

ISSN 2600-6286

الإيداع القانوني
12-2018

المجلد الثاني - العدد 4



ديسمبر 2018



مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

مديرة المجلة

د. عباسة دربال صورية



رئيس التحرير

د. بلية لحبيب

العنوان: موقع 04 - صلامندر - مستغانم

revuedcip@gmail.com

مجلة علمية أساسية تصدر عن مختبر القانون الدستوري والحكم الرشيد
كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

تصدر عن مخبر القانون الدستوري والحكم الراشد

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

المجلد الثاني - العدد 4

ديسمبر 2018

مديرة المجلة

د. عباسة دربال صورية

رئيس التحرير

د. بلية لحبيب

ISSN 2600-6286	الايداع القانوني: 12-2018
----------------	---------------------------

العنوان: موقع 04 - صلامندر - مستغانم

revuedcip@gmail.com

التعريف بالمجلة:

مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية مجلة علمية أكاديمية محكمة تصدر دوريا، كل سداسي، عن مخبر القانون الدستوري والحكم الراشد، التابع لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، وهي مجلة متعددة التخصصات تعنى بنشر المقالات ذات القيمة العلمية العالية التي تتناول البحوث والدراسات القانونية والسياسية الأصلية، خصوصا منها تلك المتعلقة بالقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، متوخية في ذلك تطوير المعرفة العلمية وترقيتها بما يعود بالفائدة على مؤسساتنا التعليمية، وهذا تحت إشراف هيئة تحرير مكونة من مجموعة من الأساتذة، وهيئة علمية مشكلة من نخبة من الباحثين.

دعوة للنشر في المجلة:

يسر مديرة مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية أن تدعو كافة الأساتذة والباحثين، في المؤسسات الجامعية الجزائرية والعربية، للمساهمة في إثراء المجلة من خلال نشر أبحاثهم ودراساتهم العلمية الأصلية في ميداني القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كما يسر أسرة تحرير المجلة أن تتلقى من السادة القراء والباحثين المهتمين مقترحاتهم وآرائهم بشأن المجلة، من حيث الشكل والمضمون، حتى يتسنى تحسين جودتها في قادم الأعداد.

الرئيس الشرفي للمجلة:

أ.د. بلحاكم مصطفى (مدير جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم)

مديرة المجلة:

د.عباسة دربال صورية

رئيس التحرير:

د. بلية لحبيب

أعضاء هيئة التحرير:

- د. عباسه دربال صوريه جامعه عبد الحميد بن باديس - مستغانم
أ. د. سرير عبد الله رابح جامعه الجزائر 3
د. فول مراد جامعه الجزائر 3
د. الشباطات محمد علي جامعه الشرق الأوسط - الأردن
د. عباسه جمال جامعه عبد الحميد بن باديس - مستغانم
د. بلغيث عبد الله جامعه عبد الحميد بن باديس - مستغانم
د. بوعلام حمو جامعه عبد الحميد بن باديس - مستغانم
د. خالد حساني جامعه عبد الرحمن ميرة - بجاية
د. عباسه طاهر جامعه عبد الحميد بن باديس - مستغانم
د. بوغازي عبد القادر جامعه عبد الحميد بن باديس - مستغانم

قواعد وشروط النشر في المجلة:

تخضع المادة التي ترد المجلة إلى الشروط التالية:

- أن يعالج البحث موضوعاً جديداً مبتكراً في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، وألا يكون قد سبق نشره أو عرضه للنشر لدى جهات أخرى.
- أن يكون البحث مستوفياً الشروط العلمية والأكاديمية المتعارف عليها، سيما الدقة والعمق في المضمون والأمانة العلمية والتوثيق المنهجي، وأن يكتب بلغة بحثية رصينة.
- يتعين ألا يزيد عدد صفحات البحث على 25 من حجم (A4)، بما في ذلك الهوامش والمراجع والملاحق، وألا يقل عن (10).
- تنشر المجلة تقارير عن المؤتمرات والندوات العلمية، وملخصات الرسائل العلمية التي أجيّزت مناقشتها، والترجمات، ومراجعات الكتب، والدوريات العربية والأجنبية المهمة، في الميدانين المذكورين أعلاه، على ألا تتجاوز (10) صفحات.
- أن تتضمن الورقة الأولى للبحث المعلومات الشخصية للباحث: اسمه ولقبه، ورتبته العلمية، وتخصصه، والهيئة العلمية التي يتبع لها (القسم، والكلية والجامعة)، ورقم هاتفه، وبريده الإلكتروني.
- يرفق المقال بملخصين، الأول باللغة التي كتب بها المقال والثاني بلغة مغايرة (عربية، فرنسية، إنجليزية)، على ألا يتعدى كل منهما (200) كلمة، إضافة إلى الكلمات المفتاحية التي لا يقل عددها عن (3) ثلاث، كما يتعين ترجمة العنوان بلغة الملخص الثاني.
- تكتب الهوامش بشكل متسلسل في نهاية البحث، مع التقيد بأسلوب منهجي موحد على النحو التالي:

- * بالنسبة للكتب: اسم ولقب المؤلف، عنوان الكتاب، دار النشر (الناشر)، مكان النشر، سنة النشر، رقم الصفحة.
- * بالنسبة للرسائل العلمية غير المنشورة (ماجستير أو دكتوراه): اسم ولقب المؤلف، عنوان الرسالة، رسالة ماجستير أو دكتوراه في (التخصص)، الكلية، الجامعة، البلد، رقم الصفحة.
- * بالنسبة للدوريات: اسم ولقب المؤلف، "عنوان المقال"، عنوان المجلة أو الدورية، جهة النشر، المجلد، العدد، سنة النشر، رقم الصفحة.
- * بالنسبة لمداخلة في ملتقى أو ندوة أو يوم دراسي: اسم ولقب المؤلف، عنوان المداخلة، ورقة عمل مقدمة ضمن فعاليات ملتقى (أو ندوة أو يوم دراسي) حول (الموضوع)، الهيئة المنظمة، مكان الانعقاد، تاريخ الانعقاد.
- * بالنسبة لنص قانوني: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، طبعة النص القانوني (قانون، أمر، مرسوم تنفيذي، قرار وزاري...) وتاريخه وموضوعه، الجريدة الرسمية، العدد، تاريخها، رقم الصفحة.
- * بالنسبة لمواقع الانترنت: اسم ولقب المؤلف، عنوان المنشور، تاريخ توثيق التصفح، العنوان الإلكتروني كاملاً.
- يتم وضع الجداول والرسوم البيانية والصور والخرائط على صفحات مستقلة، مع الإشارة إلى مواقعها في متن المقال.
- هوامش الصفحة من الأعلى ومن الأسفل ومن اليسار: 2,5 سم ومن اليمين: 3 سم، مع ترك مسافة 1 سم بين الأسطر.
- أن يكون البحث خالياً من الأخطاء اللغوية والنحوية قدر الإمكان.
- أن يكون البحث مكتوباً باللغة العربية أو بإحدى اللغتين الأجنبيتين: الإنجليزية أو الفرنسية.

- أن يكون نوع الخط المستخدم باللغة العربية **Simplified Arabic** بحجم خط (14) للمتن و(12) للهوامش، ويكون نوع الخط بالنسبة للغة الأجنبية **Times New Roman** بحجم خط (12) للمتن و(10) للهوامش.

- يخضع البحث، قبل نشره، للتقييم والتحكيم من قبل هيئة علمية وفق الأصول المتعارف عليها، لبيان مدى صلاحيته للنشر، ولا يعاد إلى صاحبه في حالة ما إذا لم يقبل، والمجلة غير ملزمة بتبرير ذلك.

- في حالة إيداء ملاحظات من طرف المحكمين، ترسل الملاحظات إلى الباحث لإجراء التعديلات اللازمة خلال مدة أقصاها أسبوعان.

- تقوم هيئة التحرير بتحرير النص ومراجعته لغويا، وإدخال بعض التعديلات الشكلية عليه، متى رأت ضرورة لذلك، دون المساس بجوهر مضمونه.

- تنشر البحوث المقدمة إلى المجلة حسب أسبقية ورودها إليها بعد تحكيمها وقبولها للنشر.

- تعبر البحوث المنشورة في المجلة عن آراء أصحابها، ولا تعكس بأي حال من الأحوال وجهة نظر المجلة أو المخبر التابعة له، ولا تتحمل المجلة أي مسؤولية قانونية قد تتجر عنها.

- يسمح بالنقل أو الاقتباس مما تنشره المجلة شريطة الإشارة إلى ذلك حسب القواعد العلمية المعمول بها في هذا الشأن.

- يتلقى صاحب المقال المنشور نسخة إلكترونية من العدد، إضافة إلى شهادة النشر.

- ترسل المادة المراد نشرها عن طريق البريد الإلكتروني للمجلة:

revuedcip@gmail.com

إشكالية طبيعة الضمانات المقررة لحماية الحق في الإعلام على ضوء الدساتير الجزائرية

سهيلة مجدوب

أستاذة مؤقتة

كلية علوم الإعلام والاتصال

جامعة الجزائر 3

ملخص:

شهدت الجزائر ديناميكية دستورية مستمرة منذ وضع أول دستور لها سنة 1963، وبعده صدور الميثاق الوطني ودستور 1976، اللذين كرّسا نظام الحزب الواحد والطابع الاشتراكي في جل المجالات السياسية والاقتصادية والإعلامية وغيرها، ثم مع بداية التسعينات أين شهدت الجزائر ميلاد تجربة ديمقراطية تعددية تجسدت بموجب دستور 1989، الذي جاء حاملا للانتقال الديمقراطي من نظام مغلق إلى نظام منفتح، مرورا بالتعديلات الدستورية لسنة 1996 ثم 2008، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي جاء ليرسخ ويجذر الممارسة الديمقراطية في البلاد.

وفي ظل جل هذه الحركية الدستورية تطور مضمون الحق في الإعلام وتطورت معه طبيعة الضمانات الدستورية التي أقرها له المؤسس الدستوري، وفق تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الإعلام؛ الحق في الإعلام؛ الضمانات الدستورية.

La problématique de la nature des garanties assignées à la protection du droit à l'information par les constitutions Algériennes

Résumé:

L'Algérie a connu une dynamique constitutionnelle depuis la promulgation de la première constitution de l'Algérie indépendante en 1963, et après la publication de la charte nationale et la constitution de 1976. Ces deux constitutions ont consacré à la fois le régime du parti unique et le caractère socialiste du système dans les domaines politiques, économiques, des médias et autres. Puis au début des années quatre vingt dix, l'Algérie a vu la naissance d'une expérience démocratique pluraliste incarnait par la Constitution de 1989 et portait une transition démocratique d'un système fermé à un système ouvert. Par la suite le pays a connu plusieurs révisions constitutionnelles, notamment en 1996 et 2008 puis celle de 2016, qui est venu consolider et enraciner la pratique démocratique au pays.

Toutefois et dans le sillage de cette dynamique constitutionnelle, le corpus épistémologique du droit à l'information a évolué conjointement avec l'évolution de la nature des garanties constitutionnelles approuvées et conformément à l'évolution des conditions politiques, économiques, sociales et culturelles en Algérie.

Mots-clés: L'information; Le droit à l'information; Les garanties constitutionnelles.

مقدمة:

بعد استقلال الجزائر وتحقيق انتصارها على الاحتلال الفرنسي وانتهاء ويلات الاضطهاد والاستعباد، شرعت الدولة الجزائرية في إعادة بناء ذاتها من خلال تبني منظومة قانونية وطنية سيادية وإنشاء مؤسساتها تدريجيا. ليتم الشروع في وضع أول دستور للجزائر سنة 1963، ثم صدرت لاحقا وثيقة في غاية الأهمية عُرفت بالميثاق الوطني ثم دستور 1976، علما أن كلاهما كرس نظام الحزب الواحد والطابع الاشتراكي في كل المجالات السياسية والاقتصادية والإعلامية وغيرها.

ومع بداية التسعينات باشرت الدولة الجزائرية حزمة من الإصلاحات تجسد من خلالها عهد جديد بموجب دستور 1989، الذي جاء حاملا انفتاحا واسعا في مختلف قطاعات الحياة العامة، وتكرس معه الانتقال الديمقراطي من نظام مغلق إلى نظام منفتح، ومعه ظهرت التعددية الحزبية والإعلامية، وأنشئت عدة أحزاب سياسية وتوسعت مسألة الحرية وتم تأسيس عدد من الصحف والجرائد الخاصة.

ونتيجة للمحاولات الرامية إلى زعزعة الديمقراطية والتعددية في بداية التسعينات بالجزائر تم وضع دستور 1996 بهدف إعادة تنظيم التجربة الديمقراطية، ليأتي فيما بعد دستور 2016 بهدف ترسيخ الديمقراطية في البلاد وتعزيز دولة القانون والحقوق والحريات.

وقد ترتب عن هذه الصيرورة السياسية والدستورية التي شهدتها الجزائر تأثيرات معتبرة في شتى المجالات، وبصفة أخص مجال

الإعلام الذي تأثر بكل هذه التحولات الدستورية والسياسية، لذا نتساءل في هذه الدراسة حول: كيفية تأثير المشرع الدستوري والقانوني في الجزائر في تحول مفهوم الحق في الإعلام، وما هي طبيعة الضمانات الحامية له المقررة في ظل الأحكام الدستورية المتعاقبة ؟.

المبحث الأول: محددات السياسة الإعلامية في الجزائر

تشكل السياسة الإعلامية بعدا مهما ضمن السياسات العامة لأية دولة في العالم وهذه القاعدة طبقت في الجزائر أيضا منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، ذلك أن السلطة السياسية في البلاد كانت دائما تقدر بأن القطاع الإعلامي يعد قطاعا حساسا يتعين ضبطه وتنظيمه بالشكل الذي يتناسب والتوجهات السياسية والقانونية والاقتصادية للبلاد، لذلك يلاحظ أن تغيير الدساتير والقوانين كان له دائما أثر مباشر في رسم محددات ومعالم السياسة الإعلامية الوطنية، الأمر الذي يظهر جليا في النصوص القانونية والتنظيمية الضابطة للممارسة الإعلامية داخل البلاد.

المطلب الأول: أسس ومعالم السياسة الإعلامية في ظل مرحلة الحزب الواحد

يعتبر كل من دستور 1963 ودستور 1976 بمثابة دستوري برامج نظرا لطبيعة الأحكام التي تضمنهاها، حيث ترجمت بشكل مباشر الخلفية الإيديولوجية الاشتراكية من منطلق أن السلطة السياسية في البلاد اعتبرت في ذلك الوقت أن النهج الاشتراكي في التنظيم السياسي والاقتصادي للبلاد هو الذي يتطابق مع الأوضاع التي كانت سائدة بعد

الاستقلال والشروع في مرحلة التشييد قصد تلبية مطالب الشعب، علما أن النموذج الاشتراكي الذي انتهجته الجزائر استند بشكل أساسي على الطابع الاجتماعي تماشيا مع مقتضيات المرحلة ومميزات المجتمع الجزائري.

وتجدر الإشارة إلى أن تلك الفترة تميزت بكون الأنظمة الاشتراكية كانت تقودها الأحزاب التحررية، وهو ما غلب سيطرة الطابع الإيديولوجي على الحياة السياسية.

والجزائر هي الأخرى لم تخرج عن هذه الحالة، كون أن حزب جبهة التحرير الوطني هيمن لوحده على الساحة السياسية وأسس لما عرف بنظام الحزب الواحد، وانتشرت مظاهر الأيديولوجية الثورية في كل قطاعات الحياة العامة سياسيا وقانونيا واقتصاديا، بما فيها الدساتير المعتمدة التي كانت نتاج فكر مؤسس دستوري يتطابق تماما مع الوضع القائم آنذاك في الجزائر.¹

لهذا السبب تبنى المؤسس الدستوري الجزائري بموجب أحكام دستور 1963 ودستور 1976 فلسفة النظام الاشتراكي من خلال ترسيم هيمنة الحزب الواحد الحاكم وفرض منطق الحزب الدولة (Parti-Etat) يتحكم في جميع الهيئات العمومية سواء السياسية منها أو القانونية أو الإعلامية أو التعليمية أو الاقتصادية... الخ.

فإذا كانت ملامح التوجه الاشتراكي قد بدأت تظهر منذ أن تم اعتماد دستور 1963، فإن ما اصطلح عليه بالتصحيح الثوري أو الانقلاب الذي أشرف عليه الرئيس الراحل هواري بومدين بتاريخ 19

جوان 1965 قد تجلى فعليا في التوجه العام الذي انتهجته القيادة الجديدة مرتكزة في خطابها وسياساتها على النهج الاشتراكي الثوري.

ومع صدور الميثاق الوطني سنة 1976 تقرر وضع الدولة الجزائرية وسائر مؤسساتها في القلب الاشتراكي الثوري ورسخ مفهوم الحزب الدولة، وتضمنت أحكامه ما يهدف إلى إرساء قواعد دولة إشتراكية على شاكلة الديمقراطية الشعبية في أوروبا الشرقية، وأن للشعب الخيار الأول والأخير في بناء الدولة وبناء التوجه العام للنظام السياسي مما يؤكد هيمنة المبادئ الثورية على الحياة السياسية في الجزائر.

وفي هذا السياق، شهدت الجزائر التصحيح الثوري الذي قام به الرئيس الراحل هواري بومدين، وهو ما أوجد دفعا جديدا للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الجزائر بعد اعتلائه مركز قيادة مجلس الثورة وتعليق العمل بالدستور إلى غاية 1976، الأمر الذي سمح له بتعميم الخيار الاشتراكي بعمق²، ومباشرة سياسات التخطيط والتأميم على نطاق واسع، كما سمح له ذلك بتفعيل هيمنة الحزب الواحد في مختلف مجالات الحياة بما فيها المجال الإعلامي.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحركة التصحيحية سبقتها هيمنة الحزب الواحد وفق ما تضمنه دستور 1963 الذي جسد اعتناق مبادئ الاشتراكية، ومع ذلك تناول المؤسس الدستوري ضمن أحكام هذا الدستور بعض الحريات والحقوق المتصلة بالمجال الإعلامي مثل: مبدأ حرية التعبير الذي جاء إلى جانب حرية الصحافة والإعلام، وهذا ما نصت عليه المادة 09 والتي جاء فيها أنه: "تضمن الجمهورية

الجزائرية حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى وحرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع ...".

غير أن ما طبع الممارسة الإعلامية السائدة في تلك الفترة هو أن هذه الحرية لم تكن مطلقة بالكامل بل كان فيها نوع من التقييد والاحتكار من طرف السلطة والحزب الواحد في آن واحد، وهذا ما يستخلص مثلا من قراءة المواد 22 و26 من دستور سنة 1963.

وفي هذا الإطار نصت المادة 22 على ما يلي: "لا يجوز لأي كان أن يستغل الحقوق السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية والمؤسسات الجمهورية ومطامح الشعب الاشتراكية ومبدأ وحدانية جبهة التحرير".

كما جاءت المادة 26 في نفس السياق مؤكدة التكريس الدستوري لهيمنة حزب جبهة التحرير الوطني من خلال التذكير بدوره الإيديولوجي، حيث نصت على أن: "جبهة التحرير الوطني تتجزأ أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية وتشد الاشتراكية في الجزائر الديمقراطية الشعبية".

وبعد مرور عشرية كاملة عن التصحيح الثوري لسنة 1965 تبنت الجزائر وثيقة برنامج، وذلك ما عرف بالميثاق الوطني الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 1976 مؤكدة بذلك مضيها قدما في النهج الاشتراكي، حيث حاول المؤسس الدستوري من خلال هذا الدستور أن يكرس الشرعية الدستورية والقانونية على التصحيح الثوري، والعمل على

جعل الميثاق أرضية إيديولوجية للنظام السياسي في الجزائر بالشكل الذي يتماشى مع مبادئ الثورة.

ومن هذا المنطلق فإن ميثاق 1976 كان بمثابة دستور كرس التوجهات السياسية لما بعد الثورة، وهو ما انعكس على السياسة الإعلامية في البلاد، حيث كانت نتاج للتوجهات الإيديولوجية التي كانت تحكم النظام السياسي السائد في تلك الفترة مثل: الاشتراكية ونظام الحزب الواحد والملكية الجماعية أو العامة للمؤسسات بما فيه الإعلامية.

كما كانت وسائل الإعلام كلها مملوكة من طرف الدولة وتخضع لمنطق القطاعات العامة التي تسير وفق منظومة الحكم الاشتراكي التي تقوم على الملكية العامة للقطاعات وتكريس سياسة ونظام الحزب الواحد الذي يحكم ويضبط كل وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة والمسموعة، سواء في ظل دستور 1963 أو دستور 1976، خاصة أن كلاهما نظما نفس الحقبة أي مرحلة الحزب الواحد، والتي لم يظهر فيها بوضوح الحق في الإعلام، وذلك ما يظهر مثلا من خلال المواد 54 و 55 التي تنظم مسألة حرية وحماية حق التعبير والاجتماع وفق تأثيرات³ وتوجيهات الحزب الواحد، ولا يمكن استعمالها لضرب أسس الثورة.

فالمادة 54 تضمنت حكما دستوريا يمكن أن ينطبق ضمنا على الحق في الإعلام، ونصت على أن: "حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي للمواطن مضمونة في إطار القانون وكحرية التأليف محمية بالقانون".

أما المادة 55 فقد نصت على أن: "حرية التعبير والاجتماع مضمونة ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة كما تمارس هذه الحرية مع مراعاة أحكام المادة 73 من الدستور".

وما يظهر مما سبق أن المؤسس الدستوري جعل السياسة الإعلامية في البلاد قطاع من القطاعات العمومية التي تخضع إلى السيطرة الكلية للدولة والحزب، الأمر الذي أدى إلى أن الحق في الإعلام لم يظهر البتة.

المطلب الثاني: السياسة الإعلامية في ظل مرحلة التعددية الإعلامية

شهدت الجزائر بعد 1989 بداية مرحلة التعددية السياسية والتعددية الإعلامية وتؤكد معها ارتباط حرية الاعتقاد والرأي والتعبير بالمطلب الديمقراطي⁴، مما انعكس على جميع القطاعات التي أصبحت مفتوحة في كل الاتجاهات وتكرس التوجه الديمقراطي الليبرالي في سائر المؤسسات بما فيها الإعلامية، حيث تأسست عدة مؤسسات إعلامية خاصة في مجال الصحافة المكتوبة.

فالتغيير الديمقراطي الذي طبع الجزائر منذ سنة 1989 أحدث تغييرا كلياً في منظومة الحكم في الجزائر بعدما ساد نظام الحكم المغلق ليتحول إلى نظام منفتح تدريجياً، وتؤكد خيار التحول نحو الديمقراطية في البلاد.⁵

وقد كان لزاماً تغيير شكل وطبيعة الدستور بما يتماشى مع حقبة التحول والتعددية مقارنة بالفترة الماضية ليشمل التغيير جميع مستويات

الحكم في البلاد وتم تنظيم انتخابات تعددية تغير بموجبها المشهد السياسي الجزائري وشهدت مختلف القطاعات التحول التدريجي من هيمنة الدولة إلى بروز القطاع الخاص.

كما أن تراجع دعم الدولة للقطاعات العمومية وأزمة النفط، التي بدأت تظهر تداعياتها منذ 1986، أثقل كاهل الحكومة مما اضطر الدولة إلى الاستدانة وهذا كان سببا في تصاعد المواقف السياسية والإعلامية المعارضة التي اعتبرته محصلة فشل النظام الاشتراكي السائد آنذاك، والمطالبة بضرورة الإسراع في التحول نحو الليبرالية السياسية والاقتصادية.⁶

وشهدت أيضا المرحلة التي نظمها دستور 1989 إصلاحات سياسية واقتصادية وقانونية شملت جميع الجوانب وفق التوجه التعددي الليبرالي، الأمر الذي أظهر هذه المرحلة أنها كانت تتغذى بالأيديولوجية الرأسمالية وهو ما رفضته بعض الأوساط السياسية والفكرية، مثل الأحزاب الإسلامية التي أرادت فرض دستور وقوانين تتماشى مع تعاليم الإسلام.⁷

وبذلك يمكن القول أن دستور 1989 وبعده دستور 1996 كرسا فلسفة سياسية جديدة في البلاد تتقارب مع ما هو موجود غالبا ضمن الدساتير الليبرالية، وتهدف إلى تثبيت الحقوق والحريات الأساسية للإنسان وتبني مبدأ الفصل بين السلطات وخصخصة القطاعات العامة وفتح السوق...الخ.

وما تمخض أيضا عن دستور 1989 هو تأسيس عدد معتبر من الأحزاب والجمعيات والصحف تجسيدا للتعددية الحزبية والإعلامية في الجزائر وضمانا للحريات والحقوق الأساسية للإنسان، وهذا ما يظهر من خلال بعض المواد كالمادة 35 التي أشارت إلى أنه: "لا مساس بحرية حرية المعتقد وحرمة حرية الرأي".

أما المادة 40 فقد كرست جانبا من الحقوق السياسية حينما نصت على أن: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به. ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب".

ليظهر جليا أن الانفتاح السياسي والإعلامي الذي أقره المؤسس الدستوري في هذه المرحلة أخرج الفضاء الصحفي من السيطرة الكلية للدولة واعترف بالقطاع الخاص كفاعل جديد ضمن هذا المجال.

المطلب الثالث: مرحلة إعادة تنظيم الديمقراطية في الجزائر وأثرها على تطور المشهد الإعلامي الوطني

لقد كان للمرحلة الانتقالية التي دخلت فيها الجزائر مع بداية التسعينات العديد من الإرهاصات التي أسست لدستور 28 فيفري 1996 خاصة أن أحداث بداية التسعينيات كانت السبب الأكبر في زعزعة استقرار الدولة بعد أحداث أكتوبر 1988 واهتزاز المؤسسات الدستورية في جانفي 1992، نتيجة لاستقالة الرئيس الراحل شاذلي بن جديد وحل البرلمان مما تسبب وجوبا في فراغ دستوري أدخل البلاد في مرحلة انتقالية حتمية.

كما شهدت هذه المرحلة مشاورات سياسية واسعة أفضت إلى ما عرف بندوة الوفاق الوطني المنعقدة في الفترة ما بين 05 و18 سبتمبر 1996، ليليتها مباشرة مصادقة الشعب على دستور 28 نوفمبر 1996، ثم المرسوم رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور.

وما يلاحظ أن هذا الدستور الجديد اعتمد على نفس المنطق الذي تضمنه دستور 1989 من حيث أنه أعاد التأكيد على أهمية حقوق الإنسان دون أن يخصص حيزا خاصا للحق في الإعلام، وهو ما نستخلصه من بعض أحكامه، مثل ما نصت عليه المادة 32: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة. وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبهم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة"، أما المادة 36 فقد أكدت مرة أخرى أنه: "لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي".⁸

أما المادة 41 فقد جاءت بحكم دستوري شامل لعدد من الحقوق والحريات الأساسية للإنسان، حيث نصت على أن: "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"، ثم تناولت المادة 42 حقا سياسيا مهما حينما نصت على أن: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون. ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهورية للدولة".

وقد تميزت المرحلة التي قادها الرئيس اليامين زروال بعد انتخابه رئيسا للجمهورية سنة 1995 بدخول الجزائر في مسار إعادة تنظيم التجربة الديمقراطية في البلاد، حيث باشر سلسلة من الإجراءات نتج عنها دستور 1996، وبعد ذلك صدر الأمر رقم 95 المؤرخ في 25 فبراير 1995 والمتضمن تدابير الرّحمة، وهي كلها نصوص ووثائق شكلت في الواقع الأرضية السياسية والقانونية الأساسية التي سمحت للجزائر بأن تعود تدريجيا إلى وضع دستوري مستقر، سيما بعد تنظيم الانتخابات الرئاسية لسنة 1995 ثم الانتخابات المحلية والتشريعية لسنة 1996.

كما سمحت هذه الفترة بتعبيد الطريق للمرحلة اللاحقة وهي مرحلة الترسخ الديمقراطي مع مجيء الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم بعد تنظيم الانتخابات الرئاسية لسنة 1999.

وأهم ما ميز هذه المرحلة هو الشروع في سلسلة من التدابير السياسية والقانونية الرامية إلى إعادة الاستقرار الأمني والسياسي سيما القانون رقم 99-08 المتعلق باستعادة الوئام الوطني، ثم القانون المتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

بالإضافة إلى ذلك شهدت هذه المرحلة ثلاثة تعديلات دستورية في 2002 ثم 2008 وأخيرا في 2016، حيث ساهمت كلها تدريجيا في توسيع نطاق حقوق الإنسان وحياته لكنها لم تبرز موصفا متميزا للإعلام والحق في الإعلام، ما عدا التعديل الدستوري الذي شهدته

الجزائر بتاريخ 06 مارس 2016 والذي أقر لحرية الصحافة والحق في الإعلام موقعا متميزا سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثالث.

المبحث الثاني: موضع الحق في الإعلام وضمائاته

الدستورية في ظل نظام الحزب الواحد

لقد كان للتوجه الاشتراكي الذي اختارته السلطات في الجزائر منذ الاستقلال وتطبيق نظام الحزب الواحد، الأثر الكبير في ضبط معالم الفلسفة السياسية والقانونية التي حكمت النظام السياسي مما ساهم في تحديد نمط التنظيم الذي تبناه المشرع الدستوري الجزائري فيما يتصل بتنظيم الحق في الإعلام ضمن الدساتير الجزائرية المختلفة، وهو ما سوف نوضحه من خلال ما يأتي.

المطلب الأول: الحق في الإعلام ومسألة تبني النمط الاشتراكي في ظل دستور 1963

سبق الإشارة عند تحليل السياسة الإعلامية بالجزائر في ظل نظام الحزب الواحد أن المؤسس الدستوري لم يولي أهمية كبيرة لمفهوم الحق في الإعلام ولم يخصص له موقعا خاصا ضمن المنظومة الدستورية. وكل ما في الأمر أنه أدرجه كحق من الحقوق ضمن الفصل المخصص للحقوق والحريات، مما يدل على طبيعة التوجه السياسي والإيديولوجي الذي كان سائدا في البلاد، علما أن جل الأنظمة ذات الطبيعة الاشتراكية كانت تعتبر أن هذا النوع من الحقوق يندرج ضمن تصور فكري غربي ويتنافى مع التوجه السلطوي لتلك الأنظمة.

لكن ذلك لم يمنع المؤسس الدستوري من تبني بعض المبادئ الأساسية التي ترتبط بفلسفة حقوق الإنسان ومنها نذكر المادة 12 التي أقرت مبدأ المساواة حينما نصت على أن: "لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق ونفس الواجبات".

أما المادة 14 فقد تضمنت مبدأ احترام الخصوصية والحياة الخاصة للمواطن، حيث نصت أنه: "لا يجوز الاعتداء على حرمة السكن، وسرية المراسلات مضمونة لكل المواطنين"، لتأتي المادة 16 متضمنة مبدأ كرامة الإنسان حينما نصت على أنه: "تتعترف الجمهورية بحق كل فرد في حياة لائقة وفي توزيع عادل للدخل القومي".

ثم تأتي إشارة الدستور بوضوح إلى المجال الصحفي والإعلامي ضمن أحكام المادة 19 التي نظمت سلسلة من الحريات الأساسية للإنسان دونما الحديث عن فكرة الحق، لأن الدلالة السياسية والقانونية لمصطلح الحرية توحي إلى أنها من الصلاحيات التي تخولها وترتبطها السلطات العمومية أي الدولة، بينما الحديث عن مفهوم الحق له الدلالة الفردية المتصلة بالإنسان والفرد والمواطن، وهذا ما لا يتماشى مع فلسفة النظام الإيديولوجي السائد آنذاك.

لذلك تعمد المؤسس الدستوري أن يتطرق إلى المجال الإعلامي في سياق عام متصل بالحقوق والحريات وهو ما نصت عليه المادة 19: "تضمن الجمهورية حرية الصحافة، وحرية وسائل الإعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات، وحرية التعبير، ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع".

وما يمكن استنتاجه من هذا التوجه أن المشرع الدستوري أظهر ضمناً نيتاً في تقييد تلك الحريات ليؤكد ذلك ضمن أحكام المادة 22 التي نصت على أنه لا يجوز لأي كان أن يستعمل الحقوق والحريات السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية ومؤسسات الجمهورية ومطامح الشعب الاشتراكية، ومبدأ وحدانية جبهة التحرير الوطني".

وقد تأكدت هذه الرغبة في تطوير تضيق الفضاء العمومي سيما ما يخص الحقوق والحريات، من خلال إخضاع مختلف القطاعات إلى نمط التسيير العمومي بما في ذلك وسائل الإعلام المختلفة التي هي ملك للدولة، كما أن القائمين على قطاع الإعلام والموظفين فيه بمن فيهم الصحفيين يخضعون إلى هذه الأحكام وذلك ما يظهر في المادة 32 فقرة 1 التي نصت أنه: "تنشئ الدولة، لتسيير ممتلكات المجموعة الوطنية، مؤسسات يتلاءم تطور نشاطها مع مصالح الشعب وأهداف المخطط الوطني".

المطلب الثاني: الحق في الاعلام ضمن سياق التأكيد على انتهاج الخط الاشتراكي في ظل دستور 1976

لم تخرج أحكام الميثاق الوطني عن فلسفة و ثقافة النظام السياسي الاشتراكي السائد آنذاك في الجزائر، حيث تم اعادة تبني نفس المنطق الدستوري بالنسبة للحقوق والحريات بما فيها الحق في الاعلام، اذ عاود المؤسس الدستوري تبني نفس الاحكام ونفس المبادئ التي كان قد تبناها في دستور 1963 وهذا ما نلاحظه عند قراءة احكام المواد 39 و 40 و 41 و 42.

كما أقر عدد من الأحكام التي تقرر حماية شاملة لسائر الحقوق والحريات سيما ما نصت عليه مثلا المادة 45: "لا تجريم إلا بقانون صادر قبل ارتكاب العمل الإجرامي"، والمادة 46 التي نصت: "كل فرد يعتبر بريئا، في نظر القانون، حتى يثبت القضاء إدانته طبقا للضمانات التي يفرضها القانون"، والمادة 47 فقرة 1: "يترتب عن الخطأ القضائي تعويض من الدولة" وغيرها من المواد.

وما يستخلص من ذلك أن المشرع الدستوري لم يرتب موقعا خاصا وتمييزا للحق في الاعلام ولم يقرر له أيضا ضمانات خاصة، بل أخضعه إلى نفس الإطار الدستوري الذي يحكم جل الحقوق والحريات، وهذا ما نلمسه من المواد التي أشرنا إليها منذ حين أو في مواد أخرى تتضمن أحكاما يمكن أن تطبق ضمنا على الاعلام مثل ما جاءت به المادة 53: "لا مساس بحرية المعتقد ولا بحرية الرأي"، وكذلك المادة 55 التي نصت: "حرية التعبير والاجتماع مضمونة، ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية.

تمارس هذه الحرية مع مراعاة أحكام المادة 73 من الدستور".

ونفس الامر ينطبق على الضمانات العقابية المقررة لكل الحقوق والحريات وهو ما نصت عليه المادة 71: "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل مساس بالسلامة البدنية أو المعنوية للإنسان".

كما اعتمد المؤسس الدستوري على ترتيب حكما عاما ينطبق على كل الحقوق والحريات في ما يخص القيود الدستورية الواردة على

سوء استخدامها وهذا ما ذكرته المادة 73: "يحدد القانون شروط إسقاط الحقوق والحريات الأساسية لكل من يستعملها قصد المساس بالدستور أو بالمصالح الرئيسية للمجموعة الوطنية، أو بوحدة الشعب والتراب الوطني، أو بالأمن الداخلي والخارجي للدولة ، أو بالثورة الاشتراكية".

وما يلاحظ مما سبق ان المؤسس الدستوري اعتمد قالبا دستوريا واحدا وشاملا لكل الحقوق والحريات دون أي تفضيل للحق في الاعلام.

المبحث الثالث: دور التجربة الديمقراطية الوطنية في توسيع مضمون وضمانات الحق في الاعلام بالجزائر

بعد الاحداث الاليمة التي شهدتها الجزائر في أكتوبر 1988 ونتيجة لتصاعد المطالب الشعبية والنخبوية التي كانت تطالب بضرورة فتح المجال السياسي والاعلامي وكذلك توسيع نطاق الحريات، تبنت الجزائر دستورا جديدا سنة 1989 سمح لها بخوض تجربة ديمقراطية نابغة من عمقها الاجتماعي ودون أي تفعيل خارجي.

لذلك تكرست بموجبها تعددية سياسية وإعلامية خضعت لتحسينات وتعديلات تدريجية متعاقبة سمحت لمسار الانتقال الديمقراطي في الجزائر أن ينتقل من مرحلة الانفتاح الى مرحلة إعادة التنظيم جراء التعديل الدستوري لسنة 1996 و 2008 ليصل المسار إلى مرحلة الرسوخ الديمقراطي نتيجة التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو ما وسع من نطاق الحقوق والحريات بما فيها الحق في الإعلام.

المطلب الأول: موقع الحق في الاعلام ضمن أحكام دستور 1989

لقد شكل دستور 1989 بداية التجربة الديمقراطية في الجزائر من خلال دسترة الانفتاح الديمقراطي وتبني التعددية السياسية والاعلامية، كما نظم إطارا واسعا لحقوق الإنسان والحريات العامة والخاصة إلا أن ما ميزه هو أن تلك الأحكام المكرسة لفلسفة حقوق الإنسان وتماشيا مع الالتزامات الدولية التي تقع على الجزائر بحكم إنضمامها إلى عدد من الاتفاقيات الدولية، جاءت كلها كأحكام عامة بإمكانها أن توسع ضمنا إلى المجال الإعلامي كون أن الحق في الإعلام حق من الحقوق الأساسية للإنسان، وهذه الميزة سنجدها تتكرر في كل التعديلات الدستورية اللاحقة.

ومن بين تلك الأحكام نذكر مثلا ما ورد في المادة 30 التي تنص: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

ثم نجد المادة 31 هي الأخرى تشمل حكما ينطبق على كافة الحقوق والحريات حيث تنص: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة، وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبه أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة".

وبعده تأتي في نفس التوجه المادة 35: "لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي"، والمادة 36 فقرة 2 التي تنظم حماية قضائية حينما تنص: "لا يجوز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي"، ثم المادة 39: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن".

المطلب الثاني: مسألة تنظيم الحق في الاعلام ضمن احكام التعديلات الدستورية لسنتي 1996 و2008

لقد جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 ليكرس أكثر التوجه الديمقراطي للبلاد، إذ أنه لم يخرج عن الاطار العام الذي طبع الدستور السابق، إذ أنه لم يخصص حيزا خاصا بالحق في الاعلام وإنما أدرجه ضمنيا في سياق الفصل المخصص للحقوق والحريات وهو ما نلاحظه مثلا في المادة 31 التي تنص على حكم عام يشمل كافة الحقوق: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية ، والاقتصادية، والاجتماعية ، والثقافية".

ثم تأتي المادة 32 فقرة 1 في نفس السياق العام حينما تتحدث عن ضمان دستوري شامل لكافة الحقوق والحريات بما فيها الحق في الاعلام، لتتنص على أنه: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة...".

بينما يلاحظ أن الحكم الوارد ضمن المادة 36 التي تنص: "لا مساس بحرمة حرّية المعتقد، وحرمة حرّية الرأى"، أي أن حرية الرأى جاءت في صيغة العموم مما يعني أنها قد تشمل الحق في الاعلام.

هذا الاسلوب المرتكز على صيغة العموم نجده كذلك ضمن احكام المادة 38 فقرة 2 التي تنظم حماية قضائية لجانب من الممارسة الاعلامية حينما تنص: "لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والاعلام إلا بمقتضى أمر قضائي".

ليدرج في موضع آخر ما من شأنه أن يكون له علاقة أيضا ضمنيا بالحق في الإعلام حينما يشير الدستور إلى مفهوم حرية التعبير في المادة 41 التي تنص أن: "حرّيات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن".

في حين لم يستحدث التعديل الدستوري لسنة 2008 أي حكم جديد بشأن الحق في الاعلام سوى أنه أعاد ذكر ما كان موجودا في الدساتير السابقة، وأهم ما تضمنه كأحكام جديدة يتصل بترسيم الأمازيغية كلغة وطنية ودسترة حقوق سياسية جديدة لمصلحة المرأة الجزائرية سيما من خلال إدراج مسألة مشاركتها السياسية وهو ما نصت عليه المادة 31 مكرر(3): "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.

يحدد قانون عضوي كميّات تطبيق هذه المادة".⁹

كما يلاحظ أن المؤسس الدستوري قد وسع ضمنيًا الحماية الدستورية لحقوق الإنسان في الجزائر وهذا ما نلاحظه في أحكام المادة 32 التي تنص : "الحريّات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة"، وأيضا المادة 35 التي تتحدث عن معاقبة المخالفات التي تطلّ حقوق الإنسان وحريّاته، وتنص على أنه: "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريّات وعلى كلّ ما يمسّ سلامة الإنسان البدنيّة والمعنويّة".

