

إشكالية الحوكمة في فلسطين وتأثيراتها على المجتمع الفلسطيني: الحوكمة الدستورية وصنع السياسات العامة كنموذج

The Governance Challenge in Palestine and Its Impact on Palestinian Society: Constitutional Governance and Public Policymaking as a Case Study

معاذ عليوي^{1*}، وليد جلعود²

¹ جامعة فلسطين التقنية - خضوري، (فلسطين)، muath.ilaiwi@gmail.com

² وزارة التربية والتعليم الفلسطينية، (فلسطين)، wldjaloud@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2026-07-01 تاريخ القبول: 2026-07-06 تاريخ النشر: 2026-07-10

الملخص:

استهدفت هذه الدراسة التعرف على نتائج ضعف الحوكمة الدستورية واختلالات صنع السياسات العامة، وتأثيراتها على ثقة المجتمع الفلسطيني بمؤسساته الرسمية. ولتحقيق هذا الهدف، اعتمد الباحثون على المنهج الوصفي التحليلي؛ لكونه المنهج الملائم لوصف المفاهيم وتحليلها تحليلاً علمياً دقيقاً بالاستناد إلى الأدبيات والمقالات والرسائل العلمية ذات الصلة، وصولاً إلى نتائج ومقترحات علمية تخدم موضوع الدراسة.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، كان من أهمها: تقادم المنظومة القانونية والتشريعية المعمول بها في الأراضي الفلسطينية وعدم ملاءمتها لمتطلبات الحوكمة الدستورية، بالإضافة إلى ضعف خطط الإصلاح الفلسطينية وابتعادها عن مسارات الحوكمة ورسم السياسات العامة، وتبعيتها للولاءات الفردية والحزبية والبيروقراطية داخل المؤسسات. وبناءً على هذه النتائج، توصي الدراسة بضرورة تحديث المنظومة التشريعية وإقرار قوانين عصرية تتوافق مع الحداثة السياسية والقانونية والإدارية، فضلاً عن إلزامية

* معاذ عليوي

العمل بأخلاقيات المهنة ومدونات السلوك الوظيفي؛ بما يضمن ديمومة الحوكمة كنهج
أساسي للعمل الحكومي والرسمي .

الكلمات المفتاحية: الدستور، الحوكمة، الحوكمة الدستورية، صنع السياسات العامة،
الإصلاح الإداري. المجتمع الفلسطيني.

Abstract

This study explores how weaknesses in Constitutional Governance and shortcomings in public Policymaking have affected public trust in official institutions in Palestine. To achieve this objective, the researchers adopted a descriptive-analytical approach, drawing on relevant literature, academic articles, and previous research to examine the concepts of Governance and public Policymaking and to provide evidence-based findings and recommendations.

The findings reveal that the legal and legislative Framework currently in force in the Palestinian territories has become outdated and no longer meets the requirements of effective constitutional governance. The study also found that Palestinian reform efforts have been limited in their effectiveness, largely failing to follow governance principles or sound public Policymaking practices. Instead, decision-making has often been shaped by personal loyalties, political affiliations, and bureaucratic influences within public institutions. In light of these findings, the study recommends updating the legislative Framework and introducing modern laws that reflect contemporary political, legal, and administrative standards. It also highlights the importance of strengthening professional ethics and enforcing codes of conduct to ensure that governance becomes a sustainable and institutionalized principle guiding government performance and public administration.

Keywords: Constitution, governance, constitutional governance, public Policymaking, administrative reform, Palestinian society.

مقدمة :

تعمل مختلف المؤسسات العامة والخاصة حول العالم على تبني وتطبيق الحوكمة والحكم الرشيد كمنهجية للعمل الإداري والقانوني والهيكلية والتنظيمي. فقد باتت الحوكمة اليوم، وبمختلف صورها وأشكالها ونماذجها وتطبيقاتها، توجهاً عالمياً في عمل كافة المؤسسات، وتنادي به غالبية الدول والنظم الإدارية والسياسية، خاصةً وأن مثل هذه التوجهات الإدارية الحديثة باتت تُعتبر مقياساً مباشراً ورئيسياً لقياس فاعلية الدول والمجتمعات في النواحي السياسية والقانونية والتنموية، ودرجة تحلها بمعايير النزاهة والشفافية والمكاشفة ومحاربة الفساد وتعزيز الأخلاقيات المهنية والوظيفية، والعمل على الرتبة القانونية والدستورية والمالية والاقتصادية والاجتماعية.¹

في الشأن الفلسطيني، فقد تأثرت المؤسسات الفلسطينية بكافة صورها، خاصةً الحكومية منها، وذات العلاقة برسم السياسات العامة في المجتمع الفلسطيني، بموجات الحوكمة التي تصاعدت وتيرتها في العالم بفعل التطورات التقنية والرقمية والمعلوماتية، ومسارات التحديث السياسي والتحول الديمقراطي، وزيادة المطالبات بإرساء دعائم حقوق الانسان كمواثيق دولية وأمنية، وعمليات التحول السياسي المتعلقة بعمل السلطة الفلسطينية ومؤسساتها المختلفة. إضافةً لربط العمل الحكومي العام بأخلاقيات العمل ومدونات السلوك الوظيفي والمهني، والالتزامات القانونية والسياسية والإدارية الأخرى، والتي بات لها شأنها ودورها العام في تفعيل مسارات الحوكمة والشفافية والحكم الرشيد في فلسطين، خاصةً في سياقاتها القانونية والدستورية.²

¹ حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013)، ص 13.

² تمارا زيتون، "أثر تطبيق قواعد الحكم الرشيد في مؤشرات التنمية المستدامة في بلديات الضفة الغربية: بلديات محافظة رام الله والبيرة نموذجاً"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس المفتوحة، رام الله، 2021، ص 23-25.

إشكالية الدراسة

تتمحور الإشكالية الرئيسية للدراسة الحالية حول اختلال الحوكمة الدستورية في الفضاء الفلسطيني العام، خاصة في جانبه السياسي والدستوري، والذي يلقي بنتائجه على مختلف القطاعات الأخرى. فالسياق السياسي الفلسطيني منقوص السيادة والموارد بسبب الاحتلال الاسرائيلي، ويختلجه الكثير من القصور الداخلي الناجم عن الفساد وانتشار المحسوبيات وغياب النزاهة والرتابة وعشوائية البناء الاولي السليم. إضافة لغياب المجلس التشريعي، وتوغل السلطات التنفيذية على باقي السلطين التشريعية والقضائية، وعدم الفصل بين صلاحيات مؤسسات الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء بمختلف اقسامها، ويدل ذلك على أن إشكاليات الحوكمة في فلسطين لا تقتصر على الجوانب الإدارية فحسب، بل تمتد إلى أبعاد دستورية وسياسية، بما ينعكس على المجتمع الفلسطيني ويسهم في تعميق الفجوة بين المواطنين والحكومات المتعاقبة.

ومن هنا فإن مشكلة الدراسة تتمحور حول السؤال الرئيسي التالي ألا وهو: ما مدى تأثير إشكالات واختلالات الحوكمة في صنع السياسات العامة الدستورية وانعكاساتها على المجتمع الفلسطيني؟

أسئلة الدراسة:

1. ما المقصود بالحوكمة الدستورية وصنع السياسات العامة؟
2. كيف هي صورة الحوكمة الدستورية وصنع السياسات العامة في الواقع الفلسطيني العام؟.
3. ما هي نتائج ضعف الحوكمة الدستورية واختلالات صنع السياسة العامة على ثقة المجتمع الفلسطيني بالمؤسسات الرسمية؟.

- فرضيات الدراسة:

الفرضية الرئيسية: تُعاني الحالة الفلسطينية من إشكاليات واختلالات تتعلق بالحوكمة الدستورية وصُنع السياسات العامة في فلسطين، مما يؤدي لإضعاف كفاءة العمل الحكومي الفلسطيني وفعاليتها بصورة عامة، وينعكس، كذلك، سلباً على ثقة المجتمع الفلسطيني بالمؤسسات الحكومية الفلسطينية.

الفرضيات الفرعية:

1. يسهم الواقع السياسي الفلسطيني وما يكتنفه من قصور داخلي إلى اختلال مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز هيمنة السلطة التنفيذية على عملية صُنع السياسات العامة.
2. يؤدي انخفاض جودة السياسات العامة من حيث الاستجابة للاحتياجات الفعلية للمجتمع الفلسطيني.
3. يُنتج ضعف الحوكمة الدستورية تراجعاً كبيراً في ثقة المجتمع الفلسطيني بالمؤسسات الرسمية الفلسطينية.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق الاهداف الرئيسية التالية وهي:

- التعرف على مفاهيم الحوكمة الدستورية وصُنع السياسات العامة.
- تحليل واقع الحوكمة الدستورية وصُنع السياسات العامة في فلسطين.
- التعرف على نتائج الحوكمة الدستورية واختلالات صُنع السياسات العامة على ثقة المجتمع بالمؤسسات الرسمية.

