

النظام الرئاسي: دراسة النموذج الأمريكي تحليل مؤسسي

تُحلّل المقاربة المؤسسية، السائدة في دراسة السياسة الأمريكية، كيف تؤثر القواعد والبنى والإجراءات الرسمية (الدستور، فصل السلطات، النظام الانتخابي) تأثيراً حاسماً في سلوك الفاعلين السياسيين، وتحدد ديناميكيات القوة، وتنتج نتائج سياسية محددة. وتشدّد هذه المقاربة على استقرار هذه الترتيبات المؤسسية واستقلاليتها.

1/- الأسس الدستورية: الإطار المُقَيّد: يُعدّ دستور عام 1787 المؤسسة العليا. فهو يُرسي نظاماً قائماً على فصل السلطات Separation Of Powers والتوازن بينها (القيود والسلطات المضادة). ويهدف هذا المفهوم، الذي نظر له مونتسكيو ودافع عنه ماديسون Madison في أوراق الفيدراليست Le Fédéraliste، إلى تجزئة Fragmenter السلطة لمنع الاستبداد. ويُخصّص جيمس ماديسون، في أوراق الفيدراليست رقم 51 (1788)، هذا المبدأ التأسيسي قائلاً:

"لن منع إساءة استخدام السلطة، من الضروري، بحكم منطق الأشياء وتنظيمها، أن تُقيّد/توقف السلطة بعضها بعضاً. [...] يتحقق هذا الفصل للسلطات في الدستور [الأمريكي]، حيث تكون السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة، ويمكنها تحقيق التوازن فيما بينها."

غير أن الأكثر أهمية هو أن هذه التجزئة لا تقتصر على فصل وظيفي فحسب، بل هو تنافس مؤسسي دائم. يُمكن للكونغرس سنّ القوانين، لكن للرئيس حق النقض (الفيتو). يُعيّن الرئيس القضاة وأمناء الإدارة، لكن يجب على مجلس الشيوخ المصادقة عليهم. وللمحكمة العليا أن تُعلن عدم دستورية قرارات أيّ من السلطتين. إن هذه الهندسة المؤسسية تجعل الحكم صعباً بطبيعته ويعتمد على التوافق، مما يُشجّع على تفضيل الوضع القائم والتسويات الشاقة.

2/- الكونغرس: مؤسسة مجزأة بفعل تصميمها Une Institution Éclatée par le Design: صمّم الكونغرس، بمجلسيه (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، لتمثيل مصالح مختلفة (الشعب والولايات) ولتنظيم نفسه. تُبرز النظرية المؤسسية كيف تُشكّل قواعده الداخلية سلوك المسؤولين المنتخبين. في كتابه ("الكونغرس: الرابطة الانتخابية" (1974) Congress: The Electoral Connection)، يطرح ديفيد مايهيو David Mayhew فكرة أن الهدف الأساسي لأعضاء الكونغرس هو إعادة انتخابهم. تُعد المؤسسات الداخلية للكونغرس (اللجان القوية، وفرص السياسة المحلية Pork-Barrel، والقواعد الإجرائية) أدوات تُمكنهم من تحقيق هذا الهدف من خلال تقديم فوائد ملموسة لدوائرهم الانتخابية (كسب الفضل، واتخاذ المواقف، والظهور الإعلامي Credit-Claiming, Position-Taking, Advertising). ويضيف:

"لو أردنا بناء صورة المشرّع بناءً على افتراضاتنا حول أهداف إعادة الانتخاب، لتوقعنا منه أن يُولي أهمية كبيرة للمزايا الخاصة التي يُمكنه الحصول عليها [...].، وأن لا يُعير اهتماماً كبيراً للمكاسب البرنامجية إلا إذا كانت ملموسة [...].، وأن يحرص على إظهار التزامه بالقضايا التي يُدافع عنها."

هذا المنطق، المدعوم بنظام اللجان المتخصصة واستقلالية رؤساء اللجان، يجعل الكونغرس مؤسسة لا مركزية وغير منضبطة، حيث يصعب تنظيم العمل الجماعي خارج نطاق الحزب، الذي أصبح بدوره مؤسسة بنوية. ويُعرّز النظام الفيدرالي هذا التوجّه، إذ أن المسؤولين المنتخبين مسؤولون بالدرجة الأولى أمام ناخبهم المحليين.