فهذه الحماية الدستورية للحقوق والحريات تشمل بالضرورة الحق في الاعلام كونه حقا من الحقوق الاساسية وذلك ما يشكل أيضا حماية للإعلام كوسيلة من وسائل التواصل حينما نصت المادة 36 على أنه: "لا مساس بحرمة حرّية المعتقد، وحرمة حرّية الرأى"، علما أن حرية الرأى تمثل مسألة في غاية في الأهمية ضمن الممارسة الإعلامية اليومية.

وفي سياق هذا التوسيع أيضا يمكن الإشارة إلى مضمون المادة 38 فقرة 2 التي تنص على أنه: "لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلّا بمقتضى أمر قضائي"، وهو ما يفيد تحديد القضاء كجهة وحيدة يحق لها قانونا إتخاذ إجراء الحجز فيما نصت عليه هذه المادة، وهذا ما يمكن إعتباره ضمنيًا أيضا بمثابة ضمان من الضمانات الدستورية للإعلام كوسيلة وبمفهوم المخالفة وفق المنطق القانوني ضمان للحق في الإعلام.

المطلب الثالث: توسيع الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 وأثره على الحق في الاعلام

لقد عزز التعديل الدستوري لعام 2016 منظومة حقوق الإنسان والحريات العامة سيما ما يتصل بالحق في الإعلام، فقد نص هذا التعديل على:

- ضمان حرية الصحافة في جميع أشكالها المكتوبة والمرئية والمسموعة، وكذلك عبر شبكة الانترنت في إطار احترام الثوابت وقيم الأمة مع إلغاء كل حرمان من الحرية أو عقاب قانوني لمخالفات الإعلام (المادة 50)،

- ضمان حق الحصول على المعطيات وضمان تداولها (المادة 51).

وما تجدر الإشارة إليه ان الحقوق والحريّات عموما التي تضمنها هذا التعديل الدستوري هي نفسها التي كانت من قبل وقد ذكرت على سبيل التأكيد ومن بينها نذكر على سبيل المثال:

المادة 32: كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يُتدرّج بأيّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأى، أو أيّ شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي.

ثم جاءت المادة 34 مؤكدة على مبدأ المساواة: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كلّ المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصيّة الإنسان، وتحول

دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

وهناك أيضا عدد من الأحكام الدستورية التي تتضمن بعض الحريات قد تنطبق على المجال الاعلامي وتعزز ضمنيا المكانة الدستورية الهامة التي أرادها المؤسس الدستوري لمضمون الحق في الإعلام ضمن المنظومة الدستورية والقانونية الوطنية الحالية ومن بين تلك الأحكام نذكر على سبيل المثال لا الحصر مضمون المادة 38 التي تنص: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبهم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة".

كما جاءت المادة 42 فقرة 1 في نفس السياق العام حينما تنص على أنه: "لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي. حرية ممارسة العبادة مضمونة في ظل احترام القانون".

وما تجدر الإشارة إليه هو أن ذكر حرمة حرية الرأي ضمن أحكام هذه المادة يوحي إلى أنها تنطبق ضمنيا على العمل الاعلامي والصحفي طالما أن خصوصية هذا العمل هي التي تتطلب توفير وضمان حرية الرأي لأداء مهمة الإعلام وتمكين المواطن في ذات الوقت من حقه في الإعلام.

علاوة على ذلك وفي ذات السياق فإن المادة 45 فقرة 1 التي تنص على أن: "الحق في الثقافة مضمون للمواطن"، يجسد دسترة الحق في الثقافة وهذا يشكل بالتعدي مجالا يشمل الحق في الإعلام كون أن

الوسائل الإعلامية المختلفة تساهم في تكريس الحق في الثقافة وإيصال الرسالة الثقافية للمواطن¹⁰، مما يزيد حتما من أهمية الموقع الدستوري للحق في الإعلام في بعده الثقافي.

نفس القراءة يمكن الاعتماد عليها للاستدلال بحكم المادة 48 التي تنص أن: "حرّيات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن"، حيث أن الحديث عن حرية التعبير يشمل أيضا استخدام الوسائل الإعلامية المختلفة والممارسة الإعلامية بمفهومها الواسع¹¹، مما يعني أيضا تكريسا للحماية الدستورية للحق في الإعلام.

وفيما يتصل بالحق في الإعلام، فقد نص هذا التعديل على أحكام جديدة تكرر ضمان حرية الصحافة في جميع أشكالها المكتوبة والمرئية والمسموعة، وكذلك عبر شبكة الانترنت في إطار احترام الثوابت وقيم الأمة مع إلغاء كل حرمان من الحرية أو عقاب قانوني لمخالفات الإعلام وهو ما تؤكد المادة 50 التي تنص على أن: "حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تُقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية.

لا يمكن استعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحرياتهم وحقوقهم.

نشر المعلومات والأفكار والصور والآراء بكل حرية مضمون في إطار القانون واحترام ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية.

لا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية".

وما يستشف من تحليل هذه المادة الهامة أنه لأول مرة يتضمن الدستور الجزائري حكما دستوريا يشير صراحة لحرية الصحافة، وهو تأكيد على نية المؤسس الدستوري التي تصب في لب التعديل الدستوري الذي جاء ليكرس الإرادة السياسية في توسيع نطاق الحقوق والحريات وهذا ما يظهر من خلال النص في المادة 50 صراحة ودون أي لبس عن حرية الصحافة المكتوبة وتوسيعها إلى وسائل الإعلام والاتصال الأخرى سواء في المجال السمعي البصري أو في الشبكات الإعلامية أي الأنترنت والوسائط الاجتماعية المختلفة، مما يدل على أن التعديل الدستوري لسنة 2016 رتب مباشرة ضمانات دستورية واضحة لهذه الحرية في المجال الصحفي والإعلامي عموما.

وأهم ما يمكن التركيز عليه ضمن أحكام هذه المادة هو توسيع نطاق الضمانات الدستورية المقررة للحق في الإعلام حينما أشارت الفقرة الأخيرة منها إلى رفع عقوبة الحبس عن الجرح الصحفي وهو ما يمثل مكسبا مهما للإعلام الوطني.

كما توسع المشرع الدستوري في الإطار المخصص للحق في الإعلام من خلال ضمان حق الحصول على المعطيات وضمان تداولها (المادة 51)، علما أن الحصول على المعلومة يعد من التحديات الكبيرة التي يواجهها المهنيون في المجال الإعلامي والصحفي، ومنه فإن تخصيص حكم دستوري بكامله لهذه المسألة وتحديد معالم لتطبيقها يمثل ضمانا دستوريا قويا للتنفيع العملي لمضمون الحق في الإعلام.

وهذا المنطق نلمسه بوضوح ضمن أحكام المادة 51 باعتبارها مادة جديدة والتي تنص على أن: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن.

لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.

يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق".

وما يستخلص مما سبق أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد رتب مكانة مهمة للحق في الإعلام وهو ما يتطابق مع نية المؤسس الدستوري الذي أراده دستورا مكرسا لدولة الحقوق والحريات والقانون.

الخاتمة:

يظهر مما سبق أن السياسة الإعلامية والحق في الإعلام بالجزائر قد تأثر جليا بمختلف المراحل التي شهدتها تطور النظام السياسي الجزائري، حيث طالما كان النظام مغلقا كان الفضاء الإعلامي مغلقا أيضا والعكس صحيح.

ففي ظل نظام الحزب الواحد تعمد المؤسس الدستوري جعل السياسة الإعلامية في البلاد مجرد قطاع من القطاعات العمومية التي تخضع إلى السيطرة الكلية للدولة والحزب، الأمر الذي أدى إلى أن الحق في الإعلام لم يظهر البتة في تلك الفترة.

أما في ظل الانفتاح السياسي والاعلامي الذي أقره المؤسس الدستوري بالجزائر خرج الفضاء الصحفي والإعلامي من السيطرة الكلية للدولة وأصبح القطاع الخاص فاعلا جديدا ضمن هذا المجال مما وسع من نطاق ممارسة الحق في الإعلام.

علاوة على ذلك يلاحظ أن المؤسس الدستوري في الجزائر قد اعتمد قالباً دستوريا واحدا وشاملا لكل الحقوق والحريات دون أي تفضيل للحق في الإعلام طوال مرحلة النظام الاشتراكي إلى غاية انتهاء الانفتاح الديمقراطي وترسيخ الممارسة الديمقراطية في البلاد بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أقر موقعا هاما للصحافة والحق في الإعلام ورفع عقوبة الحبس في الجرح الصحفية.

الهوامش:

¹- فوزي أوصديق، الوافي في القانون الدستوري والنظرية العامة للدساتير، الجزائر، ص. 57.

²- نفس المرجع، ص. 58.

³- يمكن الاطلاع على هذه الأحكام بالرجوع الى كل من دستور 1963 و 1976.

⁴- رضوان سلامن، "حق الصحفي في الوصول الى المصادر المعلومات والحصول عليها: بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 36 / 37، نوفمبر 2014، ص. 151.

⁵- لمزيد من الاطلاع حول هذا الموضوع أنظر: برهان غليون، بيان من أجل الديمقراطية، الجزائر، دار بوشان للنشر، 1990.

⁶- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر، المطبعة الحديثة، 2001. ص. 11 وما يليها.

⁷ - نفس المرجع، ص. 196.

⁸ - أنظر دستور 1996 في الموقع الرسمي الآتي:

<http://www.elmouradia.dz/arabe/symbole/textes/constitution96.htm>.

⁹ - القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري.

¹⁰ - لمزيد من الاطلاع حول هذه المسألة أنظر: سوزان القليني، الإعلام والتيارات الفكرية والفنية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2007 - 2008.

¹¹ - لمزيد من التفاصيل أنظر:

- عواطف عبد الرحمن، الإعلام والعولمة البديلة، القاهرة، العربي للنشر والتوزيع، 2006.

- حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان، دراسة علم الاجتماع السياسي، المكتب الجامعي الحديث، شارع سويتز، الإسكندرية، 2006.

ضمانات تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحريات السياسية في التشريع الجزائري

عادل ذواوي

أستاذ محاضر قسم "ب"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2

ملخص:

الموظف العمومي، كغيره من المواطنين، يتمتع مبدئيا بجميع الحقوق والحريات التي يقرها الدستور، وفي كل المجالات بما فيها المجال السياسي، أي التمتع بممارسة مختلف الحقوق والحريات السياسية وعلى رأسها الحق في الانتخاب والترشح... الخ.

لكن ونظرا لأن المجال السياسي، لا سيما في ظل تبني الجزائر وإقرارها بالتعددية السياسية عند مطلع التسعينات، يتميز بالتنافس والاختلاف في وجهات النظر حتى بين أنصار الحزب الواحد، فإن فكرة الصراع فيه جد واردة، وهو ما قد يشكل بالنسبة للموظف العمومي في الجزائر مصدر تهديد، لا سيما من طرف رؤسائه الذين بكيفية أو بأخرى قد يؤثرون مهنيا على مرؤوسيهم بسبب مواقفهم السياسية، مما يطرح مسألة الضمانات التي من شأنها حماية الموظف العمومي في ممارسته للحقوق والحريات السياسية التي يتمتع بها.

الكلمات المفتاحية: الموظف العمومي؛ الحقوق والحريات السياسية؛ حق الانتخاب؛ حق الترشح؛ الأحزاب السياسية.

Guarantees of public officials' enjoyment of political rights and freedoms in Algerian legislation

Abstract:

Public employee, like other citizens, in principle, enjoy all the rights and freedoms recognized by the Constitution, and in all areas, including the political field, i.e. the enjoyment and exercise of the various political rights and freedoms, especially the right to vote and run for office... etc..

But because the political sphere, especially in the light of the Adoption and approval of political pluralism, Algeria at the beginning of the 1990s, the competition and the difference in view seven among the supporters of one party, the idea of conflict is very contained, which may represent a public official in Algeria a threat, especially by his superiors, who how or another affect professional subordinates because of their political positions, which poses the question of safeguards to protect the public official in the exercise of political rights and freedoms enjoyed by.

Keywords: public employee, political rights and freedoms, the right to vote, the right to run for office, political parties.

مقدمة:

نظرا لما تتمتع به الإدارة العمومية من علاقة وطيدة بالحياة العامة للدولة؛ فهي ومن خلال مختلف هياكلها ومرافقها في اتصال دائم بجمهور المنتفعين من خدماتها، وهذا تطبيقا لمبدأ استمرارية عمل المرافق العمومية بانتظام واطراد، فقد مكن ذلك موظفيها وأعوانها في

الواقع من أن يكونوا أقدر الناس على معرفة المشاكل التي يتخبط فيها المجتمع، بل وحتى النقائص وأوجه الخلل التي حالت - أو التي تحول - دون التصدي لتلك المشاكل والتغلب عليها وحلها، وذلك بحكم أن الإدارة العمومية هي التي من مهامها ضمان تنفيذ مختلف القوانين والتنظيمات، وحتى البرامج والسياسات، التي تسطرها الحكومة وتسعى لتجسيدها على أرض الواقع.

فمشاركة الموظفين العموميين، لاسيما منهم الكفاءات ذوي المؤهلات العلمية الكبيرة والمسار المهني المحترم، في الحياة السياسية للدولة تعتبر أمرا مهما، وهذا لأجل المضي قدما نحو تحسين أداء مؤسسات الدولة وسلطاتها في تسيير الشأن العام بما يخدم المصلحة العامة، وضمان استدامة التنمية في ظل المحافظة على موارد الدولة وترشيد استغلالها.

ورغم هذه الأهمية الكبيرة التي تكتسيها مشاركة الموظفين العموميين في المجال السياسي، إلا أننا قد نجد بأن الكثير منهم يحجم عن ممارسة ما خوله له الدستور والقانون من حقوق وحريات سياسية، وذلك بسبب مخاوف مما قد ينجر عليه من تبعات سيئة يمكن أن تؤثر على مساره المهني ومستقبله الوظيفي، وهذا خاصة إذا ما علمنا وأن العهودات والمناصب السياسية ليست قارة وثابتة كالمناصب الإدارية.

وللحد من هذا العزوف عن المشاركة السياسية من قبل الموظفين العموميين، فإنه كان لابد من وجود ضمانات من شأنها أن تبعث فيهم الطمأنينة، وتوفر لهم الحماية اللازمة لجعلهم في مأمن من أي تعسف في استعمال السلطة قد يطالهم بسبب ممارستهم لحقوقهم

وحرياتهم السياسية. فكما هو معلوم، فالمجال السياسي يتميز، لا سيما في ظل تبني الجزائر وإقرارها رسمياً بالتعددية السياسية عند مطلع التسعينات، بالتنافس والاختلاف في وجهات النظر حتى بين أنصار الحزب الواحد، ولذا ففكرة الصراع فيه جد واردة، وهو ما قد يشكل بالنسبة للموظف العمومي في الجزائر مصدر تهديد، لا سيما من طرف رؤسائه الذين بكيفية أو بأخرى يؤثرون على مرؤوسيهم لاتخاذ موقف سياسي معين أو الاحجام عن آخر، ولو تم ذلك بطريقة غير مشروعة، مما يشكل مساساً بما كفله لهم الدستور ومن بعده باقي التشريعات من حقوق وحريات، كان يفترض أن يمارسوها بكامل إرادتهم وقناعاتهم ما دام ذلك يتم في إطار القانون.

ومن خلال هذه المداخلة، فقد ارتأينا التطرق في التشريع الجزائري إلى الضمانات التي تحمي الموظف العمومي وهو يمارس حقوقه وحرياته السياسية، وذلك في إطار معالجة إشكالية مفادها: مدى كفاية الضمانات القانونية التي أقرها المشرع الجزائري لحماية الحقوق والحريات السياسية التي يتمتع بها الموظف العمومي ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية فقد تم تقسيم الموضوع إلى محورين؛ بحيث نتناول في المحور الأول الضمانات المتعلقة بالتنصيص الدستوري والقانوني للحقوق والحريات السياسية التي يتمتع بها الموظفون العموميين باعتبارهم مواطنين، في حين نتناول في المحور الثاني الضمانات الرقابية التي من شأنها أن تكفل للموظفين حماية تلك الحقوق والحريات ضد أي مساس قد يطالها.

المحور الأول: التنصيب الدستوري والقانوني على تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحريات السياسية

ما يميز الدولة الحديثة هو أنها دولة تركز الحقوق والحريات وتشجع على ممارستها في إطار قانوني منظم يضمن عدم المساس، ولكنه في ذات الوقت يحرص (أي هذا الإطار القانوني) على درء أي استغلال غير مشروع لهذه الحقوق والحريات، لا سيما في المجال السياسي، للضرب باستقرار البلاد والنظام العام فيها. فالحفاظ على أمن الدولة وسلامة المجتمع، في أي بلد، مقدم على التمسك بممارسة الحقوق والحريات السياسية في حال كان هناك تعارض بينهما السبب فيه أن التمسك بالتمتع بهذه الحقوق والحريات يكون ذريعة لتحقيق أغراض غير مشروعة.

ولذا فليس غريباً بأن نجد وأن بعض النصوص التي جاءت في الأصل لتؤسس للحقوق والحريات السياسية هي نفسها أول من تضع ضوابط وقيود على ممارستها، وذلك بهدف منع إساءة استعمالها بطريقة يصبح التمتع بتلك الحقوق والحريات مصدر تهديد للدولة ولأفرادها على السواء.

وفي هذا المحور الأول، سنحاول بإيجاز التطرق لأهم الحقوق والحريات السياسية التي جاء النص على تمتع الموظف العمومي الجزائري بها، وهي على النحو الآتي:

أولاً - الحق في الانتخاب والترشح:

بعد أن ظلت الشعوب لفترة ليست بالقصيرة ليس لها أي دخل في اختيار وتحديد من يحكمها بفعل الحكم الملكي المطلق، الذي لا طالما عانت معه من التعسف والاستبداد، وانفراد الحاكم باتخاذ القرارات دونما أي اعتبار للشعب، فإنه وبعد صراع طويل قد تغيرت الأوضاع لصالح الشعوب التي استطاعت بعد جهد مضمّن أن تفتك سيادتها من الحكام¹، وأن تفرض ضرورة مشاركتها في تولي السلطة السياسية وإسنادها، وذلك أساساً عن طريق تمكسها بالحق في الانتخاب والترشح.

فالحق في الانتخاب يعد أحد ركائز النظام الديمقراطي²، وذلك بالنظر إلى أن أغلب الدول ارتأت اتباع الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) في ظل تعذر تطبيق الديمقراطية المباشرة. ورغم أهميته في تجسيد الإرادة الشعبية، وهذا متى كانت الانتخابات تتوافر فيها ضمانات النزاهة والشفافية³، إلا أن الفقه الدستوري لم يتوصل إلى تعريف محدد للحق في الانتخاب؛ فقد عرفه مثلاً (Jean Paul Charny) بأنه: "ممارسة حق الاختيار على نحو تتسابق فيه الإرادات المؤهلة لتلك الممارسة"، في حين أن هناك من عرفه بأنه: "سلطة قانونية مقررة للناخب، لا لمصلحته الشخصية، ولكن لمصلحة"⁴، هذا وقد عرفه البعض على أنه⁵: "اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد".

ويجد حق الموظفين العموميين في الترشح والانتخاب أساسه الدستوري من عمومية نص المادة 62 من دستور 1996، المعدل مؤخراً في مارس 2016، التي جاء فيها بأنه: "لكل مواطن تتوافر فيه

الشروط القانونية أن يُنتخب وأن يُنتخب". وعليه فممارسة هذا الحق مرهونة بالتنظيم القانوني الذي يرصده المشرع الجزائري للتمتع به في إطار مشروع.

وبالرجوع إلى المواد 03، 04 و 05 من القانون المتعلق بنظام الانتخابات⁶، يتبين لنا جليا أن المشرع الجزائري قد خول الحق في الانتخاب لكل جزائري بالغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع، وليس في حالة من حالات فقدان الأهلية، لكن بشرط أن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه.

وما من شك في أن الضمانة المهمة للمواطنين عموما والموظفين العموميين خصوصا بصدد ممارستهم للحق في الانتخاب تتمثل في تكريس المشرع الجزائري للمبدأ الذي أرساه المؤسس الدستوري، ألا وهو سرية الاقتراع أيا كانت طبيعته مباشرة أو غير مباشر⁷. فالموظف العمومي من خلال هذه الضمانة لا يخشى أن يمارس حقه في الانتخاب بكل حرية نظرا لأنه لا يمكن للغير الاطلاع على صوته، وذلك لكونه يحدد موقفه في مخدع سري، ثم يدلي بصوته في ظرف مغلق يضعه في صندوق الاقتراع ليختلط مع بقية الأطراف، والتي يمنع الاطلاع عليها إلا بعد انتهاء آجال الانتخاب والانطلاق في عملية فرز الأصوات. وعليه فمن الناحية القانونية لا يمكن لأحد أن يعرف ما صوت به الموظف العمومي، إلا إذا أخبر هو بذلك، مما يحميه من أي آثار كان ليتعرض لها لو أن المشرع قد جعل الاقتراع علنيا.

وأما فيما يخص حق الموظف العمومي في الترشح للعهدات السياسية، فإنه مكفول ومنظم بموجب النصوص الخاصة بكل منصب

على حدى. فمثلا بالنسبة لمنصب رئيس الجمهورية فقد نصت المادة 87 من الدستور على ماهية الشروط الواجب توافرها للترشح لرئاسة الجمهورية، وهي:

- عدم التجنس بجنسية أجنبية،
- التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وإثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،
- أن يدين بالإسلام،
- بلوغ أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب،
- التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية،
- إثبات تمتع الزوج بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،
- إثبات الإقامة الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح،
- إثبات مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942،
- إثبات عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942،
- تقديم تصريح علني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

فأي مواطن، سواء كان موظفا عموميا أم لا، تتوفر فيه هذه الشروط، ووقع على التعهد الوارد ذكره بالمادة 139 من القانون العضوي رقم 10/16، فإنه من حقه مبدئيا قبول ترشحه للمنافسة على رئاسة الجمهورية إذا ارتأى ذلك وقدم للمجلس الدستوري في الآجال المحددة ملفا كاملا ومستوفي للشروط.

ولتعزيز حق الموظف العمومي في الترشح لمختلف العهديات السياسية، فقد لزاما توفير حماية قانونية تتيح له بأن يقدم على المنافسة الانتخابية بكل حرية؛ فلا يخاف أثناء الحملة الانتخابية من أن يبدي مواقف وآراء يمكن أن تؤثر على مسيرته المهنية في حال أخفق في الفوز بالانتخابات التي يشارك فيها كمرشح، بل وحتى أثناء فوزه ومباشرة العهدة التي ترشح لأجلها، وذلك لأنه كما معلوم فإن دورية الانتخابات قد فرضت بأن تكون العهديات السياسية على اختلافها مؤقتة.⁸

ولإقرار المشرع الجزائري لهذه الحماية القانونية لحق الموظف العمومي في الترشح، فقد جاء النص في المادة 29 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁹ على أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح لعهدة انتخابية سياسية بالآراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة.

ثانيا - الحق في تكوين الأحزاب السياسية والانتماء إليها:

يعتبر الحق في تكوين حزب سياسي في الجزائر، بالمقارنة مع غيره من الحقوق السياسية، حقا حديث النشأة، وذلك لأن النظام السياسي الجزائري بعد الاستقلال وبموجب دستوري 1963 و 1976 كان قد تبنى بشكل صارم مبدأ الأحادية الحزبية الذي جسده جبهة التحرير الوطني، وهذا بعد تحولها من حركة تحرر استطاعت أن تحظى بثقة قسم عريض من الشعب الجزائري الذي قادته نحو افتتاح واسترجاع سيادته التي سلبت منه بالقوة إلى حزب سياسي أريد له أن يقود البلاد نحو معركة التنمية والقضاء على التخلف، الأمية، الفقر... الخ.

ورغم المكاسب التي حققت في فترة الأحادية الحزبية، إلا أنه وفي فترة تهاوي أسعار البترول بالثمانينات، وبالتحديد في الخامس من أكتوبر 1988 أين عرف المجتمع الجزائري أحداثا عنيفة طالت بعض المؤسسات، وكان لحزب جبهة التحرير الوطني آنذاك نصيب منها، وقد كان لذلك بالغ الأثر في التحول من نظام الأحادية الحزبية إلى تبني نظام التعددية الحزبية¹⁰، وإن كان ذلك قد تم في البداية بطريقة محتشمة؛ بحيث كان الحديث آنذاك في دستور 1989¹¹ عن جمعيات ذات طابع سياسي بدلا من مصطلح أحزاب سياسية.

وأما اليوم فإنه وبالرجوع إلى المادة 52 من دستور 1996 على ضوء تعديله في 2016، سنجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري بعد أن كرس حق المواطنين، ومن بينهم الموظفين العموميين، في تكوين الأحزاب السياسية¹²، فإنه قد عاد ووضع مجموعة من الضوابط التي من شأنها أن تحافظ على مشروعية الممارسة الحزبية. فبحسب المؤسس الدستوري لا يمكن لأي مواطن (موظف) التذرع بالحق في إنشاء حزب سياسي لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة. هذا وقد قيد المؤسس الدستوري الجزائري الحق في إنشاء الأحزاب السياسية بمنع تأسيسها على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

ولأن نظام التعددية الحزبية يركز على وجود منافسة بين الأحزاب على استقطاب أكبر عدد من المناضلين الذين يمكن من خلالها للحزب

أن ينافس ويفوز في الاستحقاقات الانتخابية التي يقرر دخولها، وذلك خاصة إن تمكن (أي الحزب) من أن يضم إلى صفوفه أشخاصا مشهود لهم في المجتمع بالكفاءة والاستقامة، وما من شك في أن قطاع الوظيف العمومي يزخر بالكثير من هؤلاء الأشخاص، ولذا فهم محل أطماع كافة الأحزاب المعتمدة التي عادة ما يلجأ كل حزب فيها إلى العديد من الوسائل التي يمكنه من خلالها إقناع أكبر عدد ممكن منهم للانضمام إليه وليس لحزب آخر.

والأصل في كل موظف عمومي أنه يتمتع بكامل الحرية في الانضمام إلى الحزب الذي يريد، بل وله في ذات الوقت مطلق الحرية في أن لا ينخرط في أي حزب إذا كان يرى ذلك؛ بحيث لا يجبر من أية جهة كانت على الانضمام أو عدم الانضمام إلى حزب معين، وهذا تحت طائلة التأثير على حياته المهنية. وبذلك جاء النص في الفقرة الثانية من المادة 28 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به، لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية".

المحور الثاني: الضمانات الرقابية لحماية تمتع الموظف

العمومي بالحقوق والحريات السياسية

على الرغم من أن التنصيب الدستوري والقانوني على الحقوق والحريات بصفة عامة، وعلى الحقوق والحريات السياسية بصفة خاصة يعتبر أمرا مهما لتكريس التمتع بها، سواء من قبل الموظفين

العموميين أو غيرهم، إلا أن التحدي الأكبر هو كيفية ضمان احترام هذه الحقوق والحريات على أرض الواقع من طرف السلطات التي تتولى عمليات تنظيمها قصد ضبطها بشكل يسمح بممارستها بشكل مشروع، وهذا أيا كان هذا طبيعة التنظيم (الضبط) تشريعي أو إداري.

والضمان الذي أثبت جدوى وفعالية في التطبيق هو إقرار آليات رقابية تسمح لذوي الشأن تفعيلها أمام الجهات المختصة لحماية ما يتمتعون به من حقوق وحريات. ومن بين تلك الآليات الرقابية التي يمكن للموظف العمومي أن يعتمد عليها في التشريع الجزائي لحماية ما يتمتع به من حقوق وحريات سياسية ضد الاعتداءات والانتهاكات التي قد تطالها، نجد هناك (أولا) آلية الدفع بعدم الدستورية التي تم استحداثها مؤخرا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي بإمكان الموظفين العموميين في الجزائر توظيفها مستقبلا (ابتداء من سنة 2019) لحماية حقوقهم وحرياتهم السياسية (وغيرها) ضد الانتهاكات التشريعية التي قد تطالها، كما ونجد (ثانيا) آلية الدعوى الإدارية التي يمكن رفعها أمام جهات القضاء الإداري للطعن في مشروعية أعمال الإدارة العمومية التي يرى الموظف العمومي بأنها تشكل اعتداء على حقوقه وحرياته السياسية.

أولا - آلية الدفع بعدم الدستورية:

من بين المواد الجديدة والمهمة التي أتى بها في الجزائر التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد بلا شك المادة 188 التي حملت معها تطورا بارزا وتحولا مهما نحو السماح للمجلس الدستوري الجزائري بأن يصبح وبشكل فعلي حاميا للحقوق والحريات المضمنة دستوريا

وحارسا لها من أي اعتداء تشريعي قد يطالها، وذلك من خلال تمكين ذوي الشأن أنفسهم من إخطاره بشكل غير مباشر بواسطة إما المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وهذا بعد تأكدهما من جدية الشبهات حول وجود انتهاكات تشريعية واقعة على الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، والتي يكون قد تمت إثارتها من قبل الخصوم أثناء نظر قضاياهم أمام الجهات القضائية المختلفة، بحيث تنص المادة 188 على أنه: "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي".

من خلال هذه المادة يتضح وأن المؤسس الدستوري الجزائري قد قرر صراحة استبعاد وعدم قبول إلا الدفع التي تتضمن ادعاء بأن الأحكام التشريعية المطعون فيها تنتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، أي بمعنى هو لا يقبل أن تحال على المجلس الدستوري إلا الدفع التي تنصب مبدئيا على رقابة دستورية الناحية الموضوعية للأحكام التشريعية، دون الناحية الشكلية¹³، ما مؤداه أن الأشخاص لا يحق لهم الدفع بعدم دستورية الأحكام التشريعية على أساس أنه لم يحترم في سنّها وإصدارها القواعد الشكلية التي أوجب الدستور اتباعها.

وللإشارة، فإن استخدام المؤسس الدستوري الجزائري لعبارة "التي يضمنها الدستور" بدل "التي ينص عليها الدستور" قد يطرح مسألة: الحق في التمسك بإثارة الدفع بعدم الدستورية إذا كان الحق أو الحرية

مكفولة من خلال نص يوجد خارج وثيقة الدستور ؟، كأن يكون قد تضمنته معاهدة دولية أو قانون عضوي، خاصة إذا ما علمنا وأن هذا الأخير يعتبر من القوانين المكملة للدستور.¹⁴

إذا كان لا يمكن بهذا الشأن استباق ما قد يسفر عنه التطبيق من مواقف للمجلس الدستوري الجزائري بخصوص هذا المسألة، إلا أنه مع ذلك توجد للمجلس عديد الاجتهادات¹⁵ التي عبر من خلالها ضمنا عن إراداته في توسيع مرجعيته الدستورية، وهذا حتى يكفل - حسب تعبير أحد رؤسائه البارزين¹⁶ - ضمانا أوسع للحقوق والحريات. وهو ما يشكل في الواقع توجهها من المجلس الدستوري الجزائري نحو الاقتداء بنظيره الفرنسي الذي كان له السبق في تبني ما يعرف في فرنسا بالكتلة الدستورية¹⁷ (Le bloc de constitutionnalité)، والتي بعث بها المجلس الدستوري الفرنسي¹⁸ إلى الوجود من خلال انفتاحه على نصوص واردة خارج وثيقة الدستور الفرنسي لسنة 1958، كإعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 وديباجة دستور 1946، ثم اجتهد في توسعة مضمون هذه الكتلة، فابتدع ما يسمى "بالمبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية" التي له بصدها كامل السلطة التقديرية في استخلاصها وتحديد مضمونها وفق ما يراه ملائما لحماية الحقوق والحريات وصيانتها، ليتوصل حديثا من خلال اجتهاداته إلى مجموعة من المبادئ والقواعد التي أضفى عليها نفس قيمة الدستور، لذا فهي تعرف حاليا بـ "المبادئ ذات القيمة الدستورية"، بل إن المجلس الدستوري الفرنسي قد ذهب أبعد من ذلك، بإقراره وحمايته لمجموعة من التوجهات والخيارات السياسية والاجتماعية باعتباره لها "أهدافا ذات قيمة دستورية".¹⁹

والذي يهتم، بالنسبة للوضع في الجزائر، هو أن نطاق الحماية الدستورية التي سيوفرها المجلس الدستوري الجزائري للحقوق والحريات، بموجب آلية الدفع بعدم الدستورية، سيتحدد - ضيقا أو اتساعا - على حسب الموقف الذي سيتخذه المجلس ويتبناه بخصوص ما يجب أن يفسر به مصطلح الدستور الوارد بالمادة 188، هل يفسره وفقا للنظرة الشكلية التي تحصره في القواعد والأحكام الواردة في الوثيقة الرسمية السارية النفاذ²⁰، أم يأخذ بالنظرة الموضوعية التي تأبى تقييد الدستور فيما تضمنته الوثيقة الرسمية، وترى بأنه ينبغي أن يشمل كل القواعد والمبادئ ذات الطبيعة الدستورية، سواء تضمنتها الوثيقة الرسمية أم لا.²¹

ثانيا - آلية الدعوى الإدارية:

لطالما أكد المؤسس الدستوري الجزائري على أن القضاء هو من يضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم وحرياتهم الأساسية²²، وبأنه في متناول الجميع²³، أي بمن فيهم الموظفين العموميين. وتظهر مدى أهمية هذه الحماية القضائية أكثر في مواجهة الإدارة العمومية التي تتمتع في سبيل تمكنها من أداء مهامها بما يعرف بامتيازات السلطة العامة، أي هي في علاقتها مع المتعاملين معها لا تكون في مركز متساو معهم، بل يمكنها أن تؤثر في مراكزهم القانونية، لا سيما من خلال ما تتمتع به من سلطة في إصدار القرارات التي تملك تنفيذها بشكل مباشر وجبري، أي دون الحاجة للجوء للقضاء من أجل إمرارها بالصيغة التنفيذية كالأشخاص العاديين.

ولأجل تكريس هذه الحماية القضائية للحقوق والحريات التي يتمتع بها الموظفون العموميون وغيرهم ضد القرارات الإدارية غير المشروعة أو التي تتضمن تعسفا في حقهم، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بالنصوص العامة، بل أقر نصا خاصا لذلك، وهو المادة 161 التي جاء فيها بأنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

والمقصود بالقضاء في هذه المادة هو القضاء الإداري الذي يتجسد حاليا في كل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الذين يختصان بنظر الدعاوى الإدارية والفصل فيها وفقا للتنظيم الإجرائي الذي حدده المشرع الجزائري بموجب الكتاب الرابع من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.²⁴

وكما هو معلوم، فإن الدعاوى الإدارية تنقسم إلى صنفين، هما: دعاوى قضاء المشروعية، ودعاوى قضاء الحقوق. ويقصد بدعاوى قضاء المشروعية تلك المجموعة من الدعاوى القضائية الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء الإداري المختصة، وتؤسس وتقام هذه الدعاوى على أساس مراكز قانونية عامة، وتستهدف، بالإضافة إلى حماية المصلحة الخاصة لرافعيها، تحقيق المصلحة العامة بواسطة حماية مشروعية الأعمال الإدارية، والنظام القانوني في الدولة؛ فدعاوى قضاء المشروعية تستهدف حماية مفهوم دولة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة.²⁵

أما دعاوى قضاء الحقوق فهي مجموع دعاوى القضاء الكامل التي ترفع من ذوي الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة على

أسس وأسانيد قانونية ذاتية وشخصية، للمطالبة بالاعتراف بوجود حق مكتسب في مواجهة السلطات الإدارية، أو للمطالبة بالحماية القضائية لحقوق مكتسبة عن طريق الحكم بتعويض الأضرار التي أصابتها²⁶ جراء عمل قامت به الإدارة.

وإذا كانت حماية الحقوق والحريات عن طريق دعاوى قضاء المشروعية تتم أساسا بموجب دعوى الإلغاء²⁷، وهذا بوضع القاضي الإداري حدا لآثار القرارات الإدارية التي يتبين له بأنها مخالفة لمبدأ المشروعية الذي كان يفترض فيها أن تحترمه وتصدر طبقا له، فإن دعاوى قضاء الحقوق تساهم في حماية ما يتمتع به الموظفون العموميون وغيرهم من حقوق وحريات عن طريق أساسا دعوى التعويض، التي من خلالها يتدخل القضاء الإداري لإلزام الإدارة بجبر الأضرار التي تتسبب فيها بأعمالها لأصحاب تلك الحقوق والحريات.

وبهذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد حاول أن يضمن أكبر حماية ممكنة للحقوق والحريات، ولذلك فقد خول لقاضي الاستعجال الإداري وهو بصدد نظره وفصله في دعوى وقف تنفيذ قرار إداري - مرفوعة بشأنه في ذات الوقت دعوى أمام قاضي الموضوع للمطالبة بإلغائه إما كلياً أو جزئياً - بأن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، وهذا متى كانت تلك الانتهاكات تشكل مساساً خطيراً وغير مشروع بتلك الحريات. ولمنع إلحاق الضرر بهذه الحقوق والحريات في أقصر مدة ممكنة، فإن

المشرع الجزائري قد أوجب في هذه الحالة على قاضي الاستعجال الإداري بأن يفصل في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب.²⁸

الخاتمة:

إذا كانت الدولة تسعى لأن تكون دولة قوية ولها مكانتها في المجتمع الدولي، فإن ذلك لا يمكن أن يتحقق من دون أن تكون مؤسسات نظامها السياسي قوية وذات كفاءة تمكنها من الاضطلاع بأداء مختلف مهامها بأكثر فعالية. ولما كانت هذه المؤسسات بدورها لا يمكن أن تكون قوية من دون إطار بشري يتمتع بالتأهيل والتكوين رفيعي المستوى، فقد كان لزاما إيلاء أهمية قصوى لعمليات اختيار أجدر الأشخاص ليكونوا أعضاء في تلك المؤسسات.

وفي خضم ذلك، فالموظف العمومي له دور مهم ينبغي أن تتاح له الفرصة ليلعبه، وهذا من خلال جملة الضمانات التي أقرها المشرع الجزائري، والتي تعتبر إلى حد ما كافية لجعل كل موظف عمومي يقدم على ممارسة ما خول له من حقوق وحريات سياسية من دون أن يخشى على حياته المهنية أن تتأثر من وراء هذه الممارسة.

وهي الحماية التي ما فتئ المؤسس الدستوري الجزائري يؤكد عليها، ويصر على المسؤولين في المؤسسات توخيها ومراعاتها لأجل ضمان المشاركة القوية للموظفين (والمواطنين ككل) في الحياة السياسية، وهو ما تبينه المادة 34 من دستور 1996 الساري النفاذ بنصها على أنه: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين

والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

الهوامش:

¹- Pactet Pierre, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Les éditions Masson, Paris, 1989, p. 86.

²- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، دار الألفية، قسنطينة، 2011، ص. 07.

³- راجع أكثر: عبد الفتاح ماضي، "متى تكون الانتخابات ديمقراطية"، المجلة العربية للعلوم السياسية، الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 16، 2007، ص. 06.

⁴- نقلا عن: خلفه نادية، آليات حماية الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية: دراسة بعض الحقوق السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010، ص. 141.

⁵- ماجد الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية، ط. 2، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1983، ص. 01.

⁶- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016، ص. 09.

⁷- أنظر: المادة 02 من القانون العضوي رقم 16-10 الوارد ذكره أعلاه.

⁸- مالك بن بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، ص. 52.

⁹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، المؤرخة في 15 يوليو 2006، ص. 03.

- ¹⁰ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 1990، ص. 180.
- ¹¹ - أنظر: الفقرة الأولى من المادة 40 منه.
- ¹² - لأكثر تفاصيل، راجع: بن يحي بشير، حرية تكوين الأحزاب السياسية في النظام الدستوري الجزائري ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015، ص. 47 وما بعدها.
- ¹³ - عبد الحفيظ الشبمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص. 582.
- ¹⁴ - راجع أكثر: - جبار عبد المجيد، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 02، 2000، ص. 47.
- عمرو أحمد حسبو، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص. 13.
- ¹⁵ - أنظر على سبيل المثال: القرار المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، الرأي رقم 10 المؤرخ في 13 ماي 2000 والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الرقم 01 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، الرأي رقم 04/02 المؤرخ في 22 أوت 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، والرأي رقم 07/02 المؤرخ في 23 جويلية 2007 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور... الخ.
- ¹⁶ - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص. 121.
- ¹⁷ - المرجع نفسه، ص. 118.

- 18- الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 01، 2013، ص. 15.
- 19- Philippe Ardant, Bertrand Mathieu, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, 23^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2011, p. 126.
- 20- عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص. 292.
- 21- محمد رضا بن حماد، **المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية**، ط. 2، مركز النشر الجامعي، تونس، 2010، ص. 188.
- 22- أنظر المواد: 164 من دستور 1976، 130 من دستور 1989، و 157 من دستور 1996 بعد تعديل 2016.
- 23- أنظر المواد: 165 من دستور 1976، 131 من دستور 1989، و 158 من دستور 1996 بعد تعديل 2016.
- 24- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم **09/08** المؤرخ في **25 فبراير 2008** والمتضمن **قانون الإجراءات المدنية والإدارية**، الجريدة الرسمية، عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، ص. 03.
- 25- عمار عوابدي، **قضاء التفسير في القانون الإداري**، ط. 5، دار هومة، الجزائر، 2006، ص. 103.
- 26- المرجع نفسه، ص. 103 - 104.
- 27- راجع أكثر بشأنها: عمار بوضياف، **دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية**، دار جسر، الجزائر، 2009، ص. 45 وما بعدها.
- 28- أنظر: المادتين 919 و 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الوارد ذكره أعلاه.