أهمية الدراسة:

الأهمية النظرية:

- ارتباطها بمفاهيم حديثة النشأة في فلسطين كالحوكمة الدستورية والسياسات العامة، حيث تتوافر العديد من الأبحاث التي تناولت كل مفهوم على حدا، دون التطرق إلى ارتباطهم في تطوير قدرات العاملين في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني.
- المساهمة في تزويد الباحثين والمهتمين بعلم الإدارة العامة والحوكمة والقانون بالدراسات ذات الصلة بالحوكمة الدستورية وصُنع السياسات العامة.
- إضافة معرفية علمية جديدة للمكتبات الفلسطينية خاصة والعربية عامة.
- تعد هذه الدراسة من الدراسات الهامة نظراً لتركزها على أهم المشكلات والتحديات التي تواجه تطبيق مفاهيم الحوكمة الدستورية وصُنع السياسات العامة في فلسطين.

الأهمية التطبيقية:

- تفتح مجالاً للدراسات المستقبلية، وذلك من خلال تسليط الضوء على الفجوات البحثية في هذا المجال من خلال محاولتها الربط بين الجانب النظري والتطبيقي لمفاهيم الحوكمة الدستورية وصنع السياسات العامة داخل قطاعات المجتمع الفلسطيني المختلفة.
- توفر هذه الدراسة قاعدة بيانات ومعلومات حول إشكالية تطبيق الحوكمة الدستورية وصُنع السياسات العامة في المؤسسات الفلسطينية.
- تسعى هذه الدراسة للوصول إلى نتائج واضحة ومهمة حول إشكالية تطبيق الحوكمة الدستورية وصنع السياسات العامة في تطوير أداء المؤسسات الفلسطينية.

منهجية الدراسة:

استناداً إلى طبيعة الدراسة وأهدافها فقد وجد أن المنهج الوصفي التحليلي هو الأنسب والأكثر ملائمة لطبيعة هذه الدراسة، حيث أنه لا يكتفٍ بجمع المعلومات فقط، بل يسعى إلى وصفها وتحليلها تحليلاً علمياً دقيقاً للوصول إلى أهم النتائج والتوصيات ذات الصلة بموضوع الدراسة.

المبحث الأول: الحوكمة الدستورية وصُنع السياسات العامة مقارنة مفاهيمية

تعتبر قضايا الحوكمة وصنع السياسات العامة، وما يتعلق بهما من ارتباطات بالحوكمة والحكم الرشيد والتقانة الإدارية والتنظيمية؛ من أهم القضايا التي تحتاج لضبط مفاهيمي ضمن مقاربات متعددة، سواء عربية كانت أم غربية.

المطلب الأول: الحوكمة الدستورية مقارنة مفاهيمية

نظراً لندرة الأدبيات العربية التي تناولت الحوكمة الدستورية وافتقارها للتعريف الاصطلاحي، فلابد من البحث والتمعن عن مشارب المفهوم والتأصيل عنه من الأدبيات الغربية، فمن خلال الرجوع إلى الأدبيات الغربية وجد أ للمفهوم رواه وباحثوه. وفي هذا الصدد لابد من التأصيل المفاهيمي لمفهوم الحوكمة الدستورية، ضمن ما أظهرته الأدبيات المتصلة بشأنه والتي كانت على النحو التالي:

الدستور (The Constitution) يشير مصطلح الدستور إلى الإطار القانوني للحكم. عادة فهو عادة يرتبط بالنظام الديمقراطي، على اعتبار أن أي نظام ديمقراطي بحاجة ماسة إلى الدستور الذي يؤسس للإطار العام للحكم الديمقراطي المراد تطبيقه، فالدستور يحدد أهداف الحوكمة والقيود المفروضة على سلطاتها، وكذلك الوسائل والتوقيت الخاصين بالانتخابات بشكلها التشريعي "البرلمان" والرئاسية "منصب رئاسة الدولة"، وكذا حقوق الأفراد والعلاقة بين الحكومة المركزية والمستويات الأخرى من الحكومات، وإذا كان المراد

تحقيق الديمقراطية فلا بد من الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية لأن وضع الدستور تحت يد الحكومة دون اقتسامها، عندئذ سينتج عنها حكمه دكتاتورية.¹

الدستورية (Constitutionalism) يستخدم هذا المصطلح للإشارة إلى الإيدلوجيات والترتيبات المؤسسية التي تعزز تقييد سلطة الدولة وتحديد وسائل ممارستها. ولأجل بناء دستورية فاعلة فلا بد من وجود نظام ديمقراطي وهذا ما طرحه بعض المفكرين بأن الديمقراطية تقتضي قيوداً وضمانات قانونية (دستورية) جوهرية. وفي هذا الصدد يقرّ آدم بيروفورسكي (Adam Przeworski) في تمييزه بين الحكم الديمقراطي والسلطوي بأن اللحظة الحاسمة في المرور من الحكم السلطي إلى الحكم الديمقراطي سينتج عنه مبدأ الدستورية.²

وعلى الرغم من أن غالبية الدول أصدرت دساتيرها لدى استقلالها، فإن دول عربية عديدة قد أنضمت في وقت متأخر إلى عالم الدول ذات الدساتير الرسمية منها على سبيل المثال لا الحصر " اليمن، والسعودية" فالدساتير العربية وجدت بهدف تعزيز سلطاتها السياسية، فيما وجدت دستورية الحكم (تقييد السلطة) هدفاً ثانوياً، لكن على الرغم من ذلك فإن بعض الدول العربية قد عرفت دستورية الحكم بالإصلاح الدستوري.³

لعبت الإصلاحات الدستورية دوراً مهماً وفعالاً في عالمنا العربي في عقلنة العمل السياسي والمدني، وفي تكيف النص القانوني مع تطورات الواقع والأهداف العامة لخدمة المواطن فيما يتعلق بتأمين احتياجاته المستمرة والمتطورة في كافة المجالات المزدوجة لمؤسسات الدولة، كما أنها تجسد نوعاً من التوازن بين القوى السياسية والاجتماعية على

¹ ناثان براون، دساتير من ورق، الدساتير العربية والسلطة السياسية. ترجمة: محمد فرحات (القاهرة: مكتب سطور، 2010) ص 51.

² عمراني كريسوسة، سهام زروال، (2018). في: الإصلاح الدستوري في الخبرة العربية. مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 03، العدد 50، 2018، الجزائر، ص 234.

³ ناثان براون، مرجع سابق. ص 315.

حد تعبير الباحث طارق البشري، على اعتبار أن أي إصلاح دستوري أو قانوني أياً كان شكله ومضمونه لا يمكن أن يحدث أثره في ظل علاقات الدولة القائمة بأجهزتها المختلفة وعلى مجمل الحياة السياسية والثقافية والإيدلوجية.¹

في ضوء استعراضنا لمفاهيم الدستور والدستورية، يميز بول هيورد (Paul Hayward) مفهوم الدستورية من ناحية المفهوم في ثلاث مجالات أهمها مايلي²:

الدستورية بمفهومها الواسع: فهي مجموعة من القيم والتطلعات السياسية التي تعكس رغبة الحكومة في حماية قوة الحرية من خلال الضوابط الداخلية والخارجية. بهذا المعنى يمكن الإشارة إلى الدستور على أنه الوصف الأساسي للسياسة العامة لا لنظام العلاقات بين الدولة والمجتمع من ناحية وإقامة العلاقات بين أصحاب المناصب داخل النظام الحكومي من ناحية أخرى مثل هذا الوصف يربط المعايير والقيم بأنشطة الحكومة ويضع قيوداً على الإجراءات الحكومية.

الدستورية بمفهومها الضيق: تشير إلى تلاقي المؤسسات الحكومية مع العمليات السياسية ذات الصلة، فهي مقيدة بشكل فعال بموجب القواعد الدستورية.

