





مجلة النور للدراسات القانونية

<https://jnls.alnoor.edu.iq/>



التكييف القانوني للبرنامج الحكومي في الأنظمة المقارنة

امير محمد رakan مندو  اكرام فالح احمد عفان الصواف 

جامعة الموصل/ كلية الحقوق

معلومات المقال

Article history:

Received: 10 March 2026

Revised: 12 April 2026

Accepted: 19 April 2026

Keywords:

Development Plans.
Government Program.
Ministerial Curriculum.
Ministerial Responsibility.
Parliamentary Oversight.
Public Policy.

تواصل: 

امير محمد رakan مندو

ameer.24lwp33@student.uomosul.edu.iq

المستخلص

تكتسي دراسة "البرنامج الحكومي" أهمية استثنائية في الأدبيات الدستورية المعاصرة، بالنظر إلى التحول الجوهرى في دور السلطة التنفيذية من مجرد جهة راعية للأمن والنظام إلى سلطة موجهة للسياسات العامة ومسؤولة عن تحقيق التنمية الشاملة. تتبلور إشكالية هذا البحث في حالة "السيولة المفاهيمية" وعدم الانضباط الاصطلاحي الذي يحيط بماهية البرنامج الحكومي، مما أدى إلى تداخله مع مؤسسات دستورية وإدارية أخرى، وهو ما ينعكس سلباً على دقة التكييف القانوني وتحديد نطاق المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، ويسعى البحث، عبر منهجية تحليلية مقارنة شملت النظم الدستورية في بريطانيا ومصر والعراق، إلى تقديم معالجة تأصيلية تبدأ بتفكيك الدلالات اللغوية والاصطلاحية للمفهوم، معتبرة أن البرنامج الحكومي يتجاوز كونه "خطة عمل" ليصبح "وثيقة التزام دستوري" تحدد مسارات الأداء الحكومي. وفي سياق التتبع التاريخي، يستقرى البحث جذور نشأة هذا المفهوم، مبرزاً التباين المنهجي بين النظام البرلماني البريطاني القائم على الأعراف والتقاليد الدستورية الراسخة، والنظام المصري والعراقي اللذين اتجها نحو "دسترة" البرنامج الحكومي وجعله شرطاً لنيل الثقة أو استمرارها، وتتجلى القيمة المضافة للبحث في سعيه لفك الاشتباك المفاهيمي عبر معايير تمييز موضوعية وإجرائية دقيقة؛ إذ يضع البحث فواصل واضحة بين البرنامج الحكومي والمنهاج الوزاري، معتبراً الأول إطاراً تنفيذياً زمنياً، بينما يمثل الأخير رؤية سياسية وفلسفية عامة. كما يمتد التحليل لتمييز البرنامج عن السياسات العامة وخطط التنمية من خلال معيار "الديمومة" و"جهة الالتزام"، فضلاً عن فض النزاع الظاهري بينه وبين خطاب العرش والبرامج الانتخابية ذات الصبغة الحزبية، وخلصت الدراسة إلى أن البرنامج الحكومي يمثل "عقداً دستورياً إجرائياً" يمنح العمل التنفيذي شرعيته الموضوعية، وأن غياب التحديد الدقيق لخصائصه يؤدي إلى إضعاف آليات الرقابة البرلمانية. ويقدم البحث رؤية نقدية تهدف إلى تطوير الصياغة التشريعية للبرامج الحكومية، بما يضمن تحويلها من عود إنشائية إلى مستهدفات رقمية وقانونية قابلة للقياس والتقويم، مما يعزز من كفاءة النظام الدستوري في تحقيق التوازن بين السلطات وضمان جدية المساءلة عن تنفيذ التعهدات الرسمية للدولة.

الكلمات مفتاحية: البرنامج الحكومي، الرقابة البرلمانية، السياسة العامة، المسؤولية الوزارية، المنهاج الوزاري، خطط التنمية.



Legal Characterization of the Government Program in Comparative Systems

Ameer M. R. Manduo   Ikram F. A. Al-Sawaf  
College of Law\ Mosul University

Abstract:

The study of the "Government Program" holds exceptional significance in contemporary constitutional literature, given the fundamental shift in the role of the executive branch from a traditional entity focused on security and order to a guiding authority for public policies responsible for achieving comprehensive development. The central problem of this research lies in the state of "conceptual fluidity" and the lack of terminological discipline surrounding the essence of the government program. This ambiguity has led to its overlap with other constitutional and administrative instruments, adversely affecting the accuracy of its legal characterization and the determination of the government's political responsibility before Parliament. Using a comparative analytical methodology encompassing the constitutional systems of Great Britain, Egypt, and Iraq, this research seeks to provide a foundational treatment that begins by deconstructing the linguistic and idiomatic significations of the concept. It asserts that the government program transcends being a mere "work plan" to become a "constitutional commitment instrument" that defines the pathways of executive performance. Within the context of historical tracing, the research examines the roots of this concept, highlighting the methodological divergence between the British parliamentary system based on established constitutional conventions and the Egyptian and Iraqi systems, which have moved toward the "constitutionalization" of the government program, making it a prerequisite for gaining or maintaining parliamentary confidence. The research's value-added is manifested in its endeavor to resolve conceptual overlaps through precise objective and procedural distinction criteria. The study establishes clear boundaries between the Government Program and the Ministerial Platform, considering the former a time-bound executive framework, while the latter represents a broader political and philosophical vision. Furthermore, the analysis extends to distinguish the program from Public Policies and Development Plans through the criteria of "permanence" and the "obligatory party." It also resolves the apparent conflict between the program and the Speech from the Throne, as well as Electoral Manifestos of a partisan nature. The study concludes that the government program represents a "procedural constitutional contract" that grants executive action its substantive legitimacy. It argues that the absence of a precise definition of its characteristics leads to the weakening of parliamentary oversight mechanisms. Finally, the research offers a critical vision aimed at developing the legislative drafting of government programs, ensuring their transformation from rhetorical promises into measurable legal and numerical targets, thereby enhancing the constitutional system's efficiency in balancing powers and ensuring serious accountability for the implementation of official state commitments.



المقدمة:

"يمثل البرنامج الحكومي العقد الدستوري الناظم للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والبوصلة التي توجه أداء الدولة في نظمها المعاصرة. ومع التحول من مفهوم الدولة الحارسة إلى الدولة التدخلية، استحال هذا البرنامج من مجرد 'إعلان نوايا' سياسي إلى مرجعية قانونية يُفترض أن يُعقد عليها قياس الأداء وتترتب بموجبها المسؤولية السياسية. بيد أن واقع الفكر الدستوري لا يزال يعاني من سيولة مفاهيمية واضحة؛ حيث يختلط مفهوم البرنامج بأدوات إدارية ودستورية أخرى كالمناهج الوزاري وخطط التنمية الوطنية، مما أدى إلى ضبابية في تحديد القيمة القانونية الملزمة له، وهو ما استدعى صياغة هذه الدراسة لإرساء انضباط اصطلاحي وتكليف قانوني دقيق للمفهوم في ضوء تجارب دستورية رائدة كالمملكة المتحدة ومصر والعراق". "يحثل البرنامج الحكومي مكانة حيوية في الدراسات الدستورية المعاصرة، إلا أن تحديد (الماهية القانونية) لهذا البرنامج لا يزال يثير جدلاً فقهيًا واسعاً حول طبيعته؛ إذ ينقسم التكليف القانوني له بين اتجاهين رئيسين: الأول (تكليف سياسي): يرى فيه مجرد أداة إجرائية لنيل الثقة البرلمانية، ووثيقة سياسية مرنة تعبر عن توجهات الحكومة. الثاني (تكليف قانوني): يضيف عليه طابعاً ملزماً باعتباره تصرفاً قانونياً يترتب مسؤولية دستورية، ومن هنا تبرز ضرورة هذا البحث لبيان ما إذا كان البرنامج يُعد تصرفاً قانونياً ملزماً، أم مجرد عمل سياسي، أم مزيجاً بينهما؛ فالكشف عن هذه الماهية هو المدخل الأساسي لضبط حدود الرقابة البرلمانية ومنع تمييع المسؤولية السياسية."

أهمية البحث:

"تنبثق أهمية هذا البحث من كونه يمس جوهر 'دولة القانون' من خلال محورين؛ أولهما نظري: يسعى لانتشال البرنامج الحكومي من فضاء الخطابات السياسية المرنة ووضعه في إطاره الدستوري كوثيقة ملزمة ذات قيمة معيارية، وسد الفجوة الفقهية التي تعوز التحديد الدقيق لماهية هذا البرنامج. والآخر عملي: يتمثل في تقديم أداة قياس منضبطة للقاضي الدستوري وللمشروع على حد سواء، لتمكينهم من الفصل بين الالتزامات الدستورية الجوهرية وبين التوجهات الإدارية العامة، مما يضمن تفعيل الدور الرقابي للبرلمان ويحول دون تملص السلطة التنفيذية من مسؤولياتها بدعوى عدم وضوح الأدوات القانونية الحاكمة لعملها."

مشكلة البحث:

تتمحور المشكلة المركزية للدراسة حول التكليف القانوني للبرنامج الحكومي في ظل غياب تعريف دستوري واضح له، وهو ما يثير التساؤل الجوهرية الآتي: إلى أي مدى يمكن إضفاء تكليف قانوني مستقل على البرنامج الحكومي، وهل يمثل التزاماً قانونياً قابلاً للرقابة البرلمانية، أم هو مجرد وثيقة سياسية لنيل الثقة البرلمانية؟" ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيس الأسئلة الفرعية الآتية:

1. ما هي الماهية القانونية والأساس الدستوري الذي يمنح البرنامج الحكومي ذاتيته المستقلة بعيداً عن كونه مجرد إعلان للنوايا السياسية؟
2. كيف أسهم التطور التاريخي للنظم الدستورية المقارنة في تبلور الإطار القانوني الحالي للبرنامج، وهل تحولت السوابق البرلمانية فيه إلى قواعد ملزمة؟
3. ما هي المعايير الدقيقة لفك الاشتباك المفاهيمي بين البرنامج الحكومي والمناهج الوزاري والسياسات العامة، بما يضمن تحديد نطاق المسؤولية الدستورية ومنع التداخل في أدوات الرقابة؟

أهداف البحث:

1. يسعى البحث بصورة مباشرة إلى تحقيق المستهدفات الآتية:
1. صياغة تعريف قانوني جامع للبرنامج الحكومي يستند إلى خصائصه الذاتية ويمنع تناخله مع المفاهيم المجاورة.
2. تقصي التحولات التاريخية في نشأة البرنامج وتطوره ضمن النظم المقارنة، لبيان كيفية تحول السوابق البرلمانية إلى قواعد قانونية حاكمة.
3. استخلاص 'معياري التميز القانوني' الذي يفرق بين البرنامج الحكومي والمناهج الوزاري وخطط التنمية، بما يضمن دقة إسناد المسؤولية السياسية وتفعيل الجزاء البرلماني عند الإخفاق.

منهج البحث:

لتحقيق أهداف الدراسة واختبار فرضيتها، تم الاعتماد على المنهج التحليلي المقارن. حيث يُوظف المنهج التحليلي في تفكيك النصوص الدستورية والآراء الفقهية لاستنباط الأحكام الخاصة بالماهية والخصائص، بالتزامن مع توظيف المنهج المقارن لتبسيط الضوء على أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظم الدستورية محل الدراسة؛ متخذين من النظام البريطاني نموذجاً للتجربة البرلمانية العريقة، والنظامين المصري والعراقي كنموذجين للأنظمة الدستورية العربية المعاصرة.

خطة البحث

بناءً على المنهجية المتبعة ومعطيات الإشكالية، انظم هيكل البحث في ثلاثة مطالب أساسية، على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف البرنامج الحكومي

المطلب الثاني: نشأة البرنامج الحكومي

المطلب الثالث: تمييز البرنامج الحكومي عن ما يشابهه من مفاهيم

المطلب الأول: تعريف البرنامج الحكومي

يُعتبر البرنامج الحكومي أداة أساسية تعبر عن توجهات الحكومة وأهدافها خلال فترة معينة، فهو يعكس خطط الحكومة واستراتيجياتها لتلبية حاجات المواطنين وتحقيق مصالحهم. وهدف هذا المطلب هو التعرف على مفهوم البرنامج الحكومي بطريقة واضحة وبسيطة، ولكل ذلك سوف نقسمه وفق الفرع الآتية:

الفرع الأول: تعريف البرنامج لغةً

وهو ("الورقة الجامعة للحساب أو التي يرسم فيها ما يحمل من بلد إلى بلد من أمتعة التجار وسلعهم والنسخة التي يكتب فيها المحدث أسماء رواته وأسائيد كتبه والخطة المرسومة لعمل ما كبرامج الدرس والإذاعة")⁽¹⁾ إن الدلالة الاصطلاحية المذكورة تضع عمل الحكومة في مصاف التصور المدون والمُعَدَّ سلفاً قبل الشروع بالتطبيق العملي، وهذا التأسيس يمنح، من منظور دستوري، صفة الوثيقة التعاهدية المحددة والمجردة (الموضوعية) للبرنامج الحكومي، مما يتيح للسلطة التشريعية بصفتها المعبرة عن إرادة الشعب فرصة وزن مدى وفاء السلطة التنفيذية بمتطلبات هذا البرنامج، فيصير بذلك الركيزة الأساسية التي يقوم عليها مفهوم مسؤولية الحكومة حول مدى إنجازها لخطتها المعلنة.

