من منصبه في حالة تصويت البرلمان بسحب الثقة من حكومته أو هزيمة حزبه في الانتخابات العامة.

يلاحظ أن رؤساء الدول في النظم البرلمانية عموماً قد يمارسون عملياً دوراً كبيراً في الحياة السياسية، ويظهر ذلك في بعض الحالات ومنها:

١- عدم فوز حزب واحد في الانتخابات البرلمانية بالأغلبية التي تمكنه من تشكيل حكومة بمفرده. ففي هذه الحالة يصبح لرئيس الدولة مطلق الحرية في اختيار رئيس الحكومة والذي قد لا يكون بالضرورة زعيم الحزب الفائز بالمركز الأول في الانتخابات، خصوصاً في حالة رفض التعاون مع الأخير من جانب قادة الأحزاب الأخرى لتشكيل حكومة ائتلافية. ويحدث هذا بالطبع بعد إجراء الرئيس مشاورات مع زعماء الكتل البرلمانية.

٢- وجود صراعات داخلية في حزب الأغلبية واختلافات حول شخص زعيمه (رئيس الحكومة)، حالة أخرى عادة ما تقترن بزيادة تأثير ودور رئيس الدولة، خصوصاً إذا كان الأخير زعيماً لهذا الحزب قبل توليه الرئاسة.

٣- شخصية رئيس الدولة ووزنه السياسي وتمتعه بخصائص سياسية معينة وتعبيره عن تصور أو مشروع معين " للنهضة القومية " وتمتعه بمساندة قوى داخلية (وخارجية) لهذا المشروع، كلها عوامل تساعده في مزاولة تأثير سياسي كبير.

### طرق اختيار رئيس الدولة

يتولى رؤساء الدول مناصبهم عن طريق أحد الأساليب الثلاثة التالية:

١- الوراثة: ترتبط بالنظم الملكية، وعادة ما يقتصر تولى المنصب (ملك - إمبراطور سلطان - أمير) على عائلة بعينها بموجب قواعد متفق عليها لتوارث السلطة كاشتراط أن يكون ولي العهد أكبر الأبناء الذكور وموافقة "مجلس العائلة" على هذا الاختيار. وبطبيعة الحال تكون مدة



الحكم في هذه الحالة مدى الحياة، ما لم تتدخل عوامل أخرى طبيعية كانت (العجز) أو غير طبيعية (انقلاب قصر أو انقلاب عسكري أو ثورة).

٢- الانتخاب: تتنوع طرق اختيار رئيس الدولة بالانتخاب. فبعض الدول يأخذ بنظام الانتخاب المباشر بواسطة المواطنين (فرنسا)، وتتبنى دول أخرى أسلوب الانتخاب غير المباشر والذي يأخذ عدة صور منها:

أ- الانتخاب غير المباشر لرئيس الدولة بواسطة السلطة التشريعية، كما هو الحال في تركيا ولبنان.  
ب- قيام السلطة التشريعية بترشيح شخص ما لمنصب الرئاسة وعرض الأمر للاستفتاء الشعبي، وذلك على غرار الحال في العديد من النظم العربية الجمهورية.

وعلى خلاف أسلوب الوراثة، فإن أسلوب الانتخاب بكافة صورته يقترن به تحديد مدة الرئاسة بعدد معين من السنوات تختلف من دولة إلى أخرى، فهي مثلاً أربع سنوات في الولايات المتحدة وسبع سنوات في فرنسا (حتى التعديل الأخير الذي جعلها خمس سنوات) وتركيا. كما لا تسمح بعض الدول بتجديد فترة الرئاسة مثل تركيا، بينما تسمح بتجديدها فترة واحدة أخرى دول كالولايات المتحدة، أو بتجديدها أكثر من فترة واحدة كما هو الحال في النظم العربية الجمهورية (عدا لبنان).

٣- أما الأسلوب الثالث لتولى رئاسة الدولة فيرتبط "بالتعيين الجبري"، بمعنى الاستيلاء على السلطة وتولى الرئاسة عن طريق انقلاب عسكري أو ثورة. فعادة ما يتولى قائد أي من الأخيرين السلطة فعلياً لفترة معينة ثم يشغل منصب رئاسة الدولة بعد أن يؤسس لنفسه ونظامه مركزاً قانونياً جديداً. وأمثلة ذلك عديدة سواء في النظم العربية أو غيرها، والدول الأفريقية ودول أمريكا الجنوبية.

### اختيار رئيس الحكومة والوزراء

يختلف أسلوب اختيار رئيس الحكومة والوزراء باختلاف نظام الحكم القائم في الدولة (رئاسي / برلماني). ففي النظم الرئاسية يتم اختيار رئيس الجمهورية الذي هو أيضاً رئيس الحكومة عن طريق الشعب. بينما يتم اختياره في النظم البرلمانية (كبريطانيا وألمانيا وكندا وأستراليا وتركيا وغيرها) نتيجة فوز حزبه بأغلبية مقاعد البرلمان.

وتختلف فترة بقاء رئيس الحكومة في منصبه من دولة إلى أخرى. فهذه الفترة، كما سبق القول، محددة بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة في الولايات المتحدة، بينما في النظم البرلمانية



تستمر هذه الفترة مادامت الحكومة تحظى بثقة البرلمان، وفي النظم السياسية غير أو محدودة الديمقراطية يتوقف الأمر على اعتبارات أخرى "كتمتع رئيس الحكومة برضا وثقة رئيس الدولة".

ويتوقف أيضاً أسلوب اختيار الوزراء على طبيعة نظام الحكم. وبصفة عامة يملك رئيس الحكومة سلطة تعيين الوزراء، وتزداد هذه السلطة سواء في مجال التعيين أو الإقالة في النظام الرئاسي الأمريكي حيث "الوزراء" مجرد معاونين للرئيس. بينما في النظم البرلمانية يتولى رئيس الوزراء (زعيم الحزب الفائز بالأغلبية والمكلف من قبل رئيس الدولة بتشكيل الحكومة) مهمة اختيار الوزراء من بين نواب حزبه وعرض قائمة بأسمائهم على رئيس الدولة للموافقة عليها.

وبلاحظ في هذا الخصوص ما يلي:

١- إن قيم ومعايير اختيار الوزراء تختلف من نظام سياسي إلى آخر. ففي النظام الأمريكي يراعى الرئيس عضوية الوزير / السكرتير في حزبه (ولكن ليس دائماً) وخبراته في مجال معين ومقدرته الإدارية والولاء أو التعاون المتوقع منه. وفي النظم البرلمانية عموماً، يقوم رئيس الحكومة باختيار الوزير على أساس معايير الانتماء الحزبي والوزن السياسي داخل الحزب والقدرة على النقاش والحوار داخل البرلمان والخبرة الحكومية السابقة. وفي النظم الملكية "التقليدية"، كتلك القائمة في بلدان الخليج، عادة ما يعكس تكوين الحكومة عموماً ما يسمى بالسياسة العائلية Family Politics، بمعنى أن رئيس الحكومة عادة ما يكون ولي العهد وأمرأه "الأسرة الحاكمة" يشغلون الوزارات "السيادية" المهمة كالخارجية والداخلية والدفاع.

٢- إن معدل الاستقرار الحكومي (ناتج قسمة عدد الحكومات على فترة زمنية معينة) يختلف من دولة إلى أخرى، أو في نفس الدولة من فترة إلى أخرى، وكذلك الحال بالنسبة إلى مدة بقاء الوزير في منصبه. ويؤدي عدم الاستقرار الوزاري في العادة إلى آثار سلبية عديدة منها انقطاع السياسات العامة، وعدم دراية الوزراء بالقضايا التي يتعاملون معها. ومقابل ذلك يزداد نفوذ كبار الموظفين والإداريين في الوزارات كالوكلاء ومديري الإدارات وغيرهم، بل يؤدي ذلك في بعض النظم السياسية خصوصاً في الدول النامية إلى الفساد بمعنى استغلال المنصب العام في تحقيق مصالح و " ثروات " خاصة.

## ٢- الجهاز الإداري وتنظيم المؤسسة التنفيذية

تكاد تعبر المؤسسة التنفيذية في أي دولة عن جهاز إداري ضخم "بيروقراطية ضخمة". ولا يقصد "بالبيروقراطية" التصور السائد عن مساوئ الأجهزة الإدارية كالتعقيد والروتين الجامد والبطء



والمركزية المفرطة، وإنما يقصد بها البيروقراطية بالمعنى الفيبري - نسبة إلى عالم الاجتماع الألماني "ماكس فيبر Max Webber"، أي كنمط مثالي للتنظيم يستند إلى مبادئ معينة تضمن الكفاءة والفاعلية: التخصص والتدرج، واللوائح والنظم، والموضوعية، والانتماء المهني، وتوفير قنوات الاتصال داخل المنظمة. ويلاحظ في هذا السياق ما يلي:

١- إن المؤسسة التنفيذية في أي دولة تضم عدداً من الوزارات، بعضها لا يكاد يتغير من دولة إلى أخرى (الوزارات السيادية). والآخر يختلف بحسب تنظيم الدولة وأوضاعها (الوزارات الأخرى المختصة بشؤون الاقتصاد والمال والتجارة الداخلية والتجارة الخارجية والصحة والتعليم والثقافة وغيرها). وفي كثير من الأحيان تفرض التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية استحداث وزارات جديدة، أو تقسيم وزارة إلى وزارتين أو أكثر، أو دمج وزارتين في وزارة واحدة، أو إلغاء وزارة لم يعد هناك مبرر لاستمرارها. ويوجد داخل كل وزارة أكثر من هيئة أو لجنة أو إدارة أو جهاز متخصص في مسألة معينة تتدرج في إطار عمل الوزارة، ويستدعي ذلك تحقيق نوع من التنسيق بين مكونات وأجهزة الوزارة كي تتصف بالكفاءة والفاعلية في وظائفها. كما ينطبق ذلك أيضاً على العلاقة بين الوزارات باعتبارها كلها مؤسسة واحدة مسؤولة عن السياسة العامة للدولة.

٢- إن التنسيق بين الوزارات يتم بأساليب متنوعة في النظم السياسية، ومن ذلك:

أ- تشكيل لجان أو مجالس تضم عدة وزارات تغطي اختصاصات وزاراتهم مسائل معينة تستدعي التعامل معها من جانب أكثر من وزارة، مثل مجلس الأمن القومي في الولايات المتحدة وفي تركيا وغيرها، ومجالس أو لجان الشؤون الاقتصادية في العديد من الدول.

ب- دور رئيس الحكومة في التنسيق بين سياسات مختلف الوزارات. ويتوقف أسلوبه في التنسيق على طبيعة علاقته بالوزراء، حيث يلاحظ بصفة عامة أن سلطة الرئيس الأمريكي على سكرتيريه (وزرائه) أقوى من سلطة رئيس الوزراء البريطاني الذي تربطه بوزرائه علاقة ندية - تكافؤ باعتباره "الأول بين متساوين" مما يفرض عليه ضرورة التشاور معهم والنزول على رأي الأغلبية.

٣- أن العلاقات الداخلية في الوزارات المختلفة تشهد صوراً متنوعة من التنافس والصراع والتعاون، سواء فيما بين الإداريين، أي الموظفين ممن يعينون في وظائفهم على أساس مؤهلات معينة ويستمررون حتى بلوغ سن التقاعد، وبين الخبراء والفنيين العاملين في الوزارة، أو فيما بين الإداريين ولاسيما الكبار منهم وبين الوزير:



أ- الصراع الحاد في العادة داخل أى وزارة أو جهاز تابع لها بين الإداريين والفنيين يعود جزئياً إلى اختلاف تصور كل منهم لمكانة الآخر (أرقى أو أدنى)، وتباين طبيعة نشاط كل فريق. فبينما يهتم الإدارى بانتظام واستمرارية العمل الإدارى ويلتزم باللوائح ولديه قدر من المعرفة بأساليب وضع وتنفيذ السياسة العامة، يهتم الفنى باستخدام الطرق الفنية لتقديم الخدمة المطلوبة ويطرح البرامج والتصورات التى عادة ما يراها الإدارى "غير عملية".

ب- العلاقة بين الموظف أو الإدارى الكبير (وكيل وزارة ، مدير عام)، والوزير ذات وضع مختلف. فالأول عادة ما يكون فى وضع أقوى وأفضل فعلياً من الثانى، ليس فقط لأنه يتمتع باستقرار وظيفى، ولكنه أيضاً لأنه مصدر مهم للمعلومات التى يحتاجها الثانى فى عمله، مع ملاحظة أنه عادة ما لا يقدم كل ما لديه من معلومات حرصاً منه على الاحتفاظ بأهميته، وإنما يقدم فقط ما يراه ضرورياً ومناسباً. من ناحية أخرى يقوم الأول بإسداء النصيحة والمشورة إلى الثانى كلما اقتضى الأمر، وبدون ذلك قد يرتكب الأخير "أخطاء" معينة إما لقصور فى المعلومات أو الفهم.

٤- إن الملاحظة السابقة فى شقها الثانى تقود أيضاً إلى مسألة مهمة تتعلق بزيادة التأثير السياسى للجهاز الإدارى. فلم يعد الأخير فى العديد من النظم السياسية مجرد "خادم" أو معاون للوزراء المسؤولين عن وضع الخطوط العامة الواجبة التطبيق فى تنفيذ السياسات العامة، فليس للوزراء، بحكم قيود الوقت والجهد، القدرة على الإحاطة بكافة تفاصيل وجوانب نشاطات وزاراتهم، ولهذا صار كبار الإداريين يشاركونهم وضع السياسة العامة بتوفير المعلومات وتقديم المقترحات. ويزداد تأثير الجهاز الإدارى فى حالات عديدة منها:

أ- ضعف الأحزاب السياسية فى النظم الديمقراطية القائمة على التعددية الحزبية والمنافسة السياسية، بمعنى عدم قدرة حزب أو أكثر منها على تكوين حكومات مستقرة ذات قيادات قوية (مثل إيطاليا). ففى مثل هذه الحالة تزداد قوة الجهاز الإدارى وكبار موظفيه، وعادة ما تستخدمهم جماعات المصالح القوية (كاتحادات رجال الأعمال) كوسيلة لتحقيق وحماية مصالحها.

ب- تبنى النظام السياسى صيغة الحزب الواحد الذى يحتكر السلطة السياسية ويعتمد على الجهاز الإدارى كوسيلة فى تنفيذ تعليماته وتوجيهاته وسياسته. بيد أنه فى هذه الحالة قد لا يعبر قادة هذا الجهاز فعلياً عن أهداف الحزب ولا يلتزمون بها سوى شكلياً وبما يحقق مصالحهم.



ج- قيام الجيش بانقلاب عسكري وسيطرته على السلطة وقيامه بحل البرلمان والأحزاب القائمة واعتماده في تسيير شؤون الدولة على الجهاز الإداري. ففي مثل هذه الحالة، وكانت واسعة الانتشار حتى عهد ليس بالبعيد في العديد من الدول النامية، يزداد دور الجهاز الإداري وتأثيره رغم وصفه بأنه "خاضع للعسكريين".

### ٣- وظائف المؤسسة التنفيذية

لا توجد من مؤسسات الحكومة في كافة النظم السياسية مؤسسة واحدة لها من الوظائف والأدوار مثل تلك التي تمارسها المؤسسة التنفيذية. وهو ما يمكن تفسيره في ضوء كثرة وتنوع وتعقد مشكلات المجتمعات المعاصرة وما تتطلبه مواجهتها من كوادر وكفاءات فنية وإدارية تتوفر لدى هذه المؤسسة بدرجة أكبر من غيرها، فضلاً عن اتساع نطاق وظائف الدولة وتدخلها حتى في المجتمعات الرأسمالية. فإضافة إلى دورها الرئيسي في صنع وتنفيذ القرارات والسياسات العامة وتنفيذ القوانين، تشمل أدوار ووظائف هذه المؤسسة ما يلي:

١- إدارة الشؤون الداخلية والخارجية للدولة: تحقيق الاستقرار الداخلي وحفظ الأمن والنظام العام (وزارة الداخلية)، وتنظيم مالية الدولة (وزارة الخزانة أو وزارة المالية)، وتنظيم الاقتصاد والتجارة الداخلية والتجارة الخارجية (الوزارة أو الوزارات المعنية بهذه الشؤون)، الدفاع والأمن القومي (وزارة الدفاع، وتولى رئيس الدولة منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة)، وتنظيم العلاقات السياسية الخارجية للدولة بإرسال واستقبال الممثلين الدبلوماسيين وعقد المعاهدات والاتفاقات الدولية والتفاوض والاعتراف بالدول والحكومات الجديدة. وتمارس هذا الدور الأخير وزارة الخارجية، وقد تشاركها في بعض الأمور المؤسسة التشريعية (اشتراط مصادقة الأخيرة على المعاهدات المبرمة مع دول أجنبية)، وعادة ما تتمتع هذه الوزارة بقدر من الاستقلالية وحرية الحركة أكبر مما تتمتع به أي وزارة أخرى. هذا فضلاً عن دور المؤسسة التنفيذية عبر وزارتها المختصة في إدارة وتنظيم الشؤون الداخلية الأخرى كتلك المتعلقة بالزراعة والصناعة والأشغال العامة والتعليم والصحة وغيرها.

٢- دور المؤسسة التنفيذية في صنع القوانين: من ناحية تعد هذه المؤسسة في مختلف النظم السياسية مصدر معظم مشروعات القوانين المقدمة إلى المؤسسة التشريعية. ومن ناحية ثانية يتم هذا الدور التشريعي من خلال قيام هذه المؤسسة بإصدار اللوائح والقرارات الإدارية اللازمة لتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وعادة ما تصدر القوانين بعبارات وصياغات



عامة، الأمر الذي قد يؤدي بهذه المؤسسة عبر اللوائح التفسيرية إلى تقديم تفسيرات جديدة - ربما تكون مختلفة عن نص القانون الأصلي أو تغيير مضمون هذا القانون عند تطبيقه. ومن ناحية ثالثة تكاد تتفرد هذه المؤسسة باتخاذ القرارات في مواقف الأزمات كالحروب والاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية والمشكلات الاقتصادية الحادة.

٣- الدور القضائي للمؤسسة التنفيذية: لا يقصد به قيام هذه المؤسسة بتنفيذ الأحكام وبدون تصبح السلطة القضائية "دون هبة"، أو قيامها (عن طريق وزارة العدل وأجهزتها المختصة) بترتيب الدفاع في قضايا الحكومة التي لها أو عليها، وإنما يقصد بها قيامها ببعض أعمال تعتبر قضائية بحتة مثل حق منح العفو أو تخفيف الأحكام القضائية بدافع الرأفة أو لاعتبارات سياسية، والمصادقة على بعض الأحكام فضلاً عن تعيين القضاة في العديد من الدول.

### ثالثاً: السلطة القضائية

تمثل السلطة القضائية ثالث السلطات العامة في الدولة ، ويناط بها أداء وظائف هامة تستدعي تمتعها وأعضاؤها (القضاة) بمواصفات وخصائص معينة، ويختلف تنظيمها وطرق اختيار أعضائها من دولة إلى أخرى.

#### ١- وظائف السلطة القضائية

تؤدي المؤسسة القضائية وظائف مهمة من بينها:

١- تسوية المنازعات بين المواطنين، أو بينهم وبين الدولة كجهاز حكم: وهذه هي الوظيفة الأساسية للقضاء كسلطة تفسر القانون وتطبقه على الحالات أو المنازعات المعروضة عليها لإصدار أحكام بشأنها تتولى تنفيذها السلطة التنفيذية. وبالنظر إلى أن القوانين لا يمكن أن تغطي كافة المشكلات التي قد تعرض على القضاة، فإن الأخيرين يتمتعون في هذه الحالة بحرية اختيار وتفسير القانون الذي يتلاءم مع المشكلة أو النزاع محل النظر. وفي هذه الحالة يأخذ القضاة في اعتبارهم نية (قصد) المشرع، والسوابق القضائية، وكذلك الآثار العملية المحتملة لقراراتهم.

٢- صنع القانون: قد يصبح القضاء أداة لخلق قواعد قانونية جديدة في حالة إعطاء تفسير جديد للقانون أو تطبيق القانون على واقعة أو حالة جديدة ، ومن هنا تنشأ السوابق التي يعتمد عليها القضاة فيما بعد في إصدار أحكامهم ، ويصير القضاة في هذه الحالة مشرعين ومفسرين للقانون



فى آن واحد. ومن ناحية أخرى يتم هذا الدور التشريعى للقضاء عن طريق ما يسمى بالمراجعة القضائية، بمعنى تمتع بعض المحاكم وتحديداً "المحكمة الدستورية العليا" فى الدولة البسيطة و"المحكمة الاتحادية العليا" فى الدولة الاتحادية بسلطة الفصل فى دستورية التشريعات والحكم بعدم جواز تطبيقها إذا وجدت غير دستورية، بل إنه فى دولة كالنرويج تملك كافة المحاكم العادية سلطة إعلان عدم دستورية أعمال الإدارة أو السلطة التنفيذية إذا كانت تخرق قواعد إجرائية مبينة بالدستور<sup>(٤)</sup>.

٣- ضمان حقوق المواطن إزاء السلطة الحاكمة: يقصد بذلك أن القضاء يكون بمثابة رقيب على هيئات تنفيذ القانون (السلطة التنفيذية) لضمان هذه الحقوق. ويمتد المواطن فى بعض الدول "بحق الدفع بعدم الدستورية"، بمعنى أنه إذا رأى أن قانوناً معيناً أو تصرفاً معيناً لمسؤول حكومى يمثل افتتاتاً على أحد حقوقه المقررة دستورياً، يكون له الحق فى أن يطلب من المحكمة أن تحميه، وهنا يسرى قرار المحكمة على حالة هذا المواطن فقد دون أن يعد ذلك سابقة أو إلغاء للقانون ذاته.

٤- الأعمال والمسؤوليات الإدارية: تسند إلى المحاكم العديد من هذه الأعمال كالإشراف على الانتخابات العامة وفرز الأصوات، وإدارة أموال القُصّر، والأحوال المدنية أو الشخصية كالزواج والطلاق والإرث وغيرها.

٥- الدور الاتصالى: يؤدى القضاء دوره كأداة اتصال عندما يقوم بالإعلان عن معنى القانون وإبلاغه إلى الأطراف ذات المصلحة.

## ٢- تنظيم القضاء:

ينظم الجهاز القضائى فى الدولة عموماً بشكل هرمى أو تدرجى، حيث يشتمل على محاكم عديدة تتفاوت فى مستواها أو درجتها. فعلى المستوى القاعدى توجد محاكم عادية أو ابتدائية أو محاكم أول درجة، وتتولى الفصل فى القضايا المدنية والجنائية التى تعرض لأول مرة، وعادة ما يرأس قاض واحد المحكمة الابتدائية. وتلى تلك محاكم الاستئناف التى تختص بمراجعة أعمال

(٤) تعد النرويج حالة فريدة أو استثنائية فى هذا الخصوص. فالسائد فى الدول عموماً أن حق المراجعة القضائية تقتصر مباشرة على المحاكم الدستورية العليا أو بعض المحاكم العادية الخاصة (كالمحاكم العليا فى الولايات المتحدة)، بينما لا يسمح للمحاكم العادية بتقرير مدى دستورية القوانين والقرارات التنفيذية لأن السماح بغير ذلك يعد انتقاصاً من سيادة نواب الشعب.



محاكم الدرجة الأولى بغرض تصحيح الأخطاء والتأكد من التفسير المتماثل للقانون (فى حالة تطبيقه على وقائع أو حالات متماثلة)، وقد تقوم هذه المحاكم بتثبيت وتأكيد أو إلغاء أحكام المحاكم العادية أو تطالب بإعادة البت فى القضية لوجود أخطاء فى الإجراءات، وعادة ما تضم محكمة الاستئناف أكثر من عضو وتتخذ قراراتها بالأغلبية. وفى قمة الجهاز القضائى توجد محكمة عليا. وتتشكل فى بعض الأحيان محاكم خاصة للنظر فى قضايا معينة مثل قضايا العمل والصحافة والإجرام السياسى.

ورغم تشابه تنظيمات الأجهزة القضائية فى الخصائص البنائية أو الهيكلية السابقة، إلا أنها تعكس مواصفات خاصة تختلف من دولة إلى أخرى بحسب طبيعة نظامها الحاكم وشكل الدولة. فكما سبق الحديث فى الفصل السابق، يتمتع تنظيم القضاء فى الدولة الاتحادية بخصائص معينة تميزه عن تنظيم هذه السلطة فى الدولة البسيطة.

وتختلف الدول أيضاً فى الطرق والأساليب المتبعة بها لاختيار القضاة، حيث يمكن التمييز بوجه عام فى هذا الخصوص بين الأساليب الثلاثة التالية:

١- اختيار القضاة بالانتخاب العام المباشر: يكثر استخدام هذه الطريقة فى اختيار قضاة المحاكم فى الولايات الأمريكية (أما قضاة المحكمة الاتحادية العليا فتعينهم السلطة التنفيذية). وفى اليابان يتم تعيين أعضاء المحكمة العليا، ولكن لابد للهيئة الناخبة أن تبدي موافقتها عليهم فى أول انتخابات عامة تلى تعيينهم وكل عشرة أعوام فيما بعد. ويلاحظ بصفة عامة أن هذا الأسلوب لا يستخدم على نطاق واسع، ورغم أنه لا يخضع القضاء للسلطة التنفيذية، إلا أنه قد يؤدى إلى هبوط مستواهم ويخضعهم لأهواء الجماهير وميلهم إلى كسب رضاهم، فضلاً عن أن الناخبين بوجه عام يفتقدون أهلية تقويم المؤهلات المهنية للقضاة.

٢- اختيار القضاة بالانتخاب غير المباشر: ويتم ذلك الاختيار بواسطة الهيئة التشريعية. وهذه الطريقة غير مباشرة، فيكاد يقتصر استخدامها على عدد محدود من الولايات الأمريكية، ويقتصر فى الدول الأوربية على سويسرا حيث يتم انتخاب قضاة المحكمة الاتحادية عن طريق السلطة التشريعية الاتحادية (المجلس الأعلى) ضماناً للتوزيع الملائم لأعضائها الناطقين بالألمانية والفرنسية والإيطالية على منصات القضاء. وقد تخلت دول أخرى كانت تأخذ بهذه الطريقة عنها نهائياً بالنظر إلى ما يشوبها من عيوب، ولاسيما منافاتها لمبدأ فصل السلطات والاستقلال الواجب توفره للقضاء حيث يصبح القاضى مديناً بالولاء للهيئة التشريعية وتحديداً للحزب المسيطر عليها.