الدستورية بمفهومها الحديث: فهي الإطار المرجعي للمجتمع ككل من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على السلطة العامة في شكل من أشكال النظام السياسي (النظام السياسي من قبل الحكومة) هذا يعني أن تحليل النظام هو في الأساس تحليل الحوكمة الدستورية لأنه يسأل أسئلة مستمرة حول كيفية توزيع السلطة في المجتمعات، في حين طور بوليبيوس (Polybius) وأرسطو (Aristotle) أنماط الأنظمة السياسية على أساس الأدلة المقارنة من

¹ أرام عبد الجليل، حول الإصلاح الدستوري والسياسي في دول المغرب الكبير: قراءة في تجربة مجهزة، في: الحوار المثمن، 22 سبتمبر، في الموقع الإلكتروني: <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=46106>

² Hans Kerman, "Constitutional Government", *Government and Politics Journal*, V.1, 1999, pp. 4-5.

أجل الإجابة على أسئلة من يحكم، ومن المستفيد، فالغرض من التحليل هو تقييم أشكال الحوكمة على أسس معيارية على أمل تحديد المثل العليا للدستور الذي يخدم المجتمع ككل. الحوكمة الدستورية: في ضوء المقاربة المفاهيمية لمفهوم الدستور والدستورية الواردة أعلاه، انطلقت بعض التعريفات في تعريفها لمفهوم الحوكمة الدستورية من خلال طرح نظرية "إعادة اختراع الحكومة" وهو الدعوة لضرورة إدارة الدولة وفق النموذج الريادي من خلال اعتماد آليات السوق الحرة، ومبدأ تغطية التكلفة-رسوم الانتفاع- تسعير الخدمات، أي اصلاح دور الحكومة وجعلها تعمل بطريقة متقاربة لعمل الشركات والمقاولات.¹ في هذا الصدد أشار بعض الباحثين إلى بعض التعريفات ذات الصلة بالحوكمة الدستورية منها مايلي:

أ- لاتعني وجود إصلاح كافٍ للقوانين والدساتير، فالحوكمة بالإدارة الحسنة هي العملية التي تحل بها مشاكلنا بصورة جماعية، وتعمل على تلبية حاجات المجتمع، فالحوكمة هي الأداة التي نستخدمها، والتي أصبحت قديمة الطراز وانقضى وقتها، ومن هنا قد بدأت عملية اختراع الحكومة فنحن لسنا بحاجة إلى برنامج جديد نحن بحاجة إلى إعادة تركيب هيكلية جديدة.²

ب- شتى الآليات والاستراتيجيات التي تضبط ممارسة الحكم في كل أبعاده السياسية والاقتصادية والإدارية وفق مقاربة متجددة أساسها المشاركة في اتخاذ القرار والتقييم

¹ محمد أكحل، الحكامة: مقاربة نظرية، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 03، 2021، ص 63.

² ديفيد أوزربون و ديفيد غابلر، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام. ترجمة: محمد البجيرمي (السعودية: مكتبة العكبيان، 2011)، ص 46.

المستمر للإنجازات، بغرض تهيئة المجتمع للتحديث وذلك بالعمل على توفير الشروط اللازمة للإنجاز والإبداع.¹

صفوة القول، عندما ننظر إلى الحوكمة الدستورية في عالمنا العربي المعاصر نجد أنها انطلقت من عبارة "الحكم الصالح" فهي تارة غامضة مهمة لمشكلة في غاية الوضوح، ووجدت خصيصاً للبلدان المتخلفة من خلال أجهزة البنك والصندوق الدوليين ليكون الحكم الصالح مدخلاً ومقياساً لمنح القروض والهبات، وتارة أخرى فهي مرجعاً وتقويماً لما هو صالح وفق معاييرها الخاصة ومصالح الدول المهيمنة. فالشرعية هي مدخل لقياس الحكم سواء كان صالحاً أو غير صالح، ديمقراطي أو غير ديمقراطي، ولا بديل لنا سوى طريق الشرعية في قياس نظم سياسية مستندة إلى الاختيار الشعبي، وعليه هناك ارتباط بين الحوكمة والشرعية في الكفيلة بتحقيق الديمقراطية.

المطلب الثاني: صُنع السياسات العامة: ضبط المفاهيم والدلالات اللغوية والاصطلاحية

قبل أن نحدد مفهوم صُنع السياسات العامة يتوجب علينا أن نفرق بينها وبين مفهوم السياسات، كي يتم لنا ضبط مفهوم صُنع السياسات العامة، وهذا يتوجب علينا الرجوع إلى العديد من الدراسات العربية والغربية ذات الصلة بالمفهوم حتى نكون قادرين على إجراء ضبط مفاهيمي للمفهوم ومن هذه التعاريف مايلي:

السياسات **Policies** قبل أن نبدأ بتعريف مفهوم السياسات العامة لابد من الإشارة إلى التفريق بين مفهوم السياسات والسياسات العامة. يعود تاريخ مفهوم السياسات إلى المجتمعات المنظمة أو الجماعات البشرية المتناثرة التي لم تدرك معنى الدولة مثل القبائل وأشباهاها. من هنا فإن مفهوم السياسات هي عبارة عن قواعد وخطط وقوانين وبرامج

¹ محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، (الرباط: مطبعة المعارف الجديدة، 2010)، ص135.

لمواجهة مشكلة ما أو حالة محتملة ينتظر أن يواجهها المجتمع، وتتخذ قرارات السياسات من جانب قائد المجتمع إما برأيه المتفرد أو معاونة فرد من المستشارين، وهذا القائد إما أن يكون رئيس القبيلة أو رئيس الدولة ونظرائه من الملوك والأمراء.¹

السياسات العامة **public Policies** يعود أصل كلمة السياسات العامة إلى اللغة الإنجليزية فهي مشتقة من أصل كلمة (Policy) وكذلك (Politics) إلى الكلمة اللاتينية (polis) والتي تطورت إلى (Politika) اللاتينية التي تعني الدولة ثم إلى كلمة Police التي تشير إلى عملية إدارة الحكومة **The Administration Government**، أو ممارسة الشؤون العامة **The Conduct of Public Afarisé**.

ولأجل التمييز بين Politics وبين Policy فالثانية تعني القوانين والقرارات والبرامج المرتبطة بالخدمات المقدمة للمواطنين بشكل مباشر وغير مباشر بغرض تحقيق مستوى الرفاهية لهم، والتي تتخذ الحكومة القرارات بصدها إما لمعالجة المشكلات المجتمعية على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية القائمة، أو للتوافق مع التطلعات المجتمعية بشأنها. أما الأولى فتعني النظام السياسي بكل تفاعلاته وصراعاته الداخلية والخارجية المرتبطة بمحاولة الوصول إلى سدة الحكم والاستحواذ على أسباب القوة السياسية، بينما في المقابل التمييز بين المصطلحين **Politics**، **Policy** غير قائم في مجتمعات مثل المجتمع الألماني والروسي، حيث تم استخدام مصطلح واحد وهو **Politik**، **Politika** للإشارة إلى المعنيين.²

ولانفصل السياسة العامة **Public Policies** عن السياسة **Politics** بل تتأثر بها وتشكل وفقاً لتوجهات مؤسساتها ومسؤوليتها. حيث تمثل السياسة الإطار العام المغلف للسياسات العامة والمحدد لتوجهاتها ومكوناتها وأطرافها وغاياتها وأهدافها والمستهدفين منها

¹William Dunn, "Public Policy Analysis: Introduction", (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994) PP.33-57.

² Ibid. P33.

ومعايير تقييمها، ويتحدد ذلك بشكل مباشر في قرارات السياسة العامة من جانب المؤسسات السياسية أو بشكل غير مباشر عبر الثقافة السياسية المجتمعية السائدة.¹

فالإشكالية هنا بصدد التمييز بين مصطلح "السياسة العامة" ومصطلح "السياسة" في معناه الشائع رغم وجود العلاقة التكاملية بين المصطلحين، فالسياسة العامة كبرنامج فهو عمل عام موجه هادف نتاج تفاعل مجموعة من القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية المتراكبة، وبالتالي فإن هذا التداخل الإصطلاحي يمكن توضيحه عن طريق توضيح الفرق بين كلمتي السياسة في اللغة الانجليزية، حيث تشير كلمة Politics إلى الواقع السياسي أو بيئة القرار السياسي، بينما تشير كلمة Policy إلى الواقع السياسي كبرنامج عمل إداري- وغائي- وهادف- فبعض السياسيين يمارسون العمل السياسي بُغية الوصول إلى السلطة وبمجرد تحقيق الهدف، أي بوصولهم إلى السلطة تبدأ ممارستهم صنع السياسة العامة.²

وانطلاقاً من العلاقة التكاملية بين المصطلحين والإشارة إليهما، وجب علينا الإشارة إلى التطور المفاهيمي الذي لحق بمصطلح السياسة العامة من ثنايا المنطورات الفكرية وتعاقمها بدءاً من المنظور الفكري الكلاسيكي وصولاً إلى الفكر الحديث، والذي استتبع بالضرورة التغير في التعريف بمفهوم السياسة العامة. في هذا الصدد سوف نتناول تعريف السياسة العامة من منظور المدرستين السلوكية والحديثة، أما المدرسة السلوكية لعلم السياسة العامة فقد انصبَّ اهتمامها على السلوكيات المصاحبة للأعمال الحكومية وتحليلها، وكذلك السلوك الصراعى الناتج عن النشاطات السياسية لجماعات المصالح والأحزاب السياسية والسلطات الرسمية التشريعية والتنفيذية، وعليه فقد اعتمدت

¹Horn Van etal, (politics and public Policy, Washington: Cq Press,2001) PP- 27-50.