الفرع الثاني: تعريف البرنامج اصطلاحاً

يُعرف البرنامج الحكومي بأنه ميثاق عام رسمي يبين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه ووفقه وفي نطاقه أداء وإنجاز وعمل الحكومة. ويعرف أيضاً بأنه الترجمة الواقعية لما تنوي الحكومة تنفيذه أثناء ولايتها ومددها الدستورية المقررة ويعكس هذا التعريف



(السياسة العامة) أو (خطط التنمية) بالطابع الاستراتيجي طويل الأمد أو الصبغة الفنية الصرفة، ينفرد البرنامج الحكومي بكونه (معيّراً) للمشروعية السياسية؛ إذ إن المسؤولية الوزارية تضامنية كانت أم فردية لا تنهض قانوناً إلا بمقياس هذا البرنامج وجوداً وعدمًا، مما يخرج من دائرة الوعود السياسية أو الخطط الإدارية المرنة، ليضعه في مصاف الالتزامات الدستورية المحصنة بالجزاء البرلماني المباشر".

المطلب الثاني: نشأة البرنامج الحكومي

يُعدّ البرنامج الحكومي نتاجاً لتطور دستوري وسياسي طويل، ارتبط بتعاظم دور الحكومة في رسم السياسات العامة وتحديد أولويات العمل التنفيذي، كما أن نشأته لم تكن واحدة في جميع النظم، بل تباينت بتباين التجارب الدستورية وما استقر عليه كل نظام من آليات للمساءلة والرقابة، ومن ثم، تكتسب دراسة نشأته في بريطانيا ومصر والعراق أهمية خاصة بوصفها مدخلاً لفهم بنيته القانونية وتطوره المقارن، ولكل ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع وفق الآتي:

الفرع الأول: نشأة برنامج الحكومة في بريطانيا

تراكمت في بريطانيا عبر القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين مجموعة من التحوّلات البرلمانية والسياسية التي مهّدت لظهور مفهوم البرنامج الحكومي كوثيقة تنفيذية قابلة للمساءلة. فقد أدّت (حركات الإصلاح الشعبي، والضغط الحزبية، وتعديلات قواعد الانتخاب والتمثيل)، إلى إعادة توزيع السلطة بين الملك والحكومة والبرلمان، وإلى إيضاح مهام الحكومة أمام ممثلي الشعب. حيث شهدت بريطانيا خلال بدايات التحولات الدستورية بروز حركات اجتماعية وسياسية لعبت دوراً محورياً في الدفع نحو إصلاح النظام البرلماني. فقد برزت جمعية لندن للإصلاح الجذري إلى جانب اتحاد برمنغهام السياسي باعتبارهما من أبرز الكيانات التي نجحت في جذب اهتمام الرأي العام نحو المطالبة بالحقوق الدستورية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار. وقد ركزت هاتان الحركتان على ضرورة عدم تأجيل إصلاح نظام الانتخابات، واعتبار هذا الإصلاح خطوة عاجلة لضمان تمثيل فعلي لصوت المواطنين داخل البرلمان، وفي الوقت ذاته شهدت المقاطعات الزراعية في جنوب بريطانيا موجة من التحركات الشعبية المناهضة لسياسات الحكومة سرعان ما امتدت إلى بعض المراكز الصناعية، حيث توخّدت المطالب حول تحسين مستوى المعيشة ومعالجة مفاصل البرلمان والحد من هيمنة الحكومة عليه وإعادة النظر في نظام التمثيل النيابي بما يكفل حقوق الشعب ويزيل الامتيازات الأرستقراطية، ليتمكن البرلمان من محاسبة الحكومة وكشف عناصر الخلل والسعي لمعالجتها.⁽¹⁰⁾

وبالانتقال إلى العقد الثاني من القرن العشرين، باءت محاولات الحوار الدستوري أحياناً بالفشل. مع تولّي جورج الخامس العرش اقترح عقد مؤتمر دستوري بين زعماء الحزبين الرئيسيين بتاريخ 17 حزيران 1910 سعياً للتوصل إلى توافق بشأن الخلافات، واستمرت اجتماعاته حتى 10 تشرين الثاني 1910، غير أن المحاولة انتهت بالفشل، مما أظهر عمق الانقسامات السياسية آنذاك.⁽¹¹⁾ وعلى نفس منوال النقاش، قدّم المحافظون مقترحات إصلاحية بديلة لمجلس اللوردات لم تلقَ قبولاً. في هذه الأثناء اقترح المحافظون مشروعاً بديلاً لإصلاح مجلس اللوردات تقضي إعادة تشكيله بحيث يضم 350 عضواً يُطلق عليهم "اللوردات البرلمانيون" إلى جانب 100 عضو وراثي و120 يُنتخبون من مجلس العموم و100 يعينهم التاج و30 من بقية اللوردات؛ غير أن هذا المقترح قوبل بالرفض السريع.⁽¹²⁾

الطبيعة الرسمية والعملية للبرنامج، حيث لا يقتصر على كونه خطة أو رؤية نظرية، بل يعد وثيقة رسمية يُبنى عليها عمل الحكومة⁽²⁾

يُنظر إلى البرنامج الحكومي باعتباره وثيقة سياسات عامة تعتمد عليها الحكومة عند مباشرة مهامها الدستورية، تعبّر من خلالها عن رؤيتها لما تنوي تحقيقه خلال فترة ممارستها السلطة. وتمثل هذه الوثيقة الإطار الذي تركز عليه الحكومة في توجيه عملها وتحديد التزاماتها، كما تُعد معياراً أساسياً يمكن القياس عليه عند تقييم مستوى أدائها ومدى التزامها بما أعلنت عنه من خطط وتنفيذها⁽³⁾

كما عرف الدكتور محمد عزت فاضل "البرنامج الحكومي بمعناه الضيق يعني مجموعة خطط منهجية تضعها الحكومة وتحدد أسلوب العمل داخل أجهزتها في مجالات مختلفة خلال فترة عملها."⁽⁴⁾ وأيضاً يُنظر إلى البرنامج الحكومي بوصفه أداة عملية لمعالجة طيف واسع من الإشكاليات التي يواجهها المجتمع، إذ يُفترض أن يتضمّن حلولاً واقعية لقضايا مزمنة مثل ارتفاع معدلات البطالة، وأزمة السكن، ومتطلبات التنمية الاقتصادية، فضلاً عن وضع آليات فعّالة للحد من الفساد أو مكافحته. كما يُفترض بالبرنامج أن يرسّخ مبدأ الحكومة المهنية التي تعمل وفق معايير موضوعية لا تتأثر بضغوط القوى السياسية أو رغباتها، وبذلك يصبح البرنامج إطاراً تصحيحياً لمسار الدولة وسياساتها التنموية⁽⁵⁾

وإن الفقه الدستوري يشير إلى أن البرنامج الحكومي (يمثل قاعدة دستورية، تلزم الحكومة بتقديم برنامج أو منهاج أو خطة مستقبلية تتضمن رؤيتها وأهدافها، وهو أمر موجود في غالبية دساتير العالم، رغم وجود خلاف حول مدى إلزامية الحكومة بالالتزام الكامل بهذا البرنامج. ويؤكد هذا الجانب الدستوري على أن البرنامج ليس خياراً حكومياً، بل واجباً مؤسسياً ملزماً يتعين على الحكومة تنفيذه⁽⁶⁾)

"مما تقدم، يمكننا تعريف البرنامج الحكومي على أنه خطة عمل رسمية توضح ما تنوي الحكومة القيام به خلال فترة توليها المسؤولية، وتشمل المشاريع والسياسات الأساسية، وتحدد طريقة متابعة تنفيذها ومحاسبة الجهات المكلفة، بحيث يتحول ما يُخطط له إلى واقع ملموس يخدم الدولة والمواطنين."

الفرع الثالث: مفهوم الحكومة وعلاقتها بالبرنامج

يستلزم تحديد ماهية البرنامج الحكومي بيان المقصود بلفظ 'الحكومة'؛ فهي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة، وتتألف في النظم البرلمانية من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وهي السلطة المنوط بها رسم السياسة العامة والإشراف على تنفيذها عبر اقتراح القوانين وإصدار الأنظمة وإدارة العلاقات الدولية تحت رقابة البرلمان⁽⁷⁾، وقد تبنى دستور مصر لعام 1971 هذا المفهوم صراحةً في المادة (153) منه بنصه على أن: (الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم)⁽⁸⁾.

"وفي إطار المعيار الموضوعي، يذهب الفقه الدستوري إلى أن الحكومة: (لا تعني هيئة حاكمة بذاتها، بل تعني كيفية إسناد السلطة السياسية وأسلوب ممارستها)⁽⁹⁾"
"وتأسيساً على ما تقدم من استقراء للتعريفات اللغوية والاصطلاحية، وسعيًا لضبط الانضباط المفاهيمي ورفع اللبس القانوني السائد، نرى أن التمييز الحاسم للبرنامج الحكومي لا يكمن في فحواه الفني أو الإداري فحسب، بل في طبيعته (كعقد دستوري) ملزم طرفاه السلطان التشريعية والتنفيذية. فبينما تنسم المفاهيم المقاربة ك



وبغية إعادة التوازن في التعيينات والطابع التمثيلي، طُرحت أفكار لتمثيل أوسع في اللوردات. سعيًا إلى تعديل التوازن داخل مجلس اللوردات اقترح السياسيون أن تكون التعيينات مبنية على كفاءات وخدمة عامة، مع تمثيل الإناث وبعض أفراد سلالة الملك واللوردات الروحيين والقانونيين، وطُرحت أيضاً فكرة دفع مكافآت للوردات لمنع استبعاد ذوي الموارد المحدودة، إلى جانب نص على إلغاء عضوية أي لورد يفقد القدرة أو الصلاحية لأداء واجباته.⁽²⁰⁾

وفي نهاية الأربعينات خرجت لائحة أتلي بتعديل جوهرى لموقع اللوردات. في عام 1947 قَدِمَ كليمنت أتلي لائحة لتعديل المادة الثانية من قانون 1911 لتقليص قدرة اللوردات على تأخير اللوائح العامة من ثلاث دورات خلال سنتين إلى دورتين خلال سنة واحدة، وطُرحت للقراءة الأولى في 17 تشرين الأول 1947، وهدد أتلي بتعيين مئات من اللوردات الجدد من أنصار حزبي العمال والأحرار لضمان الموافقة في مجلس اللوردات؛ حازت اللائحة على أغلبية في مجلس العموم بفضل تأييد العمال والأحرار رغم معارضة المحافظين.⁽²¹⁾

وبعد رفض اللوردات اللائحة عادت الأزمة لتطول أكثر من سنة. وعندما أعاد مجلس اللوردات رفض اللائحة في 23 أيلول 1948 دخلت البلاد أزمة برلمانية امتدت لأكثر من عام، وفشل كثير من الجهود لحلها بسبب إصرار الطرفين؛ واختار الملك جورج السادس الحياد وأبى تعيين مئات لوردات جدد مباشرة، مفضلاً تقديم الوزارة لطلبات خطية بأسماء المرشحين، وفي النهاية لجأ مجلس العموم إلى تمرير اللائحة للمرة الثالثة في 20 تشرين الثاني 1949 فصارت قانوناً بعد المصادقة الملكية عليها.⁽²²⁾

ومن ثم ازداد توجّه بعض المحافظين إلى الخشية على مستقبل دورهم التقليدي. رأى بعض لوردات حزب المحافظين في تمرير هذا المشروع بمثابة توجيه "رصاصه الرحمة" لمجلسهم وتحويل البرلمان البريطاني إلى هيئة ذات مجلس واحد، ما يعكس الخشية من فقدان مركزية دورهم التقليدي في النظام التشريعي.⁽²³⁾

