الإدارة سلـطـة تنفيذية

أ/ بلحاج سليمة وسيلة – جامعة ابن خلدون تيارت.

الملخص:

لكل دولة نظامها الخاص بها، على أساس أن الهياكل التنظيمية للإدارة مختلفة ومتباينة من حيث التخصص الوظيفي والتسلسلات الهرمية، المستويات التنظيمية، والصلاحيات المخولة لها، إضافة إلى طبيعة العلاقة ما بين هذه المستويات، فالحكومة تمارس وظائف سياسية تتعلق برسم السياسة العامة، أو وظائف إدارية من خلال تنفيذ التشريعات أو السياسة العامة، وبذلك كان من غير الممكن التمييز بين الإدارة والسياسة، فالفصل بينهما يعود إلى التمييز بين الحقائق والقيم، لأن الحقائق تستمد وجودها من القيم وتمثّل انعكاسا لها، إلا أن الحرية السياسية تتطلب بالضرورة الحماية من استبداد السلطة العامة لكي لا تتجاوز الهيئة التنفيذية نطاق الاختصاص المحدّد لها بمقتضى الدستور، ولكي تكون محل رقابة برلمانية باستمرار، مع أن الواقع العملي يؤكد باستمرار على هيمنة السلطة التنفيذية خاصة من خلال فتح المجال التشريعي على مصراعيه أمامها.

Résumé

Chaque État, sur la base que les structures organisationnelles de l'administration différente et variée en termes de hiérarchies de carrière de la spécialisation et des séquences, les niveaux organisationnels, et les pouvoirs qui leur sont dévolus, en plus de la nature de la relation entre ces niveaux, le gouvernement exercent des fonctions politique, ou des fonctions administratives, et il est donc pas possible de distinguer entre l'administration et la politique, la séparation entre eux est la distinction entre faits et valeurs, mais la liberté politique requiert nécessairement une protection contre la tyrannie de l'autorité publique afin de ne pas dépasser le pouvoir exécutif de termes de référence spécifiques en vertu de la Constitution, et dans le but de faire un contrôle parlementaire en permanence, avec la réalité pratique est constamment à la domination du pouvoir exécutif, en particulier à travers le domaine législatif grande ouverte devant elle.

مقدمة

جرى استخدام تعبير السلطة العامة ليوضح حق الدولة على الأفراد، ذلك أن الدولة تملك إرادة خاصة بها أسمى بطبيعتها من إرادة الأفراد، وتمارس السلطة التنفيذية السيادة الوطنية ضمن إطار القوانين التي هي تعبير عن هذه السيادة.

وتستخدم الإدارة أساليب السلطة العامة، إلا انه ولانجاز أعمالها في بعض الحالات، يمكنها التخلي عن امتيازاتها، فقد تلجأ إلى إبرام عقد من عقود القانون الخاص مثلها مثل الأفراد.

فالإدارة هي في جوهرها ممارسة السلطة التنفيذية، وتتم في ظل نظام السلطة العامة عن طريق امتيازات غير مألوفة فالإدارة ليست سوى أحد النشاطات الحكومية، فإذا كان الحكم يعني ممارسة خيارات سياسية فالإدارة هي معالجة الحاجات اليومية للحياة الوطنية فجميع الأعمال الإدارية أيا كان مداها السياسي خاضعة للنظام القانوني نفسه، فمثلا تحديد الأجر الأدنى المضمون أو زيادة الأجور تعبر عن وجهة سياسية للدولة.

ومفهوم الإدارة يتعلق بالمعايير التنظيمية إذ ترتبط بشكل كبير بالحفاظ على النظام العام وعمل المرافق العامة.

أما ما ليس له في النشاط الحكومي ا لطابع الإداري فيبتعد عن مفهوم الإدارة والمقصود هنا نشاط العلاقات الدولية و التمثيل الدبلوماسي أي علاقات الدولة الخارجية مع الدول الأجنبية و المنظمات الدولية، إضافة إلى العلاقة المتبادلة ما بين السلطات العامة داخل الدولة أي علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وكذلك علاقتها بالسلطة القضائية.