²كريم أبوالعزم، "التنظيم الدستوري لصنع السياسات العامة (دراسة مقارنة: مصر وفرنسا وأمريكا)"، المجلة القانونية، المجلد 8، العدد 05، 2020، ص 1962.

المدرسة السلوكية لعلم السياسة العامة في تلك الفترة على وصف عمليات السياسة العامة وشرح أسباب ونتائج الأنشطة الحكومية.¹ ومن أهم تلك التعاريف مايلي:

- (1) مجموعة من القرارات التي يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام.²
- (2) هي مجموعة القرارات التي تتخذها الدولة بهدف حل مشكلة معينة تواجه قطاعاً عريضاً من المجتمع، وهذه القرارات قد تتبنى اتجاهاً وقائياً يهدف إلى اتخاذ الإجراءات التي تحول دون وقوع المشكلة أو تكون ذات طبيعة علاجية تهدف إلى مواجهة مشكلة قائمة بالفعل.³
- هذا على صعيد المدرسة السلوكية لعلم السياسة العامة، ولكن مع ظهور حركة مابعد السلوكية زاد الاهتمام بعلم السياسة العامة، حيث تعاظم التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها وأهدافها وأنواعها، ومن ناحية أخرى زاد الاهتمام بطريقة صنع السياسات العامة وتقييمها بناءً على أثرها على المجتمع، عن طريق الاستعانة بالعديد من المفاهيم وأدوات التحليل المتعلقة بقياس الأداء ضمن إطار تحليلي في ضوء ترتيب الأهداف والإمكانيات المتاحة.⁴

لكن مايميز حركة المدرسة مابعد السلوكية تعالي الأصوات المتعاضمة إلى تدخل دور الدولة في عملية توظيف الموارد الاقتصادية لسد الاحتياجات العامة، ممّا أدى إلى إزدياد

¹ مها حسين، "تحليل السياسات العامة: التطور والمنهجية"، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، المجلد 55، العدد 1، 2018، ص5.

² كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، هلال علي الدين، (محرراً) في: تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988، ص13.

³ سلوى جمعة، تحليل وتقييم السياسة العامة، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، دت)، ص4.

⁴ سلوى جمعة، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، سلوى جمعة (محرراً) تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004)، ص4.

أهمية السياسات العامة بإعتبارها فرعاً أساسياً في مجال الدراسات السياسية ومن هذه التعريفات مايلي:

(1) هارولد لاسويل **Lasswell Harold**: "يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ في إشارة منه إلى تعاظم دور الدولة كمنظم للنشاط الاقتصادي وإدارة العمليات التبادلية والتوزيعية للموارد على مستوى المجتمع، وأهمية ذلك في تحقيق النمو الاقتصادي من خلال رسم سياسات العامة رشيدة في ضوء الإمكانيات المتاحة وبناءً على الترتيب الرشيد لأولويات الأهداف المراد تحقيقها".¹

(2) جيمس أندرسون **James Anderson**: "برنامج عمل هادف بُغية أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية معينة أو موضوع معين".²

(3) أبراهام كابلان **Abraham Kaplan**: "برنامج عمل يستهدف تحقيق الأهداف والقيم والممارسات عن طريق القيم بتطبيقات محددة".³

(4) معجم المصطلحات السياسية للسياسة العامة: "مجموعة من البرامج والقواعد الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين، ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها القوانين واللوائح".⁴

بناءً على التعريفات السابقة لمفهوم السياسات العامة يرى الباحثين بأن هناك مجموعة من الخصائص العامة المشتركة للمفهوم وهي على النحو التالي:

¹ كريم أبوالعزم، مرجع سابق، ص 1964-1965.

² James Anderson, **Public Policy Making: an Introduction**, (Boston: Houghton Mifflin, 1994), P.5.

³ Abraham Kaplan, **Power and Society**, (New Haven Yale: University Press, 1970), P.71.

⁴ أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة- السياسة العامة والإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1993)،

- مجموعة من القرارات والأفعال ينفذها فاعلون معروفون أو تختارها الحكومة لأجل تحقيق الأغراض العامة، والتي يأمل أن تمثل شريحة كبيرة من جمهور المجتمع تكون الحكومة على وعي تام بها.
 - رسم السياسات العامة للدولة في ضوء الإمكانيات والموارد المتاحة، والأولويات المراد تحقيقها.
 - برنامج عمل إما أن يكون فردياً أو جماعياً، وبما أنها سياسة عامة يجب أن تمتلك بالأساس برنامج عمل جماعي ورؤية شاملة للتصدي للمشاكل أو مواجهة قضايا معينة تمس مجتمعاً ما بأكمله.
 - لا ينحصر مجال عمل السياسة العامة في مجال ما أو قضية معينة، بل يتم التعبير عنها داخل البرامج والقواعد الحكومية في عدة أشكال وصورٍ منها القوانين واللوائح.
- وبناءً عليه فإن عملية صُنع السياسات العامة Making Public Policies تعد واحدة من العمليات بالغة التعقيد، وذلك نظراً لتعدد الجهات التي تتداخل فيها فمهما صناع السياسات العامة الرسميين (السلطة التشريعية، التنفيذية، القضائية)، وصناع السياسات العامة الغير رسميين (الأحزاب السياسية، جماعات المصالح، الرأي العام) وجميع هذه الجهات الرسمية والغير رسمية تشارك في صُنع السياسات العامة، لذا فإن دورها وتأثيرها يقل ويزيد اعتماداً على النظام السياسي والبيئة السياسية الموجودة.

المبحث الثاني: الحوكمة الدستورية في الفضاءات العربية: صُنع السياسات العامة كدلالة سياسة وقانونية

تحتاج سياقات واشكاليات الحوكمة الدستورية في الفضاءات العربية لإيضاحات يمكن تحديدها من خلال مسارات صُنع السياسة العامة فيها، كونه الحقل الأكثر تأثراً بالحوكمة وتطبيقاتها وممارساتها بشكل عام في المجتمعات والمؤسسات العربية.

المطلب الأول: الحوكمة الدستورية في الفضاءات العربية: المسارات السياسية والقانونية

ينظر لغالبية البيئات السياسية العربية بأنها دائمة التأزم، نظراً لكونها قامت على استفراد شخوص أو مكونات حزبية فردية بنظام الحكم دون غيرها، مما أدى إلى دخولها في العديد من الازمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والقانونية، والتي جعلتها رهينة للعديد من المكونات الخارجية والدولية، والتي انعكست على آليات الحوكمة فيها، وبالتالي التأثير سلباً في صُنع السياسة العامة لديها. لينتج عن ذلك حدوث تباين في مستويين أساسيين تعمل السياسات العامة على تحسينهما بشكل مستمر لصالح المجتمع، وهو مستوى الأداء الحكومي، السياسي والقانوني، في مجال الخدمات العامة، عبر حوكمته وتهذيبه. ومستوى الإنفاق العام على هذا القطاع، اقتصادياً واجتماعياً، بحيث أدى هذا التباين إلى حدوث معيقات منهجية وبنوية ووظيفية في أداء عمل الحكومات العربية، وبالتالي الانعكاس على مراحل ومكونات وآليات الحوكمة لديها، وصُنع السياسة العامة فيها، وكيفية تنفيذها وإقرارها للمجتمعات العربية.¹

ونظراً لطبيعة تكوين غالبية الأنظمة السياسية العربية، فإن انعكاسات ذلك ما زالت قائمة على مسارات الحوكمة لديها، وبالتالي التأثير على صُنع السياسات العامة فيها. بحيث تُعاني سياقات الحوكمة، خاصةً الدستورية وتلك المتعلقة بالقطاعات العامة في عددٍ

¹ وحدة استطلاع الرأي العام، "الرأي العام العربي والأداء الحكومي في مجال الخدمات الأساسية"، مجلة سياسات عربية، العدد 50، 2021-05-31م، ص 127-134.

