جامعة الجزائر 3

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير

قسم: العلوم الاقتصادية

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية

تخصص: نقود و مالية.

بعنوان:

الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر

دراسة حالة الجزائر (2000-2010)

للطالب:

شعبان فرج

تحت إشراف: الأستاذ الدكتور علي خالفي

المشرف المساعد: ظاهر شاهر القشي

لجنة المناقشة :

- د. يحه عيسى	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر	رئيسا
- د.علي خالفي	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر	مقررا
- د. بعداش مسيكة	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر	عضوا
- د. نعيمي أحمد	أستاذ محاضر	جامعة الجزائر	عضوا
- د. بريش عبد القادر	أستاذ محاضر	المدرسة العليا للتجارة	عضوا
- د. رميدي عبد الوهاب	أستاذ محاضر	جامعة المدية	عضوا

السنة الجامعية 2012/2011

لبسم الله الرحمن الرحيم

إهـــــداء

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى زوجتي وشريكة حياتي جعلها الله من أهل الجنان.

إلى أبنائي: الكتكوتة لميس و المدلل محمد صهيب.

إلى جميع إخوتي حفظهم الله ورعاهم وسدد خطاهم.

إلى كل الأهل والأقارب.

إلى كل الأصدقاء والأحباب.

إلى كل أساتذة معهد العلوم الاقتصادية بالمركز الجامعي بالبويرة

إلى كل من عرفناهم وجمعت بيننا الدنيا، رفقاء الصبا وزملاء الدراسة والعمل

وإلى جميع من أعاننا على انجاز هذا العمل أثاب الله الجميع.

أهدي الجميع ثمرة جهدي.

فرج شعبان

شكر وتقدير

أول الشكر لله الواحد القهار صاحب الفضل والإكرام أكرمنا بنعمة الإسلام ويسَر لنا سبل العلم والمعرفة فله الشكر حتى يرضى وله الشكر بعد الرضي.

ثم كامل الشكر والتقدير للأستاذ المشرف الدكتور علي خالفي صاحب الفضل بعد الله على ما قدمه لنا من نصائح وتوجيهات قيمة خلال كل مرحلة من مراحل انجاز هذا العمل، فله منا كل التقدير والاحترام.

كما أتقدم بالشكر الخالص إلى الدكتور ظاهر شاهر القشي الذي لم يبخل علي هو الآخر بتوجيهاته وإرشاداته.

كما أتقدم بجزيل الشكر لكل من ساعدني من قريب أو بعيد على إتمام هذا البحث واخص بالذكر الدكتور رميدي عبد الوهاب الذي كان لي عونا وسندا في إتمام هذا العمل، والى الزوجة الكريمة التي شاركتني عناء إتمام هذا العمل لحظة بلحظة.

كما أشكر أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه الرسالة وتسخيرهم وقتهم وجهدتهم لقراءتها وتمحيصها.

فرج شعبان

الفهرس

الإهداء	III
شكر وتقدير	IV
الفهرس	IV-VI
قائمة الجداول والأشكال البيانية والمخططات	IV-IV
قائمة الملاحق	IV
المقدمة	أ-ح
الفصل الأول:الحكم الراشد، إطاره النظري وعلاقته بالتنمية المستدامة والفساد **ص: 02-75**	
تمهيد	02
المبحث الأول:الحكم الراشد، مفهومه، أطرافه ومعاييره	03
المطلب الأول: نشأة ومفهوم الحكم الراشد	03
أولاً: النشأة والتطور	03
ثانيا:دوافع ظهور مفهوم الحكم الراشد	05
ثالثاً: مفهوم الحكم الراشد	07
المطلب الثاني: أطراف ومكونات الحكم الراشد	11
أولا: الدولة والمؤسسات الرسمية والسلطات المحلية	11
ثانيا: المجتمع المدني	12
ثالثا: القطاع الخاص	14
المطلب الثالث:معايير الحكم الراشد	16
أولا: الشفافية والمساءلة	17
ثانيا: المشاركة	22
ثالثا: حكم القانون	25
رابعا: التضمينية والمساواة	27
خامسا: الاستجابة وبناء التوافق والرؤية الإستراتيجية	28
المبحث الثاني:الحكم الراشد والتنمية المستدامة	30
المطلب الأول:الحكم الرشيد والتنمية، المفاهيم والاتجاهات النظرية	30
أولا: مفاهيم عامة حول النمو والتنمية	30
ثانيا: الأهداف الجوهرية الثلاث للتنمية	31
المطلب الثاني: التنمية المستدامة، مفهومها، عناصرها وعلاقتها بالحكم الراشد	32
أولا: مفهوم التنمية المستدامة، عناصرها وأهدافها	32

ثانيا: علاقة الحكم الراشد بالتنمية المستدامة	36
المطلب الثالث:الحكم الراشد والتنمية في أدبيات المؤسسات الدولية	39
أولا: نظرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	39
ثانيا: رؤية البنك الدولي لعلاقة الحكم الراشد بالتنمية	41
المبحث الثالث:الفساد والحكم الراشد	43
المطلب الأول:الفساد، مفهومه وطبيعته	43
أولا: مفهوم الفساد	44
ثانيا: طبيعة الفساد	46
المطلب الثاني:أنواع الفساد	51
أولا: وفق انتماء الأفراد المنخرطين في الفساد	51
ثانيا: من حيث حجم الفساد	51
ثالثا: من حيث نطاق الفساد	52
رابعا: من حيث طبيعة العلاقة بين طرفي الفساد	53
المطلب الثالث:أسباب ودوافع الفساد	54
أولا: الأسباب الاقتصادية والإدارية	54
ثانيا: الأسباب الاجتماعية والثقافية	57
ثالثا: الأسباب السياسية	57
المطلب الرابع: الآثار السلبية للفساد	59
أولا: أثر الفساد على الاستثمار	59
ثانيا: أثر الفساد على الإنفاق	60
ثالثا: أثر الفساد على الفقر وتوزيع الدخل	61
رابعا: أثر الفساد على سيادة البلد وسداد ديونه	62
خامسا: أثر الفساد على الأداء العام	62
سادسا: أثر الفساد على القيم الأخلاقية للمجتمع وحقوق الإنسان	62
المطلب الخامس: استراتيجيات الوقاية والحد من الفساد	64
أولا: الحكم الراشد والحد من الفساد	64
ثانيا: تنشيط فرص الإصلاح والحد من الفساد	68
خلاصة	75

الفـصل الثاني:الحوكمة ومتطلبات ترشيد الإنفاق الحكومي ص: 77-130	
تمهيد	77
المبحث الأول:النفقات العامة، ماهيتها، ضوابطها وأسباب تزايدها	78
المطلب الأول: الإنفاق العام، مفهومه وضوابطه.	78
أولا: مفهوم النفقة العامة	78
ثانيا: ضوابط الإنفاق العام	78
المطلب الثالث:أسباب تزايد الإنفاق العام	80
أولا: الأسباب الظاهرية	80
ثانيا: الأسباب الحقيقية	80
المبحث الثاني:ترشيد الإنفاق العام، مفهومه، عناصره ومتطلبات نجاحه	87
المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق الحكومي ومبرراته	87
أولا: مفهوم ترشيد الإنفاق العام	87
ثانيا: دواعي ومبررات ترشيد الإنفاق العام	89
المطلب الثاني:عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام	90
أولا: عناصر ترشيد الإنفاق العام	90
ثانيا: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام	92
المبحث الثالث: كفاءة إدارة المالية العامة وإحكام الرقابة لأجل ترشيد الإنفاق.	94
المطلب الأول: إدارة المالية العامة وكفاءة الإنفاق الحكومي	94
أولا: مفهوم كفاءة إدارة المالية العامة وقواعدها	94
ثانيا:كفاءة الإنفاق الحكومي.	96
المطلب الثاني: دعم وإحكام الرقابة المالية	99
أولا: تعريف الرقابة على المال العام (الرقابة المالية)	99
ثانيا: أهداف الرقابة المالية	101
ثالثا: أنواع الرقابة المالية العامة	102
المطلب الثالث: الرقابة على مردود الإنفاق العام	106
أولاً: مفهوم الرقابة على مردود إنفاق المال العام	106
ثانيا:الشروط الأولية للرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال	107
المبحث الرابع: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي	109
المطلب الأول: الشفافية المالية وترشيد الإنفاق	109

أولا: مفهوم شفافية المالية العامة	109
ثانيا: أهداف شفافية المالية العامة	110
ثالثا: مبادئ وركائز شفافية المالية العامة	110
المطلب الثاني: تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام	114
أولا: مستويات المساءلة في الإدارة العامة	115
ثانيا: أشكال المساءلة	116
ثالثا: شروط قيام نظام حقيقي للمساءلة	120
المطلب الثالث : تعزيز المشاركة في عملية الموازنة	122
أولا: مشاركة البرلمان	122
ثانيا: اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة	123
ثالثا: الدور الفاعل للمجتمع المدني	126
خلاصة	130
الفصل الثالث: الحكم الراشد والاستراتيجيات الحديثة للحد من الفقر ص:132-193	
تمهيد	132
المبحث الأول: الحكم الراشد والحد من الفساد للتخفيف من الفقر	133
المطلب الأول: ماهية الفقر وآثاره	133
أولا: مفاهيم الفقر	133
ثانيا: آثار الفقر	137
المطلب الثاني: علاقة الحكم الراشد بالحد من الفقر	138
أولا: أسباب ربط الحد من الفقر بالحكم الراشد	138
ثانيا: إرساء مبادئ الحكم الراشد والحد من الفقر	139
ثالثا: الحكم الراشد والتصدي لمخاوف الفقر من وجهة نظر البنك الدولي	144
المطلب الثالث: مكافحة الفساد لأجل التقليل من الفقر	146
أولا: علاقة الفساد بالفقر	147
ثانيا: آثار الفساد على الفقر	148
المبحث الثاني: اللامركزية والحد من الفقر	153
المطلب الأول: اللامركزية، مفهومها، أنواعها ومحدداتها	153
أولا: مفهوم اللامركزية	153
ثانيا: أنواع اللامركزية	154

ثالثا: محددات اللامركزية لصالح الفقراء	154
المطلب الثاني: علاقة اللامركزية بالتخفيف من الفقر	155
أولا: اللامركزية والخدمات العامة والاستثمار لصالح الفقراء	157
ثانيا: معوقات اللامركزية في وجه الحد من الفقر	161
المبحث الثالث: التمكين والمشاركة للتخفيف من الفقر	162
المطلب الأول: التمكين والحد من الفقر	162
أولا: مفهوم التمكين، أبعاده وعناصره	162
ثانيا: التمكين وفعالية التنمية	169
ثالثا: التمكين والتنمية البشرية والحد من الفقر	175
المطلب الثاني: تفعيل اطر المشاركة للتخفيف من الفقر	178
أولا: مشاركة البرلمانات في سياسات التخفيف منن حدة الفقر	178
ثانيا: مشاركة القطاع الخاص والحد من الفقر	182
ثالثا: مشاركة المجتمع المدني والحد من الفقر	189
خلاصة	193
الفصل الرابع: الحكم الراشد في الجزائر و آليات ترشيد الإنفاق العام **ص: 195-287**	
تمهيد	195
المبحث الأول:الحكم الراشد ضمن المبادرة الجديدة لتنمية إفريقيا "النيباد"	196
المطلب الأول: نشأة وأهداف مبادرة النيباد	196
أولا: نشأة المبادرة	196
ثانياً: أهداف النيباد	197
المطلب الثاني: مؤشرات الحكم الرشيد وفق آلية مراجعة النظراء.	199
أولا: شروط التنمية المستدامة من وجهة نظر النيباد	199
ثانيا: آلية مراجعة النظراء	200
المطلب الثالث: موقع الجزائر ضمن المبادرة	202
المبحث الثاني: واقع الحكم الراشد في الجزائر من خلال قراءة لمؤشراته وفق بيانات البنك الدولي	204
المطلب الأول: التمثيل والمساءلة والاستقرار السياسي	205
أولا: التمثيل والمساءلة	205
ثانيا: الاستقرار السياسي وغياب العنف	214

المطلب الثاني: نوعية التنظيم والإجراءات وفعالية الحكومة	216
أولا: نوعية التنظيم والإجراءات أو جودة التشريعات	216
ثانيا: فعالية الحكومة	220
المطلب الثالث: حكم القانون وضبط الفساد	224
أولا: معيار سيادة/حكم القانون	224
ثانيا: معيار ضبط الفساد	227
المبحث الثالث: تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر وأسبابه	229
المطلب الأول: تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2000-2010"	229
أولا: وضعية الموازنة العامة للدولة خلال الفترة "2000-2010"	229
ثانيا: ارتباط الإنفاق العام في الجزائر بأسعار النفط.	231
المطلب الثاني: أسباب تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر	233
أولا: النفقات الجارية وأسباب زيادتها	234
ثانيا: أسباب زيادة النفقات الرأسمالية.	237
المبحث الرابع: مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر لأجل ترشيد الإنفاق.	240
المطلب الأول: الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد في الجزائر	240
أولا: الإجراءات التشريعية	241
ثانيا: الإجراءات الإصلاحية المصاحبة	243
المطلب الثاني: واقع الفساد في الجزائر	246
أولا: قراءة لمؤشر مدركات الفساد	246
ثانيا: حجم الفساد في الجزائر	250
المطلب الثالث: الأسباب الحقيقية وراء استمرار تفشي الفساد في الجزائر، ومتطلبات مكافحته.	254
أولا: أسباب استمرار الفساد	254
ثانيا: الآليات الكفيلة بالحد من الفساد لأجل ترشيد الإنفاق العام في الجزائر	257
المبحث الخامس: الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية لأجل ترشيد الإنفاق	260
المطلب الأول: إحكام الرقابة على المال العام بهدف الحد من الهدر وترشيد الإنفاق	260
أولا: أنواع الرقابة على النفقات العامة في الجزائر	260
ثانياً: تقييم السياسة الرقابية على النفقات العامة ومتطلبات إحكامها	272
المطلب الثالث: دعم الشفافية والنزاهة في إدارة وتسيير الأموال العامة للدولة	277
أولا: الإجراءات المتخذة لأجل عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر	277
ثانيا: واقع الشفافية في الموازنة العامة للدولة	278
ثالثا: متطلبات إرساء الشفافية في الميزانية العامة للدولة	282

خلاصة	286
الفصل الخامس: جهود مكافحة الفقر في الجزائر في ظل تبني سياسة الحكم الراشد ص: 289-370	
تمهيد	289
المبحث الأول: حوكمة الاقتصاد الكلي وتخفيف الفقر من خلال برامج التنمية	290
المطلب الأول: برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي "2001 -2004"	290
أولا: أهداف تطبيق برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي	291
ثانيا: مضمون برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي	291
ثالثا: محتوى البرنامج الخاص بالتنمية المحلية والبشرية	293
رابعا: نتائج برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي"2001-2004"	295
المطلب الثاني: البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي "2005-2009"	298
أولا: مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو	298
ثانيا:محتوى البرنامج الخاص بالتنمية المحلية والبشرية	301
ثالثا: نتائج البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي	304
المطلب الثالث: برنامج التنمية الخماسي"2010-2014"	307
أولا: أهداف البرنامج	307
ثانيا: محتوى البرنامج	308
المبحث الثاني: نتائج جهود مكافحة الفقر في الجزائر في ظل تبني أهداف الألفية	310
المطلب الأول: القضاء على الفقر المدقع والجوع وتحقيق العمالة الكاملة	310
أولا: تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار إلى النصف	310
ثانيا: توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع بما فيهم النساء والشباب	314
ثالثا: خفض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف في الفترة "1990-2015"	322
المطلب الثاني: جهود تحقيق التعليم الابتدائي والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	323
أولا: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي	323
ثانيا: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	328
المطلب الثالث: تحسين الصحة العمومية وضمان تنمية مستدامة للجميع بما فيهم الفقراء	335
أولا: الجهود المبذولة لتأمين وضع صحي جيد للسكان	336
ثانيًا: التقدم المحرز في مجال تحسين الصحة العمومية	340
ثالثاً: كفالة الاستدامة البيئية وتوفير السكن اللائق.	346

المبحث الثالث: جهود مكافحة الفقر، تحدياتها ومتطلبات إنجاحها	354
المطلب الأول: تحديات مساعي وجهود مكافحة الفقر في الجزائر	354
أولا: إستمرار إنتشار الفساد وتقويضه لجهود التنمية	354
ثانيا: ضعف مشاركة الأطراف الفاعلة في المجتمع	355
ثالثا: ضعف تمكين الفقراء	356
رابعا: الدور المحدود للبرلمان الجزائري في معالجة مشكلة الفقر	360
المطلب الثاني: متطلبات إنجاح جهود مكافحة الفقر في ظل الحكم الرشيد	362
أولا: متطلبات عامة ذات طبيعة تشاركية	362
ثانيًا: متطلبات حكومية	364
ثالثًا: متطلبات متعلقة بالمجتمع المدني	366
خلاصة	369
الخـاتمة	372
قائمة المراجع	381

قائمة الجداول والأشكال والمخططات

قائمة الجداول والأشكال البيانية والمخططات

الرقم	عناوين الجداول والأشكال والمخططات	ص
	الجـــداول	
1-3	الأبعاد المتعددة للفقر	136
2-3	آثار الفساد على الفقر	152
1-4	مؤشرات الحكم في الجزائر خلال الفترة "2000-2010"	204
2-4	تطور مؤشر الديمقراطية خلال الفترة" 2006-2011"	206
3-4	نسبة مشاركة المواطنين في مختلف الاستحقاقات خلال الفترة 2002-2009.	207
4-4	مؤشر المشاركة في التصويت 2007-2011.	208
5-4	تصنيف منضمات المجتمع المدني في الجزائر حسب منظمة النزاهة العالمية 2007، 2009.	211
6-4	تطور الصحافة المكتوبة في الجزائر خلال الفترة "2000-2008".	212
7-4	تطور مؤشر حرية الصحافة في الجزائر خلال الفترة 2000-2008.	213
8-4	ترتيب الجزائر وفق معيار بدأ النشاط التجاري و استخراج تراخيص البناء.	218
9-4	ترتيب الجزائر وفق مؤشر التجارة عبر الحدود الدولية 2006-2011.	218
10-4	تطور مؤشر الحرية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 2000-2010.	219
11-4	تصنيف الجزائر في مجال تقديم الخدمات العامة 2007، 2009.	222
12-4	تطور مؤشر الحكومة الالكترونية في الجزائر خلال الفترة 2003-2010	224
13-4	إنفاذ وسيادة القانون لسنتي 2007 و 2009.	225
14-4	قيم مؤشر استقلالية القضاء في الجزائر خلال الفترة"2008-2011"	225
15-4	ترتيب الجزائر وفقا لمؤشر نفاذ العقود خلال الفترة"2006-2011".	227
16-4	مؤشر قانون مكافحة الفساد في الجزائر 2007-2011	228
17-4	تطور بنود الموازنة خلال الفترة "2000-2010".	229
18-4	وضعية صندوق ضبط الموارد خلال الفترة"2000-2010".	232
19-4	هيكل الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2000-2010.	233
20-4	هيكل النفقات الجارية خلال الفترة "2000-2010"	234
21-4	تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق بالجزائر خلال الفترة 2008-2010	239
22-4	تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر خلال الفترة 2003-2011.	247
23-4	مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر.	280
1-5	تطور معدلات البطالة خلال الفترة"1993-2000"	290
1-5	تطور مؤشر الفقر البشري في الجزائر (1995-2000).	291
3-5	مكونات برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي.	292
4-5	القطاعات المستفيدة من برنامج التنمية المحلية "2001-2004"	293
5-5	العمليات الخاصة ببرنامج التشغيل والحماية الاجتماعية.	294

6-5	القطاعات المستفيدة من برنامج تنمية الموارد البشرية "2001-2004"	294
7-5	تطور الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة " 1998-2004 ".	295
8-5	تطور حجم العمالة و معدلات البطالة في الجزائر 2001-2004	296
9-5	تطور المؤشرات الرئيسية الاقتصادية الكلية لمستوى الحياة للجزائريين.	297
10-5	توزيع مخصصات البرنامج التكميلي لدعم النمو"2005-2009" حسب كل باب.	299
11-5	تطور الناتج المحلي الإجمالي ومعدلات النمو الحقيقي خلال الفترة " 1998-2004 ".	304
12-5	تطور حجم العمالة ومعدلات البطالة في الجزائر"2005-2009".	305
13-5	تطور مؤشر دليل التنمية البشرية والفقر البشري خلال الفترة"2005-2008".	306
14-5	نسبة السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم معادل بالقوة الشرائية.	312
15-5	تطور مؤشر فجوة الفقر في الجزائر.	313
16-5	حصة الخمس الأفقر من السكان في الاستهلاك الوطني.	313
17-5	مناصب الشغل المستحدثة خلال الفترة "1999-2010".	319
18-5	تطور معدل البطالة خلال الفترة 2000-2010.	320
19-5	عدد النساء العاملات، ونسبتهن إلى إجمالي السكان المشتغلون خلال الفترة 2002-2010.	321
20-5	نمو الناتج المحلي الإجمالي، و نمو الناتج المحلي الإجمالي لكل شخص خلال الفترة "2005-2009"	322
21-5	تطور نسبة الفقر حسب خط الفقر الغذائي لسنوات مختارة "1988-2009".	323
22-5	تطور عدد المدارس الابتدائية والمؤطرين خلال الفترة "2000-2008"	324
23-5	الميزانية المرصودة للمطاعم المدرسية ونسبة التغطية خلال الفترة "2000-2008"	325
24-5	معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي خلال الفترة "2000-2010"	325
25-5	تطور معدل الأمية في الجزائر	327
26-5	عدد التلاميذ المسجلين في الطور الابتدائي والمتوسط والثانوي حسب الجنس خلال الفترة"1999-2009	331
27-5	توزيع أعضاء مجلس الأمة حسب الجنس " 1998-2013"	334
28-5	تطور عدد السكان في الجزائر خلال الفترة"2000-2010".	336
29-5	الهياكل الصحية المنجزة خلال الفترة "1999-2010"	337
30-5	تطور حجم الإنفاق على الصحة ونصيب الفرد منه خلال الفترة"2002-2009"	338
31-5	تطور معدل الأمل في الحياة خلال الفترة "2000-2010"	341
32-5	تطور معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة ومعدل وفيات الرضع"2000-2008"	342
33-5	تغير معدل الوفيات عند الأمهات خلال الفترة 1990-2008.	344
34-5	المشاريع الاستثمارية المنجزة لتوفير المياه خلال الفترة "1999-2010"	348
35-5	عدد المساكن التي تم انجازها خلال الفترة"1999-2010" في مختلف الصيغ.	351
	الأشكال البيانية	
1-4	تطور مؤشر التمثيل والمساءلة في الجزائر خلال الفترة 2000-2010.	205
2-4	تطور مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف خلال الفترة "2000-2010".	214
3-4	تطور مؤشر نوعية التنظيم والإجراءات خلال الفترة 2000-2010.	216

4-4	تطور مؤشر فعالية الحكومة خلال الفترة "2000-2010".	221
5-4	تطور مؤشر حكم القانون خلال الفترة "2000-2010".	224
6-4	تطور معيار ضبط الفساد خلال الفترة "2000-2010".	227
7-4	العجز والفائض في ميزانية الدولة خلال الفترة "2000-2010"	230
8-4	علاقة أسعار النفط بحجم الإنفاق العام بالجزائر.	231
9-4	هيكل النفقات الجارية خلال الفترة "2000-2010"	235
10-4	المبالغ المرصودة للبرامج الاستثمارية الحكومية خلال الفترة "2001-2014"	237
11-4	مؤشر مدركات الفساد في الجزائر خلال الفترة "2003-2011"	248
1-5	عدد الذكور والإناث المتمدرسين في التعليم الابتدائي للفترة"2000-2008"	326
2-5	تطور معدل معرفة القراءة والكتابة للأشخاص الذين يفوق عمرهم 15 سنة.	328
3-5	نسبة الذكور والإناث المسجلين والمتخرجين في مرحلة التدرج من التعليم العالي للفترة "2002-2009"	332
4-5	نسبة الذكور والإناث المسجلين في مرحلة ما بعد التدرج من التعليم العالي للفترة "2002-2009"	333
5-5	نسبة كل من الرجال والنساء في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية الثلاثة الأخيرة.	334
6-5	تطور القوة العاملة في القطاع الصحي في الجزائر خلال الفترة 1999-2004.	339
7-5	نسبة عمليات الولادة التي يشرف عليها جهاز صحي متخصص	345
8-5	تطور نسبة السكان الذين يستخدمون مياه شرب محسنة.	349
9-5	نسبة السكان الموصولون بنظام أحسن للصرف الصحي.	349
	المخططات	
1-1	أطراف الحكم الراشد	16
2-1	روابط مفهوم الشفافية	18
3-1	معايير الحكم الراشد	29
4-1	عناصر التنمية المستدامة	35
5-1	نهج الاستدامة	35
6-1	دورة إدارة الحكم	37
7-1	استراتيجيات مكافحة الفساد في ظل سيادة حكم راشد	73
1-2	أسباب تزايد النفقات العامة	86
1-3	اخطبوط الفقر متعدد الأبعاد	138
2-3	الإطار المفاهيمي لعلاقة الحكم الراشد بالفقر	143
3-3	روابط الفساد بالفقر	147
4-3	علاقة اللامركزية بالتمكين والحد من الفقر	160
5-3	الأدوات والقدرات لأجل التمكين في إطار مدخل متعدد للفقر	165
6-3	علاقة التمكين بالحد من الفقر	174
7-3	الإطار ألمفاهيمي للتمكين والتنمية البشرية.	176
8-3	المكونات والعوامل الرئيسية لإشراك القطاع الخاص في الحد من الفقر	188

قائمة الملاحق

قائمة الملاحق

الرقم	العنوان
1	تطور مكونات مؤشر الحرية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 2000-2012.
2	الأهداف الإنمائية للألفية.

المقـــــدمة العامة

مقدمة

شهدت العقود الأخيرة من القرن الماضي توجهًا إصلاحيًا عالميًا واسعًا شمل مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وجاء هذا التوجه متزامنًا مع التغيرات المتسارعة التي شهدها الاقتصاد العالمي في تلك الفترة من جهة، وما ترتب عليها من انهيار في الحواجز بين الدول، وعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية وتزايد المنافسة والتحرير التجاري والمالي، ومن جهة أخرى حدوث تدهور ملحوظ في النمو الاقتصادي والأداء التنموي خاصة في الدول النامية وانتشار الفقر بها، ما جعلها تعيش حالة من الركود الاقتصادي.

وقد ساهم في الدعوة لهذا الإصلاح مجموعة من المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وركزت على إدارة الدولة، بعدما أثبتت التجارب أن الجهود المبذولة والمتمثلة في تقديم القروض والمساعدات لتلك الدول لتحسين مستويات التنمية بها غير كافية لتحقيق ذلك، وأن ندرة الموارد ليست وحدها المشكلة التي تواجهها هذه الدول، بل أن سوء استخدام وتوزيع هذه الموارد، وسيطرة الفساد والآليات المؤسسية السيئة، والأنظمة القانونية المبهمة وآليات تنفيذ القوانين الضعيفة، ونقص الشفافية في إدارة موارد الدولة، هي المعضلة الحقيقية التي يجب معالجتها لتحقيق التنمية في تلك الدول. فظهرت من هنا الدعوة إلى إرساء مبادئ الحكم الراشد التي تعمل على الإدارة الجيدة لموارد الدولة وتواجه الفساد وسوء استخدام السلطة.

وإتخذ موضوع الحكم الراشد منذ ذلك الحين أهمية بالغة، حيث أصبح من أولويات صانعي القرار والمهتمين بهذا الشأن في كافة أنحاء العالم، وشكّل شرطًا أساسيًا لتهيئة بيئة تعزز النمو الاقتصادي وتحد من الفقر وترفع من مستوى معيشة الأفراد. وهكذا ارتبط مفهوم التنمية المستدامة بالحكم الراشد حيث أصبح هذا الأخير هو الضامن الأساسي لتحويل النمو إلى تنمية مستدامة تتوخى قدراً من العدالة والمساءلة والشرعية والتمثيل وتستجيب لتطلعات المواطنين وتلبي حاجيات الطبقات الفقيرة.

ويعد الفساد من المظاهر المميزة والشائعة للحكم الرديء أو السيئ، فتحقيق التنمية أصبح يتعرض لهذا الخطر الذي يشوه الاقتصاد، ويحول الموارد الشحيحة أصلاً من الخدمات الحيوية إلى أشياء من قبيل تسديد الديون التي تراكمت من جرائه، وكذا جيوب أصحاب المصالح والفاسدين، فكانت من هنا الدعوة إلى محاربته التي تعد مسألة تدبير حكومي بالدرجة الأولى. وقد ازدادت آثاره حدة خاصة في ظل نقص موارد الدولة ومحدوديتها وزيادة نفقاتها من جهة، ما أدى إلى تفاقم العجز الموازني في الكثير من الدول وزيادة حجم مديونيتها، هذا الأمر جعل من إصلاح شؤون المالية العامة أولوية من أولويات الإصلاح التي تبنتها الدول المختلفة، وإستدعى ضرورة التفكير في عملية ترشيد النفقات العامة والتقليل من النفقات غير المنتجة، عن طريق إدارة جيدة للإنفاق تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المعايير التي يمكن أن تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل له، بما يحقق الأهداف التنموية للبلد وعلى رأسها الحد من الفقر.

وتعتبر مكافحة الفقر هدفًا استراتيجيًا يسعى الجميع إلى تحقيقه، فقد تضافرت جهود المجتمع الدولي لمكافحته. حيث تصدر القضاء على الفقر قائمة الأهداف التنموية للألفية الثالثة، بما يعكس تطلعات أمم العالم لحياة أفضل تنمية وتطويرًا، وأصبحت مسألة محاربته ليست مجرد أمن اجتماعي أو رفاهية، فهي تتضمن سياسة حكومية فعَّالة تعتمد على الكفاءة وعلى درجة كبيرة من الإدارة الجيدة، كما تعتمد جهود مكافحته إلى حد كبير على الحكم الراشد أي على التنظيم الجيد للإدارة العامة والتعاون المتجانس مع الشركاء الاجتماعيين، وتتطلب المزيد من الاهتمام بتحسين إدارة الموارد العامة لكي تنجح برامج مكافحة الفقر المصممة والموجهة بعناية.

والجزائر شأنها شأن الكثير من الدول النامية تعاني عجزا في موازنتها وتشهد زيادة في نفقاتها وسوء إدارتها بسبب برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الحكومة الجزائرية في العشرية الأخيرة، وما رافقها من هدر واختلاسات. الأمر الذي استدعى ضرورة ترشيد نفقاتها خاصة بعد التزامها بمبادئ الحكم الراشد ومحاربة الفساد حيث كانت من مؤسسي مبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا "النيباد"، كما بادرت بإجراء عدة إصلاحات تندرج في ذلك الإطار كإصلاح العدالة والوظيف العمومي، وقطاع الجمارك والبنوك وغيرها، ووقعت على اتفاقيات دولية عدة، وأصدرت قوانين تجرم الفساد وتحد من انتشاره بهدف الحفاظ على المال العام واستغلاله بأكثر كفاءة وفعالية تحقيقًا للأهداف التي تسعى لها، والتي يأتي على رأسها تحسين المستوى المعيشي لأفراد المجتمع والصحة والتعليم، والتقليل من حدة الفقر وبالخصوص في ظل تبنيها أيضا لأهداف الألفية الجديدة.