ويبد واضحا أن المدلول التنفيذي بصورة أعم الاختصاص الإداري ويشمل كذلك السلطة الحكومية التي من خلالها تعمل الهيئة التنفيذية عن طريق تحديد الخطوط العريضة للسياسة الوطنية التي يفترض على الإدارة العامة تطبيقها، وتحقيقا لذلك تقوم الهيئة التنفيذية بتوجيه الهيئة التشريعية لتتجاوب القوانين مع النشاط التنفيذي حتى غدت المؤسسة التنفيذية هيئة مشرعة بمعنى العبارة [1].

لتكون لها السلطة التنظيمية والتفويض القانوني وتحديد مجال القانون و التشريع بأوامر رئاسية والمبادرة بمشاريع القوانين في المجالين القانوني و المالي والاعتراض على القوانين.... قد أثر كل ذلك سلبا على مبدأ الفصل بين السلطات[2]، إذ يذهب بعض الفقه إلى القول أننا نستطيع أن نترجم الواقع الراجح أن الهيئة التنفيذية باتت تسن القواعد القانونية التي تحتاجها لتنفيذ السياسة الوطنية التي تريدها.

فهل المفهوم التنفيذي يعني سلطة أو وظيفة؟ حكومة أو إدارة؟ وهل الاختصاص التنفيذي مقيّد أو مطلق؟

المبحث الأول:الإدارة و الصلاحية التنفيذية

تتمثل السلطة التنفيذية في جميع القائمين على تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان بدءا من رئيسها الأعلى ونهاية بأصغر موظفيها وترجع تسميتها إلى اتصالها المباشر بالأفراد وتجسيدها السلطة السياسية للدولة أمامهم، باعتبارها السلطة التي تسير وتهيمن على الموافق العامة والمحرك الفعلي للسياسة في الدولة، وبذلك نحاول من

[1] عبد الله بوقفة السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد. دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع ص27

[2] ربما كانت أكثر المسائل حساسية و حيوية في عهد الدولة المعاصرة هي معضلة اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات حيث أكد الواقع العملي على أن الفصل المطلق بين السلطات غير وارد على الإطلاق، فأضفي على هذا المبدأ الصبغة النسبية على درجة من التفاوت بين نظام دستوري و آخر.

خلال هذا المبحث التطرق إلى توسع المفهوم التنفيذي والمركز القانوني للسلطة التنفيذية لتقوم بأداء وظائفها الأساسية من خلال تنفيذ السياسة العامة للدولة.

المطلب الأول:توسع المفهوم التنفيذي

تهتم مؤلفات القانون الإداري بالجانب الإداري من الوظيفة الإدارية، في حين تهتم المؤلفات الدستورية بالسلطة التنفيذية في مستوياتها العليا[1] وتتوزع أهم اختصاصاتها إلى عدة مجالات:

- المجال السياسي
- المجال الحربي
- المجال الإداري

ولما كانت الوظيفة التقليدية للبرلمان تبدو بصورة جلية في وضع القانون الذي تقوم السلطة التنفيذية بتطبيقه، إلا أن الظروف التي مرت بها الدول بعد الحربين العالميتين الأولى و الثانية وكذلك الأزمة الاقتصادية، و ما ترتب على ذلك من ضرورة تدخل الدول في بعض المجالات التي كانت تعتبر مجالا لحكر الأفراد و لا مجال لتدخل الدولة فيها، حيث وجدت البرلمانات نفسها عاجزة عن ملاحقة التغيرات و المشاكل التي تعاظمت مع زيادة تدخل الدولة بصورة لا تتفق مع ما يتميز به عملها من بطء نتيجة ما تطلبه من مداولات و مناقشات[2]

فلم تجد سوى ترك المجال واسعا أمام الحكومات للتشريع باعتبارها السلطة الأقرب من الأفراد و مشاكلهم، و باعتبارها الأقدر على حل هذه المشاكل فزاد عدد المشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة بكثير على عدد الاقتراحات التي يقدمها أعضاء البرلمان، و تناقص دور البرلمان في سن التشريعات المالية[3]، فأصبحت الميزانية عملا حكوميا بالدرجة الأولى، كما أصبح لرئيس الدولة بحكم الدستور سلطات شبه مطلقة في حالات الضرورة و الظروف الاستثنائية، كما انتشرت ظاهرة التفويض التشريعي، لسد الفراغ عن طريق اللوائح في المجالات التي لم تضع لها البرلمانات الحلول التشريعية، خاصة مع انتشار العولمة و المجالات التي تحتاج إلى خبراء فنيين، مثل الطاقة الذرية و النووية و الفضاء ..... .