المرأة والممارسة السياسية: بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي

سهام بن علال (م) بن رحو
أستاذة محاضرة قسم "ب"
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان

ملخص:

تباينت الأولويات منذ سنة 2009 عما كانت عليه سنة 1975 - إثر انعقاد أول مؤتمر دولي للأمم المتحدة حول النساء في المكسيك -، وحصل تباعد بين الحركات من أجل العدالة والمساواة بين الجنسين والحركات من أجل العدالة الاجتماعية. وقد لاحظ البعض، أن خيار الخضوع لشروط تحسين أوضاع النوع الاجتماعي/الجندر كوضع آليات هدفها تمكين النساء وزيادة مشاركتهن في الحياة السياسية لدى الأنظمة غير الديمقراطية، هو الخيار الأكثر نجاعة، وقد ترجمت قناعة المجتمع الدولي بتمكين المرأة في نص المادة الثالثة عشر من الوثيقة الختامية لمؤتمر بيجين 1995 القاضي بأن "تمكين المرأة ومشاركتها الكاملة على قدم المساواة في جميع جوانب حياة المجتمع بما في ذلك المشاركة في عملية صنع القرار وبلوغ مواقع السلطة، أمور سياسية لتحقيق المساواة والتنمية والسلام". وقد سبق الطرح الغربي لمشاركة وتمكين المرأة في الحياة السياسية، النموذج الوسطي الإسلامي الذي يعبر عن روح التحرير الإسلامي للمرأة والمساواة بين الرجال والنساء

من نصوص ومنطق وفقه القرآن الكريم، فالله عزّ وجلّ جلاله سوّى بينهم عندما خلقهم جميعاً من نفس واحدة، وساوى بينهم جميعاً في أعمار الأرض حين استخلفهم فيها، وكذا في الكرامة عندما كرّم بني آدم في الأهلية والتكاليف والحساب والجزاء مع الحفاظ على فطرة التمايز بين الأنوثة والذكورة لتكون المساواة هي مساواة تكامل شقين متمايزين لا مساواة النّدين المتماثلين والمتنافرين.

الكلمات المفتاحية: المشاركة السياسية؛ المرأة؛ المساواة؛ التمكين؛ القانون الوضعي؛ الشريعة الإسلامية.

Women and Political Practice: Between Islamic Law and Positive Law

Abstract:

Priorities have been differentiate since 2009 than in 1975, following the first United Nations International Conference on Women in Mexico, There has been a divergence between movements for gender justice and equality and movements for social justice. Some have noted that the option to undergo conditions for improving gender status, such as setting up mechanisms to empower women and increase their participation in the political life of undemocratic regimes is the most effective option, the international community's conviction of the empowerment of women has been translated into the 13th text of the 1995 Beijing Final Document, which states that "women's empowerment and full participation on an equal basis in all aspects of society's life, Including participation in decision-making and access to positions of authority, are apolitical items for achieving equality, development and peace ". The Western proposal for women's participation and empowerment in political life has already been raised, the Islamic model, which expresses the spirit of Islamic liberation of women and equality between men and women of the texts and

logic and jurisprudence of the Holy Quran ,God Almighty only among them when he created them all from the same one. All of them were included in the reconstruction of the land when they were hired, As well as in dignity when he honored the sons of Adam in the eligibility and costs and calculation and the penalty while maintaining the instinct of the distinction between femininity and masculinity to be equal is the equality of the integration

Keywords: Political Participation; Women; Equality; Empowerment; Positive Law; Islamic law.

مقدمة:

لم تكن للمرأة مكانة تذكر قبل الإسلام، بل كانت كما مهملاً، لا ينظر إليها إلا لتدبير عملي منزلي أو لدوام النسل البشري، بل كانت عند بعض الطوائف والديانات في مرتبة الخادم، وسلعة تباع وتشترى عند أخرى، وكان الرومان قبل الإسلام يعتبرون المرأة متاعاً يملكه الرجل، وسلعة له الحق في التصرف فيها كما يريد ويملك أمرها في كل شيء حتى الحق في الحياة. كما كانت بعض القبائل العرب تعتبر ميلاد البنت خزي وعار فكانت تتعرض للوَأد في الجاهلية، وكان ولي أمرها يأخذ مهرها ولا يعطيها منه شيئاً.

وما إن جاء الإسلام بتعاليمه العادلة والسمحة، فأعطى المرأة حقها في الحياة وحقها في الميراث والمهر والنفقة، وحرّم وأدها أو قتلها وإمتهان كرامتها، وجاء بكل ما ينظم شؤون حياتها من عبادات وشؤون أسرية واجتماعية، وقد تناول العلماء هذه الأحكام بالبحث غير أن الجانب الآخر من قضية المرأة المتعلق بما يناط بها من مسؤوليات في الحياة العامة أي قضية الولاية العامة ومشاركة المرأة في العمل

السياسي يحتاج إلى المزيد من التفسير والتوضيح خاصة في العصر الحالي الذي ارتفع فيه صوت دعاة المساواة والتحرر وإلى تولي المرأة الولاية العامة مثل الرجل كون ذلك من احترامها وإكرامها، والإشكال المطروح هنا هو فيما تكمن محددات مشاركة المرأة في العمل السياسي؟ وما الفرق بين الطرحين الغربي والإسلامي تجاه ممارستها السياسية؟

إجابة على الإشكالية المطروحة ، يمكن القول أن المحددات العامة لممارسة المرأة للعمل السياسي تتبلور في نقطتين أساسيتين هما الأهلية وطبيعة الحقوق السياسية للمرأة.

وستتم هيكلة المقالة كالآتي:

- 1- الممارسة السياسية للمرأة وفق الشريعة الإسلامية
- 2- طبيعة الحقوق السياسية للمرأة في القانون الوضعي.

1- الممارسة السياسية للمرأة وفق الشريعة الإسلامية:

مما لا شك فيه أن الإسلام وضع المرأة في مكانها الطبيعي من حيث الإنسانية والتقدير والمنزلة وعدم اختلافها مع الرجل إطلاقاً، كما أن ما منحه إياها من حقوق لم يكن نتيجة مؤثرات خارجية أو ثورات اجتماعية واقتصادية أو أزمات سياسية وصراعات مسلحة أو أعمال جديدة مارسها المرأة، بل إنما كان تدبيراً إلهياً يتمثل فيه علم الخالق بمخلوقاته ورعايته لهم.

وبالتالي، يتطلّب التعرف على الرؤية الإسلامية لحقوق المرأة السياسية الانطلاق من المصدرين الأساسيين وهما القرآن الكريم والسنة

الصحيحة¹، إذ يعرف عبد الحميد الأنصاري الحقوق السياسية على أنها "تلك الحقوق التي يشترك الأفراد بمقتضاها في شؤون الحكم والإدارة، كحق الانتخاب وحق الاشتراك في استفتاء شعبي، وحق الترشيح لعضوية الهيئات النيابية، أو لرئاسة الدولة"²، فلم تعرف الشريعة الإسلامية مسمى الحق في التصويت ولكن كانت تنص على ما يسمى بالحق في البيعة للرسول صلى الله عليه وسلم ، للخليفة أو لأمير المؤمنين، والحق في المشورة وإبداء الرأي³ لقوله عز وجل: ﴿وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ...﴾⁴. وهو ما يتطابق حاليا مع ما يسمى بالحق في التصويت والحق في الترشيح والترشح للمجالس المنتخبة.

وقد أتاح الإسلام للمرأة ممارسة الحق السياسي، فبيعة النساء للرسول صلى الله عليه وسلم بعد فتح مكة في السنة الثامنة هجري الموافق لستمائة وثلاثين ميلادي تعد وثيقة الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام، وشاهد على دورها في المجتمع في العهد النبوي وممارستها العملية لهذا الحق، مستمدة مقوماتها التشريعية من القرآن الكريم، وذلك لقوله عز وجل: ﴿يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءَكَ الْمُؤْمِنَاتُ يُبَايِعْنَكَ عَلَىٰ أَنْ لَا يُشْرِكْنَ بِاللَّهِ شَيْئًا وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَادَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبُهْتَانٍ يَفْتَرِينَهُ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا يَعْصِيَنَّكَ فِي مَعْرُوفٍ فَبَايِعْنَهُنَّ وَاسْتَغْفِرْ لَهُنَّ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ﴾⁵. حيث سجلت "بيعة النساء" حسب ما رواه ابن جرير الطبري وما دار فيها من حوار صريح بين الرسول (ص) وبين النساء دستورا عقديا وسياسيا على مستوى رفيع من الممارسة الفعلية لحق المرأة السياسي، وقد تضمنت ارتباطا وثيقا بين الانتقال من سلطة دولة الشرك والوثنية إلى سلطة دار الإسلام. وما تم في "بيعة النساء" تم أيضا في "بيعة العقبة الأولى"

قبل هجرة الرسول الكريم إلى يثرب مع أهل الأوس والخزرج، فقد روى عبادة بن الصامت أنه قال: كنت ممن حضر العقبة الأولى، وكنا إثني عشر رجلاً لبيابينا رسول الله (ص)، أنه عليه أفضل الصلاة والسلام "بايعنا على أن لا نشرك بالله شيئاً ولا نسرق ولا نزنى ولا نقتل أولادنا، ولا نأتي ببهتان نفتريه بين أيدينا وأرجلنا، ولا نعصيه في المعروف"، وقد اشتهرت بيعة العقبة الأولى أيضاً باسم "بيعة النساء" دلالة على المساواة بين المرأة والرجل في إقامة دولة الإسلام.⁶ ولم يقف نشاط المرأة السياسي عند هذه البيعة بل امتد إلى "بيعة العقبة الثانية" التي أذنت بهجرة الرسول (ص) من مكة إلى المدينة، أين اشتملت قسماً خاصاً بنصرة النبي (ص) إلى جانب توثيق وتطبيق مبادئ الإسلام. إضافة إلى أن المرأة شاركت بالفعل في ميدان الجهاد لتبث مبادئ الدعوة وهنا يمكن الإشارة إلى موقف أم المؤمنين أم سلمة في غزوة الحديبية، وقد قرّر الله عزّ وجلّ جلاله هذا الحق للمرأة في ميدان الدعوة في قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا جَاءَكُمْ الْمُؤْمِنَاتُ مُهَاجِرَاتٍ فَاْمْتَحِنُوهُنَّ اللَّهُ أَعْلَمُ بِإِيمَانِهِنَّ فَإِنْ عَلِمْتُمُوهُنَّ مُؤْمِنَاتٍ فَلَا تَرْجِعُوهُنَّ إِلَى الْكُفَّارِ لَا هُنَّ حِلٌّ لَهُمْ وَلَا هُمْ يَحِلُّونَ لَهُنَّ وَآتُوهُنَّ مَا أَنْفَقُوا وَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ أَنْ تَنْكِحُوهُنَّ إِذَا آتَيْتُمُوهُنَّ أَجُورَهُنَّ وَلَا تُمْسِكُوا بِعِصَمِ الْكَوَافِرِ وَسَلُّوا مَا أَنْفَقْتُمْ وَلَيْسَ لَكُمْ أَنْفَقُوا ذَلِكَمُ حُكْمُ اللَّهِ يَحْكُمُ بَيْنَكُمْ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾.⁷

كما أن المنهج الإسلامي يبيّن بجلاء أن ما يكلف به الرجل تكلف به المرأة في ميدان المسؤوليات السياسية ولا فرق بينهما في الجزاء لقوله عزّ وجلّ جلاله: ﴿فَاسْتَجَابَ لَهُمْ رَبُّهُمْ أَنِّي لَا أُضِيعُ عَمَلَ عَامِلٍ مِّنْكُمْ مِّنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ بَعْضُكُم مِّنْ بَعْضٍ ۖ فَالَّذِينَ هَاجَرُوا وَأُخْرِجُوا

مِنْ دِيَارِهِمْ وَأَوْذُوا فِي سَبِيلِي وَقَاتَلُوا وَقَتُلُوا لَأُكَفِّرَنَّ عَنْهُمْ سَيِّئَاتِهِمْ
وَلَأُدْخِلَنَّهُمْ جَنَّاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ثَوَابًا مِّنْ عِنْدِ اللَّهِ ۖ وَاللَّهُ
عِنْدَهُ حُسْنُ الثَّوَابِ ۝⁸ ولا فرق بينهما في تحمل الأذى في سبيل القيام
بالدعوة لقوله عز وجل: ﴿إِنَّ الَّذِينَ فَتَنُوا الْمُؤْمِنِينَ وَالْمُؤْمِنَاتِ ثُمَّ لَمْ
يَتُوبُوا فَلَهُمْ عَذَابُ جَهَنَّمَ وَلَهُمْ عَذَابُ الْحَرِيقِ ۝⁹

ومن الأعمال السياسية الهامة التي مارستها المرأة في العهد
الإسلامي، يجدر الإشارة إلى ما قامت به "أم هانئ" عندما أجارت
أحد المشركين وأخبرت الرسول (ص) فأقرها على عملها، وقال
"أجرنا من أجرت يا أم هانئ"، وقد أضفى هذا التأييد عليه صفة
السيادة الملزمة وهو ما يعرف حاليا بحق اللجوء السياسي. وقد تم ذكر
ذلك في "الصحيفة" التي تعتبر دستور جماعة المؤمنين في المدينة.¹⁰

مما سبق استعراضه عن بيعتي العقبة الأولى والثانية ومشاركة
المرأة فيهما، ثم هجرتها إلى الحبشة ومنح أم هانئ الأمان لكافر،
وفاعليتها في الحوار والمشورة في تأسيس الدولة الإسلامية، يجب
الوقوف عند تباين الآراء حول عمل المرأة في مجال السياسة، وهل
يصلح القياس على ما جاء في تاريخ المرأة في العهد الأول على ما
يجب أن تمارسه المرأة المسلمة في العصر الحالي؟.

إن تطوّر المجتمعات الإسلامية، وارتفاع عدد الرجال والنساء إلى
درجة التناصف، حتمّ عليها الاعتماد عليهما على حدّ السواء، ممّا
فرض على العلماء المسلمين وفقهائهم أن يبحثوا قضية مشاركة المرأة
في الحياة السياسية وأهمّ مظاهر ذلك حقّها في الانتخاب والترشح

لعضوية المجالس التمثيلية. ويصنّف جمهور العلماء إلى ثلاثة فرق لكل منها موقف تجاه الحقوق السياسية للمرأة:

أ- الفريق الأول: يشمل جمهور العلماء القدامى وبعض المعاصرين، حاصله عدم منح المرأة هذه الحقوق مطلقاً.

ب- الفريق الثاني: هو لمعظم علماء الشريعة المعاصرين، وهم يرون أن الإسلام لم يحرم المرأة حقوقها السياسية، باستثناء رئاسة الدولة، لكنهم يرون أن المجتمع لم يتهيأ بعد لمزاولة تلك الحقوق مزاولة فعلية. ومنهم مصطفى السباعي الذي أعلن صراحة "أن اشتغال المرأة بالسياسة يقف الإسلام منه موقف النفور الشديد، إن لم أقل موقف تحريم، لا لعدم الأهلية، بل للأضرار الاجتماعية التي تنشأ عنه، وللمخالفات الصريحة لأداب الإسلام".¹¹

ج- الفريق الثالث: يشمل بعض العلماء المعاصرين، وهم يرون أن الإسلام لا يحرم المرأة من الحقوق السياسية مطلقاً، وأن المسألة "اجتماعية سياسية" ولذلك يجب ترك حلّ هذه المسائل تبعاً للظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.¹² ويوضح عبد الحميد متولي هذا الرأي بقوله: "إنّه يعدّ وضعاً خاطئاً أن نحاول حلّ هذه المشكلة على أساس أنها مشكلة دينية، أو أنها مشكلة قانونية، وكذلك يعدّ وضعاً خاطئاً .. أن نحاول حلّها على ضوء نزعة التقليد للغرب، أو على هدى الفكرة القائلة: بأن الأخذ بمبدأ منح المرأة حقّ الانتخاب مثلاً، هو دليل على الأخذ بسنّة التقدم. وكذلك يعدّ وضعاً خاطئاً للمسألة ... أن تحلّ بناء على ما اقتضى به طبيعة الأنوثة لدى المرأة، ووظيفتها

الأساسية، وهى الأمومة، لأننا حين ننظر إليها من هذه الزاوية فإننا ندخل بها في ميدان علم النفس".¹³

ينبغي التأكيد على أن رفض الفريق الأول من العلماء لمزاولة المرأة الحقوق السياسية والولايات العامة، ليس وليد المطالب النسوية في الدول الإسلامية، بل تناولته كتب الفقه منذ القدم ومنها كتاب الأحكام السلطانية والولايات الدينية الذي ألفه أبو حسن علي بن محمد الماوردي.

يجدر أيضا بنا في هذا المقام بيان مفهوم الأهلية وأنواعها والجدل الدائر حولها مما سيكون مفيداً كمعارف لها علاقة وطيدة بقضية المشاركة السياسية للمرأة، وحول هذا الموضوع كتبت "هبة عزت رؤوف" تحليلاً وضحت فيه أهلية المرأة للعمل السياسي، فقد عرّفتها بقولها: "الأهلية هي الصلاحية، فشرط صحة التكليف بالواجبات الشرعية التي يندرج تحتها العمل السياسي هو كون المكلف أهلاً لما يكلف به"¹⁴، وأوردت تعريفاً للأصوليين حول الأهلية مفاده "أنّها صلاحية الإنسان لوجوب الحقوق المشروعة له أو عليه، ولصدور الأفعال منه على وجه يعتدّ به شرعاً"¹⁵، وقسموها إلى أهلية وجوب وأهلية أداء.¹⁶

إن الدراسة هنا تستخدم مفهوم الأهلية في سياق العمل السياسي، بمعنى البحث فيما يمكن تسميته "الأهلية السياسية"، أي أهلية المرأة لممارسة الأنشطة السياسية في المجتمع الإسلامي. فإذا كان الفقهاء قد أقرّوا بأهلية المرأة أهلية "كاملة" في الولاية الذاتية والمتعدية على الأموال، والولاية المتعدية على الغير كالحضانة والوصاية؛ أي الأمور المدنية مع خلاف بينهم في بعض الجزئيات فإن معظمهم قد تحفظ على

أهليتها لممارسة العمل السياسي بمستوياته المختلفة، وكأنهم يرونها في هذه الحال ناقصة الأهلية. وقد استند هذا الرأي إلى حديث رسول الله "يا معشر النساء، تصدقن فإنني رأيتكن أكثر أهل النار، فقلن: و بـم يا رسول الله؟ قال تكثرن اللعن وتكفرن العشير، ما رأيت من ناقصات عقل ودين أذهب للب الرجل الحازم من إحداكن، قلن: وما نقصان ديننا وعقلنا يا رسول الله؟ قال: أليس شهادة المرأة مثل نصف شهادة الرجل؟ قلن: بلى. قال فذلك من نقصان عقلها. أليس إذا حاضت لم تصل ولم تصم؟ قلن: بلى، قال: فذلك من نقصان دينها"¹⁷، فتحدث البعض عما طبع عليه النساء من نقص في أخلاقهن وميلهن إلى إتباع الهوى، في مقابل التفوق الطبيعي في استعداد الرجال ونهوضهم بأعباء المجتمع، واعتبروا النقص صفة قرينة بأنوثة المرأة، وهو الأمر الذي أدى في نظرهم إلى تخفيف الشرع بعدم تكليفهن بكثير مما يجب على الرجال كالجماعة والجهاد والجزية"¹⁸.

إن مفهوم النقص¹⁹ في الحديث الشريف ليس نقصاً فطرياً لازماً، بل هو مرتبط ببعض الواجبات ذات الصلة بـ"الأهلية العامة" و"الأهلية الخاصة"، ولا يتعارض مع وجود نساء وهبهن الله قدرات عالية في مجالات ينقص فيها مستوى عامة النساء بل وعامة الرجال، بل قد يكنّ أفضل فيها من الرجال، لأن الأمر منوط بالأهلية ذات العناصر الكسبية والأهلية الخاصة.²⁰

ثم أن النص القرآني لم يطعن في شهادة المرأة بل أكد على قبول شهادة المرأة الواحدة وجعل الثانية للاحتياط لقوله عزّ وجلّ: ﴿أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُنَّ، فَتُذَكِّرَ إِحْدَاهُنِ الْأُخْرَى﴾.²¹، إذاً المرأة الثانية هي

للتذكير فقط أي زيادة في الاحتياط وليس إلغاء الأصل الذي هو شهادة الأولى ، أما بقية الشهادات فتتفاوت؛ منها الشهادات الكفائية التي يشترط فيها العدالة، فوجود المرأة المستوفية لشروطها فيها كشهادة الرجل، كالشهادة على الوصية، كما قد تكون شهادات عينية لازمة كالشهادة في الحدود، وهنا يلزم المرأة الشهادة ويفترض فيها الأهلية العامة لفجأة حدوثها، لذا كان استخدام لفظ "منكم" عاما في القرآن. وقد أدى غياب هذه التفرقة إلى اختلاف العلماء في أمر شهادة المرأة اختلافاً واضحاً.

ويلاحظ أنه برغم اختلاف العلماء بشأن الشهادة فإنهم قد أجمعوا على قبول رواية المرأة، وقد استدركت السيدة عائشة على الصحابة فحفظت عن رسول الله ما نسيه بعضهم كما شهد مجال رواية الحديث العديد من المحدثات؛ سواء كن صاحبات أم تابعيات²² فمن الصحابيات نجد أمامة بنت أبي العاص، تميمية بنت وهب، خالدة بنت الحارث، الخنساء، ربيعة الأسلمية... وغيرهن، أما التابعيات والراويات نجد: أسماء بنت عبد الرحمان، زينب بنت أبي سلمى، عائشة بنت سعد بن أبي وقاص، صفية بنت أبي عبيد... وغيرهن.²³ مما يثير تساؤلاً: كيف تقبل رواية المرأة للحديث إذا كانت مجبولة على النقص فتضيع الشريعة، ولا تقبل شهادتها في الحوادث العارضة؟ ويعد قبول الرسول -صلى الله عليه وسلم- لإجارة (أمان) المرأة أحد الأدلة على الأهلية السياسية؛ إذ أجارت المرأة على عهده الكافر في دار الإسلام، ولو كانت المرأة ناقصة الأهلية لما وثق في تقديرها، ولما أجيّزت تصرفات لها متعلقة بمصلحة الأمة، وقد أجاز الجمهور أمان المرأة

مستدلين بتكرار حوادث الإجارة التي أجازها رسول الله - صلى الله عليه وسلم - أكثر من مرة فهو لم يردّ أمان امرأة أبدا.²⁴

إذن فعند الحديث عن الأهلية السياسية للمرأة يجب أن يتم عبر مجموعة من التفصيلات المهمة، ومنها؛ ذكر أنواع الأهلية وفئات النساء والتفريق بين النقص الفطري المستمر في العقل والذي يمكن أن يصيب الرجال أيضا والنقص النوعي العارض، ثم ما هي طبيعة التكاليف الشرعية التي يتم الحديث عنها وما هي أنواع التكاليف السياسية مع تفصيلها وعدم تعميم نوع واحد على البقية، لأن التفصيل في المسائل المتعلقة بالأهلية يؤدي إلى الوضوح والجلء، لذا وجب توضيح وتحديد من المرأة المكلفة وما خصائصها وما هو مجال ونوع التكاليف وما خصائصه وما ينفع له ، وما هي اشتراطات الأداء التي يفترض أن ترد بناء على الخصائص الكفائية المطلوبة للأداء وليس على أساس تعميم التمييز بين الجنسين دون التخصيص والتفصيل²⁵، غير أن المقام هنا لايسعنا للتفصيل في ذلك.

والخلاصة أن اعتماد مثل هذه المنهجية في الطرح حول أهلية المرأة، لا شك سيفضي إلى تخصيص الحكم على حالات وأنواع مشاركة المرأة في السياسة، وسينأى عن تعميم الأحكام بظاهر النصوص، وسيدفع هذا نحو الأخذ بمقتضيات النصّ المتعلقة بأسبابه وظروفه ومبرراته ودلائله العميقة ومن ثمة فإنّ الولايات العامة تستلزم أهلية خاصة، وأنّ من النساء من يملكن تلك الأهلية ويصلحن لتحمل مسؤولية هذا الواجب الكفائي، ولا حجة للرأي الذي يعارض ذلك، وإن كنا نظن واقعياً أنّ عدد النساء اللاتي يمكنهن في الواقع

العملي الجمع بين أعباء الولاية ومسؤوليات الأسرة قليل، مع ملاحظة أن قلته المحتملة في المجتمع الإسلامي لا تمثل بحال مؤشراً على ضعف مشاركة المرأة الاجتماعية والسياسية²⁶؛ إذ أن مجالات فاعليتها في الرؤية الإسلامية متنوعة ومتعددة، ولا تقل أهمية وتأثيراً؛ خاصة في ظل المفهوم الإسلامي للممارسة السياسية الذي يجعل ما يسمى بالمجال الخاص أو مجال الأسرة مساحة واسعة للنشاط والتأثير السياسي.

2- طبيعة الحقوق السياسية للمرأة:

لقد ثار جدل كبير بين فقهاء القانون حول طبيعة الحقوق السياسية للمرأة فمنهم من رآها مشكلة قانونية فقهية صرفة تعالج في إطار القوانين والأعراف الدولية بعيدة عن الواقع الاجتماعي ومنهم من رآها غير ذلك بحيث اعتبر أن الحقوق السياسية تدرس في إطار الطبيعة والمعطيات الاجتماعية داخل الأسرة والدولة.... ولتحليل هذه الآراء ارتأينا التعرض إلى طبيعة الحقوق السياسية كمسألة قانونية أولاً ثم كمسألة سياسية -اجتماعية ثانياً لنخلص إلى الرأي الراجح القائل بأن طبيعة الحقوق السياسية للمرأة هي مسألة قانونية-اجتماعية-سياسية .

2-1- الحقوق السياسية مشكلة قانونية: يرى أنصار هذا الرأي

أن مسألة منح المرأة حقوقاً سياسية وخاصة حق الانتخاب يقوم على المبادئ القانونية والدستورية تأسيساً على منطق المبدأ الديمقراطي (مبدأ سيادة الأمة)، ويعلنون أن الانتخاب يعدّ بمثابة وظيفة وليس بحق، وما على المشرع إلا أن يقرّر صفة الناخبين سوى للأقلية أي تلك الفئة الممتازة القادرة على القيام بأعمال تلك المهمة.²⁷ ويذهبون

إلى القول أيضا أنه لا يصحّ للمشرع الديمقراطي فرض قيود تمنع النساء من التمتع بهذا النوع من القيود بحيث أنه حين يباح للإنسان تولي الحقوق المدنية يباح له أيضا أن يتولى حقوقه الانتخابية التي هي جوهر الحقوق السياسية التي من خلالها يعطى للشخص حق الاشتراك في إدارة شؤون البلاد، والانتخاب حق وواجب يكرسه الدستور.

ويستنتج من هذا الرأي أن البحث في مسألة منح الحقوق السياسية للمرأة يقتضي البحث أولا في القواعد العامة التي تنظم الأشخاص المؤهلين للانتخاب، ومدى توفر الشروط القانونية فيهم، و بما أن كل فرد عاقل يجب أن يكون له قسط من الاشتراك في شؤون الحكم، واعتبار المرأة فرد عاقل فهي غير مقصية من هذه المشاركة السياسية والقانونية وفق مبدأ المساواة.²⁸

غير أن هذه النظرية القانونية لا تخلو من النقص بحيث لا يعقل أن يتمّ البحث في القواعد العامة التي تنظم هيئة الناخبين أو البحث عن طبيعة الانتخاب هل هو حق طبيعي، أم هو بمثابة وظيفة بمعزل عن القوى الاجتماعية والسياسية السائدة في البيئة الاجتماعية... وهذا ما سمح بظهور نظرية أخرى تأخذ بعين الاعتبار العوامل الاجتماعية والسياسية التي تفسر منح المرأة حقوقها المدنية والسياسية.

2-2 - الحقوق السياسية للمرأة مشكلة اجتماعية-سياسية:

يرى أنصار هذا الرأي أن مشكلة منح المرأة حقوقها السياسية لا يجب أن نلمس حلّها وفقا لمبادئ قانونية أو فقهية، أو وفق ما يقضي به منطق المبدأ الديمقراطي أو الطبيعة القانونية لحق الانتخاب إنما المشكلة ينبغي تفسيرها على ضوء ظروف البيئة الاجتماعية

والسياسية، فمن الخطر على مستقبل البلاد وكيانها أن ندعو عامة الشعب إلى الاشتراك في الشؤون العامة دون أن يحوزوا قسطاً من النضج السياسي.

يقول بارتلمي بهذا الصدد أن كيفية تنظيم هيئة الناخبين لم يكن ثمرة التحليل القانوني، إنما هي النتيجة الدستورية لحالة القوى الاجتماعية في بلد معين في زمان معين، وأن معدل اشتراك الشعب في إدارة الشؤون العامة هو أمر يتوقف على درجة التربية السياسية للشعب، فكلما كانت التربية متقدمة، كان واجبا أن يكون ذلك الاشتراك أكبر، والشعب لا يقوى على الاحتفاظ بما يحصل عليه إلا بقدر ما يمكنه من ذلك معدل نضجه السياسي.²⁹

ويضيف أن التمييز بين الأفراد بسبب صفاتهم الخلقية ومؤهلاتهم لا يعدّ مناقضاً لمبدأ المساواة لأن الديمقراطية سواء في فرنسا أو غيرها قد أخذت بنظام الاقتراع المقيد أي أنها سلكت مسلك التمييز بين الأفراد أمام حق الانتخاب، وقد كان ذلك هو الشأن في إنجلترا سنة 1917، فلا نظرية سيادة امة ولا مبدأ المساواة ولا الطبيعة القانونية للانتخاب كافية لحل تلك المشكلة.

ومن ثمة يتضح أن بارتلمي أقر بوجود عوامل أثرت في البيئة الاجتماعية والسياسية في البلاد الأوروبية خاصة والتي كان من شأنها أن تؤدي بدساتير تلك البلدان إلى إقرار حق الانتخاب للمرأة، فمن الواجب على كل من يريد معالجة مشاكل المرأة السياسية أن يقف بوضوح على جميع المقومات الطبيعية، وأن يبحث في كيفية تعديل

تلك الظروف الاجتماعية وفق ما يتفق والطبيعة التي تساعد على النمو.³⁰

السؤال المطروح هنا هل يمثل اشتراط توافق حقوق المرأة مع مبادئ الشريعة عائقا أمام حصول المرأة على مكتسباتها الواردة في مواثيق حقوق الإنسان الحالية؟.

للإجابة عن هذا السؤال ولكي تصبح الصورة أكثر وضوحا يجب التذكير أولا بالاتفاقية الدولية لمنع التمييز ضد المرأة التي دخلت حيز التنفيذ منذ عام 1979 ونصّت على مجموعة من المبادئ رأت الاتفاقية أن احترامها كفيل بإيفاء المرأة حقوقها في كل أوجه الحياة.

وتتلخص هذه الحقوق في حق المرأة في المشاركة في العمل السياسي بشقيه: حق الانتخاب والحق في تولي الوظائف السياسية والإدارية، كما نصت على حقها في الملكية وما يتبعه من اعتراف بأهليتها لإبرام العقود وتحمل الحقوق والواجبات وحقها في العمل والتعليم الذي يؤهلها لأدائه. كذلك تنص الاتفاقية على العدالة بين الرجال والنساء في القوانين المنظمة للأسرة بحيث يصبح الزوجان متساويين في الحقوق والواجبات في كل ما يخص شؤون الأسرة بما في ذلك رعاية الأطفال وإدارة الشؤون المنزلية.

لكن بما أن الدول لا تشغل كل الساحة الاجتماعية والاقتصادية بل تشاركها الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الخاصة، فعلى الدولة أن توفر الحماية القانونية للمرأة حتى لا تتعرض للتمييز في ممارستها لهذه الأنشطة، وهنا يتبادر إلى الذهن سؤال هو: لماذا أبرمت هذه

الاتفاقية وماذا تمثل في التاريخ الأوروبي والبشري وما مدى حاجتنا لها كعرب مسلمين؟.

في الواقع تمثل هذه الاتفاقية التحول الذي طرأ على وضع المرأة الأوروبية بين نهايات القرن التاسع عشر ووقت متأخر من القرن العشرين، لأن المرأة الأوروبية قبل هذا التاريخ كانت محرومة من الحقوق السياسية كالتصويت في الانتخابات وتولي المناصب السياسية والإدارية رغم أن بعض النساء اعتلت العروش في بعض دول أوروبا، ولم تنل النساء حق التصويت في إنجلترا إلا سنة 1919 والولايات المتحدة سنة 1920 في التعديل التاسع عشر، حيث تنصّ الفقرة الأولى على "أنه لا ينكر على مواطن الولايات المتحدة أو من أية ولاية بسبب الذكورة أو الأنوثة" كما منحت الحكومة المؤقتة الفرنسية النساء حق الانتخاب سنة 1944 وفي ما بعد ضمن هذا الحق دستور 1946 أما سويسرا فمنحت المرأة حق التصويت سنة 1971.³¹

وعلى سبيل المثال حينما أحال ملك فرنسا عام 1789 عريضة تقدمت بها امرأة تطالب بحقوق المرأة السياسية لبرلمان الثورة الفرنسية، لم تنل هذه العريضة من النواب غير التهكم، ونفس الوضع كان عليه الدستور الأميركي الذي كان يقصر الحقوق السياسية علي الرجال فقط مثل ما ورد في حكم المحكمة الأميركية العليا في قضية ماينر ضد هابرسست عام 1872 التي رأت أن الاعتراف بمواطنة المرأة لا يمنحها الحق في المشاركة السياسية. وقد تكرر نفس المشهد في البرلمان الإنجليزي حينما تقدم الكاتب والسياسي الإنجليزي جون

إستورت مل عام 1867 باقتراح للبرلمان الإنجليزي بتغيير كلمة رجل إلى شخص في قانون الإصلاح الإنجليزي الثاني ليشمل النساء لم يكن من اقتراحه سوى السخرية.

والسبب في ذلك أن الفكر السياسي الأوروبي منذ ديمقراطية أثينا كان مجمعا على عدم إشراك المرأة في الشؤون السياسية وخاصة من يطلق عليهم علماء التنوير. وعلى سبيل المثال يقول شارل لوي مونتسكيو، صاحب نظرية الفصل بين السلطات، في الفصل الثالث من كتابه روح القانون، في تبريره لعدم إشراك المرأة في العمل السياسي، إن اليونانيين قد اكتشفوا منذ وقت بعيد أن المرأة لا تملك شرف تولي الوظائف العامة. كما يقول الفيلسوف جان جاك روسو، صاحب نظرية العقد الاجتماعي، إن طاعة النساء للرجال جزء من قانون الطبيعة وإن مطالبتهن بالمساواة مع الرجال خطأ فادح وإنهن بمحاولتهن الاستعلاء على حقوق الرجال يثبتن أنهن أقل شأنا منهم.

كما لم تكن النساء في أوروبا تتمتع بالحقوق المدنية وخاصة حق الملكية الذي هو أهمها حتى القرن التاسع عشر حين صدور التشريعات الإنجليزية الخاصة بحق الملكية للنساء المتزوجات. وأيضا لم يكن مسموحا لها إلا بالعمل المنزلي، وعلى سبيل المثال فحينما رفضت ولاية إلينوي الأميركية طلب امرأة أميركية ممارسة مهنة المحاماة عام 1873 برر القاضي جوزيف برادلي قرار الحكومة بقوله إن طبيعة المرأة الخجولة والليننة تجعلها غير مناسبة للكثير من الوظائف المدنية التي قد تعرضها للفساد وإن العمل المنزلي هو الوحيد الذي يتناسب مع طبيعة المرأة. وبذلك لم يكن للنساء الحق في تعلّم

المهن بغرض كسب العيش وإنما يسمح لهنّ فقط بالتعليم الابتدائي لمحو الأمية، أما ما يتجاوز ذلك كالتسجيل للجامعات فكان على النساء الحصول على موافقة الزوج أو الأب.³²

والسؤال الذي يطرح هنا: كيف غيّرت أوروبا من موقفها في هذا الوقت القصير وتبنّت فكرة الاعتراف بالحقوق السياسية والمدنية للمرأة بعد أن كان ساستها وفلاسفتها ورجال دينها يجمعون على ضرورة الحفاظ على دور المرأة كأم وزوجة ويعتبرونه جزءاً من قانون الطبيعة.

في الواقع لقد وقع هذا الانقلاب دون إرادة أحد، وما حدث هو أن الحرب الأهلية الأميركية وحروب أوروبا الكبرى أدت إلى خروج الرجال للقتال مما خلق فراغاً في القطاعات الإنتاجية والإدارية، واضطرت الإدارات الغربية لملء الفراغ بالنساء، ولكي تملأ النساء الفراغ كان يجب أن يخضعن للتعليم والتدريب، وبحصول النساء على التعليم الأكاديمي والمهني والتدريب في العمل العام اكتشفت أنهن لسن بأقل كفاءة من الرجال. وبذلك رفضت الكثير من النساء النظام الاجتماعي القائم في الغرب وبدأت المطالبات بتغيير دور المرأة في المجتمع.

بذلك فحقوق المرأة الحالية في أوروبا هي نتيجة صدف تاريخية وليست نتيجة تطور فكري أو ثورة كالثورات الكبرى التي عرفها التاريخ والتي تتفق جميعها على أنها ردة فعل على مظالم اجتماعية كالثورة الفرنسية والثورة الروسية البلشفية والثورات العربية الحالية لأن كل هذه الثورات كانت موجهة إلى مصدر الظلم وهدفها

تحقيق العدل الاجتماعي، بينما الحركة النسوية ليست موجهة ضد الرجال وإنما ضد النظام الاجتماعي، ولا ترمي للعدالة الاجتماعية بل ترمي إلى مراجعة التوازن المجتمعي، بإعادة تقسيم الأدوار بين الرجال والنساء في الحياة وإعادة ترتيب الحقوق والواجبات بحيث لا تترك مجالاً لسلطة وسيطة بين المرأة والدولة يمثلها الرجال، وبالتالي جوهر الحركة هو إزالة هذه السلطة الوسيطة.

وبالعودة لاشتراط توافق حقوق المرأة في المواثيق الدولية مع الشريعة الإسلامية لتصبح واجبة التطبيق في الدول العربية الإسلامية، فالغرض منه هو تجسيد هذه الحقوق وفقاً لثقافة ومعتقدات المجتمع الإسلامي حتى لا تستخدم حقوق المرأة ذريعة لتدمير الأسرة نواة المجتمع العربي. وليس بغرض الهروب من الالتزامات تجاه النساء، لأن الدين الإسلامي لا ينكر حقوق النساء كما تتوهم المنظمات الغربية. ولأن حقوق المرأة السياسية في مجتمعاتنا منصوص عليها في القرآن في آية بيعة النساء في سورة الممتحنة الآية 12، وكذلك حقها في الملكية منصوص عليه في القرآن، وحقها في العمل خارج المنزل لا يحتاج لثورة لأن السيدة خديجة أم المؤمنين كانت تاجرة، ولأن الصحابيات خرجن في الغزوات وداوين الرجال، ولأن طلب العلم فريضة على المرأة وتعليمها واجب على المجتمع، ولأن وضعها في الأسرة لا يسقط اسمها ولا يضع حقوقها السياسية والمدنية والشخصية تحت وصاية الرجال.

ولنا أن نتساءل في هذا المقام هل نستطيع دراسة طبيعة الحقوق السياسية للمرأة وفقا لمبادئ قانونية بمعزل عن المقومات الاجتماعية ؟ وهل العكس صحيح؟.

2-3- الحقوق السياسية للمرأة مسألة قانونية واجتماعية-

سياسية: تعود أهمية حق الانتخاب ليس فقط لتدعيم المنتخبين في أداء دورهم الانتخابي ولكن لإعطاء دفعة قوية للديمقراطية، كونه سلوك أساسي ونتاج لمقاومة طويلة دامت أكثر من نصف قرن.³³

ومن ثمة فمن واجب المشرع دراسة النظام الاجتماعي بشكل عميق قبل أن يحاول تغيير الأنظمة والقوانين، لأن اضطهاد المرأة لا يأتي من كونها متفرغة لحياة البيت والأسرة، وإنما يأتي من تجاهل القانون لحقوقها وقصوره عن حمايتها ودليل ذلك أنه إذا كفل لها المجتمع ذلك بنصوص قاطعة لضمان مساواتها السياسية مع الرجل لحققت جزءا كبيرا سعادتها³⁴، لكن يبقى هذا القول نسبي لوجود عوامل كثيرة ومتشابكة تعيق تمتع المرأة بحقوقها السياسية كاملة.