والجدير بالذكر أن برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي أو أي سياسة حكومية تهدف إلى حفز النمو ومحاربة الفقر لن تؤتى ثمارها إلاَّ من خلال إعادة تحديد أولويات الإصلاح، والتي يأتي على رأسها البناء المؤسساتي الذي يخول له تنفيذ السياسات الاقتصادية المدعمة للتنمية، والأمر الملح بوجه خاص هو تحسين الشفافية، والخضوع للمساءلة، وبناء دولة القانون ومكافحة الفساد، أي إقامة بيئة لحكم راشد يسهم في فعالية تلك السياسات من قبل المؤسسات والهيئات المعنية بالتنمية على اختلاف مستوياتها بما يعمل في الأخير على التجسيد الفعلي للأهداف المسطرة من خلال تلك البرامج وهو ما سعت وتسعى الجزائر إلى تحقيقه في الآونة الأخيرة.

1 أهمية البحث:

تنبع أهمية الدراسة من الدور المحوري الذي يلعبه الحكم الراشد في إدارة موارد الدولة المختلفة على أحسن صورة، وتوجيهها إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي تعمل على تحقيق النمو المستديم، وتقلل من أعداد الفقراء، وتحارب التبذير والإسراف وتحد من الفساد بكل أنواعه، لأن مشكلة سوء استخدام الموارد المتاحة واستغلالها لأغراض لا تخدم المصلحة العامة من أهم المشكلات التي يواجهها عالمنا المعاصر، بما في ذلك الجزائر خاصة وأن الموارد المتاحة في الوقت الحالي أكثر محدودية من أي وقت مضى، بينما التحديات التي تواجهنا تزداد بدورها تعقيدًا كمشكلة البطالة والفقر وغيرها.

2- أهداف البحث: نهدف من خلال بحثنا هذا إلى:

- إبراز أهمية الالتزام بمبادئ الحكم الراشد لتحقيق التنمية المستدامة ومحاربة الفساد.
- إبراز الدور الذي تلعبه الإدارة الجيدة للمالية العامة للدولة في الحفاظ على مواردها المالية وترشيد الإنفاق العام.
- معرفة الآليات التي يمكن أن يساهم بها إرساء مبادئ الحكم الراشد في حسن استغلال وإدارة الموارد المتاحة وترشيد النفقات العامة حتى تستفيد منها الطبقات الأقل دخلاً (الفقيرة)، ونتجنب إسرافها وتبذيرها، وصرفها في أوجه غير مشروعة أو ذات مردودية ضعيفة.
- معرفة متطلبات الحكم الراشد لجعل برامج التنمية الاقتصادية تعمل على تحفيز النمو الاقتصادي وتحد من الفقر في الجزائر.
- التعرف على مختلف الجهود المبذولة في الجزائر للتخفيف من حدة الفقر، في ظل برامج التنمية التي شرعت فيها الجزائر منذ 2001 .
- معرفة النقائص التي رافقت تنفيذ برامج التنمية ومحاربة الفقر لمحاولة استدراكها مستقبلا.

3- إشكالية البحث.

من خلال ما سبق ولتحقيق هذه الأهداف قمنا بصياغة السؤال الرئيسي التالي:

إلى أي مدى يساهم الالتزام بمبادئ الحكم الراشد في إدارة وتوجيه الإنفاق العام بصورة صحيحة بما يحقق رشادته، وكيف يمكن أن يساعد ايضاً في التخفيف من حدة الفقر؟

ولمعالجة وتحليل هذه الإشكالية وبغية الوصول إلى واقع الحكم الراشد في الجزائر ومدى مساهته في ترشيد الإنفاق والحد من الفقر، وقصد تبسيط الإجابة على التساؤل الرئيسي قمنا بطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- بماذا يتعلق الحكم الراشد وما هي مقوماته وركائزه الأساسية، وما علاقته بالتنمية والفساد؟
- كيف يمكن ترشيد الإنفاق العام في ظل سيادة مبادئ الحكم الراشد لجعله مناصرًا للفقراء والنمو، وما هي أهم الآليات التي ينبغي الاعتماد عليها في تحقيق ذلك ؟
- فيما تتمثل الاستراتيجيات المعتمدة للتخفيف من حدة الفقر في ظل تبني مفهومه المتعدد من جهة، وسيادة الحكم الراشد من جهد ثانية؟
- ما هي الإجراءات المتخذة من طرف السلطات الجزائرية للوقاية والحد من الفساد، وتعزيز الرقابة والشفافية المالية للحفاظ على الأموال العامة وترشيد الإنفاق العام؟
- فيما تتمثل الجهود الحكومية المبذولة للتخفيف من الفقر خاصة بعد الانضمام لمبادرة النيباد وتبني أهداف الألفية الجديدة ؟
- هل حققت الجزائر فعلا أهدافها التنموية التي كانت تسعى لها من خلال برامجها التنموية الأخيرة، خاصة ما تعلق بتحسين المستوى المعيشي للأفراد ، وتخفيض أعداد الفقراء.

4- الفرضيات:

تم اعتماد الفرضيات الآتية للإجابة على التساؤلات المطروحة:

- يتعلق الحكم الراشد أساسًا بأنظمة الإدارة ونوعية المؤسسات التي تدخل كطرف في عملية التنمية ويتطلب تحقيقه الالتزام بمجموعة من المبادئ كالشفافية، المساءلة، حكم القانون وغيرها.
- لضمان نجاح عملية ترشيد النفقات العامة لابد من توفر جملة من الدعائم والمتطلبات كالإرادة الجيدة وكفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها وتوفر نظام مساءلة ومحاسبة ورقابة فعال.....
- لا يمكن الوصول إلى نتائج ملموسة في تحقيق التنمية والحد من الفقر ما لم تتوفر بيئة تسودها مبادئ الحكم الراشد، وتنتهج فيها سياسات مناصرة للفقراء، مبنية على تمكينهم ومشاركتهم في اتخاذ القرارات وسماع أصواتهم.
- تقوم الجزائر بإصلاحات على مستويات عدة سياسية واقتصادية، كما تبذل جهود حثيثة لأجل الوقاية من الفساد ومكافحته حفاظًا على المال العام واستغلاله بأكثر كفاءة في تحقيق الأهداف التنموية التي تطمح إليها.
- تعاني الجزائر من مشكلة الفقر ولكن اقل حدة مما كانت عليه في التسعينيات من القرن الماضي خاصة بعد التزامها بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وتبنيها سياسة الحكم الراشد في ظل مبادرة النيباد ولهذا تسعى جاهدة من خلال برامجها التنموية الأخيرة إلى تقليص حجمه أكثر فأكثر.
- هناك عدة أسباب أدت إلى عدم تحقيق نتائج مرضية بخصوص تخفيض أعداد الفقراء من بينها توجيه الإنفاق الحكومي إلى أوجه لا تحض بأولوية، بالإضافة إلى التبذير والإسراف وانتشار الفساد في مؤسسات الدولة وهياكلها.

5- دوافع اختيار الموضوع:

لقد جاء اختيار موضوعنا هذا انطلاقا من الاعتبارات التالية:

- حاجة هذا الموضوع لمزيد من التفصيل والبحث .
- تفشي ظاهرة الفقر في الجزائر رغم الإنفاق الحكومي الموجه للحد من هذه الظاهرة.
- الحاجة إلى رفع كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي وتحسين إدارته تجنبا لهدر المال العام.
- خطورة أثار الفساد الاقتصادية وتبعاته، ذلك أن انتشار هذا الداء واستشرائه في أمة من الأمم يعنى تدهور اقتصادها، ليس هذا فحسب بل وانهيارها سياسياً وما يتبع ذلك من فوضى ومفاسد لا تحمد عقباها.
- الميول الشخصي لدراسة مثل هذه الموضوعات خاصة باعتباري مواطن جزائري مسئول مثلي مثل بقية الجزائريين على تحقيق تنميتها وإلحاقها بركب الدول المتقدمة.

6- حدود الدراسة:

سنركز في دراستنا هذه على المقاربة التي تظهر مدى أهمية الحكم الراشد وإرساء مبادئه على أرض الواقع في حسن إدارة للنفقات الحكومية وترشيدها، ومدى مساهمته أيضا في تحقيق التنمية والحد من الفقر خاصة مع اعتماد مفهوم الفقر متعدد الأبعاد الذي يعتمد على تمكين الفقراء أنفسهم من الخلاص من الفقر، مع التطبيق على حالة الجزائر، أما الفترة الزمنية للدراسة فسنركز على العشرية الأولى من الألفية الحالية أي "2000-2010".

7- المنهج المتبع:

من أجل معالجة الموضوع اخترنا التحليل النظري من خلال المنهج الوصفي التحليلي، ووفق طريقة الاستنتاج ومحاولة الاستقراء عبر قواعد الاستدلال المنطقي قمنا بدراسة الحكم الراشد وارتباطه بالتنمية والفساد وكذا علاقته بترشيد الإنفاق والحد من الفقر، وقد استعنا ببعض الأدوات الأخرى كالإحصاء في إبراز تطور النفقات العامة في الجزائر وكذا مستويات الفقر والفساد، وتم الاعتماد على المنهج الاستنباطي من خلال محاولة تعميم وإسقاط مبادئ الحكم الراشد على سياسات ترشيد الإنفاق والحد من الفقر في الجزائر.

8- الدراسات السابقة:

في حدود علم الباحث هناك بعض الدراسات التي تناولت جانبا من الموضوع ومن بين هذه الدراسات نذكر:

- دراسة للباحث محمد زكي علي السيد وهي رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة القاهرة سنة 2008 تحت عنوان الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، حيث تطرق الباحث إلى مفهوم الحوكمة في الموازنة ومحددات هذه الحوكمة والتي ركز فيها على الشفافية في الموازنة والمساءلة والمشاركة في مؤسسات الموازنة.

- دراسة للباحث جاري فاتح وهي أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية سنة 2010 تناول فيها موضوع الإصلاحات الاقتصادية بجيليها وشملت جزء تناول الحوكمة ومبادئها، والفساد وأسبابه وآثاره على التنمية، كما تطرق فيها لظاهرة الفساد في الجزائر، وتناول دراسة بعض مؤشرات قياس الحكم التي يعتمدها البنك الدولي.

-دراسة صادرة عن البنك الدولي سنة 2004 تحت عنوان التمكين والحد من الفقر " الوسائل والحلول التطبيقية" حيث تطرق فيها إلى تمكين الفقراء كأسلوب جديد للحد من الفقر في ظل الحوكمة ، وركز على حق الوصول للمعلومات، وتعزيز القدرات المحلية، والمساءلة و التضمين والمشاركة.

- شكلت التقارير الدورية التي شرع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التابع لهيئة للأمم المتحدة في نشرها بدءا من عام 1990 المراجع الأساسية لكل الدراسات التي تناولت أو أضافت بالتحليل موضوع الحكم الراشد أو احد جوانبه كالحد من الفساد، وهو الشأن نفسه بالنسبة للبنك الدولي الذي صدرت عنه العديد من المقالات التي

تناولت علاقة الفساد بالفقر، هذا مع وجود كم هائل من الدراسات ،البحوث والندوات الفكرية التي عقدت في أكثر من مكان والتقارير الدورية الوطنية والإقليمية ، والتي تناولت في اغلب الحالات الحكم الراشد وظاهرة الفساد كمعوق للتنمية.

أما بخصوص دراستنا فقد اختلفت عن الدراسات السابقة الذكر من حيث أنها تناولت العلاقة التي تربط بين الحكم الراشد وكل من ترشيد الإنفاق والحد من الفقر، وكيف يعمل إرساء مبادئه خاصة الشفافية والمساءلة وحكم القانون والمشاركة، والإدارة الجيدة في تحقيق ترشيد الإنفاق والحد من الفقر بالجزائر.

9- أقسام البحث:

قسمت هذه الدراسة إلى خمسة فصول، حيث تم التطرق في **فصلها الأول** إلى الحكم الراشد وإطاره النظري وعلاقته بالتنمية المستدامة والفساد، تناولنا مجموعة من الجوانب التي تحيط بهذا المفهوم، كما تطرقنا فيه لعلاقة بالتنمية المستدامة، والفساد، وكيف بإمكانه الحد من هذا الأخير الذي أصبح العدو الأول للتنمية.

أما **الفصل الثاني** فتم التطرق فيه إلى حوكمة النفقات العامة لأجل ترشيد الإنفاق، حيث تم التطرق فيه إلى مفهوم النفقات العامة وضوابطها وأسباب تزايدها في عصرنا الحالي، وكذا ترشيد الإنفاق العام وعناصره ومتطلبات نجاحه، وآليات تحقيقه في ظل تبني سياسة الحكم الراشد

أما **الفصل الثالث** والذي جاء بعنوان الحكم الراشد والاستراتيجيات الحديثة للحد من الفقر فقد تم التطرق فيه إلى الحكم الراشد ضمن المبادرات والجهود الدولية للحد من الفقر، وكيف يمكن ان يساهم الحكم الراشد والحد من الفساد في لتخفيف من الفقر، كما تناولنا فيه مساهمة كل من التمكين والمشاركة واللامركزية في التخفيف من الفقر.

أما **الفصل الرابع** الموسوم بالحكم الراشد في الجزائر واليات ترشيد الإنفاق العام فتطرقنا فيه للحكم الراشد ضمن المبادرة الجديدة لتنمية إفريقيا "النيباد"، وواقعه في الجزائر، كما تناولنا ظاهرة تزايد النفقات العامة في الجزائر وأسبابها، لنتناول فيما بعد مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر لأجل ترشيد الإنفاق وكذا تعزيز الرقابة على المال العام الشفافية المالية .

أما **الفصل الخامس** والمعنون بجهود مكافحة الفقر في الجزائر في ظل تبني سياسة الحكم الراشد، فخصص لإبراز أهم البرامج التنموية في العشرية الأولى من الألفية الحالية، وكذا نتائج هذه البرامج على تحقيق أهداف الألفية وعلى رأسها التخفيف من الفقر، كما تطرقنا فيه إلى تحديات جهود مكافحة الفقر ومتطلبات مواجهتها في ظل تبني سياسة الحكم الرشيد.

الفصل الأول:

الحكم الراشد، إطاره النظري وعلاقته بالتنمية المستدامة والفساد

تمهيد:

مع بداية عقد التسعينيات من القرن الماضي شاع استخدام فكرة ومصطلح الحكم الراشد بشكل واسع في الدول النامية من قبل المنظمات الدولية، بهدف تحقيق تنمية مستدامة في هذه الدول نتيجة لقصور القطاع الحكومي في تحقيق تلك التنمية بصورة أفضل، وظهرت المطالبة بإخضاع الحكومات لمزيد من التقصيات والالتزام بتحسين الإدارة وإتباع سياسات اقتصادية تتسم بقدر أكبر من المسؤولية، وأصبحت تمارس ضغوط على الدول سواء المتقدمة أو النامية منها لإجبارها على إعادة تحديد دورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية، وهو الأمر الذي إستدعى توفير بيئة أنسب للقطاع الخاص وإلى توازن أفضل بين الدولة والسوق. وفي الوقت ذاته ازداد الإدراك بالحاجة إلى مزيد من المساءلة والشفافية والاستجابة في القطاع الحكومي لما توفره هذه المبادئ وغيرها في تحسين الأداء الاقتصادي بصفة عامة، كما ازدادت مطالبة أفراد المجتمع بدور أكبر في عملية صنع القرار، وهو الأمر الذي عزز من وجود منظمات المجتمع المدني ونشاطاتها وهكذا أصبح ينطوي الحكم الراشد على تكامل ادوار الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لرسم إستراتيجية للتنمية تستجيب لطموحات وتطلعات المواطنين، وترتكز على مبادئ تشمل الشفافية والمساءلة والتشارك في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز دولة القانون.

وقد إزداد التوافق في الآراء، على الصعيد العالمي على أهمية الحكم الرشيد باعتباره حجر الأساس في النموذج الناشئ للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في القرن الحادي والعشرين، والضامن الأساسي لتحويل النمو إلى تنمية مستدامة، وهو ما استوجب مزيدًا من التفاعل بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتحديد التوازن الصحيح الذي تحتاجه التنمية المستدامة التي تتمحور حول الإنسان، وتتطلب قدرة هذه الأطراف الثلاثة على التفاعل فيما بينها والتكيف باستمرار لضمان الاستقرار والتنمية طويلة الأجل.

ولأن التنمية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، أصبحا يتعرضا للخطر بسبب تفشي ظاهرة الفساد خاصة في الدول الفقيرة التي تعاني ضعفًا في مؤسساتها الحكومية، وهياكلها القانونية، كان من الضروري عليها الالتزام بمبادئ الحكم الراشد لأجل الوقاية من الفساد ومحاربته، حيث تشير الدلائل إلى أن الفساد وضعف التنمية وثيقا الصلة ببعضهما، ويعزز كل منهما الآخر في ظل غياب بيئة سليمة للحكم.

وسوف نقوم من خلال هذا الفصل إلى التطرق إلى الحكم الراشد وإطاره النظري معرجين على علاقته بالتنمية المستدامة، وكذا دوره في الوقاية والحد من الفساد، من خلال تناول المباحث التالية:

المبحث الأول: الحكم الراشد، مفهومه، أطرافه ومعاييره؛

المبحث الثاني: الحكم الراشد والتنمية المستدامة؛

المبحث الثالث: الفساد والحكم الراشد؛

المبحث الأول: الحكم الراشد، مفهومه، أطرافه ومعاييره.

إزداد الاهتمام بمفهوم الحكم الراشد مع نهاية عقد الثمانينات من القرن العشرين، على اثر طرح البنك الدولي لهذا المفهوم. حيث أبدت العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية والمؤسسات الأكاديمية والعلمية ومنظمات المجتمع المدني اهتماما واسعا بهذا الطرح الجديد، الذي إرساء مبادئه شرطا من شروط إحداث التنمية المستدامة.

المطلب الأول: نشأة ومفهوم الحكم الراشد.

رغم حداثة الاهتمام بمفهوم الحكم الراشد، إلا أن نشأته وظهوره تعود لفترة طويلة، وقد كان وراء الاهتمام به في الفترة الأخيرة مجموعة من الأسباب والدوافع.

أولاً: النشأة والتطور.

مصطلح الحكم ذو أصل يوناني (kubemân). وعرف باللاتينية بـ(gubernare) وكان يستخدم في الفرنسية القديمة في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة "*gouvernement*" (طريقة وفن الإدارة) وانتقل للغة الانجليزية في القرن الرابع عشر (*governance*)[1]. ثم استخدم كمصطلح قانوني في الفرنسية سنة 1478، ليستعمل في نطاق واسع ومعبر عن عبء الحكومة سنة 1679، ومع تنامي ظاهرة العولمة كان الهدف منه ضمان نمط جيد في تسيير النظام الاجتماعي من اجل تحقيق المطالب الديمقراطية[2]. ثم برز هذا المفهوم في أدبيات التحليل المقارن للنظم السياسية واستخدم في الوثائق الدولية للأمم المتحدة ومؤسسات التمويل الدولية حيث تم إضافة له صفة "الجيد" ليصبح « *Bonne gouvernance* » وترجم إلى اللغة العربية من خلال عدة مصطلحات أهمها: الحكم الراشد أو الرشيد، أو الصالح، أو الحكمانية أو الحوكمة، إلا أن أكثر التعبيرات شيوعا هي الحكم الراشد أو الحكم الجيد الذي تبنته المبادرة العربية سنة 2005[3]. وعلى الرغم من الانتشار الواسع لهذا المفهوم فليس هناك اختلاف أو تباين كبير في إيجاد تعريف للحكم الراشد، بل ربما يكون بعض التباين في تاريخ ومكان ظهور المصطلح[4] .

ففي عام 1989 قدم البنك الدولي لأدبيات التنمية تقرير عن الدول الإفريقية جنوب الصحراء، بعنوان "إفريقيا من الأزمة إلى النمو المستدام" وتم فيه وصف الأزمة في المنطقة كأزمة حكم، حيث ربط تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في هذه الدول بكفاءة الإدارة الحكومية[5]، وأرجع أسباب فشل الإصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي بهذه الدول إلى الفشل في تنفيذ السياسات وليس إلى السياسات نفسها، وفي النصف الثاني من التسعينيات تم التركيز على فعالية المساعدات، مما أدى إلى المطالبة بإعادة تأهيل الأداء العمومي، والذي كان

---

[1] Lamine mandiang, réflexions autour du concept de gouvernance, Communication présentée dans projet « consolider et élargir la communication citoyenne pour une gouvernance démocratique au Sénégal », Dakar, CESTI : 06-09 mai 2008, p:3, cite web : http://www.information-citoyenne.org/IMG/pdf/reflexions_autour_du_concept_de_gouvernance.pdf le 03/04/2010.

[2] فارس رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، دار زهران للنشر والتوزيع، الاردن، 2008، ص: 08.

[3] أماني قنديل، المؤسسة العربية للمجتمع المدني ، سلسلة العلوم الاجتماعية ، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، 2008، ص:115.

[4] محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء، القاهرة، 2007، ص: 75.

[5] سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية، المستقبل العربي، عدد 249، بيروت، 1999،ص:108.

بمثابة العودة لدور الدولة، كما اقترحت المؤسسات المانحة على الدول المقترضة تدابير خاصة بإنشاء قواعد ومؤسسات توفر إطار يمكن التنبؤ به وشفاف لتصريف الشؤون العامة ويقدم المسؤولين للمحاسبة[1]. وقد وصف البنك الدولي آنذاك الحكم الرشيد على انه الحالة التي تكون فيها مؤسسات القطاع العام خاضعة للمساءلة وقادرة على تحقيق تنمية مستدامة، وفي سياق هذا التعريف وضع البنك الدولي أربعة معايير أساسية لضمان فعالية الحكم الرشيد القادر على إحراز تنمية مستدامة وهي إدارة القطاع العام، المساءلة، الإطار القانوني، والشفافية وإتاحة المعلومات.

ومع طرح مفهوم الحكم الراشد من قبل البنك الدولي، فان العديد من المؤسسات الدولية الأخرى والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات العلمية المختصة، بدأت في تناول هذا المفهوم الجديد بدرجات متفاوتة وجاءت بعضها أكثر جرأة من البنك الدولي حيث نادت بضرورة إصلاح نظم الحكم وضرورة تفعيل النظام الديمقراطي المبني على التعددية الحزبية والحفاظ على الحقوق المدنية والحريات وحقوق الإنسان كمكونات أساسية للحكومة الرشيدة، في حين اكتفت بعض المؤسسات على وضع تعريفات للحكم الراشد ينسجم مع المنهج الفكري الخاص بها والأولويات المرتبطة بسياق عملها وأهدافها.

وسرعان ما شاع استخدام هذا المفهوم في حقبة التسعينيات وارتبط بعدد من المناهج الأخرى كالعولمة والتحول الديمقراطي والخوصصة والمجتمع المدني، ومن هنا ظهرت دعوة الهيئات المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي للدول النامية بإحداث تغييرات جوهرية في هياكلها السياسية والإدارية وإعادة صياغة أطر الحكم فيها، كشرط لتحقيق التنمية، وامتدت مناقشة الحكم الراشد من مؤسسات الدولة إلى مؤسسات القطاع الخاص الذي شمل قطاع التجارة والصناعة والبنوك وغيرها، ولقد مهّد هذا الاهتمام الواسع بمفهوم الحكم الراشد الطريق لتطور أدبياته بسرعة. فمع نهاية عقد التسعينيات من القرن العشرين برز هناك العديد من التعاريف الخاصة بالمفهوم على غرار طرح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 1997 الذي هدف إلى تغيير دور الدولة، والاعتراف بدور الفاعلين المتعددين والتوجه الفعال نحو التعامل في إطار المشاركة والشراكة مع قضايا وتحديات التنمية البشرية.[2]

وعلى إثر هذا التطور تشكل مدخل جديد للحكم الراشد أكثر اتساعا من مدخل البنك الدولي يرتكز على تبني أنماطا من علاقات القوى السياسية والاقتصادية والإدارية ذات أطر أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين كافة شركاء التنمية، وفي إطار هذا المدخل الواسع تجاوز مفهوم الحكم الراشد كونه أداة لمحاربة الفساد الإداري والمالي فقط ليشمل محاربة الفساد السياسي ودعم تعزيز المشاركة السياسية.

[1] Séverine Béllina, Hervé magro et Violaine de Villemeur, La gouvernance démocratique, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, p:05 , cite web:
http://www.institut-gouvernance.org/docs/introduction-gouvernance-democratique.pdf le 22/03/2010

[2] أماني قنديل، مرجع سابق، ص: 155.

وبعد هذا التحول التدريجي لمفهوم الحكم الراشد حدث هناك تحولا واسعا على المستوى العالمي وعلى نطاقات ومستويات مختلفة شملت الشركات والمؤسسات، ففي سنة 2000 تم إضافة بعدًا جديدًا للحكم الراشد وهو القدرة على التنبؤ، حيث قدم هذا الأخير في ضوء الأزمات المالية في نهاية التسعينيات من القرن الماضي الأمر الذي أدى إلى ضرورة إدخال تحسينات في إدارة الشركات والنظم المالية والمصرفية.[1]

ومن خلال هذا الرصد للتطور التاريخي لنشأة الحكم الراشد يتضح أن ظهور هذا المفهوم يعود إلى عدة اعتبارات، كانت في البداية تقتصر أهدافها على تحسين مردودية المعونات في البلدان المتلقية من خلال شروط وضعتها المؤسسات والمنظمات الدولية للدول المتلقية، ليتطور فيما بعد ويصبح شرطا أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر من خلال تفعيل قيم الشفافية والمساءلة وإشراك المجتمع المدني في وضع السياسات التنموية وتنفيذها والابتعاد عن كل أشكال الرشوة والفساد وإهدار المال العام.

ثانيًا: دوافع ظهور مفهوم الحكم الراشد.

تعود أسباب ظهور مفهوم الحكم الراشد في هذه الفترة إلى عوامل سياسية وإيديولوجية ترتبط بتغير موازين القوى في العالم بعد انتهاء الحرب الباردة وانهيار الاتحاد السوفيتي، والى عوامل أخرى ترتبط بتغير دور الدولة بعد تبني العديد من الدول النامية سياسة انفتاح السوق وتحرير التجارة وظهور ما يسمى بالعولمة الاقتصادية، ومن هنا يمكن تقسيم دوافع ظهور الحكم الراشد إلى ما يلي:

1- **دوافع سياسية:** مع انتهاء الحرب الباردة تزايد الاهتمام الدولي بمكافحة الفساد حيث حضي هذا الأمر باهتمام واسع ما بين الدول المانحة والدول المتلقية نظرًا لبداية زوال الخطوط الفاصلة بين الشؤون الداخلية والخارجية لهما، ومع انهيار الاتحاد السوفيتي وتبني دول المعسكر الشرقي إيديولوجيات يغلب عليها الطابع الليبرالي، تنامت موجة العولمة وتسربت القيم الديمقراطية عبر حدود الدول النامية خاصة بعد ثورة تكنولوجيا المعلومات والخدمات الالكترونية، حيث أصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأن الفساد له تأثير سلبي على الأمن والاستقرار الدولي وأنه لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدولة بل أصبح يعصف حتى باقتصاديات الدول الأخرى بالإضافة لهذا فان عدم الاستقرار السياسي في كثير من الدول النامية، وانتشار الصراعات والحروب الأهلية والطائفية بها، كان سببًا كاف للبحث عن آلية جديدة تلتزم بها تلك الدول للخروج من أزماتها. أضف إلى ذلك بروز روح النضال السياسي والاجتماعي النشيط، الذي ظهر لدى منظمات المجتمع المدني في كل أنحاء العالم ودعوة هذه المنظمات إلى إرساء الديمقراطية والمشاركة في صنع القرار العام والحياة السياسية.[2]

[1] Suchitra Punyara tabandhu, Commitment to good governance, development, and poverty reduction, Sixth Session of the Committee on Development Policy, March 29 – April 2, 2004, p:2

[2] الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية، نيويورك، 2010، ص: 02 على الموقع: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/I01/001/86/img/I0100186.pdf?OpenElement le 02/02/2010

2- **دوافع إدارية:** ترجع هذه الدوافع إلى التغير الحاصل في دور الدولة من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، وممثل للمجتمع المدني في تقرير السياسات ووضع الخطط ومتابعة التنفيذ، ومالكة للمشروعات وإدارتها ومسئولة عن توزيع الدخل وتقديم الخدمات إلى مجرد شريك من بين شركاء متعددين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع متمثلين في القطاع الخاص والشركات المتعددة الجنسيات والمجتمع المدني، هؤلاء الشركاء الذين أصبحوا يدعون إلى المزيد من فرض الرقابة والشفافية والمساءلة ويساهمون في وضع السياسات الإنمائية للدولة.

ومن هنا لم تعد الدولة في الاقتصاد الحديث مسئولة لوحدها على الوفاء بمتطلبات التنمية نظرا لتزايدها بالإضافة إلى عدم قدرتها على إدارة النشاط الاقتصادي بمفردها وفشلها في تحقيق السلم والحفاظ على النظام العام وحماية الممتلكات العمومية خاصة في قارة إفريقيا[1]، ما أدى إلى ظهور مفهوم الحكم الراشد الذي انتقل بالإدارة الحكومية من أدوارها التقليدية إلى وضع جديد بإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني.

3- **الدوافع الاقتصادية والمالية:** ويمكن حصرها في النقاط التالية:

- سيادة مجموعة من الظواهر الاقتصادية في عقد الثمانينيات والسبعينيات من القرن الماضي كشفت عن ضعف البيئة المؤسسية التي تتم فيها عمليات التنمية، ما جعل فكرة الحكم الراشد تزداد بلورة وتطورًا ومن بين أهم هذه الظواهر ارتفاع عجز الموازنة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وقد كانت هذه الظواهر أكثر حدة على الدول النامية، ما أدى إلى عدم استقرارها الاقتصادي وكان سبباً في ارتفاع معدلات تضخمها ومديونيتها، وقد انعكس ذلك على القدرة الشرائية وزيادة حدة الفقر بها.

- السرعة التي تخطو بها عملية العولمة والمتمثلة في زيادة تحرير تجارة السلع والخدمات، وبشكل خاص الخدمات المالية، وما ولدته العولمة من ترابط بين الاقتصاديات الدولية من جهة، وطبيعة العدوى التي تتمتع بها الأزمات المالية من جهة أخرى، بحيث أصبح من الصعب إن لم يكن من المستحيل احتواء هذه الأزمات ومنعها من الانتشار خارج حدود الدولة أو حتى الإقليم.

- إدراك أن إدارة الاقتصاد العالمي خلال العقود القليلة الماضية لم تكن مرضية، وان القواعد والسياسات والإجراءات التي تحكم هذه العملية لم تعد تتلاءم مع ما أفرزته ظاهرة العولمة من تغيرات على الساحة الدولية ويذهب بعض المفكرين إلى ابعد من ذلك حيث يرون أن الليبرالية الجديدة، والتي وجهت برنامج عمل مسيرة التنمية العالمية خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي لم تحقق الأهداف المرجوة منها، بحيث لم يتحقق النمو الاقتصادي الموعود، واستمر الفقر وعدم المساواة في العالم، وبقيت مشكلة الديون في الدول النامية في تأزم متصاعد، حتى في الفترات التي تم فيها تسجيل معدلات نمو اقتصادي[2]. فكان من الواجب البحث عن إستراتيجية جديدة تحقق التنمية .

[1] Mohammed salih, gouvernance, information et Domain publique , addis ababa, commission économique pour l'Afrique, 13 mai 2003, p.9.

[2] إبراهيم فريد عاكوم، إدارة الحكم والعولمة وجهة نظر اقتصادية، دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد 117، 2006، ص: 11.