وتمنحها السلطة التقديرية لمواجهة الظروف المحيطة بها عند قيامها بوظائفها حفاظا على المصلحة العامة[4]، فابتدع القضاء الإداري العديد من الأفكار و النظريات التي تستطيع الإدارة الاستناد إليها إذا صادفتها ظروف

[1] رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ،منشأة المعارف الإسكندرية 2006، ص37

[2] رأفت دسوقي ،مرجع سابق ص224-225

[3] عبد الله بوقفة السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد مرجع سابق ص 27

[4] ماجد راغب الحلو القضاء الإداري – دار المطبوعات الجامعية 1995 الإسكندرية، ص55

استثنائية لا تتمكن من مواجهتها بقواعد المشروعية العادية، وأجازت لها التحرر بعض الشيء من قواعد المشروعية، وغالبا ما يكون هذا التحرر في صورة قرارات لها قوة القانون في مجال محجوز للمشرع.

المطلب الثاني: المركز القانوني للسلطة التنفيذية

تنص الدساتير عادة على اختصاصات السلطة التنفيذية، حتى تستطيع الدولة القيام بمهامها و أعمالها، فالسلطة التنفيذية واحدة من ثلاث سلطات مصدر قوتها الدستور الذي منحها اختصاصات لتنفيذ مهامها و القيام بالواجبات المطلوبة منها، حسب الصلاحيات الممنوحة لها دون تجاوز، حتى تكون أعمالها مشروعة[1].

إن الدولة بمكوناتها الثلاث الشعب، الإقليم والسلطة هي وحدة واحدة لا يمكن تجزئتها أو فصل جزء منها عن الأخر، فالسلطة التشريعية وظيفتها سن القوانين، وتقوم السلطة التنفيذية بوظيفة تطبيق القانون، وأما السلطة القضائية فمهمتها إصدار الأحكام القضائية في المنازعات المعروضة أمامها بين الأطرف سواء الأفراد فيما بينهم، أو الأفراد والإدارة العامة، و تستمد السلطة التنفيذية اختصاصاتها من الدستور الذي منحها الحق لممارسة أعمالها التي تهدف من خلالها تحقيق الصالح العام.

وتناط بالسلطة التنفيذية مهام ومسؤوليات إدارة شؤون الدولة سواء الداخلية منها أو الخارجية، ففي الداخل تقوم بشكل رئيس بحفظ الأمن الداخلي و حفظ حقوق و حريات ألأفراد، أما في الخارج فمهمتها الرئيسية إدارة شؤون الدولة و الدفاع عنها من أي اعتداء أو خطر وذلك من خلال تأمين مصالح الدولة ورعاياها.

إلا أن الأمر لم يعد مقتصرا على تلك الوظيفتين الأساسيتين، إنما تطور دور الدولة كثيرا فأصبحت تمارس اختصاصاتها و نفوذها داخل إقليمها.

وتفرض سلطاتها في الداخل و الخارج، فقد تجاوزت مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة لتحقيق الغايات التي ارتبطت بها لتصريف شؤون الدولة و تحقيق أهدافها.

فالسلطة التنفيذية تمارس اختصاصات وأعمال جاء النص عليها صراحة في الدستور و منها المحافظة على النظام العام وسيادة القانون و تسيير عمل المرافق العامة، فهي تقوم بممارسة وظيفتين أساسيتين هما : الوظيفة الإدارية و الوظيفة الحكومية من خلال رسم السياسة العامة في الدولة وذلك على أساس أنها حكومة و تنفذ هذه السياسة على أساس أنها إدارة لتحقيق أهداف ومصالح الدولة و المحافظة عليها[2].