عقب المصادقة على تشريع البرلمان في سنة 1949، والذي عزز الصلاحيات المالية لمجلس العموم (House of Commons)، انطلق المسار التطويري للنظام الدستوري في المملكة المتحدة على وتيرة مستمرة من التغيير الهيكلي. تخلت هذه الفترة تحسينات جوهرية في آليات التمثيل، والمساءلة، وإعادة تشكيل البنية البرلمانية. كانت هذه التحولات تتجسد في إدخال إصلاحات تشريعية وتنظيمية جديدة أثرت بعمق على تشكيلة ووظائف مجلس اللوردات (House of Lords)، ومن أبرزها تشريع "Peerages" للأعضاء مدى الحياة (Life Peerages Act 1958)، الذي مكّن من تجديد التعيينات وإدراج الأقران مدى الحياة، وتبعه تباعاً إجراءات هدفها الحد من سيطرة التوريث على المجلس وإعادة تشكيله بشكل حديث في نهاية القرن الميلادي الماضي. كما امتدت هذه التمددات لتشمل سلسلة من المراجعات الانتخابية التي وسّعت قاعدة المشاركة في التصويت، مما ألقى بظلاله على طبيعة مسؤولية النواب أمام الجمهور وصلاحيات السلطة التشريعية في مراقبة أعمال الحكومة. علاوة على ذلك، مرّ النظام البريطاني بسلسلة من التعديلات الإدارية والدستورية، تضمنت تغييرات في مدة الولاية البرلمانية وضبط قواعد الدعوة إلى استحقاقات انتخابية جديدة، وهي عوامل أسهمت في بناء الأساس القانوني والسياسي الذي استندت إليه أجنحة حكومة عام 2024 (Government Program 2024) وخططها التشريعية المرافقة.⁽²⁴⁾

ومع ذلك توالى توسع صلاحيات مجلس العموم في الشؤون المالية. مع تقدم النقاشات تقوّضت سلطة اللوردات في مسائل محدّدة؛ فصدر قانون البرلمان لعام 1911 الذي حرم اللوردات من حق تعديل أو رفض اللوائح المالية المتعلقة بالضرائب وتنظيم المال العام، كما حوّل رئيس مجلس العموم سلطة تفسير المشاريع المالية بما يحول دون قدرة اللوردات على تعديلها أو رفضها، وبالتالي قُيدت سلطة اللوردات في الشأن المالي.⁽¹³⁾ وبالنتيجة تم أيضاً تقليل آجال انعقاد البرلمان لصالح تمثيل أكثر ديناميكية. كما نصّ التشريع على تقليص مدة انعقاد البرلمان من سبع سنوات إلى خمس، إيماناً بضرورة جعل التمثيل البرلماني أكثر انعكاساً للرأي العام وديناميكية في الاستجابة لتغيراته.⁽¹⁴⁾

وفي سياق الصلاحيات المالية، أقرت أيضاً قواعد صارمة للصراف وجباية الضرائب. وأكد القانون أيضاً أن لا تُفرض ضرائب ولا يُصرف أي مبلغ من المال إلا بموجب قانون برلماني، وبحيث تكون الأعمال المالية زيادة إيراد أو صرف أي مبلغ مبنية على اقتراح السلطة التنفيذية؛ فصار كل إنفاق مالي معتمداً من البرلمان، ومشروطاً بطلب الوزارة المسؤولة عن الصرف.⁽¹⁵⁾

وعلى الرغم من مقترحات إعادة التقسيم، اصطدمت بإرادات المحافظين والملك. فضلاً عن ذلك تضمنت المقترحات إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية ذات المقعدين، لكن حزب المحافظين رفض هذه المقترحات، في حين جدد الملك جورج الخامس في أواخر عام 1930 تأييده لحكومة رامزي ماكدونالد؛ وتجدر الإشارة هنا إلى شخص رامزي ماكدونالد بوصفه برلمانياً ورجل دولة بريطانياً، عضواً في مجلس العموم عن حزب العمال، زعيماً للحزب منذ 1906، وشغل رئاسة الوزراء أربع مرّات بين 1924 و1935، وهو ما يؤطر موقفه التاج خلال تلك الفترة.⁽¹⁶⁾

وبالمثل، فشلت محاولات إصلاح اللوردات لاحقاً في ثلاثينات القرن. وفي جلسات مجلس العموم عام 1933 طرح سالزبري مشروعاً لإصلاح مجلس اللوردات تقضي إعادة تشكيله من خلال مزيج من أعضاء المجلس القائم وممثلي اسكتلندا وممثلي الجامعات وأعضاء ينتخبون عن طريق مجلس العموم وفق نظام التمثيل النسبي وأعضاء يعينهم الملك والحكومة، كما أقرت فكرة منح المعارضة حق اختيار بعض الأعضاء في المجلس الجديد، لكن المشروع فشل بسبب معارضة المحافظين في مجلسي البرلمان.⁽¹⁷⁾

وخلال الحرب العالمية الثانية تجلّت أزمات سياسية داخل الجبهة البرلمانية. في 12 حزيران 1942 قَدِمَ السير جون مايلين، العضو المحافظ في مجلس العموم، اقتراحاً أثنى فيه على أداء قوات التاج في ظل الظروف الحرجة، معيّراً في الوقت نفسه عن عدم ثقته بالقيادة المركزية المسؤولة عن إدارة الحرب، إلا أن الاقتراح لم يحظَ بالنجاح، فتم رفضه للتصويت في 22 حزيران 1942 بأغلبية ساحقة بلغت 475 مقابل 25.⁽¹⁸⁾

وبعد الحرب جاءت نتائج انتخابية قلبت المشهد وأعدت طرح قضية العلاقة بين المجلسين. بعد انتهاء الحرب وما صاحبها من تغيرات، قَدِمَ وينستون تشرشل استقالة حكومته في 26 تموز 1945 عقب نتائج الانتخابات، فتولّت حكومة عمالية برئاسة كليمنت أتلي التي برزت تجاربها في إدارة البلاد، وأظهرت التجارب أن الخلافات بين مجلسي اللوردات والعموم كانت قد أهدرت فرصاً لمعالجة القضايا الداخلية والخارجية بشكل فعال، ما أعاد التركيز على ضرورة إصلاح العلاقة بين المجلسين.⁽¹⁹⁾



وقد أسهمت هذه النصوص في تعزيز التناغم بين الرئاسة ومجلس الوزراء، مع الإبقاء على قدرة المجلس التشريعي على مساءلة الحكومة من منظور استراتيجي، بدلاً من الاقتصار على الرقابة الإجرائية البحتة. وبتطبيق دستور 2012، نضجت الصورة بشكل كبير، إذ نصت المواد على أن الحكومة، بالتعاون مع رئيس الجمهورية، تضع الاستراتيجية العامة وتشرف على مدى تنفيذها⁽³⁷⁾، مع تحديد مسؤولية كل وزير عن مجال عمله ضمن الإطار الوطني العام⁽³⁸⁾، وتوفير وسائل واضحة لمساءلة الحكومة عبر الاستجابات وسحب الثقة من قبل البرلمان⁽³⁹⁾، مما رفع مستوى البرنامج الحكومي ليتجاوز كونه مجرد مستند داخلي ليصبح مشروعاً ذا طابع سياسي واستراتيجي يخضع للرقابة. وأخيراً، جسد دستور 2014 أرقى مستويات تطور هذا المفهوم، حيث أكد أن الرئيس والحكومة يتشاركان في صياغة السياسة العامة للبلاد والإشراف على تنفيذها⁽⁴⁰⁾، مع تبيان مهام الحكومة، بما يشمل توجيه ومتابعة عمل الوزارات⁽⁴¹⁾، ومنح البرلمان سلطات رقابية متطورة كالاستجابات وسحب الثقة من رئيس الوزراء أو أي وزير⁽⁴²⁾، ما جعل البرنامج الحكومي ركناً أساسياً في أعمال الحكومة، مؤكداً دوره الاستراتيجي السياسي والتنفيذي، ومعززاً التكامل الفعلي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

"وبالانتقال من مرحلة التأسيس الدستوري للبرنامج الحكومي في مصر وصولاً إلى الوثيقة الحالية (2024-2027)، نلاحظ تحولاً من الخطاب السياسي الإنشائي إلى 'الاستغراق الرقمي' القائم على المستهدفات الكمية. ومع ذلك، فإن الواقع العملي يظهر فجوة قانونية تتمثل في تماهي البرنامج الحكومي قصير الأمد مع الرؤى الاستراتيجية بعيدة المدى للدولة، مما يفرض إشكالية في تفعيل الرقابة الأنية المنصوص عليها في المادة (146) من الدستور؛ إذ إن ترحيل الغايات الاقتصادية الكبرى لنهاية المدى الزمني للبرنامج يحرم البرلمان من ممارسة 'المحاسبة المحلية'، ويحول البرنامج من أداة للمساءلة القانونية المباشرة إلى خطة إحصائية تفقّر لأليات الإلزام الدستوري الفوري"⁽⁴³⁾.

الفرع الثالث: نشأة البرنامج الحكومي في العراق

مع نشأة الدولة العراقية الحديثة، أفرزت التحولات الدستورية والسياسية المتسارعة ضرورة ملحة لوجود طريقة رسمية تُسبِّر عمل السلطة التنفيذية وتُثبِّن مسؤولياتها تجاه الهيئة التشريعية. نتيجة لتضخم أدوار الحكومة واتساع نطاق الكيانات التي تندرج تحتها، أصبح لزاماً توفير مُسودة مُفصَّلة تُعين توجهات الحكومة وحدود واجباتها، وهذا يصب في مصلحة مراقبة فعاليتها ومحاسبتها. وقد أدت هذه المعطيات مجتمعة إلى نشوء وتجسيد فكرة "البرنامج الحكومي" كصك رسمي، استمد قوته لاحقاً من الإطار الدستوري.

حيث في القانون الأساسي لـ 1925، نصت البنود المنظمة لهيئة الدولة ونظام الحكم، وصلاحيات الملك ومجلس الوزراء، فكانت آليات إعداد الحكومة تستند إلى سلطة الملك والاعتماد على ممارسات تأسيسية (سنة دستورية) في اختيار رئيس الوزراء والوزراء ونيل ثقة المجلس بالأساليب المتبعة حينها، لكن لا يوجد نص واضح في هذا القانون الأساسي يوجه أو يلزم رئيس الوزراء بتقديم «منهج وزاري» كشرط لإقرار التشكيل أو كإجراء رسمي واجب قبل ممارسة السلطة الفعلية⁽⁴⁴⁾.

يتبين من مُطالعة مواد الدستور المؤقت لجمهورية العراق الصادر عام 1958 أن واضع النص الدستوري اقتصر على تعيين الكيان

من خلال خطاب العرش في 17 تموز 2024، حدت الحكومة البريطانية برنامجها التشريعي للعام البرلماني القادم، مُعلنة أن جدول أعمالها سيكون "مهمّات قيادية" يركز على مبادئ الأمان والعدالة والفرص للجميع¹. تم تضمين عدد من مشاريع القوانين الكبرى مثل تعزيز المسؤولية المالية عبر مشروع قانون "مسؤولية الميزانية" (Budget Responsibility Bill)، وتأسيس كيان طاقة عام باسم Great British Energy، بالإضافة إلى إصلاحات في التعليم والإسكان وتوسيع حقوق العمال، وكذلك مقترحات لتعزيز أمن الحدود والعدالة المجتمعية.⁽²⁵⁾

"وإذا كانت الجذور التاريخية لبرنامج الحكومة البريطانية قد ترسخت عبر قرون من العرف الدستوري، فإن القراءة المعاصرة لآليات تنفيذه تكشف عن تحول جوهري؛ إذ لم يعد 'خطاب الملك' مجرد طقس افتتاحي، بل صار أجندة تشريعية مكثفة تحصر المسؤولية الوزارية في القدرة على تمرير القوانين. وتكمن الإشكالية التطبيقية هنا في هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان بفعل الأغلبية الحزبية، مما يؤدي إلى غياب الفصل الدقيق بين الالتزام التنفيذي والتشريعي، ويجعل من الصعب محاسبة الحكومة على الإخفاقات الإدارية الصرفة التي لا تتطلب تشريعاً، طالما حافظت على انضباط كتلتها البرلمانية، وهو ما يضعف القيمة الرقابية للبرنامج بمعناه الدستوري الشامل"⁽²⁶⁾.