– فشل المساعدات الثنائية والمتعددة الأطراف من البلدان المانحة إلى الدول النامية في تحقيق أهدافها (الحد من الفقر، وتعزيز التنمية الاقتصادية والنمو المستدام) وكان هذا راجع إلى القدرات الإدارية لحكومات البلدان الفقيرة، والتي اتسمت بالضعف في إدارة هذه المساعدات ومشاريع التنمية، وانتشار الفساد على نطاق واسع. وقد أشارت إحدى الدراسات الهامة للبنك الدولي بأن هناك علاقة سلبية وعلى مدار العقود الحديثة بين المساعدات والنمو، حيث أن بعض البلدان تسلمت الكثير من المساعدات المالية الدولية، إلا أن مستوى الدخل فيها انخفض، بينما دول أخرى استلمت مساعدات قليلة مقارنة بالأولى، إلا أن مستويات الدخل بها ارتفعت بشكل واضح، فهذه الدراسة زادت من احتمال أن العديد من العوامل وليست الأموال فقط تلعب دورًا كبيرًا في عملية التنمية. وهو الأمر الذي جعل الجهات المانحة تعتبر أن الحكم الراشد أساسي لنجاح هذه المساعدات في العالم النامي، ومنذ ذلك الحين ارتبطت التنمية وتقديم المساعدات باعتماد الحكم الراشد في الدول النامية. [1]

– تعثر العديد من برامج التكييف والإصلاح الهيكلي التي قدمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في العديد من الدول النامية، والذي كان جانبا كبيرًا من أسبابه يرجع إلى انتشار الفساد الداخلي وضعف المؤسسات في تلك الدول، ما دفع بالمؤسسات الدولية إلى التأكد من أن الحكم الراشد هو السبيل الوحيد لإنجاح مثل تلك الإصلاحات.

بالإضافة إلى ذلك هناك أسباب اجتماعية لظهور الحكم الراشد تتمثل في ضعف مستوى التنمية البشرية وزيادة الفقر والأمية والأمراض وسوء التغذية وانتشار البطالة خاصة في دول العالم الثالث.

ثالثًا: مفهوم الحكم الراشد "good governance".

كفكرة واصطلاح تم إعطاء أكثر من معنى للحكم الراشد أو الحكمانية، نتيجة اختلاف التفسير والفهم والمدلول للمصطلح بين الكتاب والمفكرين، مثلما تم المزج بين مصطلح الحكمانية والحكومة، حيث استخدم كمرادف للحكومة لدى البعض والذي ربما ينطوي على انعكاسات سلبية ومغلوطة.[2]

كمان أن تحديد المصطلح العربي لهذا المفهوم أثار جدلا ساخنا ولا يزال نظراً لاعتبارات سياسية ودينية ولغوية وإقليمية مختلفة.[3]

ولهذا سوف نعرج على المفهوم اللغوي له، وكذا مفهومه الاصطلاحي من خلال التطرق لأهم التعريفات التي وردت من قبل مؤسسات التنمية والتمويل الدوليين.

---

[1] Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Alex Arifianto, Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia, A paper from the SMERU Research Institute, with support from AusAID, the Ford Foundation, and DFID, March 2004, Indonesia, p:03

[2] زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، بحوث ودراسات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003، ص:07

[3] للمزيد من التفاصيل حول ترجمة هذا المفهوم إلى العربية انظر: شارل د. عدوان، تعريب لفظة "Governance"، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار، المجلد 1، العدد 1، نوفمبر 2007، ص: 09.

1- **المعنى اللغوي للمفهوم:** كلمة الحكم " GOVERNANCE" هي مصطلح قديم يشير إلى مجموعة العمليات المرتبطة باتخاذ القرار ووضعه موضع التنفيذ، كما يعني الحكم مفهوماً محايدا يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع، وموارده، وتطوره الاقتصادي والاجتماعي، والحكم أوسع من الحكومة لأنه يتضمن بالإضافة إلى عمل أجهزة الدولة الرسمية من سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية وإدارة عامة، عمل كل المؤسسات غير الرسمية ، أو منظمات المجتمع المدني ، بالإضافة إلى القطاع الخاص.[1]

أما مصطلح الراشد أو الصالح أو الجيد والذي كان ترجمة لكلمة "good" فيمثل الصفة أو القيمة التي لحقت بالمصطلح الأول لكي يعكس مدى تجاوب الحكومات مع حاجات الشعوب التي تخدمها، وهو ما يعني وجوب أن يتصف الحكم بهذه الصفة التي تعد بمثابة دلالة على نوعية إدارة الحكم في بيئة معينة.

ونشير في هذا الإطار إلى أن هذا المفهوم يبقى نسبيا لسببين، أولاهما أن إدارة الحكم – أي عملية ممارسة السلطة – تتخذ أشكالا متنوعة عبر البلاد وعبر الأزمنة. وثانيا انه ما قد ينظر إليه مجتمع آخر بمنظور سلبي، أو ينتقده المجتمع نفسه، ينظر إليه مجتمع آخر على انه " جيد".

2- **معنى الحكم الراشد في الأدبيات التنموية:** يعتبر مصطلح الحكم الراشد في الأدبيات التنموية مفهومًا حديثًا نسبيًا إذا ما قورن ببعض المصطلحات الأخرى، ولكن رغم حداثته إلا أنه انتشر بسرعة فائقة وحضي باهتمام بالغ لما كان متوقع أن يحدثه من نقلة نوعية في تحسين مستوى الأداء العام، ما يمَكن من تحقيق نتائج ملموسة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتحسين مستوى معيشة الأفراد، وتقليل حدة الفقر في الدول النامية، والعناية بحقوق المواطنين على كافة المستويات، وقد وردت عدة تعريفات لهذا المصطلح من قبل المؤسسات الدولية المانحة ومنظمات التنمية، يمكن الاختصار على أهمها نظرا لتعددها.

ركز البنك الدولي في أول طرح له المفهوم الحكم الراشد على أهمية توافر بعدين رئيسين وهما البعد الإداري والبعد الاقتصادي، دون الاكتراث كثيرا للبعد السياسي، فعرفه أول مرة سنة 1989 على أنه " ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة" [2]، ثم ما لبث أن أعطى للبعد السياسي للمفهوم أهمية مع بداية التسعينيات حيث حاول خبراء البنك الدولي إعطاء تعريفات أخرى أكثر دقة فعرفوه في التقرير الصادر عن البنك عام 1992 بعنوان " الحكم والتنمية" على أنه " أسلوب ممارسة السلطة الوطنية لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية المخصصة للتنمية"، وقد حدد البنك ثلاثة أبعاد لهذا المفهوم وهي: شكل النظام السياسي أسلوب إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة لتحقيق التنمية، مدى قدرة الحكومات على صياغة وبلورة وتنفيذ السياسات والقيام

[1] حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح من كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الثانية 2006، ص: 96،95.

[2] راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا، دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، الطبعة الأولى،2005،ص: 27.

بالوظائف المكلفة بها[1]، وهو ما تم تطويره سنة 2007 ليصبح الطريقة التي يكتسب بها المسئولين والمؤسسات السلطة ويمارسونها لصياغة السياسات العامة وتوفير السلع والخدمات المجتمعية.[2]

كما يتفق تعريف لجنة المساعدات التنموية مع تعريف البنك الدولي في أن الحكم الرشيد يعني استخدام السلطة السياسية في التحكم في إدارة موارد المجتمع الاجتماعية والاقتصادية من اجل تحقيق التنمية.

أما مؤسسات الأمم المتحدة فقد استخدمت مصطلح الحكم الراشد منذ عقدين من الزمن لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي، وقد عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الراشد على انه: " ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون البلاد على جميع المستويات، ويتضمن الحكم الآليات المعقدة والعمليات والمؤسسات المتطورة التي من خلالها يستطيع المواطنون والجماعات التعبير عن مصالحهم وحاجاتهم، وممارسة حقوقهم وواجباتهم القانونية، والتوسط لحل خلافاتهم. والحكم الرشيد ينطوي على الكثير من الصفات منها المشاركة والشفافية والمساءلة، وهو فعّال لتحقيق أفضل استخدام للموارد، ويضمن العدالة وسيادة القانون".[3]

ويشمل الحكم الرشيد من وجهة نظر مؤسسات الأمم المتحدة وعلى رأسها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدولة، ولكن يتجاوز ذلك ليضم كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني، هذه الأطراف الثلاثة حاسمة لتحقيق تنمية بشرية مستدامة، فالدولة تخلق البيئة القانونية والتنظيمية، والقطاع الخاص يولد فرص العمل والدخل والمجتمع المدني ييسر التفاعل السياسي والاجتماعي، وتعبئة الجماعات في المشاركة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

أما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فعرفت الحكم الراشد على انه قدرة الحكومة على الحفاظ على السلام الاجتماعي، وضمان القانون والنظام، والترويج من أجل خلق الظروف الضرورية للنمو الاقتصادي وضمان الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي، كما تم تعريفه على انه قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفعالية بحيث تكون خاضعة للمساءلة ومفتوحة لمشاركة المواطنين، وتدعم من النظام الديمقراطي للحكومة.[4]

أما الحكم الراشد من نظر التنمية الإنسانية فهو الحكم الذي يعزز رفاه الإنسان ويدعمه ويصونه، ويقوم على توسيع قدرات البشر، وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون

---

[1] Fonds international de développent agricole; la bonne gouvernance: une mise au point, Conseil d'administration - Soixante-septième session, Rome, 8-9 septembre 1999, p:2 , cite web : http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf le 22/03/2010

[2] مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، الحكومة المنفتحة...مفهوم جديد نحو الحكم الرشيد، تقارير معلوماتية ، مجلس الوزراء، جمهورية مصر العربية، 2011، ص: 04. على الموقع: http://www.idsc.gov.eg/Upload/Documents/279/good_govern.pdf اطلع عليه بتاريخ 17/10/ 2011 .

[3] G. Shabbir Cheema, James Gustave Speth, Governance for sustainable human development, A UNDP policy document - Executive Summary, New York, January 1997, p:05, cite web: http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf le 04/03/2010.

[4] أماني قنديل، مرجع سابق، ص: 154.

الدولة على كل المستويات لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع تهميشا وفقرًا[1]. وتتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من خلالها من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم، ويكفل الحكم الرشيد وفقا لهذا المفهوم وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس أوسع توافق للآراء في المجتمع، تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفا وفقرا، في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية.

وعليه يمكن القول أن الحكم الراشد يسير جنبا إلى جنب مع مفهوم التنمية، والتي تعني بالأساس توسيع خيارات الناس نحو تحقيق مطامحهم ومداركهم، ولذلك لا تستقيم تنمية شاملة ومستديمة بدون توفير الأسس والمبادئ التي يرتكز عليها الحكم الراشد الذي يمثل الكفاءة في استغلال الطاقات وحسن استخدام وتخصيص الموارد بإشراك جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع. *

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص النتائج التالية:

- أن مفهوم الحكم الراشد جاء نتاجًا طبيعيًا لظهور وتطور نظرية التنمية المستدامة، وتقليص دور الدولة بإشراك القطاعات الفاعلة الأخرى في التنمية واتخاذ القرار.
- أن التفاوت في معدلا النمو بين الدول حتى ولو امتلكت نفس الموارد المادية والطبيعية والبشرية يعود إلى إدارة الحكم وحسن ممارسة السلطة في إدارة هذه الموارد، إلى جانب وجود إدارة حكومية تتسم بالاحتراف والحيادية.
- أن تعميق قنوات المساءلة والرقابة وتحقيق فاعليتها هو أساس الحكم الراشد، وهو سبيل التوجيه الصحيح لموارد الدولة نحو التنمية ونحو تقوية مؤسسات الحكومة مع اختلاف أنواعها (مالية، اقتصادية، سياسية إدارية) من خلال إرساء سلطة القانون وتبني أفضل الممارسات بالشفافية والإفصاح وتحقيق المشاركة الفعالة بين كافة تلك المؤسسات في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

---

[1] انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، دليل موجز، بيروت، لبنان، 2007، من موقع الانترنيت : www.undp-pogar.org

* نقيض الحكم الراشد هو الحكم السيئ ومن أهم صفاته ومعاييره نذكر:

- عدم تطبيق مبدأ حكم وسيادة القانون.
- عدم الفصل الواضح والصريح بين المال العام والمال الخاص، وكذا المصلحة العامة والخاصة.
- انتهاج سياسات لا تستجيب لمطالب الشعب ولا تحقق العدالة في إتاحة الفرص بينهم.
- عدم وجود قاعدة شفافة للمعلومات وعلى العكس من ذلك قاعدة ضيقة لصنع القرار.
- استشراء كل أشكال الفساد ، وعدم اتخاذ أي إجراءات ملموسة للحد منه من قبل الحكومة.
- ضعف شرعية الحكام وانخفاض التأييد للديمقراطيات، وتفشي ظاهرة القمع وهدر حقوق الإنسان وتضييق حرية الإعلام.
- إهدار وسوء تخصيص الموارد المحلية والأجنبية، وانتشار الفقر والأمية بالمجتمع.
- خلق اطر قانونية وتنظيمية غير مستقرة.
- انتشار واسع للازمات الاقتصادية والسياسية.

المطلب الثاني: أطراف ومكونات الحكم الراشد.

من خلال التعاريف السابقة يتضح لنا انه لتحقيق حكم راشد لا بدا من تضافر جهود كل من الدولة ومؤسساتها إلى جانب القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وهي الأطراف الرئيسية المكونة للحكم الراشد.

أولاً: الدولة والمؤسسات الرسمية والسلطات المحلية.

رغم تعدد تعريفات الدولة، فيبدو أن الحد الأدنى للاتفاق هو على عناصر الدولة الثلاث: شعب وإقليم وسيادة، واهم وأخطر هذه العناصر هو فكرة السيادة وهي تحدد طبيعة الدولة المعاصرة كما ترتبط علاقتها بالعنصرين الآخرين" الشعب والإقليم". وفكرة السيادة تحدد علاقة الدولة بمواطنيها من ناحية، وحدود سيادتها الإقليمية وبالتالي استقلالها عن الدول الأخرى من ناحية أخرى[1]. وعليه فا**لدولة**: هي التنظيم الذي يحدد العلاقة بين الفئات أو الطبقات الاجتماعية الحاكمة والطبقات الاجتماعية المحكومة، وهو تنظيم ظهر مع بداية التناقض بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، متضمنًا تركيب الدولة ووظائفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.[2]

ومن خلال هذه التعاريف نستنتج أن الدولة هي المسئولة عن توفير الإطار التشريعي الملائم الذي ينظم العلاقة بينها وبين أفراد الشعب، ويسمح بمشاركتهم في بناء دولتهم باعتبارهم طرفًا فيها، كالقوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، إلى جانب إعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لهيئات الحكم المحلي لتقوم بوظائفها، وخلق الأطر الحوارية بين جميع هذه الأطراف على شكل منظم و رسمي كما ينبغي على الدولة توفير الحريات العامة واحترام حقوق الإنسان وسن التشريعات التي تضمن حرية الإعلام وتطبيق مبدأ حكم القانون.

كما ينبغي على السلطة التنفيذية في الحكومة توفير المستوى اللازم من الإدارة المطلوبة للحفاظ على حرية المؤسسات الحكومية دون أن تمس باستقلال القضاء[3]، ويتوجب عليها أيضا إدارة أموال الدولة ومتابعة تحصيل الموارد دون أي إخلال بمهامها لأن أي خلل أو ثغرة في نظم عملها يبعد الدولة عن الحكم الراشد.

أما السلطات المحلية فالمنوط بها أن تعمل هي كذلك على إشراك المواطنين سواء عبر اللقاءات الدورية مع ممثليهم، أو عبر الاستماع لانشغالاتهم بتشكيل لجان متابعة وإشراف، كما ينبغي عليها أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات وميزانياتها ومشاريعها، وإشراك المواطنين في تحديد الحاجات وتحديد الأولويات التنموية عبر لجان المتابعة أو المسحات الإحصائية، كما انه يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتلافي المصالح وعدم تعارضها ولبناء الثقة بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني.[4]

---

[1] حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، الطبعة الاولى، 1998، ص: 20.

[2] دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص: 36.

[3] صلاح محمد الغزالي، الحكم الصالح الطريق الى التنمية ، جمعية الشفافية الدولية ،ص:06 ، موقع الانترنيت: www.transparency-kuwait.org/indix.php?ind=download. تاريخ الاطلاع: 2010/11/22.

[4] حسن كريم، مرجع سابق، ص: 122.

ثانيًا: المجتمع المدني.

إنتشر مصطلح المجتمع المدني في القرن الثامن عشر، وتم إدخاله في النظرية السياسية كنتيجة لمذهب العقد الاجتماعي ويشير إلى المجتمع الذي تكون فيه أنماط التعاون مقبولة ومعمول بها من قبل أعضاءه. ومعظم الذين استخدموا المصطلح تأثروا بنظرية حالة الطبيعة، والتي تنظر إلى الفرد بوصفه نواة المجتمع المدني الذي تشكل عن طريق العقد أو الرضا من قبل هذه النواة المستقلة[1]، وقد أصبح هذا المصطلح ملازما لمفهوم الدولة المعاصرة، ويلاحظ أنه صار شائعا في الخطاب السياسي والمناظرات الجدلية خلال العقود الثلاثة الأخيرة.

إن مصطلح المجتمع المدني ورغم شيوعه هو من أكثر المصطلحات إثارة للجدل من حيث أصوله والمعنى الذي يرمي إليه، فالبعض يرجعه إلى الكاتب الماركسي " انطونوي جرامسكي A.gramsci" في الثلاثينات من القرن الماضي والبعض الآخر يرجعه إلى الفيلسوف الألماني المثالي "هيجل hegel" في القرن التاسع عشر، ومن المثير للاهتمام أن "جرامسكي" لم يكن واضحا في تحديده لمفهوم المجتمع المدني فهو أحيانا يعتبره نقيضا للدولة وفي حالة صراع معها، وفي أحيان أخرى يعرف الدولة بأنها عبارة عن المجتمع السياسي والمجتمع المدني، وكان "هيجل" من الأوائل الذين استخدموا مصطلح المجتمع المدني في مؤلفه " فلسفة الحق والقانون" وقد ميَز ما بين المجتمع المدني والدولة وحذر من الخلط ما بين المفهومين، وفي نظره فالمجتمع المدني يمثل المصالح الخاصة للأفراد بينما الدولة تمثل الصالح العام.[2]

ورغم الانتشار الواسع لهذا المفهوم، والاهتمام به على جميع الأصعدة المحلية والوطنية والدولية، إلا انه لم يتم الاتفاق على تعريف محدد له، حيث تعرض له العديد من الباحثين والمهتمين بهذا الشأن ومن بين التعريفات أعطيت له نذكر: "المجتمع المدني هو جميع المواطنون المنظمون بشكل طوعي في هياكل تحكمها قواعد مشتركة مستقلة عن الدولية سياسيا وماليا، وتشمل المنظمات التي تسعى لتعزيز المصلحة العامة، وإشراك المواطنين في إدارة شؤون بلدهم، في مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية، والاجتماعية والثقافية، وحقوق الإنسان والبيئة[3].

كما عرف على انه المناخ الحديث الاجتماعي والتوجهات والحركات الاجتماعية المستقلة، التي تسعى لتنظيم المجتمع، ويكون الهدف من نشاطها زيادة قدرات وإمكانات المواطن وحمايته من الاستخدام غير المنضبط للسلطة من قبل الدولة أو جماعات تنظيمية أخرى.[4]

أما التعريف الأهم من حيث الانتشار فهو الذي يشير إلى المجتمع المدني على انه مجموعة التنظيمات التطوعية المستقلة ذاتيا، التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، هي غير ربحية، تسعى إلى تحقيق منافع أو مصالح للمجتمع

[1] غازي محمود ذيب الزعبي، البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الاردن، عالم الكتب الحديث، الاردن، 2009، ص: 132.
[2] أسامة شهوان، إدارة الدولة، المفاهيم والتطور ، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2001،ص:85.
[3] SEBUDANDI Christophe et Gérard NDUWAYO, Etude sur la stratégie et le programme d'appui a la société civile burundaise, programme des nations unies pour le développent, , Burundi, 2002, p:11, cite web: www.grandslacs.net/doc/2978.pdf le 27/07/2010.
[4] مهدي محمد القصاص، دور المجتمع المدني في تنمية الوعي السياسي وتحقيق الحكم الراشد، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الدولي السادس تحت عنوان الحكم الراشد ودوره في التنمية المستدامة ، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، يومي 09 و10 ديسمبر 2006، ص:02.

ككل، أو بعض فئاته المهمشة، أو لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والإدارة السلمية للاختلافات والتسامح وقبول الآخر.[1]

وتكمن قوة منظمات المجتمع المدني في أنها تنادي أيضا في قضايا إنسانية عالمية تخص الطبقات السكانية المختلفة حول العالم كالمطالبة بتقرير مصير بعض الدول المستعمرة واستقلالها وبذلك تربط اهتمامات السكان المحليين في مجتمع ما بآخرين في مجتمع آخر ، حتى تصل مخاطبة الطبقات المختلفة حول العالم رابطة المحلي بالعالمي، والخاص بالعام .[2]

ومن خلال التعاريف السابقة تظهر سمات المجتمع المدني والمتمثلة في:[3]

- المجتمع المدني رابطة طوعية يدخله الأفراد باختياراتهم.
- يتكون من مجموعة التنظيمات والروابط في عدة مجالات كالمؤسسات الإعلامية والدينية والتعليمية والمهنية والنقابات العمالية.
- يرتكز المجتمع المدني على قيم الاحترام والتعاون والتسامح ومفهوم المواطنة، ومفهوم حقوق الإنسان والمشاركة السياسية والشعبية والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف.
- منظمات المجتمع المدني هي منظمات تهدف إلى تحقيق النفع العام للمجتمع ككل أو تحقيق منافع بعض الفئات المهمشة في المجتمع.
- منظمات المجتمع المدني هي منظمات لا تسعى إلى السلطة ماعدا الأحزاب السياسية، كما تفضل العمل في ظل قواعد محددة سلفا ذات طبيعة مدنية.
- منظمات المجتمع المدني تسود بشكل أكثر في المجتمعات الديمقراطية، أين تكون هناك حرية أوسع لتشكيلها.

وقد صنف بوتنام مؤسسات المجتمع المدني وفقا للتصنيف الذي قدمه لرأس المال الاجتماعي وعلى أساس نوع الرابطة التي تجمع أعضاء هذه المؤسسات إلى نوعين:[4]

1 – مؤسسات مجتمع مدني خاصة(Bonding Associations): وهى المؤسسات التي يقوم بتأسيسها عدد من الأفراد، ممن تتقارب مصالحهم، فيتحدون في هذه التنظيمات لخدمة أهداف مشتركة، ويضرب بوتنام مثالا بالنقابات المهنية والاتحادات العمالية التي تقوم بين أفراد متشابهين في الأهداف ويسعون لخدمة مصالحهم.

2 –مؤسسات مجتمع مدني رابط(ridging Association): وهى المؤسسات التي تنشأ بين عدد من الأفراد، المتفاوتين في الأفكار، والخلفيات الاجتماعية، والثقافية، حيث ينضمون لهذه المؤسسات لخدمة أهداف

[1] أماني قنديل، مرجع سابق، ص: 64.
[2] غسان منير حمزة سنو،علي احمد الطراح، العولمة والدولة، الوطن والمجتمع العالمي دراسات في التنمية والاجتماع المدني في ظل الهيمنة الاقتصادية العالمية، دار النهضة العربية، بيروت ،2002، ص:198
[3] محمد فتحي عيد، دور المجتمع المدني في خفض الطلب على المخدرات، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية،2009، ص: 125.
[4] انجي محمد عبد الحميد، دور المجتمع المدني في تكوين رأس المال الاجتماعي " دراسة حالة للجمعيات الأهلية في مصر"،سلسلة أبحاث ودراسات ، العدد الأول، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بدون سنة نشر، ص:68

عامة، أو الدفاع عن قضايا بعينها ومن أمثلة هذه التنظيمات جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان وجمعيات حماية البيئة وغيرها من المؤسسات المدنية التي تسعى لخدمة أهداف عامة.

والمجتمع المدني كطرف مهم في إرساء الحكم الراشد ينبغي عليه العمل الجاد على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وفي كل قيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية، ولعل أهم ما يؤثر به المجتمع المدني في الحكم هو:

- التطوير: ويعني تقوية قدرات الأفراد باتجاه الاستقلالية، وهذا ما يمكن تسميته الأثر التطويري أو التنموي على الأفراد من خلال التأثير في الشؤون العامة عن طريق جمع المعلومات واكتساب المهارات الإدارية والسياسية والتدريب وقيم المشاركة والنقد البناء وغيرها.[1]
- التشريع للبنية الاجتماعية التحتية في المجال العام من خلال الإعلام، تطوير البرامج وفحص الأفكار وتمثيل قطاعات وهذا هو الأثر الاجتماعي العام.
- تطوير مؤسسات الحكم الديمقراطي من خلال التمثيل السياسي والضغط، وتنظيم النشاطات الجماعية وتقديم بدائل وهذا ما يسمى الأثر المؤسساتي.
- تسهيل التفاعل السياسي والاجتماعي، وتحريك الجماعات للمشاركة في الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.[2]

ثالثًا: القطاع الخاص.

هناك تحول واضح في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق، فقد أصبحت معظم الدول تدرك أن القطاع الخاص يمثل المورد الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيدي العاملة على كافة مستوياتها، إضافة إلى تأهيلها لتحقيق النتائج الايجابية التي تساهم في التنمية الاقتصادية ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم.

وقد أدركت الدول بما فيها النامية انه هناك ضرورة ملحة لتشجيع المشاريع الخاصة ودعمها. فقد أصبح واضحا أن استثمارات القطاع الخاص هي مفتاح تحقيق النمو الاقتصادي، وإتاحة المعرفة والتدريب والاستثمارات اللازمة للتنمية، ومشاركة القطاع الخاص ضرورية لأجل نقل المعرفة والتكنولوجيا وهما عاملان بالغا الأهمية بالنسبة لتحقيق النمو في كافة الدول.[3]

وبهذا أصبح القطاع الخاص يلعب دورا كبيرًا كشريكاً في الإدارة والتنمية، وهذا ما يتناسب مع المسؤولية الاجتماعية التي تقع على كاهله، فهو يستطيع أن يوفر الخبرة والمال والمعرفة اللازمة لعمليات التنمية بالشراكة مع

[1] جبريل محمد، عمر رحال، مدخل الى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين، الحكم المحلي نموذجا، مركز رام الله لدراسة حقوق الانسان، فلسطين، ، ص: 39.
[2] باسل البستاني، جلية نهج التنمية البشرية المستدامة منابع التكوين وموانع التمكين، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009، ص: 69.
[3] جيمس د. و ولفنسون، الإطار الإنمائي الشامل، ورقة مقدمة ضمن سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل بعنوان " دور الحكومات الإنمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي" ، من 2-5 ماي 2000، سوريا ، صندوق النقد العربي،2001 ، ص: 102.

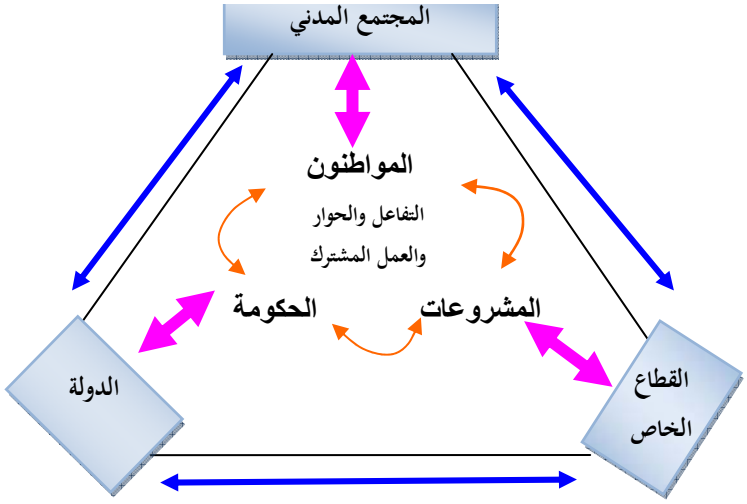
السلطات المحلية وأجهزة الدولة، كما بإمكانه تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية، بالإضافة إلى دوره في توفير مناصب الشغل والتقليل من البطالة ومكافحة الفقر وكل هذه الأدوار التي يؤديها تصب في إطار إرساء أسس الحكم الراشد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل لموارد الدولة وتحقيق التنمية المستدامة.

وفي الأخير يمكن القول أن المجتمعات الحديثة، أصبحت اليوم تتكون من ثلاثة قطاعات مهمة، القطاع الحكومي والقطاع الخاص وقطاع المجتمع المدني، بحيث يتطلب الحكم الراشد وجود نوع من التوازن في طبيعة العلاقة التي تربط بينهم، فالحكومة لها دور مهم في تنظيم المصالح وتجميعها والتعبير عنها والرقابة عليها، كما تلعب دور مهم في التنمية في عصر العولمة الذي يعتمد على حرية التجارة وتحركات رؤوس الأموال والسلع والخدمات عبر الحدود دون قيود، ما يجعل الحكومة تتدخل لضبط السوق ومعالجة الاختلالات الناتجة عن تفاعل قوى السوق، أما القطاع الخاص فله دور ريادي في إقامة المشروعات التي توفر اكبر قدر من اليد العاملة، وإقامة بعض الخدمات اللازمة في المجتمع وغيرها من المشروعات التي تساهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي المطلوب في البلد، أما القطاع المدني فيقع على عاتقه أعباء ومسؤوليات كبيرة في هذا العصر، لأن المجتمع بحاجة ماسة لخدمات هذه المنظمات التي تساعد على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وأيضا الأمن الاجتماعي المطلوب ولذلك على الدولة أن تقوم بتحفيز مثل هذه المنظمات المدنية لكي تؤدي الدور الملقى على عاتقها في إقامة المشروعات والخدمات التي ربما يعجز القطاع الحكومي أو الخاص على إقامتها، إما بسبب نقص الموارد أو كثرة المهام والمسؤوليات المكلف بها.[1]

ومن خلال عرض ألأطراف الثلاثة للحكم الراشد والتي سماها الباحثون مثلت الحكم الرشيد[2]، يبقى فقط خلق شبكات التفاعل والحوار والعمل المشترك ما بين هؤلاء الأطراف على جميع الأصعدة لتحقيق الحكم الراشد المطلوب.

[1] فتحي أبو الفضل وآخرون، دور الدولة والمؤسسات في ظل العولمة ، مكتبة الأسرة ، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2004، ص: 112.
[2] أبو بكر مصطفى بعيرة، انس أبو بكر بعيرة، لا تنمية مستدامة بدون إدارة قوامة، مؤتمر التنمية المستدامة في ليبيا، 28 و 29 جوان 2008، كلية الاقتصاد، جامعة قاريونس، ليبيا، ص: 8.

مخطط رقم (1-1): أطراف الحكم الراشد



المصدر:أبو بكر مصطفى بعيرة، انس أبو بكر بعيرة، مرجع سابق، ص: 08

ومن خلال عرض الأطراف الثلاثة للحكم الراشد يمكن القول أن تطبيق هذا الأخير يتطلب تفاعل بين تلك الأطراف، وضرورة هذا التفاعل وحتميته ناتجة عن كون أن أي طرف يفتقد للمعارف والمعلومات والكفاءات والوسائل الضرورية والكافية التي تمكنه لوحده من مواجهة المشاكل التي تعترض المجتمع، ولهذا فان قيام الحكم الراشد يفترض وجود ارتباط متبادل بين السلطات المشاركة في العمل الجماعي.[1]

المطلب الثالث: معايير الحكم الراشد

يقوم الحكم الراشد على عدة معايير تختلف من بلد لآخر، فلا يمكن تعميم أسس الحكم الراشد عبر استخدام معايير موحدة نظرًا لخصوصية ثقافة كل مجتمع وكذا الفوارق الموجودة في مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بين الدول، لهذه الأسباب ينبغي أن تتكيّف هذه المعايير حسب تاريخ وتراث وثقافة ومستوى تطور هذه البلدان، وهذا التكييف ضروري لأجل الانتقال من مرحلة المفهوم النظري للحكم الراشد إلى الآليات التطبيقية له.