فالسلطة التنفيذية تمثل الدولة بمختلف مؤسساتها وهيئاتها الإدارية، فالدولة لا تستطيع القيام بوظائفها دون إسناد تلك الوظائف إلى أشخاص هم بدورهم يقومون بتسيير المرافق العامة تحقيقا للصالح العام وتنفيذا

[1] نعمان أحمد الخطيب – الوسيط في النظم السياسة والقانون الدستوري مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى عمان ص 55

[2] نعمان أحمد الخطيب – المرجع نفسه ، ص 379 ص 380

لسياسة الدولة وقد نص الدستور على تنظيمها و اختصاصاتها في المواد من 70 إلى 97 من الدستور الجزائري،- دستور 1996- (المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري.

فهي تملك من الاختصاصات ما يمكنها من القيام بأعمالها لتحقيق أهداف وغايات المصلحة العامة، إلا أن اتساع نشاط الإدارة يفرض تمتعها بقدر من الحرية لممارسة أعمالها، وتجنب الاصطدام مع أية سلطة أخرى سواء السلطة القضائية من خلال إلغاء عمل الإدارة المخالف للقواعد القانونية أو السلطة التشريعية من خلال تقييد تصرفات الإدارة بالقانون، فالسلطة التقديرية[1] تمنح السلطة التنفيذية حق ممارسة أعمالها التي تهدف منها تحقيق الصالح العام مع الأخذ في الحسبان أن ممارسة هذه الأعمال تخضع لرقابة القضاء الإداري و رقابة السلطة التشريعية من خلال ضمان عدم خروج السلطة التنفيذية عن قواعد المشروعية و التزامها بضوابط السلطة التقديرية.

وتستطيع الإدارة ممارسة أعمالها و أنشطتها من خلال نصوص القانون، التي بينت الاختصاصات الممنوحة لها، كما أن القانون قد يسكت عن تصرف معين ولا يحدده بنصوص[2]، فيكون أمر تقديره عائدا لها، فتستخدم حقها في التشريع الفرعي، غير أن هذا الأمر إذا بقي على إطلاقه فانه يعد سلاحا خطير في يدها مما يفرض هيمنتها وسيطرتها، فهي تستطع إصدار أي قرار دون معقب عليها.

حتى أن السلطة التقديرية التي تستخدمها السلطة التنفيذية (الإدارة) لا تظهر بشكل واضح إلا من خلال قيامها بأعمال لم يعالجها القانون بنصوص صريحة، أوانه ذكرها ولم يوضحها بشكل كامل[3].

المطلب الثالث: الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة للدولة

تعمل الإدارة العامة في بيئة سياسية لا يمكن تجاهلها، وانطلاقا من ذلك لا يمكن الأخذ برأي أصحاب التوجه الداعي إلى الفصل بين الإدارة العامة والسياسة العامة، الذي يرى أن الجهاز الإداري ليس له أدنى مساهمة في وضع السياسة العامة، بل يقتصر عمله فقط على عملية تنفيذي[4].

[1] أن السلطة التقديرية من وجهة نظر السلطة التنفيذية هي ممارسة أعمالها أما من وجهة نظر القانون فهي تعد خروجا على قواعده متى ما أساءت استخدامها

[2] ماجد راغب الحلو القضاء الإداري دار المطبوعات الجامعية 1995 الإسكندرية ص 56 وما بعدها

[3] شطناوي علي ،القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء 1995 مطبعة كنعان عمان ص 67، 68

[4] بن حبتور عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة، الدار العالية الدولية ودار الثقافة للنشر و التوزيع 2000 ص68

أولا: آليات تدخل الجهاز الإداري في السياسة العامة:

يتدخل أو يساهم الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقتين أحداهما مباشرة و الأخرى غير مباشر و هما:

أ. الطريقة المباشرة: يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة مباشرة عندما يقوم بـــ:

1. اقتراح سياسات معينة او مشروعات قوانين على السلطة التشريعية و بذلك يكون دوره واضحا في اقتراح وصياغة السياسة العامة للدولة.