وإذا عملت قوانين الانتخاب في بعض البلدان العربية والإسلامية خاصة على التوسع في الشروط المقررة لحق الانتخاب توسعا غير سليما، أو إضافة شروطا غير عادية، كشرط الجنس بمعنى يقتصر حق الانتخاب على الذكور دون الإناث، فإن هذا الشرط يكون مقورا في الدول التي لا تباشر فيها المرأة دورا ملموسا في المجتمع، غير أن هذا الشرط سرعان ما يلغى بمجرد أن تصل إلى المرأة إلى تحقيق هذا الدور، أو ينجح المدافعون عن حقوق المرأة في إقناع المشرع بإعطاء

المرأة الحق في الانتخاب، فالأمر متروك إذن لتيار الرأي العام والظروف الاجتماعية السائدة.

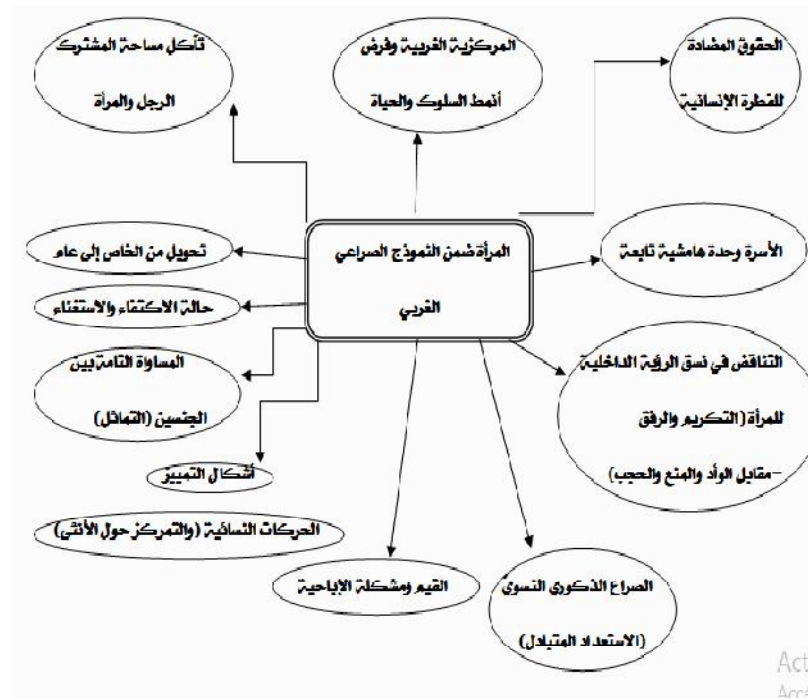
ويعود تاريخ منح حق الانتخاب للمرأة في الدول الإسلامية المعاصرة مع قرب نهاية الربع الأول من القرن العشرين، واختلفت طريقة تطبيقه وإقراره من بلد لآخر، وتعدّ تركيا هي أول بلد مسلم منح المرأة حق الانتخاب عام 1963 أما مصر فمنحت المرأة حق الانتخاب سنة 1956، ثم تبعتها الأردن، فتونس ثم سوريا ولبنان والجزائر فالعراق³⁵، وتأخرت دول الخليج؛ فنجد مثلاً أن المملكة العربية السعودية منحت المرأة حق الانتخاب فقط في السنة الماضية حيث صدر في 12 ديسمبر 2014 أمر ملكي ينصّ بأن تكون المرأة عضواً يتمتع بالحقوق الكاملة للعضوية في مجلس الشورى، وأن تشغل نسبة (20%) من مقاعد العضوية كحدٍ أدنى، ويضم المجلس الحالي في عضويته (30) امرأة من أصل 150 عضو هم مجموع أعضاء مجلس الشورى السعودي كما أُقرت مشاركة المرأة في الترشح والانتخاب لعضوية المجالس البلدية اعتباراً من دورة ديسمبر 2015.³⁶

نستنتج في ختام هذه الجزئية أن طبيعة الحقوق السياسية للمرأة لا تحدّد وفق أحكام القانون التي تلزم على المشرع أن يعتمد أثناء بنائها على النصوص التنظيمية الخاصة بتشكيل هيئة الناخبين، بل ينبغي أيضاً الالتفاتة إلى القوى السياسية والاجتماعية السائدة في المجتمع والتي تساهم في نضجه السياسي وتحدد مدى قدرته على فهم واستيعاب حقوقه السياسية.

الخاتمة:

بالرغم من الاختلافات بين رؤى و فرق المذاهب الإسلامية حول قضايا المرأة ولو كان ذلك في الفروع من دون الأصول، يظلّ تفرّد الفكر الإسلامي بالنزعة التراحمية كحارس البوابة في مواجهة النموذج الصراعى الغربى³⁷، كما يتّضح في الشكلين الآتيين:

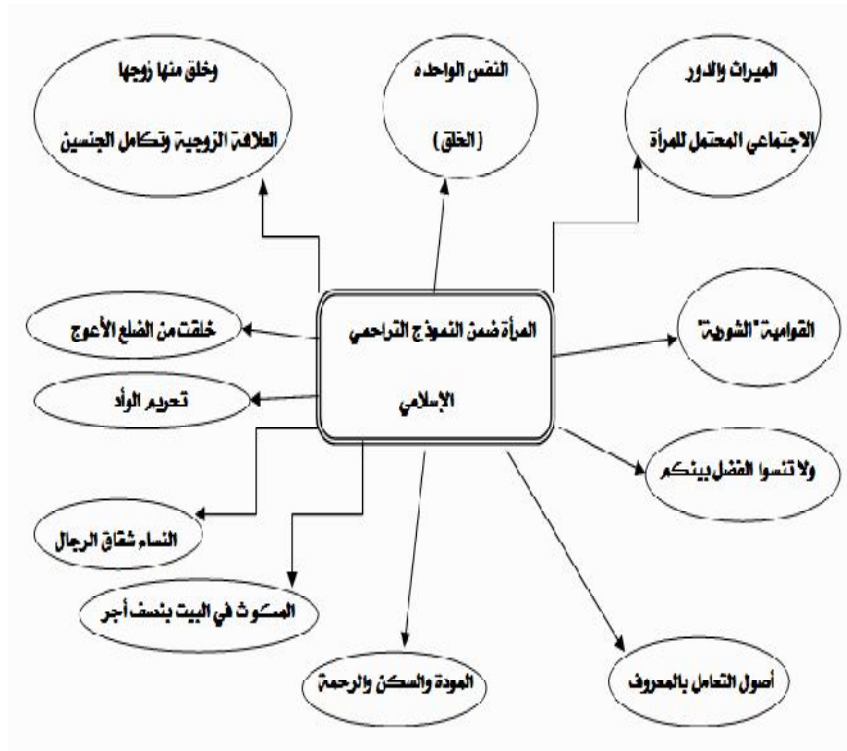
الشكل (1): المرأة في النموذج الغربى الصراعى



المصدر: سيف الدين عبد الفتّاح، مستقبل المرأة على خلفية رؤى معرفية وثقافية وحضارية متباينة، ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر

"المرأة في مجتمعاتنا على ساحة أطر حضارية متباينة"، جامعة عين شمس، ومركز الدراسات المعرفية، 2006. ص. 147.

الشكل (2) : المرأة في النموذج التراحمي الإسلامي



المصدر: سيف الدين عبد الفتاح، مستقبل المرأة على خلفية رؤى

معرفية وثقافية وحضارية متباينة، ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر "المرأة في مجتمعاتنا على ساحة أطر حضارية متباينة"، جامعة عين شمس، ومركز الدراسات المعرفية، 2006. ص. 147.

يتأكد جلياً من استقراء الشكليات، التناقض الكبير بين النموذج الإسلامي التراجعي والنموذج الغربي التصارعي المشبّع بالتجارب التناوبية الإيديولوجية منذ القرن 17 م، فالتجربة الإسلامية قائمة على خصوصية قيم الرفق والمنهج التراجعي، مما يجعل المرأة مقياساً تقاس على أساسه مصالح الرجل، وليس كما تورد الدراسات الشرقية بأنها نصف عقل، ونصف شهادة.. إلخ. أما النموذج الغربي، فهو نموذج صراعي واضح بين العلمانية والمسيحية، وبين الانحلال القائم على الفكر الليبرالي أو الشيوعية من جهة وفضّ الرشادة الجنسانية واللاأسرة في الجهة المقابلة، تحت مسميات الحداثة وغيرها.³⁸

إن الرؤية الإسلامية لتمكين المرأة تعمل على الدفع لتوظيف طاقاتها وحشد إمكاناتها ليس من أجل الخروج من الدائرة المفرغة فحسب، ولكن أيضاً من أجل عملية التغيير والتنوير الاجتماعي الشاملة. وليس فقط كعامل وناشطة في المجال العام الاقتصادي والسياسي، ولكن أيضاً كمتقنة لدورها الذي لا يقل خطورة في المجال الخاص للأسرة الصغيرة وفي نطاق الشبكات الاجتماعية المتوسطة كالأسرة الممتدة والجمعيات، ذلك لأن أي تحقير أو تقليل من شأن هذه الأدوار إنما يجني على المرأة نفسها قبل أن ينعكس سلباً على من حولها في محيطها الأسري والعائلي والمجتمعي.

وفي الأخير ما يمكن قوله أن تحرير مصطلح التمكين ليناسب مجتمعاتنا يتطلب عزله عن مفهوم الفردية الذي صاحب تمكين المرأة الغربية وأدى إلى تفسخ الأسرة والمجتمع . ينبغي أن نرعى ونحافظ ونشجع طبيعة وعلاقات الأسرة الممتدة وعلاقات الجوار كشبكات اجتماعية تحمي المرأة والطفل والرجل. وهكذا يمكن بلورة ماهية وأهداف وكيفية تمكين المرأة العربية سياسيا في أن تنطلق المرأة إلى العمل الخاص والعام من خلال رؤية شاملة لحياة الإنسان. وأن ترفض ذوبان شخصيتها وانمحاءها في شخصية الرجل بقدر ما هو رفض لتكريس الأنانية الفردية في نفسياتها فتعيش في عالم انعزالي محصور في طموحات فردية مصادمة للجانب الطبيعي والاجتماعي في تركيبها وتركيب كل إنسان ذكرا أم أنثى، مع الاستفادة من تجارب النساء في ثقافات مختلفة ومنها الغربية، مع الاحتفاظ دائما بحق قبول أو رفض ما يطرح علينا من قبل المنظمات النسائية العالمية بما يتوافق مع خصوصية ثقافتنا وتحديات ظروفنا وبيئتنا الداخلية والخارجية.³⁹

الهوامش:

¹- محمد يعقوب عبد الله، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام: رؤية تأصيلية تجديدية، مركز الدراسات - أمان، المرأة والعمل السياسي: رؤية إسلامية فرجينيا: المعهد العالمي للفكر الإسلامي، سلسلة الرسائل الجامعية (18)، 1995، ص. 47.

²- عبد الحميد الأنصاري، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام، حولية كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، العدد 02، جامعة قطر، 1982، ص. 294.

³ - خالد مصطفى فهمي، حقوق المرأة بين الإتفاقيات الدولية والشريعة الإسلامية والتشريع الوضعي: دراسة مقارنة (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2007)، ص. 128.

⁴ - سورة الشورى: الآية 38.

⁵ - سورة الممتحنة: الآية 12.

⁶ - آمنة محمد نصير، المرأة المسلمة بين عدل التشريع وواقع التطبيق، (الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2001)، ص. 174.

⁷ - سورة الممتحنة: الآية 10.

⁸ - سورة آل عمران، الآية 195.

⁹ - سورة البروج الآية 10.

¹⁰ - آمنة محمد نصير، مرجع سابق، ص. 179.

¹¹ - للمزيد من التفاصيل يرجى الاطلاع على: مصطفى السباعي، المرأة بين الفقه والقانون. ط. 2 (سوريا: منشورات المكتبة العربية بحلب، 1962)، ص. 161.

¹² - عبد الحميد الأنصاري، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام، ص. 294.

¹³ - عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام، ص ص. 898-909.

¹⁴ - هبة عزت رؤوف، المرأة والعمل السياسي، رؤية إسلامية. (مصر: المعهد العالمي للفكر الإسلامي، سلسلة الرسائل الجامعية، رقم 18، ط 1، 1995). ص. 32.

¹⁵ - هبة عزت رؤوف، نفس المرجع، ص. 32.

¹⁶ - أما أهلية الوجوب فهي صلاحية الإنسان لوجوب الحقوق المشروعة له وعليه، وهي قسمان: ناقصة وكاملة: فأهلية الوجوب الناقصة هي صلاحية الإنسان لوجوب الحقوق له فقط، كحق الجنين في الإرث. وأهلية الوجوب الكاملة هي صلاحية الإنسان لوجوب الحقوق المشروعة له وعليه، وهي تثبت للإنسان من ولادته إلى موته. وأما أهلية الأداء، فهي صلاحية الإنسان لأن تصدر منه أفعال يعتد بها شرعا، وهي أيضا قسمان: ناقصة وكاملة: فأهلية الأداء الناقصة هي

صلاحية القيام ببعض الأفعال دون بعض، أو صدور أفعال يتوقف الاعتراف بها على رأي من هو أتم منه عقلاً وأعلم بوجوده المنفعة والمضرة، كحال الصبي المميز في العقود المالية. وأهلية الأداء الكاملة هي صلاحية الإنسان لصدور الأفعال منه مع الاعتراف بها شرعاً وعدم توقفها على رأي غيره، وهي الأهلية الثابتة للبالغ الراشد، وهي مناط التكليف الشرعية وتوجه الخطاب من الشارع. حول الأهلية في الفقه الشرعي يرجى الاطلاع على: عبد الكريم زيدان، **الوجيز في أصول الفقه**. (بيروت: مؤسسة الرسالة، 1987) ص ص. 92-99، علي حسب الله، **أصول التشريع - الإسلامي**. ط. 6 (القاهرة: دار الفكر العربي، 1982)، ص ص. 404-405.

17- البخاري. الصحيح. كتاب الحيض، باب "ترك الحائض للصوم". ج. 1، حديث 304، ص. 483.

18- ويلاحظ أن هذه الآراء لم تفرق بين المستويات المختلفة للأهلية السياسية: - فهناك أهلية عامة لكافة المسلمين في الواجبات العينية، كالبيعة العامة والشورى العامة، وهي الأهلية التي ترتبط بالممارسة السياسية اليومية والعامة للناس كافة، وتبنى عليها مسئولية الأفراد في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والدفاع عن الحقوق ومراقبة ميزان العدل في الجماعة وحفظ المقاصد الشرعية. - وهناك أهلية عامة وخاصة في الوقت ذاته، كالواجبات الكفائية التي قد تصبح في ظروف معينة واجبات عينية كالجهاد، وهي وإن كانت أهلية عامة إلا أنها تحتاج إعداداً وتدريباً لرفع كفاءة العامة من الناس، ولذا تسمى عامة وخاصة في آن واحد.

- وهناك أهلية خاصة بالواجبات الكفائية كالولايات، وهي تستلزم قدرة فطرية، كما أن لها جوانب كسبية تأهيلية مرتبطة بالدراسة والخبرة والممارسة، ولا تنطبق على أي أحد.

حول عوارض الأهلية انظر: عبد الكريم زيدان، مرجع سابق، ص. 241.

19- ارتبط بهذا السياق عدم التفرقة بين مستويات نقص العقل، فهناك نقص فطري ونقص نوعي:

أما النقص الفطري فهو نقص العقل أو الذكاء بدرجات متفاوتة قد تبدأ بالسفه وتنتهي بالجنون، وهي من عوارض الأهلية ، ولا يدخل فيه النساء؛ إذ يتحملن التكليف الشرعي والمسؤولية الجنائية والمدنية ومسؤولية تولي الولايات العامة.

وأما النقص النوعي فهو نقص قد يكون عرضيا يطرأ على الفطرة مؤقتا كما في دورة الحيض أو النفاس أو بعض فترات الحمل وهو لا يخلُ بالأهلية ، وقد يكون نقصا عرضيا طويل الأجل يطرأ على الفطرة نتيجة ظروف معيشية خاصة كالانشغال بالحمل والولادة والرضاعة، مع الانحصار بين جدران البيت حتى لا تكاد المرأة تغادره، والانقطاع التام عن العالم الخارجي مما يؤدي إلى قلة الوعي بمجالات الحياة وضعف الإدراك لقضايا المال وغيرها، وهو النقص الذي يمكن تداركه باستثارة الوعي، ويصعب تصوره كاملا في ظل تطور أجهزة الأعلام ووسائل الاتصال، كما أنه لا يتسق في مداه الأقصى مع ما تقوم به المرأة المسلمة من حركة اجتماعية كصلة الرحم وشهود الصلوات الجامعة والعيد، وهي الحركة التي توفر الحد الأدنى اللازم من الوعي المرتبط بالأهلية العامة. كامل عبود موسى، **الحقوق المعنوية للمرأة في التشريع الإسلامي**. رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الأزهر: كلية الشريعة والقانون، 1982، ص. 137.

20- كامل عبود موسى، **نفس المرجع**، ص. 137.

21- سورة البقرة الآية: 282.

22- لمزيد من التفصيل يمكن الرجوع إلى: عبد الصبور شاهين، اصلاح عبد السلام الرفاعي، **صحايبات حول الرسول -ص: مهاجرات-أنصاريات-راويات**. (مصر: نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، 2005)، ص. 297.

23- نفس المرجع، ص. 422.

24- نفس المرجع ، ص. 466.

25- خالد حمود العزب، **مرجع سابق**، ص ص. 20-21.

26- هبة عزت رؤوف، **مرجع سابق**، ص. 99.

27- غازي حسن الصبار بني، **الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية**. (الأردن: مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، 1997)، ص. 120.

²⁸ - بوحسون عبد الرحمن، الحقوق السياسية للمرأة في النظام الإسلامي والنظم السياسية المعاصرة. مذكرة ماجستير غير منشورة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2008-2009، ص. 101.

²⁹ - نفس المرجع، ص. 102.

³⁰ - غازي حسن صبار بني، مرجع سابق، ص. 121.

³¹ - خيرى أبو العزائم فرجاني، حقوق المرأة: دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة. د ت ن، د د ن، ص. 78.

³² - أما وضعها في الأسرة، فلقد كانت المرأة الأوروبية تحت وصاية الرجل، وعليها طاعته، وهذا ما ورد في المادة 217 من القانون المدني الفرنسي المعروف بقانون نابليون لعام 1804 والذي ظل ساريا حتى القرن العشرين، والذي يلزم المرأة بطاعة زوجها ويضعها تحت وصايته الكاملة في كل ما يتعلق بشؤونها المدنية. والمادة 127 من قانون كانتون زيورخ السابق والتي تنص على عين ما نص عليه القانون الفرنسي. خيرى أبو العزائم فرجاني، نفس المرجع، ص. 96.

³³ - محمد أنس جعفر قاسم، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام والتشريع والفكر المعاصر. (القاهرة: دار النهضة العربية، 1986)، ص. 163.

³⁴ - عبد الحميد الشواربي، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الحديثة. (مصر: منشأة المعارف بالإسكندرية، د ت ن)، ص. 101.

³⁵ - Une chronologie mondiale de la reconnaissance aux femmes des droits de voter et d'être candidates. sur le site: <http://www.ipu.org/wmn-f/suffrage.htm>. http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn45-05_fr.pdf consulté le 14/05/2015.

³⁶ - المرأة في السعودية، عن موقع وزارة الداخلية للمملكة العربية السعودية على الرابط:

<http://www.saudi.gov.sa/wps/portal/SaudiPages/Pages/saudiWomen>. بتاريخ 2015/09/22

37- سيف الدين عبد الفتّاح، "مستقبل المرأة على خلفية رؤى معرفية وثقافية وحضارية متباينة"، ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر "المرأة في مجتمعاتنا على ساحة أطر حضارية متباينة"، جامعة عين شمس، ومركز الدراسات المعرفية، 2006. ص. 147.

38- عصام بن الشيخ، مرجع سابق، ص. 137.

39- خالد محمود العزب، مرجع سابق، ص. 75.

النظام الانتخابي الأمريكي وآثاره السياسية

علي بقشيش
أستاذ محاضر قسم "أ"
يعقوب حنّان
طالب دكتوراه
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة عمار تليجي - الأغواط

ملخص:

يخضع تصميم الأنظمة الانتخابية لإعتبارات وخصوصيات كل مجتمع، شريطة أن يوفر متطلبات الديمقراطية ويعبر عن الإرادة الشعبية ويسمح بتمثيل مختلف مكونات الأمة. ومن بين الأنظمة الانتخابية لأحد أعرق الديمقراطيات في العالم، النظام الانتخابي الأمريكي المتفرد، وهو نظام ينتمي لعائلة الأنظمة الانتخابية القائمة على الأغلبية، مع بعض الخصوصيات، أهمها آلية المجمع الانتخابي الفريد من نوعه.

ومن خلال هذا البحث حاولنا تحديد مدى تعبير النظام الانتخابي الأمريكي عن إرادة الناخبين، بالتركيز على أثر المجمع الانتخابي، بالإضافة إلى تأثير هذا النظام في عدة جوانب من الحياة السياسية، كالنظام الحزبي، ونسبة المشاركة، وتمثيل الأقليات، والإدارة السياسية والاقتصادية للبلاد.

وخلصنا إلى أنه في بعض الأحيان، أحدثت آلية المجمع الانتخابي أثرا عكسيا على نتائج بعض الانتخابات الرئاسية، وتفرض نتائج مخالفة لإرادة الشعبية. كما لاحظنا وجود تأثيرات سلبية على معدلات

المشاركة السياسية، مقارنة بالديمقراطيات الأخرى. ومن التأثيرات الإيجابية الجلية لهذا النظام، إفرازه لحكومات متماسكة وصلبة بالإضافة إلى معارضة قوية، بفعل عامل آخر يتمثل في نظام الثنائية الحزبية.

الكلمات المفتاحية: النظام الانتخابي؛ المجمع الانتخابي الأمريكي؛ المشاركة السياسية؛ تمثيل الأقليات؛ الإرادة الشعبية.

The Electoral System of the United States and its Political Effects

Abstract:

The design of electoral systems is subject to the considerations and specificities of each society. As long as it meets the requirements of democracy, expresses the popular will and allows the representation of the different components of the nation. One of the most entrenched electoral systems in the world, it is the unique electoral system in the United States, which belongs to the family of majority electoral systems, with particularities, including the electoral college.

In this research, we tried to determine to what extent the American electoral system expressed the will of voters by focusing on the impact of the electoral college, in addition to the impact of this system on various aspects of political life, such as the party system, the participation rate, the representation of minorities and the political and economic management of the country.

We concluded that sometimes the mechanism of the electoral college had a negative effect on the results of some presidential elections and produced results contrary to the popular will. We also noted that there were negative effects on participation rates, compared to other democracies. One of the obvious positive effects of this system is the emergence of coherent and strong

governments, as well as strong opposition, another factor is the two-party system.

Key-words: Electoral system; American electoral college; Political participation; Representation of minorities; Popular will.

مقدمة:

عرف الإنتخاب كآلية ملازمة للديمقراطية ووسيلة لتحقيقها ومؤشراً لقياس مدى ديمقراطية هذا النظام أو ذاك، وقد مورس هذا الأسلوب أيام الدولة المدينة في أثينا، ضمن ما عرف بالديمقراطية المباشرة. ويعتبر الإنتخاب وسيلة للمشاركة السياسية للمواطنين، وآلية للانتقال الهادئ والسلمي للسلطة بين التشكيلات السياسية المختلفة.

وقد كرّست أهم المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وخاصة السياسية منها هذا الحق، حيث ورد في المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في ديسمبر 1948 تحت مسمى المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إذ نصّت على: "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة، أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية، وإن إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت". وأكدت الفقرة 3 من المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أن: "للمواطن الحق في أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة

بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين".

ورغم كون الانتخاب أهم ركائز البناء الديمقراطي لأي نظام سياسي، لكنه لا يعتبر كافياً، فيجب أن ترافقه مجموعة من المعايير لضمان فعاليته، ومنها توفر المناخ الديمقراطي والحريات الأساسية للمواطنين، ولا سيما حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي، وتشكيل الأحزاب السياسية والمنظمات والجمعيات المستقلة، وسيادة القانون. ومن أجل الوصول إلى التعبير الحقيقي عن إرادة الناس، عرفت الانتخابات عدّة أشكال وأنظمة لتحقيق هذا الهدف، ويعرف كل نظام انتخابي مجموعة من الإيجابيات والسلبيات، لا تمثّل قصوراً حقيقياً لأي نظام، ويختلف تصميم النظم الانتخابية في الدول الديمقراطية التقليدية والناشئة، بحسب ظروفها، تاريخها، ثقافتها، تقاليدها السياسية، وتكوين شعوبها. ومن الأنظمة الانتخابية المميزة والفريدة من نوعها في أحد أعرق الديمقراطيات، ذلك المعروف في الولايات المتحدة الأمريكية، فما أثر النظام الانتخابي الأمريكي على الحياة السياسية الأمريكية؟.

وسنقسّم الإشكالية الرئيسية إلى الأسئلة الفرعية التالية:

- ما مدى تعبير آليات عمل النظام الانتخابي عن إرادة الناخبين؟.
- ما هي الآثار السياسية للنظام الانتخابي الأمريكي؟.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية، نطرح الفرضيات التالية:

- تسمح آليات عمل النظام الانتخابي الأمريكي بالتعبير الصحيح عن إرادة الناخبين الأمريكيين.

- يؤثر النظام الانتخابي الأمريكي على عدة جوانب في الحياة السياسية الأمريكية، من أهمها النظام الحزبي، والمشاركة السياسية.

وسنعمد في دراستنا هاته على المنهج الوصفي، ذلك أننا نحاول وصف وتحليل آليات عمل النظام السياسي الأمريكي وظروف نشأته وتطوره. وكذلك تحليل نظامه الانتخابي ومعرفة جوانب القوة والنقص فيه، باستعمال المقارنة الضمنية مع أنظمة أخرى.

وسنقوم بتحليل موضوعنا هذا وفق المحاور التالية:

المحور الأول: الإنتخاب والنظم الانتخابية

المحور الثاني: آليات عمل النظام الانتخابي الأمريكي

المحور الثالث: الآثار السياسية للنظام الانتخابي الأمريكي

المحور الأول: الإنتخاب والنظم الانتخابية

1- الإنتخاب:

الإنتخاب لغة في لسان العرب لابن منظور من فعل: نخب، وأنتخب الشيء اختاره، والنخبة ما اختاره منه، ونخبة القوم خيارهم، ويقال رجل نخيب أي خيار القوم وهو نجيب القوم.

أما الإنتخاب اصطلاحاً، هو قيام المواطنين باختيار البعض منهم شريطة أن يكونوا ذوو كفاءة لتسيير أجهزة سياسية وإدارية محضّة، وذلك من خلال القيام بعملية التصويت. ومن الناحية القانونية،

الانتخاب هو الوسيلة أو الطريقة التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين يسند إليهم مهام ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم، سواء على المستوى السياسي كالانتخابات الرئاسية والتشريعية أو على المستوى الإداري مثل الانتخابات البلدية والولائية، أو على مستوى المرافق الأخرى الاجتماعية، الثقافية والاقتصادية ... إلخ.

وقد عرف مبدأ الانتخاب تطورا تدريجيا، سواء في محتواه أو في الأشكال التي طُبّق بها حيث:

- عرف الانتخاب في الديمقراطيات القديمة الإغريقية والرومانية، ولم يكن له دور بارز، لانهصار هذا الحق على بعض الناس، وفق أسلوب الديمقراطية المباشرة، أين كان الناس يجتمعون في الساحات العامة لعقد الاجتماعات وإتخاذ القرارات بالتصويت المباشر دون وساطة. بينما كانت القرعة الأسلوب المتبع في تعيين كبار الموظفين والقضاة، لاعتقادهم السائد أنها تمثل الإرادة الإلهية، وهذه الطريقة مازالت متبعة في تعيين القضاة الإقليميين في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي فرنسا عند تعيين أعضاء المحاكم التجارية والمجالس التجارية.

- بعد إنهيار الإمبراطورية الرومانية، وتقلص فكرة السلطة العامة، وحلول نظام الإقطاع والطبقية، كان الملوك عندما يحسون بحاجة إلى دعم المحكومين، يدعون ممثليهم المختارين بالانتخاب، لإقرار الضرائب الجديدة، وبيان مخالفات الموظفين الملكيين، دون ممارسة السلطة التي كانت محتكرة في يد الملك.

- في القرن 17 اشتق من الكلمة الانجليزية (To vote) المشتقة هي الأخرى من المصطلح اللاتيني (Votum) ذات المعنى الديني المعبر عن إعطاء عهد إلى الرب أو الإله أو الالتزام العلني لصالح شخص ما.

- في القرن 18 ومع ظهور نظريات السيادة الشعبية، عرفت أوروبا مفهوم الديمقراطية التمثيلية أو النيابية، التي تقتض أن الشعب لا يستطيع ممارسة الحكم مباشرة، لذلك ينتدب ممثلين عنه عن طريق الانتخاب.¹

2- النظم الانتخابية:

في مفهومها الأساسي تعمل النظم الانتخابية على ترجمة الأصوات التي يتم الإدلاء بها في الانتخابات إلى عدد المقاعد التي تفوز بها الأحزاب والمرشحون المشاركون بها، ومن المؤثرات الأساسية في المعادلة الانتخابية، نوع النظام، فنجد نظم الأغلبية، أو النسبية، أو المختلطة أو غيرها، وما هي الطريقة الحسابية المستعملة لإحتساب المقاعد المخصصة لكل فائز، كما نجد بنية ورقة الاقتراع (هل يصوت الناخب لمرشح واحد أم لقائمة حزبية، وهل بإمكانه التعبير عن خيار واحد أو مجموعة من الخيارات)، بالإضافة إلى حجم الدائرة الانتخابية (وهذا لا يتعلق بعدد الناخبين المقيمين ضمن حدود الدائرة الواحدة، إنما بعدد الممثلين الذين يتم انتخابهم عن كل دائرة انتخابية). كما أن إختيار النظام الانتخابي له أثر على طريقة ترسيم الدوائر الانتخابية، وكيفية تسجيل الناخبين، وكيفية تصميم أوراق الاقتراع، وكيفية فرز الأصوات، بالإضافة إلى العديد من جوانب العملية الانتخابية.²

كما عرّفت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) النظام الانتخابي على أنه: "ترجمة للأصوات التي يتم الإدلاء بها في الانتخابات إلى عدد المقاعد التي تفوز بها الأحزاب والمرشحين المشاركين فيها."

ومن جملة الشروط الواجب توافرها في أي نظام انتخابي حتى يكون حرًا وعادلاً يمكن ذكر البعض كالآتي:

- تمتّع جميع المواطنين بحق الاقتراع والمشاركة في الشؤون العامة.
- تنظيم الانتخابات بشكل دوري تضمن احترام الحقوق الأساسية للمواطنين.
- ضمان حرية الاختيار وسرية التصويت وصحة فرز الأصوات.
- مراقبة هيئات مستقلة عن باقي سلطات الدولة للعمليات الانتخابية.³

ومن المعايير الأساسية لتقسيم النظم الانتخابية هناك:

أ- قاعدة أخذ القرار: وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم نظم الانتخاب إلى نوعين: الإختخاب بالأغلبية (التمثيل بالأغلبية) والانتخاب النسبي (التمثيل النسبي). ففي حالة الإختخاب بالأغلبية، يحصل المرشح على المقعد بمجرد حصوله على أكثرية الأصوات. أما في حالة الانتخاب النسبي، يتم تحويل نسبة الأصوات المتحصل عليها إلى نسبة مماثلة من المقاعد، فمثلاً نسبة 10 % من الأصوات تمثل 10 % من المقاعد. كما يمكن تقسيم نظام الانتخابات بالأغلبية إلى النوع النسبي والنوع المطلق، حيث تتطلب الأغلبية النسبية حصول المرشح على أصوات

أكثر، بينما تقتضي الأغلبية المطلقة حصول المرشح على نسبة تزيد عن 50 % من الأصوات بصوت واحد على الأقل، وتطبق هذه القاعدة عادة في انتخابات الإعادة، لصعوبة تحقق هذه النسبة في الدورات الأولى من الانتخابات.

ب - عملية حساب الأصوات: تستخدم عدة أنظمة لحساب الأصوات في نموذج الانتخاب النسبي لتحويل الأصوات المتحصل عليها إلى مقاعد، ومن طرق الحساب الحالية للأصوات نجد طريقة الإجراء التلقائي، إجراء (d'Hondt)، أسلوب (Hare/Niemeyer)، وهناك أسلوب (Sainte/laque/Schepers).

ج - تقسيم الدوائر الانتخابية: يحدد تقسيم الدوائر وفقاً لعاملين، أولهما معيار المتوسط، أي متوسط عدد سكان كل دائرة متساو تقريباً. وثانيهما الحجم، أي عدد المقاعد التي توزع على كل دائرة انتخابية. وفي النموذجين يجب التحقق من عدد السكان في الدوائر الانتخابية، فيمكن أن تتغير الكثافة السكانية بسبب انخفاض عدد المواليد أو الهجرة، وهذا الضبط يفيد في تقسيم الدوائر الانتخابية أو ضبط عدد المقاعد النيابية.

د - الترشح للانتخابات: لعملية الترشيح شكلان، إما ترشيح مرشح واحد، وإما طرح قوائم بأسماء عدد من المرشحين. ففي الحالة الأولى تلعب الشخصية دوراً هاماً، وفي الحالة الثانية يكون الإنتماء الحزبي هو الأهم، وفي هذه الحالة نميز بين ثلاث نظم، فهناك نظام القائمة المغلقة، حيث لا يستطيع الناخب إلا أن يقوم بالتصويت للقائمة بأكملها كوحدة واحدة (مثلاً: في ألمانيا). وهناك نظام القائمة المفتوحة، فتعطى

للناخب الفرصة بأن يقرر من هي الشخصية التي ستمثل الحزب المعني بوضع علامة على اختياره (مثلاً: في بلجيكا وهولندا). بالإضافة إلى نظام القائمة الحرة، هنا تترك الأحزاب للناخب عمل قائمته الخاصة (سويسرا).

هـ - طرق الاقتراع: ترتبط طرق التصويت إرتباطاً وثيقاً بأساليب الترشح للانتخابات، وأبسط هذه الأساليب إمتلاك كل ناخب صوت واحد لمرشح واحد ويسمى بالإقتراع التفضيلي (فنلندا، لوكسمبورغ والنمسا)، وهناك نظام تعدد الأصوات لناخب واحد بحسب عدد المرشحين في دائرة الإنتخاب، أو أقل من عدد المرشحين أي التصويت المحدود بعدة أصوات. وفي أنظمة الإنتخاب الأكثر تعقيداً، يمكن جمع أصوات الناخب لنفس المرشح، أو توزيع أصواته لمرشحين على قوائم مختلفة (سويسرا)، وهناك نظام الصوت الواحد القابل للنقل المرتبط بالقائمة المفتوحة (النظام الأيرلندي)، ويذكر في هذا النظام التفضيل الثاني والثالث للناخب.⁴

3 - أهداف النظام الإنتخابي:

تهدف مختلف الأنظمة الإنتخابية إلى تحقيق جملة من الأهداف تتمثل في:

- ضمان الوصول إلى مجالس تمثيلية: ويتحقق التمثيل على أسس جغرافية ووظيفية وإيديولوجية، فالمجالس المنتخبة هي مرآة عاكسة للمكونات المختلفة للأمة.

- تسهيل عملية الانتخابات وإضفاء المصداقية عليها: وذلك من خلال المعايير والشروط والضمانات التي يفرضها ويوفرها كل نظام انتخابي، كتسهيل الدخول إلى مكاتب الانتخاب وضمان أمنها، حماية

وضمنان مبدأ سرّية الاقتراع وتحديد آليات ذلك، تحديث قوائم الناخبين...الخ.

- فرز حكومات مستقرة وفعّالة: يعتبر النظام الانتخابي من بين أهم الآليات التي تتحكّم في شكل الحكومة ومدى استقرارها وقوّتها، وهنا تتمايز الأنظمة الانتخابية وفق هذا المعيار.
- ضمان وترقية حضور المعارضة في المجالس المنتخبة: فالحكومات القوية تفرض معارضة قوية ومتجانسة، تلعب أدوار التوجيه والرقابة على الأغلبية الحاكمة.⁵

4- مراحل العملية الانتخابية:

تعتبر العملية الانتخابية، عملية معقدة وطويلة نوعا ما، ويمكن تقسيم العملية الانتخابية على ثلاث مراحل، تتميز بنفس القدر من الأهمية وهي:

أ- **مرحلة ما قبل الانتخابات:** يتم في هذه المرحلة تحضير الإطار القانوني للانتخابات (قانون انتخابي، تمويل الأحزاب السياسية، إحداث هيئات لتسيير وإدارة الانتخابات)، كما تعرف هذه المرحلة أنشطة تحسيس المواطنين ورفع الحس المدني والسياسي داخل المجتمع، وتنتهي هذه المرحلة ببداية الحملة الانتخابية، وإعلان فتح باب المنافسة أمام المرشحين والأحزاب السياسية لعرض برامجهم للحصول على أكبر عدد ممكن من أصوات الناخبين.

ب- **مرحلة الانتخابات:** وهو يوم الانتخاب وتتم فيه عملية التصويت، والمراقبة الانتخابية من طرف الأحزاب السياسية والمجتمع

المدني والمنظمات الدولية، وبعد نهاية يوم الانتخاب، تتم عملية فرز الأصوات، وتحديد النتائج الأولية على مستوى مكاتب الانتخاب.

ج- مرحلة ما بعد الانتخابات: تبدأ هذه المرحلة بإعلان النتائج الأولية للانتخابات، كما تعرف هذه المرحلة أيضا إيداع الطعون الانتخابية، ثم يليها الإعلان عن النتائج النهائية ونشرها بشكل رسمي، وإعداد تقرير تقييمي للعملية الانتخابية من طرف الهيئة المكلفة بإدارة العملية الانتخابية.⁶

المحور الثاني: آليات عمل النظام الانتخابي الأمريكي

1- أسس الديمقراطية الأمريكية:

تقوم الديمقراطية الأمريكية على أساسين هما الفصل بين السلطات (في ظل ضوابط وتوازنات مكفولة دستوريا)، والفيدرالية. فالأساس الأول يعني إناطة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية لمؤسسات منفصلة، فلا يجوز للشخص الذي يتولى منصبا تنفيذيا أن يتولى منصبا تشريعيًا أو قضائيا، ولهذا المبدأ إستثناءان، إذ يتولى نائب الرئيس الأمريكي (وهو منصب تنفيذي) رئاسة مجلس الشيوخ لمهمة واحدة فقط، وهي الإدلاء بصوته في حالة التعادل. كما يت رأس رئيس المحكمة العليا مجلس الشيوخ في حالة محاكمة رئيس الجمهورية، وهذا الأمر حدث مرتين في تاريخ الـم-أ (في سنة 1868 تمت محاكمة الرئيس أندرو جونسون بتهمة الجرائم الشنيعة وسوء التصرف ومعارضة منع الحقوق السياسية للعبيد المحررين، وفي سنة 1974 إستقال الرئيس ريتشارد نيكسون في ذروة فضيحة ووترغيت قبل تصويت الكونجرس بالحكم).

أما الأساس الثاني هو الفيدرالية يتمثل في تشكل الو-م-أ من وحدات جغرافية فرعية منفصلة تملك بعض الصلاحيات غير تلك التي يحددها الدستور للحكومة الأمريكية، حيث ينص التعديل العاشر على: "احتفاظ الولايات -كل على حدة- أو الشعب بالصلاحيات التي لا يوكلها الدستور إلى الولايات المتحدة ولا يحظرها على الولايات".⁷

2- مقومات النظام الانتخابي الأمريكي:

ينتخب الأمريكيون أكثر من 500 ألف مسؤول عمومي، أي أكثر ممن ينتخبون في أي ديمقراطية أخرى، فالأمريكيون ينتخبون على نحو منفصل التنفيذيين والمشرعين، وفي بعض الحالات القضاة (يتباين هذا من ولاية إلى أخرى) على المستوى الفيدرالي ومستوى الولاية والمستوى المحلي، وينتخب كثير من هؤلاء في وقت واحد.⁸

وهناك نوعان أساسيان للانتخابات، التمهيدية والعامة، وقبل الانتخابات العامة تجري الولايات انتخابات تمهيدية أو إجتماعات انتخابية حزبية ملزمة لكل حزب لإختيار مندوبي الأحزاب للترشيح على مستوى الانتخابات الفيدرالية، حيث يتم إختيار مرشحي الأحزاب، وتُعقَبها المؤتمرات القومية للحزبين الديمقراطي والجمهوري الذي يسبق الانتخابات لإختيار مرشحي الرئاسة ونوابهما.⁹

ويقوم النظام الانتخابي الأمريكي على مجموعة من المقومات هي:

أ- مدد محدّدة وإنتخابات منتظمة: تعتبر الرزنامة الانتخابية من أهم عناصر العملية الانتخابية، واحترامها وفق الإطار القانوني يؤدي إلى استقرار الوضع السياسي، وأي خلل يصيب هذه الرزنامة، يعتبر

انتكاسا للعملية الديمقراطية وتعبيرا عن انحراف لسلوك الأنظمة السياسية الديمقراطية.