وتتوزع هذه المعايير بين معايير سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية ولا تشمل أداء الحكومة ومؤسساتها فحسب، بل تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين، كما تختلف هذه المعايير حسب اختلاف الجهات الصادرة عنها، فقد حصر البنك الدولي هذه المعايير في المحاسبة والمساءلة، الاستقرار السياسي وفعالية الحكومة، نوعية تنظيم الاقتصاد، حكم القانون والتحكم في الفساد.

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فركزت على أربعة معايير وهي: دولة القانون، إدارة القطاع العام السيطرة على الفساد، خفض النفقات العسكرية.

[1] يوسفي محمد، مدى ارتباط مفهوم الحكم الراشد بالقيم الديمقراطية، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الدولي السادس حول الحكم الراشد والتنمية المستدامة، مرجع سابق، ص: 07.

أما الدراسات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فكانت أكثر شمولاً وتضمنت تسعة معايير وهي: المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية، المحاسبة، والرؤية الإستراتيجية. وسوف نركز على هذه المعايير في دراستنا نظرا لشمولها.

أولاً: الشفافية والمساءلة.

تعتبر الشفافية والمساءلة ركنان أساسيان ومهمان من مقومات الحكم الراشد، وهما مفهومان مترابطان كل منهما يعزز من وجود الآخر في إطار إتباع مقاربة أكثر فعالية لمواجهة تحديات الفساد التي تواصل تهديد التنمية البشرية والأمن الإنساني في الكثير من دول العالم، وهكذا فإنه في ظل غياب عامل الشفافية لا يمكن وجود المساءلة، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون بالتأكيد للشفافية أية قيمة.

1- الشفافية: تعد من المفاهيم الإدارية الحديثة التي دعا إلى اعتمادها وتطبيقها رواد الفكر الإداري والسياسي في العملية الإدارية على جميع المستويات نظراً للفوائد التي تنجم عنها خاصة من ناحية زيادة التنافسية ومكافحة الفساد، وقد وردت هناك عدة تعريفات للشفافية تبعاً لمجالات استخدامها سواءً على المستوى الجزئي (المؤسسات بمختلف أنواعها والبنوك وغيرها) أو على المستوى الكلي (الدولة والهياكل التابعة لها).

أ- مفهوم الشفافية: الشفافية نقيض الغموض والسرية وهي تعني على مستوى الدولة والمؤسسات التابعة لها ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات المالية العامة وحساب القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم[1]. كما تعني تدفق المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليه.

كما عرفت الشفافية على أنها وضوح التشريعات وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها، ومرونتها وتغيرها وفقا للتطورات الاقتصادية، والاجتماعية والإدارية وبما يتناسب مع روح العصر إضافة إلى تبسيط الإجراءات، ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها، بحيث تكون متاحة للجميع.[2]

وهناك ثلاث مكونات للمعلومات الشفافة هي: أولاً إمكانية الحصول على المعلومات أي أن تكون متاحة لجميع المواطنين، وثانياً أن تكون المعلومة وثيقة الصلة بالموضوع أي أن تكون متعلقة بالقضية المعنية بإصدار قرار معين وثالثاً إمكانية الاعتماد على المعلومات ، لذلك يجب أن تكون دقيقة وحديثة وشاملة.[3]

---

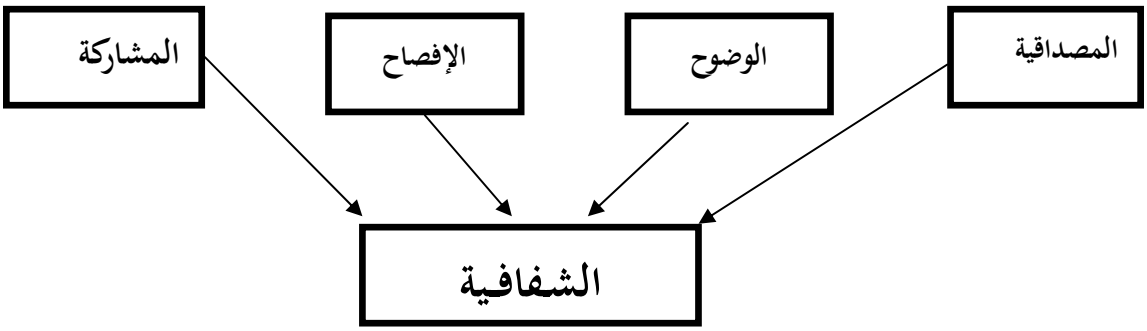
[1] عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، الطبعة الأولى، رام الله ، فلسطين 2007، ص:27.

[2] فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، الرياض ، 2010، ص:16.

[3] جون د. سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، واشنطن 2004، ص: 21.

ويرتبط مفهوم الشفافية ارتباطًا وثيقًا بأربع مفردات أو كلمات وهي: المصداقية والإفصاح والوضوح والمشاركة.

المخطط رقم (1-2) روابط مفهوم الشفافية.



المصدر: فارس بن علوش بن بادي السبيعي، مرجع سابق، ص: 16

أما إذا حصرنا الشفافية في الجانب المالي للدولة فقد عرفها صندوق النقد الدولي في النسخة المعدلة لدليل الشفافية المالية العامة بأنها اطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة.[1]

وتعتبر الحكومة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة مثل البنوك المصدر الرئيسي للمعلومات، حيث يجب أن تنشرها بعلنية ودورية من اجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة، ومن اجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد من جهة أخرى. وتكمن أهمية الشفافية في تحقيق المصلحة العامة وفي المساعدة على اتخاذ القرارات الصحيحة على مستوى الفرد أو الحكومة، وكذا توفير النجاح والاستمرارية لأية منظمة تريد مكافحة الفساد، كما تعمل على تشجيع الاستثمارات وإنعاش الأسواق المالية وإزالة العوائق البيروقراطية والروتينية.[2]

ب- أهمية الشفافية: تحض الشفافية اليوم بأهمية وطنية ودولية تعنى بها المنظمات العالمية والوطنية، فهي تعمل على تقليص الغموض والضبابية، وتساهم في الحد من الفساد. ويمكن حصر أهمية الشفافية في النقاط التالية:

- تحسين الشفافية هو خطوة أولى لتحسين الحكم، ومزيد من الشفافية يحرك سلسلة من ردود الفعل من بينها زيادة المساءلة التي تعمل على تحسين الأداء الحكومي، وذلك راجع لكون الحكومة تصبح تمارس أعمالها على مرئ ومسمع المواطنين (نشر كل ما يتعلق بنشاطها سواء المالي أو السياسي أو الإداري) ما يعزز من ثقتهم بها.[3]

[1] جابر محمد علي الكعبي، ياسر عمار عبد الحميد، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر "نحو إستراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة "، هيئة النزاهة، بغداد،2008، ص: 05

[2] سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، الطبعة الأولى ، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007، ص: 16.

[3] Maurice McTigue, Making a Difference Through Good Governance, mercatus center, George mason university, p:1. cite web: http://mercatus.org/sites/default/files/publication/20070208_GoodGovernanceMonograph_MOnly_8Feb07.pdf le 02/03/2010.

– تساعد الشفافية على الحفاظ على المال العام وحمايته من الفساد، فحرية المعلومات في الإدارة تؤثر بشكل فعال في الحد من الاستبدادية التي تتطلبها المعاملات المبنية على الفساد، أضف إلى ذلك إلى أن تكاليف زيادة الشفافية محدود مقارنة مع تكاليف الفساد الناتجة عن الغموض.[1]

– تساعد الشفافية على فتح قنوات الاتصال بين المواطنين وأصحاب المصالح والمسؤولين، ما يعمل على الحد من الفساد والرشوة، ويعزز المساءلة والمحاسبة.

– تعمل الشفافية على تقليص الغموض والضبابية في التشريعات والقوانين ما يحد من الفهم الخاطئ لها من طرف المواطنين، ومن جهة أخرى تحد من حرية تفسير تلك القوانين من طرف الموظفين واستغلالها في الحصول على مكاسب غير مشروعة .

– تمكن الشفافية المعنيين بالقرارات الصادرة من خارج وداخل المؤسسة على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات، وتقديم المساعدة لهم في فهم إدارة عملية البيانات الداخلية، وتسمح بتوعية المواطنين وتسهيل عملية تقييم الأداء، وتحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمان نجاحها ما يعرف بالنظام المفتوح.

– تعمل شفافية أي منظمة على تأكيد مصداقيتها أمام الرأي العام والحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، ويتحقق ذلك من خلال الصدق والإعلان عن النشاط وأهدافه ومصادر تمويله وفتح أبواب هذه المنظمة أمام الجميع.

– الشفافية تمكن المواطنين من الحصول على حقهم في مراقبة وفهم وتقييم القرارات والإجراءات المتخذة من قبل المسؤولين ومساءلتهم عن كل ما يتعلق بتسيير وإدارة المال العام.

– تعمل الشفافية على تحقيق ترابط المنظمة على جميع المستويات الإدارية والتنفيذية، وأحداث التكامل بين أهدافها، وإشاعة النظام والانضباط، والحرص والدقة والانجاز والحسم، وتقوية الترابط المجتمعي بما ينسجم مع الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للفئات المهمشة والفقراء وتعميق أركان الديمقراطية والإسهام في بناء القواعد القانونية.

ت– متطلبات الشفافية: يحتاج تطبيق الشفافية إلى حزمة من الإجراءات أهمها:[2]

– توافر الديمقراطية في المجتمع، فالشفافية تتطلب وجود ديمقراطية في الممارسات العملية، بما يضمن حق الوصول إلى المعلومات من خلال قوانين لحرية المعلومات والحصول عليها من قبل المواطنين المعنيين، أو من خلال توافر الشفافية في القوانين والإجراءات.

– نشر الوعي لدى الموظفين والمواطنين وتعريفهم في حقوقهم وواجباتهم في مجال طبيعة ونتائج توافر الشفافية في مختلف نواحي الحياة.

[1] جوهان جراف لامبسدروف، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر الكويت للشفافية، جمعية الشفافية الكويتية، 13 -17 جانفي 2007، الكويت ،2007 ، ص: 19.

[2] فارس بن علوش بن بادي السبيعي، مرجع سابق، ص-ص، 21-23.

- وجود مجتمع مدني واعي وناضج، وحرية تشكيل المنظمات والجمعيات والأحزاب وغيرها، إلى جانب حرية الصحافة والإعلام بمختلف أشكاله.

- وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها المعلومات التي يجب توفيرها، ومواعيد نشرها، وكذا المسؤولية القانونية في حالة عدم نشرها. إلى جانب تقليل تكلفة الحصول على المعلومات أو مجانيتها.

- الأخذ بمفاهيم إدارة الجودة الشاملة وذلك بالتطوير والتحسين المستمرين للأنظمة واللوائح والتشريعات والإجراءات الإدارية لضمان حرية الاطلاع والشفافية، من اجل الوصول إلى قواعد ملزمة تضمن إرضاء المواطنين وأصحاب المصلحة المعنيين بتلقي خدمات القطاعات الحكومية.

- التفاعل مع المعنيين وذوي العلاقة، والسماح للمواطنين أن يلاحظوا ويفهموا ويقيموا قرارات وتصرفات الموظفين، وهو ما يتطلب توفر قوانين وتعليمات تسمح بالوصول إلى المعلومات، وكذا بناء قواعد وأنظمة قانونية وسياسية واضحة، وهياكل مؤسساتية للسماح بتفاعل الشفافية بشكل كبير ومسؤول، خاصة في ظل وجود منظمات دولية راعية للشفافية.

- التنسيق المستمر بين الأجهزة المعنية بالقوى البشرية والتطوير الإداري.

- تطوير شبكة معلومات بين الدوائر والمؤسسات كافة وداخل المؤسسات نفسها. ما يسهل من تدفق المعلومات إلى المستويات المختلفة، وجمع معلومات تتعلق بالمؤسسات العالمية والمحلية التي تتعلق بالخدمة العامة بحيث تكون كافية وصحيحة.

- توافر مناخ تنظيمي ملائم للشفافية يتصف بتوافر التدفق الانسيابي للمعلومات التي تمكن المديرين التنفيذيين من اكتشاف الأفكار البناءة وتشجيعها، وضمان الاتصال المباشر والمتعدد بين الأقسام المختلفة وتوفير العلاقات الرأسية والأفقية التي تؤمن المعلومات والموارد والدعم.

- تطوير قدرات موظفي الأجهزة الحكومية ومهاراتهم، من خلال إثراء خبراتهم، والاطلاع على التجارب الأخرى الناجحة في الدول المتقدمة، في مجال الشفافية، وتعزيز مفهوم الوظيفة العامة لديهم.

- تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية والإدارية.

وفي الأخير يمكن القول أنه لتعزيز الشفافية في أي مجتمع لا بدا أن تكون نابعة من إرادة سياسية عليا، فعندما تكون هذه الأخيرة تعمل في مناخ يسوده الشفافية والوضوح فإنها تسعى لأن تكون كل المستويات الأخرى تعمل في نفس المناخ.

2- **المساءلة والمحاسبة:** يثير مفهوم المساءلة والمحاسبة في الإدارة العامة العديد من الصعوبات، إذ بالرغم أنه من المفاهيم المتداولة بكثرة إلاَ أنه يفتقر إلى التحديد ألمفهومي الدقيق، وسوف نحاول إعطاء تعريف شامل لهذا المفهوم.

أ- **مفهومها:** ورد للمساءلة عدة تعاريف من طرف الباحثين والمتخصصين، وذلك حسب الزاوية التي ينظر إليها من طرفهم، وسوف نحاول الإشارة لأهم التعاريف من زاوية مساءلة القائمين على الدولة والهياكل التابعة لها.

فالمساءلة تعني التزام الدولة ومؤسساتها الحكومية بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها[1]، وتقديم إجابات أو تفسيرات عن أسباب فشلها في نفس الوقت الذي تحصل فيه عن الثقة عند النجاح، ويمكن تحقيق مساءلة الحكومة من خلال النظم الداخلية (المساءلة الداخلية) التي تحكم سلوك مختلف الأجهزة الحكومية، وذلك لحماية المصالح العامة، كما يمكن أيضا تحقيق مساءلة الحكومة من خلال الوسائل المباشرة (المساءلة الخارجية)، ويتم ذلك باستجواب الحكومة وأجهزتها عن تصرفاتها، وعن أدائها، وعن النتائج التي تخص أفراد المجتمع.

كما تعني المساءلة جملة من العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسير وفقًا لما هو مخطط لها، وضمن أقصى المستطاع، لذلك فهي ليست تحقيقا أو محاكمة، بل القصد منها التحقق من أن الأداء يتم ضمن الأطر التي حددتها الأهداف وفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام إلى مستوى متميز من الكفاءة والفاعلية[2]، وهو ما يتطلب وجود نظام جيد للإدارة يشتمل على رقابة داخلية للتأكد من تحقق الفاعلية والكفاءة في خدمة الصالح العام، بالإضافة إلى مجموعة من المؤسسات التي تكونها الحكومة للإجابة مباشرة عن استفسارات الناس. كما تتطلب وضع وترسيخ نظام لمكافحة الفساد في القطاع العام.

ويمكن لآليات وضع المسؤولين موضع مساءلة أن تكون فيما بين المؤسسات الحكومية المختلفة، أو داخل المؤسسات بين المشرفين والمرؤوسين؛ أو أن تتعدى المؤسسات، مثلا عندما يتوجب على مؤسسة وموظفيها الإجابة مباشرة على أسئلة الزبائن أو كل من لهم مصلحة في المؤسسة .كما يمكن لآليات المساءلة أن تتناول قضايا تبحث في من هم الذين يحتلون مواقع المسؤولية في المؤسسات وفي طبيعة القرارات التي يتخذونها. وتتطلب المساءلة وجود حرية معلومات وأصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم وسيادة القانون.

ومبدأ المساءلة والمحاسبة لا يشمل فقط القطاع العام إنما يشمل أيضا مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص كما يركز على مبدأ فصل الخاص عن العام، وحماية الصالح العام من تعسف واستغلال السياسيين.

[1] وائل عمران علي ، الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة (دراسة تطبيقية على التجربة الليبية)، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص: 29.

[2] اخوار شيدة، عالية خلف ، المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص، 21.

أمَا المحاسبة فتعني خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، ويتمثل ذلك بمسؤولية من يشغلون الوظائف العامة أمام مسئوليهم المباشرين، وهكذا حتى قمة الهرم في المؤسسة، أي الوزراء ومن هم في مراتبهم الذين يكونون مسئولين بدورهم أمام الهيئات الرقابية المختلفة القائمة في النظام السياسي وفي مقدمتها البرلمانات التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.[1]

وتظهر أهمية المساءلة والمحاسبة من خلال ارتباطهما بقيم الشفافية والديمقراطية، وتحقيق الالتزام بالتنفيذ الصحيح والملائم للسياسات العامة، من خلال التوضيح المعقول والمقبول لتحمل مسؤولية نتائج الأعمال، ما يعني انه يجب أن تكون هذه الأخيرة واضحة ومحددة، كعقد متفق عليه يحتوي على معايير محددة.

ب- **أهداف المساءلة**: يمكن حصر أهداف المساءلة في النقاط الثلاثة التالية:

- **المساءلة كوسيلة للرقابة والتحكم**: بحيث تشكل المساءلة إحدى آليات ضبط الأداء، لضمان حسن الاستخدام أو منع إساءة استخدام السلطة.
- **المساءلة كنوع من الضمان**: بحيث تشكل وسيلة يضمن المواطنون والمشرعون والرؤساء من خلالها حسن الالتزام بالقانون من قبل الممارسين للسلطة العامة في مجال الخدمة العامة، ومراعاة الأولويات في استغلال المصادر.
- **المساءلة كعملية للتحسين المستمر**: فعند تحقيق الهدفين السابقين تكون المساءلة أداة لخفض السلبية في الأداء، وتخلق استعدادًا مسبقًا لدى المسؤولين والموظفين للبحث وتجنب الأعمال التي من شأنها أن تؤدي إلى تلك الأنواع من الأخطاء لتلافيها، وبذلك يكون مفهوم المساءلة قد توسع أكثر من معناه الجوهري المتضمن التقديم للمساءلة والمحاسبة آو إيقاع العقوبة.

ثانيًا: المشاركة.

يركز الحكم الراشد على المشاركة والتي تعد هدف انمائي جوهري في حد ذاتها، فالقدرة على المشاركة في اتخاذ القرارات هي حق من حقوق الإنسان الأساسية، تعنى بزيادة الخيارات المتاحة للإنسان خاصة إذا ما تعلق الأمر بشرائح المجتمع الممثلة تمثيلاً ناقصًا كالفقراء والنساء والأقليات.

1- **مفهومها**: يعتبر مفهوم المشاركة شديد الارتباط بالمجتمع الديمقراطي، وتعني المشاركة تلك العملية التي تضمن لجميع الفاعلين في المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، كما تعني المشاركة جميع الآليات التي تخول للمواطنين والقطاع الخاص المشاركة في عملية إدارة الحكم، وتقوم على مجموعة من الأنشطة يسعى من خلالها هؤلاء الأطراف إلى التأثير في أعمال الحكومة، إمَا مباشرة بالتأثير في صياغة السياسة العامة وتطبيقها، أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار

[1] منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، بدون سنة نشر، ص: 36.

المسئولين الرسميين، وتأخذ المشاركة عدة أشكال فقد تكون عبر الاقتراع، أو عبر الانضمام إلى منظمات المجتمع المدني، أو عبر المساهمة في إدارة قطاع الخدمات العامة.[1]

2- **أشكال المشاركة:** إن تعزيز المشاركة الشاملة للكافة يتطلب وجود قنوات فعالة لدى الأنظمة الديمقراطية تتيح لكل مواطن الإدلاء بصوته في انتخابات حرة ونزيهة، والمشاركة في الحياة العامة، وتعزيز مصالحه من خلال الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والعمل التطوعي .فمن خلال هذه القنوات المتعددة، يمكن للناس التعبير عن مطالبهم، والضغط على المسؤولين الحكوميين، ومساءلة الممثلين المنتخبين والحكومات عن أفعالهم، لهذا تاخذ المشاركة عدة اشكال اهمها:

أ- مشاركة المواطنون المباشرة: وتعني أن يكون للمواطنين دور فعال في إدارة شؤون مجتمعهم. وهو ما يقتضي أن تتاح لكل الناس (ذكور وإناث) فرص كافية ومتساوية لعرض قضاياهم، والتعبير عن مصالحهم، وإعلان رأيهم في النتائج المتوقعة من قرارات معينة، كما تتاح لهم فرص حقيقية للتأثير في عملية صنع القرار.[2] وفي البرامج و السياسات و القرارات الصادرة عن مؤسسات الدولة، ويكون ذلك إما عن طريق التصويت وإبداء الرأي مباشرة، أو عبر المجالس التمثيلية المنتخبة ديمقراطياً، أو عبر الانضمام لمنظمات المجتمع المدني التي تمارس الضغط على الحكومة، أو عبر المشاركة في النقاشات التي تمس مصالحهم ومصلحة وطنهم.

ومشاركة المواطنين مبنية على الديمقراطية والتي تعني مجموعة التدابير المؤسسية التي تتخذ من أجل التوصل إلى القرارات السياسية التي يكتسب من خلالها الأفراد سلطة اتخاذ القرار عن طريق التنافس على الأصوات (الانتخاب)، وتتميز بمجموعة من السمات الأساسية التي يأتي في مقدمتها ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم.[3] وتتعزز مشاركة المواطنين أكثر في ظل اللامركزية التي تسمح بمشاركة اكبر عدد من أفراد المجتمع المحلي بأفكارهم وجهودهم في تنمية مجتمعاتهم.

كما تكون مشاركة المواطنون غير مباشرة من خلال اختيار ممثلين لهم سواء على المستوى الوطني كالسلطة التشريعية التي توكل لها مهمات عديدة منها سن القوانين والتشريعات، وإقرار الموازنة العامة للدولة، وتعد هذه المشاركة معيارًا من معايير الديمقراطية ومظهرًا من مظاهرها، وهي الضامن لتحقيق الإجماع على أولويات الموازنة لتحقيق الصالح العام للمجتمع، كما تكون من خلال اختيار ممثلين على المستوى المحلي لإدارة شؤونهم المحلية، أو من خلال منظمات المجتمع المدني والتي تعد هي الأخرى شكلاً من أشكال المشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية للمواطنين. وتهتم مشاركة المواطنون بالتنمية التي تتعلق بهم وبحياتهم ومستقبلهم مباشرة وتعد مسألة حيوية لهم لأنها تبحث في شكل التنمية التي تخصهم، وبالمستويات التي ينبغي أن تكون عليها التنمية، ومن أجل

[1] أمين مشاقبة ، المعتصم بالله علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)، مطبعة السفير، الأردن، 2010، ص: 58.
[2] إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير"دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها"،دار الشروق، الطبعة الثانية، جمهورية مصر العربية، 2001، ص:37.
[3] لمياء محمد المغربي، الديمقراطية وأثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية دراسة حالة الهند، اندونيسيا، مصر، رسالة دكتوراه غير منشورة جامعة عين شمس ، مصر،2003،ص:04.

الوصول إلى ذلك يجب أن تتاح لهم الفرص الملائمة للتمكن من المشاركة في القرارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، التي تنعكس على المسائل المتعلقة بالتنمية التي يريدونها إما مباشرة، وإما من خلال تمثيلهم في هياكل وآليات صنع القرار.[1]

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن مشاركة المواطنين في إعداد ورسم السياسات الحكومية تجنب العديد من المشاكل المستقبلية التي قد تنجر عن عدم إشراكهم كالإضرابات والتظاهرات والفوضى وعدم الثقة بالحكومة.

ب- مشاركة القطاع الخاص: يعد الحكم الراشد سبيلا لتحقيق التنمية المستدامة، كما يعد القطاع الخاص شريكًا أساسيًا في تحقيق هذه التنمية، وانطلاقًا من هذا الترابط وبعدما اتجهت أغلب دول العالم نحو اقتصاد السوق، أصبح للقطاع الخاص دورًا كبيرًا في إدارة اقتصاديات الكثير من الدول. من خلال آليات الخوصصة حيث تم إعطاؤه الفرصة لإدارة بعض المرافق العامة التي كانت في وقت مضى حكرًا على الدولة فقط. كقطاعات التعليم والصحة وغيرها، كما أن اتساع نطاق الأسواق العالمية اليوم في ظل العولمة واتساع نطاق استخدام تكنولوجيا المعلومات أتاح الفرصة للقطاع الخاص نظرًا للتنافسية العالية لمنتجاته وخدماته.

ومما عزز من تفعيل دور القطاع الخاص زيادة اندماج الأسواق وتعميق المنافسة في العالم نتيجة لتحرير التجارة العالمية سواء في الخدمات أو السلع أو رأسمال وغيرها، لهذا أصبح في الوقت الحالي إشراك القطاع الخاص في إدارة الحكم أمرًا ضروريًا نتيجة العلاقة الايجابية والقوية بين أنشطته والنمو الاقتصادي من جهة، ولتفوق كفاية وإنتاجية استثماراته على كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع العام في بعض الدول من جهة أخرى.

ت- مشاركة مؤسسات المجتمع المدني: إن مؤسسات المجتمع المدني متنوعة وكثيرة تختلف من بلد إلى آخر تشمل المؤسسات الإعلامية والصحافة والاتحادات، والمؤسسات التطوعية والجمعيات (رجال الأعمال الشباب،...) والجمعيات المهنية، الجمعيات الدينية، وجمعيات حماية المستهلك....، وكلها خارج نطاق القطاع العام، وبهذا يمثل المجتمع المدني رأس المال الاجتماعي، وتضطلع منظمات المجتمع المدني بجزء كبير من العمل الاجتماعي القائم على التطوع والتنظيم والذي يهدف إلى حماية حقوق الأفراد والجماعات. وقد شكل عدد من هذه المنظمات، مثل الجمعيات الخيرية والتعاونية، أطرا للمشاركة العامة في معالجة مشكلات اقتصادية واجتماعية، والمساهمة في توفير الخدمات والرعاية. وساهم البعض من منظمات المجتمع المدني في قضايا الحكم الراشد والديمقراطية، وذلك من خلال دعم جهود الإصلاح السياسي والاجتماعي، فيما ساهم البعض الآخر في أنشطة الدعوة العامة والمراقبة وتعبئة الرأي العام حول قضايا وسياسات تنموية ملحّة، ومنهم من انخرط في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان السياسية والمدنية، وحقوق المرأة والطفل والأشخاص ذوي الإعاقات وغيرها من الفئات المعرّضة . كما ينصب دوره بصورة خاصة على تسهيل التفاعل السياسي والاجتماعي، وتحريك الجماعات من أفراد المجتمع للمشاركة في الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.[2]

[1] صاموئيل عبود، افكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سوريا، سلسلة الرضا للنشر، دمشق، 2002، ص: 15.
[2] باسل البستاني، جدلية نهج التنمية البشرية المستدامة منابع التكوين وموانع التمكين، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009، ص: 69.

وفيما يلي أبرز المجالات المحورية لتدخل منظمات المجتمع المدني:[1]

- المشاركة في توفير الخدمات وتنظيم حملات التوعية والدعوة والدفاع؛
- بناء القدرات المؤسسية وإدارة برامج التنمية ونشر المعلومات؛
- مكافحة الفقر وتامين وسائل الدعم المعيشي والقروض الصغيرة؛
- النهوض بالمرأة وتعزيز مكانتها ومشاركتها ودعم الفئات المهمّشة والمعرّضة لأشكال من الانحراف؛
- حماية البيئة وترشيد استخدام الموارد؛

وتتعدى مشاركة المجتمع المدني هذا إذ يقوم البنك الأمريكي الدولي للتنمية بفتح عملية حوار مستمرة وعمل علاقات بين الحكومات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات التنمية المانحة (المحلية والدولية) لتصميم وتنفيذ برامج التنمية الاجتماعية وذلك من خلال تقوية المجتمع المدني، وخلق صيغة قانونية وحكومية قوية تحسين القبول لقطاع منظمات المجتمع المدني، خلق شراكة بين الحكومة والمجتمع المدني، كما يتفاعل البنك الدولي في مجال التنمية الدولية مع ألاف من منظمات المجتمع المدني في كافة أنحاء العالم من خلال رسائل ثلاث هي: تسهيل البنك للحوار بين المجتمع المدني والحكومات عن طريق تقديم الموارد والتدريب والمساندة الفنية والتشاور مع منظمات المجتمع المدني بشأن القضايا والسياسات والبرامج، القيام بشركات مع منظمات المجتمع المدني لتقديم الخدمات والمساعدات.[2]

كما أن وجود وإشراك مجتمع مدني نشيط ومثقف ومتشبع بالقيم يكون مؤهلاً بشكل جيد لفض النزاعات دون اللجوء إلى العنف، ويرفع من شفافية النظام السياسي ويقوي من سلامة حكم القانون والمساءلة[3]، ويكون طرفاً أساسياً في مكافحة الفساد وفي توفير مناخ ملائم للتنمية التي يسعى لتحقيقها الحكم الراشد.

ثالثًا: حكم القانون .

صعد مفهوم "حكم القانون" إلى الواجهة العالمية نتيجة اعتباره وسيلة أساسية لتحقيق التنمية وتعزيز الديمقراطية في أي مجتمع بل وجزءا لا يتجزأ من الشرعية الدولية حتى قال الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة السابق كوفي عنان "إن مفهوم حكم القانون هو في صميم مهمة المنظمة". لكن، وبرغم أهمية مفهوم حكم القانون ورواجه الشديد في الأوساط السياسية والاقتصادية والقانونية حول العالم، لا يزال لحد اليوم هذا التعبير أكثر غموضًا والتباسًا إذ يكاد يختلف مضمونه باختلاف الجهات الداعية إلى تطبيقه.

فالأمم المتحدة تركز في فهمها للمصطلح على حقوق الإنسان بصورتها الواسعة، فيما ينصرف تركيز البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية إلى نواح أخرى كتنفيذ العقود، وحماية الملكية، وفعالية

[1] الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عمليات السياسات العامة، ص:05 ، على الموقع http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-10-TP1-a.pdf بتاريخ 2010/02/11

[2] مهدي محمد القصاص، دور المجتمع المدني في تنمية الوعي السياسي وتحقيق الحكم الراشد، الملتقى الدولي السادس تحت عنوان " الحكم الراشد ودوره في التنمية المستدامة ، مرجع سابق، ص: 05.

[3] أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، مرجع سابق، ص:59.

القضاء واتساق القوانين مع سياسات الانفتاح التجاري .هذا الاختلاف في المعايير والتعريفات التي تمت صياغتها في ظل عولمة حقوق الإنسان وعولمة الاقتصاد يغني المفهوم ويكسبه أبعادًا جديدة.[1]

1- **مفهومه:** يقصد بحكم القانون وجود بنية قانونية مستقرة، ومرجعية للقانون وسيادته على الجميع دون استثناء، انطلاقا من حقوق الإنسان بشكل أساسي، وهو الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة وبين الدولة من جهة ثانية، كما انه ينظم العلاقات بين مؤسسات الدولة، ويحترم فصل السلطات واستقلالية القضاء، وهذا يعمل على إعلاء الديمقراطية وعلى تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين. وكل هذا يتطلب وضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها في التطبيق.