٣- اختيار القضاة بالتعيين: قد يتم هذا التعيين عن طريق المحكمة العليا التي تعين أعضاء المحاكم الأدنى كما هو الحال في بعض دول أمريكا اللاتينية. ولكن الشائع في معظم دول العالم أن تباشر السلطة التنفيذية هذا التعيين باعتباره أكثر دراية بالكفاءات اللازمة لوظيفة القاضي.

### ٣- استقلال وحياد وتخصص القضاء

تتمثل أهم الخصائص الواجب توفرها في القضاء كي يتمكن من أداء وظائفه في صفتي الاستقلال والحياد من ناحية والتخصص من ناحية أخرى.

ويرتبط بالصفة الأولى ما يلي:

١- تأثير أسلوب اختيار القضاة على استقلال المؤسسة القضائية: فالانتخاب الشعبي يجعلهم معتمدين على الناخبين وعلى الأحزاب السياسية، والانتخاب غير المباشر (بواسطة الهيئة التشريعية) يؤدي إلى خضوعهم لهذه الهيئة وللحزب المتمتع بالأغلبية فيها، والتعيين بواسطة السلطة التنفيذية يخضعهم لهذه السلطة وخصوصاً في قضايا تكون طرفاً فيها بشكل مباشر أو غير مباشر. وبالنظر إلى شيوع استخدام هذا التعيين في العالم، لجأت الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب إلى تبنى قواعد ونظم معينة لضمان الحياد الكامل في تعيين القضاة. ففي الهند على سبيل المثال، يفرض الدستور على رئيس الجمهورية عند تعيين القضاة استشارة أعضاء المحكمة العليا أو أعضاء المحاكم العليا للولايات<sup>(٥)</sup>.

٢- تأثير مدة عمل القاضي: في استقلاله لا يقل شأناً عن تأثير طريقة تعيينه، ذلك أن استقلال القاضي يتطلب أن يكون مستقراً في وظيفته ومطمئناً عليها باعتبارها "مهنة العمر" Career ولهذا يتم تبنى هذا المفهوم في معظم الدول، حيث يظل القاضي في عمله حتى يبلغ السن القانونية للتقاعد وفق الأوضاع المقررة قانوناً. ومن شأن ذلك ارتفاع مستوى القضاء، والاستفادة بخبرة رجاله الطويلة، وضمان الاستقلال في أعمالهم.

٣- عزل القضاة: موضوع مهم ووثيق الصلة باستقلاليتهم. وتتمثل القاعدة العامة التي تأخذ بها أكثرية دول العالم في هذا الخصوص في جعل عملية العزل عملية صعبة ومعقدة ضماناً لاستقلال القضاء وحتى لا تخضع هذه العملية لأي اعتبارات سياسية أو حزبية. ففي النظام

(٥) من بين هذه النظم أيضاً ما كان متبعاً في الجمهورية الرابعة في فرنسا التي كان ينص دستوراً على تكوين هيئة غير حزبية تقدم قائمة أسماء من يصلحون للمناصب القضائية ويتقيد بها رئيس الوزراء عند تعيين القضاة.

الأمريكي على سبيل المثال ، تشترط بعض الولايات أن يتم عزل القضاة بمحاكمة بواسطة السلطة التشريعية (للولاية) بموافقة أغلبية كبيرة.

٤- وضع قواعد دقيقة لتنظيم مراتب القضاة وترقياتهم ونقلهم - خلال فترة العمل بالسلك القضائي ، ليوفر ذلك لهم ما يلزم لوظيفتهم من استقلال واستقرار وكرامة.

أما صفة التخصص فتعني أن يكون الملحق بسلك القضاة في أدنى مستوياته من خريجي كليات الحقوق (القانون)، حتى يكون ملماً بالقانون وأصوله ليتمكنه فهمه وتفسيره وتطبيقه في النزاعات أو الحالات التي تعرض عليه.

ويلاحظ أخيراً في هذا الخصوص أن بعض علماء السياسة يرون أن استقلال القضاء، بمعنى حيده في تطبيق القانون دون تدخل من أي جهة (الحكومة والأحزاب أو الجيش وغيرها)، بمثابة "فكرة قانونية نظرية أكثر منها سياسية واقعية"، ليس فقط في ضوء تزايد احتمالات وحالات هذا التدخل خصوصاً في معظم الدول النامية ولكن أيضاً "لأن النظام القضائي في التحليل الأخير يقوم لتطبيق وحماية نظام قانوني يعبر عن مصالح اجتماعية معينة، كما أن القاضي لا غنى عنه لتمكينه من النهوض بوظائفه بشكل تتحقق معه العدالة، ويظل تطبيقه أو عدم تطبيقه بمدى ديمقراطية النظام السياسي من ناحية و"بضمائر" أعضاء المؤسسة القضائية أنفسهم واستعدادهم للالتزام بهذا المبدأ في أعمالهم من ناحية أخرى.



## الانتخابات والنظم الانتخابية

تعتبر الانتخابات أكثر الأساليب شيوعاً لشغل المناصب السياسية وهو ما يعرف بأسلوب التجنيد السياسى Political Recruitment حيث يمكن أن يُشغل المنصب السياسى بطريق التعيين أو بطريق الانتخاب،

ويعتبر إجراء الانتخابات الدورية والحررة إحدى سمات النظم الديمقراطية لأنها الأسلوب الذى يحقق مشاركة المحكومين - وهو ما يعرف بالهيئة الناخبة - فى الاختيار من بين المرشحين لشغل مقاعد المجالس النيابية انتخاب رئيس الجمهورية فى النظم الرئاسية والمجالس المحلية أو البلدية وحكام الولايات أو الأقاليم... إلى غير ذلك من الهيئات التى تشارك فى صنع القرارات المؤثرة على أعضاء الهيئة الناخبة.

ويركز الدارسون على ضرورة اتسام العملية الانتخابية بعدد من السمات التى تحقق الغرض من تطبيق هذا الأسلوب فى شغل المناصب السياسية، ومن أهم هذه السمات:

(أ) أن تكون الانتخابات دورية: بمعنى أن تجرى بعد انقضاء فترة محددة، عادة ما تتراوح بين أربع وسبع سنوات. والغرض من هذا أن تتاح الفرصة للهيئة الناخبة فى إعادة تقييم أداء من سبق انتخابهم فى انتخابات سابقة، الأمر الذى يدفع شاغلي المناصب السياسية إلى السعى لتحقيق المصلحة العامة كي يستمروا فى الحصول على تأييد الهيئة الناخبة.

(ب) أن تكون الانتخابات عامة: ويعنى ذلك أن يكون حق الانتخاب مكفولاً لجميع المواطنين دونما تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو الدخل الاقتصادى أو المستوى التعليمى... الخ. ومرد ذلك إلى أن حق الانتخاب يعتبر من الحقوق الأساسية للمواطنين، فهو لصيق بالمواطنة بغض النظر عن أى اعتبارات أخرى وهو ما يعرف بحق الاقتراع العام.

(ج) أن تكون الانتخابات حرة ونزيهة ويقصد بذلك أن تتم دون تدخل من القائمين على الحكم لحظة إجراء الانتخابات، بحيث تكون نتائج الانتخابات تعبيراً أميناً عن رغبات أصحاب الحق وهم الهيئة الناخبة. وأن يلتزم الجميع بنتائج العملية الانتخابية.

ويشترط لتحقيق ذلك أن تلتزم الحكومة التى تجرى الانتخابات بالحياد، وألا تستخدم سلطاتها بالضغط على الناخبين للتصويت فى اتجاه محدد، وألا تقوم بالتدخل فى نتائج الانتخابات بتزويرها

الأمر الذى يعنى تزييف إرادة الناخبين وهو ما يفقد العملية الانتخابية من محتواها ولا يحقق الغرض الذى تطبق من أجله.

### الإجراءات التمهيدية للانتخابات

تتعلق هذه الإجراءات بإعداد قوائم الناخبين من ناحية وتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية من ناحية أخرى.

#### ١ - إعداد قوائم الناخبين

ليس من العملية فى شىء الانتظار إلى يوم الانتخابات للتحقق من توافر الشروط السابقة فى كل فرد يريد الإدلاء بصوته، بل يلزم التحقق سلفاً من توافر هذه الشروط عن طريق إعداد قوائم أو جداول تدرج فيها أسماء المواطنين الذين لهم حق الانتخاب، وتقوم بتحرير هذه الجداول لجان خاصة يحددها القانون، ويعد شرط القيد فى هذه الجداول شرطاً ضرورياً لممارسة حق الانتخاب. وتتضمن القوانين الانتخابية مجموعة من الضمانات التى تكفل للأفراد مراقبة أعمال هذه اللجان، ومثال ذلك وجوب نشر أو عرض الجداول السنوية حتى يتسنى لأى مواطن الإطلاع عليها أو الطعن بعدم صحة تحريرها.

#### ٢ - تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية

يتم تقسيم الدولة إلى عدد معين من الدوائر الانتخابية لتيسير عملية انتخاب النواب ولضمان عدالة تمثيل الهيئة الناخبة. ويلاحظ فى هذا الخصوص ما يلى:

١- إن الدوائر الانتخابية يمثل كل منها نائب أو أكثر وفقاً للنظام الانتخابى المطبق فى الدولة. وفى حالة الانتخاب الفردى، يتم تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر المتساوية تقريباً من حيث عدد الناخبين لضمان مبدأ المساواة فى الثقل النسبى لكل صوت، حيث إن الناخب يصوت لصالح مرشح واحد ويكون لكل دائرة نائب واحد. فلا يتصور مثلاً فى ظل هذا النظام أن تكون إحدى الدوائر تشتمل على (١٠) آلاف ناخب ويمثلها نائب واحد. مقابل دائرة أكبر تضم (١٠٠) ألف ناخب ويمثلها أيضاً نائب واحد، وإلا كان معنى ذلك أن صوت الناخب فى الدائرة الأولى يعادل عشرة أصوات فى الدائرة الثانية.



وفي حالة الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، يتم تقسيم الدولة إلى عدد صغير من الدوائر الكبيرة الحجم، ويمثل كل منها عدد نواب بحسب حجم ناخبها. ويعنى ذلك أنه لا تثار في هذه الحالة مشكلة المساواة بين الدوائر طالما أن لكل دائرة حق انتخاب أكثر من نائب طبقاً لحجم الهيئة الناخبة بها. فلو افترضنا على سبيل المثال أن المشرع في دولة ما قد حدد نائباً واحداً لكل (١٠٠) ألف مواطن فإن الدائرة (أ) والمكونة من (٥٠٠) ألف مواطن ستمثل بـ (٥) نواب، والدائرة (ب) المكونة من (٣٠٠) ألف مواطن ستمثل بـ (٣) نواب وهكذا. وبالنسبة للقوائم المتنافسة في كل دائرة، يتعين أن تضم كل قائمة عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة.

٢- إن معظم الدول تراعى في تقسيم الدوائر الانتخابية أن يمثل النائب عدداً معيناً من المواطنين، وبعض الدول تحدد عدداً ثابتاً من النواب ويبقى هذا العدد سواء تعرض سكان الدولة للزيادة أو النقص، بينما تلجأ دول أخرى إلى إحداث تغيير في تقسيم الدوائر الانتخابية فيما يسمى "بإعادة توزيع المقاعد" في حالة نشأة ظروف تؤدي إلى تغير عدد السكان في هذه الدوائر، مما قد يؤدي إلى زيادة عدد النواب في حالة زيادة عدد السكان. وبصفة عامة يفضل عدم تقسيم الدولة إلى عدد كبير جداً من الدوائر الصغيرة حتى لا يؤدي ذلك إلى زيادة عدد النواب بطريقة تبعث على ارتباك عمل البرلمان، كما لا يفضل أن تكون الدوائر شديدة الاتساع بحيث يصعب على النواب الاتصال بالناخبين ويصعب على بعض الأحزاب تقديم مرشحين يقابلون عدد المقاعد المخصصة للدوائر الكبيرة.

٣- إن مسألة تقسيم الدوائر تثير في العادة كثيراً من التحفظات، خصوصاً لو ترك أمر تنظيمها إلى السلطة التنفيذية التي قد تلجأ إلى أساليب "ومناورات" معينة كتمزيق الدوائر الانتخابية لضمان نجاح بعض المرشحين دون غيرهم. ويكثر استخدام هذه الوسيلة في حالة الانتخاب الفردي على وجه الخصوص، كأن تقوم الحكومة بنقل الموالين لها من دائرة إلى أخرى حتى تزيد من عدد الدوائر التي تتمتع فيها بأغلبية أو أن تعمل على تشتيت الناخبين المؤيدين للمعارضة حتى تقلل من عدد الدوائر التي تفوز فيها الأخيرة.

## النظم الانتخابية

يقصد بالنظم أو الطرق الانتخابية القواعد والأساليب التي يتم على أساسها إجراء الانتخابات وحساب الأصوات لصالح المرشحين لتحديد الفائزين منهم. وتتنوع هذه النظم في الدول، ومن أهمها:

١- نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة.

٢- نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية والمطلقة.

٣- نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي.

٤- نظام الانتخاب المباشر ونظام الانتخاب غير المباشر.

### ١- الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

يقصد بالانتخاب الفردي تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر يتساوى مع عدد نواب المجلس، ويصوت الناخب لصالح مرشح واحد، ويكون لكل دائرة نائب واحد. أما في حالة الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة فيتم تقسيم الدولة إلى عدد صغير من الدوائر الكبيرة الحجم، ويمثل الدائرة عدة نواب بحسب حجم ناخبها، ويقوم الناخب باختيار قائمة تضم أكثر من مرشح من بين القوائم المتنافسة في دائرته الانتخابية.

ويتوقف اختيار الدولة للانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة على تقدير مشرعيها ونظامها السياسي لمزايا وعيوب كل منهما. فمن مزايا النظام الفردي مقارنة بنظام القائمة:

١- إن هذا النظام يتصف باليسر والسهولة لأن الناخب يختار مرشحاً واحداً يكون في العادة معروفاً لأهل الدائرة لأنه من سكانها أو ممن أقاموا فيها فترة طويلة، بينما في حالة الانتخاب بالقائمة يختار الناخب عدة مرشحين قد لا يعرفهم. وبعبارة أخرى فإن النظام الفردي يعطى للناخب قدراً أكبر من حرية الاختيار مقارنة بنظام القائمة، خصوصاً إذا كان الأخير يعبر عن نظام "القوائم المغلقة" بمعنى أن الناخب ليس له حق إدخال أى تعديلات على القائمة التي يختارها بين القوائم المتنافسة في الدائرة سواء بحذف بعض الأسماء الواردة بالقائمة أو إضافة أسماء من قوائم أخرى "المزج بين القوائم" أو إعادة ترتيب الأسماء الواردة في القائمة التي يرغب في اختيارها.

٢- إن نظام الانتخاب الفردي يدعم صلة النواب بدوائرهم الانتخابية، إذ أن النائب عادة ما يكون على دراية باحتياجات ومشكلات الدائرة لأنه من أهلها ويتوفر لديه بالتالي الاهتمام بمصالحها. ويرى أنصار الانتخاب بالقائمة أن هذا يؤدي إلى تجاهل النائب للمصالح العام وقصر اهتمامه على مصالح الدائرة لاعتقاده بأنه يمثل دائرته وحدها وليس الأمة ككل، بينما الانتخاب بالقائمة يؤدي إلى اختيار النواب على أساس مبادئ الأحزاب التي يعبرون عنها وليس على أساس الاعتبارات المحلية والشخصية. وهذا الانتقاد للنظام الفردي مردود عليه بأن النائب في نظام الانتخاب الفردي وإن اهتم بمصالح دائرته، فإن دائرته جزء من الوطن الكبير وهي في حاجة



إلى من يرهاها ويهتم بمشكلاتها، فضلاً عن أن الناخبين في الدوائر يحكمون أيضاً على المرشحين على أساس آرائهم في المشكلات العامة.

٣- إن الانتخاب الفردي يوسع نطاق المشاركة في الترشيح والتصويت. فمن حيث الترشيح يتيح هذا النظام لكل العناصر والقوى السياسية الحزبية وغير الحزبية فرصة الترشيح، كما يتيح للأقلية المتركرة في دائرة ما أن تتال أغلبية أصواتها، مما يضمن تمثيلاً وتوازناً أكبر بين المصالح المختلفة. أما في الانتخاب بالقائمة فيمكن للحزب القوى أن يفوز بمعظم المقاعد، كما أن كبر حجم الدوائر قد يجعل من الصعوبة بمكان على الأقليات أن تفوز باختيار ممثل لها في المجلس. وتزداد أهمية هذه الميزة للنظام الفردي في الدول النامية التي تعاني من ضعف الأحزاب السياسية ووجود عدد كبير من المستقلين يفوق عدد أعضاء هذه الأحزاب.

ولنظام الانتخاب بالقائمة مزايا معينة منها:

١- إن مفاضلة الناخبين بين مرشح وآخر تقوم على الموازنة بين الأفكار والمبادئ وليس بين الأفراد على أسس شخصية ومحلية كما هو الحال بالنسبة للانتخاب الفردي، وهذه مسألة سبق التطرق إليها.

٢- إن نظام القائمة في حالة عدم اشتراط حصول الحزب على نسبة معينة من الأصوات على مستوى الدولة "الحاجز الانتخابي" لكي يتمتع بتمثيل في البرلمان، يؤدي إلى تدعيم التعددية الحزبية، حيث يمكن للأحزاب الصغيرة ذات التأثير في بعض الدوائر الفوز بمقاعد في البرلمان متى حصلت على القاسم الانتخابي في هذه الدوائر.

٣- إن نظام الانتخاب بالقائمة يؤدي إلى تدعيم التماسك الحزبي وتقوية علاقة الحزب بجناحه البرلماني، بمعنى سيطرة الحزب على نوابه بالبرلمان، لشعور النائب بفضل حزبه في وصوله إلى البرلمان.

والخلاصة إن مسألة تقدير النظام الانتخابي تتوقف على رؤية وتقويم كل نظام سياسي لأي نظام يراه مناسباً لأوضاع المجتمع. ورغم أن الانتخاب الفردي أثبت صلاحية كبيرة في تنظيم الانتخابات في معظم الدول، فإنه لا يخلو من العيوب، وإن كانت عيوبه أقل بوجه عام من فضائله. كما أن الانتخاب بالقائمة لا يخلو بدوره من النقائص. ويتطلب الانتخاب الفردي من الهيئة الحاكمة إشرافاً وتنظيماً يتصفان بالدقة ضماناً لتعظيم مزاياه.

## ٢- نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية والمطلقة

يفوز المرشح الحائز على الأغلبية المقررة من الأصوات سواء كانت أغلبية نسبية أو أغلبية مطلقة.

(أ) الأغلبية النسبية: تعنى فوز المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة مقارنة بما ناله أى مرشح آخر فى الدائرة.

على سبيل المثال، عند إجراء انتخابات وفقاً لهذا النظام فى إطار الانتخاب الفردى فى دائرة معينة بين ثلاثة مرشحين، نال أولهم (١٠٠٠) صوت وثانيهم (٩٠٠) وثالثهم (٨٠٠)، فإن المرشح الأول يفوز بمقعد الدائرة رغم حصول المرشحين الآخرين على (١٧٠٠) صوت بما يزيد على نصف إجمالى الأصوات (٩٩٠) صوتاً.

(ب) الأغلبية المطلقة: يفوز المرشح فى حالة حصوله على أكثر من (٥٠%) من إجمالى الأصوات الصحيحة فى الدائرة ولو بزيادة قدرها صوت واحد. وما لم يحقق أى مرشح هذه الأغلبية (أى ٥٠% من الأصوات + ١) فى الدور الأول للانتخابات، يجرى دور ثانٍ للانتخابات (جولة إعادة) بين المرشحين اللذين حصلوا على أعلى الأصوات فى الدور الأول ويستبعد الباقون. وفى انتخابات إعادة، يفوز المرشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة مقارنة بالمرشح الآخر.

ويتضح مما تقدم أن نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية يؤدي إلى ظلم الأقلية، لأنه لا يمنحها تمثيلاً يتناسب مع الأهمية العددية للأصوات التى حصلت عليها. حيث يفوز المرشح الحاصل على عدد من الأصوات يفوق أصوات أى مرشح آخر، بصرف النظر عن تضائل نسبة ما ناله الفائز من أصوات إلى مجموع أصوات الدائرة.

## ٣- نظام القائمة النسبية والقائمة المطلقة

يتم احتساب النتائج فى نظام القائمة بطريقتين هما طريقة القائمة النسبية وطريقة القائمة المطلقة.

### (أ) طريقة القائمة النسبية

يتم بموجب هذه الطريقة قيد المرشحين فى قوائم انتخابية منفصلة تمثل كل قائمة منها حزباً سياسياً، ويتساوى عدد المرشحين فى كل قائمة مع عدد المقاعد المخصصة للدائرة والذى يتناسب



مع عدد ناخبها. ويتم توزيع المقاعد في كل دائرة على القوائم أولاً، ثم على المرشحين داخل هذه القوائم. بمعنى أنه عند احتساب عدد الأصوات، يقيد كل صوت في القائمة للحزب أولاً، ثم توزع مقاعد الدائرة بين الأحزاب أو القوائم، أي يقسم مجموع الأصوات التي حصل عليها الحزب على القاسم الانتخابي، ويكون الناتج هو عدد المقاعد التي يفوز بها الحزب في الدائرة.

على سبيل المثال لو كان عدد الناخبين في إحدى الدوائر (١٢٥) ألف ناخب وعدد المقاعد المخصصة لها بالبرلمان (٥) مقاعد فإن القاسم الانتخابي للدائرة هو  $5/125000 = 0.00004$  (٢٥) ألف صوت، ويكون هذا الرقم الأدنى اللازم لحصول أي قائمة على مقعد واحد. وبافتراض تنافس ثلاث قوائم (أ) و (ب) و (ج) في هذه الدائرة، وحصول (أ) على (٦٠) ألف صوت فإنها تكون قد حققت القاسم الانتخابي مرتين وتحصل على مقعدين ويبقى (١٠) آلاف صوت، وحصول (ب) على (٤٦) ألف صوت فتحصل على مقعد ويبقى (٢١) ألف صوت، وحصول (ج) على (١٩) ألف صوت أي أقل من القاسم الانتخابي فلا تحصل على أي مقعد. ويتبقى في هذه الحالة مقعدان يتم توزيعهما على القوائم على أساس "أكبر بواقي الأصوات غير المستغلة"، ويصبح الوضع كالاتي:

القائمة (أ) تحصل على مقعدين على أساس القاسم الانتخابي والقائمة (ب) تحصل على مقعد "قاسم انتخابي" ومقعد آخر "أكبر البواقي"، والقائمة (ج) تحصل على مقعد واحد "أكبر البواقي". وبعد توزيع المقاعد على القوائم، يعاد التوزيع بين المرشحين داخل القوائم وفقاً للترتيب الوارد في كل قائمة.

### (ب) طريقة القائمة المطلقة

يتم توزيع المقاعد في هذه الحالة من خلال فوز القائمة الحزبية الحاصلة على أعلى الأصوات بجميع مقاعد الدائرة وتخسر كل القوائم الحزبية الأخرى.

فعلى سبيل المثال، تحصل القائمة الحزبية (أ) في المثال السابق على المقاعد الخمس المخصصة للدائرة نظراً لحصولها على ٦٠ ألف صوت وتخسر القائمتان (ب)، و(ج).

ويعنى هذا أن نظام القائمة النسبية تتيح للأحزاب الصغيرة فرصة أفضل للتمثيل، بينما يكون نظام القائمة المطلقة أفضل للأحزاب الكبرى على حساب الأحزاب الصغيرة.

#### ٤- نظام الانتخاب المباشر وغير المباشر

يكون الانتخاب مباشراً إذا قام الناخبون باختيار النواب مباشرة دون أى واسطة. ويكون الانتخاب غير مباشر عندما ينتخب كل عدد من الناخبين مندوباً وتتكون من كل عدد من المندوبين هيئة تتولى عملية انتخاب النائب.

ويبرز أنصار الانتخاب غير المباشر الأخذ به لأنه يخفف حدة التوترات والانفعالات والعنف أثناء الانتخابات، كما أنه يخفف من مساوئ الاقتراع العام بوضع عملية الانتخاب والاختيار للنواب فى يد طبقة المندوبين الأقدر من الناخبين عموماً على معرفة المسائل العامة وتقدير كفاية المرشحين. ويؤخذ على هذا النظام أنه لا يجعل المواطن يشارك فعلياً وبطريق مباشر فى الحياة السياسية، فضلاً عن إمكانية خضوع المندوبين لوسائل التأثير المختلفة كالرشوة وغيرها.



## المؤسسات غير الحكومية (غير الرسمية)

- الأحزاب السياسية

- جماعات المصالح

- الرأي العام

## الأحزاب السياسية

تنتشر الأحزاب السياسية في السواد الأعظم من دول العالم المعاصر سواء المتقدمة منها أو النامية. وتتنوع النظم الحزبية في هذه الدولة ما بين نظام التعددية الحزبية ونظام الحزبين ونظام الحزب الواحد بتطبيقاته المتنوعة، مما يعنى أن بمقدور أى دولة أن تأخذ بأى شكل من هذه النظم يلائم أوضاعها وظروفها.

وبالرغم من أهمية وجود الأحزاب السياسية كمتطلب أساسى لتمكين النظام السياسى من أداء وظائفه، إلا أن الأمر لا يقتصر على مجرد وجود الأحزاب أو السماح بتأسيسها وإنما يتطلب أيضاً تمتع الأحزاب بالقدرة والفاعلية في أداء وظائفها المهمة. وهذه القدرة أو الفاعلية لا تتوقف فقط على الأحزاب نفسها كتنظيمات، وإنما تتوقف أيضاً على خصائص الإطار السياسى والاجتماعى والثقافى الذى تعمل وتتحرك في ظله.

ويتناول هذا الفصل دراسة الأحزاب السياسية من حيث التعريف والنشأة، والأنواع، والوظائف والوسائل، فضلاً عن تصنيف النظم الحزبية<sup>(١)</sup>.

### أولاً: تعريف ونشأة الأحزاب السياسية

رغم تضارب واختلاف الباحثين بشأن تعريف مفهوم الحزب السياسى، يمكن القول إن الحزب السياسى كأحد أشكال التنظيمات الوسيطة، أى التى تتوسط العلاقة بين قمة النظام السياسى وقاعدته أو بعبارة أخرى بين الحاكم والمحكوم، يجب أن تتوفر فيه ثلاثة مقومات أساسية، هى التنظيم والبرنامج والهدف.