ويتميز النظام الانتخابي الأمريكي بالمقارنة مع غيره من الأنظمة في أن مدد المناصب كافة في الو-م-أ محددة وثابتة، وهكذا لا تسقط الحكومات تحت أي ظرف ولا بتصويت حجب الثقة، ولا يملك الناخبون الفرصة للتعبير عن آرائهم إلا عند إنتهاء المدة المحددة. فالإنتخاب على المناصب الفيدرالية تجرى يوم الثلاثاء الأول الذي يلي أول يوم إثنين من شهر نوفمبر من السنوات الزوجية. فمدة ولاية الرئيس أربع سنوات، فإن توفي الرئيس أو إستقال يخلفه نائبه طوال المدة المتبقية من ولايته (حالة الرئيس روزفلت المتوفى في افريل 1945 وخلفه نائبه هاري إس ترومان)، ولا يجرى الإنتخاب حتى التاريخ المقرر دوريا. كما يشغل أعضاء مجلس الشيوخ مناصبهم لمدة سنتين، وأعضاء مجلس النواب ستة سنوات، فإن توفي أحدهم أو استقال خلفه آخر لما تبقى من تلك المدة.

ب- نظام المجمع الانتخابي: إخترع مؤسسو الأمة المجمع الانتخابي لحل المشكلات السياسية التي واجهوها، ومن أهمها كيفية انتخاب الرئيس، هل من قبل الولايات، وهذا كان يحرم الولايات الكبيرة من حيث عدد السكان من ثقلها الذي تستحقه، أم هل بالتصويت الشعبي، وهو الأمر الذي لم يكن المؤسسون مستعدون ليعهدوا بمثل هذا القرار لعامة الجمهور، وخاصة وأن منهم العبيد، وبالتالي كان المجمع الانتخابي هو التسوية التي نتجت عن كل تلك النقاشات.

ويتألف المجمع الانتخابي من مندوبين عن كل ولاية يماثل عدد نوابها وعدد شيوخها معا. ولكل ولاية الحق في تقرير كيفية إختيار مندوبيها، وليس للمندوب الحق في شغل أي منصب آخر في الحكومة الفيدرالية، سواء بالانتخاب أو التعيين. ولا بد أن ينتخب رئيس الجمهورية بأغلبية أصوات المندوبين، وإذا لم يحصل ذلك، يختار الكونجرس بغرفتيه من بين الثلاثة الحاصلين على أعلى الأصوات، شرط أن يكون لكل ولاية صوت واحد في هذا الانتخاب، ويصبح صاحب المركز الثاني نائبا للرئيس.

وفي ظل هذا النظام، يحصل الفائز بأكثرية أصوات الولاية على كل أصوات الولاية في المجمع الانتخابي، هذا ما يفسر نشاط الحملات الانتخابية الرئاسية في بعض الولايات دون الأخرى، والتي تمثل معاقل هذا الحزب أو ذاك. كما يمكن أن لا يفوز بالانتخاب المتسابق الرئاسي الذي يحصل على أكثر الأصوات الشعبية، حيث فاز كل من جورج بوش الابن سنة 2000، وروثرفورد هايز سنة 1877، وبنجامين هاريسون سنة 1889 بالرئاسة على الرغم من حصولهم على أصوات شعبية أقل من منافسيهما.

ج- دوائر أحادية العضوية محددة جغرافيا: يجب أن يقيم النواب والشيوخ في الولاية التي يمثلونها في مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، وفق نظام الدوائر أحادية العضوية التي نوقشت أول مرة في المؤتمر الدستوري الأمريكي المنعقد في 1787، وتتألف الولايات الكبيرة من عشر دوائر إلى إثنتي عشرة دائرة. وبدخول النظام الحزبي حيز التنفيذ، أصبحت الدوائر أحادية العضوية تتيح تمثيلا أفضل للمصالح الحزبية. وتتحدد الدوائر الانتخابية وفق تقسيم يتم كل عشر سنوات

بموجب قانون إعادة التقسيم الصادر عن الكونجرس. ويبلغ متوسط سكان الدوائر الانتخابية حالياً 100 ألف مواطن.

د - الانتخاب على مستوى الولاية: تتألف حكومات الولايات من ثلاث فروع هي الفرع التشريعي والفرع التنفيذي والفرع القضائي، وتمثل وظائفها ونطاق عملها فروع الحكومة الفيدرالية، وينتخب رئيس السلطة التنفيذية أو حاكم الولاية شعبياً لمدة أربع سنوات، باستثناء بعض الولايات التي تعتمد عهدة بسنتين. وتتألف الهيئات التشريعية للولايات من مجلسين، مجلس أعلى يدعى مجلس الشيوخ، ومجلس أدنى يسمى مجلس النواب أو الجمعية العامة أو مجلس المندوبين، وينتخب أعضاء مجلس الشيوخ لمدة أربع سنوات، وأعضاء المجالس النيابية لمدة سنتين.

هـ - نظام الفوز بالأكثرية: يشترط للفوز بالانتخابات، بكل مستوياتها الفيدرالية والمحلية، الحصول على الأكثرية، سواء كانت أغلبية أم لا. ورغم الآثار غير الديمقراطية الواضحة، هناك نظامان بديلان يطرحان كطريقة لتغيير هذه الممارسة وهما:

- في بعض الولايات الجنوبية يتم اللجوء إلى انتخابات الإعادة إذا لم يحصل أحد المتسابقين على أغلبية أو أكثرية كبيرة تحدد عادة بـ 40 % في الجولة الأولى. وهذه الممارسة شائعة أكثر في الانتخابات التمهيدية* أكثر من الانتخابات العامة، وتطرح بعض المشكلات، إذ تقل نسبة الإقبال خاصة من الأقليات، وتهيمن عليها الجماعات الإيديولوجية والحزبية لقدرتها على الحشد، زد على ذلك تكاليف إدارة إنتخابات الجولة الثانية.

- نظام الإعادة الفورية، الذي نادى به المصلحون لتفادي إنتخابات جولة الإعادة، ووفق هذا الإجراء يدلي الناخبون بأصواتهم في السباقات المتعددة المترشحين، بتحديد الإختيار الأول فالثاني... إلخ، وفي حالة عدم حصول الأغلبية لأحد المترشحين، يستبعد المرشح الأخير، لتوزّع أصواته بالتساوي على المترشحين الآخرين، ويكرّر هذا الإجراء إلى غاية حصول الأغلبية. ويطبق هذا النظام في إيرلندا، وتم إستخدامه في مدينة سان فرانسيسكو سنة 2007، غير أنه لازال غير معمّم رغم منح صلاحية تنفيذه في الولايات الأخرى إن شاءت.

المحور الثالث: الآثار السياسية للنظام الإنتخابي الأمريكي

وصلت البحوث العلمية في مجال النظم السياسية إلى أن النظام الإنتخابي له تأثيرات سياسية، وخاصة في مجالات معيّنة، وعلى رأسها عدد الأحزاب السياسية، ونسب المشاركة، ونسب تمثيل المرأة والأقليات في البرلمانات الوطنية، والقدرة على الإدارة الإقتصادية والسياسية للبلاد.

ووفق هذه المؤشرات نحاول إبراز تأثير النظام الإنتخابي الأمريكي كما يلي:

1- الآثار على النظام الحزبي:

للأحزاب السياسية دور لا غنى عنه في أي نظام ديمقراطي، فهي التي تحدد الخيارات التي يفاضل بينها المواطنون في الإنتخابات، وقادتها غالبا من يحكمون البلاد، إلا أن النظم الحزبية تتأثر بالسياق

الذي تعمل فيه، ومن مكونات هذا السياق، النظام الانتخابي الذي يمثل قواعد المنافسة الحزبية.

ووفق النظام الانتخابي الأمريكي المميّز، تطرح في عديد المناسبات الانتخابية، تساؤلات حول فعالية نظام المجمع الانتخابي، وخاصة بعد الانتخابات الرئاسية لسنة 2000 بين جورج بوش وآل غور، وهناك من يشكك في النظام الذي يسمح للديمقراطيين والجمهوريين بالهيمنة على السياسة لنحو 150 سنة، رغم أن الأحزاب السياسية غير مذكورة بالكلية في الدستور. ففي كونجرس 2006 بأعضائه 535 كان عدد الأعضاء من خارج الحزبين لا يمثل سوى عضوين فقط. كما خاض في نفس السنة حكام الولايات الخمسين كلها الانتخابات تحت راية أحد الحزبين، وأكثر من 7350 مشرعا من 7400 مشرعا ولاياتيا.

وفي ظل هذا النظام الانتخابي، سنّ الحزبان وهما في السلطة تدابير إضافية لضمان إستمرارية هيمنتها، ومن أهم هذه التدابير نظام تمويل الحملات الانتخابية الذي يضع الأحزاب الصغيرة في وضع غير موات بدرجة كبيرة، ففي عام 2006 بلغ رسم الدخول وهو المبلغ الذي يحتاجه أي متسابق للدخول في إنتخابات الرئاسة 100 مليون دولار، هذا الشرط جعل الكثير من المتسابقين ينسحبون.¹⁰ ورغم إقرار مبدأ التمويل الحكومي للحملات الانتخابية مقابل رقابة شديدة على ذلك، يفضل أغلب المرشحين، خاصة في الانتخابات الرئاسية، الاعتماد على تمويل من مصادر أخرى، نظرا لقلّة التمويل الحكومي، وسهولة الحصول على تمويل الحملات من تبرعات جماعات المصالح والتمويل الذاتي، وقد طرحت قضايا في المحاكم الأمريكية حول ضرورة وضع قواعد رقابة على هذا النوع من التمويل، إلا أنها

اعتبرت مساسا بحرية التعبير المضمونة والتعبير العصري عن التعددية التقليدية الأمريكية.

وتعتبر هيمنة حزبين على الحياة السياسية الأمريكية نتيجة طبيعية لنظام الانتخاب بالأغلبية الذي يتماشى مع الثنائية الحزبية، بفعل عاملين أساسيين:

أولهما يكمن في أن مثل هذه النظم الانتخابية تتطلب الحصول على غالبية الأصوات للفوز، وهذه النسب عادة لا تستطيع تحقيقها الأحزاب الصغيرة أو الجديدة، فيصعب عليها إختراق النظام الحزبي.

وثانيهما، يتعلق بالتفكير العقلاني، فمناصرو الأحزاب الصغيرة يدركون أن أصواتهم تكون مهددة لو صوتوا لأحزابهم، وبالتالي لجعل أصواتهم ذات أهمية، سوف يصوتوا لأحد الأحزاب الكبيرة التي لها فرص واقعية للفوز، ويدعى هذا السلوك الانتخابي بالتصويت التكتيكي، وهنا يتوجه الناخب لإختيار الحزب صاحب التفضيل الثاني أو الثالث.¹¹

وبفعل هذين العاملين، تطورت الثنائية الحزبية في أمريكا، فمنذ 1860 هيمن الحزبان الكبيران الديمقراطي والجمهوري على السياسة الانتخابية الأمريكية، فلم يفز بالرئاسة أي متسابق خارج هذين الحزبين، ولم تحصل أغلبية في الكونجرس لأي حزب آخر.

2- الآثار على معدلات المشاركة:

تعتبر نسب المشاركة من المؤشرات التي تلقى إهتماما كبيرا في النظم الديمقراطية، فكلما زادت هذه النسب، عبّرت عن إرادة فئات

أكبر من المجتمع، مما يزيد الثقة في نتائج التصويت، كما تعبر من جهة أخرى على ثقة المواطنين في النظام الديمقراطي، وتزايد شعور المواطنين بدرجة التأثير والفعالية السياسية. وللنظام الانتخابي المعتمد تأثير مباشر في نسب المشاركة، فوفقاً لدراسة أجريت على الانتخابات التشريعية في 163 دولة لدراسة النظم الانتخابية المقارنة في التسعينيات، سجل متوسط معدلات المشاركة 75% في الدول التي تعتمد نظم التمثيل النسبي، بزيادة 10% من متوسط معدلات المشاركة في الدول التي تعتمد نظم الأغلبية.¹²

وفي بداية تأسيس الجمهورية في أمريكا، كان التصويت مقصوراً على الرجال البيض أصحاب الأملاك، واليوم أصبح حق الانتخاب مكفولاً للجميع، ومرت مراحل توسع جمهور الناخبين بأربع مراحل:

- في المرحلة الأولى تم إلغاء شرط حيازة الأملاك ليحل محله شرط أن يكون الناخب دافع ضرائب، واستمر هذا الشرط إلى غاية إلغائه بموجب التعديل رقم 24 للدستور سنة 1964.

- في المرحلة الثانية توسّع حق الانتخاب ليشمل السود في عملية إستغرقت أكثر من قرن من الزمن، حيث نص التعديل 15 للدستور الأمريكي سنة 1870 على عدم جواز الحرمان من التصويت بسبب العرق أو اللون أو رقب سابق، لكن الهيئات التشريعية في ولايات الرقيق أضافت شروطاً تعجيزية لمزاولة هذا الحق، كتجاوز إختبارات في القراءة وتفسير الدستور، بالإضافة إلى فتح مراكز الاقتراع في أماكن بعيدة عن مناطق الرقيق، وتفتح لساعات محدودة، بالإضافة إلى استعمال وسائل غير قانونية كالترهيب والاعتداء. وفي سنة 1965

عالج قانون حقوق التصويت عدم المساواة في الحقوق السياسية، فنص على أن عدد المسجلين للتصويت من أي أقلية عرقية أقل من 50 %، كان ذلك دليلاً على التمييز، كما تم استبدال أمناء السجلات الفيدراليين محل المسؤولين المحليين لضمان المساواة في معاملة الأقليات العرقية، ورغم إزالة أهم العراقيل القانونية أمام تصويت الأمريكيين من أصل إفريقي، إلا أن نسبة مشاركتهم لازالت تتذيل المتوسط الوطني.

- في المرحلة الثالثة تم توسيع حق الانتخاب للنساء، وإمتد نضال المناديات بهذا الحق من مؤتمر سينيكافولز الذي أصدر إعلان المشاعر المعني بحقوق المرأة سنة 1848 وحتى التصديق على التعديل الدستوري رقم 19 سنة 1920، الذي منح المرأة حق الانتخاب.

- في المرحلة الرابعة وفي خطاب الرئيس أيزنهاور عن حالة الإتحاد، الذي طلب فيه من أعضاء الكونجرس سن قانون تخفيض سن التصويت من 21 سنة إلى 18 سنة، ولكن لم يتم ذلك إلا في سنة 1971 إبان حرب فيتنام بموجب التعديل رقم 26 للدستور، ولم يكن لذلك تأثير نظراً للمشاركة الضعيفة للشباب مقارنة بكبار السن.

وقد بلغت أعلى نسبة مشاركة في الانتخابات الرئاسية لسنة 2004 بنسبة فاقت بقليل 60 % كأعلى نسبة حصلت منذ 36 سنة، وتكررت هذه النسبة 4 مرات في تاريخ الانتخابات الرئاسية الأمريكية منذ منح حق التصويت للمرأة سنة 1920، بينما تتراوح نسب المشاركة عادة في إنتخابات الكونجرس، وإنتخابات حكام الولايات مابين 35 و 40%. وفي تصنيف للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الإنتخابية لـ 140 دولة ديمقراطية حسب متوسط الإقبال في الانتخابات منذ 1945،

صنفت الولايات المتحدة الأمريكية في المرتبة 114. وزيادة على هذا التصنيف المتدني لنسب الإقبال مقارنة بالديمقراطيات الأخرى، تطرح مسألة أخطر حول من يصوتون ومن لا يصوتون، فنسب غير المصوتين ترتفع في أوساط ذوي الأصول الإفريقية والإسبان والفقراء والأقل تعليماً.

ومن أبرز المعوقات التي يضعها النظام الانتخابي الأمريكي أمام رفع نسب المشاركة ما يلي:

- رغم التدابير الساعية لمعالجة مشكلة ضعف نسب الإقبال، وأبرزها قانون حقوق التصويت لسنة 1965، والذي فرض معايير فيدرالية على الولايات والمناطق التي ثبت أنها تفرّق على أساس العرق، وكان لهذا القانون أثر في زيادة نسب المسجلين والتصويت وشغل المناصب من ذوي الأصول الإفريقية. بالإضافة إلى القانون الوطني للتسجيل الصادر سنة 1993، إلا أن نسب التسجيل والتصويت لم تصل بعد إلى ما كان متوقعاً، ففي الانتخابات الرئاسية لسنة 2004 بلغت نسبة المسجلين من مجموع من لهم الحق في التصويت نسبة 72%.¹³

- معدل تصويت الأمريكيين أكبر من الأمم الأخرى، فهناك إنتخابات فيدرالية وإنتخابات ولائية، وتسعى الولايات لإبعاد أيام التصويت على المستوى المحلي لتجنب تأثير الاتجاهات الوطنية، لذلك يعاني الأمريكيون من الإرهاق التصويتي¹⁴، ومن أمثلة ذلك أدلى مواطنو مدينة شارلوت بولاية نورث كارولينا بأصواتهم يوم 7 نوفمبر 2004 أكثر من 20 تصويتاً على مناصب مختلفة، فيدرالية وولائية.¹⁵

- لا تنص القوانين الأمريكية على إعتبار يوم الانتخابات يوم عطلة، فأغلب الانتخابات الأمريكية تكون خلال أيام العمل، لذلك يتعين على المواطنين الذهاب للتصويت في خضم جداولهم المكتظة بالمهام.
- عدم إلزامية الانتخاب في الولايات المتحدة، عكس 32 دولة ديمقراطية تفرض إلزامية التصويت.

3- الآثار على مستوى تمثيل الأقليات:

هناك توجه تقليدي يرى أن نظم التمثيل النسبي لها أفضلية في تمثيل الأقليات الدينية والعرقية واللغوية، من خلال آليتين رئيسيتين، أولهما أن نظم التمثيل النسبي تتيح تكوين برلمانات أكثر تمثيلاً للسكان، وثانيهما أن الانتخابات وفق التمثيل النسبي ترفع نسبة تأييد النظام السياسي من طرف الناخبين، ومنهم الأقليات، نظراً للطبيعة الإدماجية العالية لهذه النظم.¹⁶ وتتبع الأنظمة عدّة سبل لتمكين الأقليات من حق التمثيل، كالاعتماد على الدوائر الانتخابية ذات الحجم الكبير لتحفيز الأحزاب السياسية لترشيح المزيد من المنتمين للأقليات على قوائمها، بالإضافة إلى أسلوب حجز المقاعد أو الحصص (الكوتا).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية يكشف تاريخ نضال الأقليات العرقية وخاصة ذوي الأصول الإفريقية على تمييز وإستبعاد دام لعقود طويلة على المشاركة في الحياة السياسية، فضلاً عن التمثيل السياسي للأقليات. ورغم إزالة أهم العراقيل القانونية أمام تصويت الأمريكيين من أصل إفريقي، إلا أن نسبة مشاركتهم لازالت تتذيل المتوسط الوطني.¹⁷ كما يسمح قانون الحقوق الانتخابية للحكومة بترسيم حدود

الدوائر الانتخابية بشكل غير متناسق، بهدف إيجاد دوائر تتمتع فيها الأقليات بالأغلبية، كالسود، أو اللاتينيين والأسويين الأمريكيين.¹⁸

ومن التدابير الأخرى التي تبنتها الولايات المتحدة الأمريكية، لرفع نسبة مشاركة الأقليات، هو سن قانون (HAVA) في أكتوبر 2002، الذي كان ضمن حزمة من الإجراءات لإصلاح النظام الانتخابي بعد الانتخابات الرئاسية لسنة 2000، التي أفرزت نتائج عكسية بفعل آلية المجمع الانتخابي. وقد حدد هذا القانون المعايير الواجب احترامها فيما يخص عملية التسجيل في القوائم الانتخابية واستعمال البطاقات المؤقتة، وإمكانية الاختيار بين عدة لغات (الاسبانية، الصينية، الكورية، الهندية)، وإمكانية مراجعة الناخب لخياره يدويا، نظرا لاستعمال أجهزة الكترونية في عملية التصويت.¹⁹

4 - الآثار على الإدارة السياسية والاقتصادية للدولة:

تثار دائما مسألة تأثير النظم الانتخابية المختلفة على قوة الحكومة المشكلة كمخرج للانتخابات، ومن أهم معاييرها حجم الأغلبية التي تستند إليها في البرلمان، وهنا يكمن تأثير النظام الانتخابي، وبالأخص نظام الأكثرية، والذي عادة ما يفرز أغلبية تسمح بتشكيل الأحزاب الفائزة لحكومات بمفردها، عكس نظم النسبية التي تستدعي ائتلافات لتشكيل الحكومة، وهذا الخيار عادة ما ينطوي على عدة سلبيات تؤثر على فعالية وقوة الحكومات الائتلافية.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية أفرز نظامها الانتخابي قاعدة أساسية هي "الفائز يحصل على كل شيء" بغض النظر عن طبيعة الأغلبية، عكس ما هو معمول به في أغلب الأنظمة الديمقراطية

الأخرى، التي تفرض أغلبية مطلقة للفوز بالانتخابات الرئاسية، وفي حالة عدم تحققها يتم اللجوء إلى انتخابات الإعادة. وفي ظل هيمنة الحزبين الجمهوري والديمقراطي على الحياة السياسية، فالحكومات المشكلة والأغلبية في الكونجرس منذ 150 سنة إما للحزب الجمهوري وإما للحزب الديمقراطي.

خاتمة:

يمثل أي نظام انتخابي ديمقراطي آلية للتعبير الصحيح عن إرادة الناخبين. وأداة لترجمة أصواتهم إلى عدد المقاعد الممنوحة لممثليهم على مستوى المجالس النيابية، ومن خلال تحليل النظام الانتخابي الأمريكي تبين لنا قصور في هذا الجانب، ففي الفترة ما بين 1824 و2008، ومن بين 47 انتخاباً رئاسياً، منها 18 انتخاباً رئاسياً فاز بها مرشحون حصلوا على أغلبية نسبية أي أقل من 50%، بينهم 13 رئيساً حصلوا على نسب بين 45 و50% و3 رؤساء بين 40 و45%، ورئيسين حصلوا على أقل من 40%.²⁰ وبفعل تأثير آلية المجمع الانتخابي، فاز المرشحون الذين حصلوا على النسب الأقل من الأصوات الشعبية.

ومن أهم أسباب قصور النظام الانتخابي الأمريكي في التعبير عن الإرادة الشعبية إرساء الآباء المؤسسين للجمهورية على ديمقراطية تقوم على المحافظة على مبدأ الفيدرالية، وتراعي مبدأ التوازن بين الولايات والحكومة الفيدرالية، والسلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، لذا استحدثوا آلية المجمع الانتخابي قصد صياغة تسوية بين الولايات الصغيرة والكبيرة، وعدم ترك إختيار رئيس الجمهورية في يد العامة.

كما يعتبر النظام الانتخابي الأمريكي أحد المحدّات الأساسية لعدّة جوانب في الحياة السياسية الأمريكية، على رأسها النظام الحزبي الذي يؤثر ويتأثر بالنظام الانتخابي، فهذا النظام خدم الحزبين الكبيرين في أمريكا وأبقاهما في السلطة طيلة 150 سنة الأخيرة، وكان من بين أهم العوامل التي أعاققت ظهور قوى وأحزابا أخرى تنافس هذين الحزبين. وبالمقابل عمل الحزبان الرئيسيان على دعم هذا النظام بإتخاذ تدابير للمحافظة عليه، رغم تعالي الأصوات المنادية بإلغائه أو إصلاحه، إذ لم تمس أغلب تلك الإصلاحات أسس وركائز هذا النظام الانتخابي.

ومن الجوانب الأخرى المتأثرة بالنظام الانتخابي نجد نسب المشاركة ونوعيتها، إذ رغم أن نسب المشاركة مرتفعة نوعا ما، خاصة في الانتخابات ذات الطابع الفيدرالي، إلا أنها تعتبر من النسب المتدنية عند مقارنتها بالديمقراطيات الأخرى. وما يلاحظ كذلك في هذا الشأن، نسب المقاطعة المرتفعة لذوي الأصول الإفريقية والإسبان والفقراء والأقل تعليما.

ومن جوانب القوة للنظام الانتخابي الأمريكي، إفرازه لحكومات منسجمة وقوية بفعل تأثير قاعدة "الفائز يحصل على كل شيء" (Winner take all)، كما يفرز كذلك معارضة قويّة متماسكة ومؤثرة، تسمح لها بأداء دورها الرقابي والتشريعي كما يجب.

ورغم التمييز والإقصاء الذي شهدته الأقليات (وخصوصا ذوي الأصول الإفريقية) طيلة قرون، إلا أنه وبعد حصولهم على حقوقهم السياسية، أصبح لهم تأثير بفعل عاملين أساسيين، أولهما: تركيز هاته الأقليات في ولايات محدّدة، الأمر الذي يتيح لهم تأثيرا كبيرا بموجب

آلية المجمع الانتخابي. وثانيهما: قيام الكونجرس الأمريكي بعملية تقسيم الدوائر الانتخابية كل 10 سنوات مع مراعاة إحداث دوائر انتخابية تشكّل فيها الأقليات أغلبية عددية، ما يتيح لها التعبير والتأثير بشكل أكبر في اختيار مرشحين يمثلونها في مختلف المستويات الانتخابية (المستوى المحلي، مستوى الولاية، المستوى الفيدرالي).

وإلى جانب تأثير آليات النظام الانتخابي على نتائج بعض الانتخابات، وعدم تعبيره في بعض الأحيان عن الإرادة الشعبية، هناك عوامل أخرى لها وزن وتأثير كبير في الانتخابات الأمريكية، ومن أهمها: المال السياسي والإعلام، فعلى سبيل المثال تجاوزت نفقات الحملات الانتخابية الرئاسية سنة 2004 حاجز الأربع مليارات من الدولارات، تمثل هبات واشتراكات جماعات المصالح والمساهمين الكبار، وتأثيرها الواضح في تحديد نتائج تلك الانتخابات. كما لا يمكن تجاهل دور الإعلام في توجيه الناخبين من خلال أساليب الدعاية المختلفة.

الهوامش:

- 1- حبة عفاف، التعددية الحزبية والنظام الانتخابي: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص ص. 11-13.
- 2- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أشكال النظم الانتخابية، ستوكهولم، 2010، ص 19.
- 3- كمال لبّاز، "الأصول الفلسفية للنظم الانتخابية"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد 6، 2017، ص ص. 546-549.

- 4- مازن حسن، **النظم الانتخابية: دراسة مقارنة**، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، القاهرة، 2011، ص ص. 17-29.
- 5- Institut international pour la Démocratie et l'assistance électorale, **La conception des systèmes électoraux**, Strasbourg, 2002, pp. 9-13.
- 6- Rafea Ben Achour, **Rapport introductif**, Colloque international: Les enjeux du processus électoral, Université de Carthage, Tunis, décembre 2013, p. 9.
- 7- ميزل ساندي، **الانتخابات والأحزاب السياسية الأمريكية**، تر. خالد غريب علي، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة، 2014، ص. 15.
- 8- المرجع نفسه، ص. 16.
- 9- مازن حسن، **مرجع سابق**، ص. 106.
- * الإنتخابات التمهيدية: انتخابات تعقد في جميع الولايات الأمريكية لاختيار مرشح الرئاسة من مجموع الأسماء المقدمة من الأحزاب والمستقلين، وفيها يتنافس مرشحو الحزب للفوز بأكبر عدد من الانتخابات التمهيدية للولايات.
- 10- ساندي ميزل، **مرجع سابق**، ص ص. 141-143.
- 11- مازن حسن، **مرجع سابق**، ص ص. 54-57.
- 12- المرجع نفسه، ص ص. 64-70.
- 13- ساندي ميزل، **مرجع سابق**، ص ص. 138-139.
- 14- المرجع نفسه، ص. 138.
- 15- المرجع نفسه، ص. 16.
- 16- مازن حسن **مرجع سابق**، ص ص. 77-81.
- 17- ساندي ميزل، **مرجع سابق**، ص ص. 54-55.
- 18- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، **مرجع سابق**، ص ص. 156-157.
- 19- Anne Deysine, "Etats-Unis: quelle démocratie", Revue Parlement, l'Harmattan, N° 2, 2004, pp. 127-128.
- 20- Arnaud Coutant, "Les présidents minoritaires aux Etats-Unis", Revue française de droit constitutionnel, Presses universitaires de France, N° 90, 2012, p. 36.

الحكم الراشد ودوره في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة: دراسة حالة الجزائر

رشيدة بوجحفة

أستاذة محاضرة قسم "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

ملخص:

يواجه عالمنا المعاصر تحدي يتعلق بسوء استخدام الموارد المتاحة وإستنزاف ثروات البيئة، هذا ما دفع بالعديد من الدول بإتباع سياسة الإستغلال الرشيد والعقلاني للموارد المتاحة. ولهذا أصبح موضوع الحكم الراشد وحماية البيئة لأجل التسيير الإقتصادي الفعّال من مواضيع الساعة خاصة وأنّ النشاط الإقتصادي يعدّ المصدر الأول لتلوث البيئة وتسيير الموارد. فالحكم الراشد ودوره في حماية البيئة و تحقيق التنمية المستدامة يتطلب إستغلالا أمثلا للموارد المتاحة لتنشيط عمل القطاعات الإقتصادية المختلفة، مع حماية مصادر الطاقة والإستخدام الأمثل الرشيد لها.

ومن خلال البحث، نجد أنّ الجزائر وكغيرها من الدول مُطالبة اليوم بمسايرة مختلف التحولات السياسية الإقليمية منها والدولية بغرض تحقيق تنمية شاملة ولا يتحقق هذا إلا في إطار تطبيق مُرتكزات الحكم الراشد. لكن وفي إطار حمايتها للبيئة، فإنّ المساعي التي تقوم بها الجزائر من الناحية القانونية وإنشائها لهياكل إدارية في

سبيل تجسيد السياسة البيئية، لن تؤدي دورها ما لم يتم الإشراف الفعلي
للإدارة المحلية والمجتمع المدني في إطار الحوكمة البيئية

الكلمات المفتاحية: الحكم الرشيد؛ التنمية المستدامة؛ البيئة.

Good governance and its role in protecting the environment and achieving sustainable development: Case study of Algeria

Abstract:

Our modern world faces a challenge regarding the misuse of available resources and the depletion of the environmental wealth. This has led many countries to follow the policy of rational exploitation of available resources.

This is why the issue of good governance and environmental protection for effective economic management is of particular concern, and that economic activity is the primary source of environmental pollution and resource management.

Good governance and its role in the protection of the environment and the achievement of sustainable development requires the optimal utilization of resources available to stimulate the work of different economic sectors, while protecting the sources of energy and their rational use.

Through research, we find that Algeria and other countries today are required to keep pace with the various regional and international political transformations for the purpose of achieving comprehensive development. This can be achieved only in the context of the application of the principles of good governance.

However, as part of its protection of the environment, Algeria's legal endeavors and its establishment of administrative structures to embody environmental policy will not play its role

unless local administration and civil society are effectively involved in environmental governance.

Key-Words: Good Governance; Sustainable Development; Environment.

مقدمة:

تعاني العديد من دول العالم من مشكلة خطيرة باتت تشغل فكر العديد من السكان، ألا وهي مشكلة سوء استخدام الموارد المتاحة واستنزاف ثروات البيئة، وتمثل هذه المشكلة أحد أهم التحديات الكبرى التي يواجهها عالمنا المعاصر لما لها من آثار اقتصادية واجتماعية وبيئية خطيرة، هذا ما دعا العديد من الدول التي تتمتع بمقومات متعددة كفيلة بانطلاقة جادة لزيادة النمو وحل الكثير من المعوقات ذات الأبعاد المختلفة وزيادة استغلال الموارد المتاحة استغلالا رشيدا عقلانيا في إطار فلسفة الحكم الراشد الذي يتعلق بالعديد من هذه السياسات، وأن مصطلح الحكم الراشد كنقطة بدء جاءت لبلورة التسيير الفعال على مختلف المستويات، وهو يعكس في الوقت الراهن العديد من المفاهيم والمعاني ويستخدم في العديد من التخصصات العلمية كالعلوم الاقتصادية والإدارية والسياسية وكذلك في التنمية المستدامة، وسواء أكان حكما رشيدا أو الحاكمية فلا بد من الاستفادة منه لحل المشكلات الناجمة عن العولمة، وأصبح موضوع الحكم الراشد وحماية البيئة لأجل التسيير الاقتصادي الفعال موضوعا مهما بحيث يعد موضوع الساعة ومن المواضيع المستقبلية خاصة وأن النشاط الاقتصادي يعد المصدر الأول لتلوث البيئة وتدمير الموارد.

ولقد أصبحت تطرح في الجزائر قضية الإصلاحات بشدة وهذا في العديد من المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية...، وخاصة إذا ارتبطت بمسألة التنمية الشاملة والمستدامة. فالجزائر وكغيرها من الدول مطالبة اليوم وقبل أي وقت مضى بمسايرة مختلف التحولات السياسية الإقليمية منها والدولية، وذلك بهدف تحقيق تنمية شاملة ومتوازنة، وبطبيعة الحال لا يتحقق ذلك إلا بالأخذ بمؤشراتها والمتمثلة في التمكين، أي توسيع قدرات المواطنين والحرية في اختيارهم العدالة في التوزيع التي تشمل الامكانيات والفرص المتاحة للفرد، ثم التعاون كمصدر أساسي للإشباع الذاتي، والأمن الشخصي المتعلق بحق الحياة لكل فرد بعيدا عن أي تهديدات، وأخيرا الاستدامة التي تضمن القدرة على تلبية حاجات الجيل الحالي دون التأثير على حياة الأجيال اللاحقة وحققها في العيش الكريم. وبدورها هذه المؤشرات لا تلامس النوعية والجودة إلا في ظل نظام حكم سليم للدولة، والذي يرتبط مباشرة بآليات الشفافية والمساءلة كأهم مرتكزات الحكم الراشد.

ومن هنا يمكن طرح الإشكالية التالية: هل مستقبل التنمية المستدامة وحماية البيئة مرتبط ارتباطا مباشرا بتطبيق مؤشرات وآليات الحكم الراشد؟.

وسنعالج هذه الإشكالية بالتطرق إلى العناصر التالية:

- 1- ضبط المفاهيم.
- 2- علاقة التنمية المستدامة بالحكم الراشد.
- 3- أثر الحكم الراشد في حماية البيئة.
- 4- التجربة الجزائرية في مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

1 - ضبط المفاهيم:

أ - تعريف التنمية المستدامة ومؤشراتها:

يعتبر أول مَنْ أشار إلى مصطلح التنمية المستدامة بشكل رسمي هو تقرير "مستقبلنا المشترك" الصادر عن اللجنة العالمية للتنمية والبيئة عام 1987، وتشكلت هذه اللجنة بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر عام 1983 برئاسة "برونتلاند" رئيسة وزراء النرويج وعضوية (22) شخصية من النخب السياسية والاقتصادية الحاكمة في العالم، وذلك بهدف مواصلة النمو الاقتصادي العالمي دون الحاجة إلى إجراء تغييرات جذرية في بنية النظام الاقتصادي العالمي، وتعرف برونتلاند الذي أصدرته اللجنة الدولية للبيئة والتنمية في عام 1987 بعنوان "مستقبلنا المشترك" التنمية المستدامة بأنها "التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون أن يعرض للخطر قدرة الأجيال التالية علي إشباع احتياجاتها".

كما تعرف بأنها التنمية التي تُلبي احتياجات البشر في الوقت الحالي دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تحقيق أهدافها، وتركز على النمو الاقتصادي المتكامل المستدام والإشراف البيئي والمسؤولية الاجتماعية. فالتنمية المستدامة هي عملية تطوير الأرض والمدن والمجتمعات، وكذلك الأعمال التجارية بشرط أن تلبي احتياجات الحاضر بدون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجاتها. وتعرف منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) التنمية المستدامة (الذي تم تبنيه في عام 1989) كما يلي: "التنمية المستدامة هي إدارة وحماية قاعدة الموارد الطبيعية وتوجيه التغير التقني والمؤسسي بطريقة

تضمن تحقيق واستمرار إرضاء الحاجات البشرية للأجيال الحالية والمستقبلية. إن تلك التنمية المستدامة (في الزراعة والغابات والمصادر السمكية) تحمي الأرض والمياه والمصادر الوراثية النباتية والحيوانية ولا تضر بالبيئة وتتسم بأنها ملائمة من الناحية الفنية ومناسبة من الناحية الاقتصادية ومقبولة من الناحية الاجتماعية".¹

فالنتمية المستدامة عملية تراكمية تتأسس على ما هو قائم، وتحقيقها هو بمثابة عملية بقدر ما هو هدف محدد، وهي ليست نشاطا من الأنشطة التي يترك أمر تحقيقها للمدى الطويل، بل هي كناية عن مجموعة من الأعمال القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل والأنشطة والممارسات يتطلب اتباع سياسات عميقة الأثر، وإجراء إصلاحات مؤسسية، وانخراط جميع القطاعات فيها على مستوياتها كافة، ومسؤولية التنمية المستدامة ليست من مسؤولية الحكومة أو قطاع واحد أو قطاعين من المجتمع، بل هي مسؤولية الكل.²

يتضح لنا أن التنمية المستدامة في الواقع هي مفهوم شامل يرتبط باستمرارية الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية والمؤسسية والبيئية للمجتمع، حيث تُمكن التنمية المستدامة المجتمع وأفراده ومؤسساته من تلبية احتياجاتهم والتعبير عن وجودهم الفعلي في الوقت الحالي مع حفظ التنوع الحيوي والحفاظ على النظم الإيكولوجية والعمل على استمرارية واستدامة العلاقات الإيجابية بين النظام البشري والنظام الحيوي حتى لا يتم الجور على حقوق الأجيال القادمة في العيش بحياة كريمة، كما يحمل هذا المفهوم للتنمية المستدامة ضرورة مواجهة العالم

لمخاطر التدهور البيئي الذي يجب التغلب عليه مع عدم التخلي عن حاجات التنمية الاقتصادية وكذلك المساواة والعدل الاجتماعي.

أما عن أبعاد التنمية المستدامة فهناك من يعرفها على أنها تنمية بأبعاد ثلاثة مترابطة ومتكاملة في إطار تفاعلي يتسم بالضبط والتنظيم والترشيد للموارد³، ويرى باحثون آخرون على أن من أهم الخصائص التي جاء بها مفهوم التنمية المستدامة هو الربط العضوي التام بين الاقتصاد والبيئة والمجتمع.⁴

ففي البعد الاقتصادي: تعني الاستدامة استمرارية وتعظيم الرفاه الاقتصادي لأطول فترة زمنية ممكنة من خلال توفير مقومات الرفاه الإنساني بأفضل نوعية مثل: الطعام، المسكن، النقل، الملابس، الصحة، والتعليم.

البعد البيئي: ويركز على مراعاة الحدود البيئية بحيث لكل نظام بيئي حدود معينة لا يمكن تجاوزها من الاستهلاك والاستنزاف، أما في حالة تجاوز تلك الحدود فإنه يؤدي إلى تدهور النظام البيئي، وعلى هذا الأساس يجب وضع الحدود أمام الاستهلاك والنمو السكاني والتلوث وأنماط الإنتاج السيئة واستنزاف المياه وقطع الغابات وانجراف التربة.

البعد الاجتماعي: ويركز على أن الإنسان يشكل جوهر التنمية وهدفها النهائي من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية إلى جميع المحتاجين لها بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار بكل شفافية.⁵

أما عن مؤشرات التنمية المستدامة فهي تتحدد في العناصر التالية:

- **التمكين:** وذلك بتوسيع قدرات المواطنين وخياراتهم عن طريق تقوية أشكال المشاركة ومستوياتها عبر الانتخابات العامة لمؤسسات الحكم، وعبر تفعيل دور الأحزاب السياسية وضمان تعددها وتنافسها، وعبر ضمان حرية العمل النقابي واستقلالية المجتمع المدني.
- **التعاون:** وفيه تضمين لمفهوم الانتماء والاندماج والتضامينية كمصدر أساسي للإشباع الذاتي الفردي، حيث التعاون هو التفاعل الاجتماعي الضروري.
- **العدالة في التوزيع:** وتشمل الإمكانات والفرص وليس فقط الدخل، كحق الجميع في الحصول على التعليم.
- **الاستدامة:** وتتضمن القدرة على تلبية حاجات الجيل الحالي من دون التأثير سلباً في حياة الأجيال اللاحقة وحققها في العيش الكريم
- **الأمان الشخصي:** ويتضمن الحق في الحياة بعيداً عن أي تهديدات أو أمراض معدية أو قمع أو تهجير.⁶

ب - تعريف الحكم الراشد وآلياته:

يشير مفهوم الحكم إلى ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون البلاد على كل المستويات، ويشمل الآليات والعمليات المعقدة والمعاملات، وكذلك المؤسسات التي يضع الناس فيها مصالحهم وتتوسط في خلافاتهم وتمارس حقوقها والتزاماتها القانونية.⁷ أما مفهوم الحكم الراشد فتعريفاته متعددة:

- تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية: وهذا لعام (2002) فإن الحكم الراشد: "هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب".

- تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "هو ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم.⁸

انطلاقاً من التعريفات السابقة نستخلص أن الحكم الراشد وفي سياقه السياسي تحديداً هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وإطارات إدارية ملتزمة بتطوير أفراد المجتمع برضاهم وعبر مشاركتهم في مختلف القنوات السياسية للمساهمة في تحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، ويتم تطوير أفراد المجتمع عبر ثلاثة أبعاد أساسية تتفاعل فيما بينها وترتبط ارتباطاً وثيقاً لإنتاج الحكم الراشد وهي:

- البعد السياسي: المرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.