ونفس الشيء ينطبق على القوانين التي تحكم النشاطات الاقتصادية خاصة بعد التوجه نحو اقتصاد السوق فينبغي أن يكون جوهرها هو المصلحة العامة وأن لا تثبط نشاط القطاع الخاص. وعليه يترتب ضرورة توفير الإطار القانوني المناسب الذي يوفر الحماية للمعاملات الاقتصادية وحسن سيرها واستقرارها، لذلك فان الدولة تتدخل لوضع نظام قانوني سليم يحمي الحقوق ويضمن العقود، بما في ذلك إقامة نظام قضائي وتنفيذي فعال وهكذا يصبح القانون أداة رئيسية في الإدارة الاقتصادية يوفر الاستقرار الاقتصادي والمالي ويتيح فرص العمل ويشجع الاستثمار والادخار.[2]

ويوصف حكم القانون بعناصره الأساسية والمتمثلة في: نظام عدالة نافذ، نزيه، منصف، وحكومة تمثيلية ويعبر عن تلازم الأنظمة التشريعية والقضائية الناجعة والنافذة والحكومة التي تطبق القوانين بشكل عادل ومنصف وبالتساوي على جميع الأفراد.[3]

2- **الخصائص الرئيسية لحكم القانون:** يمكن تلخيصها في النقاط التالية:[4]

- تشير سيادة القانون إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعان العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علنًا، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق

[1] عادل عبد اللطيف، ورقة مقدمة ضمن ندوة حكم القانون، لقاءات ومحاضرات (2005-2006)،المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، 2006، ص:47. على الموقع: http://www.arabruleoflaw.com/files/the_rule_of_law_meetings_and_lectures_book.pdf تاريخ الاطلاع 2011/02/11.

[2] حازم الببلاوي، مرجع سابق، ص: 101.

[3] MORITA Sachiko and ZAELKE Derwood, Rule of law, good governance, and sustainable development, Washington, DC 20007, p:16. site web http://www.inece.org/conference/7/vol1/05_Sachiko_Zaelke.pdf le 02/03/2011.

[4] غالب غانم، حكم القانون، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واشنطن، 2005، ص: 15. على الموقع : http://www.arabruleoflaw.com/Files/pdf2008/CompleteBook.pdf تم الاطلاع بتاريخ 2011/03/03.

القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف والشفافية الإجرائية والقانونية.[1]

- مفهوم عدالة يسلط الضوء على المعاملة المتساوية بين الناس، استنادا إلى معايير وأهمية الأصول.
- تقييد ممارسة السلطة الاستنسابية.
- أخذ السوابق القانونية بعين الاعتبار.
- إعتماد منهجية القانون العام.
- يجب أن يكون التشريع متجها نحو المستقبل لا نحو الماضي (مبدأ عدم رجعية القوانين).
- استقلالية القضاء.
- ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية، وتقييد نشاط السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية.
- وجود أساس أخلاقي ضمني مشترك لجميع القوانين.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن دولة القانون تقوم على عنصرين، سيادة وحكم القانون بمفهومه الواسع وخضوع مختلف الأطراف له بما فيها السلطات العامة، ووجود محاكم تسهر على احترام القانون من طرف الجميع وإذا كانت معظم الدول تقبل إخضاع سلطاتها العامة لمبدأ المشروعية بمعناه الواسع (الدستور التشريعات والتنظيمات) فان ذلك يتطلب من جهة أخرى إحداث جهاز قضائي قوي ومستقل يتوافر على جميع الصلاحيات للقيام بدوره في الرقابة والمساءلة.[2]

رابعاً: التضمينية والمساواة.

تعني التضمينية والمساواة تلك الآليات التي تحدد وتحترم الحقوق الأساسية للجميع، وتؤمن وسائل مراجعة ومعالجة يضمنها حكم القانون، كما تتطلب أن يتساوى المواطنون بحقوقهم أمام القانون، وأن تتسنى لهم فرص متساوية لممارسة هذه الحقوق، ومشاركة المواطنين في إدارة الحكم، وتذهب التضمنية إلى أنَ كل من هو معني بعملية إدارة الحكم ويريد المشاركة به – رجال ونساء، أثرياء وفقراء، سكان الريف وسكان المدن – قادر على فعل ذلك بصورة متساوية، عبر الإدلاء بصوته، عبر المساهمة بالمشاورات أو عبر مراقبة هيئات الخدمات العامة المحلية كما تعني أيضا أن الدولة تعامل الكل على أساس المساواة، وأنها تحمي حقوق الجميع بنفس الحماسة، وان لا تهميش ولا تمييز في تأمين الخدمات العامة، وأن الجميع يتمتع بحقوق المراجعة والتصويب نفسه في حال ميز

[1] الأمم المتحدة، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، واشنطن، 2004، ص ص: 5-6. على الموقع: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/27/PDF/N0439527.pdf?OpenElement تاريخ الاطلاع 2011/03/02.

2 عبد الله حارس، استقلالية السلطة القضائية الضامن الأساسي لتفعيل أنظمة المساءلة والرقابة والمحاسبة، ورقة مقدمة ضمن بحوث ومناقشات ندوة المساءلة والمحاسبة تشريعاتها والياتها في الاقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، لبنان، 2007، ص: 419.

المسئولون بين الفرد والآخر[1]، والخطوة الأولى لتحسين التضمينية هي اعتماد قوانين وتنظيمات تضمن وتوسع نطاق الحقوق والحريات الأساسية للجميع المتعارف عليها عالميا، وهذا يتضمن كما رأينا سابقاً حق المشاركة المتساوية في عملية إدارة الحكم وحق المساواة أمام القانون وبالتالي حق المساواة في المعاملة من قبل الهيئات الحكومية، أما الخطوة الثانية فهي إرساء آليات تضمن احترام هذه القوانين والتنظيمات.

خامساً: الاستجابة وبناء التوافق والرؤية الإستراتيجية.

ويقصد بالاستجابة قدرة المؤسسات على خدمة وتلبية مصالح الجميع في فترة زمنية معقولة وبدون أي إستثناء أمَا التوافق فيعني العمل على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع يشكل أفضل مصلحة للجماعة.[2]

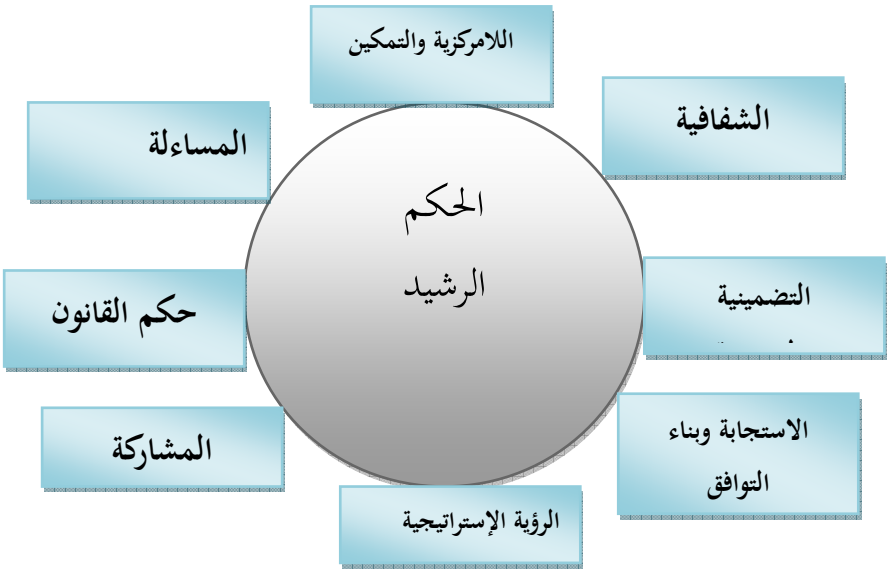
ويتطلب بناء التوافق رؤى طويلة الأمد تتعلق بالتنمية البشرية والوصول إليه، وينتج هذا فقط عن فهم ثقافة وتاريخ والتكوين المجتمعي لهذه الشعوب.

أما الرؤية الإستراتيجية وحسب مفهوم الحكم الراشد، فإنها 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 الايجابية في رسم الخطط ضمن إطار الحكم الراشد فيجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ومحاولة وضع الحلول. كما تعني الرؤية الإستراتيجية أن يمتلك القادة والجمهور العام منظوراً عريضًا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الراشد والتنمية البشرية المستدامة، مع الإحساس بما هو مطلوب لهذه التنمية، كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية المركبة لهذا المنظور.[3]

وإلى جانب هذه المبادئ هناك مبدئين آخرين مهمين ارتباطا بمفهوم الحكم الراشد، وهما التمكين واللامركزية حيث يشير التمكين والتخويل إلى تمكين المواطنين من متابعة تنفيذ الأهداف المشروعة وتهيئة البيئة الضرورية التي تمكنهم من زيادة مستوى الرفاه. أما اللامركزية فتعني إعطاء الصلاحيات التنفيذية الكافية للمستويات الإدارية الأدنى وخصوصًا الإدارة المحلية واقتصار دور الإدارة العليا على رسم السياسات وإصدار التشريعات والإشراف.
ويمكن إعطاء تلخيص لمعايير الحكم الراشد من خلال المخطط التالي:

[1] علي حميدوش، التنمية البشرية والتنمية الاقتصادية، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة 1990-2005، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص: 10.
[2] نوزان عبد الرحمان الهيتي، الحكم الصالح في الوطن العربي قراءة تحليلية، مجلة علوم إنسانية ، السنة الرابعة، العدد 92، جويلية 2006 من موقع الانترنيت www.uluminsania.net تاريخ الاطلاع 2010/03/22.
[3] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997، ص: 10 http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-a.pdf بتاريخ 2010/03/03.

المخطط رقم (1-3) معايير الحكم الرشيد



المصدر: إعداد الباحث

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن التحول من مفهوم الحكم إلى الحكم الرشيد يقدم بعدًا معياريًا لمعالجة نوعية الحكم، فأجندة الحكم الجيد تفرض شروطًا على عملية صياغة السياسات وصنع القرارات العامة ويتجاوز الحكم الرشيد قدرة القطاع العام في توجيه القواعد التي تخلق إطار الشرعية والفعالية والكفاءة لتوجيه السياسة العامة، إذ يتعلق الأمر بإدارة الشؤون العامة بطريقة تتسم بالشفافية والمساءلة والعدالة، وتدعو إلى المشاركة الفعالة في صنع السياسات العامة، وغلبة سيادة القانون والقضاء المستقل، والفصل الواضح بين السلطات الثلاث في الدولة، وتفعيل وكالات وهيئات الرقابة، وهو الأمر الذي جعل الحكم الآن أكثر شمولا وديمقراطية ومشاركة مما كان عليه في الماضي، ولم تعد الدولة الطرف الوحيد الفاعل في اتخاذ القرار وتقديم الخدمات، فأصبح هناك شركاء لها وهم القطاع الخاص والمجتمع المدني.

تجدر الإشارة أنه لقياس إدارة الحكم هناك مكونان أساسيان: مؤشر لنوعية الإدارة في القطاع العام ومؤشر للمساءلة العامة، ويقيس المؤشر الأول فعالية البيروقراطية وكفاءتها وحكم القانون وحماية حقوق الملكية ومستوى الفساد ونوعية التنظيمات واليات المساءلة الداخلية، والثاني وهو مؤشر المساءلة العامة يقيس مدى انفتاح المؤسسات السياسية ومستوى المشاركة واحترام الحريات العامة وشفافية الحكومة وحرية الصحافة.[1]

[1] البنك الدولي، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا "إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الاوسط وشمال إفريقيا تحسين التضمينية والمساءلة"، دار الساقي، بيروت، 2004، ص: 34.

المبحث الثاني: الحكم الراشد والتنمية المستدامة.

هناك علاقة وطيدة ما بين الحكم الراشد والنمو والتنمية المستدامة لأن الحكم الراشد هو الضامن لتحويل النمو إلى تنمية إنسانية مستدامة، فلا يمكن تصور تنمية مستدامة بدون وجود إدارة حكم جيدة، كما لا يمكن أن يكون الحكم رشيدًا ما لم يؤدي إلى استدامة التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية.

وتشير مسوح وبحوث أجريت حول الترابط بين الحكم الراشد والتنمية إلى وجود علاقة ايجابية قوية بين هذين المتغيرين، ومنها دراسة قام بها البنك الدولي خلصت إلى أن حدوث تحسن بمقدار انحراف معياري واحد في قياس أساسي من قياسات الحكم، مثل حكم القانون، ينجم عنها ازدياد دخل الفرد إلى ما يتراوح بين ضعفين إلى أربعة أضعاف، كما ينجم عنه انخفاض وفيات الرضع بنفس المقدار، وارتفاع مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة بنسبة تتراوح بين 15% و 25%.[1]

المطلب الأول: الحكم الراشد والتنمية، المفاهيم والاتجاهات النظرية.

بعدما تطرقنا في المبحث السابق من هذا الفصل إلى مفهوم الحكم الراشد ومكوناته ومعاييره سوف نركز في هذا المبحث على التنمية المستدامة وعلاقتها بالحكم الراشد.

أولا: مفاهيم عامة حول النمو والتنمية.

هناك اختلاف جوهري بين مصطلح النمو ومصطلح التنمية فلا يمكن استخدامهما للدلالة على نفس الشيء، لذا ينبغي تحديد مفهوم كل منهما بدقة.

1- **مفهوم النمو الاقتصادي:** هو الزيادة الكمية في متوسط الدخل الفردي الحقيقي الذي لا يرتبط بالضرورة بحدوث تغييرات هيكلية اقتصادية أو اجتماعية.[2]

كما يشير اصطلاح النمو الاقتصادي إلى ارتفاع الدخل القومي أو نصيب الفرد منه أو الناتج القومي فعندما يزيد الإنتاج من السلع والخدمات في دولة ما، بأي شكل من الأشكال، فان ذلك يسمى بالنمو الاقتصادي.[3]

2- **مفهوم التنمية الاقتصادية:** ينطوي تعبير التنمية على معنيين: الأول يمكن استخدامه للإشارة إلى النمو الاقتصادي الذي يتبعه تحسين في توزيع الرفاهية المادية في الدول ذات الدخل المنخفض، وفي هذا الإطار يتولد عن النمو الاقتصادي تحسين التغذية، الخدمات الصحية والتعليم لدى العائلات ذات الدخل المنخفض، ويحدث انخفاض معدل الوفيات خاصة الأطفال، ويرتفع مستوى المعيشة.

---

[1] الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الحكم السليم تحسين الإدارة الكلية في منطقة الاسكوا، نيويورك، 2003، ص: 50. http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/I03/001/75/img/I0300175.pdf?OpenElement تاريخ الاطلاع 2011/03/22.

[2] إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، دار الشروق ، الطبعة الثالثة، بيروت، 2003 ، ص:18،17.

[3] مالكولم جبلز واخرون، تعريب طه عبد الله منصورو عبد العظيم مصطفى، اقتصاديات التنمية ، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، 1995، ص:31.

أما المعنى الثاني فيمكن استخدامه بصورة تقنية للإشارة إلى كل الآثار المعقدة للنمو المراد أو الطارئ، النافعة المضرة، الحيادية منها كالتحولات في أصناف السلع المنتجة وطرق إنتاجها أو التحولات في هيكل التشغيل، إضافة إلى ذلك يمكن استخدامه للإشارة إلى التحولات في معدلات النمو السكاني، التجارة الخارجية التمدن،...الخ وفي توزيع الرفاهية المادية.[1]

فالتنمية الاقتصادية إذا لا تقتصر فقط على حدوث زيادة في الدخل الحقيقي وفي متوسط نصيب الفرد منه بل تتضمن إلى جانب ذلك حدوث تغير جذري في هيكل الإنتاج وفي البنيان الاقتصادي للمجتمع وتطوير وسائل وطرق الإنتاج، وأيضا تغير في هيكل العمالة وتغير أنواع السلع المنتجة، كما تتضمن أيضا تغير الإطار الاجتماعي والثقافي للمجتمع.[2]

أما التنمية البشرية فتعرف كما جاء في تقارير الأمم المتحدة بأنها عمليات توسيع الخيارات المتاحة للناس وهذه الخيارات هي: العيش حياة طويلة وصحية، الحصول على المعارف، الحصول على الموارد الضرورية لتوفير مستوى المعيشة المناسب.[3]

ثانيا: الأهداف الجوهرية الثلاث للتنمية.

نستطيع أن نستنتج أن التنمية هي حقيقة مادية ملموسة، كما أنها حالة نفسية والتي فيها قد أمن المجتمع وسائل الحصول على حياة أفضل، وأيًا كانت المكونات المحددة لتلك الحياة الفضلى، فان التنمية في كل المجتمعات يجب أن يتوافر فيها على الأقل واحد من الأهداف التالية:[4]

- زيادة إتاحة وتوزيع السلع الأساسية الضرورية للحياة مثل الغذاء والسكن والأمن.
- رفع مستوى المعيشة متضمنا توفير فرص عمل أكبر وتعليم أفضل واهتمام أكبر بالقيم الثقافية والإنسانية والتي لا تؤدي فقط لتحسين الرفاهية المادية بل أنها سوف تولد أيضا عزة نفس على المستوى الفردي بشكل كبير.
- توسيع نطاق الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية المتاحة للأفراد والأمم، وذلك عن طريق تخليصهم من العبودية والاعتمادية، وليس فقط في علاقاتهم مع الناس والدول، بل أيضا تحريرهم من قوى الجهل والمأساة الإنسانية.

وتتضمن التنمية العديد من المتغيرات سواء في جانب العرض أو الطلب، ومن أهم التغيرات في جانب العرض: اكتشاف موارد جديدة، التوسع في تجميع رأس المال، تزايد السكان، إدخال أساليب إنتاج جديدة تحسين المهارات وتطوير القدرات الإدارية والتنظيمية، أمَا أهم التغيرات من جانب الطلب فهي: حجم السكان وتركيبته

[1] Everette.hagen, économie du développement, economica, paris,1982,p :11.
[2] هشام محمود الاقداحي، معالم الإستراتيجية للتنمية الاقتصادية والقومية في البلدان العربية، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 2009، ص: 122.
[3] مدحت القريشي، التنمية الاقتصادية، نظريات وسياسات وموضوعات، دار وائل للنشر، الأردن،2007، ص: 128.
[4] ميشيل ب-تودارو، ترجمة محمود حسن حسني و محمود حامد محمود عبد الرزاق، التنمية الاقتصادية، دار المريخ للنشر ، السعودية، 2006، ص: 58.59.

العمرية، مستوى الدخل ونمط توزيعه، الأذواق، التغيرات المؤسسية الأخرى[1]، أما النمو الاقتصادي فليس غاية في حد ذاته، بل انه وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة، وقد أوضح تقرير التنمية البشرية لعام 1996 على أن النمو الاقتصادي لا يؤدي بصورة آلية إلى التنمية البشرية المستدامة والقضاء على الفقر .

المطلب الثاني: التنمية المستدامة مفهومها، عناصرها، وعلاقتها بالحكم الرشيد.

شهد موضوع التنمية المستدامة تطورًا كبيرا على الصعيد العالمي خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي ومطلع الألفية الجديدة، إذ انعقدت العديد من القمم والمؤتمرات العالمية التي عالجت قضايا البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولعل البداية كانت من قمة الأرض التي عقدت في البرازيل سنة 1992 ونتج عنها جدول أعمال القرن الحادي والعشرين الخاص بالتنمية المستدامة، ثم جاء انعقاد المؤتمر العالمي للتنمية المستدامة "قمة جوهانسبورغ" سنة 2002 بجنوب إفريقيا والذي أكد على أهمية تطوير مؤشرات التنمية المستدامة بهدف مساعدة صانعي القرار في تبني سياسات تضمن تحقيق التنمية المستدامة، وقد ارتبطت هذه السياسات بانتهاج الدول لإدارة حكم جيدة من خلال إشراك الفاعلين في التنمية من مجتمع مدني ومنظمات غير حكومية، وتمكين الأفراد الذين يعانون من الفقر ومنظماتهم من المشاركة في اتخاذ القرار وتحديد أولوياتهم، وتعزيز المساواة ومحاربة كل أشكال التمييز، وإرساء الشفافية والمساءلة في برامج التنمية المنتهجة.

أولا: مفهوم التنمية المستدامة، عناصرها وأهدافها.

1- **المفهوم**: لم يكن مصطلح التنمية المستدامة معروفًا عند عامة الناس بالدرجة التي عرف بها بعد انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (قمة الأرض) في ريوديجانيرو عام 1992 والذي حضي بدعاية إعلامية كبيرة ومنذ ذلك الوقت لاقى مفهوم التنمية المستدامة اهتماماً واسعاً من قبل المنظمات والهيئات الحكومية وغير الحكومية ومن طرف الكتاب والمفكرين والباحثين على مستوى العالم، ووردت تعريفات عديدة لهذا المصطلح لذا سنركز على مفهومها العلمي والاقتصادي، نظرًا لاختلافها حسب تخصصات المهتمين بها من بيئيين واقتصاديين وحتى علماء الاجتماع.

أ- **المفهوم العلمي**: التنمية المستدامة حسب تعريف اللجنة العالمية للبيئة والتنمية -**لجنة بروتنلاند** *- تعنى التنمية التي تستجيب أو تلبي احتياجات الأجيال الحاضرة دون أن تؤدي إلى تدمير قدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة.[2]

[1] فليح حسن خلف، التنمية والتخطيط الاقتصادي، عالم الكتاب الحديث، الطبعة الأولى 2006، عمان ، الأردن، ص: 180.
*سمي بهذا الاسم نسبة إلى الوزيرة الأولى النرويجية السابقة السيدة بروند تلاند التي ترأست اللجنة الدولية حول التنمية والبيئة سنة 1987.
[2] Nation unies , commission économique pour l'Afrique, bureau pour l'Afrique du nord, développement durable en Afrique du nord état des lieux et perspectives, 2007, ,Maroc ,p:14.

وقد حرص هذا التقرير على اثنين من المفاهيم الكامنة في هذا المفهوم، الأول هو مفهوم الاحتياجات ولاسيما الاحتياجات الأساسية للفقراء الذين ينبغي أن تعطى الأولوية القصوى لهم، والثاني فكرة القيود التي تفرضها قدرة البيئة على تلبية الحاجيات الحالية والمستقبلية.[1]

وعرف قاموس ويبستر Webster هذه التنمية على أنها تلك التنمية التي تستخدم الموارد الطبيعية دون أن تسمح باستنزافها أو تدميرها جزئيا أو كليا، وعرفها وليم رولكز هاوس w.ruckels haus مدير حماية البيئة الأمريكية على أنها " تلك العملية التي تقر بضرورة تحقيق نمو اقتصادي يتلاءم مع قدرات البيئة، وذلك من منطلق أن التنمية الاقتصادية والمحافظة على البيئة هما عمليات متكاملة وليست متناقضة.

وبالتالي يمكن القول أن التنمية المستديمة من خلال تعريفها العلمي تسعى لتحسين نوعية حياة الإنسان ولكن ليس على حساب البيئة، وهي في معناها العام لا تخرج عن كونها عملية الاستخدام للموارد الطبيعية بطريقة عقلانية، بحيث لا يتجاوز هذا الاستخدام للموارد معدلات تجددها الطبيعية وبالذات في حالة الموارد غير المتجددة، أما بالنسبة للموارد المتجددة يجب الترشيد في استخدامها، إلى جانب محاولة البحث عن بدائل لهذه الموارد، لتستخدم رديفًا لها لمحاولة الإبقاء عليها أطول فترة زمنية ممكنة.[2]

ب- التعريف الاقتصادي للتنمية المستدامة: لقد لفت علماء الاقتصاد البيئي اهتمام علماء الاقتصاد التقليديين إلى الأفكار المتعلقة بالتنمية، بعدة طرق تتضمن قيمة الأصول البيئية وأهمية المحافظة على الخدمات البيئية الأساسية ورأس المال الطبيعي، ومن ثم أصبح إشراك البيئة في مفاهيم التنمية أمرا لا بد منه.

تركز بعض التعريفات الاقتصادية للتنمية المستدامة على الإدارة المثلى للموارد الطبيعية، وذلك بالتركيز على "تعظيم المكاسب الصافية من التنمية الاقتصادية، شريطة المحافظة على الخدمات ونوعية الموارد الطبيعية على مرور الوقت ".[3]

وقد عرف الاقتصادي الشهير روبرت سولو الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد لعام 1989 التنمية المستدامة بأنها "عدم الإضرار بالطاقة الإنتاجية للأجيال المقبلة وتركها في الحالة التي ورثها عليها الجيل الحالي". وأكد انه عندما نتكلم على الاستدامة فلا مناص من أن نأخذ في الاعتبار ليس الموارد التي نستهلكها اليوم وتلك التي نورثها للأجيال القادمة فحسب، بل ينبغي أيضا أن نوجه اهتمامًا كافيًا إلى نوعية البيئة التي نخلفها للمستقبل تلك البيئة التي تشمل إجمالي الطاقة الإنتاجية للاقتصاد، بما في ذلك المصانع والمعدات والتكنولوجيا السائدة وهيكل المعرفة.[4]

---

[1] GISÈLE Belem, Quelle gouvernance pour la mise en ouverture du développement? L'expérience de l'industrie minière du mali, Doctorat en science de l'enivrement, Université du Québec a Montréal, 2009, p.51

[2] عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنط، التنمية المستديمة، فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسه، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، 2007، ص: 25،26.

[3] دوناتو رومانو، الاقتصاد البيئي والتنمية المستدامة، سلسلة المواد التدريبية، المركز الوطني للسياسات الزراعية ، سوريا ، 2003، ص: 53. على الموقع www.ao-academy.org/docs/NAPC.pdf تاريخ الاطلاع 2011/02/23.

[4] نوزان عبد الرحمن الهيتي، التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجا، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ضبي، 2009، ص: 13.

حسب هذا التعريف فإن ميزة التنمية المستدامة هي أنها توفق بين العنصر البيئي أو الطبيعي من ناحية والعنصر الاجتماعي والاقتصادي من ناحية أخرى، أي أنها تحرص على النمو دون إهمال النظام البيئي.

كما عرفها البنك الدولي على أنها: « تلك التنمية التي تهتم بتحقيق التكافؤ المتصل الذي يضمن إتاحة نفس الفرص التنموية الحالية للأجيال القادمة وذلك بضمان ثبات رأس المال الشامل أو زيادته المستمرة عبر الزمن».

أما هيأة الأمم المتحدة فقد عرفتها من خلال برنامج الأمم المتحدة للتنمية و البيئة على انها " تنمية تسمح بتلبية احتياجات ومتطلبات الأجيال الحاضرة دون الإخلال بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها"[1]. وقد وضع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة تفسيرات لمفهوم التنمية المستديمة والمتواصلة بأنها تعني القضاء على الفقر وتدعيم كرامة الإنسان وإعلاء حقوقه، وتوفير فرص متساوية أمام الجميع عن طريق الحكم الصالح، والذي يمكن عن طريقه ضمان جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية.[2]

2- **عناصر التنمية المستدامة**: من خلال هذه التعاريف يتضح أن التنمية المستدامة تشمل كافة أنماط التنمية: الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية، وهي تنمية مستمرة ومتواصلة تلبي حاجيات كل أفراد الجيل الحالي، وتحفظ حق الأجيال القادمة في التنمية، وتنطوي الاستدامة على عناصر تختلف من تعريف لآخر والسبب في ذلك هو اختلاف تخصص من قام بتعريفها – فالاقتصاديون يركزون على الأبعاد الاقتصادية أو على التنمية كهدف بينما يهتم البيئيون بإبراز العناصر البيئة أو الهجوم على التنمية باعتبارها عدو البيئة – ، ويمكن تلخيص عناصر التنمية المستدامة في النقاط التالية: [3]

- **العنصر الاقتصادي**: ويستند إلى المبدأ الذي يقضي بزيادة رفاه المجتمع إلى أقصى حد والقضاء على الفقر من خلال الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والاستخدام الأمثل للموارد البشرية وبصورة كفؤة. بحيث ينبغي أن تعطى الأولوية في تلبية الاحتياجات الأساسية لفقراء العالم.
- **العنصر الاجتماعي**: ويشير إلى العلاقة بين الطبيعة والبشر، والى النهوض برفاهية الناس، وتحسين سبل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية والأساسية، والوفاء بالحد الأدنى من معايير الأمن واحترام حقوق الإنسان، كما يشير إلى تنمية الثقافات المختلفة، والتنوع والتعددية، والمشاركة الفعلية في صنع القرار لمختلف فئات الشعب.
- **العنصر البيئي**: ويتعلق بالحفاظ على قاعدة الموارد المادية والبيولوجية وعلى النظم الايكولوجية والنهوض بها.

ولأجل تحقيق تنمية مستدامة ينبغي التفاعل ما بين جميع العناصر السابقة كما يوضحه المخطط التالي:

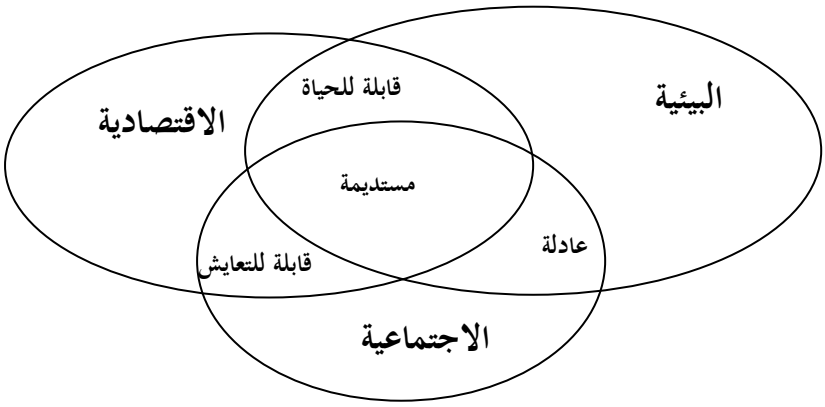
---

[1] Alaine Beitone et d'autres, Economie, Dalloz, Paris, 2001, P 27.

[2] عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة، الحوار المتمدن، العدد 1804 الصادر بتاريخ 2007/01/23، ص: 14 من موقع الانترنيت: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?ald=86703 تاريخ الاطلاع 2010/11/15.

[3] نوزان عبد الرحمن الهيتي، مرجع سابق ، ص: 19. 20.

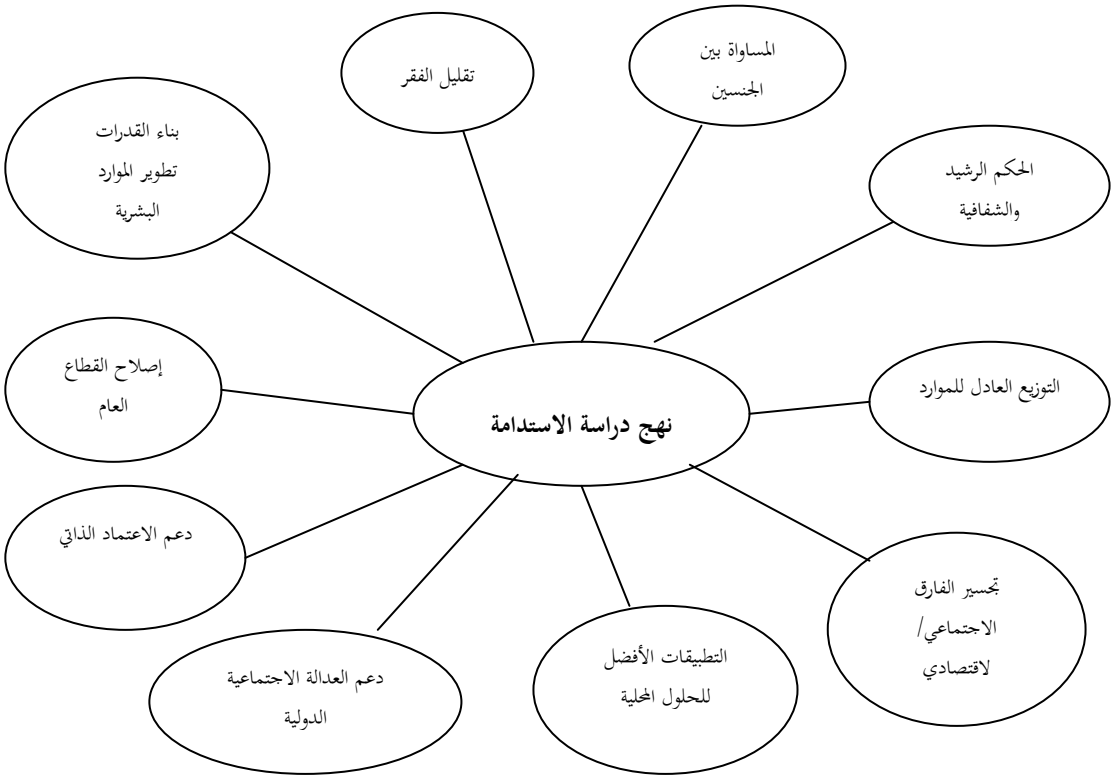
المخطط رقم (1-4):عناصر التنمية المستدامة



Source: Nation unies , commission économique pour l'Afrique, op cite, p:15.