#### ١ - عنصر التنظيم:

يقصد بهذا العنصر وجود تنظيم معين وهيكل إدارى ولجان وفروع وقيادة الحزب وشبكة معينة للاتصالات بين مختلف مستويات الحزب من المستويات العليا أو المركزية إلى المستويات الدنيا أو المحلية وبالعكس. والمهم فى هذا وجود تنظيم معين للحزب ولكن ليس ضرورياً أن

(١) من أهم المصادر العربية فى دراسة الأحزاب السياسية، مؤلف د. كمال المنوفى "أصول النظم السياسية المقارنة"، الصادر عام ١٩٨٧، ومحاضرات د. على الدين هلال "مدخل فى النظم السياسية المقارنة" فى العام ١٩٨٦/٨٥ ومؤلف د. بطرس غالى، د. محمود خيرى عيسى "المدخل فى علم السياسة" فى طبعته الرابعة الصادرة عام ١٩٧٤.



يتصف هذا التنظيم بالقوة أو بفاعلية الاتصالات داخله أو بالانتشار على الصعيدين المركزي (أى العاصمة) والمحلى (الأقاليم)، فهناك أحزاب قد تقوم على أحد المستويين دون الآخر ولا ينفى عنها ذلك الصفة الحزبية. وفى نفس الوقت قد توجد جماعات مصالحية ذات بنية تنظيمى مركزى ومحلى (مثل معظم النقابات المهنية فى مصر) دون أن يضى عليها ذلك صفة الحزب السياسى.

ويلاحظ فى نفس السياق أن التعريفات التقليدية للأحزاب كان من ضمن ما يشترطه بعضها فى الحزب أن يستمر تنظيمه فترة أطول من متوسط عمر الإنسان. وهذا المعيار فى تعريفه الأحزاب محل انتقاد، إذ أن هناك أحزاباً "قصيرة العمر" تختفى إما باختفاء مؤسسيتها (أحزاب الأشخاص) أو بحلها بعد فترة ما من تأسيسها سواء تم هذا الحل ذاتياً (أى بقرار من الحزب نفسه وقيادته) أو تم بموجب حكم قضائى لمخالفتها للدستور ولقانون الأحزاب السياسية فى الدولة المعنية وقد يختفى الحزب لاندماجه فى حزب آخر قائم لتكوين حزب جديد.

## ٢- عنصر البرنامج

يفترض وجود برنامج سياسى يطرحه كل حزب على المواطنين لكسب تأييدهم وإقناعهم بخطه السياسى، ويوضح فى هذا البرنامج اتجاهه السياسى وتصورات له لأساليب مواجهة المشكلات العامة الداخلية منها والخارجية. ويفترض أيضاً، وهو ما لا يتحقق عملياً فى بعض النظم السياسية بالدول النامية، أن يتميز برنامج الحزب عن برامج الأحزاب الأخرى

وتتمثل المشكلة الحقيقية فى حالة تعبير حزبين أو أكثر فى برامجها السياسية عن نفس الاتجاه السياسى، وبحيث تصبح الفروق بينها منعدمة أو محدودة للغاية. ففى مثل هذه الحالة عادة ما تتوزع أو تنتشت أصوات الناخبين المساندين لهذا الاتجاه بين هذه الأحزاب، مما يقلل من فرص فوز أى حزب منها بأغلبية يعتد بها من مقاعد البرلمان تتيح له فرصة تكوين الحكومة بمفرده أو حتى تكوين ائتلاف حكومى مستقر مع حزب آخر معبر عن نفس الاتجاه. ومثل هذا الوضع عادة ما يكون لصالح حزب آخر يكاد ينفرد بالتعبير عن اتجاه مغاير.

## ٣- الهدف

يمثل الهدف المقوم الرئيسى فى تعريف الحزب السياسى، خصوصاً فى ظل التحفظات آنفة الذكر على عنصرى التنظيم والبرنامج. والمقصود بذلك، وهو ما ينطبق بوجه خاص على النظم الديمقراطية القائمة على تداول السلطة عبر الانتخابات، أن أى حزب يهدف إلى الوصول إلى السلطة لوضع برنامجه موضع التطبيق أو الاحتفاظ بها سواء بمفرده أو بالائتلاف مع أحزاب أخرى.



أما في حالة نظم الديمقراطية "المقيدة" فيقتصر هذا الهدف واقعياً على سعى الأحزاب الأخرى (غير الحزب الحاكم) إلى زيادة تأثيرها السياسي ومحاولة تحسين أوضاعها بزيادة عدد مقاعدها في الهيئة التشريعية والمجالس المحلية المنتخبة.

← وفي كل الأحوال يظل هذا العنصر عنصراً حاكماً في تعريف الحزب السياسي وفي تمييزه عن جماعة المصالح، بالرغم من تعبيرها عن مفهوم التنظيمات السياسية الوسيطة. ذلك أن هدف جماعات المصالح ليس الوصول إلى السلطة، وإنما التأثير في السلطة وفي عملية صنع القرار. ولهذا لا تقدم هذه الجماعات مرشحين عنها في الانتخابات العامة أو المحلية رغم أنها قد تساند مرشحي بعض الأحزاب، كما أنها وعلى خلاف الأحزاب لا تطرح برامج عامة.

### تفسير نشأة الأحزاب

هناك عدة نظريات في تفسير نشأة الأحزاب السياسية، ومن أبرزها ما يسمى "بالنظريات المؤسسية أو البرلمانية" وهي أكثر انطباقاً على الخبرات السياسية الغربية، ونظريات "الموقف التاريخي وأزمات التنمية" الأكثر انطباقاً بوجه عام على خبرات الدول النامية.

#### ١ - النظريات المؤسسية

تربط هذه النظريات بين نشأة الأحزاب في الدول الغربية والأوروبية منها بوجه خاص وبين تكوين المجالس والهيئات التشريعية (البرلمانات). (في البداية) انتظمت جماعات معينة من النواب داخل البرلمان في شكل مجموعات منظمة أو "تجمعات للصفوة" يضم كل منها عدداً من البرلمانيين ممن ينتمون إلى نفس الأصل الاجتماعي "الأرستقراطي" أو نفس المنطقة الجغرافية. ومع تطور الحياة البرلمانية والسياسية باتجاه التوسع في حق الاقتراع العام (التصويت في الانتخابات) وبالتالي زيادة حجم الهيئة الناخبة، لجأت هذه المجموعات البرلمانية إلى تكوين لجان حزبية محلية لاجتذاب أصوات الناخبين، مما أدى في النهاية إلى ظهور الأحزاب السياسية الغربية كالأحزاب المحافظة والليبرالية في الدول الأوروبية كبريطانيا وفرنسا وألمانيا وغيرها في القرن التاسع عشر، وكذلك الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري في الولايات المتحدة.

وشهدت نهاية القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين ثالث مراحل تطور الأحزاب في الغرب، حيث نشأت أحزاب من خارج البرلمان على يد آخرين من غير النواب ممن توجهوا مباشرة إلى مخاطبة الطبقات العمالية بغرض كسب تأييد الجماهير عموماً لبرامجها التي ركزت على السلبات والمشكلات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بالثورة الصناعية وسبل علاجها، وكان من أبرزها حزب العمال البريطاني والحزب الديمقراطي الاشتراكي الألماني.



وجاءت المرحلة الرابعة لهذا التطور بظهور الأحزاب الشيوعية فى أوروبا الغربية، مما دفع الأحزاب الاشتراكية إلى تكثيف نشاطها والتأكيد على قبولها للحكم النيابى والديمقراطى كى تتميز عن الأولى وتحد من تأثيرها على الجماهير وخصوصاً لدى الأوساط العمالية، كما أخذت الأحزاب الليبرالية والمحافضة والدينية (المسيحية) تأخذ طابعاً جماهيرياً لمناوأة الشيوعيين والاشتراكيين. ورغم أن قيام الأحزاب الجماهيرية عزز التطور الديمقراطى فى بعض النظم الغربية كبريطانيا والولايات المتحدة والدول الاسكندنافية، إلا أن هذه الأحزاب استخدمت فى نظم غريبة أخرى للقضاء على الديمقراطية وإقامة نظم شمولية تقوم على حكم الحزب الواحد مثل الحزب الفاشى فى إيطاليا والحزب النازى فى ألمانيا.

وبعد الحرب العالمية الثانية دخلت الأحزاب الغربية مرحلة أخرى لتطورها، حيث راحت - بما فيها الأحزاب الشيوعية - تفتقد طابعها الأيديولوجى إلى حد كبير وتكتسب الصفة "البراجماتية"، بمعنى أنها لم تعد تطالب بالتغيير الشامل أو الحل الكامل لمشكلات المجتمع، وإنما أصبحت تكتفى بالمطالبة بالإصلاح أو التغيير الجزئى والحلول التوفيقية. وبطبيعة الحال تعزز هذا التطور فى السنوات القليلة الماضية نتيجة انهيار وسقوط النظم الشيوعية فى الاتحاد السوفيتى ودول وسط وشرق أوروبا، حيث أعادت بعض الأحزاب الشيوعية السابقة فى هذه الدول تنظيم نفسها ومبادئها بما يتفق مع تحولها إلى نظم ديمقراطية.

وبصرف النظر عن هذا التطور الأخير، يلاحظ أن هذه النظريات تعول كثيراً على ظروف نشأة الأحزاب داخل أو خارج البرلمان فى تفسير سلوكها السياسى وخصائصها التنظيمية. بمعنى أن الأحزاب الناشئة فى إطار البرلمان تؤكد على احترام حق المعارضة فى التعبير عن رأيها. بينما الأحزاب الناشئة خارج البرلمان تتسم عموماً بقوة التنظيم والمركزية فى اتخاذ القرار داخلها، وبضعف الارتباط بالبرلمان لاهتمامها بدرجة أكبر باكتساب التأييد الجماهيرى من خلال العمل خارج البرلمان - كما هو الحال بالنسبة إلى الأحزاب الشيوعية الحريضة على تكوين لجان أو مجموعات أو "خلايا" فى مناطق الإقامة والعمل.

### تقويم

يتبين مما تقدم أن هذه النظريات لتطور نشأة الأحزاب تكاد لا تنطبق سوى على الدول الغربية وحدها، مما لا يجعلها صالحة أو مفيدة لتفسير ظروف وعوامل نشأة الأحزاب فى الدول الأخرى لاسيما فى الدول حديثة الاستقلال. فحتى فى مرحلة ما قبل الاستقلال السياسى الأخيرة، رفض الكثير من الحركات (الأحزاب) الوطنية العمل فى إطار البرلمانات التى سمحت لها السلطة



الاستعمارية ، وهو ما حدث في الجزائر وإندونيسيا والهند وغيرها. وفي حالات أخرى لم ترتبط نشأة الأحزاب بوجود نظام استعماري أو برلمان، ومثال ذلك تلك الأحزاب التي ظهرت في دول أمريكا اللاتينية لمواجهة احتكار السلطة من جانب النخب العسكرية أو النخب الإقطاعية.

## ٢- نظريات الموقف التاريخي وأزمات التنمية

تفسر هذه النظريات نشأة الأحزاب في ضوء مواقف أو أزمات تاريخية حاسمة تواجه المجتمع مثل خوض نضال وطني للتحرر من الاستعمار في إطار حركة أو تنظيم وطني يتحول بعد الاستقلال إلى حزب سياسي، كنشأة حزب جبهة التحرير في الجزائر وكذلك الوفد في مصر فإن ثورة ١٩١٩.

أما الشق الثاني من هذه النظريات فيربط بين نشأة الأحزاب كنتيجة أو كرد فعل لهذه الأزمات أو كوسيلة للتعامل معها. ومن أهم هذه الأزمات، ما يتعلق بأزمات المشاركة والشرعية والتكامل والتوزيع.

### أزمة الشرعية Legitimacy

يقصد بهذه الأزمة عدم تقبل جماعات معينة في المجتمع لحق السلطة الحاكمة في الحكم، نتيجة عجز هذه السلطة ومؤسساتها عن الاستجابة لمطالب هذه الجماعات، مما قد يدفع بالأخيرة إلى إنشاء أحزاب تعبر عن مطالبها وتسعى إلى تحقيقها سواء من خلال الضغط على هذه السلطة لتطوير مؤسساتها النيابية والسياسية القائمة لتصبح أكثر فاعلية في تحقيق هذه المطالب ، وفي مثل هذه الحالة تعمل هذه الأحزاب في إطار الشرعية (القانونية) القائمة، أو من خلال العمل على الإطاحة بهذه السلطة ومؤسساتها ونظامها من أجل بناء نظام جديد. ومن أمثلة ذلك، الأحزاب الناشئة عن الحركات الوطنية ضد السلطة الاستعمارية (والسلطة المحلية التابعة لها) في البلدان الآسيوية والأفريقية، والأحزاب الثورية في فرنسا في أواخر القرن الثامن عشر التي أطاحت بالسلطة الملكية.

### أزمة المشاركة Participation

ترتبط هذه الأزمة إلى حد بعيد بأزمة الشرعية وكذلك بأزمة التوزيع. وتعني أنه مع شعور القوى والجماعات الاجتماعية الجديدة كالعمال والمهنيين والمتقنين وغيرهم ممن تفرزهم التغيرات الاجتماعية - الاقتصادية كالتصنيع والتعليم والتحضر بأن النظام السياسي القائم عاجز عن توفير



القنوات اللازمة لمشاركتها في العملية السياسية ، تنشأ الأحزاب لتوفير هذه القنوات. ومثال ذلك معظم الأحزاب العمالية والأحزاب المعبرة عن الطبقات الوسطى في العديد من دول العالم.

### أزمة التكامل القومي National Integration

يقصد بهذه الأزمة انقسام المجتمع بشكل حاد على أسس عرقية أو قبلية أو لغوية أو دينية - أو على أكثر من أساس منها - إلى جماعات (أو أقليات) مختلفة ومتصارعة لا يجمعها شعور بالولاء القومي في ظل قوة الولاءات الضيفة المرتبطة بالانتماء إلى هذه الجماعات

وفي حالة الدول النامية تنشأ الأحزاب في إطار هذه الأزمة وتأخذ في العادة أحد شكلين:

١- شكل الحزب الجماهيري الواحد الذي يستهدف دمج وصهر هذه الجماعات والولاءات الضيفة في "بوتقة واحدة"، مثل الأحزاب الجماهيرية في العديد من الدول الأفريقية والآسيوية في مرحلة ما بعد الاستقلال حيث انتشرت في هذه الدول انتشاراً كبيراً في الستينيات والسبعينيات.

٢- شكل الأحزاب "الطائفية"، أي الأحزاب المعبرة عن هذه الجماعات ومصالحها ومطالبها وحدها وإن حاولت تحقيقها من خلال الدعوة إلى إصلاح النظام السياسي ككل. ومن ذلك الأحزاب اللبنانية في معظمها وبعض الأحزاب العراقية الكردية (كالحزب الديمقراطي الكردي والاتحاد الوطني الكردستاني) والتركمانية (الحزب الوطني التركماني العراقي).

وفي حالة اقتران أزمة التكامل بأزمة توزيع، بمعنى وجود تفاوت اجتماعي - اقتصادي حاد بين مناطق تركيز أقلية معينة وما عداها من مناطق الدولة وعدم تبني النظام السياسي تدابير فعالة للحد من هذا التفاوت، واقترانها بكثافة لجوء النظام إلى تدابير أخرى (أمنية / قمعية)، عادة ما تنشأ تنظيمات أو أحزاب غير قانونية تحاول عن طريق العنف تحقيق الاستقلال أو الحكم الذاتي لهذه الأقلية. ومثال ذلك حزب "العمال الكردي" PKK المحظور في تركيا والحركة الشعبية لتحرير السودان.

### أزمة التوزيع Distribution

ترتبط هذه الأزمة بدور النظام السياسي "كموزع" في المجتمع ، وتحديدًا في ما يتعلق بالقرارات والسياسات الخاصة بتخصيص وتوزيع الموارد والقيم الاقتصادية بين مختلف الأفراد والجماعات والمناطق في الدولة. وتثور الأزمة في حالة عدم التزام هذه القرارات والسياسات بمفهوم العدالة الاجتماعية في التوزيع.

في مثل هذه الحالة، في ارتباطها بالأزمات الأخرى للتنمية، قد تنشأ أحزاب سياسية للمطالبة بتصحيح هذه القرارات والسياسات لتصبح أكثر عدالة في التوزيع كالأحزاب العمالية واليسارية والاشتراكية الديمقراطية وغيرها (كحزب / حركة أمل الشيعية في لبنان وكانت نواته حركة "المحرومين" وأسسها في السبعينيات وقادها حتى اختفائه الإمام موسى الصدر). وقد تنشأ أيضاً أحزاب أخرى "محافظة" أو "يمينية" للتعبير عن مصالح الجماعات الأكثر استفادة من هذه السياسات. ومن الأهمية بمكان النظر إلى نشأة الأحزاب في إطار هذه الأزمة في ظل علاقاتها المتداخلة مع أزمات التنمية الأخرى من ناحية، وفي ظل حقيقة أن مثل هذه الأحزاب لا تنهض بالضرورة على أساس طبقي واضح من ناحية أخرى، بمعنى أن هذه الأحزاب في معظمها تضم في عضويتها أفراداً ينتمون إلى طبقات أو شرائح اجتماعية مختلفة، بل وقد يكون الأساس في تكوينها غير طبقي كالأحزاب القائمة في إطار أزمة عدم التكامل. وهذه الملاحظة مهمة لأنها تشكل رداً على الفكر الماركسي الذي يجعل من الحزب السياسي جزءاً من طبقة ما، كتعريفه "للحزب البروليتاري" بأنه حزب يعبر عن الطبقة العمالية - البروليتاريا - ويمثل قيادتها، ويتكون من الأفراد المنتمين والملتزمين بالإيديولوجية الماركسية.

### تقويم

تفيد نظريات الأزمة التاريخية وأزمات التنمية بدرجة أكبر من النظريات المؤسسية في معرفة ظروف نشأة الأحزاب السياسية، خصوصاً وأن هذه الأزمات لا تقتصر فحسب على الدول النامية إذ أنها مثارة بدرجات متفاوتة في الدول الغربية وغيرها.

رغم ذلك، تعد نظريات الأزمات التاريخية والتنمية غير كافية لتفسير نشأة الأحزاب في كافة الدول. ذلك أن هذه الأزمات عرفت في الماضي عدة دول دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى نشأة أحزاب، كما أن هذه الأزمات أو طائفة منها قائمة حالياً في أكثر من دولة (كدول الخليج العربية) دون أن تسفر عن ظهور أحزاب.

### ٣- عوامل أخرى لنشأة الأحزاب

إضافة إلى النظريات السابقة، يمكن تفسير نشأة بعض الأحزاب نتيجة تطورات حزبية، أي تتعلق بالأحزاب نفسها، وإن لم تنفصل في كثير من الأحيان عن أزمات التنمية. وقد تأخذ هذه





التطورات شكل انقسامات حادة داخل الأحزاب (ظاهرة الأجنحة المتصارعة داخل حزب معين) والانشقاقات عنها وطموحات وتطلعات قادة المنشقين إلى إنشاء وقيادة أحزاب جديدة.

وتعد هذه الظاهرة أحد العوامل الأساسية للتعددية الحزبية "المفرطة" في بعض الدول مثل تركيا التي وصل عدد الأحزاب فيها حتى نهاية ١٩٩٦ إلى (١٧) حزباً العديد منها نشأ نتيجة هذا العامل. وقد شهدت مصر قبل ثورة ١٩٥٢ انشقاق أحزاب عن حزب الوفد كان أهمها حزب الأحرار الدستوريين وحزب الهيئة السعدية وحزب الكتلة الوفدية.

ومن ناحية ثانية قد تظهر أحزاب جديدة في بعض النظم السياسية كامتدادات لأحزاب "قديمة" كانت قد حظرت أو حلت أثر قيام ثورات أو انقلابات عسكرية، كحزب الوفد "الجديد" في مصر، وكالعديد من الأحزاب التركية القائمة منذ عام ١٩٨٣ كامتدادات لأحزاب "قديمة" كان قادة انقلاب سبتمبر ١٩٨٠ قد حلوها عام ١٩٨١.

ومن ناحية ثالثة قد تنشأ الأحزاب السياسية نتيجة اندماج حزبين أو أكثر من الأحزاب القائمة لتكوين حزب جديد، وذلك في حالة تعبير هذه الأحزاب عن نفس الاتجاه السياسي مما يدفعها إلى الاندماج والتوحد منعاً لتشتت أصوات الناخبين فيما بينها.

### ثانياً: تصنيف الأحزاب السياسية

هناك عدة معايير لتصنيف الأحزاب السياسية كتلك المتعلقة بالعضوية وطبيعة علاقة الحزب بالأعضاء وبالمجتمع، وطبيعة سمات البناء التنظيمي للحزب وعلاقاته الداخلية، وأساس نشأة الأحزاب ومصدر تأييدها ونمط نشاطها.

#### ١- العضوية والحجم وعلاقة الحزب بالأعضاء وبالمجتمع

على أساس طبيعة العضوية (مباشرة أو غير مباشرة) يمكن تصنيف الأحزاب السياسية إلى نوعين، هما:

١- أحزاب ذات عضوية مباشرة: يقوم الحزب من هذا النوع على أساس الانضمام الفردي إلى عضويته، أي أن الفرد ينضم إلى حزب ما بصفته الفردية / الشخصية ويكون لديه بطاقة عضوية في هذا الحزب. ويعتبر ذلك النمط الشائع للأحزاب، وعادة ما يفضله قادة الأحزاب حتى لا تضعف سلطتهم في ضبط وتوجيه وقيادة أعضائهم لصالح زعماء المنظمات أو النقابات المرتبطة بالأحزاب في حالة العضوية غير المباشرة.

٢- أحزاب ذات عضوية غير مباشرة: تقوم بعض الأحزاب بالاعتماد بشكل رئيسي على العضوية غير المباشرة القائمة على الانضمام الجماعي من خلال النقابات أو التعاونيات. وعلى سبيل المثال تعد الأغلبية الساحقة من أعضاء حزب العمال في بريطانيا أعضاء غير مباشرين، بمعنى أن عضويتهم بالحزب تتبع من كونهم أصلاً أعضاء في نقابات العمال والتعاونيات وغيرها من الجمعيات المرتبطة بالحزب.

وعلى أساس حجم العضوية وعلاقة الحزب بالأعضاء وكيفية ارتباطه بالمجتمع، يمكن التمييز بين نوعين للأحزاب:

١- أحزاب جماهيرية: حجم العضوية بها عدد كبير قد يصل إلى عدة ملايين، يفترض فيها الاهتمام بحياة أعضائها وتنظيمها بشكل فعال، والاهتمام أيضاً بتدعيم ارتباطها بالجماهير والتصدي لحل مشكلاتها، ولهذا تحرص هذه الأحزاب على إنشاء فروع ووحدات لها على مختلف المستويات والمناطق ليتمكنها حشد وتعبئة مساندة الجماهير والناخبين لها.

٢- أحزاب نخبوية (للصفوات): تكون عضويتها محدودة الحجم لاقتصارها على فئات معينة متميزة اجتماعياً أو اقتصادياً أو ثقافياً، وتركز نشاطاتها على القيادات وعلاقاتها ضعيفة بالأعضاء وبالمجتمع ككل.

ويلاحظ أنه رغم أهمية معرفة حجم عضوية الحزب أو الأحزاب الموجودة في دولة ما من حيث التعبير عن أحد مؤشرات المشاركة السياسية، قد لا يعنى بالضرورة كبر حجم العضوية مشاركة حقيقية أو فاعلية الأحزاب في توفير قنوات للمشاركة العامة في الحياة السياسية. ففي بعض الحالات، خصوصاً في الدول النامية، يعبر جانب كبير من أعضاء الأحزاب "الجماهيرية" عن مشاركة غير فعالة في أنشطة أحزابهم وفي الحياة السياسية عموماً، أي أن عضويتهم أقرب ما تكون إلى "العضوية الورقية - الشكلية".

والواقع أن هذه المشكلة الأخيرة، أي ضعف المشاركة السياسية والحزبية، غير مقصورة على الدول النامية، إذ تعاني منها أيضاً الديمقراطيات الغربية. حيث أن المجتمع الأمريكي يعاني من انخفاض معدلات المشاركة حيث لا يشارك بفاعلية في النشاط السياسي الحزبي سوى (٥%) من إجمالي السكان، وبينما تصل نسبة التصويت في انتخابات الرئاسة إلى حوالي (٧٠%) من إجمالي الناخبين، فإنها تقل عن نصف هذه النسبة في الانتخابات المحلية بالولايات.

كما يلاحظ أن شريحة محدودة تتراوح بين ١٥-٢٠% من إجمالي السكان في بريطانيا والولايات المتحدة والدول الغربية الأخرى تنطبق على أعضائها صفة "الاهتمام كثيراً بالسياسة"



وتعبر عن أعلى معدلات المشاركة السياسية. فرغم ارتفاع معدلات التصويت في الانتخابات العامة في هذه الدول بوجه عام (تصل إلى ٩٠% في هولندا والنمسا وإيطاليا وبلجيكا وأستراليا و٨٠% في ألمانيا والدانمارك والنرويج و٧٠% في بريطانيا وكندا و٦٠% أو أقل في سويسرا والولايات المتحدة)، تنخفض هذه المعدلات إلى أقل من (٣٠%) في الانتخابات المحلية والتكميلية. وتجذب غالبية أشكال المشاركة الأخرى نسبة أقل من السكان البالغين، وتزداد ضالة هذه النسبة عند استبعاد "العضوية غير الفعالة" في الأحزاب السياسية وجماعات المصالح. حيث أن نسبة غير المشاركين سياسياً في بريطانيا تقدر بـ (٢٥,٨%) من إجمالي السكان البالغين ، وأن نسبة المشاركين سياسياً - باستبعاد التصويت في الانتخابات - تقل عن ربع إجمالي السكان البالغين (٢٣,٢%)، وأن من بين هؤلاء الأخيرين (٢,٢%) فقط يشاركون بالدعاية للأحزاب السياسية وجمع التبرعات وحشد المساندة لها.