الفرع الثاني: نشأة برنامج الحكومة في مصر تاريخياً

يمكن تتبع جذور مفهوم البرنامج الحكومي في مصر منذ إقرار دستور عام 1923، حيث أرست تلك الوثيقة القواعد الأساسية لتبعية السلطة التنفيذية للمؤسسة التشريعية. ففيما يخص مجلس الوزراء والوزراء، نصت المواد الدستورية على أن الحكومة هي الجهة المعنية بإدارة "شؤون الدولة" ورسم الخطوط العريضة للتوجهات العامة، مع اشتراط مسؤولية جماعية وفردية للوزراء أمام مجلس النواب⁽²⁷⁾، وهذا ما شكّل اللبنة الأولى لفكرة وجود خطة عمل حكومية موحدة تُعرض على البرلمان وتكون الحكومة خاضعة للمحاسبة عنها. ومع التحول إلى دستور 1956، ترسخ هذا المفهوم بصورة أوضح؛ إذ أصبح الترابط بين الحكومة ومجلس الأمة مرتكزاً على المسؤولية المشتركة، بينما يبقى كل وزير مسؤولاً أمام دائرته الوزارية⁽²⁸⁾، ومنحت هذه الفترة البرلمان الحق في إقرار أو رفض التوجهات العامة للدولة، وهو ما يدل على عبور من مجرد مساءلة شخصية إلى التزام استراتيجي جماعي، وبروز البرنامج الحكومي كوثيقة سياسية تخضع للمحاسبة⁽²⁹⁾. هذا المسار التطوري استمر خلال دستور 1958 أثناء فترة الجمهورية العربية المتحدة، حيث أدمجت أساليب رقابية برلمانية جديدة على أجندة الحكومة، تشمل مناقشة البرلمان لنهج الحكومة وتقديم توصيات⁽³⁰⁾، بالإضافة إلى سلطات الرئيس في تعيين الوزراء ومتابعة تطبيق السياسات⁽³¹⁾، مع إمكانية سحب الثقة منهم عند الاقتضاء⁽³²⁾. هذه المرحلة أبرزت انتقال البرنامج الحكومي نحو هيكل تنظيمي أكثر تماسكاً، يمزج بين مركزية اتخاذ القرارات التنفيذية والخضوع الفعلي للمساءلة من قبل البرلمان.

ومع اعتماد دستور 1971، اكتسب البرنامج الحكومي بنية مؤسسية أكثر اكتمالاً ووضوحاً: حيث نصت المواد على أن الرئيس ومجلس الوزراء هما المسؤولان عن تحديد التوجهات العليا للبلاد⁽³³⁾، مع تثبيت المسؤولية المشتركة للوزراء أمام البرلمان⁽³⁴⁾، وتحديد آليات الطعن في الحكومة وسحب الثقة منها⁽³⁵⁾. وتم تعريف الحكومة بصفتها الذراع التنفيذي الثابت الملزم بتنفيذ الأجندة الحكومية⁽³⁶⁾.



بالحيثيات المعلنة في البرنامج) قد تُوهن تأثير النص، فتبقى مسؤولية الحكومة عن البرنامج شكلية في الهيئة إن لم تتوافق مع آليات تدقيق مُصَحَّحة⁽⁴⁸⁾

التطبيق العملي للبرنامج الحكومي (حكومة 2022 نموذجاً)

"وتطبيقاً لهذه النشأة الدستورية في الواقع العملي، يُعد المنهاج الحكومي الحالي والمقر في تشرين الأول عام 2022، نموذجاً معاصراً لتجسيد الطبيعة الإلزامية للبرنامج الحكومي في النظام الدستوري العراقي. فقد عُرض هذا البرنامج أمام مجلس النواب كشرط تأسيس لئيل الثقة، متضمناً محاور استراتيجية واضحة، تصدرتها أولويات: تحقيق التنمية المستدامة، تعزيز السيادة الوطنية، والارتقاء بمستوى الخدمات العامة. إن التزام السلطة التنفيذية بهذا البرنامج أمام ممثلي الشعب لم يكن مجرد استعراض لتوجهات سياسية عامة، بل مثل (عقداً دستورياً) وتفويضاً مشروطاً؛ إذ تحولت هذه المحاور بمجرد تصويت البرلمان عليها إلى التزامات قانونية واجبة النفاذ، يُعقد على أساسها الاختصاص الرقابي لمجلس النواب، وتترتب بموجبها المسؤولية السياسية والتضامنية للحكومة في حال النكوص عن تنفيذها"⁽⁴⁹⁾

"بالرغم من حداثة التجربة الدستورية للبرنامج الحكومي بعد عام 2005، إلا أن الممارسة التطبيقية في المنهاج الوزاري لعام 2022 كشفت عن تحديات قانونية جسيمة؛ حيث طغت صفة 'الاتفاق السياسي' الملحق على صفة 'الالتزام الدستوري'. وتتجلى الإشكالية في وضع سياقات زمنية لملفات سيادية وقانونية معقدة دون اقتراحها بجزء قانوني واضح عند الإخفاق، مما يجعل الرقابة البرلمانية المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور رقابة شكلية تصطدم بالواقع التوافقي، ويحول المنهاج من وثيقة قانونية ملزمة للسلطة التنفيذية إلى إطار مرن محكوم بالتوازنات السياسية أكثر من انضباطه بالمعايير الدستورية الصارمة"⁽⁵⁰⁾

المطلب الثالث: تمييز البرنامج الحكومي عن ما يشابهه من مفاهيم
يثير مفهوم البرنامج الحكومي إشكالاتاً دقيقة على مستوى التأصيل المفاهيمي، نظراً لتداخله مع عدد من المصطلحات القريبة منه في الحقلين الدستوري والإداري، الأمر الذي قد يؤدي إلى الخلط بينها من حيث الطبيعة والآثار القانونية. ومن ثم، تبرز أهمية التمييز بينه وبين ما يشابهه من مفاهيم، كونه يُسهم في تحديد مضمونه بدقة، وبيان نطاقه ووظيفته في إطار النظام الدستوري. وعليه، سيتم تناول هذا المطلب من خلال بيان أوجه الاختلاف بين البرنامج الحكومي وكل من المنهاج الوزاري، والسياسة العامة للدولة، وخطط التنمية، وخطاب العرش، والبرنامج الانتخابي، وذلك وفق الفروع الآتية:

الفرع الأول: التمييز بين البرنامج الحكومي والمنهاج الوزاري

بموجب الإطار الدستوري، يمثل البرنامج الحكومي وثيقة سياسية تُعرض على السلطة التشريعية لئيل الثقة، ويتوافق عادةً بقائمة المرشحين لتولي الحقائق الوزاري، مما يضيف الشرعية على التشكيل الإداري الجديدة. وبالتالي، يتخذ هذا البرنامج طبيعة إرشادية سياسية تحدد التوجهات العامة للحكومة دون التعمق في الجوانب الإجرائية القابلة للتقييم الملموس⁽⁵¹⁾

في المقابل، يُعرّف المنهج الوزاري بكونه تصورًا هيكليًا شاملاً يتضاهر فيه جهد الوزارات والهيئات لإعداد خطة عمل تنفيذية متكاملة، مدعومة بمشروعات ورصد لمقاييس الأداء وآليات تقييم محددة تعالج المشكلات المستجدة أو القائمة بإحكام⁽⁵²⁾

المخول بالاضطلاع بمهام السلطة التنفيذية، دون أن يربط تشكيل الحكومة أو بقاءها بتقديم وثيقة مكتوبة تتضمن برنامجاً أو مخططاً عملياً للوزارات. إذ أقرّ الدستور بأن مجلس الوزراء والوزراء هم من يضطلعون بمهام السلطة التنفيذية، دون أن يشترط التزاماً دستورياً يقضي بعرض خطة عمل وزارية على هيئة تشريعية أو تمثيلية. هذا يشير إلى أن مفهوم "البرنامج الحكومي" لم يكن قد تبلور حينها باعتباره مبدأً دستورياً وجب الالتزام به، بل ظل ضمن نطاق الإجراءات المتبعة والممارسات السياسية المرتبطة بممارسة السلطة الفعلية⁽⁴⁵⁾

هذا التوجه لم يتوقف، بل شهد تجديدًا طفيفاً في محتوى السلطة التنفيذية بموجب دستور عام 1970، الذي أعاد هيكلة السلطة التنفيذية مركزياً، حيث مُنح رئيس الجمهورية صلاحيات مباشرة في إدارة شؤون البلاد وتعيين أعضاء الحكومة، مع تكليف السلطة التنفيذية بوضع المخطط الشامل للدولة في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية. نصت الفقرة (و) من المادة 57 على أن من مهام السلطة التنفيذية «إعداد الخطة العامة للدولة في جميع الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الوزارات المختصة وإحالتها إلى المجلس الوطني»⁽⁴⁶⁾ ومع ذلك، فهذا النص، رغم إقراره بأهمية التخطيط العام، لا يرفع مستوى الخطة أو البرنامج ليصبح شرطاً دستورياً ضرورياً لصحة تشكيل الحكومة؛ بل يتعامل معها كوظيفة إدارية وتنفيذية لاحقة، تُحضرها الدوائر الوزارية المعنية وتُقدّم للمجلس الوطني ضمن إطار التفاعل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، دون أن تجعل منها مقياساً مستقلاً لمنح الثقة أو وسيلة ضرورية للمحاسبة السياسية للحكومة نفسها. ونتيجة لذلك، بقي «برنامج الحكومة» في ظل دستور 1970 مرتبطاً بمفهوم التخطيط العام بدلاً من ارتباطه بمفهوم الشرعية الدستورية للتكوين، وهذا حتى حدث التغيير الأساسي مع دستور 2005 الذي أدرج البرنامج في الدستور وربطه بشكل مباشر باليات الحصول على الثقة البرلمانية.

ففي دستور العراق لعام 2005 تنص المادة السادسة والسبعين بوضوح على أنه "يُعرض رئيس الوزراء المكلف أسماء حكومته وخطتها الموضوعية على مجلس النواب، وينال ثقة المجلس إثر موافقة الأغلبية المطلقة على الوزراء كل على حدة، وكذلك على المنهاج الوزاري". طبقاً لذلك، ينتقل "البرنامج/المنهج الحكومي" من مجرد بيان توجيهي ذي طابع سياسي ليصبح ركيزة دستورية أساسية تقوم عليها شرعية السلطة التنفيذية، ومرجعاً محورياً للمساءلة من قبل البرلمان. هذا التغيير الجوهري يؤدي إلى ظهور نتائج تطبيقية هامة: أولاً، إن تعليق شرعية تشكيل الحكومة على قبول المنهاج يحول ذلك البرنامج إلى معيار دستوري وسياسي لتقييم مدى التزام الحكومة بتعهداتها؛ وثانياً، لا يمكن تقييم كفاءة عملية المساءلة بمعزل عن الأطر الإجرائية، والتي تشمل لوائح عمل المجلس، والآليات المتبعة لربط الموازنة بالبرامج المعتمدة، بالإضافة إلى وسائل الرقابة التنفيذية والبرلمانية اللازمة، إذ أن النص الدستوري بمفرده لا يكفل المتابعة⁽⁴⁷⁾ الفعلية أو التطبيق الملموس للتعهدات التي تم الإعلان عنها.

نلاحظ أن هناك تبعات تطبيقية ودستورية لنص المادة 76: فجوة بين النص والقدرة على المحاسبة العملية حيث على صعيد التطبيق، تُبدي التجربة أنّ وجود نصّ دستوري يوجب تقديم برنامج وزاري لا يفي بالغرض بمفرده لضمان مساءلة فعالة؛ فتمتد عوامل عملية (نقص تشريعات تنفيذية واضحة تُحدد مقاييس البرنامج ومضمونه، محدودية القدرة الإشرافية للجان النيابية، ضعف ربط الميزانية



الفرع الثاني: التمييز بين البرنامج الحكومي والسياسة العامة للدولة

إن التمييز الدقيق بين "برنامج الحكومة" (Government Program) و "السياسة العامة للدولة" (Public Policy) يشكل أساساً لا غنى عنه لاستيعاب مستويات التخطيط والتقييد المطبقة ضمن الجهاز التنفيذي، إذ أن كلا المصطلحين يجسد هيكلاً تشغيلياً يختلف جوهرياً في تركيبته ومدى امتداده عبر الزمن.

يشكل البرنامج المتبع من قبل الحكومة التزاماً ذا طابع سياسي وإجرائي، ويسري مفعوله طوال المدة الزمنية المحددة لولاية تلك الحكومة. يضطلع هذا المخطط بدور محوري في تحويل ما قطعه الحكومة من وعود إلى إجراءات عملية، مع إعطاء الأهمية القصوى للمسائل التي تستدعي تدخلاً عاجلاً أو يتم التعامل معها على مراحل في الجهة المقابلة، يبرز "مفهوم السياسة العامة" كحقل معرفي قائم بذاته، يستمد جذوره من التغيرات التي طرأت على مجال العلوم الاجتماعية، وتجسد كمنهج لفحص وتقصي القرارات المتخذة من قبل السلطات، بدلاً من اعتباره مجرد تفرغ من أصول السياسة المألوفة⁽⁶²⁾، تتشعب الطرق التي تم بها تناول مفهوم السياسة العامة، غير أن المحور الأساسي يدور حول اعتبارها المنظومة الجامعة التي تضم الغايات، المخططات، والبرامج التي يحدد عبرها النظام الحاكم مسارات تدخله خلال فترة زمنية معينة. وتتجلى السياسة العامة في هياكل وصيغ مختلفة، قد تتجسد في سن تشريعات، أو إصدار لوائح إدارية، أو اتخاذ قرارات حكومية، بل وقد تصل إلى أحكام صادرة عن القضاء، وهذا التنوع يشير إلى بنيتها المعقدة في حين ينصب اهتمام المنهج الحكومي على التدابير والمبادرات التي تسعى الحكومة لتسويغها أمام السلطة التشريعية، يجادل مجموعة من الأكاديميين بضرورة قصر مدلول السياسة العامة على الأحكام التي تختص برسم الغايات العامة، مستبعدة الأدوات المخصصة لتجسيدها. ومع ذلك، فإن التوجه الأكثر شمولية ينظر إلى السياسة العامة كإطار يحتضن كلا الصنفين من القرارات: تلك المتعلقة بتعيين المقاصد وتلك التي تخص سبل بلوغها⁽⁶³⁾.