- البعد التقني: المرتبط بعمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها.

- البعد الاقتصادي والاجتماعي: المرتبط بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلاليته عن الدولة من زاوية، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة من زاوية ثانية، وكذا علاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى من زاوية ثالثة.⁹

أما عن آليات الحكم الراشد، فحسب ما جاء به المفكر إبراهيم خلف فإن خصائص الحكم الراشد تتجلى في:

- النظام الديمقراطي بكل ما يحتوي عليه من الحريات، التداول، الشفافية، الرقابة، المشاركة، العدالة، المساواة.

- النظرة الليبرالية: فك ارتباط الدولة عن المجال الاقتصادي.

- الفعالية، الكفاءة، دقة الميزان، الإصلاحات الدائمة، القدرة على التكيف.

- المساواة.

- التقييم.¹⁰

ويمكن تحديد أبرز هذه الآليات في:¹¹

- **الشفافية:** هي تدفق المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليها، أي إتاحة كل المعلومات وسهولة تبادلها، وأن تكون الحسابات العامة متاحة بصورة مباشرة، وأن تتوفر معلومات كافية وشاملة ومنظمة عن عمل المؤسسات وأدائها لكي يسهل رقابتها ومتابعتها، وتتلخص الشفافية بالمكونات التالية:

* الحصول على المعلومة.

* العلاقة السببية بين المعلومة والموضوع المراد مراقبته.

* الدقة في الحصول على المعلومة.

وعليه يجب على الدولة أن تصدر قوانين تهتم بحرية المعلومات وتسمح للجمهور ولوسائل الإعلام المختلفة بالحصول على جميع الوثائق والمتعلقة بعمل الحكومة والتشريعات والسجلات المختلفة.

- **المشاركة:** وهي ترتبط بمفهوم الشفافية، فمعرفة المعلومات وحدها لا يفي بالغرض، بل لابد أن تكون هنا كآليات يكون الشعب قادرا على اتخاذها ليؤثر في صنع القرار وأن يضع المسؤولين تحت طائلة المسؤولية والمحاسبة. وعلى الدول أن تعطي لأفراد المجتمع الحق في المشاركة في صياغة القوانين واللوائح والأنظمة واستشارتهم في شؤون الحياة العامة وإعطائهم حق الاعتراف وحق إجراء الاستفتاء على القوانين وغيرها من الأمور بكل نزاهة وسهولة وشفافية.

- **حكم القانون (سيادة القانون):** يجب أن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع وأن توافق هذه القوانين معايير حقوق الإنسان وتكون ضمانة لها ولحريات الإنسان الطبيعية.

- **المساءلة:** تعد آلية المساءلة أهم سبل تحقيق التنمية المستدامة، وتأخذ ثلاثة أشكال وهي: المساءلة التشريعية : هي أهم المساءلات في النظام الديمقراطي، لأن البرلمان يلعب دورا مهما في تنفيذ سياسات الحكومة والرقابة عليها، والمساءلة التنفيذية :خضوع الجهاز التنفيذي نفسه للمحاسبة عبر سبل الإدارة، والمساءلة القضائية :تشكل ركن

أساسي من أركان ضبط عمل الجهاز الحكومي وغير الحكومي، حيث تلعب دورا بارزا في أسلوب الحكم الراشد عن طريق مراقبة تسيير عمل التنفيذ وتوجيه التهم للموظفين.

- **الإجماع:** هو أن جميع المصالح المتعلقة بالمجتمع قد تصطدم بخلافات تحتاج إلى اتخاذ قرار حازم في مسألة معينة، فيجب تغليب رأي المجموعة تحقيقاً للنفع العام للوطن ولأفراد المجتمع وما يقتضيه واقع الحال من إجراءات.

- **المساواة:** وتعني خضوع جميع أفراد المجتمع للمساواة وعدم التمييز في إطار الحكم الراشد، فهم متساوون بالحقوق والحريات والكرامة.

- **الكفاءة:** عبر الكفاءة والفاعلية في إدارة المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني هي التي تضمن استمرارية تحقيق التقدم والازدهار والتطلع دائماً إلى تعزيز مفهوم التنمية والتنمية المستدامة، وهي التي تعمل على الالتزام بتوظيف الموارد الوطنية بالصورة السليمة والواضحة لكل أفراد المجتمع.

- **العدل:** والمقصود هنا العدل الاجتماعي بحيث يكون لجميع أفراد المجتمع نساء وأطفالاً ورجالاً وشيوخاً الفرصة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية والتطلع دائماً لتحسين أوضاع الفئات المحرومة والمهمشة وضمان أمنهم الاجتماعي والعمل على توفير احتياجاتهم الأساسية.

- **الرؤية الإستراتيجية:** فحسب مفهوم الحكم الراشد، فإن الرؤية تتحدد بمفهوم التنمية بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص

من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة وأفراده من جهة أخرى والعمل على التنمية البشرية، وحتى يتم تحقيق النتائج الإيجابية فيرسم الخطط ضمن إطار الحكم الراشد، يجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ومحاولة وضع الحلول.

- **اللامركزية:** إن تفعيل مبدأ توزيع السلطات على أفراد المجتمع من خلال التوزيعات الجغرافية للدولة بهدف إدارة شؤونها والحفاظ على حقوق الأفراد داخلها تشكل بعدا عميقا في تحقيق مفهوم الحكم الراشد فيشعر الفرد بأنه هو صاحب القرار ويعتمد على نفسه من أجل تحقيق الذات من جهة، وأنه تحت المراقبة الشعبية من جهة أخرى.

2- علاقة التنمية المستدامة بالحكم الراشد:

إن الحكم الراشد يقاس من خلال تحقيق حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية ومن توافر الحق في الحياة، والصحة والسكن والطعام، والمساواة في التعليم، والأمن الشخصي والجماعي، وتعزيز مفهوم المشاركة، وتطبيق النظام الديمقراطي والتعددية الحزبية وإجراء الانتخابات وكذلك مكافحة الفساد وهذه كلها تعتبر مكونات أساسية للتنمية المستدامة للمجتمع، بالإضافة إلى فرص بناء إعلام حر حيث يتطلب ذلك توافر بيئة تضمن استقلالا لمؤسسات والمنابر الإعلامية، وكل هذه السبل الرامية لتعزيز مبدأ الحكم الراشد تعمل على إدخال الإصلاح كتطلع منشود للمجتمعات العربية، وهذا لأن الحكم الراشد مرتبط ارتباطا مباشرا بالتنمية وهو ضروري لإتمامها، وتتحدد عناصر علاقتهما فيما يلي:

- ديمقراطية حقيقية مبنية على مفهوم المشاركة في إدارة الدولة والمعمدة على التمثيل لكافة فئات المجتمع وتعتمد أساسا لمحاسبة لأي حكومة.

- احترام المعايير الدولية والمحلية لحقوق الإنسان وخصائصه المبنية على المساواة وعدم التمييز وعدم قابلية هذه الحقوق للتجزئة أو الانتقاص.

- التشجيع على دعم مؤسسات المجتمع القائمة والتشجيع على تسهيل إجراءات تكوينها وتفعيل دورها في الحياة العامة.

- احترام سيادة القانون وتعزيز مفهوم استقلال القضاء وتحديد معايير المحاكمات العادلة وحق التقاضي أمام محاكم مختصة وقضاة مستقلون.

- إدارة أموال الدولة بطريقة شفافة وسليمة تخضع لمفهوم الرقابة العامة للمجتمع ولمفهوم المساءلة، وإن تقوم على إدارتها مؤسسات حكومية تعرف بقدرتها على التعامل مع قضايا إدارة أموال الدول ومواردها بكل احتراف ومهنية عالية، وتضع مصلحة المجتمع وأفراده في أولى غاياتها.

- اعتماد السلطة اللامركزية للحكومة وتوزيعها على مختلف مناطق الدولة جغرافيا والاعتماد على المشاركة التامة لأفراد المجتمع في تلك المناطق واحترام كافة الحقوق والحريات الأساسية وتعزيز مفهوم الرقابة وترسيخ مفهوم الحكم الراشد.¹²

نستنتج مما سبق أن علاقة التنمية بالحكم الراشد يمكن قراءتها من خلال ثلاثة زوايا هي:

- **وطنية:** تشمل الحضر والريف وجميع الطبقات الاجتماعية والفئات بما فيها الرجل والمرأة.

- **عالمية:** أي التوزيع العادل للثروة بين الدول الغنية والدول الفقيرة وعلاقات دولية تنسم بقدر من الاحترام والمشارك الإنساني والقواعد القانونية.

- **زمنية:** أي مراعاة مصالح الأجيال الحالية والأجيال اللاحقة.¹³

فعلالة التنمية بالحكم الراشد تتجسد من خلال تعريف الحكم الراشد الذي يقوم على عدم استبعاد أي عنصر من النشاط الإنساني في التنمية أي لابد من توفير كل العناصر البشرية والمادية واستغلالها بالشكل الامثل في تحقيق التنمية الاقتصادية. من هنا نجد أن متطلبات التنمية في ظل الحكم الراشد تتمثل في:

- أهمية تمتع النظام بشرعية تستند إلى القبول الشعبي وفاعلية الأداء.

- وجود منظومة قيمية تعكس شفافية سياسية تساهم في إزالة الصراعات المحتملة بين الحكام والمحكومين وتحد من استخدام العنف.

- ضرورة موائمة الهياكل الاجتماعية والسياسية للتغيرات الاقتصادية بما يجنب النظام التعرض لمزيد من الضغوط وعدم الاستقرار.

- قابلية السلطة للاستجابة بمرونة وبسرعة لتطورات المجتمع.

- الفعالية والمهارة والنوعية في المصالح والخدمات المقدمة.

- الاستباقية أي القيام بدراسات علمية واقتصادية واجتماعية للتنبؤ

بالأوضاع واستباق أي طوارئ او تحولات.

- الأولوية للقانون في ظل الشفافية والمشاركة والمساهمة في عملية اتخاذ القرار.¹⁴

3- أثر الحكم الراشد في حماية البيئة:

هناك نظرة جديدة للحكم الراشد كونه يسعى إلى إيجاد مدخل جديد تتوجه عن طريقه جميع الشعوب نحو نمط من التنمية يجمع ما بين الإنتاج وحماية الموارد وتعزيزها، ولقد أصبح موضوع الحكم الراشد وحماية البيئة لأجل التسيير الاقتصادي الفعال موضوعا مهما مع تفاقم المشاكل البيئية وتعاضم الأضرار الناتجة عنها.¹⁵

العالم اليوم بحاجة إلى تنمية مستدامة ومتوازنة تركز مبدأ الوقاية بدلا من العلاج، مما يعني أن الاستدامة ليست فقط مسألة بيئية، بل إنها تتعامل مع التغيرات والمشاكل في المجالات الزراعية والبيئية والاقتصادية والاجتماعية، هذا ما دفع بعض المهتمين بهذا الشأن أن يطلقوا على حركة الاستدامة بالثورة البيئية مقارنة بالثورتين الزراعية والصناعية. لهذا فإن الاستدامة هي فلسفة تبحث عن بناءات اجتماعية ونشاطات اقتصادية وأنماط إنتاجية واستهلاكية، وتقنيات تعمل على استدامة البيئة وتمكين الجيل الحالي وتحسين حياته وضمان حياة ملائمة للأجيال القادمة. لهذا لا بد من إعادة صياغة النشاطات الحالية أو ابتكار أخرى ثم دمجها في البيئة لخلق تنمية مستدامة تكون مقبولة ثقافيا وممكنة اقتصاديا وملائمة بيئيا وقابلة للتطبيق سياسيا وعادلة اجتماعيا. ومن ثم فإنه من الملائم البدء مباشرة في تبني عدد من الممارسات الداعمة لاستدامة البيئة ومنها:¹⁶

- استهلاك الموارد باعتدال وكفاءة ومراعاة الاسعار الافضل للموارد، والاستخدام اكثر كفاءة لها، والاطر الزمنية لاستبدال الموارد غير المتجددة بموارد بديلة.
- عدم استهلاك الموارد المتجددة بوتيرة أسرع من قدرتها على التجدد أو بطريقة يمكن أن تؤذي البشر.
- التوسع في مجال الاعتماد على الطاقة النظيفة المتجددة كالطاقة الشمسية والطاقة المائية وطاقة الرياح.
- استخدام الفضلات التقليدية كموارد قدر الإمكان مع التخلص منها عند الحاجة وبطريقة لا تضر بالبشر.
- النضال من أجل التخلص من المبيدات السامة والمخصبات الكيميائية وخاصة تلك التي تعتبر ضارة بالبيئة.
- استخلاص منتجات النسق البيئي كما في الزراعة والصيد والاحتطاب بدون الإضرار برأس المال الطبيعي.
- تشجيع المرونة والكفاءة في كل من النسقين الإنساني والطبيعي من خلال تفضيل البستنة المتجددة والمتنوعة والمعقدة.
- تفضيل الفلاحة التعددية (زراعة الأراضي بمحاصيل متعددة) على الفلاحة الأحادية للإبقاء على خصوبة التربة.
- إعادة تأهيل البيئات المتدهورة قدر المستطاع من خلال وسائل التحكم أو بخلق ظروف ملائمة لعمليات إعادة الإصلاح الطبيعي.
- تشجيع ودعم عمليات تدوير النفايات.
- تبني مبدأ تغريم الملوث من خلال سن تشريعات عقابية على المستويات المحلية والقومية والدولية.

4 - التجربة الجزائرية في مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة:

قامت الجزائر بجملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق ما يعرف بالحوكمة، وهذا مواكبة للتطورات الحاصلة من جهة، ومن جهة أخرى لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

أ - مؤشرات الحوكمة في الجزائر:

أولا - في المجال السياسي: أدخلت مجموعة من التعديلات الدستورية مثل التعديل الدستوري في 2008 والذي انصب على ثلاث مجالات تعلق الأول بالسلطة التنفيذية، والثاني برموز الدولة والثالث بترقية الحقوق السياسية للمرأة. كما قامت السلطات السياسية في الجزائر بجملة من الإصلاحات أهمها إصلاح قانون الانتخابات يحدد توزيع الدوائر الانتخابية، ويرفع عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في البرلمان إلى 462 بعدما كانوا 389، بالإضافة إلى فرض الكوتا النسائية، وكذا إصلاح قانون الأحزاب السياسية والذي أعطى تسهيلات في تشكيلها وفتح المجال أمام الأطراف المختلفة للمشاركة في الحياة السياسية، وإصلاح قانون الإعلام والذي أبرز ما جاء فيه فتح المجال أمام إنشاء قنوات سمعية وبصرية خاصة، وإصلاحات أخرى مست قطاع التربية والتعليم، والعدالة، ومكافحة الفساد، وقانون الجماعات المحلية.

وكان آخر التعديلات الدستورية في 2016 تضمن 47 مادة شملت قوانين تنظيم الانتخابات ومشاركة الأحزاب في العمل السياسي وعمل الجمعيات وحرية الإعلام.

وتعتبر هذه التعديلات باكورة مشاورات، كانت الرئاسة قد فتحتها مطلع ماي 2014، عقب إعادة انتخاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لولاية رابعة، مع شخصيات وطنية وأحزاب سياسية وجمعيات ومنظمات وخبراء قانون، وقاطعتها أحزاب معارضة. فلأول مرة نصت الوثيقة الجديدة على ترسيم الأمازيغية، كلغة ثانية في البلاد إلى جانب العربية، وتحديد فترة الولاية الرئاسية بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتأسيس "هيئة عليا دائمة ومستقلة" تضم قضاة وشخصيات عامة وأكاديميين لمراقبة العملية الانتخابية برمتها ترأسها شخصية مستقلة. وألزمت الوثيقة رئيس الجمهورية باستشارة الأغلبية البرلمانية، عند تعيين الوزير الأول، على عكس ما نص الدستور الحالي الذي يمنح الرئيس مطلق الحرية في تعيين من يشاء في ذلك المنصب. وربط مشروع الدستور الجديد صلاحيات لجوء الرئيس إلى ممارسة الحكم بالمراسيم بالحالات المستعجلة وفترات عطل المؤسسة البرلمانية.

وقد نصت هذه التعديلات أيضا على:

- التأكيد على تبني النظام الديمقراطي القائم على علوية الدستور والتداول السلمي على السلطة وكفالة الحقوق والحريات؛
- توسيع قاعدة الحقوق والحريات، بإدخال حقوق جديدة: الحق في البيئة، المناصفة بين النساء والرجال، وحماية حقوق الأجيال القادمة؛

الاعتراف بحقوق الأحزاب السياسية والمعارضة البرلمانية، ففيما يخص حقوق الأحزاب السياسية فقد وردت في المادة 53 والتي بموجبها تستفيد من مجموعة من الحقوق المتمثلة في: حرية الرأي والتعبير والاجتماع، حيز زمني في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيلها على المستوى الوطني، تمويل عمومي (عند الاقتضاء) يرتبط بتمثيلها في البرلمان كما يحدده القانون، ممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني من خلال التداول الديمقراطي وفي إطار أحكام هذا الدستور.

أما فيما يخص المعارضة البرلمانية فقد جاءت في المادة 144 والتي تنص على أن تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها : حرية الرأي والتعبير والاجتماع، الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان، المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية، المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة، تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان، إخطار المجلس الدستوري، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان، المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية، تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان، جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.

- تمكين أعضاء البرلمان والمتقاضين من إخطار المجلس الدستوري¹⁷.

ثانيا- في المجال الاقتصادي: قامت الجزائر بتبني برنامج إصلاحي كثيف من أجل إعادة النظر وتعديل سياستها الاقتصادية فرتبت مجموعة من السياسات بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وتعتبر سنة 1988 منعرجا حاسما في تاريخ الاقتصاد الجزائري ذلك ان مختلف الفواعل الاقتصاديين أعلنوا اتفاقهم على مسار وأهداف الإصلاحات الاقتصادية الواجب اتباعها.¹⁸ وانتقلت من نظام الاقتصاد المخطط إلى نظام اقتصاد السوق، وفي ظل التوجه السائد نحو الخصوصية التي تعتبر من أهم مميزات اقتصاد السوق، وفي ظل الانفتاح الاقتصادي والمحاولات الرامية لتحقيق الاندماج في الاقتصاد العالمي قامت الجزائر بإعداد النظام المالي المحاسبي المتوافق معها، الذي صدر بموجب القانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 ليتم تطبيقه في جانفي 2010.¹⁹

طبقت الجزائر برنامج الإنعاش الاقتصادي من 2001 إلى 2004 والذي يتمحور حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية الفلاحية، كما خصص لتعزيز المصلحة العامة في ميدان الري، النقل، تحسين المستوى المعيشي وتنمية الموارد البشرية وذلك من أجل تحقيق التنمية المحلية. ويعتبر هذا البرنامج كأداة مرافقة للإصلاحات الهيكلية التي التزمت بها الجزائر قصد إنشاء محيط ملائم لاندماجه في الاقتصاد العالمي.²⁰ ثم البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005 / 2009 والذي قسم إلى خمسة برامج فرعية تتمثل في: برنامج تحسين معيشة السكان، برنامج تطوير الهياكل القاعدية، برنامج دعم التنمية الاقتصادية، برنامج تطوير الخدمات العمومية، برنامج تطوير التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال.²¹ ثم البرنامج

الخماسي 2010 - 2014 وقسم إلى ثلاثة برامج فرعية: برنامج تحسين ظروف معيشة السكان، برنامج تطوير الهياكل القاعدية، برنامج دعم التنمية الاقتصادية.²² وسيتم تجسيد نموذج النمو الاقتصادي الجديد الذي صادقت عليه الحكومة في 2016 في إطار سياسة تنويع وإصلاح الاقتصاد الوطني هيكليا على ثلاث مراحل تهدف إلى تحقيق معدل نمو خارج المحروقات بـ6.5 بالمئة خلال العشرية القادمة، وتتمحور المرحلة الأولى من النموذج والتي تخصّ الفترة (2016-2019) حول بعث السياسة التنموية الجديدة، كما ستميز بنموّ تدريجي للقيم المضافة لمختلف القطاعات باتجاه المستويات المستهدفة، أما المرحلة الثانية (2020-2025) فستكون مرحلة انتقالية هدفها "تدارك" الاقتصاد الوطني، تليها مرحلة استقرار وتوافق (2026-2030) يكون الاقتصاد قد استنفذ في نهايتها قدراته الاستدراكية.²³

ثالثا: في المجال الاجتماعي: فلقد أثرت الازمة التي عاشتها الجزائر خلال فترة التسعينات تأثيرا سلبيا على مختلف المؤشرات الاجتماعية، حيث انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي من 2400 دولار سنة 1990 إلى 1800.6 عام 2000 ثم نتيجة ارتفاع اسعار البترول ارتفع إلى 4921.2 دولار سنة 2008، وللتخفيف من حدة الفقر تم إدراج هذه القضية ضمن برامج التنمية.

وبالنسبة للتعليم في الجزائر فإنه يعد أحد أهم القطاعات التي تولي لها الدولة أهمية بالغة من جميع النواحي، سواء من خلال الميزانية التي ترصدها للتعليم سنويا أو من خلال الطاقة البشرية الهائلة التي

يضمها القطاع. حيث يتكون التعليم في الجزائر من التعليم العالي الذي تشرف عليه وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، التعليم الثانوي، التعليم المتوسط، والتعليم الابتدائي والتي تشرف عليهم وزارة التربية الوطنية، بالإضافة للتكوين المهني، التي تشرف عليه وزارة التعليم والتكوين المهنيين. وقد بلغت نسبة المتعلمين في الجزائر 70% سنة 2003، مقارنة مع المعايير العالمية. الفرق بين الجنسين ما زال واضحا، 79% للذكور، 61% للإناث. رغم جهود الدولة، تبقى النقائص على الميدان. التعليم، يأخذ ربع الميزانية العامة. تواجه الإدارة ضغطا من نوع خاص، إيواء صغار التلاميذ الجدد، ثم إيواءهم كشباب الجامعات، التعليم في الجزائر مجاني وإلزامي لمن دون 16 سنة، رغم أن نسبة المتدربين لا توافق 100%.²⁴

أما فيما يخص قطاع الصحة فإنه مسير من طرف وزارة الصحة، السكان وإصلاح المستشفيات (MSPRH)، والتي تقوم بدورها بإدارة مؤسسات العلاج الاستشفائي والقطاع الصحي العمومي، وتوجد خمس مناطق صحية عبر جميع أنحاء الوطن مع 05 مجالس إقليمية للصحة (CRS) و5 مرصد إقليمية للصحة (ORS)، وعلى الصعيد الولائي يوجد 48 مديرية للصحة والسكن (مديرية في كل ولاية). ويتوقع المخطط التوجيهي للصحة للفترة 2009-2025 إستثمارات تقدر ب 20 مليار أورو لبناء مرافق صحية جديدة وكذا تحديث المستشفيات الموجودة، في هذا الصدد تم الشروع في الإصلاحات المتعلقة على تفريد وظيفة صيانة البنى التحتية ومعدات المستشفيات وتدريب الهيئات الصحية، وفي إطار برنامج الإستثمارات العمومية للفترة الممتدة مابين 2010-2014، إستفاد قطاع الصحة من غلاف مالي قدر ب 619

مليار دينار جزائري، وتعتمد الخطوط العريضة لهذا لبرنامج إنجاز 172 مستشفى، 45 مجمع صحي متخصص، 377 مستوصف، 1.000 قاعة علاج، 17 مدرسة للتدريب شبه الطبي وأكثر من 70 مؤسسات متخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة.²⁵

وللتخفيف من حدة البطالة اتخذت الجزائر العديد من الإجراءات بإنشاء مجموعة من الأجهزة الخاصة بعملية التشغيل سواء تلك المسيرة من قبل الوزارة المكلفة بالعمل أو الأجهزة المسيرة من قبل وكالة التنمية الاجتماعية أو الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة أو أجهزة الدعم والإدماج المهني للشباب.²⁶

ب - واقع التنمية المستدامة في الجزائر:

بادرت وزارة المالية في الإطار الموجه لدعم النمو وتهيئة الإقليم بتخصيص 36.5 مليار دينار كغلاف مالي لدعم التنمية المستدامة من مجموعة من المشاريع والتي تتمثل في: مشروع حماية الساحل، مشروع حماية التنوع البيولوجي، إنجاز مشروع خاص بالبيئة، وضع دراسة خاصة بالبيئة وتهيئة الإقليم، مشروع خاص بتوفير الماء الشروب، عمليات تحسين المحيط الحضري، مشروع لإعادة تصريف الفضلات المنماولية. وفي إطار المؤسسات الصغيرة والمتوسطة قررت الوزارة إنشاء 600 ألف مؤسسة على آفاق 2020 بإمكانها استقطاب ما لا يقل عن 6 ملايين منصب شغل مع الأخذ بعين الاعتبار عامل النوعية والإنتاجية، وتحديد بعض الفروع الإنتاجية ذات الميزة النسبية بغرض اعدادها لدخول السوق العالمية. وفي إطار الإنعاش الاقتصادي، تم إنجاز عمليات تخص إنهاء أشغال أكبر من

- 10 مراكز دفن النفايات في أهم المراكز الحضرية للبلاد إضافة إلى أعمال أنجزت وأعمال في قيد الإنجاز منها:
- تشخيص الوحدات الملوثة قصد تحويلها من أماكنها.
 - وضع جهاز مراقبة الهواء.
 - مشروع انجاز الحاضرة الوطنية "دنيا" والتي تمتد على مساحة تفوق 200 هكتار بين الجزائر والمدينة الجديدة بسبيدي عبد الله.
 - إعداد مخطط تهيئة الشاطئ في إطار مخطط عمل تهيئة البحر الأبيض المتوسط والذي يهدف إلى الحماية والاستعمال العقلاني والدائم لموارد الشواطئ في منطقة الجزائر العاصمة.
 - تسجيل 26 موقع للمناطق الرطبة ذات أهمية دولية بعنوان اتفاقية "رام سار" في أحواض أبيرة، العسايفر ملاح، وطونقا بولاية الطارف.²⁷

بالرغم من وجود تدخلات جريئة للسلطات الجزائرية في مجال التنمية المستدامة، إلا أنه يجب الذكر بأنها غير منتظمة وغير خاضعة لتقييم النتائج المحرزة، وفيما يلي نحاول ذكر أهم مجالات التدخل.²⁸

- في مجال التلوث المائي: ترتبط الأشغال الجارية بإعادة تأهيل شبكات التمويل بالماء الصالح للشرب وشبكات التطهير، وهذا من خلال إعادة تأهيل 10 مدن يفوق عدد سكانها 2 مليون نسمة، وإعادة تأهيل 24 محطة للتصفية، إضافة لمبادرات الشراكة مع الدول الأوروبية لتحسين تسيير وإدارة الموارد المائية.

- في مجال التلوث الجوي: اتخذت الحكومة في هذا المجال عدة إجراءات أهمها: اختيار أنواع من الوقود تكون خالية هي ومخلفاتها

من الملوثات، والتحول إلى مصدر جديدة للطاقة الكهربائية أو الطاقة الشمسية، فبدأت بتعميم استخدام غاز البترول المميع كغاز وقودي وإدخال البنزين الخالي من الرصاص، حيث يسجل خلال سنة 2009 حوالي 40000 سيارة حُوِّلَت إلى غاز البترول المميع، وإنجاز 160 محطة منتشرة عبر كافة الإقليم.

- **في مجال النفايات الحضرية والصناعية:** سيشرع في الوقت القريب بتنفيذ برنامج خاص بتحديث نظام جمع وإخلاء النفايات بفضل قرض قيمته 26 مليون دولار أمريكي ممنوح من طرف البنك الإسلامي للجزائر. كما أن وضعية النفايات والبقايا الصناعية من أهم المشاكل الباعثة للقلق، وإن كانت حوالي 50% من الوحدات الصناعية قد جهزت بأنظمة مضادة للتلوث؛ إلا أن معظمها معطلة في الوقت الراهن.

- **في مجال تلوث البحر والمناطق الشاطئية:** سعت الحكومة لشراء المعدات اللازمة لمكافحة التلوث البترولي وتجهيزات المخابر، وهذا بعد تمويل صندوق البيئة العالمية للبرنامج المغربي لمكافحة التلوث المترتب عن المحروقات.

- **في مجال الغابات وحماية السهوب:** تهدف الاستراتيجية المنتهجة في الوقت الحالي إلى تفضيل الاختيارات التقنية المقبولة من طرف الفلاحين من جهة، ومراعاة أهمية البيئة من أخرى، والعمل على المكثف لإعادة تهيئة 03 ملايين هكتار من السهوب وإعطاء أولوية أكبر للأراضي المعنية بالانجراف.

- في مجال حماية التراث الثقافي: يمثل التراث الثقافي الأثري على وجه الخصوص، سندا للذاكرة الجماعية، لهذه الأغراض تم فتح عدة ورشات تعمل في الوقت الراهن على ترميم التراث التاريخي وإعادة الاعتبار للمكتسبات التاريخية، حيث تخص العملية 18 ولاية.

- في مجال التربية والتحسيس البيئي: إن السياسة البيئية الناجعة هي تلك التي تمهد الطريق أمام تكوّن وعي بيئي، وهي التي تربط النظام الإيكولوجي بالنظام التعليمي، حيث يتم إدراج دروس حول البيئة في الطور التعليمي الأول، وطبع كتاب مدرسي لمقياس التربية البيئية للطور الثاني، كما أسست برامج إذاعية وتلفزيونية حول البيئة تشاركها الصحافة المكتوبة العمومية والخاصة في معالجة ونشر مواضيع إيكولوجية.

ج- تدابير حماية البيئة في الجزائر:

عرف قطاع البيئة تشكيلات متعددة، فلقد أنشأت أول هيئة تتكلف بالبيئة سنة 1974، إلى أنتم إحداث أول هيكل حكومي في 1996 يتمثل في كتابة الدولة للبيئة، وقبل صدور قانون رقم 83-10 تولى مسألة حماية البيئة كل من اللجنة الوطنية للبيئة ووزارة الري واستصلاح الأراضي والبيئة، وبعد صدوره أوكلت المهمة إلى كل من وزارة الري والبيئة والغابات بموجب التعديل الحكومي لسنة 1984، ووزارة البحث والتكنولوجيا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-392، ووزارة التربية الوطنية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 92-488، ووزارة الجامعات والبحث العلمي وحماية البيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-201²⁹، ثم تم إلحاق مهام حماية البيئة إلى وزارة

الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الإداري فكتابة الدولة المكلفة
بالبيئة وبعدها وزارة الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم والبيئة والعمران
ثم وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة إلى ان تم إلحاق ملف
حماية البيئة إلى وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.

ولقد أصدر المشرع الجزائري جملة من القوانين بهدف حماية البيئة
وتتميتها من جهة، وحماية الحق في الحياة لمختلف الأجيال الحالية
والمستقبلية، وهذا ما يظهر من خلال القانون رقم 03-10 المتعلق
بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والذي عالج فيه المشرع
الجزائري مختلف الجوانب المتعلقة بالبيئة والخطر الذي قد يصيبها. ثم
تلاه مجموعة من القوانين الاخرى مثل:

- القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق
بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.
- القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق
بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
- القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13 ماي 2007 المتعلق
بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

بالإضافة إلى وجود مؤسسات أخرى تعنى بحماية البيئة منها
الصندوق الوطني لحماية البيئة أنشئ بموجب قانون المالية 91-25
بتاريخ 18/12/1991، والمجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة في
سنة 1994 وهو هيئة استشارية تعتمد على التشاور بين القطاعات
وتهتم بدراسة الجوانب المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة التي تهدف
أساسا إلى تحديد خيارات استراتيجية كبرى لحماية البيئة وترقية التنمية

وذلك بالاعتماد على كل الأطراف المعنية أي القطاعات الأخرى الحساسة. والمفتشية العامة لحماية البيئة 1996 وهي مكلفة بضمان تنسيق المصالح الخارجية لإدارة البيئة، والمحافظة الوطنية للتكوين البيئي 2002 وحددت مهامها في إعطاء تكوين وتخصص في ميدان البيئة إلى كل المتدخلين العموميين والخواص، وهناك الوكالة الوطنية للنفايات تكلف بتقديم المساعدات للجماعات المحلية في تسيير النفايات.³⁰ مركز تنمية الموارد البيولوجية، بالإضافة إلى المركز الوطني لتكنولوجيات إنتاج أكثر نقاء، المرصد الوطني لترقية الطاقات المتجددة، الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية، الوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة، الوكالة الوطنية لعلوم الأرض، الحظائر الوطنية، السلطة الوطنية المعنية في إطار آليات التنمية النظيفة.

الخاتمة:

الحكم الراشد ودوره في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة يتطلب استغلالا أمثالا للموارد المتاحة لتنشيط عمل القطاعات الاقتصادية المختلفة، مع حماية مصادر الطاقة والاستخدام الأمثل الرشيد لها، مع ضرورة تعزيز القدرة على الإبداع التكنولوجي في البلدان النامية لتستجيب لتحديات التنمية المستدامة، والعمل على تبني أسس ومبادئ الحكم الراشد في إطارها العالمي وتطبيقها بالأسس المحلية النابعة من أصالة وتقاليد الشعوب النامية.

وما يلاحظ مما سبق فيما يخص التجربة الجزائرية أن المساعي التي تقوم بها الجزائر في النواحي القانونية لحماية البيئة وإنشاء هيكل

إدارية في سبيل تجسيد السياسة البيئية إلى واقع ملموس، لم تترجم إلى أفعال ومبادرات حقيقية على الميدان، مما يستدعي مراجعة أدوات وآليات تنفيذ هذه السياسة بطرح البدائل المتاحة من خلال الإشراك الفعلي للإدارة المحلية والمجتمع المدني في إطار الحوكمة البيئية. ونعتبر أن حماية البيئة وترقيتها هو عمل حضاري، يتعين على الإدارة المحلية ترتيبها ضمن أولويات خططها وبرامجها، مع ضرورة وضع رؤية مستقبلية شاملة نحو الأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي في جميع النشاطات المحلية، وتعبئة جميع الفاعلين المحليين المعنيين، متبعة في ذلك أساليب ديمقراطية تكفل المساواة الاجتماعية وتضمن تطورا اقتصاديا مستداما ومراعاة الحفاظ على الموارد الطبيعية.

الهوامش:

¹ - <https://www.seo-ar.net/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85-%D8%A7%D9%84%>

² - برني لطيفة، "دور الإدارة البيئية في تحقيق مزايا تنافسية للمؤسسة الصناعية: دراسة حالة EN.I.CA.BISKRA"، مذكرة ماجستير، علوم اقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2007/2006، ص. 21

³ - عثمان محمد غنى وماجدة أحمد أبوزنط، التنمية المستدامة : فلسفها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها (الأردن: دار صفاء، 2006)، ص. 39

⁴ - باتر محمد علي وردم، العالم لىس للبيع : مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، ط.1 (الأردن: دار الأهلية للنشر والتوزيع، 2003)، ص. 189

⁵ - المرجع نفسه، ص. 189

⁶ - عمراني كربوسة، "الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، مداخلة أقيمت في ملتقى دولي: "واقع وآفاق التنمية المستدامة في الجزائر"، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر (باتنة)، 5/4 ديسمبر 2007، ص. 3، 4

⁷ - نوفل علي الشهبان، "مقومات الحكم الراشد في استدامة التنمية العربية"،

دراسات إقليمية، ع. 4 (د س ن)، ص. 3.

⁸ - UNDP, « Governance for sustainable Human development », (Policy paper:1997)p. 02, voir le cite:<http://www.undp.org>

⁹ - حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح"، قي: إسماعيل الشطي وآخرون (محرر)، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية،

2004)، ص. 97

¹⁰ - Brahim Lakhlef, **la bonne gouvernance** (Algérie : dar elkhaldounia, 2006), p. 36 , 37

¹¹ - عمران كربول، مرجع سابق، ص ص. 4-6

¹² - المرجع نفسه، ص. 7.

¹³ - انظر: حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح"، المستقبل العربي، ع. 309،

(نوفمبر 2004)، السنة 27، ص ص. 40-65، وإسماعيل الشطي وآخرون

(محرر) مرجع سابق، ص ص. 95-123.

¹⁴ - عمر فرحاتي، "متطلبات الحكم الراشد"، محاضرة أقيمت في جامعة بسكرة

بمناسبة الملتقى الدولي للحكم الراشد 2004.

¹⁵ - سامي حميد عباس الجميلي، "الحكم الراشد ودوره في حماية البيئة"، مجلة

الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، ع. 2، 2008، ص. 4

¹⁶ - عبد الله بن جمعان الغامدي، "التنمية المستدامة بين الحق في استغلال الموارد

الطبيعية والمسؤولية عن حماية البيئة"، ورقة بحثية، 2007، ص. 32

¹⁷ - عمار عباس، "محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية"، جامعة

معسكر، الجزائر، في:

<http://ammarabbes.blogspot.com/2016/04/normal-0-21-false-false-false-fr-x-none.html>

¹⁸ - Nacer- Eddine Sudi, **La privation des entreprises publique en Algérie objectifs,modulites et enjeux** (Alger: O.P.U.2005), p.83

¹⁹ - محمد أمين بربري وعبد القادر بوكحيل، "تطبيق النظام المحاسبي المالي في

المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وأثر ذلك على النظام الجبائي"، مداخلة أقيمت في

ملتقى وطني حول: واقع وآفاق النظام المحاسبي المالي في المؤسسات الصغيرة

والمتوسطة في الجزائر، جامعة الوادي (الجزائر)، 06/05 ماي 2013، ص. 3

- ²⁰ - كريم زرمان، "التممية المستدامة في الجزائر من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001 - 2009"، أبحاث اقتصادية وإدارية (جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر)، ع. 7، 2010، ص. 200
- ²¹ - فرج شعبان، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000 - 2010"، أطروحة دكتوراه (قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير)، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص. 290
- ²² - بوفليح نبيل، "دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000 - 2010"، أبحاث اقتصادية وإدارية (جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر)، ع. 12، 2012، ص. 255
- ²³ - حكومة سلال تعلن رسميا تفاصيل نموذجها الجديد للنمو الاقتصادي، "البلاد، في:
- <http://www.elbilad.net/article/detail?id=68962>
- ²⁴ <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%8A%D9>
- ²⁵ - <http://www.andi.dz/index.php/ar/secteur-de-sante>
- ²⁶ - مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (التجربة الجزائرية) (عمان: دار حامد، 2008)، ص. 155
- ²⁷ - وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والساحل، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، الجزائر 2005
- ²⁸ - خبايا عبد الله وبوقرة رابح، الوقائع الاقتصادية (مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2009)، ص. 376 - 380
- ²⁹ - أنظر: الجريدة الرسمية، ع. 22 (22 ماي 1985)، ع. 54 (12 ديسمبر 1990)، ع. 93 (30 ديسمبر 1992)، ع. 57 (5 سبتمبر 1993) على التوالي
- ³⁰ - خروبي محمد، "الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر"، مذكرة ماستر، تخصص حقوق، جامعة قاصدي مرباح.

الحكم الراشد كآلية لترشيد النفقات وتثمين الموارد المالية المحلية

أحمد فراحي

طالب دكتوراه في العلوم السياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد بن أحمد - وهران 2

ملخص:

في إطار التوجه الدولي نحو المحليات، والعمل على توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم، وتقليص أدوار الدولة، عمدت العديد من الحكومات إلى نقل أو تفويض بعض أعبائها إلى وحدات محلية أكثر قربا من المواطنين، نظرا للمركز الهام الذي تحتله في نظام الحكم الداخلي، ودورها الفعال في التنمية الوطنية والمحلية، في وقت لم تعد فيه العبرة في الخبرة ذاتها بل في قيمتها كما يراها المواطن. غير أن أغلب هذه الوحدات أو الهيئات المحلية، خاصة في دول العالم الثالث، تقع أثناء أدائها لصلاحياتها واختصاصاتها فريسة لضعف الميزانيات، وقلة الموارد المالية، الأمر الذي يدعو إلى البحث عن بدائل تمويلية وعن مقاربات جديدة لتنمية هذه الموارد والعمل على ترشيد إنفاقها.

الكلمات المفتاحية: الحكم الراشد؛ الإدارة المحلية؛ المالية المحلية؛ التمويل المحلي؛ تثمين الموارد؛ ترشيد النفقات.

La gouvernance en tant que mécanisme de rationalisation des dépenses et de valoriaation des ressources financières locaaes

Résumé:

Dans le contexte de la tendance internationale vers les collectivités locales, de l'élargissement de la participation des citoyens et de leur rôle dans le processus de gouvernement et de la réduction des rôles de l'État, de nombreux gouvernements ont transféré ou délégué une partie de sa charge de travail à des unités locales plus proches des citoyens, compte tenu de la place importante occupée par le système de gouvernement interne, et son rôle effectif dans le développement national et local, à une époque où la leçon n'est plus dans l'expérience elle-même mais dans sa valeur telle que perçue par le citoyen. Cependant, la plupart de ces unités ou organismes locaux, en particulier dans les pays du tiers monde, souffrent dans l'exercice de leurs pouvoirs et attributions en raison de budgets insuffisants et de ressources financières insuffisantes, ce qui appelle à la recherche de solutions de financement et de nouvelles approches pour développer ces ressources et rationaliser leurs dépenses.