## ٢ - الخصائص التنظيمية للأحزاب

من الممكن تصنيف الأحزاب إلى عدة أنواع حسب خصائص بنيانها التنظيمي وطبيعة العلاقات والتفاعلات داخلها وكذا علاقتها بأجندتها البرلمانية (أي بنوابها في البرلمان):

١ - درجة المركزية في تنظيم الحزب: يقصد بذلك مدى استقلالية التنظيمات والأجهزة المحلية للحزب في علاقتها بالمستوى المركزي للحزب وقيادته. فكلما زادت درجة هذه الاستقلالية، اتصف البناء التنظيمي للحزب باللامركزية بمعنى تواضع سلطة جهازه المركزي على وحداته التنظيمية الأخرى كحالة الحزبين الديمقراطي والجمهوري في الولايات المتحدة. وكلما تضاعفت أو تلاشت هذه الاستقلالية ، كان البناء التنظيمي للحزب مركزياً بمعنى خضوع وحداته المحلية والإقليمية لسلطة المركز ورقابته الصارمة لنظرتة إلى هذه الوحدات كمجرد أداة في عملية التعبئة السياسية كالحزب النازي في ألمانيا والحزب الفاشي في إيطاليا والأحزاب الشيوعية ومعظم الأحزاب "الجماهيرية" السابقة في الدول الأفريقية بوجه خاص.

٢ - الانقسامات الداخلية والأجنحة الحزبية: يعنى ذلك انقسام الحزب إلى أجنحة داخلية Internal Factions لأسباب أيديولوجية أو سياسية أو دينية أو إقليمية أو جيلية (الشباب والأكثر سناً). وتختلف مواقف الأحزاب بحسب طبيعتها إزاء هذه الظاهرة ، فالأحزاب الشيوعية تستنكرها لتعارضها مع صورة الحزب "كتمثل للطبقة العاملة" وتعاقب بالطرد كل من يشجع أو يمارس "سلوكاً" انقسامياً داخل الحزب. ويختلف الحال عن ذلك في النظم الديمقراطية، حيث تعترف



أحزاب كثيرة بهذه الأجنحة وتكفل لأعضائها وقياداتها نوعاً من التمثيل النسبي المتوازن في الأجهزة الرئيسية للحزب، معتبرة ذلك ظاهرة صحية ومطلوبة للديمقراطية والتعددية والمنافسة داخل الحزب وفي النظام السياسي ككل لأن "الحزب المفتقد للديمقراطية داخله عاجز عن أن يكون أداة للمشاركة والتطور الديمقراطي". وبطبيعة الحال يقتضى الأمر من قيادات الحزب قدرة أو براعة معينة في إدارة الخلافات والصراعات التي قد تنشأ بين أجنحة حزبها، والحيلولة دون زيادة حدتها بدرجة قد تسفر عن انشقاق أعضاء وكوادر أحد الأجنحة أو معظمهم للانضمام إلى حزب آخر أو لتكوين حزب جديد.

٣- علاقة الحزب بجناحه البرلماني: تتصف هذه العلاقة عموماً بالقوة في حالة الأحزاب اليسارية مقارنة بالأحزاب الأخرى، وذلك بالنظر إلى اتصاف الأولى بقوة الالتزام الإيديولوجي وخشية نوابها ألا تعيد أحزابهم ترشيحهم مرة أخرى في أي انتخابات عامة مقبلة إن هم حادوا عن سياستها.

### ٣- درجة الالتزام الإيديولوجي

يميز البعض بين نوعين من الأحزاب السياسية طبقاً لهذا المعيار، وهما:

١- أحزاب عقائدية (إيديولوجية): تضم الأحزاب المنطلقة في عملها من منظور إيديولوجية سياسية معينة يتم على أساسها النظر إلى الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتسعى إلى تغيير الواقع القائم - قبل وصولها إلى السلطة - بما يتفق مع مبادئ هذه الإيديولوجية، ويصبح اهتمامها بعد بناء النظام الجديد المحافظة على هذا النظام وتدعيمه. وتتصف هذه الأحزاب عموماً، كالأحزاب الشيوعية والاشتراكية وكذلك الدينية (حالة إيران) بدرجة عالية من التنظيم والانضباط والمركزية وباشتراط تمسك الأعضاء بمبادئها وطاعتهم لها كشرط أساسى لاستمرار العضوية. ولا يسهل تعاون الأحزاب العقائدية مع بعضها نظراً لإيمان كل منها بمبادئ غير قابلة للتلايف أو التوافق مع مبادئ غيره، كما يصعب دخولها في ائتلافات حكومية مع أحزاب غير عقائدية.

رغم ذلك يحفل الواقع السياسى الفعلى فى الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء بأمثلة وحالات عديدة لتحالفات بين أحزاب عقائدية مختلفة أو بينها وبين أحزاب غير عقائدية سواء كانت تحالفات مؤقتة لتحقيق هدف معين أو كانت تحالفات لتشكيل حكومات ائتلافية بين حزبين أو أكثر من الأحزاب، كما هو الحال فى إسرائيل.



٢- أحزاب "برجماتية" أو عملية: تتصف هذه الأحزاب بالسعي إلى التغيير أو الإصلاح وفقاً لمنهج عملي أساسه المحاولة والخطأ، وتتميز بالمرونة وعدم التشدد في المواقف وباستعدادها للتوفيق Compromise والمساومة وقبول الحلول الوسط للمشكلات. ورغم أن الحزب البراجماتي لا يملك أيديولوجية متكاملة، إلا أنه ينطلق من مقولات معينة بشأن المجتمع والسياسة وطبيعة ومدى أدوات التغيير أو الإصلاح المنشود.

٣- إضافة إلى هذين النوعين من الأحزاب السياسية، ينتشر في الدول النامية نوع ثالث يسمى "أحزاب الأشخاص". وتتصف هذه الأحزاب بقوة الولاء لشخص الزعيم الذي ينشئ الحزب ويوجه نشاطه ويضع برنامجه أو يحدد خطه السياسي، ولهذا يمكن للزعيم تغيير اسم الحزب وبرنامجه وتوجهاته السياسية دون أن يخشى فقد ولاء الأعضاء (الأتباع). وتتسم هذه الأحزاب أيضاً بالضعف التنظيمي وعدم تمتعها بشعبية حقيقية، وبينها الحزب في كثير من الحالات إثر اختفاء زعيمه سواء بوفاة أو اعتزاله السياسة. ورغم أن هذه الصورة "للحزب الشخصي" تبدو كنمط مثالي يندر وجودها بكافة خصائصها في الواقع الفعلي، إلا أن الكثير من هذه الخصائص تعبر عنها العديد من الأحزاب في الدول النامية بصرف النظر عن تقسيماتها طبقاً لمعيار درجة الالتزام الإيديولوجي أو غيره، سواء كانت هذه الأحزاب في الحكم أو المعارضة، كما تجسد هذه الخصائص بدرجة كبيرة الأحزاب الطائفية و"القبلية" في هذه الدول.

### ثالثاً: وظائف وأساليب عمل الأحزاب السياسية

تتمثل الوظيفة الأساسية للحزب السياسي في الوصول إلى السلطة أو الاحتفاظ بها بمفرده أو بالتعاون والائتلاف مع أحزاب أخرى، هذا بافتراض تبنى النظام السياسي آلية الانتخابات كسبيل لتولى وتداول السلطة بين الأحزاب. وإلى جانب هذه الوظيفة، توجد وظائف أخرى تتنوع من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي وبيئته وقدرة الأحزاب نفسها على النهوض بها. وتتعلق هذه الوظائف عموماً بأدوار الأحزاب في صنع السياسة، والمشاركة السياسية، والتعبير عن المصالح وتجميعها، وبناء وتوفير الشرعية السياسية، والتنشئة السياسية، والتكامل القومي، والتجنيد السياسي.

#### ١- الأحزاب وصنع السياسة

تعد الأحزاب السياسية من أهم أدوات صنع السياسات العامة في المجالات الداخلية المختلفة وكذا في مجالات السياسة الخارجية. وتعتبر هذه الوظيفة أهم وظيفة للحزب في دول نظام الحزب



الواحد، وخصوصاً في الدول الشيوعية السابقة أو ما تبقى منها. ففي الاتحاد السوفيتي، كان المكتب السياسي للحزب الشيوعي المسئول عن صنع السياسات السوفيتية في مختلف المجالات.

وفي دول نظم التعددية الحزبية الديمقراطية، يشارك الحزب الحاكم أو المشارك في ائتلاف حكومي بدور كبير في صنع السياسات الداخلية والخارجية اعتماداً على ما يتمتع به من أغلبية تشريعية. كما أن الحزب المعارض يشارك في هذه العملية كناقذ لسياسة الحكومة من منطلق برنامجي والذي قد يصبح أساساً لعملية صنع السياسة في حالة وصول الحزب إلى السلطة. ولعل هذه الناحية تفسر اهتمام أي حزب من الحزبين الكبيرين في بريطانيا إبان وجوده في صفوف المعارضة بإعداد كوادره للمناصب والحقائب الوزارية التي قد يشغلونها في حالة فوز الحزب في الانتخابات، ويتم ذلك الإعداد في إطار ما يسمى "بحكومة الظل" Shadow Government.

## ٢- الأحزاب والمشاركة السياسية

يفترض أن تقدم الأحزاب قنوات ومسالك مؤسسية تسمح للمواطنين بالمشاركة في صنع السياسة والتأثير على صانعي القرار، بل إن المشاركة النشطة من جانب المواطن لدى انضمامه إلى حزب ما في أنشطته كحضور الندوات والمؤتمرات التي ينظمها لمناقشة قضايا عامة أو مسائل حزبية والدعاية لهذا الحزب وبرنامجها والتصويت لصالحه في الانتخابات، تعد هذه المشاركة في حد ذاتها وسيلة لخلق الاهتمام والتفاعل والتجاوب السياسي لدى المواطن في مقابل السلبية واللامبالاة.

وبصرف النظر عن طبيعة النظام الحزبي القائم في الدولة، فإن رد فعل الحزب أو الأحزاب الحاكمة إزاء المطالب العامة المتعلقة بالمشاركة السياسية يختلف من نظام سياسي إلى آخر وداخل النظام نفسه من عهد إلى آخر. وقد يأخذ هذا الموقف أحد الأشكال التالية:

١- اتجاه الحكومة الحزبية إلى رفض "وقم" مطالب المشاركة متى رأت فيها تهديداً لسلطتها، لاسيما إذا كانت هذه المطالب مرتبطة بجماعات معينة تعتبرها الحكومة معادية للنظام السياسي واستقرار المجتمع وتكامله (مسألة الاعتراف بأحزاب قائمة على أساس ديني في النظم العربية وتركيا).

٢- اتجاه الحكومة الحزبية إلى القبول "المقيد أو المشروط أو الجزئي" لهذه المطالب، كقبولها إدخال إصلاحات جزئية في النظام السياسي والنظام الحزبي بإقامة مؤسسات سياسية جديدة وتبني تعددية سياسية وحزبية "مقيدة" يتم في إطارها السماح وفقاً لشروط معينة بتعدد الأحزاب المعبرة عن جماعات وقوى اجتماعية وسياسية متنوعة في المجتمع دون السماح لأحزاب المعارضة بالوصول إلى السلطة أو بإثارة قضايا معينة ذات "حساسية خاصة" للحكومة والنظام السياسي.



٣- اتجاه الحكومة، كما هو الحال عموماً في الديمقراطيات الغربية، إلى القبول التام لمطالب الجماعات والقوى المختلفة بالمشاركة السياسية سواء عن طريق الأحزاب القائمة أو بإنشاء أحزاب جديدة، وإتاحة الفرصة أمام كافة الأحزاب للتنافس على السلطة في إطار انتخابات "نزيهة" عامة ومحلية.

٤- اتجاه الحكومة، خصوصاً في النظم الشمولية وبدرجة ما نظام الحزب الواحد الجماهيري في الدول النامية، إلى استخدام الحزب الحاكم لتشجيع المشاركة الشعبية بمعنى التعبئة، والأخيرة تعبر عن نمط "إجباري" للمشاركة يختلف عن الجوهر الحقيقي للمشاركة كاختيار حر من جانب المواطن لرغبته في إشباع حاجته للمشاركة، وتستهدف هذه التعبئة حشد وتكتيل الجماهير خلف النظام الحاكم.

### ٣- الأحزاب السياسية وتجميع المصالح

يعبر البعض عن هذه الوظيفة بعبارات أخرى مثل القول بدور الحزب كمعبر عن القضايا والمصالح أو كمحدد لأولويات القضايا العامة. ويقصد بذلك أن الحزب، سواء في نظام الحزب الواحد أو في نظام تعدد الأحزاب، يقوم بعملية تجميع المصالح المختلفة التي عبرت عنها جماعات المصالح في المجتمع، ومحاولة التوفيق بين هذه المصالح وترتيبها حسب الأولوية طبقاً لتقديره لمدى أهميتها من حيث زيادة رصيده من المساندة، ويترجمها في برنامج الانتخابي أو يجعلها محور حملاته الدعائية. وإذا كان الحزب في السلطة، فإنه يترجم هذه المصالح إلى سياسات عامة، وفي حالة وجوده في المعارضة يقدم مقترحات أو مشروعات قوانين إلى البرلمان لتبني سياسات تحقق هذه المصالح.



### ٤- التكامل القومي

يقصد بالتكامل القومي، كما سبق القول، تقوية الهوية القومية وتدعيم الولاء القومي بما يتطلبه ذلك من ضرورة الانتقال من نطاق الولاءات والهويات الضيقة المرتبطة بالجماعات المختلفة عرقياً وقبلياً ودينياً ولغوياً إلى نطاق الولاء القومي والهوية القومية للمجتمع السياسي الكلي. ومن متابعة خبرات النظم السياسية الحديثة، يتضح وجود استراتيجيتين لتحقيق التكامل القومي وتؤدي الأحزاب دوراً أساسياً في إطار كل منهما:





١- استراتيجية "الإدماج" أو ما يسمى "ببوتقة الصهر" تعنى تجاهل أو عدم اعتراف النظام السياسى بوجود انقسامات داخلية (دينية وعرقية وقبلية ولغوية) فى المجتمع. ولهذا لا يسمح النظام بتعدد الأحزاب منعاً لظهور أحزاب قبلية وعرقية ودينية وإقليمية تهدد وحدة الدولة وتعرقل عملية بناء الأمة، مفضلاً على ذلك تبني نظام الحزب الجماهيرى الواحد "كبوتقة صهر" لكافة الجماعات وكأداة لبث وتعميق قيم الولاء والانتماء القومى فى نفوس جميع المواطنين.

رغم ذلك، أثبتت خبرة نظام الحزب الواحد فى الدول النامية بوجه خاص فشل هذا النظام فى أن يصبح أداة للتكامل القومى أو "قوة توحيد ودمج". ويعود ذلك إلى عوامل عديدة من بينها:

أ- تحول الحزب إلى أداة فى يد السلطة الحاكمة، وسيطرة المعايير الإدارية البيروقراطية عليه، مما أفقده فاعليته كقناة اتصال بين الحاكم والمحكوم وكأداة لربط الجماهير بالنظام السياسى.

ب- تحول الحزب الحاكم فى كثير من الحالات، خصوصاً فى الدول الأفريقية، إلى مجرد أداة لتدعيم مصالح وأوضاع القبيلة المسيطرة التى تنتمى إليها فى العادة السلطة الحاكمة أو على الأقل ترتبط بها بروابط مصلحة.

٢- استراتيجية "الوحدة فى إطار التنوع": تأخذ بها النظم السياسية الديمقراطية القائمة على التعددية والمنافسة الحزبية. وتقوم هذه الاستراتيجية على أساس الإقرار بوجود تنوع أو تعددية اجتماعية وثقافية، وتوفير ما يلزم من آليات سياسية كالأحزاب وجماعات المصالح لضمان مشاركة الجماعات المختلفة فى المجتمع فى العملية السياسية وللتعبير عن مصالحها فى إطار فهم التسامح والتعايش بين الجميع فى مجتمع واحد ذى نظام ديمقراطى تعددى، ولهذا تسمى هذه الاستراتيجية أيضاً "بديمقراطية الوحدة". وفى مثل هذه النظم، يهتم الحزب الحاكم، وكذا الأحزاب الأخرى الرئيسية المشاركة فى السلطة كذلك الممثلة فى الهيئة التشريعية، بإثارة الرموز القومية التى من شأنها تنمية مشاعر الانتماء القومى، وبوضع سياسات توفق بين المصالح المحلية والمصالح القومية من ناحية وبين مصالح الجماعات المختلفة من ناحية أخرى.

#### ٥- الأحزاب والشرعية السياسية

يقصد بالشرعية السياسية الرضا والقبول العام عن النظام السياسى القائم وحق السلطة القائمة فى الحكم واتخاذ القرار. ويعد الحزب السياسى أداة هامة لبناء وتوفير الشرعية للنظام السياسى سواء فى ظل نظام الحزب الواحد أو نظام تعدد الأحزاب. وفى الأخير يعد تعدد الأحزاب فى حد ذاته إطاراً لشرعية النظام والحكم، ويعتبر المساس به تهديداً لهذه الشرعية، ذلك أن هذا التعدد يكفل



لمختلف قوى وجماعات المجتمع ممارسة حقها فى التعبير السياسى عن آرائها ومطالبها ومصالحها، ويكفل أيضاً تداول السلطة عبر الانتخابات ووصول الحزب أو الأحزاب الأكثر شعبية إلى الحكم.

وفى ظل نظام الحزب الواحد الذى تقلص حالياً عدد الدول الآخذة به، تنظر القيادة السياسية إلى الحزب على أنه أداة هامة لبناء وتأكيد شرعية النظام السياسى وتوفير المساندة والتأييد الشعبى للنظام، وذلك من خلال دور الحزب فى تحقيق المشاركة الشعبية أو بالأحرى التعبئة وفى تحقيق التكامل القومى وفى التنشئة السياسية. وتتوقف فاعلية الحزب فى أداء هذا الدور بجوانبه المترابطة على عدة عوامل، من بينها:

١- وجود إيديولوجية أو عقيدة سياسية: هذه العقيدة، بصرف النظر عن مدى تكاملها وما إذا كانت صياغتها تمت عبر "منظري" الحزب قبل وصوله إلى السلطة أو تم "اقتباسها" أو نقلها عن إيديولوجيات طبقتها نظم أخرى مع إدخال بعض التعديلات عليها لتتنشى مع ظروف وخصائص المجتمع وثقافته، يجب أن تكون عقيدة "ثورية"، بمعنى أنها تستهدف إدخال تغييرات جذرية فى المجتمع باتجاه بناء "مجتمع جديد وإنسان جديد" طبقاً للتصور المثالى لهذه الإيديولوجية، حيث يصبح الحزب أداة النظام السياسى فى تحقيق هذه الغاية وفى كسب التأييد الشعبى للنظام وعقيدته. ويعتبر النظام الحزبى أكثر فاعلية فى هذا الخصوص من أدوات أخرى كالجيش والأجهزة الإدارية الحكومية، إذ أن باستطاعة الحزب أن ينسب إليه كل نجاح تحققه الحكومة وأن يوجه اللوم إلى الإدارة على قصورها أو فشلها، كما أن كوادر الحزب - لبعدها عن مسؤولية الإدارة اليومية والتعامل الحكومى مع الجماهير - تصبح أكثر مرونة من الإداريين فى تنظيم وتعبئة هذا التأييد الشعبى.

٢- طبيعة البنيان التنظيمى للحزب: يقصد بذلك أن فاعلية الحزب فى أداء هذه الوظيفة تتوقف على امتداد تشكيلاته وفروعه فى مختلف أنحاء الدولة، واتصاف قيادات وكوادر الحزب ومسؤوليه المحليين بالالتزام فى سلوكهم الفعلى وفى علاقتهم بالجماهير بعقيدة الحزب ومبادئه، وحرص هؤلاء على التفاعل المستمر مع الجماهير وليس "التعالى" عليها.

٣- وجود قيادة كاريزمية جماهيرية للنظام السياسى: يساعد ذلك على تقوية دور الحزب فى بناء الشرعية وكذلك فى التنشئة السياسية، خصوصاً فى حالة حرص القائد الزعيم على استخدام الحزب والتحدث باسمه. بيد أن الشرعية التى يستمدتها الحزب من "الزعيم" شرعية مؤقتة ويمكن أن تنتهى بوفاة الأخير أو خروجه من السلطة، ولهذا يجب أن يملك الحزب قدراً يعتد



به من القدرة على العمل والحركة الذاتية (غير المعتمدة كلية على القائد) بالاعتماد على قدراته التنظيمية الذاتية.

## ٦- الأحزاب والتنشئة السياسية

يعد الحزب السياسي إحدى الأدوات الهامة في عملية التنشئة السياسية، بمعنى غرس قيم واتجاهات ومعايير سياسية معينة ونقلها إلى الجماهير. وقد يستهدف الحزب من ذلك إما دعم الثقافة السياسية السائدة أو خلق ثقافة سياسية جديدة، مع مراعاة ما سبق ذكره بشأن تحول الحزب بعد بناء النظام الجديد و"الثقافة الجديدة" إلى دور المحافظ والمدعم لهذه الثقافة:

١- دور الأحزاب في دعم الثقافة القائمة في المجتمع: يمكن بشأن هذا الدور التمييز بين حالتين ترتبطان بدور الأحزاب في دول تعاني من تعددية مجتمعية (عرقية / قبلية / طائفية / دينية / لغوية) ، وهما:

أ- اتجاه الأحزاب أو الحزب - طبقاً لطبيعة النظام الحزبي القائم - إلى تدعيم الثقافات الفرعية المرتبطة بالجماعات المختلفة في المجتمع، مما يعرقل عملية التكامل القومي ويضعف فاعلية وكذلك شرعية النظام السياسي (حالة لبنان خصوصاً إبان حربه الأهلية الثانية ١٩٧٥-١٩٩٠).

ب- اتجاه الأحزاب إلى دعم تجانس الثقافة السياسية السائدة والقائمة على قبول التعددية والتنوع في الآراء والمصالح بين مختلف الجماعات مع الحفاظ على وتطوير الوحدة والتكامل بينها في إطار هذا التنوع، مما يضمن تمتع النظام السياسي بقدر كبير من الفاعلية والشرعية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، ورغم تفجر اضطرابات عنصرية من حين إلى آخر، يقطع الحزبان الديمقراطي والجمهوري الخطوط والانقسامات العنصرية والطبقية والإقليمية ويعتمدان على رموز سياسية عامة كال دستور والرئاسة والأمة والفكرة المتعلقة بما يسمى "بالحكم الأمريكي" كمكون رئيسي للثقافة الأمريكية. ولهذا يقال إن الأحزاب الأمريكية تساعد في دعم تجانس الثقافة السياسية على نحو تزيد معه قدرة النظام السياسي على أدائه ووظائفه.

٢- أما الهدف الآخر للأحزاب في هذا الخصوص فيتعلق بدورها في تغيير المجتمع من أجل بناء "مجتمع جديد وثقافة جديدة وإنسان جديد"، وكان ذلك دوراً أساسياً للحزب في دول الحزب الواحد في الدول النامية وفي الدول الشيوعية السابقة. وكما سبق القول، فإن فاعلية الحزب في أداء هذه الوظيفة تتوقف على الإيديولوجية "الثورية" والقدرات التنظيمية للحزب والقيادات الكاريزمية.



## ٧- الأحزاب والتجنيد السياسي

تعد الأحزاب السياسية أداة هامة للتجنيد السياسي، بمعنى إعداد وتأهيل واختيار القيادات والعناصر لشغل الوظائف والمناصب العامة. وفي نظم تعدد الأحزاب، تقوم الأحزاب بدور رئيسي في تجنيد القادة المحتملين وفي تقديم طريقة سلمية لتغيير وإحلال القيادات من خلال العملية الانتخابية. وفي نظم الحزب الواحد، يصبح الحزب مصدر القيادات للحكومة ومختلف المؤسسات السياسية.

وبصفة عامة يثير دور الأحزاب في عملية التجنيد ضرورة التمييز بين ثلاثة مستويات من الوظائف:

١- مستوى الوظائف السياسية القومية: تعنى وظائف القيادة أو القمة السياسية (القائد والنخبة السياسية). ودور الحزب على هذا المستوى أساسى سواء فى دول الحزب الواحد أو دول التعدد الحزبى، وإن كان يتم فى نظم الحزب الواحد بالدول النامية فى إطار دور منظمات أخرى كالمؤسسة العسكرية والإدارة الحكومية، بينما كان دور الحزب الشيوعى فى الاتحاد السوفيتى والدول الشيوعية الأخرى السابقة دوراً مهيمناً فى اختيار القيادات العليا للدولة.

٢- مستوى الوظائف الحكومية والإدارية: يلاحظ بوجه عام، سواء فى الديمقراطيات الغربية أو فى الدول النامية، أن الحزب الفائز بالسلطة يكافئ العناصر الموالية الحزبية منها وغير الحزبية بتعيينها فى مناصب مهمة بإدارات ووزارات الحكومة.

٣- مستوى الوظائف الحزبية: يتعلق هذا المستوى بدور الحزب فى تعيين أفراد بجهازه الإدارى بتنظيماته المختلفة المسؤولة عن أنشطة متنوعة كالإدعاء والعلاقات العامة وجمع التبرعات وتحصيل رسوم العضوية وإدارة الحملات الانتخابية وإصدار وتحرير الصحف وغيرها. وقد يتصف حجم التوظيف فى هذا الجهاز بالضخامة، ومثال ذلك الحزب الشيوعى السوفيتى وكان يضم ما يقرب من ربع مليون موظف.

## وسائل عمل الأحزاب السياسية

تعتمد الأحزاب السياسية على وسائل متنوعة لتحقيق وظائفها، والأهم من ذلك لضمان الاحتفاظ بقوتها وتماسكها ووحدة أعضائها. وبطبيعة الحال تختلف هذه الأساليب باختلاف طبيعة الإطار السياسى والمجتمعى وطبيعة وقدرات وخصائص الأحزاب نفسها. رغم ذلك، يمكن بوجه عام إبراز أهم هذه الوسائل على النحو التالى:

## ١- وسائل تحقيق الوحدة الاجتماعية والسياسية بين أعضاء الحزب

تتضمن هذه الوسائل تنظيم الأحزاب أنشطة اجتماعية وسياسية مشتركة لأعضائها كالمؤتمرات والندوات والمحاضرات والرحلات والحفلات وغيرها. وتستخدم بعض الأحزاب "شارات" أو حتى "أزياء" خاصة مميزة لأعضائها لربط الشعور بالوحدة بينهم (مثل القمصان السود كزى رسمى موحد للحزب الفاشى الإيطالى).