من الدول العربية، الكثير من المعوقات التي انعكست سلباً على نتائج السياسات العامة فيها. حيث يرى بعض المختصين والأكاديميين والعاملين بالحقل السياسي والأداء الحكومي أن صناعة السياسة العامة في العديد من البيئات السياسية العربية تقوم على عدم اعتبار هذه الصناعة؛ حقلاً ومجالاً علمياً وأكاديمياً يشغله أصحاب اختصاص لهم رؤية جماعية بعيداً عن أي توجهات فردية أو مكونات حزبية. إضافةً لسيطرة السلطة التنفيذية على السلطات التشريعية والقضائية، والارتباك للمكون الدولي والخارجي كمؤثر كبير في حوكمة هذه القطاعات، وبالتالي حدوث إشكالية في صُنع السياسة العامة في هذه البيئات، وغياب الرتبة عن مراحل ومكونات صنعها، وعدم توفر بيئة قانونية ودستورية لعمل وصُنع السياسة العامة فيها، مما أدى إلى زيادة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في المجتمعات العربية، وعدم استقرارها اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً وقانونياً.¹

المطلب الثاني: الحوكمة الدستورية في الفضاء الفلسطيني: السياق السياسي والقانوني

وعلى المستوى الفلسطيني، فإن سياقات الحوكمة فيها، وبمختلف أشكالها واصنافها وأنواعها ومراحلها، تركت بصمتها على صُنع السياسة العامة في البيئة الفلسطينية، و التي تتماثل في الحثثيات والآليات والمكونات والاشكاليات مع العديد من البيئات السياسية العربية الأخرى، مع وجود عدة عوامل تعتبر خاصة بالبيئة السياسية الفلسطينية، والتي تتمثل بوجود الاحتلال الإسرائيلي، وعدم اكتمال الدولة الفلسطينية، وضعف سيطرتها على مختلف مقدراتها ومواردها، وطبيعة نشوء النظام السياسي الفلسطيني، وعدم وضوح هيكلته وبيئته، وغياب السلطة التشريعية بفعل الانقسام الداخلي الفلسطيني، الأمر الذي يجعل الحوكمة في البيئة الفلسطينية حاجةً وضرورةً تتعلق بوجودية المكون الفلسطيني أمام "الكيان الإسرائيلي".

¹ غاي بيترز، دراسات السياسات العامة: الأسس الأكاديمية والأهمية العملية، مجلة سياسات عربية، المجلد 08، العدد 42، يناير 2021، قطر، ص 19-30.

المبحث الثالث: الحوكمة الدستورية في الفضاء الفلسطيني العام: الإشكالية والتأثير

تُشير الحوكمة، في أي فضاء عام، إلى مدى التزام كوادِر هذه المؤسسات بالقوانين والتشريعات التي تنص على الشفافية والنزاهة والمحاسبة والمساءلة والالتزام بأخلاقيات العمل الإداري والمهني والسلوكي، والتي تعمل على زيادة إنتاجية المؤسسة، وخلوها من مظاهر الفساد. لذلك، فقد باتت الحوكمة ترتبط بعمليات التخطيط الاستراتيجي، وتحليل الواقع العام والداخلي للمؤسسة، والتعرف على مواطن قوتها وضعفها وفرصها وتحدياتها.

المطلب الأول: إشكالية الحوكمة الدستورية في الفضاء الفلسطيني العام

شهد الفضاء الفلسطيني العام، ومنذ نشوئه في العام 1994م بفعل اتفاقيات أوسلو مع الجانب "الإسرائيلي"؛ العديد من الضغوط الدولية، والتي طالبت به بضرورة إجراء سلسلة من الإصلاحات الإدارية والمالية والقانونية في هياكله المختلفة، ومعالجة القانون الأساسي والتأسيسي للسلطة الفلسطينية، وبما ينتج عنه دستور فلسطيني (دستور الدولة الفلسطينية). ومن تلك الأمثلة على هذه المسارات مثلاً، والتي رأى فيها الكثير من المهتمين بأنها تأتي في نطاقات الحوكمة الدستورية؛ استحداث منصب رئيس الوزراء في النظام السياسي الفلسطيني، والذي شكل نقطة تحول في مختلف أوجه وصور العمل الحكومي الفلسطيني، خاصةً على صعيد السياسات العامة وآليات صنعها وصياغتها.¹

وفي السياق الفلسطيني أيضاً، فإن للحوكمة الدستورية دورها الهام في تعزيز فاعلية عمل المؤسسات الحكومية الفلسطينية، وخلوها من مظاهر الفساد التي استشرت بها بفعل العديد من الأسباب التي تتعلق بالبيئة الداخلية الفلسطينية، وارتباطاتها الأخرى

¹ عصام خليل، رشاد توام فلسطين بين دستور الدولة والحاجة الى ميثاق وطني: مقاربات استراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني، (البيرة: المركو الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية (مسارات)، 2014) ص 7-10.

بالدول المانحة والممولة لها، ووجود الاحتلال الإسرائيلي كعائقٍ أمام أي عملية للتطوير الإداري والقانوني والحداثة السياسية. لذلك، فإن نجاح عمليات الحوكمة في المؤسسات العامة الفلسطينية يرتبط بشكلٍ مباشر وغير مباشر بتحديد نطاقات عملها ضمن البيئة الفلسطينية العامة، ومن ثم التعاون القائم بين القطاع العام، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والمجتمع الفلسطيني نفسه. فالحوكمة في الواقع الفلسطيني يجب أن تعمل ضمن منظومة متكاملة، أي لا يمكن تطبيقها إلا إذا تحققت شروط ومبادئ ومعايير الحوكمة في البيئة التي تعمل بها.¹

تبرز إشكالية الحوكمة الدستورية في السياق الفلسطيني بما يتواجد فيه من منظومة قانونية مختلطة ومتشابكة، بحيث تجمع بين البريطاني والعثماني والمصري والأردني و"الإسرائيلي" والفلسطيني، والتي أدت إلى العديد من الاختلالات في المؤسسة الفلسطينية والمجتمع الفلسطيني أيضاً، بحيث تتعلق هذه الاختلالات بعدة مسببات سياسية واقتصادية واجتماعية وقانونية خاصة بالبيئة الفلسطينية، وما يرتبط بها من إشكاليات سياسية وقانونية داخلية وخارجية، بحيث تتمثل هذه المسببات بما يلي:² -

- قدم المنظومة القانونية المعمول بها في هذا النظام، رغم إجراء عدة تعديلات عليها من قبل النظام السياسي الفلسطيني.

- المشكلات السياسية الداخلية المتعلقة بالبيئة الفلسطينية وما تحتويه من انقسامات.

- ضعف الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي العام في الواقع الفلسطيني.

- وجود صراعات داخلية بين مختلف المؤسسات الفلسطينية، وعدم حرصها على التكامل فيما بينها.

¹ زيتون، تمارا، مرجع سابق، ص 30-31.

² وليد جلعود، "المؤسسة العمومية وبناء الدولة الفلسطينية"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، تونس، 2021م، ص 58-59.

- الفجوة بين التخطيط والتنفيذ والرقابة في المؤسسات الحكومية الفلسطينية.
- انتشار مظاهر الفساد والمحسوبيات والولاءات الفردية والحزبية والبيروقراطية ضمن آليات عمل هذا النظام في البيئة الفلسطينية الحكومية.
- ضعف خطط الإصلاح الفلسطينية المتعلقة بهذا النظام، وما يرتبط بها من التحول نحو الحوكمة والعمل الحكومي الإلكتروني والمحسوب.
- وجود حالة من التضارب في أهداف المؤسسة وقراراتها ورؤيتها ورسالتها ومهامها.
- عدم التزام المؤسسات بمعايير المساءلة والمكاشفة الإدارية والاستراتيجية والرقابية والمالية.
- الارتكان الفلسطيني للضغوط الخارجية، والذي أدى لاعتماد المنظومة المالية والاقتصادية الفلسطينية على المساعدات الخارجية من الدول المانحة، مما أثر على فاتورة رواتب الموظفين، وبالتالي التأثير على رضاهم واستقرارهم الوظيفي والاجتماعي.
- العمل بنظم الإدارة المركزية في العديد من المواقع والمؤسسات الحكومية الفلسطينية، وذلك نتيجةً لاحتكام هذه المؤسسات للأفراد والشخص والمنظومات الاجتماعية الفلسطينية.
- ضخامة الكادر البشري العامل في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، والذي من المفترض أن يُدير نظام الخدمة المدنية الفلسطيني.
- زيادة الإجراءات الإدارية والقانونية والتنظيمية والمالية لإنجاز المعاملات الحكومية وذلك لزيادة اعداد العاملين في الجهاز الحكومي الفلسطيني، وزيادة نفقاته ومصاريفه.
- وضمن هذه الأسباب والاختلالات؛ تحتاج المنظومة القانونية والإدارية والسياسية الفلسطينية لسلسلةٍ من الإصلاحات السياسية والإدارية والقانونية والبشرية والمالية التي تسهم بشكلٍ كبير في الحد منها، وتحولها نحو الحوكمة والعمل التقني والإداري الحديث،