ويستمد الإطار المرجعي للبرنامج الحكومي من التوجهات الاستراتيجية العامة للدولة، ويهدف إلى توجيه مسار عمل مختلف الوزارات والمؤسسات نحو إنجاز غايات مرحلية مضبوطة بأجل زمنية محددة وضمن هذا المنحى، يُنظر إلى مفهوم السياسة العامة على أنه نسق متكامل يستهدف تحديد مسارات مستقبلية، مرتكزاً على مجموعة من الثوابت والمبادئ التي تُنظم كيفية تصرف الجهات الحكومية. وهي في أصلها تشكل فعلاً إرادياً مدروساً، يعمل على تأويل وتوجيه وتبرير مسار محدد، سواء كان هذا المسار مُتبعاً بالفعل أو مرجحاً حدوثه مستقبلاً، وبذلك تُحدد السياسة الإطار الشامل الذي يلتزمه صانع القرار عند تقييم الخيارات أو الشروع في تطبيقها⁽⁶⁴⁾.

وإذا انتقلنا إلى التطبيق العملي فنجد إنه تتجلى سمة البرنامج الحكومي الأساسية في كونه بمثابة تعهد رسمي موجه للاستخدام الداخلي، حيث يوضح بالتفصيل الآلية المتبعة لتخصيص الموارد لضمان بلوغ الغايات التي جرى الإعلان عنها أما فيما يتعلق بالجوانب التطبيقية، يتحدد مفهوم السياسة العامة بناءً على الآلية التي تتحول بها المقررات إلى مخرجات حكومية محسوسة؛ فهي تُستوعب على أنها تشكيلة تشمل التصريحات الرسمية بشأن مسألة مجتمعية محددة، وما يقدمه القائمون على شؤون الدولة من مبادرات وخطوات ترمي إلى جعل تلك المسائل حقائق مُنفذة. بالتالي، تُعد السياسة العامة نتاجاً مباشراً

لكن لا يجوز الاكتفاء بأن يبقى البرنامج مجرد سرد للتطلعات؛ إذ تشير الممارسات الفعلية إلى أن الصياغة العمومية للأهداف قد تُقيّمها مجرد تصريحات سياسية ما لم تُحوّل إلى مكونات قابلة للقياس التتبعي، ويتجسد هذا بوضوح في مخطط حكومة العراق (2014-2018)، حيث قُدمت مقارنة لمواجهة الفساد ظلت أقرب إلى إعلان مبادئ عامة خالية من جداول زمنية ومؤشرات قياسية يمكن تتبعها بشأن التنفيذ⁽⁵³⁾، وعليه، ينتقل الاهتمام بالمنهج الوزاري من كونه اختياراً إضافياً إلى ضرورة حتمية: فإجاز التحويل الفعلي للتوجهات العامة المنصوص عليها في البرنامج يتطلب هئية بيئة إدارية ومؤسسية سليمة، وتوزيع مهام إدارية وتشغيلية واضح، وتخصيص موارد وميزانيات يمكن مراقبة صرفها، وإلا ستغدو الوثيقة مجرد خطاب سياسي بدلاً من خطة قابلة للمساءلة عليها⁽⁵⁴⁾.

من زاوية المسؤولية، تقع المهمة السياسية لإقرار البرنامج والدفاع عنه أمام البرلمان على عاتق رأس الحكومة (رئيس الوزراء)، كونه شرطاً أساسياً لصلاحيات الحكومة واستمراريتها السياسية بينما تُنشط مسؤولية التفصيل التنفيذي للمنهج وتطبيقه الفعلي على كافة كيانات الدولة: بما في ذلك الوزراء، والوحدات الإدارية، والأجهزة التنفيذية المعنية⁽⁵⁵⁾.

أما بخصوص الرقابة والمساءلة، فإن الرقابة على البرنامج تتسم بطابع سياسي برلماني أساسي؛ حيث يُقيّم المجلس مدى التزام الإدارة بما تعهدت به ويستخدم ذلك كأرضية للمساءلة أو لطلب سحب الثقة في حين أن الرقابة على المنهج تكون تقنية ومتعددة المستويات، تشمل وحدات متابعة داخلية، ومؤشرات أداء محددة، وتقارير دورية، مما يعني رقابة تنفيذية وإدارية وفنية بالإضافة إلى الرقابة من قبل السلطة التشريعية والمجتمع المدني⁽⁵⁶⁾.

وفيما يخص الإلزامية، يستمد البرنامج اعتماده من الطبيعة الدستورية لولادة الحكومة، لكنه غالباً ما يظل إطاراً إرشادياً ما لم تُترجم نتائجه إلى إجراءات تشغيلية ومخصصات مالية متممة⁽⁵⁷⁾، أما المنهج فيمكن أن يكتسب قوة تنفيذية عملية إذا اقترنت بقرارات تطبيقية وميزانيات واضحة وآليات رصد فعالة، ويشير بعض الخبراء القانونيين إلى إمكانية تحويل المنهج إلى نظام إجرائي داعم إذا تم ربطه بسند قانوني وتنظيمي مُحكم⁽⁵⁸⁾.

وأحياناً تؤثر المعوقات المؤسسية بشكل مباشر في إمكانية إنجاز الخطط: فغياب آليات المتابعة الفاعلة أو بقاء القوى الإدارية غير مؤهلة يُضعف من فرص الإنجاز سواء على مستوى البرنامج العام أو المنهج التفصيلي، بيد أن تأثير ذلك يظهر بوضوح أكبر في المنهج الذي تتطلب تفاصيله مستويات عالية من الكفاءة الإدارية والتجهيزات التمويلية والإجراءات التنظيمية الدقيقة⁽⁵⁹⁾.

لذلك، يُحكّم على استمرارية الحكومة وشرعيتها السياسية أمام السلطة التشريعية بناءً على مدى تفعيل المخطط بينما يُقاس الأداء الإداري والفني بمعايير تنفيذ المنهج وآليات الرصد الموضوعية، ومن هنا ينبع التمايز الوظيفي بين الإطار السياسي العام (البرنامج) والإطار التنفيذي المؤسسي (المنهج)⁽⁶⁰⁾.

ومما تقدم نجد إن تكامل البرنامج الحكومي والمنهج الوزاري هو مفتاح نجاح أي إدارة: حيث يجب أن ينسجم البرنامج بوضوح يسمح بالتقييم، ويجب أن يُدعم المنهج بالآليات تنفيذ ورصد ومساءلة تضمن تحويل الالتزامات السياسية إلى نتائج ملموسة على أرض الواقع⁽⁶¹⁾.



إعادة النظر في مسارها أو حتى وقف العمل بها كلما اقتضت المستجدات ذلك، دون أن يؤدي هذا إلى زعزعة الاستقرار الشامل الذي تقدمه كمنهج إرشادي طويل الأمد

وفي النهاية لا بد لنا أن نستنتج بأن خطة عمل الحكومة تمثل إطاراً زمنياً ومخصصات مالية لجزء معين من التوجه العام للدولة، في حين تبقى السياسة العامة هي الإطار الشامل الاستراتيجي والتشريعي والدستوري المستمر الذي يوجه كافة أعمال السلطة التنفيذية على مدى السنوات القادمة.

الفرع الثالث: التمييز بين البرنامج الحكومي وخطة التنمية

إن معظم البرامج الحكومية، سواء كانت تُعرض بصيغة محاور أساسية ومحددات استراتيجية فقط، أو تُقدم كمجموعة متكاملة تشمل إلى جانب ذلك الاستراتيجيات والخطة والمبادرات والمشاريع، فإنها تنفقر في العادة إلى تصور للمتابعة والرصد، والتقييم والتصويب.⁽⁶⁹⁾ في المقابل، تُعتبر الخطة الإنمائية القومية مستندات استراتيجية طويلة الأمد تهدف إلى توجيه التوجهات والموارد المالية والخطة الخاصة بالقطاعات بأسلوب مُتدرّج، مع التشديد على بيان الأولويات وصياغة الفكر المؤسسي بدلاً من فرض تحولات سريعة في السياسات⁽⁷⁰⁾ فعلى سبيل المثال، تُوضّح سابقة جنوب أفريقيا أن المشاريع الإنمائية القومية غالباً ما تُنشئ أثرًا عبر تنسيق التوجهات الحكومية والموازنات والبرامج القطاعية مع مُبتغاهها، وأن تفاعلات هذه المستندات الرسمية مع إشارات المشروع تتطوّر مع مرور الزمن، ما يجعلها هيكلًا مرناً وناصحًا أكثر من كونها آلية تنفيذ مباشرة⁽⁷¹⁾

حيث يمكن إجراء مقارنة بين ذلك والجهود التي تبذلها الحكومة في العراق؛ حيث يلتزم البرنامج الحكومي بتنفيذ مشاريع ومبادرات محددة ضمن إطار زمني ضيق، وذلك ضمن الحدود التي يوافق عليها مجلس النواب ويسمح بها الوضع المالي والسياسي الراهن. في المقابل، تُقدم خطة التنمية الوطنية (للفترة 2024-2028) منظوراً استراتيجياً طويل المدى يهدف إلى تحسين الخدمات الأساسية، دفع عجلة التطور الاقتصادي وتحسين مستوى المعيشة، وتحقيق إنصاف تنموي بين مختلف المحافظات، وذلك عبر دمج هذه الغايات ضمن توجهات قطاعية مختلفة⁽⁷²⁾ وتظهر الاختلافات بين هذين الإطارين جلياً في ارتباطهما بالميزانية العامة؛ فالبرنامج الحكومي غالباً ما يحتاج إلى تخصيصات مالية فورية ومباشرة لتلبية الاحتياجات السياسية العاجلة، بينما تعتمد الاستراتيجيات التنموية الوطنية على توجيهات شاملة لتوزيع الموارد والنتائج على مدى زمني أطول، مما يوفر مرونة أكبر وقدرة أفضل على التكيف مع التقلبات المالية والسياسية.

أما بخصوص الرقابة والمساءلة، فإن البرنامج الحكومي يخضع لمساءلة فورية أمام الهيئة التشريعية، حيث يُقِيم أداء الوزراء والهيئات التنفيذية استناداً للنتائج الملموسة، في حين تُشكّل الخطة التنموية إطاراً استراتيجياً قابلاً للمرجعة التنظيمية الدورية، بما يكفل استمرار الغايات الوطنية، واستدامة الموارد للأجيال اللاحقة، طبقاً لمبادئ التنمية المستدامة المعترف بها عالمياً⁽⁷³⁾

الفرع الرابع: التمييز بين البرنامج الحكومي وخطاب العرش

يُعد خطاب العرش تصريحاً رسمياً يصدر باسم زعيم الدولة أو من ينوب عنه بمستهل فصل تشريعي جديد. يهدف هذا الخطاب إلى عرض النظرة الشاملة لتوجهات الحكومة المقترحة للفترة البرلمانية القادمة، مع إبراز الدلالات الدستورية والأعراف المتبعة في النظام

للتطلعات التي يُعلن عنها متخذ القرار، وما يلي ذلك من إنجازات حكومية تسعى لتحقيق تلك الغايات المنشودة⁽⁶⁵⁾

تشير بعض الكتابات المتخصصة إلى أن مفهوم السياسة العامة يتحدد كمجموعة من الاستراتيجيات أو المشاريع أو الغايات الكلية، أو قد يُنظر إليها كتركيبة جامعة لهذه المكونات بهدف بلورة المسار المستقبلي الذي تتبناه السلطة الحاكمة خلال مرحلة زمنية معينة، مع وجوب أن تكون تلك المسارات مستندة إلى أسس منطقية وبيانات معلنة. ومن هذا المنطلق، يتضح أن السياسة العامة هي بمثابة إطار إلزامي لتنظيم وتوجيه ثروات ومكتسبات الدولة، وتعود مهمة ممارسة هذا التوجيه بشكل منفرد إلى الحكومة بوصفها الهيئة الأعلى المسؤولة عن التنفيذ⁽⁶⁶⁾