وتلجأ العديد من الأحزاب، فى نظم التعددية الحزبية، إلى انتقاد الأحزاب الأخرى وخاصة الحاكمة منها، باعتبار ذلك وسيلة لتدعيم التضامن بين أعضائها فى "مواجهة الآخرين". والحزب الحريص على وحدة وتماسك أعضائه حتى ولو كانوا منقسمين إلى أجنحة، تشجع قيادته المناقشة داخله حول المسائل الحزبية والمسائل العامة من أجل التوفيق بين وجهات نظر الأعضاء وتحقيق الوحدة بينهم ولو فى إطار تعدد وتنوع الآراء، وهذا يدعم أيضاً علاقة الحزب بجناحه البرلمانى.

## ٢- وسائل الوصول إلى السلطة والتأثير فى الرأى العام

تشمل هذه الوسائل ما يسمى "بأمل الانتصار"، و"توزيع الغنائم" والتأثير فى الرأى العام. ويقصد بالأول دور قيادة الحزب فى أن تغرس فى نفوس الأعضاء الشعور بالثقة والأمل فى قدرة الحزب على الوصول إلى الحكم أو الاحتفاظ به أو على الأقل تحقيق نتائج أفضل فى الانتخابات العامة والمحلية، وبدون هذا "الأمل" قد يتفكك الحزب وينصرف عنه أعضاؤه. ويقصد بالوسيلة الثانية أن الحزب لدى وصوله إلى السلطة يكافئ أعضائه ومؤيديه بتعيينهم فى وظائف إدارية وتنفيذية ووزارية، مما يضمن له أيضاً تنفيذ سياساته العامة للدولة التى ترسمها قيادته وكوادره.

ويؤثر الحزب فى الرأى العام عن طريق تأكيده على الارتباط بال جماهير وقضاياها ومطالبها، وقد ترفع بعض الأحزاب شعارات معينة (دينية أو يسارية) لاكتساب تأييد قطاعات معينة من الجماهير. ويتم هذا التأثير أيضاً عن طريق صحيفة الحزب أو صحفه (كما هو الحال بالنسبة لبعض الأحزاب فى مصر والتى تحول إحداها إلى ما يشبه دار نشر لأكثر من صحيفة)، ويتم فى النظم الديمقراطية التعددية عن طريق استخدام الأحزاب لكافة وسائل الإعلام لإحداث هذا التأثير. وفى نظم الحزب الواحد بالدول النامية وبدرجة أكبر فى النظم الشمولية السابقة، ينفرد الحزب الحاكم باستخدام كافة وسائل الإعلام ومؤسسات التعليم الخاضعة لملكية الدولة ورقابتها الصارمة.



### ٣- الأساليب الاكراهية / القهرية

تصل درجة استخدام هذه الأساليب إلى حد "الإرهاب المنظم" في حالة النظم الشمولية، حيث يلجأ الحزب الحاكم إلى القهر السافر وقمع المعارضين عن طريق الأمن السياسى والاعتقال دون محاكمة والتعذيب والتكيل أو حتى الاغتيال.

ورغم أن اللجوء إلى هذا القهر السافر أمر مستبعد، أو على الأقل نادر الحدوث، فى الدول الديمقراطية بما فيها دول "الديمقراطية الانتقالية أو المقيدة"، قد تلجأ بعض الأحزاب إلى هذه الدول إلى أساليب أخرى "للقهر" أو "الإكراه" عن طريق الضغط المستمر وراء اعتبارات اقتصادية واجتماعية أو سياسية للحيلولة دون فوز أحزاب أخرى معارضة فى الانتخابات العامة أو المحلية.

### رابعاً: تصنيف النظم الحزبية

يقصد بالنظام الحزبى الإطار العام للعلاقات والتفاعلات بين الأحزاب السياسية فى المجتمع، أو بين أجنحة الحزب الواحد حتى عند الإنكار الرسمى لوجود هذه الأجنحة. ويتم فى العادة تصنيف النظم الحزبية حسب معيارين ، أولهما عدد الأحزاب حيث يتم على أساسه التمييز بين نظم الحزب الواحد والحزبين وتعدد الأحزاب، وثانيهما درجة المنافسة السياسية وتداول السلطة حيث تصنف إلى نظم حزبية غير تنافسية (تشمل نظام الحزب الواحد) ونظم حزبية تنافسية (تتضمن نظامى الحزبين وتعدد الأحزاب) ونظم حزبية شبه تنافسية (نظم التعددية الحزبية المقيدة فى الدول النامية).

#### ١- النظم الحزبية غير التنافسية (نظام الحزب الواحد)

يتمثل جوهر هذه النظم فى انعدام المنافسة السياسية واحتكار حزب واحد للسلطة، ويمكن فى هذا السياق التمييز بين عدة أنواع لهذه النظم، ومنها:

١- نظام الحزب الواحد فى الدول الشمولية: يحتكر السلطة حزب واحد يهيمن على المجتمع ولا يسمح بالمعارضة، وينطلق من ايدولوجية سياسية متكاملة تحدد الغايات العليا للمجتمع ووسائل وسبل تحقيقها، ويعتبر أداة النظام السياسى فى تنشئة المجتمع وفق مبادئ هذه الايدولوجية، ومن أمثله نظام الحزب الواحد فى الاتحاد السوفيتى والدول الشيوعية السابقة (أو ما تبقى منها) وفى ألمانيا النازية وإيطاليا الفاشية.

٢- نظام الحزب الجماهيرى الواحد فى الدول النامية الأفريقية والآسيوية: ساد هذا النظام فى معظم هذه الدول فى مرحلة ما بعد الاستقلال لرؤيتها إياه أفضل النظم الحزبية لتحقيق التنمية

الاقتصادية والتكامل القومي. ورغم اتفاق هذا النظام مع النظم الشمولى من حيث استئثار حزب واحد بالسلطة وعدم السماح بالمعارضة، إلا أنه على خلاف الثانى يفكر إلى إيديولوجية متكاملة.

٣- نظام الحزب القائد فى إطار جبهة وطنية مكونة من عدة أحزاب: يحتفظ الحزب القائد فى إطار هذه الجبهة بوضع متميز عن الأحزاب الأخرى من حيث القيادة والتوجيه والتخطيط واحتكار حرية العمل والتحرك فى مجالات معينة كالجيش والجامعات ، ولا يسمح بحرية العمل السياسى للأحزاب غير الأعضاء فى الجبهة، ومثال ذلك نظام الجبهة الوطنية القومية والتقدمية بقيادة حزب البعث فى العراق (حتى عام ٢٠٠٣) وسوريا.

## ٢- النظم الحزبية التنافسية

تتركز هذه النظم فى الديمقراطيات الغربية، كما توجد فى دول أخرى كتركيا والهند وغيرها، وتتصف هذه النظم بنوعيتها (نظام الحزبين ونظام تعدد الأحزاب) بعدم احتكار حزب واحد للسلطة حيث يوجد أكثر من حزب يتنافس عليها فى الانتخابات.

فى نظام الحزبين، يتنافس على السلطة ويتداولها حزبان كبيران. ومن أشهر نماجه، الولايات المتحدة (الحزبان الديمقراطى والجمهورى) وبريطانيا (حزب العمال والمحافظين). وفى كلا النموذجين توجد أيضاً أحزاب أخرى، ولكنها صغيرة وضعيفة، مما يجعل المنافسة على السلطة مقصورة على الحزبين الكبيرين.

ولا يضم النظام الحزبى فى الولايات المتحدة فحسب الحزب الديمقراطى (تأسس عام ١٨٠٠) والحزب الجمهورى (١٨٥٤)، ولكنه يشتمل أيضاً على عدة أحزاب أخرى صغيرة كالحزب الليبرالى التحررى والحزب الشيوعى للولايات المتحدة وحزب العمل الاشتراكى الأمريكى وحزب الاستقلال الأمريكى وحزب الشعب والحزب الاشتراكى وحزب العمال الأمريكى. وفى بريطانيا، وإضافة إلى حزب العمال (١٩٠٠) وحزب المحافظين (١٨٣٠)، توجد أحزاب أخرى منها حزب الأحرار الديمقراطيين، والحزب الليبرالى، والحزب الشيوعى لبريطانيا العظمى، وحزب الجبهة الوطنية، وحزب التعاون، وحزب البيئة، والحزب الوطنى.

وفى نظم تعدد الأحزاب، يتصف هذا النظام باتساع نطاق الأحزاب المشاركة فى المنافسة على السلطة ، ويتمكن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية اللازمة من تشكيل الحكومة بمفرده، أو قد يتم تكوين ائتلاف حكومى بين حزبين أو أكثر فى حالة عدم نيل أى حزب هذه الأغلبية. ويعد هذا



النظام دعامة للديمقراطية لأنه يضمن انتقال السلطة وتداولها رسمياً عبر الانتخابات، وانتشار السلطة والمشاركة والرقابة.

ورغم أن هذا النظام، في حالة الدول الديمقراطية، يمثل نظام تعدد الأحزاب من حيث تعبيرها عن النظم الحزبية التنافسية، توجد اختلافات معينة بينه وبين نظام الحزبين، ومنها:

١- أن الناخب في حالة نظام الحزبين عندما يدلي بصوته لصالح أحدهما يكون على ثقة من أن الحزب الذي منحه صوته إما سيتولى الحكم في حالة فوزه أو سيشكل المعارضة في حالة إخفاقه، وهذه الثقة لا موضع لها في نظام تعدد الأحزاب.

٢- أن نظام الحزبين يحقق في العادة قدراً أكبر من الاستقرار السياسي والحكومي مقارنة بمعظم تجارب نظام التعددية الحزبية، وخصوصاً في ظل تكوين حكومات ائتلافية من عدة أحزاب مختلفة التوجهات والبرامج وعدم استعداد بعضها للتنازل عن بعض مواقفها وسيادتها في سبيل الاحتفاظ بالائتلاف مما يؤدي في كثير من الحالات إلى انهيار هذه الحكومات وسرعة تعاقبها (حالة إيطاليا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وحالة الجمهورية الفرنسية الرابعة، وحالة تركيا في الفترة من ١٩٩١-١٩٩٦). ولا ينطبق ذلك على حالة بعض الدول القائمة مثل الدانمارك حيث تتصف الأحزاب بالقدرة على تكوين حكومات مستقرة.

### ٣- نظام التعددية الحزبية " المقيدة " وشبه التنافسية

تنتشر هذه النظم في العديد من الدول النامية، وخصوصاً في دول تحولت من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب. وتوصف هذه النظم بأنها "شبه تنافسية" لسماح نظمها السياسية بتعدد الأحزاب وحرية تأسيسها (وفقاً لقواعد معينة ينص عليها في قانون الأحزاب وبما لا يتعارض مع الدستور) وبالتنافس بين الأحزاب في الانتخابات العامة والمحلية، مع استئثار حزب واحد كبير (الحزب الحاكم) بالسلطة ووجود تمثيل ضعيف نسبياً للأحزاب الأخرى في الهيئات التشريعية القومية والهيئات المحلية المنتخبة.

ولا يعنى ذلك أن كافة الدول ذات التعددية الحزبية تنطبق على تعدديتها هذه الصفة "مقيدة أو شبه تنافسية". فهناك أمثلة مهمة في بعض هذه الدول لنظم تعددية تنافسية كتركيا والهند وباكستان وعدة دول آسيوية وأفريقية، فضلاً عن الأردن والمغرب ولبنان، وإن كانت حالة الأخير تعكس قدراً من التقييد الواقعي للتعددية الحزبية والمنافسة السياسية بين الأحزاب (اعتبارات التوزيع الطائفي للمناصب الرئيسية في الدولة كرئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة ورئاسة المجلس النيابي).

## جماعات المصالح

تعد جماعات المصالح من الجماعات السياسية المهمة في العديد من النظم السياسية الحديثة. ورغم أنها تماثل الأحزاب في التعبير وظيفياً عن مفهوم التنظيمات السياسية الوسيطة، إلا أنها تختلف عنها من حيث كونها لا تستهدف الوصول إلى السلطة أو تولى الحكم وإنما تبتغى التأثير السياسي في السلطة الحاكمة كي تتخذ الأخيرة أو لا تتخذ قرارات معينة بما يخدم مصالح هذه الجماعات وأعضائها، وإن كانت هذه المصالح قد تتسع أحياناً لتكتسب صيغة عامة أو قومية.

وقبل بحث أنواع هذه الجماعات ووظائفها وأساليبها ومحددات فاعليتها<sup>(٧)</sup>، قد يكون من المفيد الإشارة إلى ما يلي:

١- إن جماعة المصالح، كتنظيم وسيط أى يتوسط العلاقة بين الحاكم والمحكوم، تعرف بأنها جماعة من أفراد تربطهم مصالح معينة، وليس هدفها الوصول إلى السلطة وإنما التأثير على السياسات العامة.

٢- إن جماعة المصالح Interest Group تختلف وتتميز عن جماعة الضغط Pressure Group، فالأولى أكثر اتساعاً كمفهوم من الثانية التي تعد أحد أنواع جماعات المصالح ممن تعتمد دائماً على أسلوب الضغط السياسي على الحكومة بأشكال متنوعة لحماية لمصالحها الخاصة وأحياناً دفاعاً عن مصالح دولة أجنبية. وجماعات المصالح لا تشمل فحسب جماعات الضغط، وإنما تشمل أيضاً جماعات مصلحة أخرى قد لا تلجأ إلى ممارسة الضغط أو التأثير السياسي على الإطلاق (كالجمعيات الخيرية أو الفنية) أو تلجأ إليه في مواقف محددة (كبعض النقابات المهنية).

٣- إن جماعة المصلحة تختلف أيضاً عن اللوبي Lobby، فالأخير تطبيق محدد لجماعات المصالح أو بالأحرى لجماعات الضغط، ويكاد يقتصر على النظام الأمريكى مثل اللوبي الصهيونى وغيره.

### أولاً: تصنيف جماعات المصالح

تصنف جماعات المصالح إلى عدة أنواع طبقاً لأكثر من معيار، كالرسمية والاستمرار وطبيعة المصالح وغيرها. وفي ما يلي عرض محاولات تصنيف هذه الجماعات وفقاً لهذه المعايير.

(٧) من أبرز المصادر العربية في هذا الصدد، مؤلف د. كمال المنوفى، ومؤلف د. بطرس بطرس غالى، د. محمود خيرى عيسى سالفى الذكر.



## ١- جماعات المصالح ومعيار الرسمية:

يتم على أساس هذا المعيار التمييز بين نوعين من هذه الجماعات، وهما:

١- جماعات مصالح رسمية: ذات تنظيمات قانونية معترف بها، كالنقابات العمالية والمهنية واتحادات رجال الصناعة والأعمال وغيرها.

٢- جماعات مصالح غير رسمية: تفتقر إلى تنظيمات قانونية، أي أنها غير مشروعة، كعصابات "المافيا" وغيرها من المنظمات والجماعات الإجرامية.

## ٢- جماعات المصالح ومعيار الاستمرار

تنقسم هذه الجماعات طبقاً لهذا المعيار إلى النوعين التاليين:

١- جماعات مصالح دائمة: تنشأ للدفاع عن مصلحة أو قضية ذات وجود مستمر كالنقابات المختلفة وجمعيات حقوق الإنسان وغيرها.

٢- جماعات مصالح مؤقتة: تتكون لأداء غرض معين ثم تحل من تلقاء نفسها بعد إنجازه أو إدراكها عدم قدرته على تحقيقه، كأن تتكون جماعة مصلحة من مستهلكي سلعة معينة ارتفعت أسعارها بشكل كبير بغرض تنظيم "مقاطعة" أو فرض "حظر" على استهلاكها كي ينخفض سعرها، أو أن تشكل إحدى النقابات المهنية لجنة لجمع التبرعات لصالح ضحايا كارثة طبيعية في نفس الدولة أو في دولة أخرى أو ضحايا حرب أهلية في دولة أخرى.

ويشمل النوع الثاني أيضاً ما يسمى "بجماعات المصالح الأنومية" Anomic أو "جماعات العنف التلقائي العفوى". ويقصد بها تجمعات تظهر فجأة عندما تثار مشكلة معينة أو يعاني أعضاؤها من إحباط شديد إزاء سياسة أو قرار ما (كقرار فجائي برفع شامل لأسعار الخبز والسلع الأساسية الأخرى)، وتأخذ هذه التجمعات صوراً شتى كالتظاهرات والاضطرابات وأعمال الشغب وتفتقر إلى عنصر التنظيم الدائم وتلجأ في العادة إلى العنف التلقائي الذي يستمر في معظم الأحيان فترة قصيرة ولكنها تكون كافية لكي يحدث هذا العنف وما يقابله من قمع رسمي - خسائر بشرية ومادية كبيرة.

وبهذا المعنى تختلف "الجماعات الأنومية" عن جماعات المصالح الدائمة من حيث الاستمرار وموقفها من النظام السياسي. فالأولى ترفض قواعد وقيم وسياسات النظام، ولهذا تقوم بالعنف، بينما الثانية تقبل هذه القواعد ونادراً ما تلجأ إلى العنف.

### ٣- جماعات المصالح وطبيعة ونوع ونطاق مصالحها

يميز وفقاً لهذا المعيار بين النوعين التاليين لهذه الجماعات:

١- جماعات مهتمة بمصالح أو قضايا قومية أو عامة: وتسمى أحياناً "جماعات المبادئ": ترمى هذه الجماعات إلى تحقيق أهداف عامة تتجاوز الأهداف والمصالح الضيقة الخاصة بطبقة أو فئة أو طائفة أو جماعة أو مهنة معينة. ومن أمثلة هذه الجماعات، جماعة "الوحدة الأوروبية" في بريطانيا وكانت تضغط على حكوماتها المتعاقبة من أجل الانضمام إلى الجماعة الأوروبية، وجمعيات ومنظمات حقوق الإنسان، وجماعات البيئة وغيرها.

٢- جماعات مصالح خاصة: تنشأ هذه الجماعات أساساً لحماية مصالح أعضائها، وتضم عدة أنواع منها:

أ- جماعات مصلحة مهنية كاتحادات ونقابات الأطباء والصيادلة والمهندسين والمحامين والمعلمين والصحفيين وغيرهم، وتهتم أساساً بالدفاع عن شرف وكرامة المهنة والارتقاء بالأوضاع الاجتماعية لأعضائها.

ب- جماعات مصلحة اقتصادية كنقابات واتحادات العمال والمزارعين والمصدرين ورجال الصناعة والأعمال وغيرها. وتختلف طبيعة المصلحة من جماعة إلى أخرى، فاتحادات وجمعيات منتجي سلع معينة يكون من صالحها توفير إجراءات حماية للسلع المحلية في مواجهة منافسة سلع مستوردة من دول أخرى، بينما يكون من مصلحة اتحادات المصدرين تحرير التجارة الخارجية عموماً من أجل زيادة التصدير إلى الخارج. ونفس الأمر ينطبق على تباين مصالح ومواقف اتحادات رجال الصناعة والأعمال ونقابات واتحادات العمال إزاء قضايا معينة كقضية تخصيص المشروعات العامة وقضية الأجور وغيرها.

ج- جماعات مصلحة خيرية أو إنسانية: تهتم هذه الجماعات بقضايا اجتماعية وإنسانية مثل تقديم العون للمرضى والفقراء وضحايا الكوارث الطبيعية والبشرية، وبعضها يهتم برعاية أنشطة فنية أو موسيقية.

د- جماعات مصالح طائفية: تسمى أيضاً "جماعات غير ترابطية" Non Associational، بمعنى أنها تقتصر من حيث العضوية والأهداف على أبناء جماعة أو طائفة أو أقلية معينة في المجتمع، حيث تنشأ للتعبير عن مصالح هذه الطائفة ورعايتها. ومن ذلك الجماعات المعبرة عن الأقليات العرقية أو الدينية أو اللغوية، كجماعات الكنديين الفرنسيين والزنج الأمريكيين والموارنة اللبنانيين وغيرهم.



## تقويم

يلاحظ أن تصنيف جماعات المصالح طبقاً للمعيار الأخير ليس تصنيفاً جامداً، بمعنى أن الواقع السياسى الفعلى يشهد أمثلة عديدة فى أكثر من دولة تتحول فيها بعض جماعات المصالح الخاصة إلى جماعات مصالح عامة فى مواقف معينة تدافع فيها هذه الجماعات عن قضايا عامة بما يتجاوز دورها التقليدى أو الأساسى فى حماية مصالح أعضائها فحسب. ويواجه هذا التحول فى الكثير من الدول النامية برد فعل شديد من جانب النظم الحاكمة لخوفها من اتساع نطاق المعارضة الداخلية لبعض سياساتها الداخلية والخارجية.

ويلاحظ من ناحية ثانية أن الدول الغربية تشهد فى السنوات الأخيرة نشوء وتطور أشكال جديدة من جماعات المصالح التى يصعب تصنيفها وفقاً لهذا المعيار، وإن اقتربت فى خصائصها العامة إلى النوع الأول. ومن هذه الجماعات " الحركات الاجتماعية الجديدة New Social Movements، وتشكل هذه الحركات نوعية متميزة من جماعات المصالح من حيث اهتماماتها وأساليب عملها وقيمها وأعضائها:

- ١- تهتم هذه الحركات بمسائل تتعلق بالصحة والبيئة المادية والهوية والتراث الثقافى والائتى - العرقى واللغوى والدينى - والظروف المادية للحياة وبقاء البشرية عموماً.
- ٢- يغلب على قيم هذه الحركات طابع العمومية والشمول دون الارتباط أو التعبير عن مصالح اجتماعية - اقتصادية محددة، حيث تؤكد قيمها على "الاستقلالية" وما يرتبط بها من لامركزية وحكم ذاتى وعون ذاتى ومكافحة التلاعب والسيطرة والتبعية والبيروقراطية واللوائح وغيرها مما يقيد استقلالية الفرد والجماعية.
- ٣- تتصف هذه الحركات فى تنظيمها الداخلى بعدم الرسمية، وعدم وجود خطوط فاصلة أو تمايز واضح بين الأعضاء والقادة، والاعتماد على النشاط التطوعى والتمويل الذاتى. وتتبنى غالباً أوضاعاً "متشددة" غير قابلة للمهادنة أو المساومة والتوفيق وتقديم التنازلات.
- ٤- لا يخضع النشطون فى هذه الحركات للتقسيمات التقليدية (بين اليسار واليمن، أو بين الثورة والمحافظة، أو طبقاً للأوضاع الاجتماعية - الاقتصادية)، ولكن يمكن تقسيم هؤلاء الأعضاء حسب معايير أخرى كالعمر والجنس والجهة / المنطقة ومدى الاهتمام بالجنس البشرى ككل، ومن الناحية الاجتماعية - الاقتصادية تضم هذه الحركات فى عضويتها طبقات وفئات متنوعة: أعضاء من "الطبقة الوسطى الجديدة" أو ما تسمى "بمهنة خدمة الإنسانية" وذوى "الياقات البيضاء" كالأطباء والمحامين والمدرسين وغيرهم من المهنيين، أعضاء من عمال وموظفى



القطاع العام، وبعض عناصر "الطبقة الوسطى التقليدية" وخصوصاً من ذوى التعليم العالى، وأعضاء من "الجماعات المهمشة اجتماعياً وسياسياً" كالعاطلين والطلاب وربات البيوت والمتقاعدين.

#### ٤- جماعات المصالح ودرجة "التسييس"

يقصد بالتسييس Politicization في هذا السياق درجة انغماس جماعات المصالح فى السياسة وغلبة الطابع السياسى على أنشطتها، أو بعبارة أخرى مدى اعتماد هذه الجماعات على التأثير والضغط السياسى. وبالاستناد إلى هذا المعيار، يمكن التمييز بين جماعات مصالح سياسية وأخرى شبه سياسية وثالثة غير سياسية:

#### ١- جماعات مصالح سياسية: تتصف هذه الجماعات بأنها ذات طبيعة سياسية بحتة، بمعنى أنها

تتشأ لتحقيق مصلحة أو هدف سياسى معين. وعادة ما تكون هذه الجماعات من الجماعات الضاغطة على السلطة الحاكمة فى دولة ما للدفاع عن مصالح دولة أخرى، كما هو الحال بشكل خاص فى الولايات المتحدة حيث تلجأ بعض الدول الأجنبية إلى إقامة جماعات ضاغطة أو "لوبيات" للدفاع عن مصالحها. ومن أمثلة ذلك، اللوبى الصهيونى بتأثيره الكبير على قرارات الإدارة الأمريكية والكونجرس لصالح إسرائيل، واللوبى اليونانى بتأثيره لصالح اليونان فى مشكلاتها العديدة مع تركيا سواء بشأن قبرص أو بحرايجه أو غيرها، وكذلك لوبى الصين الوطنية وكان يقف حائلاً دون اعتراف "واشنطن" بالصين الشعبية حتى عام ١٩٧٢.

وتقترب أيضاً من هذا النوع من جماعات المصالح ما تسمى "بجماعات المصلحة المؤسسية" Institutional وخصوصاً مما لها صفة حكومية رسمية كالمؤسسة العسكرية والبيروقراطية المدنية. هذه الجماعات لا تتكون أصلاً بهدف التعبير عن المصالح أو تقديم مطالب أو التأثير على السياسات العامة بما يحقق مصالحها الخاصة، وإنما يفترض فيها خدمة المجتمع ككل. رغم ذلك يشهد الواقع الفعلى فى أكثر من دولة لجوء هذه الجماعات إلى التأثير السياسى من أجل خدمة مصالحها الخاصة أو دفاعاً عن تصورات معينة لديها بشأن "الحفاظ على أوضاع قائمة معينة دون تغيير". ومثال ذلك، تأثير المؤسسة العسكرية "كجماعة مصلحة" على السياسة العامة، وخصوصاً فى ما يتعلق بحجم وطبيعة الميزانية العسكرية. بل إن هذه المؤسسة قد تتدخل بشكل سافر أو مقنع للضغط على النظام السياسى بخصوص قضايا عامة، وذلك على غرار دور هذه المؤسسة فى تركيا.



٢ - جماعات مصالح شبه سياسية: تسمى أيضاً "جماعات مصلحة ترابطية" Associational تتمثل وظيفتها الأساسية في التعبير عن مصالح أعضائها ونقل المطالب إلى الحكومة، كما هو الحال بالنسبة إلى النقابات العمالية والاتحادات المهنية والغرف التجارية وغيرها. فرغم أن هذه الجماعات تقبل قواعد وقيم النظام السياسي وتعمل في إطار الشرعية القائمة، إلا أنها قد تلجأ في بعض الحالات إلى العنف مثل التظاهرات أو الاضطرابات كوسيلة للضغط على الحكومة بصدد مسائل معينة كتلك المتعلقة بالأجور والأسعار، مما يجعلها في هذه الحالات قريبة إلى خصائص الجماعات "الأنومية". وكما سبق القول، فإن هذه الجماعات، رغم كونها بالأساس جماعية مصلحة خاصة، قد تتحول إلى جماعات مصالح عامة متى دافعت عن قضايا تهم المجتمع ككل.