خاصة فيما يتعلق بمنظومة القوانين والتشريعات التي يُدار من خلالها هذا النظام، والذي بات أقرب للترهل وقلة الكفاءة والفاعلية.¹

وعلى إثر ذلك، فقد استجابت السلطة الفلسطينية لعدة موجات متصاعدة مطالبة بالحوكمة الدستورية، عبر إصدارها لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية مثلاً، والذي يهدف إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في مؤسسات السلطة الفلسطينية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها، لكن تأثيره بقي محدوداً للغاية خاصة في ظل انتشار الفساد في هذه المؤسسات، وضعف الرغبة السياسية لمحاربته ومعالجته.²

يحتاج التوجه الفلسطيني، الرسمي وغير الرسمي، نحو الحوكمة والعمل بمبادئها وأخلاقياتها ومواثيقها العديد من الخطوات والإجراءات التي تتعلق بالبيئة العامة التي يعمل من خلالها القطاع العام الفلسطيني، وذلك نظراً لما يحتويه هذا القطاع من إشكاليات وتحدياتٍ قد تعيق مسار الحوكمة فيه. لذلك، فإن السعي الفلسطيني نحو الحوكمة يحتاج لرغبة وإرادة سياسية تسبقها إعادة ترتيب القطاع العام الفلسطيني وفقاً لمتطلبات العصر الحديث، عبر اجتثاث الفساد منه، وتفعيل أدوات المساءلة والمكاشفة والشفافية وغيرها، والحد من التدخلات الإسرائيلية في المؤسسات الرسمية الفلسطينية، وغيرها الكثير من

¹ وليد جلعود، مرجع سابق، ص 60.

² عاطف، أبوسيف، عشرون عاماً على السلطة: فلسطين دولة الأمر الواقع، مجلة سياسات، العدد 28، حزيران 2014، رام الله، ص 57-58.

الاحتياجات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تتلاءم مع متطلبات الحوكمة والحكم الرشيد.¹

تحتاج مضامين الحوكمة الدستورية الفلسطينية لسلسلةٍ من الإصلاحات السياسية والإدارية والقانونية والبشرية والمالية التي تسهم بشكلٍ كبير في الحد من مظاهر البيروقراطية فيها، وتجعلها أقرب من اللامركزية الإدارية، وتحولها نحو الحوكمة والحكم الرشيد والعمل التقني والإلكتروني، خاصة فيما يتعلق بمنظومة القوانين والتشريعات التي يُدار من خلالها هذا الجهاز، وتُقلل من مظاهر وصور البيروقراطية فيه.²

بات توجه القطاعات الحكومية نحو الحوكمة الدستورية إلزامياً في ظل التحولات الرقمية والمعلوماتية التي حدثت في العالم، وضرورة العمل على تواجد مؤسسات عامة قادرة على مواجهة موجات التغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي والفكري والثقافي، لتصبح الحوكمة معياراً لمدى تحلي الدول بمعايير الحداثة والديمقراطية وحقوق الانسان، ومحاربة الفساد وتعزيز كافة صور المحاسبة والمساءلة وغيرها.³

تُعد الحوكمة الدستورية في فلسطين وغيرها من الدول العربية أهم ركائز الدولة، كونها تمثل النظام الذي يعمل على تلبية خدمات هذه المجتمعات، ويحرك نظمها الاقتصادية والاجتماعية أيضاً. لذلك فإن ترهل هذه النظم يعني التأثير على المجتمعات بشكلٍ سلبي، والتأثير أيضاً على صورة الدولة أمام جمهورها المستهدف، وقلة الثقة بها. وبالتالي، فإنه من الضرورة العمل على بقاء هذه النظم فاعلية ومهنية ونشطة، لما لذلك من

¹ رتاب أصلان، " غياب التكاملية في صنع السياسة العامة الفلسطينية وتأثيرها على صمود المواطن الفلسطيني"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2023، ص 32.

² ناثان برون، هل يبني الفلسطينيون دولة، في: المركز مالكوم كير - كارنيغي للشرق الأوسط، 1 يوليو 2010، في الموقع الإلكتروني: <https://carnegieendowment.org/research/2010/07/are-palestinians-building-a-state>

³ طارق حماد، حوكمة الشركات (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2005)، ص 27.

تأثيرات إيجابية على المجتمع، لأن غيابها عن المجتمع يعني حدوث إشكاليات سياسية وقانونية واجتماعية في مختلف بُناه المجتمعية والمؤسسية.

المطلب الثاني: تأثيرات غياب الحوكمة الدستورية عن المجتمع الفلسطيني

ينظر الكثيرون من المختصون في القانون والإدارة العامة ورسم السياسات إلى الحوكمة باعتبارها الحل الأمثل لمعالجة جميع مظاهر الفساد في القطاع الحكومي. بحيث تشمل الحوكمة على هياكل وعناصر وعمليات يتم ربطها وترتيبها كأساس للإدارة الجيدة، ويتم من خلالها الاستثمار الأفضل للموارد الموجودة، وإدارتها بصورة سليمة، وفق معايير معينة، كالكفاءة، الفاعلية، الاستدامة، والاحتكام إلى القانون وسيادة أيضاً.¹

تعتبر الحوكمة الدستورية أساساً يمكن تطبيقه في داخل مؤسسات الدولة العامة، أو المدنية والأهلية، أو أي مؤسسات أخرى، وهو تطبيق يمكن رؤيته في الواقع الفلسطيني إذا ما تمكّن القائمين على المؤسسات العامة الفلسطينية من تلبية وتحقيق متطلبات الحوكمة والاستثمار بها حتى في ظل وجود الاحتلال الإسرائيلي، وما يتعلق به من معوقات سياسية واقتصادية واجتماعية ومالية وقانونية.

إن غياب الحوكمة الدستورية عن السياقات الفلسطينية المختلفة قد يؤدي لحدوث اختلالات في قطاعات العمل الفلسطينية، وارتباطها بتوجهات فردية أو شخصية أو حزبية أو فصائلية تتقاطع مع مصالحها المشتركة. لذلك، فإن أبرز التحديات التي تؤثر من خلالها غياب نطاقات الحوكمة الدستورية في مختلف الفضاءات الفلسطينية تتمثل بما يأتي²:

¹ وليد جلعود، مرجع سابق، ص 63.

² رولا الكبيسي، "دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، أبوديس- القدس، 2019، ص 67-68.

إشكالية الحوكمة في فلسطين وتأثيراتها على المجتمع الفلسطيني: الحوكمة الدستورية وصنع السياسات العامة كنموذج
معاذ عليوي- وليد جلعود

✚ ضعف تحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة والشفافية في القطاعات الحكومية وبموظفيها وكوادرها ومواردها، مما يقلل من الالتزام بالقوانين والأنظمة.

✚ عدم رضا جمهور المؤسسات العامة عن الخدمات التي تقدمها بسبب غياب الثقافة التنظيمية عنها.

✚ ضعف استخدام السلطة وإدارة المال العام وموارد المؤسسات، والعمل على استغلال السلطة العامة لأغراض وغايات شخصية.

✚ غياب الثقافة التنظيمية عن مختلف صور العمل الحكومي الفلسطيني العام.

✚ محدودية وجود بنية أساسية تقوم على تطوير إمكانيات المؤسسات القائمة من خلال توفير الأدوات والثقافة التنظيمية المناسبة للعمل ودعم ما هو قائم لضمان المشاركة الفعالة من جمهور المؤسسة.

✚ ضعف إمكانيات الكوادر البشرية، وغياب الوعي التنظيمي المتعلق بأخلاقيات العمل والمهنة.

✚ ضعف وسائل مكافحة الفساد وتبذير المال العام وهدر طاقات المؤسسة.