من زاوية النظرة الإدارية لتطبيق الخطة الحكومية، يمكن تصور السياسة العامة على أنها أي إجراء أو قرار يصدر عن السلطة الحاكمة، أو الكيانات التي تخولها هذه السلطة، والموجه نحو التدخل في سياق المجتمع لمعالجة المعضلات التي تعترض سبيل الدولة، سواء كانت قضايا داخلية أو شؤون خارجية. هذا التوصيف يبرز الجانب الديناميكي للسياسة العامة، إذ تمثل استجابة حقيقية تتخطى مجرد صياغة المخططات لتشمل التنفيذ الفعلي الذي يهدف إلى صون المصلحة العامة وإدارة الأزمات القائمة⁽⁶⁷⁾

- خصائص السياسة العامة

في المقابل، وبالنظر إلى أن البرنامج الحكومي يتسم بكونه مقيداً بإطار زمني محدد ويتبدل بتغير الإدارات الحاكمة، يمكننا تحديد أربع سمات جوهرية للسياسة العامة تُظهر ماهيتها وموقعها كمرشد للنشاط الإداري⁽⁶⁸⁾:

1. الإطار التنظيمي والدستوري: ترتبط السياسات العامة دوماً بتركيبة إجرائية معينة، سواء كانت مدونة قانونياً أو مستمدة من العرف، وتكوّن هذه التركيبة البنية السياسية والإدارية للدولة، بما في ذلك سائر الهيئات الرسمية كالسلطات المشرّعة والمنفّذة والمحاكمة، وهذا يمنح السياسة العامة طابعاً رسمياً وسنّياً قانونياً لا لبس فيه وعلى خلاف هذا الطابع المستقر للسياسة العامة، يظل البرنامج الحكومي تعبيراً مؤقتاً عن التوجه التنفيذي للحكومة ضمن حدود التفويض الدستوري والزماني.
2. الطابع المجتمعي والشمولي: تتميز السياسة العامة بكونها كياناً يلامس نسج المجتمع بأكمله؛ فهي تُعنى بمعالجة المسائل والتحديات التي تمس الصالح العام. ويتم تنفيذها بطريقة موحدة وشاملة تسري على كافة المستفيدين دون استثناء أو محاباة، الأمر الذي يرسخ أسس النزاهة والتكافؤ في نتائج تطبيق تلك السياسات.
3. الواقعية والعقلانية: تتجسد سمة الواقعية في السياسة العامة؛ فهي ليست مجرد أمان أو تطلعات فضفاضة، بل تركز على الخيارات القابلة للتطبيق استناداً إلى الموارد المتوفرة. وعليه، فإن عملية وضع السياسات العامة تستلزم اتباع أسلوب عقلاني لتوزيع المخصصات وتنظيم البرامج والخطة التنفيذية المرافقة لها وبذلك يظهر البرنامج الحكومي كترجمة عملية للعقلانية الكامنة في السياسة العامة، لا كإطار مستقل عنها.
4. الاستمرارية والتجدد: تتألف السياسة العامة من توازن دقيق؛ فهي تستند إلى منطلقات ثابتة ومستمرة، وفي المقابل، تتمتع بمرونة تسمح لها بالتطور والاستجابة للمتغيرات الطارئة. بالتالي، يظل من الممكن



المعمول بها. هذا يبرهن بوضوح على أن الأجنحة الانتخابية هي وسيلة للمنافسة قبل تولي السلطة، بينما البرنامج الحكومي يمثل تعهداً رسمياً واجب التنفيذ⁽⁸⁰⁾

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة التأصيلية لمفهوم (البرنامج الحكومي)، نخلص إلى أن هذا المفهوم يمثل حجر الزاوية في بيان العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم الدستورية المعاصرة. لقد كشف البحث أن إشكالية البرنامج الحكومي لا ترتبط فقط بغياب التأصيل الدستوري، بل ترتبط بمدى فعالية النظام السياسي وذلك من خلال تحويله إلى أداة مساعلة حقيقية. وقد اتضح من خلال تتبع التاريخي في النظم (البريطانية والمصرية والعراقية) أن البرنامج يتسم في هذه الأنظمة الثلاثة بطبيعة غير مستقرة من حيث التكيف القانوني، إلا أن درجة الاستقرار العملي تختلف بينها؛ حيث يبلغ أقصاه في بريطانيا رغم غياب النص المكتوب واعتماده على الأعراف الراضية، بينما يتوسط في مصر التي تتجه نحو تقنين جزئي لطبيعته عبر الممارسة البرلمانية، في حين يظل ضعيفاً في العراق نتيجة ازدواجية المفهوم وضعف التكيف، وهذا يقودنا إلى استنتاج مركزي مفاده: أن معيار الفاعلية المؤسسية يفوق معيار التنصيص الدستوري في تحديد القيمة القانونية للبرنامج الحكومي، وأن غياب التحديد الدقيق لماهية البرنامج يؤدي بالضرورة إلى تبيع المسؤولية السياسية وضياح المعايير الموضوعية للمساءلة، وهو ما حاول هذا البحث معالجته بوضع أطر تعريفية وتمييزية مانعة للتداخل.

نتائج البحث

1. الدراسة تشير إلى أن البرنامج الحكومي يتميز بوظيفة تنظيمية واضحة، حيث يمثل خطة تنفيذية مرتبطة بأهداف رقمية وجدول زمني محدد، وتميزاً بذلك عن المنهاج الوزاري والذي يعكس الرؤية العامة والفلسفية للحكومة. ومع ذلك، فإن أثر البرنامج القانوني يظل مشتقاً من الرقابة البرلمانية ومنح الثقة، ولا يمتلك ذاتية قانونية مستقلة تمكنه من توليد التزامات ملزمة بذاته.
2. أوضحت الدراسة المقارنة تطور مفهوم البرنامج الحكومي بشكل تراكمي: أي في التجربة البريطانية، نشأ البرنامج أساساً عبر الأعراف البرلمانية دون نصوص ملزمة، بينما في النظم الدستورية المصرية والعراق أخذ البرنامج طابعاً دستورياً واضحاً، مما أكسبه باليات درجة أكبر من الالتزام المؤسسي والسياسي، إلا أن هذا الالتزام يظل مرتبطاً بمنح الثقة والرقابة البرلمانية، وليس الإلزامية قضائية مستقلة عن المؤسسات السياسية.
3. أثبت البحث أن الانحراف الجسيم عن تنفيذ البرنامج الحكومي لا يقف عند حدود الإخفاق السياسي، بل يمكن تأصيله بوصفه (خطأً دستورياً)؛ وذلك استناداً إلى فكرة "الإخلال بواجبات الوظيفة الدستورية". فيما أن الثقة مُنحت بناءً على "شرط التنفيذ"، فإن التحلل من هذا الشرط يمثل إخلالاً بجوهر التفويض الشعبي غير المباشر، وهو ما يمنح البرلمان أساساً قانونياً صلباً لتفعيل المسؤولية التضامنية.
4. توصلت الدراسة إلى أن الإلزامية البرنامج في النظم (العراقية والمصرية) لا تستمد قوتها من الممارسة البرلمانية فحسب، بل من ارتباطها بـ (المركز القانوني للحكومة)؛ حيث يُعد عرض البرنامج ركناً جوهرياً في عملية التشكيل الوزاري، مما يجعله وثيقة قانونية تسمو على البرامج الحزبية وتكتسب صبغة "الالتزام الحكومي الرسمي" بمجرد إقرارها.
5. أوضحت النتائج أن المعيار الجوهري الذي يمنع التداخل بين البرنامج الحكومي والسياسات العامة للدولة يكمن في (وحدة الزمن

الملكي⁽⁷⁴⁾ يتضمن الخطاب طقوساً محددة، كارتداء الزي الرسمي، ووضع التاج الملكي، ودعوة البرلمانيين بواسطة مسؤول يُعرف بـ «حامل الصولجان الأسود». ويؤكد هذا الإجراء على الجانب الرمزي للخطاب، دون أن يفرض على الحكومة التزاماً بتطبيق خطط مفصلة أو جداول عمل يمكن تتبعها ومحاسبتها عليها⁽⁷⁵⁾

في المقابل، يتضمن البرنامج الحكومي إجراءات عملية مفصلة، واستراتيجيات واضحة المعالم، وغايات يمكن رصدها كميًا، مدعومة بمقاييس للأداء وتخصيصات مالية تتيح للسلطات التشريعية والمجتمع المدني مساءلة الحكومة عن أدائها. وعليه، يتجلى الفصل الأساسي بين التصريحات المجردة الصادرة عن السلطة العليا، والتي تشير إلى توجهات عامة ورؤية سياسية، وبين الوثيقة الحكومية التي تمثل آلية تطبيقية واقعية لتنفيذ السياسات العامة⁽⁷⁶⁾.

الفرع الخامس: التمييز بين البرنامج الحكومي والبرنامج الانتخابي

يتميز البرنامج الحكومي بوجود هيكل تنظيمي وتشريعي متراص، وغاية هذا الإطار هي نقل القرارات والتصورات المرسومة إلى خطوات عملية يمكن تنفيذها والخضوع للمحاسبة ضمن أجهزة السلطة، مما يكفل التقيد بالتوجهات المعتمدة والضوابط القانونية. على النقيض، يتبوأ البرنامج الانتخابي منزلة وثيقة ينتمي إليها حزب معين، تُقدّم قبل ميعاد التصويت، ومقصدها إيصال رسائل محددة للسامعين أي الناخبين والسعي لاكتساب تأييدهم عبر طرح تعهدات محددة ورؤى استراتيجية للحزب. ويتسم هذا الأخير بصبغة دعائية وشعارية، مع وجود سعة للتفاوض في تعديل مضمونه عقب الانتخابات، تبعاً للأوضاع المالية والسياسية وموازين القوى داخل التكتلات التي تشكل الحكومة⁽⁷⁷⁾ وعندما يتمكن حزب ما من تأسيس سلطة تنفيذية أو الانضمام إلى ائتلاف، يصير الإعلان الانتخابي بمثابة نقطة بداية للمفاوضات، لتتحول شيئاً فشيئاً إلى خطة عمل (أجنحة) رسمية للحكومة. وفي هذه المرحلة، يُعاد تشكيل بنوده لتتوافق مع الاحتياجات المالية والقيود التنظيمية، وهذا ما يؤكد التباين بين الوعود الموعودة لأغراض الدعاية الانتخابية والالتزامات التنفيذية الملزمة التي يحملها البرنامج الحكومي، والذي يخضع لتدقيق قانوني ومؤسسي صارم⁽⁷⁸⁾

وإنّ للبرامج الانتخابية تباينات تتأثر بالبيئة المحيطة؛ فعند النظر إلى الأنظمة الديمقراطية الغربية، نجد أنّ المادة الانتخابية غالباً ما تتسم بالإيجاز والتركيز المنصب على نقاط محورية يسهل بموجبها إجراء الموازنات والتحاسب. وفي المقابل، في المشهد العراقي، عادة ما تُعرض الخطط الانتخابية كوثائق ضخمة متعددة الفروع تحوي عدداً كبيراً من التعهدات، وهو ما يفتح مجالاً رحباً للمناورات السياسية ويُضعف من إمكانية تحميل الأحزاب مسؤولية عدم الإيفاء بوعودها عند التقصير. في المقابل، يتسم الخطاب الخاص بالبرنامج الحكومي بصفة تنظيمية واضحة تتيح الآليات التدقيق والمراجعة، مما يكفل تطبيق السياسات بجودة أعلى⁽⁷⁹⁾

إضافة إلى ما سبق، يتوقف مدى توفيق الحملة الانتخابية على مدى تمكّن الحزب من تأسيس هيكل تنظيمي وإعلامي يتميّز بالكفاءة، يضم طواقم مؤهلة، ومقرات عمل نشطة، واستراتيجيات زمنية وإعلامية متكاملة. هذا الإعداد يهدف إلى تحويل الورقة الانتخابية من مجرد شعارات إلى آلية قابلة للتطبيق لكسب التأييد الجماهيري. في المقابل، يظل البرنامج الحكومي مُقيداً بالتقيّد بالكيانات الرسمية والإطار التشريعي، وهو قابل للتعديل أو التوفيق ضمن نطاق الصلاحيات التي تحددها السلطة التنفيذية والموارد المالية المتاحة والقيود القانونية