وهناك عشرة أعمدة أو عناصر رئيسية مكونة لأي إطار للتنمية المستدامة، يمكن تلخيصها في الشكل التالي:

المخطط رقم (1-5) نهج الاستدامة.



المصدر: نوزان عبد الرحمن الهيتي، التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات، مرجع سابق، ص: 23.

ويتضح من خلال الشكل أن مفهوم التنمية المستدامة قد عرف تطورًا مع مر الزمن، فلم يعد يركز على البعد البيئي فحسب، بل يركز أيضاً على التنمية المستدامة بوصفها عملية تشمل أهداف اقتصادية واجتماعية وبيئية، كما يتضح أن تحقيق التنمية المستدامة أصبح يتطلب إتباع سياسات عميقة الأثر وإجراء إصلاحات مؤسسية وإدارة حكم فعّالة مبنية على مبادئ وأسس الحكم الرشيد، تشرك جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع لأجل تحقيق

الأهداف التنموية التي يصبوا إليها المجتمع وعلى رأسها مكافحة الفقر، عن طريق إتباع سياسات تدعم العدالة الاجتماعية وتحارب كل أشكال التمييز وعدم المساواة، وتعزز تمكين الأفراد عن طريق بناء قدراتهم المادية والبشرية، وفتح لهم أبواب المشاركة في التنمية بدعمها للامركزية والحكم المحلي الرشيد.

ثانيًا: علاقة الحكم الراشد بالتنمية المستدامة.

لا يمكن الفصل بين الحكم الراشد والتنمية المستدامة، فهناك ترابط وتشابك وثيق بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تؤثر على النمو والتنمية الاقتصادية، ولكن رغم ذلك لا يمكن التوصل لعلاقة سببية بين الحكم الراشد والتنمية بصفة دقيقة، نظرًا للترابط القائم بين عدد كبير من المتغيرات، غير انه من المسلم به الآن أن الحكم الرشيد يلعب دورا أساسيًا في النهوض بالتنمية المستدامة، فهو يعزز الشفافية والكفاءة والفعالية وسيادة القانون في المؤسسات العامة على جميع المستويات، بالإضافة إلى ذلك يسمح بالإدارة الفعالة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية من اجل التنمية العادلة والمستدامة[1]، وعلاوة على ذلك فانه في ظل الحكم الراشد هناك إجراءات واضحة في اتخاذ القرارات على مستوى السلطات العامة، وتوفر القدرة على إنفاذ الحقوق والالتزامات من خلال آليات قانونية، ومشاركة للفاعلين من منظمات مجتمع مدني وقطاع خاص في عمليات صنع القرار وفي جهود التنمية، لان هذه الأخيرة إذا لم تنفذ بالشراكة مع الأفراد والجماعات المحلية كثيرا ما يصيبها الإخفاق. لذلك فإن اعتماد النمط الديمقراطي في عملية التنمية بشقيها التخطيط والتنفيذ تعد القاعدة الأساسية للتنمية المستدامة في المستقبل.[2]

ويمكن تلخيص تلك العلاقة التي تربط بين هذين المفهومين في أربع عمليات والتي تدعى دورة إدارة الحكم وهي عملية توزيع وتخصيص الموارد، وعملية بلورة السياسات والبرامج، وعملية تطبيق تلك السياسات، وأخيرا عملية توزيع الدخل[3]، وهذه العمليات ليست عبارة عن مراحل يجب إتباع واحدة تلو الأخرى وإنما هي عمليات مكملة لبعضها، ففي البداية ينبغي التوزيع الكفء للموارد المتاحة والمتمثلة في مدخلات التنمية (بشرية، طبيعية، مالية، تكنولوجيا....) ويعد هذا الأمر مهما جدًا في إحداث تنمية مستقبلية، لأن السياسات المنتهجة فيما بعد سوف تبنى على أساس هذا التوزيع، وأي إخلال في التوزيع سيؤثر سلبا على الأهداف المرجو تحقيقها، ثم تأتي العملية الثانية وهي بلورة ورسم السياسات والبرامج والتي ينبغي أن تبتعد عن كل أشكال الفساد وعدم الكفاءة لما يؤدياه من تقويض لعملية التنمية وإضعاف للجهود الهادفة لمحاربة الفقر، لهذا ينبغي أن تتصف المؤسسات المسؤولة عن وضع البرامج والسياسات التنموية بالشفافية والوضوح، وان يكون المسؤولين فيها مستعدون للمساءلة في حالة إخفاق سياساتهم وبرامجهم في تحقيق أهدافها المنشودة، كما ينبغي أن تخضع للقوانين واللوائح في تسييرها وأعمالها، وأن تشرك كل أطراف الحكم (الدولة ومؤسساتها، والقطاع الخاص والمجتمع المدني) فالكل معني بالمشاركة في رسم

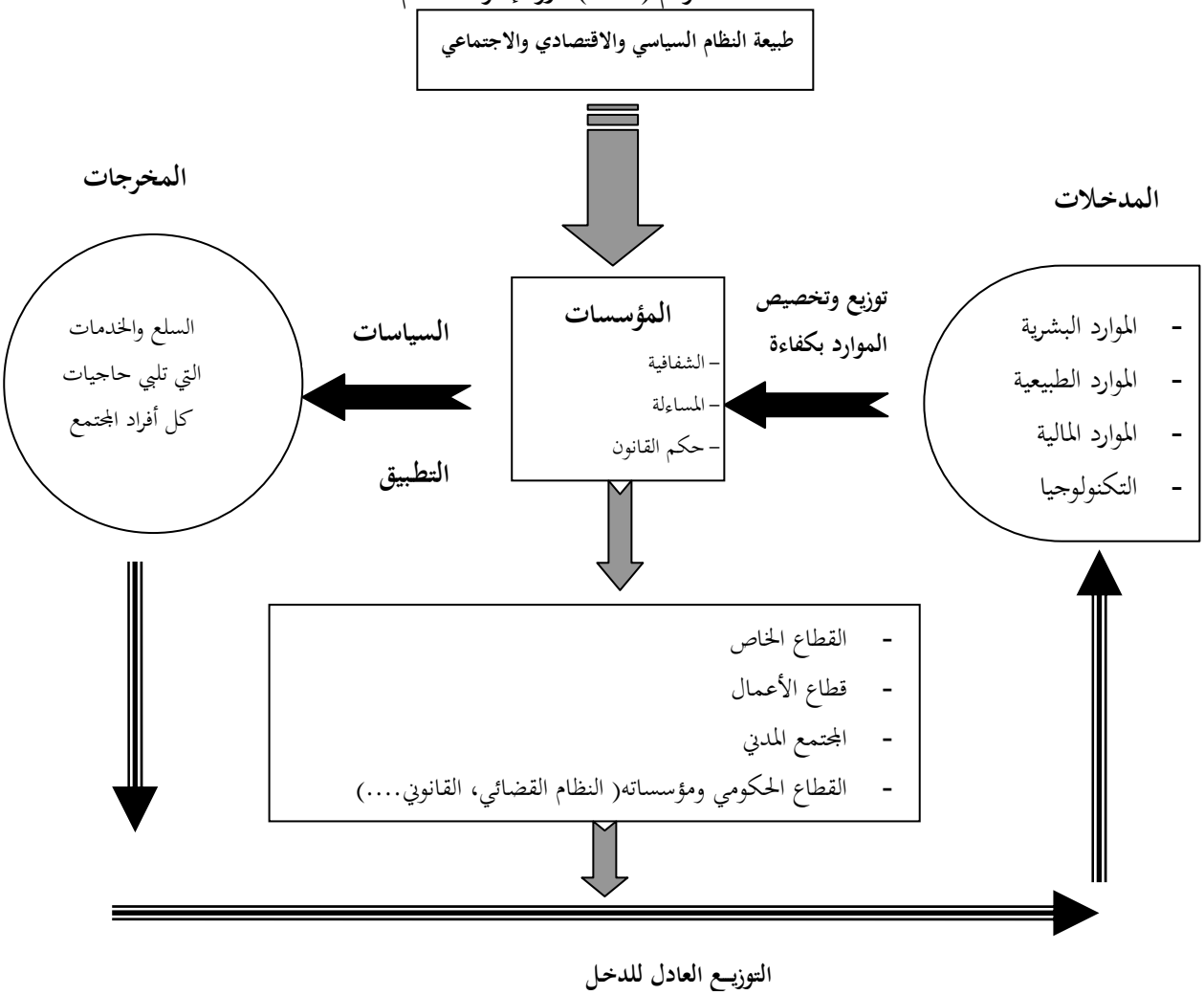
[1] morita sachiko and zaelke derwood, op cit, p:16

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، 2002 ، ص: 101. على الموقع: http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002a.pdf تاريخ الاطلاع 2011/03/22.

[3] ابراهيم فريد عاكوم، مرجع سابق، ص: 59.

السياسات وتحديد الأهداف ووضعها موضع التنفيذ حتى وإن اختلفت هذه المشاركة من قطاع لآخر حسب النظام السياسي والاقتصادي المطبق في الدولة، لتأتي العملية الثالثة والتي تعنى بتطبيق تلك السياسات والبرامج التي تم وضعها، وتأثير كيفية التطبيق على مخرجات التنمية من سلع وخدمات وغيرها، والتي يعتمد حجمها وكميتها وجودتها على التطبيق السليم للسياسات والبرامج ووضعها الموضع الصحيح. أما العملية الأخيرة فهي عبارة عن نتيجة للعمليات السابقة والمتمثلة في التوزيع العادل لمخرجات التنمية على أفراد المجتمع بطريقة تضمن حقوق كل الأفراد وتلبي حاجياتهم، وهنا تلعب السياسة المالية للدولة دورا مهما عن طريق سياسة الإنفاق العام، والتي ينبغي في ظل الحكم الراشد أن تهتم بتلبية حاجيات الطبقات الفقيرة وتحقق الاستقرار والنمو في الدولة وتبتعد عن كل أشكال الإسراف والتبذير.

المخطط رقم (1-6) دورة إدارة الحكم.



المصدر: إبراهيم فريد عاكوم، مرجع سابق ،ص:60 (بتصرف).

من خلال ما سبق يتضح أن ظهور الحكم الراشد تزامن مع تحول مفاهيم التنمية، التي أخذت في التغير والتطور، حيث انتقلت من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التنمية الاقتصادية، إلى التنمية الشاملة التي تهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وصولاً إلى التنمية المستديمة التي تهتم بجميع جوانب الحياة الاقتصادية

والاجتماعية والبيئية، كما تتضح العلاقة جليا بين الحكم الراشد والتنمية، من خلال مبادئ وأهداف كلاً منهما فالتنمية المستدامة تقر بالمشاركة الشعبية والأهلية والسكان في إعداد وتنفيذ خططها، ويعد هذا شكلاً من أشكال اللامركزية، وهو نفس الشيء بالنسبة للحكم الراشد الذي يتطلب مشاركة كل من الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمشاركة هذا الأخير (القطاع الخاص) للمساهمة أكثر في إحداث التنمية ترتبط بشكل كبير بنوعية ونطاق الحكم، الذي يؤثر تأثيرا مباشرا على حجم وطبيعة الاستثمار الخاص في الدولة والذي هو بدوره (الاستثمار الخاص) يعد مصدرا رئيسيا للنمو، من خلال توليده للثروة والدخل، وخلق مناصب الشغل، وبالتالي المساهمة في التخفيف من الفقر، فتعزيز الحكم الراشد إذا سوف يعمل على إتاحة الفرصة للقطاع الخاص للمساهمة في التنمية من جهة، ومن جهة ثانية يوفر له البيئة المناسبة للاستثمار من خلال زيادة الشفافية والتحسين من إجراءات التنبؤ، والترويج لمعايير أفضل لتقديم الخدمات العامة، بالإضافة إلى توفير الأمن والاستقرار والإطار القانوني المحفز للاستثمار كالإجراءات الإدارية المبسطة، ومحاربة الفساد والبيروقراطية في الإدارات العمومية، وإقامة نظم قانونية وقضائية ومحاسبية فعالة، كل هذه الإجراءات سوف تساعد على تسريع وتحفيز القطاع الخاص بالقيام باستثماراته بما يحقق التنمية في البلد، كما أنها تدعم جذب الاستثمارات الأجنبية.

وإلى جانب هذا يسعى الحكم الراشد لتحقيق كفاءة مؤسسات الدولة، ويهيء بيئة لها يمكن التنبؤ بها اقتصاديًا وسياسيًا ما يسمح بتحقيق نمو اقتصادي وأداء فعال للخدمات العامة. [1]

كما أن التنمية المستدامة تهدف إلى الاستغلال والاستخدام العقلاني للموارد، والحكم الرشيد هو في جوهره الإدارة الجيدة لموارد الدولة المختلفة أي حسن استغلالها وتدبيرها، وفي هذا الإطار يلعب الحكم الراشد دورا هاما في تحقيق التنمية من خلال الزيادة من فاعلية الموارد المحلية والمساعدات والتشجع على استخدامها بشكل أفضل. فالمناخ الذي يهيئه وجود سياسة قوية مدعومة بمؤسسات المساءلة العامة وتتسم بالشفافية والوضوح يسهم في ضمان أن الأموال العامة بما فيها أموال المساعدات لن تهدر أو يساء استخدامها، وبالتالي يؤدي هذا إلى استخداماً أكثر كفاءة وفعالية للموارد العامة ما يحقق مزيد من التنمية الاقتصادية مقابل تلك الأموال. [2]

بالإضافة إلى هذا فان التنمية المستدامة تسعى إلى تحقيق حياة أفضل للسكان، والحكم الرشيد هو الحكم الذي يعزز رفاه الإنسان ويدعمه ويصونه، ويهتم بفئات المجتمع الأكثر ضعفًا وفقرًا، من خلال فتح المجال لجميع فئاته بما فيهم الفقراء للمساهمة في اتخاذ القرارات التي تمس مصالحهم وتمكينهم من المساهمة في تحقيق رفاههم، عن طريق اللامركزية والحكم المحلي الراشد الذي يتيح لهم فرص المشاركة، ويعزز بناء قدراتهم المادية والمعنوية بتوفير الخدمات الأساسية لهم (عن طريق الاستثمارات طويلة الأجل في الصحة والتعليم وغيرها) وإتاحة لهم الفرص التي تمكنهم

[1] Adel M. Abdellatif, Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development, Global Forum 3 on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Seoul 20-31 May 2003, p:10, cite web: http://www.pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf le 04/09/2010.

[2] رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، عمان، 2008، ص: 132.

من تحسين مستويات معيشتهم بالاعتماد على أنفسهم (تشجيع الاستثمارات الخاصة مثلا عن طريق منح القروض).

هذا فضلا على أن التنمية المستدامة من مبادئها عدالة توزيع الموارد ما بين أفراد المجتمع دون المساس بحاجيات الأجيال المستقبلية، وهو مبدأ من مبادئ الحكم الراشد المتمثل في تساوي المواطنين في الفرص والحقوق وعدم التمييز بينهم في الاستفادة من الخدمات.

المطلب الثالث: الحكم الراشد والتنمية في أدبيات المؤسسات المالية الدولية.

إن ظهور مفهوم الحكم الراشد بمضامينه التي تشير إلى الأبعاد السياسية اللازمة لتحقيق التنمية يعكس تطورًا طبيعيًا في النظرة إلى مفهوم التنمية والتنظير له، فقد تم التحول من التركيز على صياغة المشروعات التنموية في الخمسينيات إلى الاهتمام بالبرامج التنموية المتكاملة في أواخر الستينيات إلى التحول نحو إعادة هيكلة السياسات عن طريق برامج الإصلاح الاقتصادي التي طرحتها المؤسسات الدولية المانحة على الدول النامية في أواخر السبعينيات وحقبة الثمانينات إلى الاهتمام التدريجي بالشروط السياسية للتنمية مع بداية التسعينيات بعد أن كانت التنمية والسياسة تعاملان لفترة طويلة على أنهما مجالان منفصلان، لذلك انتشرت دعوى الإصلاح السياسي، وبدأت المؤسسات المالية الدولية في المطالبة بإعادة تشكيل النظام السياسي كشرط لمنح المساعدات التنموية.

وفي ثمانينيات القرن الماضي ظهر مصطلح الحكم الراشد في مجال العلاقات الدولية، فاستعملته الهيئات التابعة للأمم المتحدة وبالخصوص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كآلية لتحقيق التنمية البشرية المستدامة تساعد من خلالها الدول على تحقيقها، أما الهيئات المالية الدولية فاستعملته في إطار تحديدها لمعايير الإدارة العمومية الجيدة في البلدان المطبقة لبرامج التعديل الهيكلي، وبذلك أصبح أداة مفهوميه ميدانية في يد المؤسسات الدولية المانحة لتقييم مدى نجاح برامج التعديل الهيكلي في البلدان المطبقة، ومنذ ذلك الحين أخذت الهيئات المالية الدولية تدعوا الدول إلى إدخال إصلاحات مؤسساتية في إطار مبادئ الحكم الراشد تراها ضرورية لنجاح برامج الإصلاح وتحقيق التنمية في تلك الدول، وبدأ الاهتمام بهذا المفهوم الجديد يزداد توسعًا، واختلفت الرؤى بشأنه وسوف نحاول الاقتصار في دراسة العلاقة بين التنمية والحكم الراشد على وجهة نظر كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي باعتبارهما أكثر المهتمين بهذا الجانب.

أولاً: نظرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

" إن بناء القدرة على الحكم شرط محوري للتنمية البشرية المستدامة، وإننا لنطمح في أن نصبح شريكا محايدًا للحكومات، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، بحيث نخلق فرصا للتفاعل من اجل إيجاد حلول تتركز على الناس في الأجل الطويل" ، هذا ما قاله "جيمس غوستاف سبيث" مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 1979. ومن خلال هذا الحديث فان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقر بأن هناك علاقة وثيقة تربط الحكم الراشد بالتنمية

فالبرنامج يرى أنه لا يمكن أن تتواصل التنمية بدون الحكم الراشد، كما لا يمكن أن يكون الحكم رشيدًا ما لم يؤدي إلى استدامة التنمية، ومن خلال تعريف البرنامج للحكم الرشيد المذكور سابقاً والذي تم التأكيد فيه على أن الحكم الرشيد لا يشمل الدولة أو الحكومة فقط، بل يتجاوزها ليضم القطاع الخاص والمجتمع المدني، وهذه العناصر الثلاث تسهم بأهمية بالغة في تحقيق التنمية البشرية المستدامة.

ولما كانت العلاقة بين الحكم الراشد والتنمية المستدامة علاقة تكامل، ظل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال مبادراته المتعلقة بشؤون الحكم والتنمية يعطي الأولوية للفقراء والنهوض بالمرأة واستدامة البيئة وخلق الفرص اللازمة للعمل وغيرها، ونظر إلى النمو الاقتصادي على أنه لا يؤدي بصورة آلية إلى التنمية البشرية المستدامة والقضاء على الفقر، وإنما ينبغي على التنمية البشرية المستدامة أن تركز على خمسة جوانب تؤثر جميعها على حياة الفقراء والفئات الضعيفة. وتتمثل في التمكين وهو توسيع القدرات والخيارات المتاحة للرجال والنساء وزيادة فرصهم في المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم، والتعاون وهو تفاعل الناس مع بعضهم وعملهم سوياً لتحقيق التنمية، والإنصاف ليس فقط في الفرص والإمكانات والدخل وإنما في فرص التعليم وغيرها، والاستدامة وهي تلبية احتياجات هذا الجيل دون المساس باحتياجات الأجيال المقبلة وحقها في التحرر من الفقر والحرمان وأخيرا الأمن والقصد به التحرر من الظواهر التي تهدد معيشتهم مثل المرض والقمع وغيرها.

وقد ركز برنامج الأمم المتحدة على أربعة عناصر بالغة الأهمية من عناصر التنمية البشرية المستدامة وهي القضاء على الفقر، وخلق الوظائف واستدامة الرزق وسبل العيش، وحماية البيئة وتجديدها، وتشجيع النهوض بالمرأة، وربط تحقيق هذه الأهداف بقدرة الدول على تحقيق الحكم الراشد المبني على المشاركة والشفافية والمساءلة والذي يتسم أيضا بالفعالية والإنصاف ويعطي فرص للفئات الأكثر فقرًا لإسماع صوتها، ومساهمتها في صنع القرار المتعلق بتوزيع الموارد الإنمائية.

ولما كان تحقيق الحكم الراشد لا تعنى به الدولة فقط، بل هو شراكة ما بينها وبين المجتمع المدني والقطاع الخاص، أصبح تحقيق التنمية المستدامة هو أيضا عمل مشترك ما بين تلك الأطراف، فالدولة هي السلطة المفوضة بالسيطرة وممارسة القوة، توفر الخدمات العامة وتهيئ بيئة تمكينية للتنمية المستدامة ، كما تقوم ببعض الانجازات التي تصب في صالح الفئات الأكثر فقرا كاهتمامها بالتعليم والصحة والخدمات العامة، والبنية التحتية، والقطاع الخاص كشريك في الحكم يعمل على خلق الوظائف التي تولد الدخل وتحسن من مستوى المعيشة، أما مساهمة المجتمع المدني باعتباره أيضا شريكًا في الحكم يتعين عليه أن يحمي حقوق جميع المواطنين، ويمكنهم من المشاركة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما بإمكانها أن تفرض كوابح و ضوابط على سلطة الحكومة، وأن تسجل وترصد الإساءات الاجتماعية، وتتيح للناس وخاصة الفقراء منهم فرصا لتطوير قدراتهم وتحسين مستويات معيشتهم.

وفي الأخير فان تحقيق التنمية المستدامة من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أصبح يتطلب فقط تفاعلاً أكبر بين القطاعات الثلاث لتحديد التوازن السليم فيما بينها، وامتلاكها لقدرة ذاتية على تحقيق ذلك

التفاعل والتكييف بصورة مستمرة، بما يسمح بتحقيق الاستقرار الطويل الأجل، مما يجعل العلاقات بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني محددات رئيسية فيما إذا كان بمقدور أمة من الأمم أن تهيئ فرص عادلة ومستدامة لشعبها بكامله، فالموارد ستهدر ما لم تعمل الحكومة بكفاءة وفعالية وما لم تملك الشرعية في نظر الشعب، وإذا عجزت عن رعاية تماسك النسيج الاجتماعي، فان المجتمع يواجه خطر التفسخ والفوضى، كما انه إذا لم يتم تمكين الناس من المشاركة في تنميتهم لن تكون التنمية مستدامة.[1]

ثانًا: رؤية البنك الدولي لعلاقة الحكم الراشد بالتنمية.

يمكن القول أن مفهوم الحكم الراشد في مؤسسات الليبرالية الجديدة، وبصفة خاصة البنك الدولي قد خضع لمراجعة واضحة لمؤشراته ومضمونه منذ النصف الثاني من التسعينيات، إلاَ أنه لابد من الالتفات إلى توظيف هذه المؤسسات للمفهوم، فهذا التوظيف هو ما يميز رؤية هذه المؤسسات عن الرؤية التي يعبر عنها غيرها من المؤسسات وعلى رأسها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.

ففي بداية التسعينيات، كان مضمون الحكم الراشد يقتصر على الجانب الإداري الفني، ففي الدراسة الأولى المكتملة التي عبر بها البنك الدولي عن رؤيته للحكم الرشيد وعلاقته بالتنمية، وهي دراسة " أسلوب الحكم والتنمية" الصادرة عام 1992، اعتبرت الدراسة أن الحكم الراشد مساوٍ للإدارة التنموية الجيدة أو الإدارة الناجحة للعملية التنموية، وحدد البنك أربعة مجالات للحكم الراشد تخص البنك بحكم وظيفته: إدارة القطاع العام المساءلة، الإطار القانوني للتنمية، المعلومات والشفافية. وكانت تلك هي الإشارة الأولى لتبني البنك لمفهوم محدود ضيق للحكم الراشد يحصره في الجوانب الفنية الإدارية، ومن ناحية أخرى حرص البنك على التأكيد على عدم ارتباط المفهوم بالأبعاد السياسية، وعلى أن الحديث عن الحكم الراشد لابد وان يأخذ في الاعتبار الخصوصيات والاختلافات الثقافية، فقد اعتبرت الدراسة أن الخصوصية التاريخية والجغرافية والثقافية لكل دولة تنعكس في مؤسساتها وقواعدها، وبالتالي في أسلوب الحكم السائد فيها.

ولكن دراسة البنك الدولي رأت أن هناك ملامح وسمات عامة للحكم الراشد اتصل بعضها بالأبعاد السياسية لأسلوب الحكم، حيث يتسم بالفشل في وضع فصل واضح بين العام والخاص لوجود اتجاه لاستغلال الموارد العامة لتحقيق المنافع الخاصة، والفشل في وضع إطار قانوني يدعم عملية التنمية، وكثرة القواعد والتنظيمات البيروقراطية التي تؤثر سلباً على عمل قوى السوق، ووضع أولويات لا تتوافق مع التنمية وتؤدي إلى سوء تخصيص الموارد، وعدم تحقيق المشاركة أو الشفافية في عملية اتخاذ القرار.

وقد ظل البنك الدولي حذرًا، على الأقل من الناحية النظرية، عند تعامله مع مفهوم الحكم الراشد حريصا على أن لا يناقشه كمفهوم سياسي، ويتضح ذلك في محاور اهتمام الدراسات المتعلقة بأسلوب الحكم الصادرة عن البنك الدولي خلال تلك الفترة حيث لم تخرج عن إطار قضايا إصلاح الخدمة المدنية، وتحسين أداء القطاع

[1] للمزيد من التفاصيل راجع الوثيقة " السياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة " تحت عنوان " إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة" جانفي 1979. http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-a.pdf بتاريخ 2009/02/10.

العام والخاص، وتطوير إدارة شركات الأعمال مع الإشارة إلى الأبعاد والآثار الاقتصادية لقضايا المشاركة والإنفاق العسكري.

وفي أواخر التسعينيات بدأ البنك الدولي محاولات تطوير المفهوم ومؤشراته القياسية، وحدد برنامج البنك للحكم الراشد ست مجموعات من المؤشرات لقياسه، جاءت على رأسها مجموعتان من المؤشرات تتعلقان بمراقبة وتغيير الحكومات، وتنقسم بدورها إلى مؤشرات تتعلق بالمشاركة والمساءلة، وتتضمن داخلها عددا من المؤشرات التي تقيس أبعاد مختلفة من العملية السياسية، والحقوق السياسية والمدنية، وتقيس هذه المؤشرات إلى أي مدى يستطيع المواطنون المشاركة في اختيار حكوماتهم، كما تتضمن هذه المجموعة مؤشرات لاستقلال وسائل الإعلام والتي تلعب دورا هاما في مراقبة القائمين على السلطة ومساءلتهم على أفعالهم. ومؤشرات تتعلق بالاستقرار السياسي وتتضمن عدة مؤشرات تتعلق باحتمال تهديد وضع حكومات أو الانقلاب عليها بوسائل غير دستورية، أو وسائل عنيفة(الإرهاب)، وإمكانية إدخال إصلاحات مشوهة أو مصطنعة تؤثر على استمرارية السياسات، وتقيد قدرة المواطنين على اختيار وتغيير القائمين على السلطة.

بالإضافة إلى مؤشرات أخرى في المجموعات الأربع التالية لقياس قدرة الحكومة على تشكيل وتنفيذ السياسات الناجحة، واحترام الدولة والمواطنين للمؤسسات التي تحكم تعاملاتها، وتتضمن مؤشرات تتعلق بمكافحة الفساد وحكم القانون.

ورغم هذا التطور في النظرة إلى المفهوم تبقى حقيقة أساسية وهي أن الحكم الراشد ومؤشراته، سواء اقتصرت على الجانب الإداري أو شملت المعنى السياسي، ليس قيمة أساسية تسعى مؤسسات الليبرالية الجديدة في دراستها النظرية أو برامجها التنفيذية إلى تحقيقها في حد ذاتها، فقد ظل الدافع الرئيس للاهتمام بالمفهوم وتطويره هو رؤية تلك المؤسسات لعلاقة المفهوم بالتنمية كما تعرفها تلك المؤسسات، فهو غالباً ما يتم ربطه بالنمو الاقتصادي وأحيانا بالحد من الفقر، وبذلك يكون المفهوم قد تحول من مفهوم يشار به إلى الجوانب الاقتصادية الإدارية وهي الجوانب الأصيلة في اهتمام وتخصص تلك المؤسسات، إلى معنى آخر تكون السياسة في إطاره مجرد إطار يخدم التنمية أو النمو الاقتصادي.

كما كان يركز البنك الدولي في مفهومه عن الحكم الراشد، على حماية حقوق الإنسان، وفرض ممارسة ديمقراطية شكلا ومضمونا، فتصبح الحرية والمشاركة جزء من حياة الناس وممارستهم، وفي ذات الوقت أساسًا لتعزيز التنمية، وتمكين المجتمع، والحرية والقدرة على المشاركة لا تقلان في علاقتهما مع التنمية عن تعلم القراءة والكتابة أو التمتع بالصحة الجيدة، لأنهما شرط لإمكان قيام عمل جماعي منظم في المجتمع ولتكوين الآراء والتعبير عنها والمعروف أن القدرة على العمل الجماعي المنظم هي الشرط الجوهري لبناء المؤسسات، حيث لا يمكن بناء المؤسسات الفعالة دون توافر هذه القدرة.[1]

[1] كمال المنوفي، يوسف محمد الصواني، ندوة الديمقراطية والإصلاح السياسي في الوطن العربي، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، 2006، ص: 299.

المبحث الثالث: الفساد والحكم الراشد.

بعد تطرقنا في المبحث الأول إلى الحكم الراشد الذي يرمي إلى الكفاءة في استغلال الطاقات وحسن تخصيص الموارد، والعقلانية في توجيه الموارد البشرية، نأتي في هذا المبحث لدراسة الفساد الذي أصبح اليوم يؤرق مخططي وصانعي السياسات الاقتصادية في جميع الدول سواء المتقدمة أو النامية على حد سواء، وإن اختلف حجمه واختلفت آثاره من دولة إلى أخرى، فان المؤكد انه أصبح يعصف بإقامة حكم راشد مبني على الشفافية والمحاسبة والمساءلة، ومن غير الممكن تصور إقامة حكم راشد وديمقراطي في دولة ما، دون العمل على محاربة هذه الظاهرة التي تستنزف مكتسبات ومقدرات الشعوب، وتعيق جهودها في تحقيق التنمية المستدامة.

المطلب الأول: الفساد مفهومه وطبيعته.

يعد الفساد ظاهرة عالمية يكاد لا يخلو منها أي مجتمع، ولا يعتبر بأي حال من الأحوال قضية جديدة ولكنه برز كقضية عالمية مؤخرا فقط.