✚ غياب الديمقراطية والعمل بروح الفريق والتحلي بأخلاقيات المهنة ومدونات السلوك الوظيفي.

✚ مقاومة الحوكمة والعمل على محاربتها من قبل بعض الموظفين وجماعات المصالح.

✚ غياب الولاء الوظيفي للمؤسسة الفلسطينية، وضعف ثقة الجمهور الفلسطيني بمؤسسته الحكومية.

يسود في المجتمع الفلسطيني العديد من مظاهر التي تعكس حالة غياب الحوكمة الدستورية عن النطاقات الفلسطينية المختلفة، خاصة تلك التي ترتبط بالجهاز الإداري للسلطة الفلسطينية، وبعض السلوكيات المتعلقة ببعض الفئات الاجتماعية، وما يشكل

من مظاهر أخرى ترتبط بوجود الاحتلال الإسرائيلي، وضعف المنظومة القضائية والقانونية والتشريعية الفلسطينية، وما يكتنف البيئة السياسية الداخلية الفلسطينية من مشاكل وانقسامات حزبية وفصائلية تشكل مناخاً جاذباً لعدم اكتمال أي مسار للحوكمة الدستورية في المجتمع الفلسطيني.

إن انعكاسات غياب مسارات الحوكمة الدستورية عن السياق الفلسطيني لم تقتصر على العمل الحكومي الفلسطيني وحده، أي القطاع العام الفلسطيني، بل وصلت تأثيراتها للمجتمع الفلسطيني عبر عدة صور وأشكال ومظاهر يمكن إبرازها بما يأتي¹:

- ضعف ثقة المواطن الفلسطيني بالمؤسسة الفلسطينية ونتائج عملها ومدخلاتها ومخرجاتها ومختلف آليات علمها في المجتمع الفلسطيني.
- ضعف استقرار الوضع العام الفلسطيني، خاصةً في النواحي الاقتصادية والمالية والسياسية، مع زيادة التدخلات الخارجية في الجهاز الإداري الفلسطيني والمجتمع الفلسطيني، تحديداً من قبل الاحتلال الإسرائيلي، والمجتمع الدولي ومجتمع المانحين.
- تعزيز النزعة الفردية والحزبية في إدارة الشأن العام الفلسطيني، بحيث يخضع المجتمع الفلسطيني للتوجهات الشخصية والحزبية بدلاً من برامج العمل الحكومي.
- ضعف البناء الهيكلي للمؤسسات الفلسطينية، وعدم احتكامها لمنظومة العمل القانوني والتشريعي الفلسطيني لغياب الجهاز التشريعي عن العمل.
- ضعف الدور الرقابي على المؤسسات الحكومية، وبقيائها ضمن دائرة عمل التوجهات الفردية والحزبية في إدارة الشأن العام الفلسطيني.

¹ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2022، التقرير السنوي الخامس عشر، فلسطين، 1 يونيو 2023، ص 43-45.

- محدودية الشفافية والنزاهة والحوكمة عن العمل الحكومي الفلسطيني، والتي أدت إلى اهدار المال العام الفلسطيني، وتحميل النفقات للمواطن الفلسطيني عبر زيادة الضرائب عليه.
 - ازدياد المركزية الإدارية في إدارة القطاع الحكومي الفلسطيني، وما يتعلق بها من انعكاسات لا تتوافق مع مقتضيات وتوجهات العصر الحديث من رقمنة وحوسبة وتحديث اداري وسياسي.
 - ضعف مؤسسات المجتمع المدني والإعلامي، وغيابها عن المشاركة في إدارة الشأن العام.
 - زعزعة المنظومة الأخلاقية في فلسطين، خاصةً في نطاقات العمل الحكومي، والتي تحولت إلى حالة من عدم المسؤولية الأخلاقية والوطنية نحو العديد من فئات المجتمع الفلسطيني.
 - انتشار العنف في المجتمع الفلسطيني، وذلك كنتيجة لضعف المنظومة الأخلاقية والقيمية والقانونية والتشريعية في المجتمع الفلسطيني، وارتباطها أكثر بمظاهر الفساد والمحسوبيات.
- لا تنحصر تأثيرات غياب مسارات الحوكمة الدستورية عن المجتمع الفلسطيني على هذه النقاط والمحاور، بل يتداخل فيها العديد من الأطراف الأخرى، والتي تتعلق بشكل مباشر بالقائمين على المؤسسات الفلسطينية العامة، ودورها في تلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني، كون أن هذه النطاقات ترتبط بشكل مباشر وغير مباشر بالبناء الاجتماعي الفلسطيني العام.

يُمكن القول هنا أن غياب مسارات الحوكمة الدستورية عن الفضاءات الفلسطينية المختلفة قد أثرت كثيراً في بنية المجتمع الفلسطيني، وساهمت في تحوله لمجتمع غير منتج ومرتبطة بالأشخاص ومراكز القوى وجماعات المصالح أكثر من ارتباطه ببرامج

العمل القانوني والمجتمعي والأخلاقي والمهني، رغم حاجة المجتمع الفلسطيني لحوكمة دستورية قادرة على تقوية المواطن الفلسطيني أمام الممارسات الإسرائيلية المختلفة.¹

تحتاج نطاقات وفضاءات العمل الفلسطينية المختلفة، الرسمية وغير الرسمية، إلى استمرارية في عمليات الحوكمة والحدائق الإدارية والسياسية والقانونية، كونها بيئات غير مستقرة بشكل شبه دائم، وهو ما يتوجب القيام به من قبل مختلف المؤسسات والقطاعات الرسمية الفلسطينية، كونها أكثر القطاعات اتصالاً بالمجتمع الفلسطيني، الأمر الذي يجعلها عرضةً للتقلبات الإدارية والقانونية والاجتماعية والسياسية، والتي تستدعي وجود خطط استراتيجية لها، وذلك من أجل وصولها إلى التنمية الشاملة والمستدامة في مختلف وصور عملها، والتي تتم بصورة أساسية من خلال برامج التحول نحو الحوكمة بمختلف أشكالها، الأمر الذي يعمل على تطور هذه القطاعات بشكل مستمر.²

وفي هذا الإطار، فقد عملت المؤسسات الفلسطينية العامة، وخاصةً في بداية نشوء السلطة الفلسطينية، بمبدأ المركزية الإدارية، حيث تسلمت السلطة الفلسطينية جهازاً إدارياً ومدنياً منهاكاً من الاحتلال الاسرائيلي، تتعاظم فيه الاشكاليات الادارية والمالية والقانونية، وتتداخل فيه الصلاحيات والاختصاصات، وتتحكم فيه السياقات السياسية الداخلية والخارجية.³

ومع بدء العمل بخطط الإصلاح القانوني والإداري الفلسطيني، خاصة بعد العام 2002م، فقد باتت المؤسسات الحكومية الفلسطينية تُدار بطابع قريبٍ من اللامركزية الإدارية، عبر تفويض الصلاحيات في مؤسسات الحكم المحلي، والمديريات العامة، وبعض

¹ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، مرجع سابق، ص 48.

² عطية مصلح، واقع التخطيط الاستراتيجي في الوزارات الحكومية في محافظة قلقيلية من وجهة نظر موظفيها، مجلة جمعية البحوث والدراسات التربوية الفلسطينية، العدد 14، يونيو 2010، فلسطين، ص 25.

³ رولا الكبيسي، مرجع سابق، ص 67.

دوائر صنع القرار، وتوزيع الوظائف والصلاحيات على عدة شخوص ووحدات إدارية أخرى، مع وجود رقابة مركزية عليها.¹

لكن الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني، ووجود الاحتلال الإسرائيلي، والحالة السياسية الخاصة بالشأن الفلسطيني العام، والانقسام الجغرافي والسياسي الفلسطيني، وغيرها من الأسباب والمسببات الموجودة في البيئة الفلسطينية؛ جعلت من فاعلية وكفاءة الحوكمة الدستورية، وغيرها، وكأداة ووسيلة لإنجاز العمل الإداري والخدمات للمواطن الفلسطيني قليلة ومحدودة، كون أن فكرة الحوكمة في النطاق الفلسطيني ترتبها للاستقطابات السياسية التي خلفتها الحالة السياسية العامة في البيئة الفلسطينية، والاحتلال الإسرائيلي، وغياب المؤسسة التشريعية.²

وبذلك، يمكن القول بأن الشأن الفلسطيني العام بعيد، وإلى حد ما، عن تطبيقات الحوكمة الدستورية فيه، وذلك للأسباب التالية³:

- اقدمية منظومة القوانين المعمول بها في بيئة العمل الفلسطينية.
- تداخل الصلاحيات بين مختلف قطاعات العمل الفلسطينية.
- زيادة اعداد العاملين في المؤسسات الفلسطينية وتداخل الصلاحيات والاختصاصات فيما بينهم.
- تعقد الإجراءات الإدارية والتنظيمية والقانونية الخاصة ببيئة العمل الفلسطينية.
- انتشار مظاهر إساءة استخدام الوظيفة العامة من قبل بعض العاملين في بعض القطاعات الفلسطينية.