قائمة المصادر والمراجع

- أ. الكتب العربية
1. أبو المجد، أحمد كمال. الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري. رسالة دكتوراه. القاهرة، 1960.
2. الموند، جابرييل إيه، وجي. بنغهام باويل الابن. السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية. ترجمة هشام عبد الله. عمان: دار الشروق، 1998.
3. ابن صالح، عبد القادر. "تقديم برنامج الحكومة أمام برلمان القانون: الواقع والتصوير". مجلة الفكر البرلماني، العدد 3 (2003).
4. الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي. المنهاج الوزاري لحكومة السيد محمد شياع السوداني. ط1. بغداد، 2022.
5. بابلي، سيدني. الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية. ترجمة فاروق يوسف أحمد. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1970.
6. الجعدي، بدر محمد حسن عامر. التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني. ط1. القاهرة، 2011.
7. جواد، سهيلة علوان. التخطيط لنظام وطني المعلومات في العراق. بيروت، 2012.
8. حسن، طالب محبيس. يُستكمل عنوان الكتاب وفق بيانات الغلاف.
9. حافظ عفيفي باشا. يُستكمل عنوان الكتاب وفق بيانات الغلاف.
10. خيري عبد القوي. دراسة السياسة العامة. الكويت، 1989.
11. دبتيك، ملفن ج، وباربرا أ. باردز.
- Thinking About Public Policy: A Problem-Solving Approach. New York 1983.
12. شبيحة، إبراهيم عبد العزيز. وضع السلطة التنفيذية. الإسكندرية، 2006.
13. شكر، زهير. الوسيط في القانون الدستوري: القانون الدستوري والنظم السياسية. ط1. بيروت، 1994.
14. شريف، علي. الإدارة العامة: النظرية والتطبيق. ط2. بيروت.
15. عبد الله، بدرية س. "الاستجاب البرلماني في الدستور العراقي الدائم ودوره في الرقابة البرلمانية". مجلة الدراسات الإقليمية 16، العدد 51 (2022): 75-100.
16. عبد الوهاب، محمد رفعت. الأنظمة السياسية. ط1. الإسكندرية، 2004.
17. عبد الرحمن، سمير عبد الرزاق مطير. واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية. رسالة ماجستير. فلسطين، 2013.
18. علوان، عبد الكريم. النظم السياسية والقانون الدستوري. عمان، 2009.
19. العوفي، سعد. "المنهاج الوزاري بين الحقيقة والخيال". المسرى 8، تموز 2023.
20. فاضل، محمد عزت. البرنامج الحكومي: دراسة دستورية تحليلية. ط1. العراق، 2022.
21. القرشي، محمد يوسف إبراهيم. وينستون شرشل ودوره في السياسة البريطانية حتى عام 1945. أطروحة دكتوراه. بغداد، 2005.
22. مجمع اللغة العربية. المعجم الوسيط. ط4. القاهرة، 2004.
23. الموسوي، ربيع حيدر طاهر. تطور البرلمان البريطاني 1911-1949. أطروحة دكتوراه. بغداد، 2007.
24. هيجوت، ريتشارد. نظرية التنمية السياسية. ترجمة حمدي عبد الرحمن ومحمد عبد الحميد. عمان، 2001.
25. الهاشمي، عدي محسن غافل. الإصلاح البرلماني في بريطانيا في العصر الفكتوري 1837-1901. أطروحة دكتوراه. الجامعة المستنصرية، 2006.
26. دنيا، بو سالم. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996. رسالة ماجستير. جامعة باجي مختار، الجزائر، 2007.
27. ساجد، يزن خلوق محمد. السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني: دراسة مقارنة. الأردن، 2019.
28. السلامي، مهدي ياسين. مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد، 1993.
- ب. الدساتير والقوانين والوثائق الرسمية
- أولاً: الدساتير العراقية
1. العراق. القانون الأساسي العراقي لسنة 1925. بغداد، 1925.
2. العراق. دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1958. الوثائق العراقية، 27 تموز 1958.
3. العراق. دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1970. قرار رقم (7)، 16 تموز 1970.
- والمسؤولية؛ فالبرنامج يرتبط عضواً بعمز الوزارة وتتحمل وزره قانوناً، بينما تنتم السياسات العامة بالاستمرارية، وهذا التمايز هو ما يسمح للقضاء والبرلمان بتحديد نطاق المحاسبة بدقة.
6. كشفت الدراسة عن تمايز جوهري في آليات عرض البرنامج؛ فبينما يقتصر المنهاج الوزاري في العراق (دستور 2005) على كونه التزاماً شخصياً لرئيس الوزراء المكلف لنيل الثقة، تبنت التجربة المصرية ممارسة برلمانية أكثر تنظيماً وانضباطاً تجعل التقديم مسؤولية جماعية للحكومة، مما خلق بيئة رقابية أكثر وضوحاً في مصر مقارنة بالواقع العراقي الذي لا يزال يفتقر لآليات المحاسبة المحلية الدقيقة على تنفيذ البرنامج.
7. خلص البحث إلى أن البرنامج الحكومي في العراق يميل لكونه (منهاجاً سياسياً فضفاضاً) محكوماً بالتوافقات، في حين استطاعت الممارسة في النظم المقارنة (خاصة مصر) تحويله إلى وثيقة إجرائية محددة المعالم؛ وهو ما يستوجب على المشرع العراقي الاستفادة من هذه التجارب عبر "مأسسة التقارير الدورية" وتحويل البرنامج من مجرد أداة شكلية لنيل الثقة إلى وثيقة قانونية مرجعية تضبط إيقاع المسؤولية الوزارية التضامنية.
- توصيات البحث
1. يُستحسن أن يتجه المشرع الدستوري، في التجربة العراقية، نحو توحيد المصطلحات الدستورية من خلال وضع خصوصاً تعريف واضح وشامل للبرنامج الحكومي ضمن المتن الدستوري أو القوانين المكمل له. ويهدف هذا التعريف إلى توضيح الفرق بين البرنامج الحكومي والمنهاج الوزاري، وتفادي أي التباس في مسؤولية الحكومة، وضمان تطبيق أكثر وضوحاً وكفاءة للرقابة البرلمانية.
2. يُستحسن الاتجاه نحو تعزيز "الانضباط الإجرائي" عبر تعديل الأنظمة الداخلية لمجلس النواب، بما يسمح بإدراج فصل خاص يحدد المعايير الفنية الواجب توافرها في البرنامج الحكومي؛ مثل وضع (مؤشرات أداء رقمية قابلة للقياس)، وذلك لتحويل عملية الرقابة من نقد سياسي عام إلى مراجعة قانونية وفنية منضبطة.
3. يُستحسن تطوير نظام داخلي برلماني واضح يُحدد القواعد الشكلية والموضوعية لصياغة البرنامج الحكومي، بما في ذلك إدراج مؤشرات أداء قابلة للقياس. ويهدف هذا الإجراء إلى تحويل الرقابة البرلمانية من إطار سياسي عام إلى إطار رقابي موضوعي ودقيق يعزز المساءلة ويضمن تقييم فعالية التنفيذ.
4. يُفضل استشراف إمكانية قيام المحكمة الاتحادية العليا (أو المحكمة الدستورية) بإصدار قرار تفسيري يحدد "القيمة المعيارية" للبرنامج الحكومي في ظل الدستور؛ بحيث يُعتبر العجز البين عن تنفيذ الالتزامات الجوهرية الواردة فيه مبرراً قانونياً كافياً لاعتبار الحكومة فاقدة لشرط استمرار الثقة، مما يسهل عملية التحول الدستوري نحو حكومة "تصرف أعمال" عند الضرورة.
5. نجد من الملائم حث المشرع على مأسسة عملية التقييم، من خلال اقتراح تشكيل (لجنة فنية قانونية مستقلة) تتبع البرلمان، تتولى مطابقة التقارير الفصلية التي تقدمها الحكومة مع المستهدفات التي صوّت عليها في البرنامج؛ لتكون تقارير هذه اللجنة بمثابة "دليل إثبات قانوني" يُعتمد عليه عند ممارسة الاستجابات البرلمانية.
6. نرى من الضروري العمل على ترسيخ عقيدة قانونية لدى الفاعلين السياسيين والباحثين تنظر إلى البرنامج بوصفه (أداة لحماية المال العام والوظيفة الدستورية)، وليس مجرد مادة إعلامية؛ وذلك عبر تشجيع الدراسات التي تربط بين "الانحراف عن البرنامج" وبين "المسؤولية القانونية للمسؤول"، صوناً لهيئة النصوص الدستورية وضماناً لفاعلية الأداء الحكومي.



4. العراق. دستور جمهورية العراق لسنة 2005. الوقائع العراقية، العدد 4012، 28 كانون الأول 2005.
- ثانياً: الدساتير المصرية
1. مصر. دستور المملكة المصرية لسنة 1923.
 2. مصر. دستور جمهورية مصر لسنة 1956.
 3. الجمهورية العربية المتحدة. دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة 1958.
 4. جمهورية مصر العربية. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.
 5. جمهورية مصر العربية. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012.
 6. جمهورية مصر العربية. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.
- ثالثاً: التشريعات البريطانية
1. United Kingdom. Parliament Act 1949. London: His Majesty's Stationery Office, 1949.
 2. United Kingdom. Life Peerages Act 1958. London: His Majesty's Stationery Office, 1958.
 3. United Kingdom. House of Lords Act 1999. London: The Stationery Office, 1999.
- رابعاً: الوثائق الحكومية العراقية
1. الامانة العامة لمجلس الوزراء العراقي. المنهاج الوزاري لحكومة السيد محمد شبياع السوداني. الطبعة الأولى. بغداد، 2022.
 2. الحكومة العراقية. خطة التنمية الوطنية 2024-2028. بغداد، أيلول 2024.
- خامساً: الوثائق الحكومية المصرية
1. رئاسة مجلس الوزراء المصري. برنامج الحكومة المصرية (2024-2027): معاً نبني مستقبلاً مستداماً. القاهرة، 2024.
- سادساً: الوثائق الحكومية البريطانية
1. Cabinet Office. The King's Speech 2024: Background Briefing Notes. London: HM Government, 2024.
 2. Prime Minister's Office. The King's Speech 2024: Background Briefing Notes. London, July 17, 2024.
- سابعاً: الوثائق الدولية
1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. دليل قياس القدرات. نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010.
 2. الأمم المتحدة. تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (ريو دي جانيرو، 1992). نيويورك: الأمم المتحدة، 1992.
- ث. المراجع الأجنبية
1. Butler, E. The Electoral System in Britain since 1918. Oxford: Oxford University Press, 1963.
 2. Dolezal, Martin, Marc Debus, Wolfgang C. Müller, and others. "The Life Cycle of Party Manifestos: The Austrian Case." West European Politics 35, no. 4 (2012): 869-895. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.682349>.
 3. Dubnick, Melvin J., and Barbara A. Bardes. Thinking About Public Policy: A Problem-Solving Approach. New York: Wiley, 1983.
 4. Harrison, Tom. "National Development Planning: Resurgence and Alignment Challenges." ODI Global. June 8, 2023.
 5. Mathiot, André. The British Political System. California: University of California Press, 1958.
- ث. المصادر الإلكترونية
1. BIPD. "البرنامج الانتخابي الناجح وقلب الموازين." آخر تعديل 5 أبريل 2014. تاريخ الاطلاع: 29 نوفمبر 2025.
- البرنامج الانتخابي-الناجح- وقلب-الموازين. <https://www.bipd.org/articles>
2. Cabinet Office. The King's Speech 2024: Background Briefing Notes. London: HM Government, 2024. تاريخ الاطلاع: 22 نوفمبر 2025. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6697f5c10808eaf43b50d18e/The_King_s_Speech_2024_background_briefing_notes.pdf.
 3. Government of Canada. "About the Speech from the Throne." Canada.ca. Accessed November 29, 2025. <https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/speech-from-the-throne/info-speech-from-the-throne.html>.
 4. الحكومة العراقية. خطة التنمية الوطنية 2024-2028. أيلول 2024. تاريخ الاطلاع: 28 نوفمبر 2025. <https://www.baidarcenter.org/wp-content/uploads/2024/09/gfdf.pdf>.
 5. Institute for Government. "What Is a Manifesto?" June 11, 2024. Accessed November 29, 2025. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/what-manifesto/>.
 6. Legislation.gov.uk. Parliament Act 1949; Life Peerages Act 1958; House of Lords Act 1999. Accessed December 27, 2025. <https://www.legislation.gov.uk/>
 7. ODI Global. "National Development Planning: Resurgence and Alignment Challenges." June 8, 2023. Accessed November 28, 2025. <https://odi.org/en/publications/the-resurgence-of-national-development-planning-and-the-challenge-of-alignment/>.
 8. PUKmedia. أحمد عدنان الميالي. "البرامج الانتخابية للكليات السياسية العراقية: قراءة بين السطور." 19 يونيو 2018. تاريخ الاطلاع: 29 نوفمبر 2025. <https://www.pukmedia.com/AR/details/?Jimare=113264>.
 9. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. دليل قياس القدرات. 2010.
 10. رئاسة مجلس الوزراء المصري. برنامج الحكومة المصرية (2024-2027): معاً نبني مستقبلاً مستداماً. تاريخ الاطلاع: 29 مارس 2026. <https://www.cabinet.gov.eg/Pages/GovernmentProgram.aspx>.
 11. الشرق الأوسط. "خطاب العرش... مراسم ملكية وتاج ماسي وحارس الصولجان الأسود." 17 يوليو 2024. تاريخ الاطلاع: 29 نوفمبر 2025. <https://aawsat.com/home/article/4606071/>.
 12. سعد العوفي. "المنهاج الوزاري بين الحقيقة والخيال." المسرى. 8 يوليو 2023. تاريخ الاطلاع: 26 نوفمبر 2025. <https://almasra.iq/40754>.
 13. مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات. "حق المواطن في برنامج حكومي واحد وواضح وقابل للتطبيق." 2018. تاريخ الاطلاع: 28 نوفمبر 2025. <http://ademrights.org>
- Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992). Accessed November 28, 2025. <https://www.un.org/esa/dsd/agenda21>