2. المطالبة بتعديل وتغيير السياسات العامة بناء على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل الموطنين على توجهات هذه السياسات ومقدار نجاحها أو فشلها في تحقيق أهدافها.

ب. الطريقة غير المباشرة: يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال:

1. توجيه السياسة العامة أثناء عملية وضعها ورسمها بسبب حيازته واحتكاره للمعلومات المتعلقة باقتراحها، الأمر الذي يعجل منه المصدر الأول والأساسي للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسة العامة[1].

2. توجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها، فما هو متفق عليه، أن الجهاز الإداري هو الجهاز الوحيد المكلف بتنفيذ السياسة العامة، وأثناء قيامه بهذه الوظيفة يعمل على توجه السياسة العامة، فمجرد إصدار سياسة عامة معينة تصبح إجراءات التنفيذ والأساليب التي تمارسها أجهزة الإدارة العامة المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعة، ومضمونها الفعلي و تعطي التفسيرات التطبيقية[2].

ثانيا: أسباب تدخل الجهاز الإداري السياسة العامة:

تتمثل أهم الأسباب والعوامل المحددة لدور الجهاز الإداري في تكوين السياسة العامة فما يلي:

1. بما أن الجهاز الإداري يمثل نواة اتصال بين المواطن و السلطة التشريعية فإن اقتراحات التعديل و تغيير سياسة معينة يكون مصدرها الجهاز الإداري.

2. بعض السياسات العامة يستوجب النظر فيها استشارة السلطة التنفيذية من خلال تقديم الاستشارات الفنية المتعلقة بها[3].

[1] حسن أبشر الطيب ،الدولة العصرية دولة مؤسسات ،الدار الثقافية للنشر – القاهرة 2000 ص147

[2] حسن أبشر الطيب ،مرجع سابق ص 149

[3] حسن ابشر الطيب مرجع سابق ص146

3. تزايد حجم النفقات العمومية لاتساع دور الدولة و الحكومة وتدخلها في العديد من المجالات خدمة للصالح العام.

4. تعقد المشاكل في المجتمع ما أوجب تدخل السلطة التنفيذية من خلال الجهاز الإداري المختص لاقتراح الحلول و الإجراءات لمواجهة هذه المشاكل، هذا إضافة إلى السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة حماية للصالح العام والتي تمنح لها قدرا من الحرية في اختيار الأساليب المناسبة لتنفيذ سياسة الدولة في شتى المجالات، الأمر الذي يعني أن الجهاز الإداري وسيلة بيد السلطة العامة لتنفيذ سياستها.

المبحث الثاني: تدخل الحكومة في عملية صنع السياسة العامة.

المطلب الأول: الحكومة و وضع السياسة العامة

تقوم الحكومة بمجرد تعيينها برسم السياسة العامة للبلاد انطلاقا من ضبطها لبرنامجها فبعد المصادقة عليه في مجلس الوزراء يبادر الوزير الأول بتقديمه و عرضه على المجلس الشعبي الوطني للحصول على موافقته عليه ، وبالموازاة مع ذلك يقدم عرضا حوله لمجلس الأمة و يتضمن برنامج الحكومة عموما عددا من المحاور الرئيسة[1] وهي :

1. **رشاد الحكم**: عن طريق استكمال مسار إصلاح العدالة من خلال النهوض بالموارد البشرية،وتحديد مناهج العمل ، و تطهير الهياكل القاعدية ووسائل العمل ، وإصلاح قطاع السجون، وتحسين الخدمات، ومهام حماية الأشخاص و الممتلكات مع تكثيف محاربة الفساد والرشوة.

- إصلاح مهام الدولة و هياكلها بدعم دولة الحق و القانون وترقية الحريات العمومية.
- تأطير الشؤون الدينية من خلال إعانة المسجد على أداء دوره الحقيقي و رفع مستوى المستخدمين.
- تطوير الاتصال من خلال تأهيل وسائل الإعلام الوطنية العمومية و تطوير خدمة الاتصال العمومية.