٣ - جماعات مصالح غير سياسية (إنسانية): تتمثل في الجمعيات الخيرية وجمعيات رعاية الطفولة والأمومة وجمعيات الرفق بالحيوان وجمعيات الحفاظ على البيئة وغيرها من الجماعات التي لا تتدخل في السياسة ولا تلجأ إلى العنف ولا تمارس الضغط أو التأثير السياسي على الحكومة إلا في حالات محدودة مثل طلب معونة مالية من الحكومة أو عند مناقشة البرلمان لمشروعات قوانين تمس أوجه أنشطتها الإنسانية.

## ثانياً: وظائف جماعات المصالح

تتنوع وظائف جماعات المصالح حسب طبيعة النظام السياسي الذي تعمل في إطاره وحسب أنواعها وأهدافها وقدرتها. وتتمثل هذه الوظائف بوجه عام في الاتصال السياسي والتعبير عن المصالح والديمقراطية والتعبئة السياسية، فضلاً عن دورها الاجتماعي.

### ١ - الاتصال السياسي Political Communication

تحقق جماعات المصالح، شأنها في ذلك شأن الأحزاب السياسية، الربط والاتصال بين قمة النظام السياسي وقاعدته، أي بين القيادة السياسية والحكومة وبين الجماهير. وتؤدي هذه الجماعات هذا الدور الاتصالي من خلال عدة أساليب محورها التأثير في القيادة والحكومة وفي الرأي العام.

### ٢ - التعبير عن المصالح Interest Articulation

تعتبر جماعات المصالح عن مطالب ومصالح معينة. وقد لا تكون الأخيرة بالضرورة من المصالح الخاصة الضيقة، إذ أنها قد تتسع لتشمل مطالب عامة كتلك المتعلقة بالديمقراطية. وكما سبق القول، عند بحث وظائف الأحزاب السياسية، تقوم الأحزاب بتجميع هذه المصالح Interest



Aggregation بعد ترتيب أولوياتها في شكل سياسات عامة، ولهذا تحرص أكثرية هذه الجماعات الساعية إلى التأثير السياسى إلى إقامة علاقات وارتباطات معينة مع الأحزاب، وهو ما سيتم توضيحه لاحقاً. ومن الأهمية بمكان فى هذا الخصوص التأكيد على أن النظام السياسى الحريص على الاستمرار والتطور والتمتع بشرعية حقيقية يجب أن يستجيب لهذه المطالب بما يتناسب مع طبيعتها ومحتواها عن طريق إصدار ما يلزم لتحقيقها من قوانين وسياسات ومتابعة تنفيذها.

### ٣- تعزيز المشاركة السياسية

لجماعات المصالح أهمية كبيرة فى توفير قنوات لمشاركة الأفراد فى السياسة وللتأثير السياسى فى الحكومة. ويكتسب هذا الدور أهمية خاصة فى النظم الديمقراطية الليبرالية التعددية بالنظر إلى ما يمثله وجود جماعات متعددة قادرة على التأثير السياسى من أهمية لتحقيق التعددية السياسية والتي من أهم مقوماتها تنوع وتعدد الجماعات السياسية فى المجتمع وعدم اقتصار التأثير السياسى بصدد كافة المسائل والقرارات على جماعة واحدة، فضلاً عن قدرة هذه الجماعات على ممارسة التأثير السياسى على الحكومة خلال الفترات الفاصلة بين الانتخابات العامة بينما يصبح الفرد وحده عاجزاً عن هذا التأثير إبان هذه الفترات.

ومن ناحية أخرى، تمارس بعض هذه الجماعات دوراً مهماً فى تحقيق الديمقراطية عن طريق الدفاع عن حقوق وحرىات الإنسان الأساسية فى مواجهة أى انتهاكات حكومية سافرة أو مقنعة لهذه الحقوق. وفى بعض هذه الدول النامية، لا يقتصر أداء هذا الدور على جمعيات ومنظمات حقوق الإنسان، إذ قد تمارسه أيضاً ولو فى بعض الحالات بعض النقابات والاتحادات المهنية.

### ٤- التعبئة السياسية Political Mobilization

يتم استخدام جماعات المصالح من جانب النظام السياسى، فى نظم الحزب الواحد الجماهيرى والحزب القائد فى إطار جبهة وطنية وبدرجة أكبر فى النظم الشمولية، باعتبارها أداة لتعبئة وتكتيل وحشد المساندة للنظام وقيادته وأيديولوجيته، حيث تكون هذه الجماعات، وخصوصاً المؤثرة منها ولو بمعيار حجم العضوية، أدوات تابعة ومرتبطة مباشرة بالحزب الحاكم لتصبح ذراعه فى تحقيق هذه التعبئة. والأخيرة، كما سبق القول، كنمط إجبارى للمشاركة تحت سيطرة وتوجيه النظام تختلف تماماً عن المشاركة السياسية الحقيقية كمشاركة اختيارية نابعة من الإرادة الحرة للإنسان.



تمارس جماعات المصالح الخاصة في معظمها دوراً اجتماعياً يتعلق بإشباع جانب من الحاجات الاجتماعية الأساسية لأعضائها كالإعانات والمعاشات والقروض والإسكان والرعاية الصحية وتوفير بعض السلع الاستهلاكية وغيرها، بل ويمتد هذا الدور في بعض الحالات (كالقوارث الطبيعية) ليشمل أفراداً وجماعات أخرى في المجتمع، فضلاً عن الدور الاجتماعي والإنساني البحت لبعض هذه الجماعات.

ويلاحظ إن توسع جماعات المصالح عموماً في أداء هذا الدور، سواء لصالح أعضائها أو المجتمع ككل، ظاهرة صحية مطلوبة لتعزيز المجتمع المدني، بل إن ذلك يفيد النظام السياسي أيضاً لأنه بدون هذا الدور كانت هذه الحاجات ستطرح عليه كمطالب قد يعجز عن الوفاء بها إما لافتقاده الموارد المالية اللازمة أو لأي سبب آخر. ولا تعنى هذه الملاحظة أن يصبح الدور الاجتماعي لهذه الجماعات بديلاً عن الدور الاجتماعي الذي يجب أن تؤديه الدولة مهما كانت مواردها محدودة ومهما كانت طبيعة سياساتها الاقتصادية، فالأول يجب أن يكون إضافة إلى وليس بديلاً عن الثاني.

### وسائل جماعات المصالح

حتى تتجح جماعات المصالح في أداء وظائفها، ولاسيما ما يتعلق منها بالاتصال السياسي والتعبير عن المصالح، تلجأ هذه الجماعات إلى عدة وسائل للتأثير على الحكومة بسلطتها التشريعية والتنفيذية والرأي العام والأحزاب السياسية، فضلاً عن أساليب أخرى "كالمساومات المستترة" وأحياناً العنف.

#### ١- التأثير على السلطة التنفيذية

قد يتم هذا التأثير بالاتصال المباشر بالسلطة التنفيذية ورئيسها أو رئيس الدولة عن طريق إرسال خطابات أو برقيات، أو نشر "مناشآت" في الصحف، من أجل مراعاة مطالب معينة لجماعات المصالح القائمة بالاتصال في اتخاذ أو عدم اتخاذ أو تعديل أو وقف تنفيذ قرار ما يمس مصالح هذه الجماعات.

وفي بعض الدول تلجأ هذه الجماعات إلى إقامة علاقات وثيقة مع بعض الوزارات والإدارات الحكومية. ففي الولايات المتحدة يتشكل من الشركات الصناعية العسكرية الكبرى وكبار الضباط ووزارة الدفاع ما يسمى "بالمركب الصناعي العسكري"، ويعد الأخير قوة ضاغطة على صانعي السياسة الأمريكية من أجل زيادة الإنفاق العسكري في الداخل من ناحية وزيادة صادرات الأسلحة الأمريكية إلى الخارج من ناحية ثانية.

## ٢ - التأثير على السلطة التشريعية

تؤثر جماعات المصالح في كثير من الدول على أعضاء الهيئة التشريعية من أجل إقرار قانون معين أو رفضه أو تعديله بما يتفق مع مصالحها. ويتم هذا التأثير باستخدام أساليب متنوعة كتقديم "هدايا" أو ما في حكمها لبعض الأعضاء، وتقديم دعم مالي لتمويل الحملات الانتخابية لمرشحي بعض الأحزاب السياسية في الانتخابات العامة.

وتتفرد الولايات المتحدة عن غيرها من الدول بوجود أسلوب معين للتأثير على أعضاء الكونجرس، حيث تستعين جماعات المصالح بمن تشاء من الأخيرين لعرض وجهات نظرها والدفاع عن مصالحها نظير مكافآت محددة. وتتبع هذه الجماعات مكاتب خاصة تعمل بها نخب من المتخصصين، وتتولى إعداد تقارير متضمنة المعلومات اللازمة لتزويد أعضاء الكونجرس بها. وتلجأ كل من هذه الجماعات إلى تعيين ممثل لها في الكونجرس تكون مهمته الاتصال بأعضاء الكونجرس والتأثير فيهم. وتنظم هذه العملية شروط دقيقة بموجب "القانون الاتحادي لتنظيم اللوبيات" الصادر عام ١٩٤٦ (من هذه القواعد أن يقوم الشخص المعين من قبل جماعة المصلحة بغرض التأثير على أعضاء الكونجرس بتسجيل بيانات لدى سكرتارية الكونجرس بشأن اسمه ووظيفته والجماعة التي ينتمي إليها ومقدار ما يتقاضاه منها من أموال وما ينفقه من هذه الأموال كل ثلاثة أشهر، ويتعرض المخالف لغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دولار والسجن لفترة لا تزيد على سنة أو لإحدى العقوبتين، ولا يجوز له ممارسة هذا العمل بعد إدانته لمدة ثلاثة أعوام).

## ٣ - التأثير على الرأي العام

تؤثر جماعات المصالح، وخصوصاً الفاعلة منها، على الرأي العام بغرض تعبئته إلى جانبها بما يزيد من قدرتها على التأثير السياسي. ويتم ذلك باستخدام مختلف وسائل الإعلام (في الدول الديمقراطية) أو بعضها كالصحف، وإصدار النشرات والتقارير وتوزيعها، وتنظيم الندوات والمحاضرات وغيرها.

## ٤ - إقامة علاقات "خاصة" مع الأحزاب السياسية

تتنوع أشكال هذه العلاقات في الدول الديمقراطية الغربية، فقد تأخذ شكل تكوين جماعات المصالح لكتل أو مجموعات تشريعية داخل حزب أو أكثر من نوابه داخل الهيئة التشريعية للدفاع عن مصالحها، ومن ذلك أن لاتحاد المزارعين في الولايات المتحدة كتلة تعبر عن مصالحه داخل



كل من الحزبين الجمهورى والديمقراطى. وقد تلجأ بعض القوى والجماعات إلى إنشاء أو دعم أحزاب تعبر عن مصالحها، كالكنيسة فى علاقتها بالأحزاب المسيحية فى بعض الدول الأوروبية. أو نقابات العمال البريطانية فى علاقتها بحزب العمال البريطانى.

#### ٥- المساومات المستترة

تلجأ إلى هذا الأسلوب بوجه خاص جماعات المصالح المعبرة عن رجال الصناعة والأعمال، حرصاً على "السرية" وتجنباً لما قد يودى الإعلان عن نشاطاتها ومصالحها من إثارة الاستياء أو السخط العام خصوصاً فى الدول التى تعاني من شدة التفاوت الاجتماعى. وحتى تلجأ هذه الجماعات إلى هذا الأسلوب، لابد لها من منافذ ومسالك للوصول إلى مراكز صنع القرار، ويعتمد ذلك فى العادة على العلاقات الشخصية أو الأسرية أو انتماء قادة هذه الجماعات إلى نفس الخلفية أو الأصول الاجتماعىة والمهنية والثقافية والجهوية التى ينتمى إليها مسؤولون كبار بأجهزة صنع القرار.

#### ٦- العنف

قد تلجأ بعض جماعات المصالح الرسمية كنقابات العمال والمهنيين وغيرها إلى العنف بصوره المتنوعه كالتظاهرات والإضرابات وغيرها من أعمال الاحتجاج، سواء فى حالة فشلها فى نقل مطالبها عبر القنوات الشرعية والرسمية للنظام السياسى، أو فى حالة استماع الحكومة إلى هذه المطالب دون أن تتبع ذلك باتخاذ تدابير وسياسات فعلية على طريق الاستجابة لها.

#### ثالثاً: محددات فاعلية جماعات المصالح

تتوقف فاعلية جماعات المصالح على عوامل عديدة يمكن إدراجها فى ثلاث مجموعات ترتبط بالسمات والأوضاع الذاتية للجماعة من ناحية، وطبيعة القضايا العامة المثارة فى المجتمع فى وقت معين من ناحية ثانية، وطبيعة النظام السياسى من ناحية ثالثة.

#### (أ) خصائص وأوضاع الجماعة

من الممكن الإشارة فى هذا الخصوص إلى ما يلى:

١- حجم العضوية: كقاعدة عامة يمكن القول إنه كلما زاد حجم عضوية الجماعة، زادت فاعليتها وقدرتها على التأثير السلبى.

٢- الموارد الذاتية: يقصد بها أساساً الموارد المالية الذاتية للجماعة عن طريق رسوم الاشتراكات والتبرعات وإيرادات بعض نشاطاتها. فكلما زاد حجم هذه الموارد، كلما زادت فاعلية الجماعة وقدرتها على أداء وظائفها وعلى مواجهة أى ضغوط حكومية.

٣- القدرات التنظيمية: تزيد بوجه عام قدرة وفاعلية جماعة المصالح إذا كانت تتمتع بتنظيم قوى ومتماسك ومنتشر على المستويات المركزية والمحلية وتتصف علاقات أعضائها وقياداتها بالتجانس وعدم الانقسام أو الصراع. بيد أن جماعات المصالح، شأنها فى ذلك شأن الأحزاب وغيرها من المنظمات، قد تتعرض لما يسمى "بالقانون الحديدي للأوليجاركية"، بمعنى أن نمو أو تعقد الهيكل التنظيمي للجماعة قد يؤدي إلى ظهور فئة صغيرة (نخبة) داخلها من القادة وبعض كبار الإداريين ممن يتولون رسم سياسة الجماعة إزاء القضايا الخاصة بأعضائها أو القضايا العامة دون اهتمام كبير بأراء باقى الأعضاء.

٤- خصائص قيادات الجماعة: يساعد انتماء قادة الجماعة إلى خلفية متمائلة (اجتماعياً أو اقتصادياً أو ثقافياً أو إقليمياً) لخلفية أعضاء النخبة الحاكمة فى التفاعل مع الأخيرين، وبالتالي فى زيادة فرص التأثير السياسى للجماعة. ومن ناحية أخرى فإن اتصاف هؤلاء القادة بالنزاهة والصلاحية (عدم الفساد) وبالتماسك فيما بينهم دون أن تنشأ انقسامات وصراعات بينهم وبحيث يمكنهم تسوية أى اختلافات فى الرأى فى إطار ديمقراطى، هذه الخصائص محدد آخر مهم لفاعلية الجماعة، وتبرز أهميته بوجه عام خاص فى الدولة النامية حيث يمكن للحكومة استغلال هذه الانقسامات والصراعات فى تفتيت الجماعة وشقها من الداخل باستخدام سياسة "الصراع المتوازن / فرق تسد".

#### (ب) طبيعة القضايا العامة

تؤثر إلى حد كبير طبيعة المشكلات العامة المثارة فى وقت معين على فاعلية هذه الجماعات. فإذا كانت هذه القضايا مرتبطة بمسائل اقتصادية كالخصخصة وغيرها، ستكون الجماعات الأكثر تأثيراً هى الجماعات الأكثر اهتماماً ومعرفة بهذه المسائل كتنظيمات رجال الأعمال والاتحادات العمالية وكذلك البيروقراطية الحكومية. وإذا كانت هذه القضايا متعلقة بمسائل اجتماعية، زاد تأثير الجماعات المهمة والمعنية بمسائل الإسكان والتخطيط الحضري والمواصلات والصحة والتعليم والبيئة وغيرها.



## (ج) طبيعة النظام السياسى

تتعلق أهم محددات فاعلية جماعات المصالح فى هذا الخصوص بمدى استقلاليتها عن النظام الحاكم والحزب الحاكم، وهذه مسألة تختلف بحسب طبيعة النظام السياسى ومدى ديمقراطيته. ففى النظم الغربية الديمقراطية تتمتع هذه الجماعات بالاستقلالية عن الأحزاب دون أن يعنى ذلك غياب علاقات التعاون بين الطرفين.

ويختلف الوضع عن ذلك بوجه عام فى نظم الدول النامية. ففى ظل نظام الحزب الواحد فى هذه الدول، وكذلك فى الدول الشيوعية، تختفى هذه الاستقلالية وتصبح الجماعات مجرد أدوات يستخدمها الحزب الحاكم بغرض تعبئة المساندة خلف النظام الحاكم. وحتى فى الكثير من نظم التعددية الحزبية "المقيدة" فى هذه الدول، تقاوم الحكومة استقلالية هذه الجماعات أو خروجها عن أدوارها المحددة برعاية مصالح أعضائها. وقد يأخذ دور الحكومة فى هذا الصدد أكثر من صورة، كتدخلها فى انتخابات مجالس النقابات لدعم مرشحين موالين لها فى مواجهة مرشحين نوى اتجاهات معارضة، أو قيامها بحل مجالس النقابات الأكثر انتقاداً للسياسات الداخلية والخارجية.

## الرأى العام

تعد دراسة ظاهرة الرأى العام أحد الميادين الرئيسية لعلم السياسة، وعادة ما تدرج ضمن "آليات الحياة السياسية" Political Dynamics. فى مؤتمر دولى نظمته اليونسكو عام ١٩٤٨ لتحديد موضوعات هذا العلم، تم تحديد الأخيرة بأربعة موضوعات أو فروع رئيسية هي: النظرية السياسية، والنظم السياسية، والأحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأى العام، والعلاقات الدولية.

وتزداد أهمية الرأى العام ودوره سواء فى النظم الديمقراطية أو غيرها، مع زيادة أهمية المواطن العادى فى عملية صنع السياسة، إذ أن أى مجتمع سياسى فى الواقع المعاصر، وبصرف النظر عن طبيعة نظامه السياسى، يحاول أن يرضى بل وأن "يتملق" هذا الرجل العادى، مما يجعل الأخير أحد عناصر (مدخلات) عملية صنع السياسة ولو فى الأمد القصير.

وفى هذا السياق يتم تناول الرأى العام من حيث التعريف والخصائص، والمقومات والدور والوظيفة، ومراحل التكوين والتطور<sup>(٨)</sup>.

### أولاً: تعريف الرأى العام وطبيعته وخصائصه

لا يوجد تعريف عام واحد لمفهوم الرأى العام Public Opinion يقبله الجميع، بل توجد محاولات عديدة لتعريفه. وقد يكون من الأفضل عند تعريف هذا المفهوم المركب تعريف مكونيه كل على حدة، ثم جمعها فى تعريف واحد يشمل المفهوم كل:

١- يقصد بالرأى وجهة نظر معينة تجاه مسألة أو مشكلة مثارة طابعها الجدل والمناقشة عبر عنها تعبيراً خارجياً بألفاظ أو رموز أو غيرها مما يسمح بفهم الحقيقة المعنوية عنها. وبهذا المعنى، فإن مصطلح رأى يفترض وجود مسألة مثيرة للجدل والنقاش وتتعدد بخصوصها وجهات النظر المعبر عنها علانية، ولهذا ينظر السلوكيون إلى الرأى كحقيقة سلوكية "سلوك قولى".

(٨) المصدر الرئيسى لدراسة الرأى العام فى هذا الفصل، هو مؤلف الدكتور حامد ربيع، مقدمة فى العلوم السلوكية، الصادر عام ١٩٧٢، كما يتم الاعتماد على مصادر أخرى من بينها محاضرات فى الرأى العام للدكتور فاروق يوسف أحمد فى العام ١٩٧٨/٧٧، وبعض المصادر الأجنبية كمؤلف مايكل روسكين M. Roskin وآخرون المعنون "علم السياسة: مقدمة فى طبعته الرابعة الصادرة عام ١٩٩١.



وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى ضرورة التمييز بين الرأي وكل من الاتجاه أو بالأحرى التوجه Attitude والحكم Judgement. فالإتجاه يعنى الاستعداد المسبق لدى الفرد (نتيجة خبراته وتجاربه الذاتية السابقة) للتصرف بطريقة معينة إزاء موقف أو مشكلة معينة لم تتحدد بعد، أى أنه يعنى احتمال استجابة الفرد على نحو معين لو وضع فى مواجهة موقف ما لم يتحدد ولم يتبلور بعد. ولهذا يختلف الإتجاه عن الرأي فى أنه لا يتطلب وجود مشكلة قائمة، كما أنه كاستعداد نفسى لا يتطلب الإفصاح عنه على عكس الرأي الذى يتطلب مشكلة قائمة، كما أنه كاستعداد نفسى لا يتطلب الإفصاح عنه على عكس الرأي الذى يتطلب هذين العنصرين معاً (المشكلة والتعبير العلنى عن وجهة النظر)، والاتجاه أكثر استقراراً وثباتاً من الرأي لأن الرأي (سواء الخاص أو العام) يتصف بالتقلب وسرعة التغير.

ولا ينفى ذلك وجود علاقة بين الرأي والاتجاه، حيث يمكن الاعتماد بدرجة ما على الرأي فى قياس الإتجاه. ذلك أن الرأي يعكس عموماً "استعداداً معيناً للسلوك"، أى أنه يمكن أن يقدم مؤشراً لوجود اتجاه معين لدى الفرد. فسؤال شخص ما عن رأيه فى موضوع معين كتنظيم النسل وإجابته بتأييد هذه المسألة يعنى أن لديه استعداداً معيناً لتقبل هذا السلوك أو أن اتجاهه إيجابى نحو هذه المسألة. وبطبيعة الحال لا يعنى ذلك حتمية وجود تطابق دائم بين الرأي والاتجاه، حيث أثبتت الأبحاث الميدانية أن نسبة الانتقال من السلوك القولى (الرأى) إلى السلوك الفعلى (نتيجة الإتجاه) تقل عن (50%). ولكن يمكن - بالاستناد إلى تحليل علمى رصين لقياس الإتجاه - أن يشكل الرأي علامة على وجود الإتجاه.

ويختلف أيضاً الرأي عن الحكم، وإن لم يمنع ذلك من وجود علاقة ما بينهما، ويظهر هذا الاختلاف فى ناحيتين على الأقل:

أ- إن الرأي فى العادة يرتبط بوجهة نظر لا تفترض عمقاً ولا تحليلاً عميقاً ولا مناقشة جادة لمختلف جوانب المشكلة ووجهات النظر العديدة المطروحة بشأنها. وعلى عكس ذلك، يفترض الحكم أن يأتى نتيجة لتحليل دقيق وعميق ومناقشة مختلف جوانب المشكلة وتقييم ووزن وجهات النظر المؤدية والمعارضة قبل الوصول إلى الحكم وإعلانه، ويعنى هذا أن الحكم يفترض أكثر من رأى واحد، وأنه ينتهى لو أعلن عنه بأن يصير بدوره رأياً.

ب- إن الرأي، كما سبق القول، وجهة نظر معلنة، أى يتم الإعلان عنها بالفاظ ورموز لنقلها من "حيز الباطن" إلى العالم الخارجى. ولا يفترض فى الحكم عنصر الإعلان هذا، سواء تعلق الأمر بحكم الفرد على مسألة خاصة أو عامة. فمن الممكن تصور شخص ما يحكم حكماً معيناً

على شخص أو آخر أو جماعة أخرى أو موقف معين، ولكنه لسبب أو لآخر لا يفصح عن ذلك الحكم وقد يعلن عن رأى مخالف أو متعارض تماماً مع هذا الحكم (كما هو الحال بالنسبة إلى ما يتصف بالنفاق أو الرياء في علاقاته الاجتماعية أو علاقاته مع رؤسائه).

٢- ينصرف مصطلح "عام" إلى ثلاثة معان أساسية هي:

أ- يعنى "العام" بمنطق المخالفة ما لا يعد خاصاً، أى أنه لا يتعلق بالوحدة الذاتية (الفرد) بل يتعلق بالوحدة الكلية أى ما يرتبط بالجماعة أو المجتمع، وبذلك تصبح العمومية مصدرها المجتمع أو الجماعة التى يعبر عنها الرأى. ومن هنا نتحدث عن "المصلحة العامة" أو "المال العام" أو "الطريق العام" أى المصلحة غير الخاصة والمال غير الخاص.. الخ.

ب- يقصد بمصطلح "عام" ما هو مشترك بين مجموعة من البشر أو بين أغلبية أعضائها، مما يجعل المشاركة مصدر العمومية. فيقال مثلاً أن الكرم لدى العربى صفة عامة، بمعنى أن هذه الصفة تتوافر بدرجة أو بأخرى فى كل أو فى أغلب من ينتمى إلى الأمة العربية.

ج- وأخيراً يقصد بهذا المصطلح العلانية، كأن يقال أن فعلاً أو أمراً معيناً أضحى "قضية عامة" بمعنى أنه معروف أو فى حكم المعروف من الجميع. وعنصر العلانية هذا، وكما سيتضح لاحقاً، من أهم العناصر الواجب توفرها لكى يصبح الرأى عاماً.

٣- إن الرأى العام، فى ضوء التعريف السابق لمكونيه، يمكن أن يعرف بأنه وجهة نظر معلنة للجماعة أو المجتمع - أساسها تكامل آراء الناس وليس مجرد تجميعها حسابياً - تجاه مسألة عامة مثارة طابعها الجدل والمناقشة واختلاف وتعدد الآراء.

### خصائص الرأى العام

فى ضوء التعريف السابق للرأى العام، يمكن تسجيل الملاحظات التالية بشأن أبرز خصائص الرأى العام:

١- الرأى العام ليس برأى خاص لأنه لا يقتصر على فرد واحد. فالرأى الخاص هو رأى الفرد فى مسألة تخصه وحده ولا تتعداه (كأن يرى شخص أن يتناول طعامه لأن ميعاد تناوله قد حان، وآخر يرى عكس ذلك لأنه لا يزال يشعر بالشبع). أما الرأى العام فيتصل بالمجتمع ككل وينبع منه ويتعلق بمشكلة عامة تتعدد بشأنها وجهات النظر والمناقشات.