- (1) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، القاهرة، 2004، ص 52.
- (2) سهيلة علوان جواد، التخطيط لنظام وطني للمعلومات في العراق، بيروت، 2012، ص 55.
- (3) أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1960، ص 13.
- (4) محمد عزت فاضل، البرنامج الحكومي: دراسة دستورية تحليلية، الطبعة الأولى، العراق، 2022، ص 14.
- (5) مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، 1993، ص 24.
- (6) إبراهيم عبد العزيز شيحة، وضع السلطة التنفيذية، الإسكندرية، 2006، ص 23.
- (7) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، بيروت، 1994، ص 186.
- (8) دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971، المادة (153).
- (9) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، ط1، الإسكندرية، 2004، ص 106.
- * المراكز الأساسية التي أدت إلى ظهور البرنامج الحكومي في المملكة المتحدة.
- (10) عدي محسن غافل الهاشمي، الإصلاح البرلماني في بريطانيا في العصر الفكتوري 1837-1901، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، 2006، ص 44.
- (11) محمد يوسف إبراهيم الفريشي، وينستون تشرشل ودوره في السياسة البريطانية حتى عام 1945، أطروحة دكتوراه، بغداد، 2005، ص 47-51.
- (12) ربيع حيدر طاهر الموسوي، تطور البرلمان البريطاني 1911-1949، أطروحة دكتوراه، بغداد، 2007، ص 70-71.
- (13) طالب محبيس حسن الوائلي، المصدر السابق، ص 151.
- (14) سيدني بابلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة فاروق يوسف أحمد، القاهرة، 1970، ص 43 و 46.
- (15) حافظ عفيفي باشا، المصدر السابق، ص 105.
- (16) ربيع حيدر طاهر الموسوي، المصدر السابق، ص 70-71.
- (17) ربيع حيدر طاهر الموسوي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة فاروق يوسف أحمد، القاهرة، 1970، ص 204 و 207.
- (18) محمد يوسف إبراهيم الفريشي، المصدر السابق، ص 169.
- (19) طالب محبيس حسن الوائلي، المصدر السابق، ص 161.
- (20) سيدني بابلي، المصدر السابق، ص 47-48.
- (21) طالب محبيس حسن الوائلي، المصدر نفسه، ص 163.
- (22) E. Butler, The Electoral System in Britain since 1918, Oxford, 1963, p. 218.
- (23) Andre Mathiot, The British Political System, California, 1958, p. 254.
- (24) Parliament Act 1949, Life Peerages Act 1958, and House of Lords Act 1999, Legislation.gov.uk, accessed December 27, 2025, <https://www.legislation.gov.uk/>.
- (25) King's Speech 2024: Background briefing notes, Prime Minister's Office, London, July 17, 2024, p. 7, accessed November 22, 2025, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6697f5c10808eaf43b50d18e/The_King_s_Speech_2024_background_briefing_notes.pdf.
- (26) Cabinet Office, The King's Speech 2024: Background Briefing Notes, London, HM Government, 2024, p. 8.
- (27) دستور الدولة المصرية لعام 1923، المواد 57-61.
- (28) دستور جمهورية مصر لعام 1956، المواد 126، 132، 157.
- (29) دستور جمهورية مصر لعام 1956، المادة 133.
- (30) دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام 1958، المواد 25-26.
- (31) دستور عام 1958، المادة 47.
- (32) دستور عام 1958، المادة 39.
- (33) دستور جمهورية مصر لعام 1971، المادة 138.
- (34) دستور عام 1971، المادة 126.
- (35) دستور عام 1971، المادة 127.
- (36) دستور عام 1971، المادة 153.
- (37) دستور جمهورية مصر لعام 2012، المادة 159.
- (38) دستور عام 2012، المادة 160.
- (39) دستور عام 2012، المادتان 125، 126.
- (40) دستور جمهورية مصر لعام 2014، المادة 150.
- (41) دستور عام 2014، المادة 167.
- (42) دستور مصر لعام 2014، المادتان 130، 131.
- (43) رئاسة مجلس الوزراء المصري، "برنامج الحكومة المصرية (2024-2027): معاً نبني مستقبلاً مستداماً"، بوابة معلومات مجلس الوزراء المصري، تم الاطلاع عليه بتاريخ 29/03/2026، عبر الرابط <https://www.cabinet.gov.eg/Pages/GovernmentProgram.aspx>
- (44) القانون الأساسي العراقي لعام 1925، المواد 2، 26، 65.
- (45) دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1958، الوقائع العراقية، 27 تموز 1958، المادة 22.
- (46) دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1970، قرار رقم 7، 16 تموز 1970، المادتان 56، 57.
- أ - رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد الاعلى للقوات المسلحة ويتولى ممارسة السلطة التنفيذية مباشرة أو بمساعدة نوابه ووزرائه وفق احكام هذا الدستور. المادة (57/و)، يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية: «و - إعداد الخطة العامة للدولة في جميع الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الوزارات المختصة وإحالتها إلى المجلس الوطني.»
- (47) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة 76.
- (48) بدرية س. عبد الله، "الاستجواب البرلماني في الدستور العراقي الدائم ودوره في الرقابة البرلمانية"، المجلد 16، العدد 51، مجلة الدراسات الإقليمية، الموصل، 2022، ص 75-100.
- (49) الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي، المنهاج الوزاري لحكومة السيد محمد شياع السوداني، ط1، بغداد، 2022، ص 4-2.
- (50) الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي، المنهاج الوزاري لحكومة السيد محمد شياع السوداني، ط1، بغداد، 2022، ص 14.
- (51) سعد العوفي، "المنهاج الوزاري بين الحقيقة والخيال"، المسرى، 8 تموز 2023، ص 1، تمت الزيارة في 26 تشرين الثاني 2025، <https://almasra.iq/40754>.
- (52) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل قياس القدرات، 2010، ص 18.
- (53) سعد العوفي، المصدر السابق، <https://almasra.iq/40754>.
- (54) بو سالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، جامعة باجي مختار، الجزائر، 2007، ص 45.
- (55) سمير عبد الرزاق مطير، واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية، رسالة ماجستير، فلسطين، 2013، ص 23؛ وأيضاً: بو سالم دنيا، المصدر السابق، ص 48.
- (56) عبد القادر بن صالح، "تقديم برنامج الحكومة أمام برلمان القانون: الواقع والتصوير"، العدد الثالث، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، 2003، ص 11-13.
- (57) بو سالم دنيا، المصدر نفسه، ص 50.
- (58) عادل الطيباني، "مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي"، السنة 21، العدد الأول، مجلة الحقوق، الكويت، 1997، ص 33.
- (59) بو سالم دنيا، المصدر السابق، ص 45؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل قياس القدرات، 2010، ص 18.
- (60) سمير عبد الرزاق مطير، المصدر السابق، ص 23.
- (61) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، 2009، ص 43.
- (62) جابريل إيه. الموند وجي. بنغهام باويل الابن، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، ترجمة هشام عبدالله، عمان، 1998، ص 188-189.
- (63) ريتشارد هيجوت، نظرية التنمية السياسية، ترجمة حمدي عبد الرحمن ومحمد عبد الحميد، عمان، 2001، ص 253.
- (64) علي شريف، الإدارة العامة: النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، بيروت، ص 40.
- (65) Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem-Solving Approach, New York, 1983, p. 8.
- (66) خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الكويت، 1989، ص 47.
- (67) بزن خلوخ محمد ساجد، السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني: دراسة مقارنة، الأردن، 2019، ص 41.
- (68) المصدر نفسه، ص 42-43.
- (69) مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات، "حق المواطن في برنامج حكومي واحد وواضح وقابل للتطبيق"، 2018، تمت الزيارة في 28 تشرين الثاني 2025، <http://ademrights.org>.



(70) Tom Harrison, "National Development Planning: Resurgence and Alignment Challenges," ODI Global, June 8, 2023, accessed November 28, 2025,

<https://odi.org/en/publications/the-resurgence-of-national-development-planning-and-the-challenge-of-alignment/>.

(71) Tom Harrison, "National Development Planning," op. cit., p. 10.

(72) الحكومة العراقية، "خطة التنمية الوطنية 2024-2028"، سبتمبر 2024، تمت الزيارة في 28 تشرين الثاني 2025،

<https://www.baidarcenter.org/wp-content/uploads/2024/09/gfdf.pdf>

(73) الأمم المتحدة، "تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو 1992"، تمت الزيارة في 28 تشرين الثاني 2025،

<https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>.

(74) Government of Canada, "About the Speech from the Throne," Canada.ca, accessed November 29, 2025,

<https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/speech-from-the-throne/info-speech-from-the-throne.html>.

(75) "خطاب العرش... مراسم ملكية وتاج ماسي وحارس الصولجان الأسود"، الشرق الأوسط، 17 يوليو 2024، تمت الزيارة في 29 تشرين الثاني 2025،

<https://aawsat.com/home/article/4606071/>.

(76) وإن التباين بين البرنامج الحكومي وخطاب العرش يتضح جلياً في المسار الدستوري لدولة الكويت؛ حيث إن تقديم خطة عمل الحكومة للبرلمان بعد تشكيلها يتباين جوهرياً، في طبيعته ووظيفته، عن الكلمة التي يدلي بها في مستهل الدورة التشريعية السنوية لمجلس الأمة. فقد أوجبت المادة (104) من الدستور الكويتي أن يتولى صاحب السمو الأمير مراسم افتتاح النورة السنوية، ملقياً خطاباً سنوياً يستعرض فيه مجمل أوضاع البلاد وأهم القضايا العامة التي مرت بها السنة الماضية،

فضلاً عن الإشارة إلى المشاريع والإصلاحات التي تنوي الحكومة مباشرة خلال العام المقبل، مع إمكانية تفويض سموه لرئيس مجلس الوزراء بهذه المهمة. وبناءً على هذا الترتيب الدستوري، يُستنتج أن الخطاب الأميري يقع ضمن نطاق الإعلان السياسي الأشمل ذي البعد الرمزي، ولا يرقى إلى مستوى التعهد الملزم أمام البرلمان أو أساس المساءلة، على النقيض من البرنامج الحكومي الذي يرتبط جوهرياً بعقد الثقة والمسؤولية أمام السلطة التشريعية. ويُعزى هذا التمايز في الرأي الفقهي الدستوري الكويتي إلى أن الدستور يفترض مسبقاً ثقة الأمير بالحكومة فور تنصيبها، وهي ثقة تُعتبر انعكاساً لثقة المجلس النيابي بها، مما يبرر الفصل الوظيفي بين الخطاب الأميري كمعبر عن التوجهات الكلية للدولة، وبين برنامج الحكومة باعتباره آلية تنفيذية قابلة للنقد والتفحص من قبل أعضاء السلطة التشريعية. للمزيد: انظر كتاب الدكتور بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، القاهرة، 2011، ص 305.

(77) Institute for Government, "What Is a Manifesto?," June 11, 2024, accessed November 29, 2025,

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/what-manifesto>.

(78) Martin Dolezal and others, "The Life Cycle of Party Manifestos: The Austrian Case," Vol. 35, No. 4, West European Politics, 2012, pp. 869-895,

<https://doi.org/10.1080/01402382.2012.682349>.

(79) أحمد عدنان الميالي، "البرامج الانتخابية للكيانات السياسية العراقية: قراءة بين السطور"، PUKmedia، 19 يونيو 2018، تمت الزيارة في 29 تشرين الثاني 2025،

<https://www.pukmedia.com/AR/details/?Jimare=113264>.

(80) BIPD، "البرنامج الانتخابي الناجح وقلب الموازين"، 5 أبريل 2014، تمت الزيارة في 29 تشرين الثاني 2025،

<https://www.bipd.org/articles/>

البرنامج الانتخابي الناجح وقلب الموازين.