Mots-clés: Gouvernance; Administration locale; Finances locales; Financement local; Valorisation des ressources; rationalisation des dépenses.

مقدمة:

إدراكا من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة وألوية لا مناص منها وليس خيارا يمكن الحياد عنه، فقد منحت للجماعات المحلية نوعا من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لامركزية، ومنحتها صلاحيات واختصاصات واسعة، وبذلك وسعت مهامها. غير أن أغلب هذه الهيئات تعاني ضعفا أو عجزا في توفير الموارد المالية الضرورية لأداء مهامها خاصة ما تعلق بتحقيق التنمية

المحلية، مما يصعب عليها تنفيذ كافة أو بعض برامجها الضرورية لسكان الوحدات المحلية، وقد تنتج مثل هذه المشاكل أساسا لعدة أسباب منها تقيد الجماعات المحلية بالسلطة المركزية في ما يتعلق بالحصول على الموارد المالية، أو بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة، بالإضافة إلى عدم كفاءتها في إدارة مواردها، هذا إلى جانب الانتشار الكبير للتهرب الضريبي ومظاهر الفساد، وإن كانت هذه الظاهرة (عجز ميزانية الجماعات المحلية) متواجدة منذ ثلاثة عقود تقريبا بأسبابها المختلفة، إلا أن الجديد فيها أنها بلغت مستويات لا يمكن بأي حال من الأحوال التغاضي عنها.

إن نجاح الجماعات المحلية في أداء مهامها يتوقف على مدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ولكن في ظل محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية بالجزائر لا بد من البحث عن بدائل تمويلية أخرى من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن آلية حقيقية تحقق الرشاد في الإنفاق المحلي. هذه الآلية هي الحكم الراشد الذي يتطلب توخيا للفعالية في المنظومة الجبائية، لذلك فالتساؤل الرئيسي لهذا البحث يتمثل في: ما هو واقع المالية المحلية في الجزائر؟ وما هي الآليات والوسائل الكفيلة لتنمية مواردها وترشيدها في إطار الحكم الراشد؟.

وتقتضي الإجابة على هذه الإشكالية التعرض بشيء من الدراسة والتحليل للنقاط الأساسية التالية:

المحور الأول: المالية المحلية.

المحور الثاني: الحكم الراشد.
المحور الثالث: الحكم الراشد كآلية لترشيد النفقات وتثمين موارد
الجماعات المحلية.

المحور الأول: المالية المحلية

الفرع الأول: مالية البلدية

يقصد بالمالية المحلية: "مجموعة الاجراءات والوسائل المحددة
بالقانون والتي تمكن هيئات البلدية من تنفيذ مخططاتها في إطار برامج
التنمية المحلية". تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة
حسب أحكام المادة 170 من القانون رقم 11-10 مما يأتي:

- حصيلة الجباية؛
- مداخيل ممتلكاتها؛
- مداخيل أملاك البلدية؛
- الإعانات والمخصصات؛
- ناتج الهبات والوصايا؛
- القروض؛
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تقدمها البلدية؛
- ناتج حق الإمتياز للفضاءات العامة، بما فيها الفضاءات
الإشهارية؛ و
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

1- إيرادات البلدية: تنقسم إيرادات البلدية إلى إيرادات قسم التسيير
وإيرادات قسم التجهيز والاستثمار.

أ- إيرادات قسم التسيير: تتكون إيرادات التسيير مما يأتي:¹

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات.
- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
- رسوم وحقوق مقابل الخدمات.
- ناتج ومداخيل أملاك البلدية.
- ب - إيرادات قسم التجهيز والاستثمار: تتكون إيرادات قسم التجهيز والاستثمار مما يأتي:²
- الاقتطاع من إيرادات التسيير.
- ناتج استغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.
- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري.
- ناتج المساهمات في رأس المال.
- إعانات الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.
- ناتج التملك.
- الهبات والوصايا المقبولة.
- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.
- ناتج القروض.

2- نفقات البلدية: تنقسم نفقات البلدية إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار.³

- أ- نفقات التسيير: وهي النفقات التي تضمن سير مصالح البلدية: وتنقسم إلى:
- أجور وأعباء مستخدمين البلدية.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.

- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية.
- نفقات صيانة الاملاك المنقولة والعقارية.
- نفقات صيانة الطرق البلدية.
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها.
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز.
- فوائد القروض.
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.
- مصاريف تسيير مصالح البلدية.

ب - نفقات التجهيز والاستثمار:

- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.
- تسديد رأسمال القروض.
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

3- ميزانية البلدية: يسميها البعض بميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من اجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين.⁴

كما عرفت المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011 بأنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذها برنامجها للتجهيز والاستثمار". وحسب القانون رقم 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية هي:

"وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والاستثمار". وتتضمن ميزانية البلدية عموماً ثلاث وثائق:

- الميزانية الأولية.
- الميزانية الإضافية.
- الحساب الإداري.

تحتوي الميزانية على قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا ويقطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار عملاً بأحكام المادة 179 من قانون البلدية الجديد.

توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة ويصوت عليها لزوماً قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها ويتم التعديل سواء في النفقات أو الإيرادات عن طريق ميزانية إضافية ووجب التصويت عنها قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها، كما أن الميزانية تستعمل وفق نموذجين، الجديد مستعمل في مقر الولايات والبلديات الواقعين بمقر الدائرة، والنموذج القديم مستعمل في باقي البلديات الأخرى.

الفرع الثاني: الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

تعاني أغلب البلديات من صعوبات في موازنة حساباتها وتغطية المصاريف الكبيرة التي تتحملها، وهذا ما يجعلها تسير في حلقة العجز مما يؤدي بها إلى الإستدانة وفي هذا الإطار فإن إصلاح المالية والجباية المحليتين جاءتا للإجابة على هذه الإنشغالات المستعجلة والإستراتيجية.⁵

فعلى مستوى المخطط الإستعجالي: فإن الإصلاح يهدف إلى الحد من تدهور القدرة المالية للجماعات المحلية والتي عرفت على امتداد 15 سنة زيادة ب 10 مرات في عدد البلديات العاجزة مالياً، والتزايد الكبير لعبء المديونية، والتي لا يرجع سببها إلى الزيادة في الإحتياجات في الإستثمارات المنتجة بل لتغطية المصاريف أو النفقات العادية للتشغيل.

أما على مستوى المخطط الإستراتيجي يهدف الإصلاح إلى إمداد البلديات بالوسائل التي تمكنها من القيام بوظائفها على أحسن وجه والوصول بها إلى تحقيق الفعالية والكفاءة في تسيير أعمالها والتكفل بتوفير الخدمات العامة للمواطنين.

1- تشخيص الوضعية المالية للجماعات المحلية: عدد البلديات التي اصطنعتها السلطة الاستعمارية هو 1535 بلدية⁶ لم يكن لها أي تجانس يحتم تسييرها ليتم سنة 1963 صدور أول نص رسمي للدولة الجزائرية يعيد تنظيم البلديات حيث تم تقليصها إلى 631 بلدية اعتماداً على المعيار الجغرافي بهدف تقليص نفقات التسيير نظراً للوضع الاقتصادي المحطم بفعل الإستعمار الفرنسي فضلاً عن حجم الفراغ الإداري الناتج عن الخروج الهائل للإداريين الفرنسيين من الإدارات العمومية. وفي سنة 1964 أصبح عددها 676 بلدية موزعة على 17 عمالة (ولاية) ليتم سنة 1974 أول إعادة ترسيم إقليمية وإعادة تنظيم للولايات والبلديات حيث ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية نظراً لحاجة الدولة لإعادة بسط أجهزتها الإدارية من جديد والعمل على تقريب

الإدارة من المواطن بعد تحسن الأوضاع العامة واستقرارها؛ لتمثل 1984 السنة التي تم فيها إعادة تقسيم الدوائر الإقليمية وإعادة تنظيم الولايات والبلديات بزيادة عدد الولايات من 31 إلى 48 وعدد البلديات إلى 1541 والدوائر إلى 742 دائرة أي بإضافة 17 ولاية و837 بلدية و582 دائرة.⁷ لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي كان فيه سعر البرميل الواحد من النفط 40 دولاراً، بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية يعوض عن طريق الجباية البترولية، غير أنه بعد الأزمة التي طالت قطاع النفط سنة 1986 بدأ عدد البلديات العاجزة مالياً في الإزدیاد بسبب ضعف الموارد المحلية والتزايد المستمر للنفقات وعدم فعاليتها، ضف إليه زيادة كتلة الأجور بسبب الحاجة الملحة للتوظيف لتأطير الوحدات الناشئة، وبالتالي تضاعف ميزانيات التجهيز والاستثمار وتوجيه معظم المداخل القليلة أصلاً للتسيير والأجور، وبالتالي ضعف المساهمة في الإستثمار والتنمية دون أية موارد مالية للتغطية.⁸

كما أسفر التقسيم الإداري لسنة 1984 وفي وقت وجيز عن عدد كبير من المشاكل لأن الأمر تم بغض النظر عن جاهزية المناطق للتقسيم ما أدى إلى ظهور وحدات محلية مبنية على أسس إقليمية بحتة دون أي مؤشر أو فرصة للتنمية؛ أكثر من 600 بلدية مصطنعة في محيط يفتقد لأي حياة اقتصادية؛ حيث لم يصاحب هذا التقسيم وسائل اقتصادية كافية لترقية وضمان استمرار الوحدات المحدثّة؛ وما زاد الطين بلة التباين ما بين هذه الوحدات المحدثّة ما بين: بلديات صحراوية، نائية، حضرية، غنية، وأخرى فقيرة ومعدمة تعتاش كلياً على إعانات الدولة. وبالتالي مناطق غير منسجمة طبيعياً وبشرياً؛ كما

نجد في الواقع من أصل 837 بلدية جديدة التي ظهرت بموجب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية، بمعنى أن 89,2 % من هذه البلديات ذات طابع ريفي، وأما المتبقية فهي مختلفة.⁹

كما تظهر أيضا عشوائية التقسيم بشكل أكثر وضوحا من الناحية الإدارية بالنظر للتوزيع اللامتوازن للإدارات والمرافق العمومية على التراب الوطني، ففي الوقت الذي يتركز فيه عدد كبير منها في مساحات ضيقة جدا في الولايات والمدن المتمركزة في الشمال فإن هذا الوصف يقل كلما اتجهنا جنوبا نحو الصحراء التي تغطي 82% من مساحة الجزائر، حيث نجد تباعدا بين البلديات والدوائر وحتى مقرات الولايات كما هو حال دائرة عين صالح التي تبعد حوالي 700 كلم عن مقر الولاية تامنغست ما يضع البلديات في موقع يفرض عليها الإحاطة بتسيير كامل إقليمها الشاسع بعيدا عن الوصاية الفعلية، فضلا عن الكثافة السكانية المتباينة بين سكان الشمال والجنوب وأثر هذا التباين على إيرادات الجماعات المحلية، حيث أن التجمعات ذات الكثافة السكانية المرتفعة تزيد مداخيلها من الجباية المحلية والعكس، كما أن الجباية المحلية في مجملها إيرادات تتحدد قيمتها استنادا إلى معدلات الكثافة السكانية بالبلدية¹⁰. كل ذلك خلق بلديات وضعيتها المالية هي في الغالب عاجزة.

يبين الجدول رقم (01) أن عدد البلديات العاجزة تضاعف 7 مرات من سنة 1990 إلى سنة 2003، بعد صدور القانون البلدي والولائي لسنة 1990، والذي أضاف نفقات ضخمة نتجت عن الصلاحيات

الكبيرة والمختلفة التي أوكلت للبلدية خاصة في إطار التعددية، ضف إلى ذلك النمو الديمغرافي وتنوع الاحتياجات والمطالب المتزايدة يوميا. كما أن تحرير الأسعار وارتفاعها، وزيادة التكاليف نتيجة لذلك، واستقلالية المؤسسات ودخول الجزائر إلى اقتصاد السوق، كلها عوامل زادت من مشاكل المحليات، والتي يتطلب حلها بالضرورة الزيادة في عملية الإنفاق على حساب إيرادات الميزانية. وتضاعف مبلغ العجز إلى أكثر من 42 مرة لنفس الفترة، لسبب آخر هو تأثير الوضعية الأمنية لعشرية التسعينيات بالجزائر التي عاشت منذ سنة 1991 وضعية أمنية صعبة، ترتب عنها مجموعة من الخسائر مست الإدارة المحلية، مما ترتب عنه حرمان هاته الأخيرة من موارد مالية كانت لتمول ميزانيتها التجهيزية والتسييرية. بدأ بعدها عدد البلديات عاجزة في الانخفاض منذ سنة 2006 بسبب قيام الدولة خلال العشر سنوات الأخيرة بمسح ديون البلديات مرتين إلا أنه بعد ذلك ظهرت من جديد بلديات عاجزة في حدود 75 بلدية سنة 2016 ليرتفع العدد إلى 211 بلدية بعد ذلك بعام (سنة 2017) أي زيادة بنسبة 8,38% بسبب خفض الدعم الذي كانت تقدمه الدولة للبلديات بعد انتهاء سياسة ترشيد النفقات حين بدأت الحكومة تتخلى تدريجيا عن تمويل البلديات وتعول على الجباية وتحصيل أموال ممتلكات الجماعات المحلية للتكفل بأنشغالات المواطنين وتحقيق التنمية في إطار ما يسمى بالتسيير الذاتي.

الجدول (01): تطور عدد البلديات العاجزة (1986-2017)

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة %	السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة %
		من 1541			من 1541

73.06	1126	2003	3.37	52	1986
73.19	1128	2004	4.08	63	1987
73.13	1127	2005	6.28	96	1988
73.84	1138	2006	10.64	164	1990
59.63	919	2007	40.23	620	1991
51.33	791	2008	42.82	660	1992
27.06	417	2009	51.39	792	1993
0.90	14	2010	50.55	779	1994
0	0	2011	60.28	929	1995
0	0	2012	70.73	1090	1996
0	0	2013	75.21	1159	1997
0	0	2014	81.05	1249	1998
0	0	2015	78.32	1207	1999
4.86	75	2016	76.83	1184	2000
13.69	211	2017	74.62	1150	2001
			75.40	1162	2002

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية www.interieur.gov.dz

وقد أثبتت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، أن 85% من البلديات التي استحدثت بموجب التنظيم الإقليمي للبلاد تعاني من العجز المالي¹¹، ومنه أصبح من الضروري تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية.¹²

أقرت السلطة الجزائرية بضرورة إعادة تقسيم البلد إداريا وتم الإفصاح عن ذلك في منابر عدة خلال السنوات الماضية وعقدت

اجتماعات ومشاورات ووضعت مشاريع لتقسيم البلاد في حدود 120 ولاية مع عدد كبير من البلديات، إلى أن تم حذفه بصفة رسمية من قبل رئيس الجمهورية ولم يعد ينظر إليه كأولوية بسبب ضغوطات منها السياسية والجهوية والأهم من ذلك الضغوط أو العوائق المالية والبشرية لضمان تأطير الوحدات الناشئة.

2- فوارق مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني: في إطار إصلاح المالية والجباية المحليتين، وطبقاً لتوجيهات وتعليمات الحكومة، تم بتاريخ 09 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين وتبعا لتوصيات لقاء الحكومة بالولاية المنعقد يومي 12 و 13 نوفمبر 2016 والتعليمات التي قدمها رئيس الجمهورية خلال مجلس الوزراء يوم 4 أكتوبر 2016، باشرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مجموعة من العمليات لمواصلة مسار إصلاح الجباية والماليتين المحليتين ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يُشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية.

وفي هذا الإطار، قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير والطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية. وبعد تشخيص النظام الحالي برزت خاصية ألا وهي الاختلافات الكبيرة في مستوى مداخل مختلف الضرائب والرسوم وأن هذا النظام الضريبي في صالح المناطق الصناعية و/ أو التجارية.

للتدليل على الفوارق التمويلية في جباية الجماعات المحلية نستطلع فجوة عدم التوازن في الموارد المعتبر وعاء جبائي حسب الجدول التالي:

الجدول رقم (02): توزيع البلديات وتصنيفها حسب حجم المداخيل

المداخيل (مليون دج)	عدد البلديات	تصنيف البلدية
أقل من 1	130	ضعيفة
من 1 إلى 2.5	240	ضعيفة
من 2.5 إلى 5	298	ضعيفة
من 5 إلى 10	210	ضعيفة
من 10 إلى 20	219	ضعيفة
من 20 إلى 50	195	متوسطة
من 50 إلى 100	98	متوسطة
من 100 إلى 1.000	126	غنية
أكثر من 1.000	25	غنية
المجموع	1541	/

Source: Ibrahim Gaidi, PDG (CSGCL), Travaux de la journée parlementaire sous le thème «**Les comptes d'affection spéciale du trésor**», 04/03/2015, Commission des finances et budget, p. 71.

يبين الجدول أعلاه درجة الاختلال القصى في مداخيل الجماعات المحلية، إذ أن 71.18% من مجموع البلديات البالغ 1541 بلدية أي 1097 مصنفة على أنها بلديات ضعيفة الدخل (حجم المداخيل)، بينما يبلغ عدد البلديات المتوسطة الدخل 293 بلدية أي 19.01%، إلا أن عدد البلديات المصنفة على أنها غنية لا يتجاوز 150 بلدية بنسبة تقدر بـ 9.73%. وهذا إن دل على شيء إنما يدل على فجوة الفوارق

الكبيرة في حجم المداخل وفي تركيز المصادر الجبائية والمرتبطة أساسا بالإختلالات الجهوية والإقليمية خاصة ما تعلق باختلال توزيع النشاطات الاقتصادية والتنموية. بمعنى آخر اختلال التنمية الجهوية عبر الإقليم الوطني ومؤشر توزيع الجباية المحلية يؤكد ذلك الطرح.

3- تشخيص واقع تزايد النفقات في البلديات وارتباطه بالإسراف، سوء التسيير والفساد: من أجل المعرفة المشخصة لواقع وطبيعة النفقات المحلية وواقع تدبيرها يقتضي بداية الأمر تحليل مجالات النفقات المحلية ومدى انعكاس تلك المجالات على مردودية النفقات المحلية، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم النفقات المحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات المحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج المحلي الإجمالي (PIB).

وتحتل نفقات التسيير أكبر قسم من نفقات الجماعات المحلية، وعليه فإذا كان نقص الموارد المالية يتسبب في العجز الموزاني وفي تفاقم ديون البلديات، فإن سوء تسيير هذه الموارد هو أهم الأسباب، على اعتبار أن الإدارة المحلية تفتقر وبصفة كبيرة إلى الكوادر المؤهلة ذات الكفاءة العالية والخبرة التي تستطيع صنع القرار الرشيد الذي يمكن من التسيير الأمثل للموارد المحلية، ما يبينه الجدول رقم (03).

الجدول (03): تطور نفقات تسيير الجماعات المحلية إلى نفقات تسيير الدولة

السنة	2003	2008	2009	2010	2011
النسبة	11.88	13.69	14.21	13.64	12.21

المصدر: مديرية المالية وزارة الداخلية والجماعات المحلية
www.interieur.gov.dz

يمكن ملاحظة الفرق بين الزيادة في الإنفاق والزيادة في الموارد
الجبائية من خلال الجدول رقم (04).

**الجدول رقم (04): مقارنة الموارد الجبائية المحلية بنفقات التجهيز
للفترة 2001-2007 (الوحدة: مليون دج)**

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الموارد الجبائية المحلية	91.590	101.624	114.102	121.352	144.023	154.304	184.133
نفقات التجهيز	269.486	282.189	299.387	342.386	375.282	390.075	401.241

المصدر: تقرير اللجنة التنسيقية لوزارة المالية المتعلق بالجبائية
المحلية، سبتمبر 2008.

انطلاقا من الجدول رقم (04) يبدو أن زيادة الموارد الجبائية من سنة
لأخرى متفاوتة، فبمقارنة نسبة زيادة النفقات من سنة 2001 إلى
2004 مع نسبة الزيادة في الموارد الجبائية بين سنتي 2001 و2003
يلاحظ أن الزيادة المتسارعة في النفقات غطت الزيادة البطيئة للموارد
الجبائية في البلديات وهذا ما يخلق مشكل في التمويل المحلي.

كما نجد أن أغلب الموارد الذاتية للجماعات المحلية توجه لتغطية
نفقاتها الأساسية، وتحتل الكتلة الأجرية فيها قسما كبيرا ويوجه الباقي

إلى تسديد النفقات الإلزامية (كهرباء، غاز، ماء...) هذا ما يبينه الجدول رقم (05).

الجدول رقم(05): توزيع نسب الإنفاق حسب الأولويات في ميزانية البلدية

أهم مجالات الإنفاق في البلديات	النسبة المئوية
أعباء المستخدمين والأجور	65%
التمويل الذاتي (اقتطاعات لغرض التجهيز)	10%
مساهمة في صندوق الولاية لدور الشباب والتظاهرات الرياضية	7%
مساهمة في صندوق الضمان للموارد الجبائية	2%
المجموع:	84%

Source:Note établie par La Direction Générale Des Impôts, Juillet 2007.

يلاحظ من الجدول رقم (05) أن أعلى نسبة في الإنفاق على مستوى البلديات في الجزائر من نصيب مصاريف المستخدمين بنسبة 65 % ومصاريف التجهيز الخاصة بالبلدية بنسبة 10 %. وبالمقابل يلاحظ أن وتيرة تزايد الموارد الجبائية المحلية بطيئة وهذا ما تثبته الإحصائيات السنوية التي تقرها وزارة المالية من خلال المديرية العامة للضرائب.

أما عن العوائد الجبائية المخصصة للدولة وتلك المخصصة للجماعات المحلية فهناك اختلاف واسع لصالح الدولة وهو ما يبينه الجدول رقم (06) حيث أن متوسط المخصصات الجبائية التي تعود للدولة والتي كانت أدنى نسبة لها هي 82,47 % سنة 2008 وبلغ أعلى

معدل لها 86,35 % سنة 2012؛ بينما لم تتجاوز نسبة المخصصات للجماعات المحلية بما فيها الصندوق المشترك للجماعات المحلية - صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية منذ سنة 2014 - 17,53 % وهي أعلى نسبة محققة بينما بلغت أدنى نسبة 13,65 % سنة 2012 وهو ما يؤكد على عدم فعالية الجباية المحلية في ظل الظروف الراهنة.

الجدول رقم (06): مقارنة العائد الجبائي المخصص للجماعات المحلية والعائد المخصص للدولة (2008-2014)

السنة	الجبائية الكلية (الوطنية)	جبائية الدولة		الجبائية المحلية			
		المبلغ	النسبة %	FCCL		الولاية	
				المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %
المجموع							
2008	1195345	985836	82,47	7,21	3,00	87461	7,32
2009	1414721	1173444	82,95	6,85	2,92	103101	7,29
2010	1561054	1309368	83,88	6,41	2,76	108434	6,95
2011	1824676	1548533	84,92	6,01	2,62	117690	6,45
2012	2252076	1944573	86,35	5,66	2,29	128452	5,70
2013	2415077	2072091	85,81	6,06	2,19	143841	5,96
2014						156563	
						369033	

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية الإحصاء

لقد بدأ موضوع ترشيد النفقات المحلية بالظهور من خلال تنامي الحديث عن ظاهرة تبذير المال العام المحلي وعدم الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة بالإضافة إلى غرق الإدارة المحلية في ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وتزايد الاهتمام بمجال المراقبة المالية للجماعات المحلية ومدى اتصاف النفقة العامة بقواعد الكفاءة والاقتصاد في استعمال الموارد العمومية ما أدى إلى البحث عن بدائل تمويلية وعن مقارنة جديدة لتنمية هذه الموارد والعمل على ترشيد إنفاقها؛ هذه المقاربة هي مقاربة الحكم الراشد.

المحور الثاني: الحكم الراشد

حدّد الحكم الراشد كأحد الأهداف الانمائية للألفية، حيث اتفق زعماء العالم في جدول أعمال مؤتمر قمة الألفية في سبتمبر 2000 لتخفيض الفاقة والتنمية المستدامة¹³، في الجلسة السادسة للجنة سياسة التنمية على ضرورة التزام الحكم الراشد وكيف يحسن تقديمه كأحد مواضيع جدول أعمال المناقشة.¹⁴

الفرع الأول: مفهوم الحكم الراشد

إن مفهوم الحكم الراشد يحمل معاني متعددة، وقد ظهر بمعناه المعاصر عندما أحياء البنك الدولي في تقرير له حول التنمية في إفريقيا جنوب الصحراء سنة 1989، حيث طرح المفهوم كمقاربة تحمل البعد السياسي والمؤسسي لاستراتيجيات التنمية، وسياسات التعديل الهيكلي ومبادئ الحكم الراشد، وقد تم استخدامه لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع باتجاه تطوري وتقدمي وتنموي.

يحصّر الأستاذ ماريين (Francois Xavier Merrien) مفهوم الحكم الراشد في: "إشكالية فعالية ونجاعة التدخل الحكومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية ومن الدولة المتدخلة إلى دولة الضبط ومن تسيير المرفق العام إلى التسيير على أساس مبادئ السوق وحتى من السلطة الحكومية الإحتكارية إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين والخواص".¹⁵

الحكم الراشد عند هرميت ألسنهانس (Hermut Elsenhans): "هو فن إدارة التفاعلات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني"¹⁶، تأكيداً على الدور البارز لعامل الشراكات المؤسسية كأحد الموجهات الرئيسية للوصول إلى إدارة جيدة للدولة والمجتمع وكذا كموجهات أساسية للدفع بعجلة التنمية والنمو من خلال الشراكة بين الأطراف المحوريين أي زيادة التضمين والمشاركة.

عرفه البنك الدولي على أنه: "عبارة عن طريقة أو أسلوب ممارسة السلطة، لإدارة وتسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بهدف تحقيق التنمية وإدامة البيئة الداعمة لها".¹⁷ وحسب تقرير التنمية الإنسانية لعام 2002: "هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب".¹⁸

إن ظهور مفهوم الحكم الراشد حسب بعض الدارسين ما هو إلا انعكاس للتغير الحادث في طبيعة ودور الدولة من جانب، والتطور المنهجي الأكاديمي من جانب آخر.

فعلى صعيد الجانب العملي نلاحظ ظهور العديد من الفواعل التي غيرت من النظرة التقليدية للدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، نظرا لازدياد أهمية البيئة الدولية أو العامل الخارجي في عملية صنع السياسات، مثل دور المنظمات الدولية ومؤتمرات الأمم المتحدة وتدخلها في تحديد السياسات العامة للحكومات، ناهيك عن تأثير العولمة على ممارسة الدولة لوظائفها التقليدية.

ضف إلى ذلك تغير العلاقة بين الحكومة من جهة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من جهة ثانية، حيث أصبح لهما الأثرين كفاعلين دور أكبر في التأثير على السياسات العامة والإدارة، لهذا كثر الحديث عن الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

أما على صعيد الجانب الأكاديمي أو النظري فقد طرأ تطور على علم الإدارة العامة منذ نهاية التسعينات، وتم الانتقال من مفهوم الإدارة العامة إلى مصطلح الإدارة الحكومية التي تعكس الانتقال من حكومة تدار بواسطة البيروقراط إلى حكومة تدار بواسطة الرواد (Entrepreneurs)، وهذا ما أدى إلى ظهور مجموعة من المفاهيم مثل التمكين وإعطاء فرصة أكبر للمسؤولية الفردية، من خلال هيكل إداري متكامل والتركيز على النتائج.¹⁹

الفرع الثاني: أبعاد الحكم الراشد

للحكم الراشد 03 أبعاد:

- البعد السياسي: المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، ومسؤولية الحكومة وقدرتها، واحترام حقوق الإنسان،
- البعد التقني: المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها، و
- البعد الاقتصادي والاجتماعي: ويتعلق بطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرهما على حياة المواطنين من القضاء على الفقر وتحسين ظروف المعيشة، وكذلك المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى فعاليته واستقلالته عن الدولة، إضافة إلى المسؤولية التنظيمية وطريقة إدارة القطاع العام، والشفافية التي تتضمن حرية المعلومات.²⁰

الفرع الثالث: مؤشرات الحكم الراشد

كانت الدراسات الصادرة عن برنامج هيئة الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الأكثر شمولاً وتضمنت الدراسة تسع معايير وهي:²¹ المشاركة، حكم القانون، الشفافية، الإستجابية، توجيه الإجماع، العدالة، الكفاءة والفعالية، المسؤولية، الرؤية الإستراتيجية.

1 - المشاركة: التي تضمن لجميع أفراد المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، كما يرتبط مبدأ المشاركة بمفهوم الشفافية، فمعرفة المعلومات وحدها لا تفي بالغرض، بل لابد أن تكون هناك آليات يكون الشعب قادر على اتخاذها ليؤثر في صنع القرار وأن يضع المسؤولين تحت طائلة المسؤولية والمحاسبة.

2- حكم القانون (سيادة القانون): يعني أن الجميع، حكماً ومسؤولين ومواطنين، يخضعون للقانون ولا شيء يسمو على القانون، ويجب أن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع وأن توافق هذه القوانين معايير حقوق الإنسان وتكون ضماناً لها ولحريات الإنسان الطبيعية.

حكم القانون يمكن أن يعتبر معياراً اجتماعياً، يصف الدرجة التي يوجّه بها القانون سلوك الأفراد، المجموعات، والحكومات. المعايير الاجتماعية التي تتم وتدعم حكم القانون يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار كجزء من أيّ جهد للترويج للحكم الجيد وحكم القانون.²²

3- الشفافية: وهي من أهم خصائص الحكم الرشيد وتعني إتاحة كل المعلومات وسهولة تبادلها، بأن تكون متاحة لكافة المؤسسات ولجميع الأطراف المعنية، وأن تكون الحسابات العامة متاحة بصورة مباشرة، وأن تتوفر معلومات كافية وشاملة ومنظمة عن عمل المؤسسات وأدائها لكي يسهل راقبتها ومتابعتها. وتتخصّ الشفافية في المكونات التالية: الحصول على المعلومة؛ العلاقة السببية بين المعلومة والموضوع المراد مراقبته؛ و الدقة في الحصول على المعلومة.

4- الإستجابة: يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.²³

5- بناء التوافق (توجيه الإجماع): يكون الحكم جيداً عندما يضمن بأنّ الأولويات الإقتصادية والاجتماعية والسياسية مستندة على إجماع أوسع في المجتمع، وكل الأصوات مسموعة في صناعة القرارات أكثر من تخصيص الموارد.²⁴

6- العدالة والمساواة: والمقصود هنا العدل الاجتماعي بحيث يكون لجميع أفراد المجتمع نساءً وأطفالاً رجالاً وشيوخاً الفرصة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية، والتطلع دائماً لتحسين أوضاع الفئات المحرومة والمهمشة، وضمان أمنهم الاجتماعي والعمل على توفير احتياجاتهم الأساسية. أما المساواة فتعني خضوع جميع أفراد المجتمع للمساواة وعدم التمييز في إطار الحكم الراشد، فهم متساوون بالحقوق والحريات والكرامة.

7- الفعالية والكفاءة: ينبغي أن تسفر العمليات والمؤسسات عن نتائج تلبي الإحتياجات للمواطنين مع تحقيق أفضل استخدام للموارد، أي أن السلطات العمومية لها من الوسائل والمرونة ما يسمح بالاستجابة وبسرعة لحاجيات المجتمع خدمة للصالح العام، بالإضافة إلى التزام الإدارات العمومية وتشبثها بإنتاج النوعية، خاصة في المصالح والخدمات المقدمة إلى المواطنين.

8- المحاسبة والمسؤولية: هي أن يكون جميع المسؤولين والحكام ومتخذي القرار، في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني، خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء. وتعد آلية المساءلة أهم سبل تحقيق التنمية المستدامة. حسب "لاري دايموند" (Larry Diamond) يوجد ثلاث أنماط للمحاسبة وهي: المحاسبة العمودية (Vertical Accountability)، المحاسبة الأفقية (Horizontal Accountability) والمحاسبة الخارجية (External Accountability)²⁵، وأهمها المحاسبة الأفقية التي تقوم على وجود سلطة أو مؤسسة لمراقبة سلطة أخرى للحد من طغيانها وفسادها.

9- الرؤية الإستراتيجية: ينبغي أن يمتلك القادة والجمهور العام منظورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الراشد والتنمية البشرية المستدامة، مع إدراك ما هو مطلوب لإحداث التنمية. كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتشكل وسطها ذلك المنظور؛ لأن الرؤية الإستراتيجية تنطلق من هذه التعقيدات وهي تهدف إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع وقدراته البشرية.

المحور الثالث: دور الحكم الراشد في ترشيد النفقات وتثمين الموارد المحلية

الفرع الأول: ما المقصود بتثمين الموارد وترشيد النفقات

1- تثمين موارد التسيير: حالة عدم التوازن في موارد البلديات التي تعرف ضعفا في موارد التسيير، إنما ترجع بدرجة كبيرة إلى البلديات التي لم تبذل المجهودات اللازمة لاستغلالها استغلالا أمثلا.

إذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق باستغلال موارد التسيير التي تسمح لها بتحديد نسبها وطرف تغطيتها، وبالتالي فإن هذه الموارد (نواتج الأملاك العمومية، نواتج الاستغلال والنواتج المالية) لا تتطلب لتكون أكثر مردودية سوى الرشاد في استغلالها.

2- ترشيد الإنفاق العام: يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفها وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا) ويتضمن

ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق²⁶. أو هو السرعة في الإستجابة باستخدام موارد محدودة في تحقيق نتائج بسرعة أي استخدام أمثل للموارد.

الفرع الثاني: الحكم الراشد كآلية للحوكمة المالية المحلية

تعتبر المالية المحلية معياراً ومؤشراً فاعلاً والذي من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير، هذا المعيار الذي يدخل تحت ما يسمى بالتسيير العمومي العقلاني والذي يهدف إلى البحث عن الفعالية والكفاءة ومن ضمنه التسيير المالي المحلي.

1 - حوكمة المالية المحلية: كنتيجة لانفتاح الميزانيات المحلية على متطلبات الحوكمة المالية، فقد أضاف الفقه الفرنسي إلى القواعد التقليدية للميزانية المحلية (السنوية، التوازن، الشمول...) قواعد حديثة أطلق عليها المبادئ الحديثة لحوكمة المالية المحلية، وهي مبدأ الشفافية المالية، ومبدأ صدق الميزانية.²⁷

هذه المبادئ الحديثة للحوكمة المالية المحلية تستوجب النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير النفقات المحلية، في الحقيقة فإن كل الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة عن إشكالية مزدوجة:²⁸

- الأولى تتعلق بالتحكم في النفقات الحكومية وهذا في جو من الضيق المالي، الذي يتميز من جهة بارتفاع حجم الدين العام والعجز

المتكرر ومن جهة أخرى بركود أو حتى تدهور في الموارد الجبائية، وهذا الهدف تتشارك فيه معظم الدول.

- أما الثانية فتخص ترسيخ حكم مالي راشد، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار ممارسات التسيير الجيدة، حيث أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء والنتائج في الخطط المالية وإجراءات التسيير العمومي.

2- آليات الحوكمة ودورها في ترشيد النفقات العامة:

- **الشفافية:** الشفافية تبنى على حرية تدفق المعلومات وسهولة الوصول إليها ويتحقق دورها من خلال:

* **الشفافية في سير عمل الجماعات المحلية:** تتمثل الشفافية في أن تكون قرارات وأعمال الجماعات المحلية مفتوحة للفحص وقابلة للاطلاع عليها من طرف إدارات أخرى والمجتمع المدني، كما تكون قادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها، وتكون قراراتها مطابقة للأهداف المحددة والمتفق عليها حسب تطلعات المجتمع خدمة للصالح العام، مع إشراك المواطنين في الإعلام والاستشارة وفي عملية اتخاذ القرارات. وقد نص عليها المشرع الجزائري صراحة في أحكام المواد 11، 14، 26، 97، و98 من قانون البلدية.

* **شفافية النفقات العمومية:** بأن تحتوي الميزانية على معلومات كاملة حول الأهداف المراد تحقيقها الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستخدمة في أنظمة الميزانية التقليدية، وذلك قصد متابعة الاعتمادات المستهلكة. مع العمل على تنظيم الصفقات

العمومية وضمان نزاهتها مع الابتعاد واللجوء لإجراء التراضي (حدد دور لجنة الصفقات العمومية في ترشيد نفقات البلدية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247) على أن يتمتع التنفيذ بإعداد تقارير تكون في متناول الجمهور.

*** وضوح قواعد توزيع الاختصاص:** يجب أن يكون الاختصاص قائماً على قواعد واضحة وإجراءات لا تمييز فيها، وتوزيع صلاحيات النفقات والإيرادات فيما بينها كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور الجماعات المحلية المختلفة كالولاية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، الخزينة وتحديد العلاقات القائمة بينها في خصوص المسائل المالية.

*** وجود الرقابة الخارجية:** ينبغي وجود مراقبين مستقلين عن السلطة التنفيذية وعن الهيئة التي يجري مراجعة حساباتها كحال نظام الأمبودسمان السويدي أو المفوض العام (Ombudsman System) أي نظام المحقق في الشكاوى ضد موظفي الدولة، وأن يكونوا بمنأى عن أية تأثيرات سياسية أي لا بد من توفر قدر من الاستقلالية وسلطة التحقيق والشخصية والمرونة وإمكانية الاتصال والسرعة والصلاحيات، ويجب أن يتمتع المراجع ومكتب المراجعة بالكفاءة المطلوبة، وتوجيه العناية والاهتمام اللازمين للتقيد بمعايير مراجعة الحسابات، حيث يمثل هذا الجهاز المستقل في الجزائر مجلس المحاسبة²⁹ الذي أسس بموجب دستور 1976 وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة. وقد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانياً عام 1980، ونصت المادة 160 من دستور 1989: "يؤسس مجلس، يكلف

بالرقابة على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية". ويخول الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 لمجلس المحاسبة اختصاصا شاملا لمراقبة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها أو المستفيدين منها، كما يخول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية دون إبداء رأيه في النفقات العمومية.³⁰

- **المساءلة والرقابة (الرقابة المالية والمحاسبية):** تهدف الرقابة المالية على عمل البلدية وهي رقابة وقائية سابقة تهدف إلى تجنب رئيس المجلس الشعبي البلدي الخطأ المالي وهي ذات طابع إلزامي، لكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في بعض الحالات استعمال سلطة التسخير للتخلص منها.³¹

تظهر رقابة المحاسب البلدي الذي يمارس مهام قابض الضرائب السائلة على مستوى البلدية، من خلال إعطاء التأشيرة المسبقة حول كل الوثائق ذات الطابع المالي والمنجزة من طرف رئيس البلدية، خاصة المتعلقة بمصاريف التسيير والتجهيز المسجلة في الميزانية أو المتعلقة بالدفع في مشاريع مخطط التنمية البلدية.

يقوم القابض البلدي بدور المحاسب وهو مكلف ببذل العناية لتحصيل الإيرادات والهبات والوصايا وكل الموارد الأخرى. وعليه أن يتأكد من صفة الأمر بالصرف والتنفيذ القانوني للنفقة ووجود الاعتماد المالي ومطابقة العملية للقوانين والتنظيمات سارية المفعول، والتأكد كذلك من وثائق المصالح التقنية وإيجازاتهم المفروضة على إنجاز المشاريع ووضعيتها، للتأكد من أن أشغال المقاولين تسير وفق

المقاييس التقنية المتفق عليها، بعدما تكون هذه الأشغال قد حصلت على الموافقة المركزية في إطار المخطط الاقتصادي. وللمحاسب رفض أو تعليق دفع نفقة مأمور بها حسب القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.³²

لقد شدد الحكم الراشد على ضرورة الخروج عن الرقابة التقليدية المتمثلة في الرقابة القبلية والبعدية وتجاوزها إلى اعتماد أنماط أخرى للرقابة منها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي وتكون عمودية أو أفقية وتشارك فيها كل الشرائح بما في ذلك أطراف الشراكة المجتمعية.

- **المشاركة:** وقد ضمنها المشرع الجزائري في المواد من 11 إلى 14 من قانون البلدية. لقد شهدت عدة دول في العالم تطبيق مقارنة الديمقراطية التشاركية في الميدان، وكانت معظمها ناجحة أو أدت إلى تحريك عجلة التنمية المحلية انطلاقاً من المجلس البلدي، ففي تجربة بلدية مدينة بورتو أليغري بالبرازيل، تمّ تخصيص ميزانية للاستثمار الخاص بالمدينة، وضعت رهن إشارة اقتراحات السكان للقيام بتشكيل ورشات وندوات شعبية تطرح بين المواطنين أنفسهم مسائل إعداد وتهيئة أحيائهم وتنمية محيطهم، والهدف من هذه السياسة هو ضمان الحضور الدائم للمواطن، لمراقبة ممثليه ومنتخبيه، واختبار مدى صواب قراراتهم في تحقيق المصلحة المحلية العامة. تضاف إليها تجارب ناجحة في عدة مدن في الهند والفلبين وجنوب إفريقيا. عموماً يمكن حصر أشكال ومستويات المشاركة فيما يلي:

*** المشاركة غير المباشرة للمواطن:** عن طريق آلية الإنتخاب حيث يقوم المواطنون باختيار ممثليهم في المجالس المحلية لتجميع مصالحهم والتعبير عنها.