٢- الرأى العام يقتضى عنصر العلانية وبدون هذا العنصر لا تنطبق على الرأى العام صفة العمومية حتى ولو توفر العنصران الآخران للعمومية أو أحدهما، ففي هذه الحالة يظل الرأى رأياً خاصاً أو فردياً (كحالة شخص منعزل فى حجرته يقرأ خطاباً لرئيس الدولة أو ملكها وليكن متعلقاً بمصير المجتمع ككل، وعبر عن رأيه فى هذا الخطاب بجميع وسائل التعبير قولاً وكتابة دون أن يعلن رأيه للآخرين فى المجتمع، فهذا رأى خاص وإن ارتبط بمشكلات عامة).

٣- الرأى العام يعبر عن موقف مشترك يشترك فيه أو يتفق عليه أغلب أعضاء المجتمع. وبالتالي فإن الرأى، ولو كان خاصاً أى يرتبط بمسألة خاصة كتنظيم النسل وغيرها، متى انتشر فى المجتمع وتبناه أغلب أفراده أو على الأقل جزء كبير منهم، يصبح هذا الرأى رأياً عاماً بحكم هذا الانتشار.

٤- إن صفة العمومية فى إطار الرأى العام لا تتعارض بأى حال من الأحوال مع احتمال وجود آراء معارضة تخالف الرأى العام مادامت لا تصل فى اتساع الاتفاق عليها أو المشاركة فيها إلى مستوى الشمول الذى يبلغه الرأى العام. وفى أى عملية استطلاعية للرأى العام بخصوص أى مشكلة أو أى قرار، عادة ما تنتهى إلى إدراج فئات الرأى العام فى ثلاث فئات أو شرائح أساسية هى:

أ- فئة "موافق" أى متقبل للقرار السياسى المحتمل أو الصادر بالفعل، بدرجات مختلفة من الموافقة أو التأييد.

ب- فئة "غير موافق"، أى معارض أو رافض لهذا القرار، بدرجات مختلفة من المعارضة.

ج- فئة "لا يعلم" أى من لا يستطيع أن يتخذ قراراً بالموافقة أو عدمها أو من لا يهتم بالقرار أو المشكلة، أو بعبارة أخرى من لم يكون رأياً محدداً بعد إزاء القرار أو المشكلة.

٥- إن افتراض بعض علماء السياسة أن ظاهرة الرأى العام فى المجتمعات النامية أو المتخلفة تعانى من اختلال فى حجم الشرائح المعبرة عنها على نحو لا تعرفه المجتمعات المتقدمة اقتصادياً بحكم المشكلات المرتبطة بتخلف الأولى (كالجهل والامية والخوف من السلطة)، هذا الافتراض قابل للمناقشة. صحيح أن هذا الاختلال موجود بالفعل فى المجتمعات المتخلفة حيث تضعف كثيراً شرائح الرأى العام المعتدلة، أى المعبرة عن الاعتدال بمعنى الموقف الوسط بين القوى والشرائح "المتطرفة" المعبرة عن أقصى التأييد أو أقصى المعارضة، خصوصاً مع ضعف أو غياب الطبقات والقوى الاجتماعية الوسطى المعبرة عن الاعتدال فى ظل انقسام هذه



المجتمعات إلى قوى وضعيف وغنى وفقير وحاكم ومحكوم، إلا أن ذلك لا يعنى التسليم بالضرورة بأن المجتمعات المتقدمة تعبر عن توازن أو "توزيع طبيعى" لهذه الشرائح.

### خصائص أخرى للرأى العام

إضافة إلى الخصائص سالفة الذكر، يتصف الرأى العام أيضاً بخصائص أخرى من بينها:

١- السطحية وعدم أو ضعف العمق، وهو ما يعتبره بعض علماء السياسة سمة مميزة للرأى العام فى المجتمعات المتخلفة نتيجة عوامل مرتبطة بالتخلف من قبيل الجهل وعدم الثقافة (الثقافة فى جوهرها قدرة على تقويم المواقف والحكم عليها من جانب الفرد من منطلق قيم ومفاهيم ومدركات واضحة)، والخوف من السلطة ومن كل ما له صلة بالسياسة، فضلاً عن انغماس الأغلبية الساحقة من السكان فى مشكلات الحياة اليومية التى لا تترك لهم ما يلزم من وقت وطاقة للاهتمام ولو بمتابعة المشكلات العامة. الانشغال

وتتعين الإشارة مجدداً إلى أن هذه الصفة تميز أيضاً الرأى العام فى المجتمعات المتقدمة، وإن كان المعبرون عنها قد يقلون من حيث الحجم عن أقرانهم فى الدول النامية. إذ أن معظم الناس يمنحون فى جل أوقاتهم اهتماماً محدوداً بالمسائل السياسية، ولا اهتمام دائم لديهم بمسائل لا تمس حياتهم مباشرة، ففى الولايات المتحدة تشير معظم استطلاعات الرأى العام إلى أن أكثر من نصف الأمريكيين لا يعرفون ممثلهم فى الكونجرس. ويقتصر الاهتمام بمعظم المسائل السياسية على قطاع أو جزء صغير من الجماهير ممن يهتمون بمتابعة هذه المسائل ويملكون رأياً محدداً بشأنها، ويعبر منحى الرأى العام فى كثير من الحالات عن توزيع شرائح الرأى لدى هذا القطاع.

٢- يرتبط بالخاصة السابقة، اختلاف شرائح الرأى العام فى ارتباطها بجماعات معينة من حيث قوة وكثافة وشدة الرأى، وبالتالي اختلاف هذه الجماعات فى قدرتها على التأثير فى عملية صنع القرار. فحتى فى الديمقراطيات الغربية كالولايات المتحدة وغيرها، قد لا يكون الجماهير العادية سوى أدنى التأثير فى هذه العملية نتيجة اللامبالاة والانقسام، مما يصعب تحديد أو تمييز آراء هذه الجماهير ووجهات نظرها، ويختلف الحال عن ذلك مع أقلية مهتمة ويقظة قادرة على بلورة رأيا والتعبير عنه بوضوح والوصول إلى صانعى القرار، فمثل هذه الأقلية تكون أكثر تأثيراً فى الآخرين. ومثال ذلك أن اليهود فى الولايات المتحدة وإن لم تتجاوز نسبتهم (٣%) من إجمالى السكان، يساند معظمهم بشدة إسرائيل ويملكون وسائل التأثير فى الرأى العام عبر



وسائل الإعلام وفي السياسة الأمريكية عبر اللوبي الصهيوني، ولهذا يتبنى هؤلاء السياسة مواقف موالية لإسرائيل، وذلك بالرغم من وجود بعض المسلمين والكثير من المسيحيين ممن لا يهتمون ولا ينتقدون إسرائيل، إذ أن آراء هؤلاء لعدم اتصافها بالقوة والوضوح لا تؤثر في هؤلاء السياسة.

٣- ثالث الخصائص الأخرى المميزة للرأي العام عموماً في أي مجتمع متقدماً كان أم متخلفاً، ترتبط بسرعة تغيره وتقلبه من موقف إلى نقيضه، أي من موقف المساندة أو المعارضة لقرار أو سياسة معينة إلى النقيض. ومن الممكن تفسير ذلك في ضوء ما سبق ذكره بشأن اتصاف الرأي العام بالسطحية وعدم العمق، مما يجعل هذا الرأي ظاهرة قابلة للدفع بسهولة يميناً أو يساراً تأييداً أو معارضة مع تيار الوقائع، كما يرجع ذلك في بعض الأحيان إلى أسباب موضوعية تتعلق بتبين الجماهير وتحديد القطاع اليقظ والمهتم منها لسلبات كبيرة ترتبت على تنفيذ قرار ما رغم أنه كان يحظى من قبل بقدر كبير من التأييد العام. وعلى سبيل المثال، ساند معظم الأمريكيين عام ١٩٦٥ موقف الرئيس "ليندون جونسون" لدى تصعيده الحرب في فيتنام، بيد أنهم عادوا عام ١٩٦٨ لمعارضة هذه الحرب بشدة مع تزايد الخسائر الأمريكية البشرية، بوجه خاص في تلك الحرب. ويمكن لوسائل الإعلام أن تلعب دوراً كبيراً في هذا الخصوص، ولاسيما بالنسبة لذلك القطاع الكبير من الرأي العام الذي يوصف بأنه "متردد أو لم يقرر بعد"، حيث يمكن لخبر صغير أن ينشر في إحدى الصحف واسعة الانتشار أن يدفع بالعديد من هؤلاء إلى تغيير موقفهم بلا مقدمات. ومن ذلك أن ينشر خبر عن مؤتمر علمي تحدث فيه أحد الخبراء عن مخاطر بعض وسائل تنظيم النسل، فهذا الخبر قد يبدو محدود الدلالة لكنه كفيل بنقل شريحة ضخمة من موقف التردد إلى موقف المعارضة.

### ثانياً: دور ومقومات الرأي العام

يؤدي الرأي العام، أو يفترض فيه ذلك، دوراً حيويًا في العملية السياسية في النظم الديمقراطية، ولاسيما عن طريق الانتخابات وجماعات المصالح. فالانتخابات ليست مجرد آلية لاختيار الشعب للحكام، ولكنها أيضاً وسيلة - ضمن وسائل أخرى - لتمكين الرأي العام من أداء وظيفته الحقيقية في الرقابة والضبط والحساب أو التأييد. ويسمح وجود جماعات مصالح نشطة بفرض التعبير عن الرأي بمختلف فئاته بشكل واضح أو بالأحرى بشكل أكثر وضوحاً من الانتخابات العامة. ذلك أن هذه الانتخابات تعد وسيلة غير واضحة تماماً في التعبير عن الرأي العام، إذ أنها تسجل "شهادة" يمنحها الناخبون للأداء الكلي لمرشح أو حزب معين وليس بصدد مسألة أو مشكلة واحدة، وهو ما ينطبق



بوجه خاص فى حالة نظام الحزبين فى الولايات المتحدة وبريطانيا حيث يصوت الناخب لصالح أحد الحزبين الكبار دون تقييم أو التزام محدد بمسائل معينة.

### دور الرأى العام فى النظم غير الديمقراطية

لا تقتصر أهمية دور الرأى العام على النظم الديمقراطية الغربية منها وغير الغربية، ولكنها تشمل أيضاً النظم الأخرى الأقل ديمقراطية، بل إنها كانت تشمل أيضاً النظم الشمولية رغم أن الرأى العام فيها كان يعبر عن "رأى عام كامن أو باطن" بحكم القيود المفروضة على حرية الرأى والتعبير. ذلك أن الرأى العام فى حالة تعبئته من جانب جماعة أو قيادة معارضة أو اتساع نطاق الاضطرابات الشعبية العفوية قادر على الإطاحة بأى نظام مهما بلغت قوته وحجم وكفاءة أجهزته الأمنية والقمعية (نموذج الثورة الإيرانية، ونموذج الثورة الرومانية ضد نظام شاوشيسكو).

ومن الممكن الإشارة فى هذا الخصوص إلى أن ألمانيا النازية (بكل أجهزتها القمعية لإخماد وقهر المعارضين) كانت تعتمد فى إثارة الشعور القومى والتأييد الشعبى على فكرة "سيادة ألمانيا على العالم"، وكانت الحكومة النازية تهتم بقياس حجم المساندة العامة للنظام وسياساته. وقد كشفت وثائق الحرب العالمية الثانية عن أن كبار قادة الحزب النازى كانوا قد أنشئوا شبكة متطورة لاختبار وقياس ردود فعل الشعب إزاء أى قرار أو سياسة جديدة، ولتوجيه الدعاية الداخلية لصالح النظام وجمع معلومات دقيقة عن الحالة المعنوية للشعب. بيد أن الطبيعة القهرية للنظام كانت تحول بين هؤلاء القادة وبين إرسال تقارير حقيقية عن نتائج هذه الدراسات إلى "هتلر" الذى كان قانعاً بتقارير أخرى "وردية" وليست حقيقية عن حقيقة موقف الرأى العام، مما عرقل أو بالأحرى منع عملية تصحيح السياسات من خلال عملية التغذية المعادة، ولهذا لم يؤثر الرأى العام حقيقة فى سياسات النظام.

### مقومات الرأى العام

يمكن النظر إلى مقومات الرأى العام من زاويتين الأولى تتعلق بالعناصر والمقومات المشكلة لظاهرة الرأى العام، والثانية ترتبط بعناصر أو أمور معينة ينبغى توافرها حتى يمكن أن يوجد الرأى العام. على الصعيد الأول، يلاحظ أن ظاهرة الرأى العام ظاهرة مركبة ومعقدة، بمعنى أنها تتكون من العديد من المقومات والعوامل التى تتفاعل مع بعضها البعض، وبحيث لا يمكن فى تفسير هذه الظاهرة الاستناد إلى عامل واحد أو مجموعة واحدة من المقومات.



ويختلف علماء السياسة في تحديد مقومات هذه الظاهرة ، وإن كان يمكن القول بأن أبرزها،  
ما يلي:

١- مقومات أولية مرتبطة بالفرد في تحليل هذه الظاهرة، وتضم هذه المجموعة من المقومات كل ما له صلة بالعناصر والخصائص الفردية سواء الفسيولوجية منها بما فى ذلك الخصائص المرتبطة بالغدد والسمات العضوية أو خصائص الشخصية الفردية ولاسيما كيفية تنظيم الفرد لقيمه ومعتقداته وبالتالي موضع كل مشكلة من النظام المتدرج المتصاعد من المبادئ والمثل والقيم التي تسيطر على الفرد ونظرتة أو رأيه فى المشكلات. وبهذا المعنى يندرج فى إطار هذه المجموعة عوامل عديدة كالجنس والدين والسن والأصل العرقى أو اللغوى أو الاجتماعى، كما تشمل أيضاً الخبرات الذاتية التي كان الفرد قد عاشها بطريق مباشر أو غير مباشر وعانى منها أو انتفع بها. وعلى سبيل المثال يلاحظ أن الأمريكيين الشبان مما حاربوا فى فيتنام أو احتجوا على هذه الحرب فى الستينيات وبداية السبعينيات، ورغم أنهم أصبحوا لاحقاً أكثر استقراراً واعتدالاً فى آرائهم، مازالوا يتصفون "بحساسية معينة" إزاء استخدام القوات الأمريكية فيما وراء البحار. كما يتصف الأكبر سناً ممن عاشوا خبرة الكساد الكبير فى الثلاثينيات بأنهم أكثر مساندة للتدابير والسياسات بشأن الرفاه الاجتماعى بالمقارنة بالأصغر سناً ممن ولدوا بعد الحرب العالمية الثانية.

٢- مقومات ثانوية، ويقصد بها المقومات الجماعية المرتبطة بالمجتمع الذى تحدث فى إطاره عملية التفاعل والمناقشة كى تنتقل ظاهرة الرأى من المستوى الفردى إلى المستوى الجماعى، أو كى تصبح تعبيراً عن الرأى العام. وتضم هذه المقومات كل ما يرتبط بالخصائص الجغرافية والديموغرافية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وكذلك السمات المميزة للطابق القومى للمجتمع.

٣- المقومات الأولية فى تفاعلها مع المقومات الثانوية تحدد ظاهرة الرأى العام، ولكن هناك عناصر أخرى يتحدد بها الإعلان عن الرأى وقوة هذا الإعلان وصورته وسرعته. ومن هذه العوامل: أدوات تكتيل الرأى كالقيادة والتنظيمات الجماعية السياسية أو غير السياسية (كالأحزاب وجماعات المصالح)، وخصائص الواقعة أو المشكلة (واقعة عنيفة، متوقعة أم غير ذلك) ومدى الاهتمام الفردى والجماعى بهذه الواقعة.

ومن المنظور الثانى تفترض ظاهرة الرأى العام وجود ثلاثة عناصر أساسية، هى المجتمع والمشكلة والمناقشة:



١- المجتمع: يشكل العنصر الأول للرأى العام، فالأخير ما هو إلا تعبير إرادى عن وجهة نظر المجتمع إزاء مشكلة ما فى وقت معين. ورغم ما سبق ذكره بشأن صعوبة تحديد رأى الجماعة أو المجتمع، إلا أن المبدأ الأساسى فى هذا الخصوص يظل مرتبطاً بالأغلبية، سواء كان المقصود بها أغلبية من عبر من أعضاء المجتمع ككل عن رأيه بما فى ذلك فئة "من لا يعرف أو من لم يقرر بعد" أو كان المقصود بها من عبروا بوضوح عن رأيهم بالموافقة أو المعارضة بمختلف درجاتها. وكما سبق القول فإن فئة صغيرة نسبياً من المجتمع يتمتع أعضاؤها بتأثير كبير، وقد توصف هذه الفئة "بقادة الرأى" أو "جماعة الرأى"، وتضم عدداً من الأفراد تعنيهم المشكلة محل المناقشة، وتتشكل هذه الجماعة ويتنوع حجمها حسب المشكلة المثارة ونطاقها (مجتمع محلى أم مجتمع قومى)، كما يوجد داخل نفس الجماعة قطاع معين يشارك بدرجة أكبر فى تشكيل الرأى العام والتأثير فيه.

٢- المشكلة: حتى يوجد الرأى العام لابد من وجود مشكلة تحظى بالاهتمام العام ويهتم أعضاء المجتمع أو معظمهم بمناقشتها وبطرح وجهات نظر مختلفة بشأنها، مما يبرز الاتفاق والتعارض ليس فقط فى المصالح ولكن أيضاً فى تصور أو طرح حلول متنوعة لهذه المشكلة. ويعنى ذلك:

أ- إن الموضوعات محل الإجماع لا توصف بأنها مشكلات يتكون بصددها رأى عام، فالتسليم بوجود الله فى مجتمع إسلامى لا يوصف بأنه رأى عام.

ب- إن دليل إثبات صحة وجهة نظر ليس هو الرأى العام، وإنما هو عنصر من عناصر الإقناع بالرأى.

ج- إن الخطأ فى نقل الحقيقة "البديهية" أو الوصول إليها لا يمكن أن يوصف بأنه رأى، فلو طلب من شخص أن يجمع ثلاثة وخمسة فأجاب أن المجموع تسعة لا يمكن أن يدافع عن ذلك بأنه رأى.

ويلاحظ أن وسائل الإعلام الجماهيرى تلعب دوراً مهماً بصدد عنصر المشكلة الموضوع، فقد تثير موضوعاً ما لم يكن قد سبق أن شغل اهتمام المجتمع من قبل وتجعل منه مشكلة عامة يثور حولها النقاش والجدل فى أوساط المجتمع (كقضية السلاح النووى الإسرائيلى ومخاطره). ومن الضرورى التأكيد فى هذا الخصوص أن وسائل الإعلام لا تخلق المشكلة من عدم، وإنما يكون للمشكلة قبل ذلك أصل أو وجود وإن لم يكن لأغلبية المجتمع الإدراك الكافى لوجودها



والشعور والوعي بها إلى درجة تثير حولها النقاش، وبهذا يصبح دور وسائل الإعلام نقل المشكلة من دوائر عدم الاهتمام أو الاهتمام المحدود إلى بؤرة اهتمام المجتمع.

٣- المناقشة: يتطلب وجود الرأي العام إقرار حق المواطن في التفكير وتكوين الرأي والمناقشة وإعلان الرأي. ويعني ذلك أن الرأي العام لكي يوجد ويؤدي وظيفة حقيقية يفترض إقرار الدولة ونظامها السياسي بما يلي:

أ- حق المواطن في تكوين رأيه بمختلف الوسائل دون أن يفرض عليه رأي معين أو مصدر معين من مصادر المعلومات.

ب- حق المواطن في الإعلان عن رأيه دون خوف من عقاب أو جزاء يمنعه من ذلك الإعلان. بطبيعة الحال من حق الدولة أن تنظم هذه الحق، ولكن ليس لها أن تمنع ممارسة هذا الحق.

ج- حق المواطن في المناقشة، إذ أن الإعلان عن الرأي وتكوين الرأي العام لا يتم إلا من خلال المناقشة كتفاعل بين وجهات نظر مختلفة بشأن المشكلة المثارة. ويتوقف نوع وطبيعة الرأي العام على مدى حرية وكفاية المناقشة.

### ثالثاً: مراحل تكوين وتطور الرأي العام

يقتضى التعرف على كيفية تبلور ظاهرة الرأي العام وانتقالها من سلوك فردي إلى سلوك جماعي، التمييز بين مراحل معينة لتطور هذه الظاهرة. وقبل بحث هذه المراحل، ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار أن هذه المراحل ليست متساوية في ما تستغرقه كل منها من وقت أو جهد، كما يمكن تصور اختفاء بعض هذه المراحل في بعض التطبيقات أو تكتل بعضها الآخر في مرحلة واحدة تبعاً لطبيعة كل نموذج من نماذج التطبيق.

يمكن متابعة مراحل تكوين وتطور هذه الظاهرة في سبع مراحل، من أهمها المراحل الأربع

الأولى.

#### ١- مرحلة الإدراك Perception

يقصد "بالإدراك" تصور أو رؤية أو فهم مسألة أو ظاهرة ما. والرأي العام، كما سبق القول، ما هو إلا وجهات نظر مختلفة بخصوص مشكلة معينة، ولهذا يشكل إدراك المشكلة المرحلة الأولى في تكوين الرأي العام. ويبدأ هذا الإدراك في صورة تصور فردي للمشكلة، ويتأثر الفرد في إدراكه للمشاكل العامة بأكثر من عامل من قبيل:

أ- طبيعة شخصية الفرد وثقافته، فالمبادئ والمفاهيم التي تترسب لدى الفرد منذ نشأته في مجتمع سياسي معين وحتى تكامل شخصيته تؤثر في كيفية إدراكه وفهمه للمشكلات العامة، كما أن تقدير الفرد لمصالحه يؤثر في هذا الإدراك.

ب- الثقافة العامة والتقاليد الحضارية للمجتمع، وكذا الثقافة السياسية وتوجهاتها وقيمتها ومعاييرها، تؤثر بدورها في إدراك المواطن للمشكلات العامة بدرجة أو بأخرى. وعلى سبيل المثال فإن إدراك المصري العادي لأي مشكلة تثار في العلاقات مع إسرائيل يرتبط بدرجة أو بأخرى بخبرات تاريخية عربية إسلامية في التعامل مع اليهود.

ج- القيادة السياسية في إدراكها لمشكلة ما على نحو معين، تؤثر بدرجة أو بأخرى في إدراك الفرد العادي لهذه المشكلة. ولا ينطبق ذلك فحسب على حالة القيادة "الكاريزمية" في ظل الارتباط "العاطفي" والوجداني بينها وبين المواطن العادي، ولكنه ينطبق أيضاً ولو بدرجة أقل على الأنماط الأخرى للقيادات، خصوصاً في ظل دور وسائل الإعلام الجماهيرية في نشر و"ترويج" عناصر إدراك القيادة لمشكلة ما.

د- وسائل الإعلام الجماهيرية تؤثر في إدراك الفرد للمشكلة من حيث أبعادها وطبيعتها، من خلال دورها في إثارة الاهتمام بالمشكلة وتقديم معلومات معينة عنها، وقد تتطوى هذه المعلومات على "تشويه" للحقيقة أو تقديم جزء منها باعتباره كل الحقيقة أو نقل الحقيقة كاملة.

## ٢- مرحلة الصراع Conflict

تعنى هذه المرحلة الانتقال المتتالي من إدراك المشكلة كتصور فردي ذاتي إلى التعبير عن المشكلة في شكل موقف فردي ولكنه يرتبط بالقوى الاجتماعية. وعادة ما يبدأ هذا الصراع فردياً، ثم يتحول إلى صراع فتوى جماعي، وقد يتحول إلى صراع نظامي:

أ- يبدأ الصراع فردياً أو ذاتياً نتيجة التناقض الذي يعاني منه الفرد بين إدراكه لمشكلة ما بأبعادها المختلفة وبين مبادئه ومعتقداته ومصالحه الاقتصادية وغير الاقتصادية، وقد ينتهي هذا الصراع إما بموقف واضح تأييداً أو معارضة أو بموقف متردد (كموقف طبيب يملك مستشفى للولادة إزاء مسألة تنظيم الأسرة، حيث ثقافته وتكوينه يحملانه على تأييد هذه المسألة، ولكن مصالحه الاقتصادية تدفعه إلى رفضها).

ب- ينتقل الصراع الذاتي في مرحلة لاحقة ليرتبط بالقوى الاجتماعية. ذلك أن المجتمع ينقسم إلى عدة قوى وجماعات لها اهتمامات ومصالح متنوعة، والمواطن العادي يسعى بطريقة



لا شعورية لتكييف موقفه وموقف الجماعات التي ينتمي إليها، حيث إن هذه الجماعات لدى إثارة مشكلة ما تتبنى موقفاً إزاءها يتفق وتقديرها لمصالحها. وهذه المصالح ليست بالضرورة طبقية، فقد تكون فتوية (كمصالح أعضاء نقابة معينة ينتمون إلى أصول طبقية مختلفة)، وقد تكون مصالح دائمة أو مؤقتة. وينتهي هذا الصراع الجماعي إن عاجلاً أو آجلاً إلى تغليب وجهة نظر معينة داخل الجماعة الاجتماعية (كقوة أو طبقة أو فئة) باعتبارها معبرة عن هذه الجماعة. ويساعد على بلورة الصراع الجماعي وجود تنظيمات وأبنية سياسية أو غير سياسية كقنوات التعبير عن الآراء والمصالح كالأحزاب السياسية والنقابات المهنية والجمعيات الثقافية والأندية الخاصة وغيرها.

ج- قد يتحول الصراع إلى صراع نظامي في حالة وجود أحزاب سياسية، حيث تتكتل مختلف القوى والجماعات المرتبطة بالحزب خلف وجهة نظر واحدة ومحددة يعبر عنها ذلك الحزب، ويدافع عنها بكافة الوسائل وخصوصاً عن طريق صحيفته أو ما يسمى "بصحافة الرأي" أي الإعلام المكتوب الذي يدين بالولاء للحزب ويعكس أفكاره وتوجهاته ويدافع عن وجهات نظره.

### ٣- مرحلة البلورة والتركيز Concentration

تأتي مرحلة بلورة وتركيز وجهات النظر المختلفة في شرائح معبرة عن مواقف أكثر تحديداً، عقب مرحلة الصراع سواء اقتصر هذا الصراع على الصورة الفتوية أو تطور إلى صور نظامية. ذلك أن المناقشة أو الصراع الفكري بين الآراء المختلفة يؤدي إلى إبراز وتوضيح وتحديد المفاهيم الأساسية للمشكلة (أبعادها وعواملها ونتائجها)، وهذا الإيضاح الفكري يؤدي بدوره إلى القضاء على التباين الجزئي أو المحدود وبالتالي التقريب بين المواقف والآراء المتشابهة والقضاء على المواقف المتعصبة أو المتطرفة. ويؤدي ذلك كله إلى عملية تركيز في شرائح الرأي العام في شكل ثلاثة مواقف رئيسية مع خلاف في درجة كل موقف منها: موقف تأييد، موقف المعارضة، موقف الحياد واللامبالاة وعدم الاهتمام أو عدم تقرير رأي ما.