3/- الرئاسة: قوة "المبادرة" ضمن شبكة من القيود: لا تنظر المقاربة المؤسسية إلى الرئاسة باعتبارها مجرد شخص الرئيس، بل كمنصب ذي صلاحيات رسمية محدودة، تستمد قوتها من قدرتها على إدارة شبكة المؤسسات الأخرى المُقَيَّدة. في كتابه "السلطة الرئاسية"، يُصيغ ريتشارد نيوشادت Richard Neustadt المبدأ المؤسسي المركزي حول السلطة التنفيذية الأمريكية: السلطة الرئاسية هي قبل كل شيء "قوة الإقناع Pouvoir De Persuader". يقول: "السلطة الرئاسية هي قوة الإقناع. [...] يجب على شاغلي هذا المنصب الحصول على موافقة الآخرين اللازمة للتصرف. ويُشكل هؤلاء الآخرون بيئته المؤسسية."

فلا يستطيع الرئيس إصدار الأوامر. بل عليه التفاوض مع قادة الكونغرس (غالباً من الحزب المعارض)، وإدارة جهاز بيروقراطي اتحادي ضخم ومستقل، والتعامل مع المحكمة العليا المستقلة. تقتصر سلطته على "القيادة" في مجالات ضيقة (الدبلوماسية، والقيادة العسكرية). وبالتالي، حتى الرئيس "القوي" يكون ضعيفاً بنيوياً دون دعم ائتلافي واسع في الكونغرس، مما يظهر أولوية الترتيبات المؤسسية على الإرادة الفردية.

4/- الفيدرالية: الهندسة الإقليمية للسلطة: الفيدرالية ليست مجرد لامركزية إدارية، بل هي مؤسسة سياسية أساسية تُوزع السيادة بين مستويين من الحكم (الوطني والولائي national et États). وهي تُنشئ 51 حكومة متنافسة (50 ولاية بالإضافة إلى واشنطن العاصمة) تُشكّل مختبرات سياسية. في أوراق الفيدراليست (وخاصة العددين 10 و39)، يُدافع جيمس ماديسون عن الفيدرالية باعتبارها حصناً منيعاً ضد الفصائل الاستبدادية وضمانة للحرية. كتب ماديسون: "في جمهورية كبيرة ومتنوعة، يقل احتمال تشكّل فصيل أغلبية، أو إذا تشكّل، فسيكون أقل قدرة على العمل بتناغم لقمع الآخرين." (ورقة الفيدراليست 10).

للنظام الفيدرالي انعكاسات كبيرة:

- أ. **التنوع السياسي:** يسمح بسياسات مختلفة جذرياً بين الولايات (الضرائب، القانون الجنائي، القانون الاجتماعي، تقنين الماريجوانا، إلخ).
- ب. **النظام الحزبي:** يُنظّم ويبني الأحزاب الوطنية كائتلافات بين أحزاب دولايتية، غالباً ما تكون ذات برامج متباينة.
- ج. **المنافسة والابتكار:** تُجرب الولايات سياسات يُمكن اعتمادها لاحقاً على المستوى الوطني (مثل إصلاح رومني Romney للرعاية الصحية في ماساتشوستس، الذي بشر بقانون أوباما للرعاية الصحية) («réforme de la santé sous Romney dans le Massachusetts préfigurant l'Obamacare»).
- د. **عانق أمام العمل الوطني:** يُعقّد اعتماد وتطبيق سياسات موحدة، ويحمي صلاحيات الولايات.

5/- النظام الحزبي والنظام الانتخابي: المؤسسة "غير الرسمية" الحاسمة: يُعدّ نظام الحزبين (الديمقراطيون مقابل الجمهوريون) ونظام الفائز الأول مؤسستين غير رسميتين نابعتين من القواعد الانتخابية، وهما تُؤثران بشكل كبير على تحديد بنية المنافسة السياسية. في كتابه ("حكومة الحزب 1942 "Party Government")، يُجادل إي. إي. شاتشنيدر E.E. Schattschneider بأن "الديمقراطية الحديثة لا يُمكن تصوُّرها بدون أحزاب سياسية". ويُبيّن كيف يُجبر النظام الأمريكي، من

خلال قواعده، على تشكيل ائتلافين كبيرين مُتباينين. كتب: "نظام الحزبين ظاهرة ناتجة عن شكل الصراع السياسي. [...] إن أهم أثر لنظام الفائز الأول *scrutin majoritaire à un tour* هو أنه يُجبر الأقليات على إعادة التجمع لتشكيل أغلبية قبل الانتخابات."