¹ رولا الكبيسي، مرجع سابق، ص 68.

² الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، مرجع سابق، ص 47.

³ محمد خطيب، إشكاليات السياسات الحكومية في فلسطين: قطاع التعليم أنموذجا، مجلة سياسات، العدد 30، رام الله، ص 102-120.

- صعوبة تطبيق خطط الإصلاح الإداري والهيكلية في بيئة العمل الفلسطينية.

- الاحتكام لمنظومة العمل الشخصية والابتعاد عن القانونية.

ترتبط عمليات تعزيز مسارات الحوكمة الدستورية في السياق العام الفلسطيني؛ بمدى قدرة النظام القائم، سواء بشكله السياسي أو الإداري أو القانوني، على إيجاد ثقافة تنظيمية قادرة على ضبط مجريات العمل وإنتاجية المؤسسة وفقاً للقيم الأخلاقية والسلوكية والإنسانية، والتي تعمل على تعزيز الانتماء للمؤسسة، وخلق الوازع الأخلاقي لدى موظفيها، والعمل وفقاً للتشريعات والنصوص القانونية، الأمر الذي يعمل محاربة الفساد في المؤسسة، والحد من انتشاره، بحيث يصبح للفساد وشخصه قيمة سلبية داخل المؤسسة، وهوية مخالفة لقيم المؤسسة العامة.

خاتمة:

تحتاج بيئة العمل الفلسطينية لسلسلةٍ من الإصلاحات السياسية والإدارية والقانونية والبشرية والمالية التي تسهم بشكلٍ كبيرٍ في تفعيل تطبيقات الحوكمة الدستورية فيها، وتحولها نحو الحكم الرشيد والعمل الإداري القائم على منظومةٍ من الحداثة السياسية والقانونية والإدارية، خاصة فيما يتعلق بمنظومة القوانين والتشريعات التي تُدار من خلالها هذه البيئة، بحيث تصبح هذه البيئة قائمة على الحوكمة الدستورية، والتزام كوادرها بالقوانين والتشريعات التي تنص على الشفافية والنزاهة والمحاسبة والمساءلة والالتزام بأخلاقيات العمل الإداري والمهني والسلوكي، والتي تعمل على زيادة إنتاجية المؤسسة وخلوها من مظاهر الفساد.¹

¹ وليد جلعود، مرجع سابق، ص 70.

النتائج:

- اقدمية المنظومة القانونية والتشريعية المعمول بها في هذا النظام، وعدم ملاءمتها للحوكمة الدستورية.
- ضعف خطط الإصلاح الفلسطينية وابتعادها عن التحول نحو الحوكمة بمختلف تطبيقاتها.
- ارتباط مسارات الحوكمة والإصلاح ورسم السياسات بالمسارات والرهانات الدولية والخارجية.
- مشاعية مظاهر الفساد والمحسوبيات والولاءات الفردية والحزبية والبيروقراطية في الفضاءات الفلسطينية المختلفة كنتيجة لغياب الحوكمة الدستورية عنها.

التوصيات

- إقرار قانون مدني وعصري ومتوافق مع الحداثة السياسية والقانونية والإدارية والتنظيمية.
- العمل على دسترة القانون الأساسي الفلسطيني، وبما يؤهله لأن يكون دستور للكل الفلسطيني.
- اسناد العمل الحكومي والرسمي لمنظومة التشريعات والقوانين المعمول بها في الدولة، بحيث يوفر ذلك مرجعية قانونية وإدارية وسياسية لمؤسسات الدولة وموظفيها والقائمين عليها.
- الزامية العمل باخلاقيات الاعمال ومدونات السلوك الوظيفي والمهني والأخلاقي، والتي تؤدي إلى ديمومة بقاء الحوكمة كنموذج للعمل الحكومي والرسمي.

قائمة المراجع:

باللغة العربية:

1. الكتب:

- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة- السياسة العامة والإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1993).
- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013).
- ديفيد أوزربون و ديفيد غابلر، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام. ترجمة: محمد البجيرمي (السعودية: مكتبة العكيان، 2011).
- سلوى جمعة (محرراً) تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004).
- سلوى جمعة، تحليل وتقييم السياسة العامة، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، د.ت).
- طارق حماد، حوكمة الشركات، (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2005).
- عصام خليل، رشاد توام فلسطين بين دستور الدولة والحاجة الى ميثاق وطني: مقاربات استراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني، (البيرة: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية (مسارات)، 2014).
- هلال علي الدين، (محرراً) تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988).
- محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، (الرباط: مطبعة المعارف الجديدة، 2010).

- ناثن براون، دساتير من ورق، الدساتير العربية والسلطة السياسية. ترجمة: محمد فرحات (القاهرة: مكتب سطور، 2010).

2. المقالات العلمية:

- عاطف أبوسيف، عشرون عاماً على السلطة: فلسطين دولة الأمر الواقع، مجلة سياسات، العدد 28، حزيران 2014.

- عطية مصلح، واقع التخطيط الاستراتيجي في الوزارات الحكومية في محافظة قلقيلية من وجهة نظر موظفيها، مجلة جمعية البحوث والدراسات التربوية الفلسطينية، العدد 14، يونيو 2010.

- عمراني كربوسة، سهام زروال، في: الإصلاح الدستوري في الخبرة العربية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 03، العدد 50، الجزائر، 2018.

- غاي بيترز، دراسات السياسات العامة: الأسس الأكاديمية والأهمية العملية، مجلة سياسات عربية، المجلد 08، العدد 42، يناير 2021.

- كريم أبوالعزم، "التنظيم الدستوري لصنع السياسات العامة (دراسة مقارنة: مصر وفرنسا وأمريكا)"، المجلة القانونية، المجلد 08، العدد 05، 2020.

- محمد أكحل، الحكامة: مقارنة نظرية، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 03، 2021.

- محمد خطيب، "إشكاليات السياسات الحكومية في فلسطين: قطاع التعليم أنموذجاً"، مجلة سياسات، العدد 30، 2019.

- مها حسين، "تحليل السياسات العامة: التطور والمنهجية"، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، المجلد 55، العدد 1، 2018.

- وحدة استطلاع الرأي العام، "الرأي العام العربي والأداء الحكومي في مجال الخدمات الأساسية"، مجلة سياسات عربية، العدد 50، 31-05-2021.

3. الرسائل العلمية:

- تمارا زيتون، "أثر تطبيق قواعد الحكم الرشيد في مؤشرات التنمية المستدامة في بلديات الضفة الغربية: بلديات محافظة رام الله والبيرة نموذجاً"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس المفتوحة، رام الله، 2021.
- رتاب أصلان، " غياب التكاملية في صنع السياسة العامة الفلسطينية وتأثيرها على صمود المواطن الفلسطيني"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2023.
- رولا الكبيجي، "دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، أبو ديس- القدس، 2019.
- وليد جلعود، "المؤسسة العمومية وبناء الدولة الفلسطينية"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، تونس، 2021م،

4. المواقع الإلكترونية:

- أرام عبد الجليل، حول الإصلاح الدستوري والسياسي في دول المغرب الكبير: قراءة في تجربة مجبضة، في: الحوار المتمدن، 22 سبتمبر، في الموقع الإلكتروني: <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=46106>
- ناثان بروان، هل يبني الفلسطينيون دولة، في: المركز مالكوم كير- كارنيغي للشرق الأوسط، 1 يوليو 2010، في الموقع الإلكتروني: <https://carnegieendowment.org/research/2010/07/are-palestinians-building-a-state>

5. التقارير:

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2022، التقرير السنوي الخامس عشر، فلسطين، 1 يونيو 2023.

- **Abraham** Kaplan, Power and Society, (New Haven Yale: University Press, 1970).
- **Hans** Kerman," Constitutional Government", *Government and Politics Journal*, V.1, 1999.
- **Horn** Van etal, (**politics and public Policy**, Washington: Cq Press,2001).
- James Anderson, Public Policy Making: an Introduction, (Boston: Houghton Mifflin,1994).
- **William** Dunn, **Public Policy Analysis: Introduction**, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994).