### ٤- مرحلة الرضا Consensus

بانقضاء المرحلة الثالثة، يكون الرأي العام في معناه الحقيقي قد أدى وظيفته واختتم عملية الربط بين السلوك الفردي والمواقف الجماعية وأعلن عن مواقف مختلف القوى الاجتماعية. ولكن في بعض الأحيان، وطبقاً لطبيعة المشكلة ومدى أهميتها وعمقها، قد تبدأ مرحلة أخرى لنقل الرأي



العام السابق تحديده وإعلانه في مرحلة التركيز إلى صورة جديدة من صور السلوك الجماعي فيما يعرف بمرحلة الرضا. ذلك أن مرحلة التركيز وما يواكبها من مناقشة تؤدي إلى وضوح نقاط معينة بخصوص المشكلة تتفق بشأنها كافة فئات وشرائح الرأي العام، وقد يؤدي هذا إلى خلق نوع من الوحدة في اتجاهات الرأي العام بصدد مسألة معينة أو جانب معين من هذه المسألة. وعلى سبيل المثال، يوجد قدر يعتد به من الاتفاق بين شرائح الرأي العام المصري، وكذا لدى معظم الأوساط الرسمية، حول ضرورة أن لا تكون الاهتمامات بالمشروعات والترتيبات الإقليمية الجديدة (كالشرق أوسطية، والمتوسطية) على حساب النظام الإقليمي العربي وضرورة تطوير هذا النظام وتحديثه.

#### ٥- مراحل الاندماج والاستقرار والشمول

تعقب مرحلة الرضا مراحل متتابعة تختلف من مشكلة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر. ويلاحظ في معظم المجتمعات النامية أن الرأي العام إن قدرت له فرصة التعبير عن ذاته ينتهي في أحسن الأحوال عند مرحلة الرضا، بل ويغلب عليه أن لا يصل إلى هذه المرحلة، إن لم يتحلل ويختفى خلال مرحلة الصراع. وتشمل هذه المراحل التالية لمرحلة الرضا:

أ- مرحلة الاندماج Integration: يقصد بها اتجاه الفرد لاشعورياً إلى استيعاب ما اتفقت عليه الجماعة ليصبح ذلك الجزء محل الاتفاق الجماعي ليس مجرد تعبير عن رأى أو وجهة نظر، وإنما يرتفع ليصير عنصراً من عناصر النسق العقيدى للفرد (بمعنى مبادئ وقيم ومعتقدات الفرد التي على أساسها يتحدد سلوكه الفردي ورأيه)، ويحدث بذلك نوع من التوفيق بين الشخصية الفردية وما استقرت عليه الجماعة أو بعبارة أخرى السلوك الجماعي.

ب- مرحلة الاستقرار Stability: تعبر هذه المرحلة عن نمط مثالي ولكن من الممكن الاقتراب منها بدرجة أو بأخرى. ويقصد بها أن تنتهي في الأمد الطويل عمليتا الرضا والاندماج إلى خلق نوع من الترابط بين مختلف قوى المجتمع وجماعاته الاجتماعية والاقتصادية والحاكمة والمحكومة، بحيث يتقبل ويعمل الجميع بشكل متجانس ومتناسق وفقاً للرأى محل الرضا والاندماج باعتباره مظهراً من مظاهر التعبير عن المجتمع. وهذه الصورة توصف بالمثالية، لأن الرأى العام بطبيعته مؤقت ويتحدد بخصوص كل مشكلة ويختفى باختفائها أو على الأقل بظهور مشكلة أخرى أكثر أهمية، وإن كان الاختفاء لا يمكن أن يكون كلياً لأن الرأى نوع من الخبرة، والخبرة جزء من التاريخ والأخير مكون أساسى لتقافة المجتمع.



ج- مرحلة الشمول Comprehensiveness: رغم أن ظاهرة الرأي العام تفنى وتختفى فى لحظة معينة ، باعتبارها وجهة نظر عامة إزاء مشكلة عامة فى وقت معين، إلا أن هذا الفناء لا يمنع قدرة هذه الظاهرة على أن تكون مصدراً لظواهر أخرى. ففى مرحلة الرضا يصبح الرأي العام مصدراً لما يمكن تسميته "بالإجماع" أو "بالإرادة العامة"، وفى مرحلة الاندماج يصير مصدراً للسلوك الفردى، وفى مرحلة الشمول هذه يصبح مصدراً للطابع القومى (الصفات والخصائص السلوكية التى يعبر عنها المواطن العادى نتيجة لانتمائه إلى مجتمع معين). ويقصد بالشمول ارتفاع تلك الجزئية من جزئيات الرأي العام (محل الرضا والاندماج) لترتبط بالمجتمع السياسى القومى كحقيقة كلية تعبر عن إحدى سماته. ومثال ذلك أن كراهية الشعب الألمانى من جانب الشعب الفرنسى تراكمت خلال خبرات متعددة من الاعتداءات الألمانية ابتداء من الحروب السبعينية حتى الحرب العالمية الثانية، وبالتالي فإن هذه الكراهية رأى عام تحول ليصير إحدى سمات الطابع القومى الفرنسى. وينطبق ذلك أيضاً على الطابع القومى لمصر أو لأى بلد عربى آخر بصدد الإسرائيليين، ولاسيما البلدان العربية التى عانت وتعانى من اعتداءات الأخيرين.

## أداء النظام السياسي

يقوم النظام السياسي - بغض النظر عن طريقة دراسته وأسلوب صنع القرار الذي يتبناه - بصنع السياسات العامة في جميع المجالات (التعليم، الصحة، الإسكان، الضرائب، التأمين الاجتماعي، السياسة الخارجية أو العلاقات مع الدول الأخرى). وعادة ما يترتب على هذه السياسات العامة بعض المزايا لفئات من المواطنين يقابلها بعض المغارم التي يتحملها بعض المواطنين الآخرين. وعادة ما تؤثر العقيدة السياسية للحزب السياسي أو لائتلاف الحزبي الحاكم أو للرئيس المنتخب على النهج الذي يتبناه عند صنع السياسات العامة. فعادة ما تميل الأحزاب اليسارية إلى تبني سياسات عامة تقوم على زيادة الضرائب والتوسع في الإنفاق العام (التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي) على عكس الأحزاب ذات التوجهات المحافظة أو اليمينية. ويقوم المواطنون بانتخاب حزب (في النظم البرلمانية) أو رئيس جمهورية (في النظم الرئاسية وشبه الرئاسية) بناء على التوجهات التي يعرفها المواطنون من خلال البرامج الانتخابية. ويسعى الحزب أو الرئيس الفائز إلى وضع برنامجه موضع التطبيق في مجالات الضرائب والإنفاق العام والصحة والتعليم والضمان الاجتماعي وغير ذلك من السياسات العامة.

وحيث يحتكر النظام السياسي - وفقاً لإيستون - التخصيص السلطوي للقيم المادية والمعنوية، أي توزيع وإعادة توزيع الموارد المتاحة يخضع هذا الاحتكار لتقييم المواطنين عن طريق مراقبة أداء النظام السياسي وهل أدت السياسات العامة المتبعة إلى التحسن في مستويات المعيشة وارتفاع جودة التعليم وتوافر الخدمات الصحية وانخفاض معدل البطالة وتراجع معدلات التضخم، أم على العكس من ذلك؟ ومن ثم، يعتبر أداء النظام السياسي أو ما يعرف بالسياسات العامة هي المعيار الرئيسي للحكم على مدى كفاءة هذا النظام من وجهة نظر المواطنين لاسيما النظم الديمقراطية. كما تعتبر السياسات العامة السبيل الواضح للربط بين النظام السياسي والمواطنين، حيث يتأثر المواطنون - سلباً أو إيجاباً - وفقاً للسياسات العامة التي يتبناها النظام السياسي والموجهة نحو الداخل (السياسة الداخلية) أو الخارج (السياسة الخارجية)، أو هي المخرجات **Outputs** كما يطلق عليها إيستون، والتي تصل بين النظام والبيئة المحيطة به. وعادة ما تكون النظم التي تتمتع بالرشادة مستعدة لتقييم آثار سياساتها وقراراتها من خلال التغذية المعادة حتى تتمكن من التكيف مع التغيرات والحفاظ على التوازن وتعزيز شرعيتها.



وتختلف النظم السياسية من حيث القدرات المتاحة لها والتي تحدد المدى الذي تستطيع أن تذهب إليه في تلبية مطالب المواطنين. فهناك مطالب بالتشغيل أو توفير فرص العمل للشباب، ومطالب بتقديم رعاية صحية جيدة، وبزيادة الأجور، وتوفير الطرق والمطارات والكهرباء والمياه والصرف الصحي. وتحتاج تلبية هذه المطالب إلى موارد هائلة لا تتوفر عادة في نفس الوقت، أو خلال فترة أربع أو خمس سنوات من حكم الحزب السياسي المنتخب. ويكون النظام السياسي في هذه الحالة مطالباً بترتيب أولويات المطالب التي سيتم التركيز عليها باعتبارها أكثر إلحاحاً من غيرها، وذلك كله وفقاً للموارد المتاحة.

ويحظى النظام السياسي - وفقاً لألموند - بخمسة أنواع من القدرات (الموارد) المادية والمعنوية التي يمكن استخدامها لمواجهة المطالب وتختلف النظم السياسية من حيث درجة توافر هذه الموارد من ناحية، ومدى المهارة في استخدامها من الناحية الأخرى. وهذه القدرات الخمسة هي القدرات الاستخراجية، والقدرات التوزيعية، والقدرات التنظيمية، والقدرات الاستيعابية، والقدرات الرمزية.

## ١ - القدرات الاستخراجية Extractive Capabilities

● ويقصد بها ما يستطيع النظام السياسي تعبئته من موارد مادية من الداخل أو الخارج لمواجهة المطالب. ومن أمثلة ذلك الضرائب المباشرة أو غير المباشرة والجمارك والرسوم وإيرادات المشروعات المملوكة للدولة (حقول النفط والغاز، المناجم، رسوم العبور في الممرات المائية مثل قناة السويس). وتتفاوت النظم السياسية من حيث هذه القدرات، فالدول النفطية العربية في الخليج تتمتع بقدرات استخراجية مرتفعة من إيرادات النفط والغاز (مثل السعودية والكويت وقطر والإمارات) دون أن تضطر إلى فرض ضرائب لتعبئة موارد إضافية للانفاق على البنية الأساسية (الطرق والمطارات والموانئ والمدارس والجامعات وشبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي) أو الخدمات العامة (مثل الصحة والتعليم).

أما في النظم السياسية التي لا تتوفر لديها موارد طبيعية ضخمة، فتضطر إلى الاعتماد على الضرائب والرسوم والتي ترتبط بالأساس بحجم النشاط الاقتصادي. فكلما اتسع حجم هذا النشاط، زادت قدرة النظام السياسي على الحصول على موارد من الضرائب المفروضة على هذه الأنشطة. وكلما كان النظام الضريبي كفوفاً، كانت قدرة النظام السياسي أفضل حتى لو كانت شرائح الضرائب أقل. ويكون على النظام السياسي في مثل هذه الحالات أن يوازن بين تأثير الضرائب على موارده

المالية



من ناحية، وعلى النمو الاقتصادي من الناحية الأخرى والذي يترتب عليه توفير المزيد من فرص العمل.

ولا تقتصر الموارد أو القدرات الاستخراجية على الداخل فقط، حيث يمكن للنظام السياسي أن يزيد من قدراته الاستخراجية من خلال الحصول على موارد من الخارج في صورة منح أو قروض ميسرة تضاف إلى الموارد التي يمكنه تعبئتها من الداخل. وتعتمد قدرة النظام على تعبئة هذا النوع من الموارد على علاقاته الخارجية ومهارته في اقناع الدول أو المنظمات المانحة بأهمية حصوله على هذه المنح أو القروض.

وتنقسم النظم السياسية وفقاً لمعيار القدرات الاستخراجية - سواء أكانت محلية أو خارجية - إلى نظم تتمتع بقدرات استخراجية هائلة مثل دول الخليج والدول المتقدمة اقتصادياً (مثل الدول الصناعية الكبرى) أو الصاعدة (مثل الصين وكوريا الجنوبية وجنوب أفريقيا)، ونظم تتمتع بقدرات متوسطة، وثالثة تحظى بقدرات ضعيفة أو محدودة. ويقوم البعض بالتصنيف إلى أربعة مستويات هي النظم ذات القدرات المرتفعة جداً، والمرتفعة، والمتوسطة، والضعيفة. ويقدم دليل التنمية البشرية صورة أقرب للدقة عن مدى توافر الموارد المادية والبشرية لدى الدول.

## ٢ - القدرات التوزيعية Distributions Capabilities

يقصد بها قدرة النظام على توزيع وإعادة توزيع ما لديه من موارد أو قدرات استخراجية على المناطق والفئات المختلفة في المجتمع. فإذا كانت القدرات الاستخراجية تمثل جانب الإيرادات في الموازنة العامة، فإن القدرات التوزيعية تجسد جانب النفقات. وبالطبع، كلما زادت القدرات الاستخراجية للنظام، كانت قدرته على التوزيع وإعادة التوزيع أكبر. وتقع على النظام السياسي مهمة تحقيق أكبر قدر من العدالة بين المواطنين من خلال برامج الدعم والمنح والخدمات العامة المجانية أو شبه المجانية، وبين المناطق المختلفة من خلال زيادة الإنفاق على المناطق الأقل نمواً مقارنة بنظيراتها الأكثر تقدماً.

تحدد هذه القدرات التوزيعية ما يستطيع النظام السياسي إنفاقه على التعليم المجاني والخدمات الصحية والضمان الاجتماعي ودعم بعض السلع الأساسية لغير القادرين، كما يرتبط بذلك أيضاً السياسة الضريبية التي يطبقها النظام، نظام الضرائب التصاعدي يعني إعادة توزيع الموارد لصالح الفقراء، فيما يؤدي نظام الضرائب الموحدة إلى التمييز لصالح الأثرياء. ويكون عبء الضرائب



المباشرة واضحاً على من يقوم بسداد الضريبة، بينما ينتقل عبء الضريبة غير المباشرة إلى أطراف أخرى في المجتمع قد تكون هي الأكثر احتياجاً.

ومن ثم، يعتبر مشروع الموازنة العامة من أهم الموضوعات التي تحظى بنقاشات داخل البرلمان، حيث يتحدد من خلال مشروع الموازنة حجم القدرات التوزيعية المتاحة للنظام (النفقات) بناء على ما يتوافر لديه من قدرات استخراجية يوافق عليها البرلمان (الإيرادات). وتختلف النظم السياسية في السياسة المالية العامة التي تتبعها. فبعض النظم تتبنى وجهة نظر تقول بأولوية النفقات، ويعني هذا البدء بتحديد النفقات العامة المطلوبة خلال عام قادم، ثم البحث عن الإيرادات التي تكفي هذه النفقات حتى لو أدى هذا إلى عجز في الموازنة العامة للدولة يتم تغطيته بديون داخلية أو خارجية. وعلى العكس، ترى وجهة نظر أخرى أن الأولوية ينبغي أن تكون للإيرادات أي للموارد المتاحة (القدرات الاستخراجية)، ثم يقوم البرلمان بتوزيع هذه الموارد المتاحة على أوجه الإنفاق وفقاً لما يراه من أولويات على ألا تتحمل الموازنة بأعباء العجز.

وعادة ما تخشى النظم السياسية من ردود الأفعال المعارضة دائماً لتقليص النفقات العامة أو لزيادة الإيرادات من خلال فرض ضرائب جديدة أو زيادة ضرائب قائمة، ولذا تتبنى معظم النظم ذات القدرات المتوسطة أو المحدودة وجهة النظر التي تعطي الأولوية للنفقات الأمر الذي يعني زيادة عجز الموازنة والذي يؤدي إلى زيادة حجم الدين الداخلي والخارجي، الأمر الذي يمثل عبئاً متزايداً على الموازنة العامة في السنوات التالية لسداد خدمة هذه الديون الضخمة الداخلية والخارجية.

### ٣ - القدرات التنظيمية أو قدرات الضبط Regulative Capabilities

يقصد بذلك قدرة النظام السياسي على ضبط سلوك الأفراد والجماعات التي لا تلتزم بتطبيق القانون. وتقوم أجهزة الأمن بهذه المهمة، كما تقوم المؤسسة القضائية بتوقيع العقوبة على المخالفين. فالنظام السياسي هو المسئول عن حفظ الأمن والنظام، وتطبيق قواعد السير والمرور، ودخول الدولة أو مغادرتها، والأحوال الشخصية للمواطنين، وتحصيل الضرائب والرسوم، ومنع الاعتداء على الأفراد والممتلكات الخاصة والعامة. وقد تصل العقوبة في بعض الجرائم إلى الإعدام أو السجن مدى الحياة.

تعتبر هذه القدرات عن احتكار النظام السياسي لاستخدام الإكراه المادي المشروع، فإلقاء القبض على المخالف للقانون وحبسه وتوقيع العقوبة المقررة في القانون، تعتبر أعمالاً مشروعة تقع



في صميم عمل النظام السياسي. ويجب أن يحظى النظام السياسي بقدرات ضبط مناسبة كي يتمكن من أداء مهمته في حفظ الأمن والنظام وردع المخالفين للقانون.

#### ٤ - القدرات الاستيعابية والاستجابية Responsive Capabilities

يُقصد بها قدرة النظام على استيعاب مطالب الأفراد والجماعات والسعي للاستجابة لها أو تلبيةها في حدود ما يتوافر لديه من قدرات استخراجية وتوزيعية وتنظيمية. وتتضح هذه القدرات بصورة أفضل في النظم الديمقراطية، حيث يسعى النظام السياسي لتلبية أكبر قدر ممكن من مطالب المواطنين والجماعات. وعلى النظام أن يتمتع بمهارات إقناعية لشرح سياساته العامة التي يتبناها للمواطنين وماهية الأهداف التي يسعى لتحقيقها من خلال هذه السياسات، وأسباب عدم إقدامه على تبني سياسات عامة يطالب بها المواطنون لكن آثارها السلبية قد تطغى على ما قد يترتب عليها من إيجابيات.

ترتبط بهذه القدرات عملية الاتصال السياسي بين الحكام والمحكومين، والتي تتم في الاتجاهين من أسفل إلى أعلى حيث ينقل المواطنون وممثلوهم في البرلمانات والمجالس المحلية مطالبهم إلى النظام السياسي وإلى صناع السياسة العامة ومتخذي القرارات، ويقوم صناع القرار ومتخذوه بشرح السياسات التي يتبنونها والقرارات التي يتخذونها ومبرراتها، وأسباب عدم اتخاذ بعض القرارات أو تبني بعض السياسات المطلوبة من قبل المواطنين، وإقناع المواطنين بذلك. فإذا نجح النظام في إقناع مواطنيه فإنه يتمتع بقدرات استيعابية أو استجابية مرتفعة، وعلى العكس في حالة فشله في إقناع المواطنين إما لأن سياساته لا يمكن الدفاع عنها، أو لأن الاتصال السياسي يتم من اتجاه واحد فقط (من أعلى إلى أسفل)، أو لأن النظام يفتقر إلى المهارات الإقناعية المطلوبة.

#### ٥ - القدرات الرمزية Symbolic Capabilities

يقصد بها قدرة النظام على استخدام الرموز التاريخية والمناسبات الوطنية لبث المشاعر الوطنية والإحساس بالفخر لدى المواطنين، الأمر الذي قد يعوّض أو يخفف من حدة الغضب في الفجوة بين الموارد الاستخراجية والتوزيعية، أو يسهم في تعزيز القدرات الاستيعابية للنظام. ومن أمثلة هذه القدرات الاحتفالات بالأعياد الوطنية والانتصارات العسكرية وذكرى ميلاد أو وفاة الزعامات السياسية والعسكرية والعلماء والمفكرين من أبناء الوطن، وكذا الاحتفال بالانتصارات



الرياضية. حيث يزيد كل ذلك من درجات الانتماء للوطن ويرفع من قدرات النظام السياسي على مواجهة ما تعترضه من مشكلات اقتصادية أو سياسية.

واعتماداً على المقولات السابقة، تتباين النظم السياسية من حيث قدرتها على تلبية حاجات أو مطالب مواطنيها وفقاً لحجم المتاح لديها من موارد (قدرات استخراجية) ومدى قدرتها على تعبئة هذه الموارد الأمر الذي يحدد حجم المتاح لديها من موارد يمكن توزيعها (القدرات التوزيعية) والتي يمكن توزيعها بطريقة عادلة أو تتسم بدرجة مرتفعة من العدالة أو العكس.

ويمكن تصنيف النظم السياسية وفقاً للعلاقة بين القدرات الاستخراجية والتوزيعية من ناحية وحجم المطالب التي ينبغي تليتها إلى أربعة أنواع من النظم هي: نظم تفوق قدراتها الاستخراجية والتوزيعية (الموارد) حجم المطالب (النفقات) ولديها قدرة مرتفعة على تلبية هذه المطالب، ونظم تفوق قدراتها الاستخراجية حجم المطالب لكن قدراتها على تلبية المطالب ليست على المستوى المطلوب الذي يرضي المواطنين إما لعدم القدرة على تعبئة هذه الموارد أو لتوزيعها بصورة غير عادلة، ونظم تتخفف مواردها عن حجم المطالب، لكن قدراتها الإقناعية (الاستيعابية والرمزية) تتجح في سد الفجوة بين الموارد والمطالب، ونظم تتخفف مواردها عن المطالب، ولا تستطيع سد هذه الفجوة من خلال القدرات الاستيعابية أو الرمزية فتضطر إلى استخدام قدراتها التنظيمية (قدرات الضبط) بصورة مبالغ فيها.

في المجموعة الأولى من النظم يحظى النظام السياسي بقدرات استخراجية تفوق المطالب، ومن ثم لا توجد فجوة يحتاج النظام لسدها، ومن أمثلة هذه النظم السياسية دول الخليج العربية، والسويد والنرويج وأستراليا ومعظم دول غرب أوروبا وشمال أمريكا وجنوب شرق آسيا التي تحظى بمعدلات مرتفعة من مستويات المعيشة وبدرجة عالية من العدالة في توزيع الدخل. وبينما تعتمد دول الخليج فقط على الموارد المادية (القدرات الاستخراجية)، تستخدم النظم الأخرى الغربية والمتأثرة بها القدرات الاستيعابية أو الاستجابية من خلال وجود نظام ديمقراطي متقدم يسمح بتحويل المطالب إلى سياسات عامة يتم تعديلها أو تغييرها وفقاً لما تسفر عنه الانتخابات الدورية سواء أكان النظام رئاسياً أو برلمانياً أم شبه رئاسي.

ولهذا، تتسم النظم الغربية بالاستقرار السياسي، بينما قد تعاني بعض الدول الأخرى ذات القدرات الاستخراجية المرتفعة من بعض القلاقل لوجود عوامل أخرى مثل طوائف تشعر بعدم العدالة (الشيعية في البحرين والسعودية والكويت)، وقد تكون عدم العدالة هذه اقتصادية أو مادية (عدم العدالة في توزيع الدخل) أو سياسية (عدم العدالة في شغل المناصب السياسية أو التمثيل



العادل في المؤسسات السياسية). وقد تضطر هذه النظم إلى استخدام قدرات الضبط (أي الأساليب العنيفة) في قمع مطالب هذه الفئات أو الطوائف التي تشعر بعدم العدالة.

تضم المجموعة الثانية النظم السياسية التي تحظى بقدرات استخراجية مرتفعة لكن قدراتها التوزيعية لا تتسم بالعدالة، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على تلبية مطالب المواطنين. ويعتبر النظام السياسي الليبي خلال حكم العقيد القذافي مثلاً لهذا النمط. فقد تمتعت ليبيا بقدرات استخراجية هائلة (موارد ضخمة) لكن إنفاق هذه الموارد لم يكن في مستوى تحقيق مطالب المواطنين. ولهذا، استخدم النظام قدراته القمعية (الضبط) بصورة مبالغ فيها بدلاً من تلبية مطالب المواطنين المادية، أو باستخدام القدرات الإقناعية (الاستيعابية والرمزية). وقد حاول نظام القذافي استخدام القدرات الرمزية لكنها لم تنجح في سد الفجوة بين المطالب والقدرة على تلبية مطالبها. ويمكن إضافة كل من النظام العراقي خلال فترة حكم صدام حسين إلى هذه المجموعة من النظم.

تضم المجموعة الثالثة النظم السياسية التي تحظى بقدرات استخراجية أقل من المطالب لكن إدارتها الجيدة لهذه الموارد بطريقة عادلة من وجهة نظر المواطنين تجعلها في وضع جيد. وقد تضطلع القدرات الاستجابية أو الاستيعابية بدور في هذا المجال (مثل النظام السياسي الهندي والبرازيلي) أو القدرات الرمزية (مثل النظام السياسي الصيني والكوري الشمالي والكوبي)، أو بهما معاً (مثل النظام السياسي اللبناني أو النظام السياسي الأردني).

تضم المجموعة الرابعة والأخيرة النظم التي تقل قدراتها عن حجم المطالب وتتمتع بسوء إدارة مواردها أو بعدم العدالة في توزيعها من وجهة نظر المواطنين. ولا تحظى هذه النظم بقدرات استيعابية أو رمزية لسد الفجوة بين المطالب (النفقات) والموارد (الإيرادات)، وكذا تضطر هذه النظم إلى الاعتماد على قدراتها القمعية (قدرات الضبط) لسد الفجوة بين المطالب والموارد. ومن أمثلة هذه النظم معظم نظم شرق أوروبا منذ الحرب العالمية الثانية وحتى سقوط الاتحاد السوفيتي. ويمثل النظام السوفيتي تحت حكم ستالين المثال الأبرز على هذه النظم. بالإضافة إلى معظم النظم العسكرية في ستينيات وسبعينيات القرن العشرين في دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية (باكستان وأفغانستان وكمبوديا في آسيا، أوغندا والكونغو في إفريقيا، شيلي والأرجنتين في أمريكا الجنوبية).

① انظر الباب

في كتاب

العدالة

والعدالة

والعدالة