ولو عدنا لتاريخ الفساد لوجدناه أنه ظاهرة قديمة قدم المجتمع البشري بل تنبأت به الملائكة قبل أن يخلق الإنسان إذ قالت لله (...**أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا**...) (سورة البقرة آية30).

وقوله تعالى " **ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ** " (سورة الروم الآية 41) ، وقد اعتبر الله عز وجل الفساد بمثابة قتل الناس جميعا وذلك في قوله تعالى" **مَنْ قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا** " (سورة المائدة الآية32) ، ويعتبر الفساد من الأمور التي أعلن الله بغضه له في قوله تعالى "**وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ**" (سورة البقرة الآية 205) .

ونظرًا لخطورة الفساد ورد في القرآن الكريم خمسون (50) آية في مناسبات مختلفة، تندد بالفساد وتلوم المفسدين، وتبين خطورة الفساد وعاقبته الوخيمة.[1]

وقد وجدت إشارات للفساد في بعض الأفكار الاقتصادية القديمة، فقد حرم أفلاطون الملكية على طبقة الحكام كما حرم عليهم الزواج وتكوين عائلات لحمايتهم من إغراءات الفساد وذلك أن انحراف الحكام وفسادهم إنما يتم بدافع من غريزة حب المال، أو الضعف العاطفي اتجاه الأقارب.[2]

كما تناولت مقدمة ابن خلدون ظاهرة فساد أصحاب الدولة ووزرائهم والكتاب والشرطة، حيث يذكر أن الكثير من أصحاب الممالك والملك صار يفر إلى دولة ثانية بعد حصوله على المال من الدولة الأولى واستمر الفساد في الانتشار إلى يومنا هذا وتنوعت أشكاله ومظاهره واختلفت اختلاف حقبة الزمان والمكان.

---

[1] وهبة مصطفى الزحيلي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الأول جامعة نايف العربية ، 6-7 اكتوبر 2003، السعودية ، ص: 14

[2] طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي في مصر، دار النهضة العربية ، مصر، 2005 ، ص : 02 .

أولاً: مفهوم الفساد.

على الرغم من أن الفساد كان ولا يزال جزءا من الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية منذ وقت طويل إلا أنه لم يتم التوصل إلى تعريف دقيق بشأن هذه الظاهرة، شأنه شأن الكثير من الظواهر الاجتماعية. ولعل الأسباب تعود في ذلك إلى تعدد صور وأشكال ووسائل الفساد، واختلاف الحقول المعرفية المهتمة بدراسة الظاهرة ما بين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بالإضافة إلى اختلاف المرجعيات القانونية والثقافية والتشريعية التي تعتمد لوضع معايير التمييز بين الأفعال الفاسدة من غيرها.[1]

وسوف نحاول في بحثنا عدم التوسع في تعريفات الفساد والتركيز على أهمها.

1- **الفساد لغة:** الفساد في معاجم اللغة هو من (فسُد) ضد صلُح، ويعني التلف والعطب وإلحاق الضرر بالآخرين، فيقال مثلا فسد الشيء أي بطل واضمحل، والمفْسدة هي خلاف المصْلحة.

بينما يعني مصطلح "**corruption**"باللغة الانجليزية تدهور التكامل والفضيلة ومبادئ الأخلاق، كما يعني أيضا الرشوة.[2]

وهناك بعض الكتاب من يرجعون لفظ الفساد إلى الفعل اللاتيني Rumpere بمعنى يُكْسر، وهو ما يعني أن شيئا ما قد كُسِر، وهذا الشيء كما قد يكون قاعدة سلوكية فإنه يمكن أن يكون قاعدة إدارية، وأن هذا الكسر إنما يتم بهدف تحقيق منفعة.

2- الفساد اصطلاحًا: يستخدم مصطلح الفساد كمرجع لاختزال مجموعة كبيرة من الأنشطة غير المشروعة ورغم شيوع المصطلح واستعماله بكثرة اليوم إلا أنه لا يوجد تعريف عالمي شامل له.

فقد عرف الفساد في قاموس "أكسفورد" على انه "انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الواجبات العامة عن طريق الرشوة أو المحاباة"، وفي القاموس الجامع "ويبستر ميريام" عرف بأنه " التحريض على الخطأ بوسائل غير لائقة أو غير قانونية (مثل الرشوة) ".[3]

كما عرف الفساد أنه انحراف أخلاقي لبعض المسئولين العموميين، ويركز هذا التعريف على طبيعة الفساد حيث أنه انحراف على الأخلاق الفاضلة من قبل فئة من موظفي الدولة الذين يتخذون القرارات المرتبطة باستغلال موارد المجتمع، وتتضمن الرشوة، الاختلاس، التغاضي عن الغش، التهرب الضريبي، الجريمة المنظمة والاقتصاد الموازي... وغيرها. كما يركز هذا التعريف على بعد واحد وهو البعد الأخلاقي لهذا فهذا التعريف غير دقيق.[4]

---

[1] للمزيد حول إشكالية التعريف والمعايير انظر : ادم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، مرجع سابق، ص: 355-362.

[2] حسين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية، 2008، ص :13 .

[3] Asian Development Bank, Anticorruption and integrity, Mandaluyong City, Second Edition, Philippines, 2010, P:31.

[4] طواهر محمد التوهامي ، إمنصورن سهيلة، تأثير الفساد الاقتصادي على النشاط التنموي في البلاد النامية، ورقة مقدمة للملتقى العلمي الدولي السادس حول الحكم الراشد ودوره في التنمية المستديمة، مرجع سابق، ص 02.

وعرف أيضا في الحياة العامة على أنه استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي، أو من أجل تحقيق مكانة اجتماعية، أو تحقيق منفعة جماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام وانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل، ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى. [1]

أما التعريف المنتشر والمستعمل بكثرة فهو تعريف البنك الدولي الذي عرفه على أنه " إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق نفع خاص" ، وذكر صورًا للفساد على سبيل المثال لا الحصر: قبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء مناقصة هامة، عرض رشاوى من جانب وكلاء أو وسطاء شركات أو أعمال خاصة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين كما قد يحدث الفساد لاستغلال الوظيفة العامة بتعيين الأقارب أو الاستيلاء على أموال الدواة مباشرة

والملاحظ على تعريف البنك الدولي للفساد أنه ضيق إذ يقتصر على المعنى القانوني الذي يركز على استغلال الوظيفة العامة لتحقيق كسب خاص، بينما يتسع معنى الفساد ليشمل كل حالات تبديد الموارد العامة على نحو لا يتفق والصالح العام ولو لم يعني الغرض منه الحصول على نفع خاص كالإسراف في الاحتفالات والمهرجانات في مجتمع يعاني الفقر ونقص الموارد، أو القيام بمشروعات ليست لها الأولوية في مرحلة معينة كالإنفاق الترفي على الرياضة والفن وغيرها.

ويمكن إعطاء تعريف نوعا ما شامل في رأينا لما يحمله الفساد من جوانب عديدة وهو: كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي يتم على خلاف ما تقتضيه المصلحة العامة، والاستغلال الأمثل للموارد ويشمل تصرفات القطاع العام والخاص على حد سواء، ويمس الجانب الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي.

ويمكن استخلاص بعض الاستنتاجات للفساد حتى يتضح المعنى أكثر:

- أن أوجه الفساد ذات صورة عديدة، مثل دفع الرشوة أو الاختلاس أو الحصول على وظيفة لأحد الأقارب أو توجيه الإنفاق العام لتحقيق مصالح خاصة على خلاف الاستخدام الأمثل للموارد، أو التزوير أو الغش أو هدر وتبذير المال العام وغيرها.
- أن الفساد لا يشمل فقط القطاع الحكومي بل أن القطاع الخاص متورط أيضا في معظم أشكال الفساد الحكومي التي تنطوي على إساءة استعمال المال أو التماس خدمات للكسب الشخصي. وهو ما جعل البنك الأسيوي للتنمية يعرف الفساد على انه استغلال الوظيفة العامة أو الخاصة لتحقيق مكاسب شخصية. [2]
- أن أي عمل فاسد ينطوي بالضرورة على انتهاك للواجبات والالتزامات العامة، ويضر بالآخرين بشكل مباشر أو غير مباشر.

1 السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الإسكندرية، 1998 ، ص 43

2 Asian Development Bank, OP cite, P:32

- أن العلاقة الفاسدة عادة ما يشترك فيها أكثر من طرف، أحدهما يحتاج إلى قرارات محددة والآخر يمكنه التأشير على هذه القرارات.
- أن التصرفات والممارسات المرتبطة بالفساد تتم بالسرية دائما ذلك أنها تتم في إطار من الخديعة والغش والتحايل.

ثانيًا: طبيعة الفساد.

للفساد ثلاثة أنماط رئيسية، فهناك الفساد الإداري والاقتصادي والسياسي وسوف نحاول إعطاء صورة ولو مختصرة عن كل نمط من هذه الأنماط.

1- **الفساد الإداري**: يعد الفساد الإداري من بين أهم أنماط ظاهرة الفساد مدى التاريخ، فهذه الآفة السلوكية ترمي بغلالها على جميع المجتمعات دون استثناء ولكن بدرجات متفاوتة على اختلاف نظمها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويمكن تعريف الفساد الإداري على أنه ظاهرة اجتماعية تتمثل في استغلال رجال الإدارة والعاملين في كافة أجهزة الدولة ومؤسساتها للسلطات الرسمية المخولة لهم، والانحراف بها عن المصالح العامة إلى تحقيق مصالح شخصية وذاتية بطريقة غير مشروعة.[1]

أو هو إضعاف و فساد للاستقامة والفضيلة و المبادئ الخلقية، أو الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة والوسائل غير القانونية الأخرى، كما يعتبر تلك النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي والتي تؤدي فعلا إلى صرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي، الذي يفترض أن يكون مجسما لطلبات الجمهور العامة لصالح أهدافه الخاصة.[2]

وللفساد الإداري صور عديدة نتناول أهمها فيما يلي:

أ- **الرشوة**: ينظر إلى الرشوة على أنها ظاهرة انحراف لدى الفرد تشكل نوعا من أنواع الجرائم الخاصة التي تقع على الوظيفة العامة وكثير من الوظائف الخاصة، والرشوة في مفهومها الأصلي عبارة عن اتجار موظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول عرضه الأخير من فائدة أو عطية نظير أداء، أو الامتناع عن أداء عمل يدخل في نطاق وظيفته أو دائرة اختصاصه.[3]

وتؤدي الرشوة إلى إثراء بعض الموظفين دون سبب مشروع، على حساب أفراد يحتاجون إلى الخدمات العامة التي تكون في بعض الأحيان دون مقابل، فهي تشوه العلاقة التي ترتبط ما بين الدولة والموظفين والتي ينبغي أن تخضع للقانون وتبتغي المصلحة العامة، وذلك عن طريق تصرف يستهدف المصلحة الخاصة لموظف منحرف.[4]

---

[1] حسين المحمدي بوادي،مرجع سابق، ص20 .

[2] منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها، دراسة إستراتيجية، العدد60، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ضبي، 2002، ص: 10.

[3] محمد محمود الذنبيات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، ورقة مقدمة ضمن أبحاث الندوة العلمية الخاصة، الرشوة وخطورتها على المجتمع، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1412 هـ ، ص 156

4 عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، ورقة عمل مقدمة ضمن ندوة تطوير العلاقة بين القانونيين والإداريين (القطاع العام ومكافحة الفساد المالي الإداري) المنعقدة بالرباط سنة 2008، مكافحة الفساد في الوطن العربي، أعمال المؤتمرات، القاهرة، 2009 ، ص: 393 .

ولم تقف الرشوة عند الحصول على مال أو عدم دفع مال مستحق وإنما تعدت ذلك إلى الرشوة للحصول على مركز أو عمل أو موقع، وهو ما عمل على تدمير الكفاية الإنتاجية للجهاز الإداري وأصبح يعيق عملية التنمية نظرا لوجود أشخاص به لا يملكون الكفاءة المطلوبة.[1]

ب- المحاباة والمحسوبية والوساطة: هذه الآلية للفساد تنطلق من روابط القربى والوضع الطبقي والولاءات التقليدية الضيقة التي تكون مخرجاتها تقريب طبقات وجماعات واستبعاد وربما اضطهاد جماعات أخرى. وتشير الوساطة إلى استخدام جهة وسيطة لجني منافع غير مستحقّة. أما المحاباة فتعني التحيز لشخص ما في المعاملة أو التوظيف أو الترقية على أسس غير الجدارة، وتشير المحسوبية إلى نظام لاستغلال السياسيون وأصحاب النفوذ لمواقعهم لخدمة مصلحة الناس الذين يتكلون عليهم فيصبح هؤلاء "محتسبين عليهم".[2]

وهذه الآليات تعتبر من أكثر الآليات خطورة والأصعب علاجًا، حيث أن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد ومقربيه دون وجه حق أحد أسباب الفساد الإداري الناتج عن سوء نية وسوء قصد مع سبق الإصرار عليه.[3]

ت- الاحتيال ونهب المال العام (النصب): ويعني الحصول على أموال الدولة والتصرف بها بدون وجه حق تحت مسميات مختلفة[4]، حيث يتخذ الاحتيال والنصب أساليب عدة يستطيع من خلالها أصحاب النفوذ الإداري تجاوز القوانين والعبور من خلالها بشكل خال من المسؤولية باستعمال آلية الاحتيال، وترتبط هذه الصورة من الفساد كثيرًا باستغلال المنصب العام كأن يقوم الموظف بتخصيص الأراضي والعقارات من خلال قرارات إدارية عليا، تأخذ شكل من العطايا والهبات، أو إعادة تدوير أموال المعونات الأجنبية لحساب المسئولين ورجال الأعمال، وغيرها، كما يندرج تحت هذه الصورة من الفساد سرقة الأموال والممتلكات العامة الواقعة تحت سيطرة الشخص المسئول الفاسد عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية والحصول على بعض الممتلكات العامة أو توزيع الأموال على مؤسسات وهمية يقوم الشخص بتشكيلها على الورق للحصول على الأموال وهناك الكثير من صور الاحتيال والنصب.[5]

2- الفساد الاقتصادي: هناك علاقة وطيدة تربط مسألة الفساد الاقتصادي بالفقر حيث أنه بانعدام المبادئ والأخلاق والعدالة وتفاقم الرشوة والعمولة تتدهور الاقتصاديات في ظل فسادها ويؤدي ذلك إلى انتشار آفة الفقر، فمع تحرير التجارة وانتشار الشركات المتعددة الجنسيات ازدادت حدة الفساد الاقتصادي، فأصبحت عقود

---

[1] حمد بن عبد الرحمن الجنيدل، اثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي وأساليب دفعها في ظل الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، السعودية، 1982، ص:10

[2] شارل د. عدوان، مصطلحات الفساد في اللغة العربية، نشرة إدارة الحكم أخبار وأفكار، المجلد 1، العد 2، 2008، البنك الدولي، شعبة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ص: 10-11.

[3] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد كتاب العرب، دمشق 2009 ، ص 70.

[4] احمد صلاح عطية، أصول المراجعة الحكومية وتطبيقاتها بالمنطقة العربية، الدار الجامعية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2008، ص: 203.

[5] عبير مصلح، مرجع سابق،ص: 66،67.

الصفقات لا تتم إلا إذا أخذ المفاوض عمولة، ما يجعله ينحاز إلى طرف معين من أطراف العقد وربما لا يراعي مصلحة الطرف الذي يمثله، فأصبحت العمولة في الوقت الراهن تمثل صورة الفساد الاقتصادي إذ أصبحت الشركات خاصة متعددة الجنسيات تستخدم هذا الأسلوب للفوز بالعقود على حساب منافسيها.

ومن أهم نماذج الفساد الاقتصادي في العالم نموذج" التسلح" فقد أشارت إحدى دراسات صندوق النقد الدولي إلى أن الفساد في العالم مرتبط بنوعية البيروقراطية في كل دولة ومستوى أجور القطاع العام وسلطة حكم القانون وتوفر المصادر الطبيعية ودرجة المنافسة الاقتصادية، وأشارت الدراسة إلى أن منتجي الأسلحة في العالم يلجؤون إلى تقديم عمولات (غير قانونية) لأجل كسب عقود غي كثير من البلدان وحتى في بلدانهم ويقدر خبراء الصندوق أن أكثر من 15% من عوائد صفقات التسلح تذهب لتغطية هذه العمولات، وأن لهذه العمولات الأثر السلبي على الدول المستوردة لزيادة النفقات.[1]

كما استخدمت تلك العمولات التي تعتبر رشوة في الكثير من عمليات تحويل ممتلكات الدولة إلى مالكي الخواص (خوصصة المشروعات العامة) فأصبحت هذه العملية تعج بفرص الفساد والكسب الشخصي، فبيع شركات شبه حكومية أو عامة أصبح شبيه بعملية تقديم عروض في مشروع عام كبير للهياكل الأساسية وبالتالي فإن حوافز الإخلال بأمانة الوظيفة أصبح متشابه، وقد يقضي الفساد على مردودية الخوصصة إذا دفعت الشركة الرشوة للحفاظ على السلطة الاحتكارية للمشروع بعد انتقالها إلى يد خواص، والنتيجة هنا لا تغدو إلا أن تكون مجرد نقل للأرباح من الدولة إلى المالكين الجدد.[2]

ومن صور الفساد الاقتصادي أيضا نشاطات الاتجار بالمخدرات كواحدة من نشاطات الجريمة المنظمة التي أصبحت تشكل قوة اقتصادية هائلة يستطيع أطرافها بسطوتهم المالية إفساد حكومات بأكملها نتيجة لما يملكونه من أموال ضخمة، ويستخدمون أحيانا العمولة والرشوة والإفساد وسيلة لتمرير أعمالهم غير شرعية.

كما يتمثل الفساد الاقتصادي فيما يسمى بغسيل الأموال وذلك عن طريق تحويل المال القذر الوارد من المخدرات والدعارة وتجارة الرقيق، وبيع الأسلحة من دون ترخيص وغيرها ليصبح مال مشروع بعد استخدامه في مشاريع كالسياحة والفندقة والمصارف وغيرها، وبعد القيام بتهريبه إلى دول أخرى في بعض الأحيان ما يجعل الكثير من الشعوب تعاني من ويلات الفقر والحرمان.

أما الصورة الثالثة للفساد الاقتصادي فتتمثل في انتهاك حق الإنسان في العيش وحرمانه من أبسط حقوقه من أجل المصلحة الشخصية ومثال على ذلك توجيه المساعدات الدولية لغير وجهتها كأن يخصص تلك المعونات لتوفير الأغذية للطبقة الفقيرة في حين توجه من طرف الحكومة نحو هدف آخر كالبناءات وغيرها كما يمثل الفساد الاقتصادي تركز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية تعمل على المستوى الكلي أو القطاعي، وامتلاكها هامشا تقديريًا واسعاً في القرارات التي تتخذها، مع ضعف الرقابة والمساءلة عليها، كأن تقوم أطراف مستوردة

[1] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ،مرجع سابق، ص :78

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والحكم الرشيد، ورقة مناقشة رقم 8 ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب سياسات الإنمائية، نيويورك، 1997 ، ص 31 على الموقع: http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption97a.pdf

باستيراد مواد مضرة بالصحة (تحمل إشعاعات) وهناك الكثير من الأمثلة من الفساد الاقتصادي المنتشر عبر العالم.

3- **الفساد السياسي**: يتعلق الفساد السياسي بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة والمساءلة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات السياسية وتداول السلطة، وحريات المشاركة والتعبير والتنظيم والرقابة التي تتمتع بها وتمارسها هذه الجماهير، ويترتب على اختلال منظومة السلطة والمساءلة السياسية إمكانية تحقيق النخب السياسية المتمسكة بسلطات الحكم على منافع شخصية بعيدًا عن أي نوع من المساءلة.[1]

كما أن عدم الاستقرار السياسي وسلب حريات المواطنين وعدم إشراكهم في اتخاذ القرارات، فضلاً عن إتباع سياسات تنموية لم يقدر لها النجاح، أدى إلى تمركز السلطات في أيدي فئات محددة، وهذا ما ساعد على تدهور الأوضاع وزاد من جرائم استغلال النفوذ ومخالفة القوانين والأعراف والتعاليم .[2]

وهناك عدة صور للفساد السياسي منها ما يسمى بفساد القمة والذي يرتبط بقمة الهرم السياسي ويعني انتفاع من يتولى القمة بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة بخروجه عن حكم القانون، وتعتبر هذه الصورة خطيرة جدًا لما تشكله القمة من لبنة أساسية ترتكز عليها أطراف أخرى في الهرم السياسي للدولة للحصول على العوائد الشخصية بطرق غير شرعية، ويكون لهذا النوع من الفساد تداعيات سياسية خطيرة على النظام السياسي كله، لا يؤثر على الطريقة التي يتم بها اتخاذ القرارات فحسب، بل يؤدي إلى سوء تخصيص موارد البلاد، وهو يستهدف المؤسسات السياسية والنظام الداخلي للدولة، وبالتالي يؤثر سلبا على مؤسسات الحكم والإدارة، وفي النهاية يؤدي إلى تحلل "المؤسسية "في الدولة، لأنه يؤدي إلى خرق للقانون وانتهاك للقيم والمثل العليا في المجتمع وبالتالي تصبح القوانين والتشريعات منتهكة من قبل الحكام أنفسهم، إما بتهميشها أو تجاوزها أو تحريفها أو تجاهلها بالكامل.[3]

أما النوع الآخر من الفساد السياسي فهو يتعلق بالهيئات التشريعية، حيث تشهد كثير من دول العالم فضائح لجوء أعضاء هذه الهيئات إلى استغلال النفوذ و الحصانة لمباشرة أنشطة غير مشروعة تحقق له ثروات طائلة، أو استفادات معينة لهم ولمقربيهم، قد تكون هذه الأنشطة إما أعمال تقاضي رشاوى أو عمولات من مستفيدين لتسهيل إصدار قرارات تشريعية لخدمة مصالحهم، أو للحيلولة دون إصدار قرارات معينة تقيد أعمالهم، ويعتبر هذا النوع من الفساد خطير لكون أن وصول الفساد إلى البرلمان الذي يعتبر المراقب على ممارسة السلطات التنفيذية يعني أنه من السهل أن يوجد الفساد على مستوى الوزارة وعلى مستوى الأحزاب.

---

[1] عامر خياط، مفهوم الفساد، بحث مقدم ضمن الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، تحت عنوان المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، لبنان،2006 ، ص: 47 .

[2] صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المملكة العربية السعودية، 1994، ص:47.

[3] فريق الشفافية الليبية، الفساد السياسي في الجماهيرية أبو الفساد المالي والإداري، افريل، 2009،ص:03 ، من موقع الانترنيت : http://www.transparency-libyaonline.com اطلع عليه يوم 2009/12/11 .

وهناك أيضا فساد الهيئات التنفيذية أو ما يطلق عليه الفساد الحكومي في الأنظمة السياسية، فالأمثلة كثيرة على حالات تفشي الفساد في هذه الهيئات نتيجة تقاضي بعض الوزراء وكبار المسؤولين الإداريين الرشاوى والعمولات واختلاسهم أموال عامة باستغلالهم لمناصبهم كأن يقوموا بالاستيلاء على أراضي الدولة أو تهريب السلع والاتجار بالعمولات أو عن طريق تعيين الأفراد بمقابل مالي أو عن طريق احتكار السلع والخدمات المقدمة بعموم الأفراد وبيعها بسعر أعلى.[1]

كما يندرج ضمن الفساد السياسي، فساد العملية الانتخابية وهي تتشكل من تفاعل السياسة الانتخابية والمال بحيث ينجم عنها مجموعة من المخاطر أهمها تشكل ساحة تنافس غير عادلة بحيث أن استخدام مبالغ مالية ضخمة في اللعبة السياسية يمكن أن يمنح بعض المرشحين الأولوية ويلغي المنافسة، كما أن الفرص غير المتكافئة للوصول إلى السلطة هي خطر يطال المواطنين الذين لا يملكون المال ويحرمهم من الترشح أو الوصول للسلطة بالإضافة إلى أن السياسيون المدعومون ماليا يكونون تحت سيطرة أو في خدمة الأشخاص الذين قدموا ذلك الدعم مما يعمل على إفساد النظام وإضعاف حكم القانون.[2]

كما يتشكل الفساد السياسي من خلال شراء الأصوات وتزوير الانتخابات وفساد الأحزاب السياسية. فعادة ما تستخدم ملايين الدولارات المخصصة لحملات الانتخاب لشراء أصوات الناخبين، وفي أحيان كثيرة تقوم الشركات الكبرى والهيئات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية للأحزاب المتنافسة، بغرض الحصول على مقابل المساندة في حالة وصول الحزب أو المرشح المدعم إلى السلطة.

وإلى جانب الفساد الإداري والاقتصادي والسياسي هناك أنماط أخرى من الفساد، مثل الفساد الاجتماعي والذي يتمثل في الفضائح الأخلاقية لكبار مسئولي الدول وفي بروز شبكات تجار الرقيق الأبيض واستغلال الأطفال في الأعمال اللاأخلاقية وتجارة الأطفال وغيرها من صور الفساد الاجتماعي الذي انتشرت في عالم اليوم ، والفساد البيئي الذي هو صورة خطيرة من صور الفساد، والذي تنبه إليه المجتمع الدولي مؤخرًا وربطه بالتنمية المستدامة والحفاظ على البيئة، فمع التقدم العلمي الحاصل في المجتمع منذ عدة قرون والذي أنتج الثورة الصناعية والثورة التكنولوجيا وثورة المعلومات التي بلغت ذروتها الآن، بدأ يظهر جليًا هذا النوع من الفساد وله صور عديدة كتلوث المياه والهواء والتربة بالغازات الصناعية، والإشعاعات النووية من جراء ابتكار أسلحة ذرية ونووية تؤثر على صحة الإنسان والحيوان والنبات.[3]

[1] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سابق، ص ص: 98 -99 .
[2] الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، مراقبة الإنفاق الانتخابي خطوة إلى الإصلاح، بيروت، 2008، ص: 7 من موقع الانترنيت : www.transparency-lebanon.org/publications/cfmmanualar.pdf تاريخ الاطلاع 2010/03/03.
[3] جعفر عبد السلام علي، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الدولي العربي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، مرجع سابق، ص: 75.

المطلب الثاني: أنواع الفساد.

الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية، يكاد لا يخلو منها أي مجتمع وإن اختلفت خطورتها من مجتمع لآخر، وللفساد عدة أنواع وتصنيفات تختلف باختلاف المعايير التي على أساسها يتم التصنيف، سوف نقتصر على بعضها نظرا لتعددها.

أولاً : وفق انتماء الأفراد المنخرطين في الفساد.

هنا يمكن التمييز بين نوعين، فساد القطاع العام والقطاع الخاص.

1- **فساد القطاع العام:** ويعتبر هذا النوع من الفساد اشد عائق للتنمية على مستوى العالم، وهو استغلال النشاط العام خاصة في تطبيق أدوات السياسات المالية والمصرفية، مثل التعريفات الجمركية والائتمان المصرفي والإعفاءات الضريبية لأغراض خاصة، حيث يتواطأ الموظفون العموميون معًا لتحويل الفوائد والرسوم لأنفسهم بدلاً من تحويلها لخزينة الدولة مثلا، بطرق مختلفة كالاختلاس والسرقة والرشوة...وغيرها.[1]

2- **فساد القطاع الخاص:** يتمثل فساد القطاع الخاص في استغلال نفوذه بفضل ما يملكه من مال للتأثير على السياسات الحكومية، ويظهر أيضا في شكل هدايا ورشاوي من قبل القطاع الخاص مقابل إعفاءات وإعانات تقدم من طرف القطاع العام.[2] وهو ما يترتب عليه تغير السياسات الحكومية وانحرافها نحو طبقة معينة من الأفراد وهي المؤسسات الخاصة ورجال الأعمال والأثرياء على حساب طبقة البسطاء أو الفقراء، وينتشر هذا النوع من الفساد عندما تتميز الأسواق بهياكل قانونية غامضة، وتكون سيادة القانون فيها معطلة وحيثما تسمح القوانين بممارسة السلطة عن طريق الاحتكار، والتي لا تخضع للرقابة والسيطرة.[3]

ثانيًا: من حيث حجم الفساد.

ويمكن التمييز بين نوعين من الفساد حسب هذه الزاوية وهما الفساد الكبير والصغير.

1- **الفساد الكبير:** يرتبط هذا النوع من الفساد بالصفقات الكبرى في المقاولات وتجارة السلاح، والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعددة الجنسيات، ويطال غالبًا هذا النوع من الفساد كبار المسئولين في الدولة وصناع القرار[4]، وهناك عدة أمثلة على الفساد الكبير كالاستيلاء على المال العام، من خلال سحب القروض الضخمة من البنوك، وتسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص ومسئولين في السلطة على قروض بفوائد منخفضة وبدون أي ضمانات، والتزوير في المحررات الرسمية بفضل النفوذ للاستيلاء على الممتلكات العامة وغيرها، ويتسم هذا النوع من الفساد بكونه منظمًا، وعادة ما ينتشر في الدول الضعيفة، والتي تعاني من

[1] طواهر محمد التوهامي، منصوران سهيلة، مرجع سابق، ص: 05.
[2] عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي تجربة الاردن، ورقة مقدمة ضمن ندوة مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر،2009،ص:340.
[3] لحسن بونعامة عبد الله، الفساد وأثره في القطاع الخاص، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الدولي العربي لمكافحة الفساد، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص: 601.
[4] سوزان روز اكرمان، الفساد والاقتصاد العامي ، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر الفساد وتحسين مبادرات النزاهة في الدول النامية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 24 و 25 أكتوبر 1997، باريس، ص: 26.

غياب القواعد والتنظيمات التي تحكم عملها، ومن غياب قضاء مستقل ومساءلة ومحاسبة ويرتبط الفساد الكبير بالفساد الدولي، حيث تقوم الفئات الممارسة لهذا النوع من الفساد بتحويل جزء كبير من المعونات والمساعدات والقروض التي تقدمها بعض الهيئات الدولية بهدف تمويل التنمية إلى حسابات مصرفية خارجية، ما يعمل على تضخيم حسابات كبار المسئولين بينما يعاني الآخرون من الفقر والتخلف والآفات الأخرى.

وقد أطلق دانيال كوفمان وهو خبير في البنك الدولي على هذا الشكل من الفساد بالاستحواذ على الدولة حيث ربطه بمن يدعون أعضاء القلة الحاكمة الذين يتلاعبون بتشكيل السياسة وحتى بصياغة القواعد الأساسية البازغة للعبة من اجل تحقيق منافع جوهرية خاصة. واعتبر هذا النوع من الفساد من أكثر المشاكل خبثا واستعصاء في الاقتصاد السياسي للإصلاح.[1]

2- **الفساد الصغير**: ويشير إلى كافة أشكال الفساد الصغيرة التي تعبر عن سلوك شخصي أكثر مما تعبر عن نظام عام بالمنظمة[2]، ويقوم به عادة صغار الموظفين عبر الاختلاسات الصغيرة وتلقي الرشاوي وغيرها، ويتسم بكونه غير منظم في اغلب الأحيان، وقد يكون الهدف منه تيسير الإجراءات المعقدة، توفير الخدمات الروتينية ولكن قد يكون سببا في تعقيد الإجراءات. ولا يمكن القول بأن الفساد الصغير أقل أثرًا من الفساد الكبير، إذ قد يكون له أثرًا بالغًا في تركيبة المجتمع وعلى الطبقات الفقيرة، فضلاً عن صعوبة السيطرة عليه عندما ينتشر في مجتمع ما خاصة وان آليات الفساد كالرشوة تتم بطرق سرية لا يمكن كشفها في اغلب الأحيان.

ثالثًا: من حيث نطاق الفساد.