يُعدّ نظام الانتخابات الرئاسية عبر المجمع الانتخابي المثال الأبرز على هذا المنطق. فمن خلال منح جميع أصوات المجمع الانتخابي في كل ولاية للمرشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات (باستثناء ولايتين)، فإن هذه المؤسسة:

أ. تشوّه التمثيل الشعبي (إذ يُمكن انتخاب الرئيس دون الحصول على أغلبية الأصوات الشعبية، كما حدث في عامي 2000 و2016).

ب. تُركّز الحملات الانتخابية على عدد محدود من الولايات المتأرجحة، متجاهلةً الولايات الآمنة.

ج. تُعزّز نظام الحزبين، لأنه يكاد يكون من المستحيل على حزب ثالث الفوز في أي ولاية

من خلال هذا التحليل المؤسسي يبدو النظام السياسي الأمريكي، من منظور مؤسسي، كنظام "توازن من خلال التجزئة *Equilibre Par La Fragmentation*". وتتمثل خصائصه الأساسية فيما يلي:

أ. حكومة محدودة ووضع قائم راسخ *Statu Quo Robuste*: يخلق الجمع بين فصل السلطات والفيدرالية نقاط "نقض" متعددة، حيث يمكن للأقلية عرقلة أي إجراء. وهذا ما يجعل التغييرات السياسية الكبرى صعبة، ويحمي حقوق الأقليات، ولكنه قد يؤدي أيضاً إلى حالة من الجمود السياسي.

ب. أولوية وسمو القواعد على الفاعلين *La Primauté des Règles sur les Acteurs*: تتحدد الحوافز الفردية (إعادة انتخاب المسؤولين المنتخبين، وإقناع الرئيس) والنتائج الجماعية (الجمود أو الإصلاح) إلى حد كبير بالتصميم المؤسسي، أكثر بكثير من الأيديولوجيات أو الشخصيات.

ج. مركزية الصراع البنيوي: السياسة ليست مجرد نقاش للأفكار، بل هي صراع مؤسسي دائم: الكونغرس ضد الرئاسة، والولايات ضد الحكومة الفيدرالية، واللجان ضد بعضها البعض، والأحزاب للسيطرة على قواعد اللعبة.

د. الاستقرار والجمود: أظهر هذا النظام، الذي وُضع عام 1787، مرونةً استثنائية. لا يُفسر النظام المؤسسي هذا الاستقرار بالإجماع الوطني، بل بالصعوبة البالغة في تعديل القواعد الأساسية، التي هي في حد ذاتها "راسخة" (فالتعديلات الدستورية شبه مستحيلة، ومجلس الشيوخ ممثلٌ تمثيلاً زائداً بالولايات الصغيرة، إلخ).

باختصار، يُعلمنا المقربب المؤسسي أنه لفهم السياسة الأمريكية - نجاحاتها وإخفاقاتها، وجمودها، واستمراريتها الاستثنائية - يجب علينا أولاً وقبل كل شيء دراسة بنية مؤسساتها والحوافز التي تولدها. وسلوك الفاعلين هو إلى حد كبير نتاج لذلك.

ملخص المفارقات الأمريكية:

- دستور مُبجّل ولكنه قديم: يضمن الاستقرار ولكنه يُسبب جموداً مُشلاً.
- فصل السلطات المُصمّم للصراع: يحمي الحرية ولكنه يُعيق الحكم الفعال.
- نظام الحزبين المفروض بالقواعد: يُوفر وضوحاً انتخابياً ولكنه يكبح التنوع السياسي.

- ديمقراطية قائمة على عدم الثقة بالدولة: تُحد من الاستبداد ولكنها تُضعف التضامن الجماعي.
- نخبة يُنظر إليها على أنها جديرة بالثقة ولكنها مُغلقة اجتماعيًا: تُضفي الشرعية على عدم المساواة وتُغذي الشعبوية.
- محكمة عليا يُفترض أن تكون فوق السياسة، ولكنها مُسيّسة بشدة: تُحكم في القانون ولكنها تُصبح ساحة معركة حزبية.

المراجع المعتمدة:

- MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press. 2004.
- NEUSTADT, Richard E. *Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Simon and Schuster, 1991.
- E.E. Schattschneider, *Party Government*. 1942.