2. **الإصلاحات الاقتصادية**: وتتضمن إصلاح المنظومة المصرفية، تحسين تعبئة الموارد بتحديث الإدارة الجبائية والجمارك و مصالح أملاك الدولة، و من خلال إصلاح المالية المحلية، تحسين تسيير المالية العمومية، تأهيل النشاطات الاقتصادية، تطوير قطاع الطاقة والمناجم.

3. **البيئة وتهيئة الإقليم و السياحة**: بهدف الحفاظ على الأنظمة الايكولوجية وإعادة الاعتبار لها،ضمان التطور للتراب الوطني، وتطوير السياحة لتتماشى مع مقتضيات السياحة الداخلية والدولية.

[1] محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية الجزائر- ديوان المطبوعات الجامعية 1986 ص147- 150

4. **تطوير الهياكل القاعدية:** فعمل الحكومة في هذا المجال ينصب أساسا على قطاع الموارد المائية ، تطوير الفلاحة و مواصلة دعم الدولة لها، برنامج التنمية الريفية لإنعاش الأرياف، تطوير الصيد، السكن والعمران و الأشغال العمومية والنقل .

5. **التنمية البشرية:** وتشمل ترقية الموارد البشرية في قطاع التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي و التعليم والتكوين المهنيين .

- تنفيذ سياسة ثقافية لتحقيق الانسجام الاجتماعي و ضمان سلامة التراب الوطني.
- ترقية الشباب و تعميم الممارسة الرياضية.
- حماية المجاهدين وذوي الحقوق.
- ترقية الصحة العمومية.
- تطوير التشغيل والعمل و تدعيم الحماية الاجتماعية.

المطلب الثاني: صلاحيات الحكومة التي تعزز من دورها في عملية صنع السياسة العامة

من أهم الصلاحيات الممنوحة للحكومة والتي تعمل على تعزيز دورها في عملية صنع السياسة العامة نجد صلاحية التشريع عن طريق مشاريع القوانين،وأيضا تنفيذ القوانين ، وضع و توقيع المراسيم التنفيذية[1].

أولا: التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين:

المبادرة في مجال اقتراح النصوص القانونية من اختصاص أعضاء الحكومة، حيث تخضع هذه النصوص للتشاور قبل المصادقة عليها، فتحضير هذه النصوص طبقا للدستور يتم في إطار تشاوري و تطبيقا لتوجيهات رئيس الجمهورية و برنامج عمل الحكومة .

إن منح الحكومة صلاحية التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين يعد أمرا ضروريا ,حتى تتمكن من السهر على تسيير و تنفيذ سياستها و برامجها المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني، إضافة لكونها على تماس مباشر مع الإدارة حتى تقوم بالتنفيذ من خلال الجهاز الإداري للدولة.

[1] عقيلة خرباش العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان – دار الخلدونية – الجزائر 2007 ص25

ثانيا : تنفيذ القوانين ووضع وتوقيع المراسم التنفيذية :

بعد إصدار القوانين ونشرها لا بد من تنفيذها، وتطبيق القوانين يندرج في المجال أو الإطار التنظيمي الذي يعود للوزير الأول على خلاف رئيس الجمهورية الذي يتمتع بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون (المادة 125 من الدستور) بعد إصدار القوانين ونشرها لابد من تنفيذها، لكن أغلب النصوص القانونية لا يمكنها الدخول حيز التنفيذ، ما لم يتم تبني بعض التدابير التي تعمل على تفسيرها و تحديد إجراءات و كيفيات تنفيذها, ويعود السبب في ذلك إلى اكتفاء البرلمان في كثير من الحالات بوضع التوجهات و القواعد العامة التي تحدد المسألة محل التشريع، و ترك مجال للحكومة[1] من أجل تنظيم التفاصيل ووضع الإجراءات و التدابير الكفيلة واللازمة لتنفيذ القوانين المختلفة، مجموع هذه التدابير هو ما يطلق عليه تسمية المراسيم التنفيذية التي يتم استصدارها في حدود القوانين دون أن تعارضها، فحي يتمكن رئس الحكومة من السهر على تنفيذ برنامجه السياسي منحه الدستور صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية .

إذا ما أخدنا بعين الاعتبار تعريف السياسة العامة للدولة على أنها برنامج عمل حكومي، فانه من المنطقي أن تكون السلطة التنفيذية والتي هي إدارة بطبيعة الحال، أهم وأبرز سلطة سياسية تساهم في عملية وضع وتنفيذ وتقويم السياسة العامة

ويمكن استنتاج تأثيرها من خلال العناصر التالية[2]:

1. دور الهيئة التنفيذية في الشؤون الخارجية و العسكرية:

إذ تعمل الهيئة التنفيذية على رسم السياسة الخارجية، بهدف إدارة العلاقات مع الدول التي تتطلب إقامة السفارات و القنصليات وإرسال البعثات إلى الخارج.

وفي المجال العسكري فان رئيس السلطة التنفيذية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة إذ بالرغم من ضرورة أن تحصل الهيئة التنفيذية على موافقة السلطة التشريعية فيما يتعلق بتنظيم القوات المسلحة و نفقات الدفاع إلا أنها تبقى الهيئة الوحيدة المهيمنة على سياسات الأمن والدفاع.

2. دور الهيئة التنفيذية في المجال التشريعي، وذلك من خلال:

- التشريع إذ وكما هو معلوم فانه قد أصبح حاليا للهيئة التنفيذية حق التمتع بصلاحيات تشريعية تمنكها من سن القوانين عن طريق فرض الأوامر واللوائح و القوانين و الحرص على تنفيذها.

- دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد أو تأجيل ذلك وقد تمتد صلاحياتها إلى حد القيام بحلها.

[1] عقيلة خرباش مرجع سابق ص 26-27

[2] حسن ابشر الطيب مرجع سابق ص127

3. القدرات المهنية و الإمكانات المتوافرة لدى الجهاز التنفيذي والتي سمح له بالوقوف على ما تم انجازه من سياسات عامة و تساعده على مراجعة وتقويم السياسات بشكل يجعله قادرا على إعادة تشكيلها والتراجع عن البعض منها.

4. صلاحية إصدار اللوائح، ووضع التشريعات الإضافية والقوانين الإدارية والأوامر[1].

5. توجيه الرأي العام وذلك من خلال ما تمارسه من تأثير مباشر و غير مباشر على الأجهزة والوسائل الإعلامية كالصحافة، الإذاعة، وغيرها من الوسائل الاتصال الحديثة التي جعلت من العالم قرية صغيرة، مثل شبكة الاتصالات الدولية (الانترنت) بإنشاء مواقع تبث من خلالها اتجاهاتها وما تتبناه من أفكار[2].

خاتمة:

تجلى المفهوم الأولي للهيئة التنفيذية في كتابات الفيلسوف منتسكيو، حيت حاول شرح مضمون الاختصاص التنفيذي من خلال التشديد على الأصول التاريخية و التقليدية لسلطة التنفيذ، إذ وضع الأساس الفلسفي للمؤسسة التنفيذية باعتبارها هيئة سياسية تتولى تنفيذ ثلاث أعمال حددها على التوالي فيما يلي:

أولا: ممارسة الاختصاص الدولي (العلاقات الخارجية).

ثانيا: ضمان الأمن (اختصاص الشرطة).

ثالثا: التنبه إلى الغزو (الاختصاص العسكري).

إلا أن الرأي القائل بأن الاختصاص التنفيذي محدود ومقيد من الجانبين النظري و العملي غير مؤسس على قرينة من الصحة، ومرد ذلك إلى أسباب تاريخية، أدت إلى تراجع البرلمانات، ففتحت المجال التشريعي أمام الهيئة التنفيذية، والى أسباب أخرى عملية ترتبط بدور الدولة الحديث , وزيادة أعبائها مما فرض تدخلها في كافة مجالات النشاط الإداري، حيت أصبحت السلطة التنفيذية تمارس وظائف سياسية تتعلق برسم السياسات العامة، ووظائف إدارية من خلال تنفيذ التشريعات والسياسة العامة للدولة.

[1] حسن ابشر مرجع سابق ص128

[2] عبد الله بوقفة مرجع سابق ص29