*** المشاركة المباشرة للمواطن:** ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية لخدمة مصالحه، ويتجسد ذلك في الحوار والاتصال المباشرين بين المواطن وممثليه أو الإدارة كأن يشارك في اقتراح مشاريع معينة أو طرح بديل لبعض المشاريع المبرمجة. لكن المشاركة المباشرة لا تتم من قبل كل مواطن على حدة بل تكون في إطار ما يعرف بالمجتمع المدني.³³

*** مشاركة منظمات المجتمع المدني:** إن وجود هذه الهيكلة الجموعية المستقلة والمبادرة بإمكانها أن تكون مشاركة محليا في المبادرات القرارية التداولية، كما أنه بإمكانها أن تكون قناة اتصالية للإقتراح أو التغذية الإسترجاعية بشكل يرفع من الأداء الوظيفي لمكونات النظام السياسي، الحكومة أو الجهوية البيروقراطية...، فوجود وإشراك مجتمع مدني نشيط ومتقف ومتشعب بالقيم يرفع من شفافية النظام السياسي ويقوي من سلامة حكم القانون والمساءلة، ويكون طرفا أساسيا في مكافحة الفساد وفي توفير مناخ ملائم للتنمية التي يسعى لتحقيقها الحكم الراشد.

*** مشاركة القطاع الخاص:** يساهم في تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية، والمساهمة في عملية التنمية ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم. كل هذه الأدوار التي يؤديها تصب في إرساء

أسس الحكم الراشد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل للموارد المحلية وتحقيق التنمية المستدامة.

وفي هذا الصدد، يظهر عامل الشراكة المجتمعية كعامل مهم في الحكم الراشد والذي يعرف على أنه: "إيجاد أو وجود علاقات أقوى من التعاون وأقل من الاندماج، هي بمثابة جهود مشتركة وهي أقرب ما تكون إلى الإعتماد المتبادل"³⁴. تؤكد منظمة التنمية والتعاون الإقتصادي (OECD) على ضرورة المشاركة بين القطاعين العام والخاص (Public-Private Partnership - PPP) عن طريق دعم الحوار بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بهدف توفير المعلومات وبناء القدرات.

وبالتالي الدعوة إلى تراجع الدولة عن أدوارها التقليدية لصالح القطاع الخاص والقطاع اللارسمي أي الدعوة إلى اعتماد تصور جديد للدولة يعرف بـ "دولة الحد الأدنى" كمدخل للتسيير الإقتصادي الجيد والعقلاني يستمد مرجعيته من فلسفة نيوليبرالية يتم تقديمها وفق مقاربة "بياتريسايبو" "سوق أكثر دولة أقل"³⁵.

وتعد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (P3) من المفاهيم التي تحظى باهتمام كبير من طرف صانعي القرارات، نظرا للدور الذي تلعبه في تمويل، انجاز، صيانة مشاريع البنى التحتية العمومية وتوزيع جزء أو كل المخاطر المرتبطة بتصميم، تمويل، تشغيل، صيانة المشاريع، الى جانب الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في التشييد والتسيير، وقدرة الشراكة على انجاز المشاريع ضمن الميزانية والآجال المحددة مما يسمح بالتحكم في تكاليف ونوعية الانجاز.³⁶

- **الكفاءة والفعالية:** عبر تحقيق الأهداف في أقصر وقت وبأقل تكلفة والعمل على خفض التكاليف البيروقراطية التي تنتج عن كثرة مديري المستويات المتوسطة ومشكل الدافعية والحث على العمل ومشكلة التنسيق وتحريف المعلومات وكثرة أعباء المعاملات الورقية، هنا بالذات تظهر أهمية الإدارة الإلكترونية كحل لهذه المشاكل. لقد عمدت الجزائر إلى اعتماد نظام الإدارة الإلكترونية على مستوى البلديات ممثلاً في إصدار جواز السفر البيومتري والإلكتروني الذي خصصت له هياكل تنظيمية من أجل إنتاجه بالإضافة إلى وضع خطة يعمل في ظلها هذا الجواز إلى حين تعميمه مع حلول النصف الثاني من سنة 2015 نتيجة للضغوط الخارجية من طرف المنظمة العالمية للطيران المدني.

- **التسيير الإستراتيجي للموارد البشرية:** تظهر أهميته من خلال تمكين العنصر البشري في الإدارات العمومية حتى يتحول إلى ميزة أكثر منه تكلفة وإلى مركز جذب وأحد أهم الأصول الإستراتيجية ومورد داعم للمدخلات الأخرى ما سيحقق في الأخير للجماعات الإقليمية التنمية المحلية.

الخاتمة:

يوفر الحكم الراشد مجموعة من الآليات، ويكرس مجموعة من الممارسات، ويرسخ جملة من القناعات ينجر عنها المشاركة في تسيير الشأن المحلي، التداول السلمي على السلطة، والربط بين الإقرار بالحق وتوفير آليات التمكين؛ ويساهم في ترشيد النفقات وتأمين موارد

الجماعات المحلية. وبالتالي، يساهم في بناء قدرات الإدارة المحلية المالية والبشرية والتنظيمية.

الهوامش:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2001 يتعلق بالبلدية، المادة 195، الجريدة الرسمية، عدد 37، مؤرخة في 3 يوليو 2011، ص. 26.

² - المكان نفسه.

³ - المادة 198 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص ص. 26-27.

⁴ - عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية (عمان، دار المسيرة للنشر، 2001)، ص 132.

⁵ - Ministère de l'intérieure et des collectivités locales, «La réforme des finances et de la fiscalité locale: synthèse du rapport final», janvier 2008, p 4

⁶ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967 يتضمن القانون البلدي، بيان الأسباب، الجريدة الرسمية، عدد 6، مؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 91.

⁷ - لمزيد من المعلومات أنظر النصوص التالية:

- المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلديات.

- الأمر رقم 63-421 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963 والمتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات.

- المرسوم رقم 63-466 المؤرخ في 02 ديسمبر 1963 والمتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات؛ المعدل والمتمم.

- الأمر رقم 64-54 المؤرخ في 31 يناير 1964 والمتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات؛ المعدل والمتمم.

- الأمر رقم 69-74 المؤرخ في 2 يوليو 1974 والمتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات.

القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المعدل والمتمم.

⁸- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، تخصص تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2011، ص. 223.

⁹- محمد بلقاسم، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي: مثال الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1990، ص. 375.

¹⁰- عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 2، 2007، ص ص. 99-101.

¹¹- Makhlouf Elhadi, «Les mutations locales: enjeux et débats», revue du CENEAP, N° 11, 1999.

¹²- Graba Hachmi, «Les ressources fiscales des collectivités locales», ENAG, Alger, 2000, p53.

¹³- Audrey N. Selian, «ICTs in Support of Human Rights, Democracy and Good Governance», International Telecommunication Union, August 2002, p. 12.

¹⁴- للمزيد من المعلومات أنظر:

- Fukuda-Parr Sakiko and Ponzio Richard, **Governance: Past, Present, Future setting the governance agenda for the Millennium Declaration**, (Background paper on the HDR 2002).

¹⁵- المدرسة الوطنية للإدارة، الحكم الراشد في الإدارة العمومية، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع إدارة عامة، الدفعة 39، 2005-2006، ص. 11.

¹⁶- Hermut Elsenhans, «The Political Economy of Good Governance», Journal of developing Societies, Vol. 17, Issue 2, Nov. 2001.

- ¹⁷ - الكايد زهير عبد الكريم، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات** (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003) ص. 14.
- ¹⁸ - أنظر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 "خلق الفرص للأجيال القادمة"** (الأردن، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2002) ص ص. 101-113.
- ¹⁹ - سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية** (القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001)، ص. 09.
- ²⁰ - حسن كريم، **"مفهوم الحكم الصالح"**، في، مجموعة مفكرين، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سبتمبر 2004)، ص. 96.
- ²¹ - UNDP Report, **Governance for Sustainable Human Development**, (UNDP, 1997).
- ²² - Klaus Bosselmann and Ron Engel and Prue Taylor, **«Governance for Sustainability: Issues, Challenges, Successes»**, IUCN Environmental Policy and Law Paper, № 70, (Switzerland, IUCN, Gland, Switzerland in collaboration with the IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany, August 2008), p. 07.
- ²³ - إسماعيل الشطي، إلياس سابا وآخرون، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية** (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي، الإسكندرية، 2004) ص. 104.
- ²⁴ - Ivan Nikolic, **«Facilitators Manual on Good Governance: Consortium for Rehabilitation and Development (CORAD)»**, (Sierra Leone, January 2008), P. 12.
- ²⁵ - Larry Diamond, **«Building a System of Comprehensive Accountability to Control Corruption»**, (n.p, n.d) pp.12-13.
- ²⁶ - بلقة إبراهيم وضيف أحمد، **سياسة ترشيد الإتفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر**، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية للدولة، 30 و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر، ص. 3.

²⁷ - نصير مكاوي، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، جامعة سلا، المغرب، بحث منشور على الموقع:

أطلع عليه يوم: http://anibrass.blogspot.com/2015/04/blog-post_86.html
2016/02/11

²⁸ - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص. 185.

²⁹ - لمزيد من المعلومات أنظر: دندن جمال الدين، الحكم الراشد كأداة لتدعيم إصلاح مالية الجماعات المحلية، جامعة الجزائر، ص. 15-16.

³⁰ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39، مؤرخة في 23 يوليو 1995، ص. 3.

³¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 35، مؤرخة في 15 أوت 1990، المادتين 47-48، ص. 1131.

³² - أنظر:

- MOUSSA Zahia, **L'évolution de la décentralisation territoriale en Algérie**, Thèse de doctorat d'Etat, Aix Marseille 3, 1995, p. 412.

³³ - دندن جمال الدين، مرجع سابق، ص. 17.

³⁴ - صلاح سالم زرنوقة، مفهوم الشراكة وتطبيقاته، ورقة مقدمة إلى مؤتمر الشراكة والتنمية (القاهرة، مركز بحوث ودراسات الدول النامية، يونيو 2004) ص. 04.

³⁵ - رضوان بروسى، الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009، ص. 256. (بتصرف)

³⁶- Hana Polackova Brixi et.al, **Managing Fiscal Risks in PPPs: in Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States**, (Washington: World Bank, 2005).

الإصلاحات المتزامنة "المالية والمؤسسية" للجماعات الإقليمية

قدور بن عيسى

أستاذ محاضر قسم "أ"

كلية الحقوق العلوم السياسية

جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

ملخص:

بادرت الجزائر منذ الإستقلال بإصلاحات مالية بحتة للجماعات الإقليمية، إرتكزت على الرغم من قلتها خلال 56 سنة على إصلاحات مرتبطة بالموارد المالية أساسا، بمناسبة تحويل صلاحيات للجماعات الإقليمية وإرفاقها بتحويلات موارد متناسبة تعلقت بتعديلات على النظام الضريبي لتوفير إيرادات إضافية بالأخص في حالات إحداث، دمج، أو حل جماعات إقليمية أو لتغطية نفقات مالية تترتب لمواجهة وضعيات خاصة أو إستثنائية، إلا أن الواقع العملي يؤكد على عدم جدوى هذا الطرح المركز على الموارد.

تستدعي الأزمة الإقتصادية الحالية بأبعادها المالية التفكير في مقاربات مبتكرة، تأخذ بعين الإعتبار إصلاح متزامن للهيكل المؤسسي للجماعات الإقليمية وماليتها مع التركيز على عنصر الإنفاق بدلا من عنصر الإيرادات، بغية توفير موارد وتحقيق توازن مالي مدعم على المدى البعيد لمالية الجماعات الإقليمية.

تناول الطرح على خلفية إقتصادية مختزلة في إعتبار أنشطة الجماعات الإقليمية إنتاج خيرات جماعية ذات تكلفة إقتصادية ومن ثم مالية.

الكلمات المفتاحية: إصلاحات متزامنة؛ مؤسساتية؛ نفقات؛ توازن مالي مدعم؛ خيرات جماعية؛ تكلفة.

Simultaneous "financial and institutional" reforms of the territorial communities

Summary:

Since independence, Algeria has embarked on purely financial reforms for local and regional authorities, although it has spent less than 56 years on financial resource reforms, mainly on the transfer of skills to local authorities. territorial communities and their allocation of proportional resources transfers linked to changes in the tax system aiming at generating additional revenue, or dissolving local authorities or covering financial expenses resulting from special or exceptional situations, but the practical reality underlines the uselessness this targeted approach to resources.

The current economic crisis calls for innovative approaches that take into account simultaneous reform of the institutional structure of regional groups and their finances, with a focus on expenditure rather than revenue, in order to free up resources and achieve a long-term budgetary balance for the finances of local authorities.

The proposal has been examined in the light of the economic context of the activities of local and regional authorities, taking into account the production of public goods with economic and financial costs.

Keywords: Simultaneous Reforms; Institutionalization; Expenditures; Balanced Financial Equilibrium; Public Goods; Cost.

مقدمة:

تحققت تغييرات وإصلاحات الجماعات الإقليمية من خلال تحويل صلاحيات والإيرادات وقواعد جبائية، بمناسبة تجديد النظام المالي للجماعات الإقليمية أو بمناسبة حل أو دمج هذه الوحدات اللامركزية.

تمت هذه الإصلاحات في أغلب الأحيان في جانبين منفصلين؛ جانب مؤسساتي وجانب مالي. أفرز هذا الإصلاح المنفصل للنظام المالي المحلي إختلالات في تسيير الجماعات الإقليمية.

مقاربة إصلاح النظام المالي للجماعات الإقليمية من منظور يركز على شمولية الطرح الذي ينبني على إصلاح الهيكل التنظيمي ونظام الإنفاق بدلا من التركيز على الإيرادات أو الموارد بصفة عامة¹ والتي يمكن تصنيفها وفق معايير إقتصادية، محاسبية أو إدارية.²

تقلل هذه المقاربة من الإختلالات التي أفرزتها الإصلاحات السابقة وقد تحدث نظاما ماليا محليا فعالا ودائما على المدى البعيد، وبالأخص أن الظروف الحالية المتسمة بأزمة مالية تعيق الرفع من الموارد الجبائية أو الموارد الأخرى.

وضع إستراتيجيات وسياسات إنفاق على خلفية الإعتماد على الإقتصاديات المحلية والتأثير على النفقات من خلال التحكيم بين بدائل الإنفاق المتاحة، والنظر إلى الخيرات كمنتجات جماعية كسلع وخدمات ذات تكلفة يمكن التعامل معها بتخفيضها، يتكفل بإنتاجها من

خلال إستعمال أساليب تسيير المرافق العامة الحديثة كأسلوب الشراكة أو منح الإمتياز للقطاع الخاص.³

يشكل تحليل ومناقشة قوانين المالية للدولة نمودجا يقتدى بمنهجيته في وضع السياسات العمومية المحلية على أساس منظور إقتصادي ومالي.

أثبتت التجارب أن الإصلاح المالي من خلال إصلاح الهيكل التنظيمي والمؤسسي للجماعات الإقليمية يحدث تعقيدات وتكلفة مالية كبيرة.

على الرغم من أن الأزمة المالية لم تمس إلى اليوم بشكل مباشر وعميق مالية الجماعات الإقليمية إلا أن إتخاذ إجراءات إستباقية من شأنه أن يساهم في التقليل من الأزمة المالية العمومية وبالتالي تحسين أداء الإدارة العمومية.

طرح مقارنة لإصلاح المالية المحلية تأخذ بعين الإعتبار جميع المكونات والعناصر والجوانب المشكلة لنظام الجماعات الإقليمية بدلا من طرح يركز على إصلاح النظام المالي المحلي من خلال إصلاح الموارد والإيرادات فقط⁴، ينتج نظاما ماليا شاملا، فعالا وناجعا ودائما.

تأخذ النظرة الشمولية بآليات تمكن من تجسيد إصلاحا بالمواصفات المذكورة أعلاه من بينها:

- تصور فضاءات إندماج وتعاون وتكامل بين مكونات الجماعات الإقليمية وفيما بينها.

- إعتداد دراسات علمية دقيقة في توزيع الإختصاصات والصلاحيات بين مستويات الجماعات الإقليمية.

- تأطير التمويل المحلي بما يضمن التشاركية والشاركة والتمويل المشترك من خلال توحيد السلطة المالية وبالأخص إعادة النظر في آليات تقديم المساهمات والإعانات المالية وفق معايير علمية متعددة ومتكاملة.

أولا - الإصلاحات المؤسسية للجماعات الإقليمية وفق مقاربة تسيير حديثة:

تتعلق الأزمة المالية على المستوى الوطني بجوانب هيكلية أئمة بفعل ما أفرزته من عجز مالي لا يمكن إمتصاصه إلا على المدى المتوسط ومديونية عمومية قد تحد من قدرات الدولة على الإستثمار.

لم تمس هذه الأزمة الجماعات الإقليمية بصفة كارثية، إلا أن تأجيل إصلاح ماليتها قد يعمق من الأزمة المالية العمومية ككل، حيث من المعروف أن الإنفاق المحلي لم يحد منه إلى يومنا بواسطة إجراءات ملائمة.

1 - محدودية مجال مبادرة الجماعات الإقليمية:

تتميز وضعية المالية المحلية بتخفيض حجم إعانات الدولة على خلفية الأزمة المالية للدولة، وهيمنة الإيرادات الجبائية على مالية الجماعات الإقليمية، ومطالبة السلطات المركزية بتخفيض الإنفاق المحلي.

ستشكل هذه المميزات قطيعة للنظام المالي المحلي الذي في الواقع تنزايد ميزانيته قصد المحافظة على مستوى الخدمات والاستثمارات على الرغم من تباطئ تطور الإيرادات المحلية.

التركيز على تخفيض الإنفاق من خلال تخفيض تكلفة الخيرات الجماعية (سلع وخدمات) على إعتبار أن الخيرات الجماعية منتجات إقتصادية ذات تكلفة، من شأنها أن توفر موارد للجماعات الإقليمية.

يشكل تناول بالدراسة العلمية والميدانية الجوانب المتعلقة بعناصر إحصائية لمقدرات وإمكانات الجماعات الإقليمية (الموارد المادية، البشرية، المالية... إلخ)، لعل أول إجراء يتمثل في إحصاء الممتلكات العقارية والمنقولة والتحكم في إعداد الميزانية المحلية بالأخص في توقيت الأزمة الحالية، يعتبر الإحصاء عاملا مهما لتقييم الإقتصاديات المحلية وقدرات التوفير المالية المتاحة.⁵

تحليل عناصر القوة والضعف والوقوف على النقائص من حيث الجانب المؤسساتي أو المالي أو الإمكانيات الأخرى التي يتوفر عليها الإقليم المحلي يكمل المقاربة الشمولية لإحداث إصلاح فعال ومتوازن عبر الزمن.

تحديث آليات إتخاذ القرار والتسيير بما يحقق الفاعلية والنجاعة من خلال إعتداد التسيير الحديث وإقتباس مناهج وأساليب التسيير المتبعة في القطاع الخاص؛ كنظرية النظام ونظرية السلوك ونظرية المحيط.⁶

توزيع الإختصاصات بين مستويات الجماعات الإقليمية وفق رؤية إستراتيجية تأخذ بعين الإعتبار الخصوصيات المحلية وطبيعة المهام

الموكلة للجماعات الإقليمية بحسب مستوياتها من شأنه أن يوفر موارد مالية من خلال التخصص والتعاون بواسطة رصد وتجميع الإمكانيات.

ينعكس إنجاز مشاريع وأنشطة ذات بعد إقتصاد كلي تتعلق بالجانب المؤسساتي والهيكل التنظيمي للجماعات الإقليمية إيجابيا على الإقتصاديات المحلية والمالية.

2- عوائق الإصلاحات الهيكلية:

لم تقدم السلطات السياسية في العديد من الدول على إصلاحات جذرية للجماعات الإقليمية سواء تعلق الأمر بالجوانب المؤسساتية أو المالية، نظرا للإرث الإقتصادي والسياسي والمؤسساتي والمالي والإجتماعي الذي تراكت من خلاله ثوابت ومعالم ترقى إلى إتسامه بطابع خاص بالإقليم. يعمق من حساسية تناول موضوع الإصلاحات المحلية وجود مصالح بمراكز قوة على المستوى المحلي والمركزي، مما يصعب القيام بإصلاحات جريئة وجذرية في إطار رؤية إستراتيجية تعتمد تزامن الإصلاح المؤسساتي والمالي للجماعات الإقليمية.

يتطلب تجسيد هذه الإستراتيجية إتخاذ تدابير وإجراءات وإنجاز عمليات وفق توقيت زمني مناسب وتوزيعها في المكان الجغرافي للإقليم:

* الأخذ بعين الإعتبار الأبعاد الإقتصادية والتسييرية بمناسبة وضع المخططات والبرامج والمشاريع.

* تبسيط التنظيم الهيكلي للجماعات الإقليمية بما يضمن عقلانية التكلفة وفاعلية العمل في تحقيق الأهداف المسطرة (تبسيط التنظيم الإقليمي عن طريق تجميع، إلغاء، تحويل ودمج المستويات الإقليمية المحلية) كمثال على ذلك إلحاق الموارد البشرية للدوائر 553 دائرة بالهيئات المحلية الأخرى.

* تحديد الاختصاصات والصلاحيات لمستويات الهيئات الإقليمية بما يضمن التخصص والتعاون فيما بينها قصد توفير موارد مالية من خلال رصد وتجميع الإمكانيات.

* اعتماد مقاربات حديثة لتسيير المالية المحلية والميزانية بما يضمن الفاعلية والنجاعة وتوفير الموارد المالية سواء بالرفع من الإيرادات أو بتخفيض النفقات أو بالعمل على كلاهما والانتقال من الثقافة الإدارية إلى ثقافة العرض والطلب كسوق منظمة للمعاملات.⁷

* تخفيض تكلفة الجماعات الإقليمية كوحدة على الإقتصاد الوطني ككل (إقتصاد وطني يتميز بضعف التسيير والتنظيم والتعقيد) مع الحرص على المحافظة على مستوى الخدمات المقدمة للمواطن والتخفيف من ثقل الضغط الجبائي على المساهمين، مع تأمين تجسيد مبدأ الشفافية والتقليل من الغموض وضبابية تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية.

* اعتماد الحكامة في جميع مجالات تسيير الجماعات الإقليمية وبالأخص فيما يتعلق بتنمية الإقليم وفق تنمية مستدامة تحقق تنافسية وجاذبية الإقليم من خلال تفكير وذكاء جماعي، ودمج الأبعاد

الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في إطار تنمية مستدامة في منظومة مندمجة.⁸

* إختيار الوقت المناسب والظروف الملائمة بالتدرج للقيام بالإصلاحات المناسبة من شأنه أن يمنح هذه الإصلاحات فرصة أكبر لتجسيد والنجاح.

* تبني الواقعية في إيجاد الحلول الموائمة على المدى القريب والمتوسط والبعيد على خلفية الإرث وثقل الجماعات الإقليمية وعلى أساس الأبعاد الاقتصادية، التسييرية، الاجتماعية، السياسية، المالية والقانونية التي تشكل واقع ومحيط الجماعات الإقليمية.

يستنتج من خلال العوامل السابقة الذكر أن إصلاح الجماعات الإقليمية يتعلق بجوانب: تشمل ماليتها وتنظيم هيكلها وإختصاصاتها. تشخيص وتحليل علمي وميداني لهذه الجوانب. توفير المعلومات والمعطيات بدقة للتمكن من إنجاز دراسات علمية مقاربة للواقع.

طرح حلول لإشكاليات التسيير والتنظيم على خلفية تكلفة إنتاج الخيرات الجماعية والتكلفة السياسية التي تنجر عنها.

ثانيا - إعادة تنظيم الإقليم عامل لتوفير الموارد المالية المحلية:

تصور إعادة تنظيم الإقليم من خلال إعطاء الجماعات الإقليمية حجم مناسب مدروس علميا يأخذ بعين الإعتبار عوامل ثابتة ومتغيرة تتعلق بالجوانب السياسية، الاقتصادية، إجتماعية، التسييرية، الثقافية

... إلخ وتطورها عبر الزمن، يساهم في تطوير الفاعلية والنجاعة وفي توفير الموارد المالية سواء برفع الإيرادات أو تهمين القدرات أو الإقتصاد في النفقات.

تغيير طبيعة المؤسسات ونشاطها بإحداث وحدات إقليمية مناسبة، يوفر فضاءا لإقتصاديات محلية، بدلا من زيادة عدد الجماعات الإقليمية.

تقليص عدد الوحدات الإدارية الإقليمية ودمج البعض منها أفقيا أو عموديا من شأنه أن يحقق هو الآخر توفير موارد مالية أساسا بالنظر إلى الغايات والأهداف المرجوة من الإدماج.

أصبح تدقيق الحسابات المتعلقة بالإنفاق كمعطى إقتصادي ذا تكلفة يجب تقييمها للتمكن من تقييم أداء الجماعات الإقليمية، والقيام بدراسات إقتصادية ومالية للوقوف على إنعكاساتها على الإقتصاد الوطني ككل.

يوفر إدماج أو إلغاء الوحدات الإقليمية موارد مالية وممتلكات وموارد بشرية فيما يخص نفقات المستخدمين والمنتخبين والعقارات والمنقولات والمصاريف الإدارية.

تسهل عملية تقييم ما توفره عملية الاندماج توضيح الرؤية لأصحاب القرار أو السياسيين أو المواطنين، لبلوغ هذا الهدف من الأيد إعتقاد منهجية تحليلية وتجارب ميدانية لأن النتائج ليست دائما بالآلية التي تعتمد على قاعدة نفس الأسباب التي تؤدي إلى نفس النتائج، مع تدقيق أهداف الإدماج بوضوح مسبقا.

توفر عملية الإدماج المؤسسي موارد مالية تتعلق بالتركيبة المالية لميزانية الجماعات الإقليمية وبحسب الخدمات المؤمنة، التي تتضمن نفقات المستخدمين والمنتخبين والمصاريف الإدارية التي من شأنها أن تحقق إقتصاديات مهمة.

لا تحقق عملية دمج الجماعات الإقليمية ذات الحجم والميزانية الكبيرة والتي تعتمد في نشاطها على تسيير قطاعات تقنية وإجتماعية على توفير موارد قليلة أو معدومة نظرا للطبيعة التقنية التي تغلب على نشاطها.

دمج نفقات المنقولات والعقارات والمصاريف الإدارية على الرغم من أنها تحقق إقتصاديات قليلة لكنها من منظور الجباية تعتبر مهمة، لأن القرار الجبائي يتعلق بجزئية من مجموع الموارد المالية.

يحق إحداث جماعات إقليمية مندمجة توفير موارد معتبرة في ميزانية هذه الجماعة وهذا نظرا لأن ميزانية تسييرها ستكون أقل من مجموع ميزانيات تسيير الجماعات الإقليمية المكونة لها.

يرتفع تحفيز الجماعات الإقليمية على الإدماج فيما بينها وإعادة هيكلتها، إذا ما إرتفعت نسبة توفير الموارد المالية من العملية إذا تحققت نسب معينة في إقتصادياتها (3-5 % من نسبة نفقات التسيير).

تحقق عملية الإدماج إقتصاديات في الموارد المادية والمالية لا يمكن تقييمها إلا على المدى البعيد أو من حيث حجمها المالي.

1 - الإدماج الأفقي:

يتوقف نجاحة الإصلاح المالي على طبيعة الفئات الخاصة للجماعات الإقليمية وعلى الخصائص المحتملة للأطراف أو الشركاء الآخرين.

إقتراح إلغاء المحافظات في فرنسا على سبيل المثال بسبب أو بفعل الأزمة المالية لم يتجسد كمشروع إعادة هيكلة الجماعات الإقليمية لا لأنه لا يحقق أغراض توفير الموارد، ولكن بسبب عمق المصالح السياسية، كما أنه سيفرز إختلالات في توازن الإقليم، مما أدى إلى إحتجاجات برلمانية أثناء إقتراحه كمشروع إعادة توزيع الإقليم.

أصبح دمج البلديات أكثر سهولة منذ تبني "مفهوم الإدماج" بدلا من مفهوم "إحداث بلديات جديدة"، عوضت البلديات المنتدبة بالبلديات الملحقة، إلا أنه لم يرافقها مخطط مدروس أو تحفيزات مالية، على الرغم من أن إجراءات بسيطة رافقت عمليات الإدماج تتمثل أساسا في: المنحة الإجمالية للتسيير، الرسوم، الملكية وهذا لتسهيل عملية الدمج.

2- الإدماج العمودي:

يتعلق الإدماج العمودي بإعادة توزيع السلطة الإقليمية من خلال إجرائين أساسيين:

* دمج الأشخاص المعنوية.

* دمج المحافظات في فرنسا في "الجهة" التي تتشكل منها هذه المحافظات ودمج الوظائف والأموال والخدمات والتجهيزات وإعادة توزيعها لصالح الجهة.

تظهر العملية على أنها عملية دمج المحافظات في الجهة لكن حقيقة الأمر أنها دمج للمحافظات فيما بينها وهذا من خلال توحيد المهام والوسائل في دائرة جديدة، فهي عملية "تشكل الجهات بالمحافظات"، لأن الموارد البشرية والمالية والوظائف التي تشكل الوحدة الجديدة متأتية من المحافظات.

توفر هذه العملية موارد مالية من خلال عقلنة الخدمات والنفقات ذات الطبيعة الإدارية (المحلات، الخدمات الوظيفية، المصاريف، المكتب).

3- إيجابيات عملية الإدماج:

تمكن عملية الإدماج الأفقي أو العمودي من توفير موارد عن طريق التكفل بالعمليات من قبل هيئات مزدوجة في المجالات الآتية: (البيئية، الثقافية، السياحية، الرياضية، الإقتصادية، الممتلكات، وإعانات البلديات... إلخ).

ستوفر جمعة الموارد والإمكانات موارد مالية من خلال التأثير على محتوى السياسات والمخططات المحلية كإنجاز الطرقات والسكك الحديدية والمرافق العمومية والهيكل القاعدية.

سيحقق توحيد القرار بفضل الإدماج انعكاسات إيجابية بالنسبة للوحدات التي ستحدث مستقبلاً إلا أن حجمها الكبير وتعقيدها يستدعي التفكير في تخفيض الإنفاق المتعلق بها، وهذا بتنظيم ناجع وفاعلية في التسيير.

ستحقق عملية الإدماج تغيرات في المؤسسات المحلية وهذا بمرافقة التحويلات للجماعات المحدثّة وبدعم تركيز الخدمات والمرافق الجديدة، إلا أن عراقيل ذات طبيعة سياسية وبيروقراطية ستشكل عقبة يجب أخذها بعين الاعتبار أثناء تبني عمليات الإدماج. نشير إلى أن عمليات التضامن والتعاون بين الجماعات الإقليمية من شأنه أن يشكل آلية إضافية تحقق نتائج الإدماج من حيث توفير الإيرادات أو الإقتصاد في النفقات من خلال تجميع الإمكانيات المادية والمالية.⁹

ثالثاً - إعادة توزيع الإختصاصات:

إستبدال قاعدة التخصص العام بقاعدة تخصص حسب مستوى الجماعات الإقليمية وفق معايير واضحة وبسيطة من شأنه أن يساهم في إقتصاديات محلية.

إنّ نقد هذا الطرح على أساس أنه تبسيط يعقد إختصاصات الجماعات الإقليمية، على اعتبار أن الجماعات الإقليمية في مستوى معين قد تظطر إلى التدخل في مستويات أخرى على الرغم من أن القانون حدد مجال تدخلها.

يمكن في حالة عدم التمكن من دمج عدة جماعات إقليمية فيما بينها، دمج عدة إختصاصات وصلاحيات وإسنادها لمستوى إقليمي معين، يتعلق دمج إختصاصات الجماعات الإقليمية عن طريق تحويل إختصاصات بقوة القانون أو بإختصاصات متفاوض بشأنها.

يتعلق الإدماج الخاص بالإختصاصات بعقلنة السلطة المحلية والبحث عن المستوى الأنجع، يرافق عملية الإدماج أعباء مالية تتحملها الجماعات الإقليمية في المستوى الذي أحدث المحول إليه تلك الاختصاصات.

يهدف تجميع الإمكانيات إلى توزيع الخدمات والمرافق ما بين الجماعات الإقليمية كأسلوب يحقق توفير موارد لكنه يصطدم بمعوقين أساسيين:

- تخصص المستوى الجديد.
- تنافسية العناصر المكونة للمستوى الجديد.

1- إعادة توزيع الاختصاصات تزامنا مع الإصلاح المالي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي اختصاصات عامة في مختلف الميادين¹⁰؛ التهيئة العمرانية، البيئة، التعمير، الهياكل القاعدية، التجهيز، النظافة، النشاطات الثقافية، التربوية والاجتماعية.¹¹ في مجال تمويل الجماعات الإقليمية يتميز النظام المالي عموما بنقائص نذكر البعض منها:

- تداخل التمويل.
- عدم التحكم في الإنفاق.
- ضرائب محلية تجازها الوضع الحالي.

يستدعي هذا الوضع إعادة النظر في النظام المالي المحلي تزامنا مع إرتباطه بتوزيع الاختصاصات، لأن سوء توزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية يؤدي إلى إختلالات في فاعلية أدائها.

يتطلب تغيير النظام المالي المحلي تدرجا من حيث الزمن وعية التغيير بهدف الوصول بسلاسة إلى تغيير جذري، لأن التغيير الجذري المباشر ينجر عنه أخطار مهمة وكبيرة سياسيا وإقتصاديا.

يمكن إعتداد الوصول إلى إصلاح النظام المالي أساليب مختلفة تتمحور أساسا حول تجميع الصلاحيات المرتبطة بالإيرادات في مستوى أعلى معين من جهة وتحقيق الشفافية والتحكم في الإنفاق من جهة أخرى.

تجزئة الإقليم إلى جماعات متعددة من شأنه أن يوسع الفوارق ويؤثر على طرق تمويل الجماعات الإقليمية ويعقد النظام المالي، لتفادي هذا الوضع يمكن توسيع مجال رصد الإيرادات، وإعادة توزيع الموارد المالية والمادية بين الجماعات الإقليمية وفق معايير علمية وواقعية، وكذلك من خلال دمج الجماعات الإقليمية في ما بينها.

2- توزيع الأعانات وتحديث الجباية المحلية:

يتضمن منح إعانة مالية إجمالية من طرف الدولة لتسيير جماعات إقليمية لمستوى تنظيمي محلي معين إيجابيات وصعوبات.

تتمثل إيجابيات في تحصيل موارد مالية توزع بموجب مداولات الجماعات الإقليمية المعنية، مما يقارب واقعها ويحقق المساواة وهذا وفق المعايير العامة المحددة قانونا. تتمثل الصعوبات في معارضة الجماعات الإقليمية التي لم تتحصل على مبالغ حصصها السابقة مما يجعلها في موقف معترض، لذا يجب التحسيس بأهمية التضامن

كمرحلة تسبق إدماج أكبر للجماعات الإقليمية، بإعتماد أساليب متعددة وفق معايير متنوعة ومدروسة.¹²

يعتبر توحيد الجباية وبالأخص الضرائب المباشرة على مستوى معين مؤشر قوي على قبول الجماعات الإقليمية للإدماج، مع الإقرار بصعوبة إتخاذ قرار توحيد الجباية من قبل الأجهزة السياسية المركزية، رغم ما يسمح به توحيد الجباية للجماعات الإقليمية من تداول المجالس المنتخبة بشأن إختيار الضرائب المعنية ومعدلات فرضها، كرسوم السكن، رسم العقارات المبنية، رسم العقارات غير المبنية.

3- عقلانية الإنفاق وإقتصاد الموارد:

تتشكل مهام وإختصاصات الجماعات الإقليمية من جانبين، جانب قانوني يتعلق بالإختصاصات وجانب مالي يتعلق بالإنفاق.

لم يحظ الجانب المالي المتعلق بالإنفاق الخاص بالمهام الموكلة للجماعات الإقليمية بدراسات عميقة للتحكم فيه على الرغم من أهميته في ظروف الأزمة المالية العمومية.

يمكن طرح التكفل بالإنفاق والتحكم فيه بوضع معايير ثابتة ومقاييس تمكن من مقارنة إنفاق الجماعات الإقليمية فيما بينها كمرجعية، إلا أن قبول هذا الطرح من السلطات المركزية قابله إعتراض وصعوبات تعلقت بالمنهجية وبالتطبيقات الميدانية نخص منها:

- الفوارق المتعددة بين الجماعات الإقليمية بالأخص فيما يخص بماليتها، حيث أن عدد كبير منها عاجز ماليا والقليل يتوفر على إمكانيات مالية خاصة (1100 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية).¹³
- التخوف من تطور هذه المقاييس والمعايير إلى حد التأثير على سياساتها المحلية.

يتطلب ضبط الإختصاصات للمساهمة في توفير الموارد المالية توضيحها وتبسيطها، إلا أن بلوغ هذا الهدف لم يتحقق بسبب تعدد السلطات المتدخلة في المجالات المختلفة، وعدم نجاعة الصلاحيات التي حددت قانونا للجماعات الإقليمية وصعوبة تحقيق الفاعلية الاقتصادية نظرا لتعدد المستويات وإختلافاتها النوعية، لذا يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه العوامل المتداخلة أثناء التشخيص والدراسة.

الخاتمة:

نستخلص مما سبق أنه يجب التفكير في إصلاح هيكلي لمستويات الجماعات الإقليمية بعد أن أثبتت الإصلاحات السابقة أنه لا يمكن الإعتماد على إصلاح شامل للإختصاصات و/أو دمج الجماعات الإقليمية فيما بينها، وفق طرح شامل يتزامن فيه الإصلاح الهيكلي والمالي.

الهوامش:

(1) يلس شاوش بشير ،المالية العامة –المبادئ العامة و تطبيقاتها
في القانون الجزائري –ديوان المطبوعات الجامعية،2007، ص163
و ما بعدها.

(2) Cherif rahmani , Les finances des communes
algerienne-insincerité ,déficits,et bonne gouvernance-
edition casbah,algerie,2002 ,p52 .

(3) Rachid zouaimia,La délégation de service public
aux profit de personnes privées ,maison édition
belkeise,2012 ,p105.

(4) Graba hachemi,les ressources fiscales des
collectivités locales ,E N A G ,Algerie , 2002 ,pp15,23.

(5) Abdelwahab Benboudiaf, Repères pour la
gestion des affaires de la commune , Dar el houda
,Algerie ,2014,pp78,79,80.

(6) Pierre –G-Bergeron,la gestion moderne –theorie
et cas -,edition Gaëtan morin,quebec,canada,1983
,pp80,81,82.

(7) Michel Bouvier,les finances locales, L .G.D.J ,
.France ,11^{ème} édition, , 2006,p15

(8) Brahim Lakhlaf, La bonne gouvernance,dar
.elkhaldounia,2006,P27

Brahim Boulifa, Organisation ,Gestion et) 9(
finances de la commune ,édition Berti, Algerie
,2018,p09.

(10) المادة 02 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 2011/01/
و المتعلق بالبلدية

(11) علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ،دار الهدى ،الجزائر
،2015، ص ص 28،29،30 .

(12)Levoyer Loïc, Finances locales ,édition
hachette , France,2007pp39,40,41 .

(13) يلس شاوش بشير ،المالية العامة ،مرجع سابق ،صفحة 187
.

مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

المجلد الثاني - العدد 4

ديسمبر 2018

فهرس المحتويات:

إشكالية طبيعة الضمانات المقررة لحماية الحق في الإعلام في ضوء الساتير الجزائرية، سهيلة مجدوب.....	1
ضمانات تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحريات السياسية في التشريع الجزائري، عادل ذواوي.....	30
المرأة والممارسة السياسية: بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، سهام بن علال (م) بن رحو	51
النظام الانتخابي الأمريكي وآثاره السياسية، علي بقشيش ويعقوب حنان.....	82
الحكم الراشد ودوره في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة: دراسة حالة الجزائر، رشيدة بوجحفة	110
الحكم الراشد كآلية لترشيد النفقات وتثمين الموارد المالية المحلية، أحمد فراحي	143

الإصلاحات المتزامنة "المالية والمؤسساتية" للجماعات الإقليمية،	
قدور بن عيسى.....	181
فهرس المحتويات	203

ISSN 2600-6286

DL: 12-2018

Revue semestrielle publiée par le laboratoire de droit constitutionnel et la bonne gouvernance
Faculté de droit et des sciences politiques - Université de Mostaganem - Mostaganem

Volume 2 - Numéro 4

Décembre 2018



Revue de droit constitutionnel et institutions politiques

Directrice de la revue:

Dr. Soraya ABBASSA DERBAL



Rédacteur en chef:

Dr. Lehbib BELLIA

Adresse: Site N° 04, La Salamandre, Mostaganem

revuedcip@gmail.com