بالنظر إلى الفساد من زاوية نطاق ممارسته، وما إذا كان يتم داخل حدود البلد أو يتجاوزها فانه يتم تقسيمه إلى قسمين:

1- **الفساد المحلي**: وهو الفساد الذي يتم داخل حدود البلد، ويقتصر على أطراف محليين ويتم عادة عند التقاء القطاع الخاص بالقطاع العام في معاملة ما، وقد يكون الطرفان من القطاع العام، فالحكومة عادة ما تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، وتطرح عددا من المشروعات للتنفيذ عبر مناقصات يتقدم لها القطاع الخاص المحلي، وقد يتم رشوة بعض المسئولين الحكوميين للحصول على هذه المناقصات، مما يخل بقواعد المنافسة بين وحدات القطاع الخاص، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف هذه المشروعات، ومن ثم زيادة الأسعار ، بسبب إضافة قيمة الرشاوي المدفوعة إلى تكاليف المشروع ما يحمل الدولة نفقات إضافية.

2- **الفساد الدولي**: وهو الفساد الذي يتجاوز حدود الدولة، وذلك عند تعامل الدولة مع أطراف خارجية حيث تقوم الحكومات في الدول النامية بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات من الخارج، وقد يتم دفع الرشاوي والعمولات للتعاقد مع شركات معينة دون أخرى، مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول

[1] دانيال كوفمان، جويل هيلمان، مواجهة تحدي الاستحواذ على الدولة في الاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقال، والتنمية، سبتمر 2001، ص: 31.
[2] برنامج المجتمع المدني العراقي، الدليل الإرشادي حول أدوات تشخيص الفساد الإداري، العراق، جوان 2006، ص:04. على الموقع:
www.adfusa.org/files/881_file_AC_Diagnostic_Tools_ARABIC.pdf le 02/03/2011.

على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية، ويتم ذلك بصفة خاصة في الصفقات الكبرى المتعلقة بالنشاط ألاستخراجي ومشروعات البنية الأساسية وصفقات السلاح ....وغيرها.

رابعًا: من حيث طبيعة العلاقة بين طرفي الفساد.

يمكن تقسيم الفساد من حيث العلاقة بين أطرافه إلى فساد قسري (جبري) وفساد تآمري .

1- **الفساد ألقسري**: في هذه الحالة يجبر المستهلك أو طالب الخدمة على دفع الرشوة وإلا تأخر حصوله على الخدمة وتعطلت مصالحه، وربما لا يستطيع الحصول عليها، وفي هذه الحالة تكون العلاقة بين الموظفين الذين يحصلون على الرشوة وطالب الخدمة علاقة متناقضة.

2- **الفساد التآمري**: قد يكون هناك تعاون بين طرفي الفساد، كما في حالة دفع مبلغ لموظفي الجمارك للسماح بدخول السلع الخاضعة للضريبة الجمركية بدون تقاضي هذه الضريبة أو تخفيضها عما هو مقرر ويعتمد العائد من ذلك على القوة التفاوضية لطرفي العلاقة مع خسارة الحكومة والاقتصاد عمومًا إيراد الضرائب، ومن ثمة نقص تغطية النفقات العامة، ويعرف هذا الفساد بالفساد التآمري أو ألاتفاقي حيث يتفق أطراف الفساد على تجنب الدفع للحكومة ودفع مبلغ اقل للموظف الحكومي.

وفي الأخير يمكن القول أن هناك عدة تصنيفات للفساد، فالي جانب التصنيفات السابق ذكرها يمكن أن يصنف الفساد حسب الفئة الممارسة له إلى فساد القمة والفساد المؤسسي (المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية) وقد تم الإشارة له في المبحث السابق من خلال أنماط الفساد، كما قد يصنف إلى فساد عارض (استثنائي) وفساد منتظم (ممتد) ، ولا يمكن الفصل بين هذه الأنواع المختلفة من الفساد، فهناك تداخل وتشابك وتعقيد فيما بينها تشكل بذلك نسيج عنكبوتي متداخل الخيوط.

المطلب الثالث: أسباب ودوافع الفساد.

هناك عدة أسباب مرتبطة بالتنظيم الداخلي للدولة جعلت من ظاهرة الفساد تزداد استفحالا إلى جانب بعض المتغيرات الاقتصادية التي تحدث خاصة في عصر العولمة ويمكن تقسيم هذه الأسباب إلى اقتصادية واجتماعية وسياسية.

أولا: الأسباب الاقتصادية والإدارية.

ويمكن حصرها في النقاط التالية:

1- **الثغرات القانونية وغموض القوانين واللوائح:** قد يحدث وأن يكون هناك غموض أو عدم وضوح النصوص في قانون ما، كما قد يكون هناك اختلاف في النصوص القانونية من دولة إلى أخرى، وهو ما قد يشكل فرصة سانحة لانتشار آليات الفساد في بعض الأحيان، ومثال على ذلك فيما يخص قوانين وتشريعات محاربة غسيل الأموال على المستوى العالمي، فمعظم دول العالم أصدرت قوانين تحارب هذه الظاهرة وتستأصل شأنتها نظرًا لما يخلفه من أثار سلبية على اقتصاديات الدول، لكن بمقابل هذا فانه هناك بعض الدول (حكومة جزر السيشل) شرعت قانون في السنوات الأخيرة يدعى " قانون التنمية الاقتصادية" ويقدم هذا القانون في أحد بنوده للأجانب المستثمرين لأكثر من 10 ملايين دولار حصانة من الملاحقة القضائية المترتبة على جميع المخالفات الجنائية، إذ هذا القانون يشكل ثغرة قانونية تسمح للمهربين وتجار المخدرات وغيرهم من تهريب أموالهم واستثمارها في دولة أخرى، كما قد يكون اختلاف التشريعات في دولة واحدة سببا أيضا لانتشار الفساد[1].

كما أن غموض القوانين وعدم وضوحها يساعد على نمو الفساد وانتشاره، كعدم وضوح قوانين الضرائب والجمارك، مما يخلق اتصالات متكررة ما بين المكلفين ومسؤولي الضرائب للاستفسار عن الالتزامات الضريبة وطريقة دفعها، وهو ما ينتج عنه طلب الرشاوي، ومن جهة أخرى يساعد ذلك على إعطاء المسؤولين حرية التصرف في القوانين الهامة للضرائب خاصة فيما يتعلق بالحوافز والإعفاءات وهو ما يزيد من انتشار الفساد.[2]

ووجود القوانين واللوائح يبقى غير كافي، فقد تظل هذه الأخيرة حبيسة الأدراج أو مجرد قوانين وتعليمات غير مطبقة على ارض الواقع، نظرًا لعدم دقتها في تحديد الأفعال محل التجريم وأيضا لعدم تعديلها مع المتغيرات الاقتصادية التي تحدث مع مر الزمن، أضف إلى ذلك أن تعقيد القوانين في بعض الأحيان وسرعة تواتر تغييرها أحيانًا أخرى، يجعلها متعارضة وصعبة التفسير وهو الأمر الذي يعطي للمسؤولين سلطة أكبر للاعتماد على تفسيرهم الشخصي، ومن ثم يزيد من مخاطر اتخاذهم لقرارات عشوائية منحازة تخدم أغراضهم.[3]

---

1 عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سابق، ص: 139.

2 Salvatore Schiavo-Campo, governance, corruption, and public financial management, Asian Development Bank, Manila, Philippines, 1999, p:06 .

[3]بوريس ملنيكوف، مكافحة الفساد التوجه إلى القطاع الخاص، مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، واشنطن ، 2008، ص: 05. على الموقع : http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Combating%20Corruption%20toolkit%20Arabic.pdf بتاريخ 2010/03/13.

2- **ضعف الدور الرقابي وسرية بعض الصفقات الكبرى:** قد يكون سبب انتشار الفساد في الإدارات العمومية هو ضعف الرقابة على الموظفين الإداريين من طرف مسئوليهم، ما يجعلهم يتصرفون خلافًا للتعليمات والتوجيهات واللوائح القانونية التي تنظم العمل، وبالتالي استغلال نفوذهم في تلك الإدارات لطلب الرشوة أو الاختلاس أو غيرها، كما أن ضعف دور الرقابة عندما يرتبط الأمر بالانتخابات وتمويل حملاتها، يساهم في انتشار الفساد السياسي عن طريق شراء الأصوات أو عن طريق استخدام أموال الحملة الانتخابية في غير موضعها، فضعف الرقابة على كبار المسئولين العموميين، وتمتع بعضهم بالحصانة زاد من استغلالهم لنفوذهم وتطاولهم على القانون للوصول إلى منافع شخصية أدت إلى استفحال ظاهرة الفساد.

كما أن الصفقات الحكومية الكبرى والتي تتسم بالسرية نتيجة عدم مناقشتها في المجالس التشريعية، تعتبر فرصة كبيرة للفساد، مثل عقود توريد الأسلحة والأنشطة الإستخراجية.

3- **تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:** على الرغم من أن التطور الحاصل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات له أثار ايجابية كثيرة على التنمية وعلى الحياة البشرية، إلا انه يحمل في طياته ظواهر خطرة من ضمنها الفساد، فمن خلال وسائل الاتصال السريعة والمرئية استطاع مواطنو الدول الفقيرة أن يكتشفوا مستويات المعيشة الكبيرة التي تتمتع بها طبقات معينة من العالم، ما زاد من تطلعهم للوصول إلى تلك المستويات بكل الأشكال حتى الفساد.

كما أن تطور وسائل الاتصال كالانترنيت مثلاً زادت من أشكال التزوير والاحتيال والجريمة المنظمة خاصة مع ظهور التجارة الالكترونية وما طرحته من صعوبة في فرض الرقابة على الصفقات والعقود، وبطاقات الائتمان وغيرها، كما زاد تطور وسائل الاتصال من الفساد السياسي عن طريق خرق مواقع الانتخاب خاصة وان الكثير من الدول أصبحت تجري انتخاباتها عن طريق شبكة الانترنيت ما يعمل في بعض الأحيان من تفشي ظاهرة التزوير.

4- **سياسة الخوصصة وتحرير التجارة وحرية انتقال الأشخاص والأموال:** انتهجت الكثير من الدول المتقدمة والنامية منها سياسة الخوصصة خاصة بعدما وصفها البنك الدولي كآلية لهيكلة وتثبيت الاقتصاديات والسيطرة على التضخم واستئصال الفساد في القطاع الحكومي والتخلص من سلبيات القطاع العام، لكن سياسة الخوصصة التي تبنتها هذه الدول لم تكن عن منأى من الفساد، بل ساهمت في نموه في بعض الأحيان حيث أصبحت سبيل لتبادل المنافع بين الساسة ورجال الأعمال الأثرياء على حساب المصلحة العامة، كما أدت إلى بيع أصول عامة بأثمان بخسة إلى رجال أعمال ومؤسسات أجنبية ومحلية مقابل الحصول على رشاوي وعمولات، وساهمت هذه السياسة في إعطاء القطاع الخاص الحق في تحقيق الأرباح من الممكن أن تتحول إلى عمليات استغلال واحتكار على حساب المواطن المستهلك الذي له الحق في الحصول على الخدمة المذكورة، مما ساعد على زيادة نفوذ بعض الخواص وتأثيرهم في السياسة العامة للدولة، وعمل ذلك على تفاقم ظاهرة الفساد.

كما ساهم إلغاء القيود التي تحد من حرية انتقال الأموال والأشخاص والسلع عبر الحدود بعد انضمام اغلب دول العالم إلى المنظمة العالمية للتجارة في انتشار ظاهرة الرشاوي ضمن التجارة الدولية للظفر بالصفقات الدولية وللحصول على براءات الاختراع وحقوق التأليف والعلامات التجارية، وقد أثر هذا سلبا خاصة على دول العالم النامي باعتبارها دولاً مستوردة، كما أدت حرية انتقال الأموال والأشخاص إلى زيادة انتشار تهريب الأموال والسلع والمخدرات ما ساعد هو أيضا على انتشار موجة الفساد عن طريق ما يسمى بتبييض الأموال.

5- **القيود الحكومية على النشاط الاقتصادي وزيادة مستويات الاحتكار**: فوجود بعض القيود والتنظيمات على استغلال الموارد الاقتصادية في المجتمع وتمتع المسؤولين الحكوميين بقوة احتكارية في منح الرخص والتصاريح وحقوق الإنتاج أو التسويق أو غيرها، يمكن أن يدفع بهؤلاء المسئولين إلى الفساد، كما قد يقوم القطاع الخاص من ناحية أخرى برشوتهم طلبًا لفك تلك القيود، أو استمرارها لضمان بقاء مراكزهم الاحتكارية وتجنب المنافسة الدولية، أو بهدف الحصول على الإعانات الحكومية المخصصة للصناعة مثلا. ويشار في هذا الصدد أن المنافسة على كسب الأرباح واقتناص الفرص المتاحة المحدودة يدفع بالمتعاملين مع الأجهزة الإدارية إلى عرض الرشاوى وغيرها من مظاهر الفساد لاقتناص الفرصة المتاحة كالفوز بعطاء حكومي، أو الحصول على صفقة معينة، أو غير ذلك من مكاسب، أي أن الفساد يحدث متى وجد التربح.[1]

وقد أكدت دراسة أجرتها منظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي أن الفساد يزداد حجمًا وانتشارًا كلما ازدادت هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية، وكلما ارتفعت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وثمة ارتباط موجب وواضح بين درجة الفساد والقيود على التجارة والأسعار وحرية النقد.[2]

كما أن الفساد يزدهر في البيئة التي تحكمها ضوابط وتوازنات ضعيفة، والتي تعيق المنافسة وتشجع الاحتكارات المفرطة، وتبين الأدلة التجريبية انه هناك بالفعل مثل هذه النماذج الضعيفة للضوابط والتوازنات في الأسواق التي يهيمن عليها عدد قليل من البائعين، ما يجعل الآليات التنظيمية التي تحكمها لا تتسم بالشفافية وتؤدي بسهولة إلى الفساد. عن طريق سهولة رشوة هؤلاء المحتكرين للمسؤلين الحكوميين لهيمنة سلعة رديئة وبأسعار عالية[3].

6- **سياسة الأجور**: يزداد الفساد في الدولة عندما تكون أجور العاملين بالدولة اقل من الأجور المقابلة في القطاع الخاص، فيلجأ العاملين بالمؤسسات العمومية إلى رفع مستوى معيشتهم بطرق غير شرعية، كما أن جمود سياسات الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع يجعلها عاجزة على توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش المقبول لشرائح الموظفين الحكوميين، مما يدفعهم إلى سد حاجياتهم بوسائل

[1] Paolo Mauro, corruption: causes, consequences, and agenda for further research, finance and development, vol 35, No ,1998, p:11.

[2] فيصل العلي المطوع، ظاهرة الفساد الاقتصادي ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع إشارة للتجربة الكويتية، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر الكويت للشفافية، مرجع سابق، ص: 134.

[3] Asian Development Bank, good governance and anti corruption: the road forward for Indonesia, the Eighth Meeting of the Consultative Group on Indonesia, 27–28 July 1999, Paris, France, p:3 http://www.adb.org/Documents/Papers/Governance_Anticorruption/4agov-an.pdf le 22/04/2010.

وطرق غير شرعية كقبول الرشاوي والهدايا وتزوير الوثائق وتمرير المعاملات، والتساهل في تحصيل الضرائب وغيرها من التصرفات المنافية للقانون.[1]

ثانيًا: الأسباب الاجتماعية والثقافية.

أصبحت العلاقات الاجتماعية لاسيما في ظل غياب الوعي الأخلاقي والديني، تساعد على تفشي الفساد حيث يحرص المسئولين على تفضيل الأقارب ومن تربطهم بهم روابط اجتماعية، ويتم ذلك من باب المجاملة أو بهدف كسب مؤيدين وأعوان ضد المنافسين، كما أن ضعف فكرة المصلحة العامة والمال العام وما يرتبط بهما من أهداف رسمية تصب في مصلحة الجمهور شجع على استفحال ظاهرة الفساد.[2]

كما أن نمط العلاقات والأعراف بين أفراد المجتمع، كزيادة الروابط القبلية والعشائرية والطائفية بين أفراد المجتمع الواحد، يعد سبيلاً لشيوع المجاملة والمحسوبية من قبل كبار المسئولين تجاه الطوائف المنتمية إليها مما يفتح الباب لمزيد من الفساد.[3]

ثالثًا: الأسباب السياسية للفساد.

تعد من أخطر أسباب الفساد ويرجع ذلك إلى ما تملكه النخب السياسية وخاصة في الدول النامية من قوة وحصانة في ممارسة الانحرافات والمخالفات وحماية المفسدين وتوفير غطاء قانوني لبعض الممارسات المنحرفة ففساد السلطة السياسية يفتح الباب على مصرعيه لمن هم دونها في ممارسة كافة أنواع الفساد دون حسيب أو رقيب كذلك يمكن العناصر الفاسدة من الهيمنة على الثروات والممتلكات العامة واستغلالها لأغراضهم الشخصية، في بيئة يسود فيها أنظمة وقوانين وإجراءات تحمي هذه الفئة والعاملين معها في ظل غياب الرقابة والمساءلة، وهذا بدوره يفتح المجال لاختراق القوانين وتجاوز الحدود المسموح بها دون التعرض للملاحقة القانونية، أو اتخاذ إجراءات صارمة بحق المخالفين منهم.[4]

بالإضافة إلى ضعف الإرادة السياسية لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم تنفيذ وعود وبرامج الإصلاح الموضوعة وعدم اتخاذ أي إجراءات وقائية أو عقابية بحق عناصر الفساد[5]، كما تنشأ الأسباب السياسية أيضا من سوء اتجاهات الدولة وتخطيطها الخاطئ لقدرات المجتمع ومن مظاهرها ما يلي:[6]

- الدخول في الصراعات الإقليمية والدولية.
- كثرة تعاقب الحكومات.

---

[1] عامر كبيسي، الفساد والعولمة – تزامن لا توأمة- ، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2005، ص:25 .
[2] السيد علي شتا، مرجع سابق، ص:52.
[3] احمد صلاح عطية ، مرجع سابق، ص: 211.
[4] لؤي أديب سليمان العيسى، الفساد الإداري والبطالة، دار الكندي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، عمان ، 2009، ص: 50.
[5] منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2005، ص:35.
[6] فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدماتية، معالجات نظرية وتطبيقية بطريقة الأنظمة التكاملية، دار آيلة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، عمان، 2010، ص: 50.

- توجهات السياسة الاقتصادية والتعليمية الخاطئة.
- خطر نظام الامتيازات على فئات معينة دون سواها.

وفي تقرير صادر عن هيئة الأمم المتحدة في فيفري 2004 بعنوان "مكافحة الفساد" تم حصر أسباب تفشي ظاهرة الفساد في غياب الديمقراطية بما يصاحب ذلك من شيوع الاحتكار ونقص المساءلة والشفافية بالإضافة إلى سيادة القهر والظلم وانتهاك حقوق الإنسان، وفي تقرير آخر لها، تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوك إنساني سلبي تحركه المصلحة الذاتية، ويحمل التقرير تلك الأسباب في الآتي:[1]

- انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.
- عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة ، كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سببا مشجعا للفساد.
- ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها.
- تزداد الفرص لممارسة الفساد في المراحل الانتقالية والفترات التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية ويساعد في ذلك حداثة أو عدم اكتمال البناء المؤسسي والإطار القانوني التي توفر بيئة مناسبة للفاسدين مستغلين ضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة في هذه المراحل.
- ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض أطرافها في الفساد.
- ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين، مما يشجع بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة.
- غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والخاص وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.
- غياب حرية الإعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات التجارية، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.
- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحياد في عملها.
- غياب التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد وتفرض العقوبات على مرتكبيه.

[1] احمد صلاح عطية ، مرجع سابق، ص: 107-108.

- الأسباب الخارجية للفساد ، وهي تنتج من وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة، أو قيامها بتصريف بضائع فاسدة.

وفي الأخير يمكن القول أن مستوى الفساد ينخفض في النظم التي تقيم فيها الضوابط المؤسسية بين الفروع الثلاثة للحكم (الجهاز التنفيذي، الجهاز التشريعي، الجهاز القضائي) آليات فعالة لمنع وكشف هذا السلوك غير المشروع والمعاقبة عليه، ويوفر فيها النشاط الحكومي بطبعه فرصًا اقل نسبيًا للفساد، ويزدريه فيها المجتمع وتكثر فيها الفرص الاقتصادية وتكون أبواب مسئولي الدولة مفتوحة لأصحاب المصالح، وعلى العكس ترتفع مستوياته حينما تضعف الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد أو لا تستعمل، ويوفر تحكم الحكومة في الموارد الاقتصادية وتنظيمها لها على نطاق واسع فرص وفيرة للامشروعية، ويتفشى الفساد بصورة يصبح أمرًا مقبولاً ومسموحا به. وفي هذه النظم تسيطر نخب سياسية ضيقة على الفرص الاقتصادية وتستغلها، وتسخر الفرص السياسية الثمينة والنادرة نسبيا للحصول على مكاسب شخصية، وتقل ضوابط العمل الرسمي وتندر الوسائل البديلة أمام المصالح والفئات المعرضة للاستغلال.[1]

المطلب الرابع: الآثار السلبية للفساد.

للفساد عواقب وخيمة على التنمية فهو يعمل على استنفاذ الموارد، وعلى اختلال البنى الأساسية التي ترتكز عليها عملية التنمية من خلال تأثيره على الاستثمار والإنفاق العام والمديونية وغيرها، كما يهدم كل عوامل الكفاية ويمكن غير المستحق من اخذ حق من يستحق، وبذلك تضعف كفاية الأداء في القطاعات العامة وحتى الخاصة ويمكن حصر الآثار السلبية للفساد فيما يلي:

أولاً: أثر الفساد على الاستثمار.

يساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة، وذلك بسبب الرشاوي التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار، وإساءة توجيهها، وزيادة تكلفتها، بالإضافة إلى تداخل الوساطات في اختيار المشاريع الإنشائية وانتشار الغش مما يسفر على تدني المنشآت القاعدية العامة. كما يعمل الفساد على إضعاف الاستثمار المحلي والأجنبي عن طريق زيادة فرص السعي للحصول على مزايا اقتصادية دون مراعاة مصلحة المجتمع، ما يخلق جوًا من عدم اليقين ويقلل الحوافز المشجعة للمستثمرين الأجانب والمحليين

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك، 1998، ص: 9، 10. على الموقع:
http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption98a.pdf تاريخ الاطلاع 2011/03/22.

ويعتبره المستثمرون بمثابة ضريبة على أعمالهم، وعنصر مهم في رفع مستوى المخاطرة التي تقترن باستثماراتهم خاصة في الدول النامية أو دول الجنوب.[1]

وفي الحقيقة فإن الفساد يفرض على رجال الأعمال والمستثمرين (ضريبة) إضافية سيئة، لأنها ضريبة عشوائية تحكمية، وذات كلفة عالية جداً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فهناك كلفة البحث عن هؤلاء الذين ستتم رشوتهم، كما أن هناك كلفة المفاوضات إضافة إلى الالتزامات التفاوضية الناجمة عن الرشوة. ويضاف على كل ذلك تكلفة الوقت. فهناك علاقة طردية بين مستوى الرشوة والوقت الذي يمضيه المستثمر مع الموظفين الحكوميين على حساب الكفاءة في إدارة الشركة (العارضة) والمشروع الحكومي[2].

ويعود ذلك في الأساس إلى كون تلك الاستثمارات تعتمد على المساعدات والإمكانات الفنية الخارجية التي في أغلب الأحيان تأتي من دول الشمال المتقدم، وهذا ما يجعل هذه الأخيرة تقدم عمولات ورشاوى إلى الموظفين العموميين وكبار الساسة، حتى أصبحت العمولات تمثل نسبة من مبلغ الصفقة أو العقد، وهذا بطبيعة الحال سوف يؤثر على الاستثمار من خلال حساب تلك العمولة في تكلفة المشروع من طرف المؤسسات التي تفوز بالصفقة، وبالتالي يعمل ذلك على الانتهاء بمشروع أكثر تكلفة أو اكبر من حيث السعة ولكن بلا جدوى ولا فائدة تذكر، أو بمشروع ذي تعقيدات غير مطلوبة أصلا ولا تدخل في صلب موضوع المشروع المذكور، ما يؤدي إلى تدني البنية الأساسية وعدم إدامتها لانتزاع عمولات إضافية من طرف الساسة والمسئولين من مشروعات استثمار جديدة.[3]

ومن جهة أخرى يعمل ارتفاع مستوى الفساد في البلد على رفع مستوى المخاطرة وتكاليف المشاريع[4]، ما يؤدي إلى التقليل من الدافع للاستثمار وهروب تلك الاستثمارات نحو البلدان الأقل فسادًا والأكثر استقراراً. كما يعمل الفساد على إضعاف المنافسة وقلة الكفاءة والابتكار، فحصول بعض الشركات على ميزات مالية واقتصادية لا تستحقها يحد من المنافسة وفق قواعد السوق، ويحرم دخول شركات جديدة تقوم باستثمارات أكثر جودة واقل تكلفة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تحمل المستهلكين لأسعار أعلى للبضائع، وقبولهم بنوعية اقل جودة، علاوة على قلة تنوع المنتجات المعروضة.[5]

ثانيًا : أثر الفساد على الإنفاق.

من الممكن أن يؤدي الفساد إلى زيادة الإنفاق العام، وذلك عن طريق زيادة تكاليف المشاريع والخدمات المقدمة إلى المواطنين حيث أنه إذا ما تحصل المسئولين على رشاوى مقابل منح صفقات ومشاريع لجهة معينة فان

[1] جورج العبد، العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية والفساد، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ص: 224.
[2] منير الحمش، الاقتصاد السياسي " الفساد –الإصلاح- التنمية" ، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2006، ص: 28.
[3] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سابق، ص: 165.
[4] اكرمان، سوزان روز، الديمقراطية وتفشي الفساد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، العدد 149، القاهرة، سبتمبر 1996، ص:100.
[5] REFORM Toolkit, Combating Corruption: A Private Sector approach prepared by Boris Melnikov under the Supervision of Kim Eric Bettcher , March 2008. P, cite web:
http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Anti-CorruptionToolkit0308.pdf le 04/03/2010

هذه الأخيرة سوف تزيد في تكاليف المشروع أو الخدمة، وبالتالي يزيد الإنفاق العام، كما يعمل الفساد على زيادة الإنفاق العام من خلال التوسع أو زيادة المشاريع الكمالية (مشاريع التباهي التي لا فائدة منها).[1]

ذلك أن جزءا من الموارد التي كانت موجهة نحو الإنفاق على المشروعات العامة لإقامة بنى تحتية مثلا تدعم الإنتاج يتم توجيهها من خلال علاقات الفساد إلى الاستهلاك الخاص للمنفذين في الأجهزة الحكومية التي تقوم بتلك المشروعات، الأمر الذي يزيد من تكلفتها ويقلل من جودتها، كما يعمل الفساد على تقليل حجم الأموال الموجهة نحو الإنفاق العام بسبب الاختلاس والسرقة، أو تحويل جزء من إيرادات الموارد الطبيعية كالنفط، أو المساعدات الخارجية إلى حسابات خاصة تكون خارج الميزانية (صناديق التقاعد، صناديق ضبط الموارد) والتي تكون أقل شفافية ورقابة من الميزانية ما يجعلها معرضة أكثر للاستخدامات غير المشروعة، وينتج عن مثل هذه التصرفات في النهاية عدم تحقيق الأهداف الموجه إليها الإنفاق لعدم كفاية الأموال.[2]

كما يرتبط الفساد بمستوى الإنفاق العسكري خاصة في الدول النامية، فهناك علاقة موجبة بين مؤشرات الفساد وارتفاع مستوى الإنفاق العسكري، نظرًا لما يتضمنه هذا الإنفاق من عناصر يصعب على هيئات المراقبة أو المجالس التشريعية للحكم على مصداقيتها، وما يوفره ذلك من فرص كبيرة للرشوة والاختلاس من خلال ادعاء السلطات ضرورة السرية في شراء الأسلحة.[3]

وتجدر الإشارة هنا أن الفساد يؤثر على الإنفاق العام أيضًا من خلال خفض الإيرادات العامة للدولة، حيث يعمل على محاباة دافعي الضرائب الذين يتمكنون بفضل تقديم الرشاوى والعمولات على المسئولين في الإدارة الضريبية من تخفيض قيمة الضرائب المفروضة عليهم أو التهرب الكامل من دفعها، أو الاستفادة من إعفاءات ليست من حقهم، وكل هذا يعمل على تقليل الإيرادات التي بدورها تؤثر على الإنفاق الحكومي.

ثالثًا : أثر الفساد على الفقر وتوزيع الدخل.

يؤثر الفساد على الفقر إلى درجة انه يحرم الفقراء من نصيبهم حتى ولو كان هذا النصيب هزيل، ويزيد من حدته وذلك عن طريق تحويل الموارد المخصصة للتخفيف من حدة الفقر إلى جيوب عديمي النزاهة وأصحاب المصالح الشخصية من مسئولين ورجال أعمال وغيرهم.[4]

كما يحرم الفساد الفقراء من الحصول على وظائف سواء في القطاع العام أو الخاص بسبب انتشار الوساطة والمحسوبية، وله أثر سلبي على توزيع الثروة والدخل من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، مما يمكنهم من الحصول على جانب أكبر من المنافع الاقتصادية التي تقدمها الحكومة، بالإضافة إلى قدرتهم على تنمية ثروتهم بصورة مستمرة ما يوسع الفجوة بينهم وبين بقية أفراد المجتمع. كما يقلل من مقدرة الكسب للفقراء، لأنهم لن يحصلوا بسببه على نصيبهم الحقيقي من الوظائف والفرص، ما يعمل على

[1] كيمبرلي ان اليون، ترجمة محمد جمال إمام، الفساد والاقتصاد العالمي، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مكتبة الأسرة، 2008، ص: 141.
[2] Salvatore Schiavo-Campo, op .cite , p: 8.
[3] جورج العبد، مرجع سابق، ص: 225.
[4] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، مرجع سابق، ص: 12.

زيادة الفرقة الاجتماعية بين أفراد المجتمع وشعور شريحة كبيرة من المجتمع بالظلم وعدم الحصول على حقوقها مما ينعكس على ثقة المواطنين في السياسات الحكومية، وهو ما يؤثر على عدم التزامهم بدفع الضرائب والتهرب منها وكذلك عدم الاهتمام بالحفاظ على المرافق العامة، ومن ثمة زيادة الإنفاق العام.[1]

رابعًا : أثر الفساد على سيادة البلد وسداد ديونه.

قد يعمل الفساد على المساس بسيادة الدولة خاصة إذا كانت تلك الدولة مقترضة فتقيد نفسها بالتزامات تمكن المؤسسات المقرضة من فرض شروط تخرق سيادة الدولة المحتاجة خاصة إذا ما تفشى الفساد في ذلك البلد ووجهت تلك القروض لغير وظيفتها الأساسية، وأخلت تلك الدولة بسداد ديونها، حيث أنه من الملاحظ أن كثير من دول الجنوب تلجأ إلى المؤسسات المالية للاقتراض عند الحاجة، إلا أن حكومات تلك الدول المقترضة توجه تلك القروض تجاه مشاريع أو جهات أخرى لا تمت بصلة إلى التنمية والتطور، حتى أن الإحصائيات تشير إلى توجيه نحو 25% من تلك القروض للتسلح فقط، وهذا الأمر لا يحدث التنمية مطلقًا، فضلاً عن أن نسبة كبيرة من تلك القروض توجه إلى حسابات خاصة لأعضاء النخب السياسية، ولعل نموذج أمريكا اللاتينية وخصوصا المكسيك مثال صارخ على تحويل تلك القروض للحسابات الشخصية لكبار المسؤولين.[2]

خامساً: أثار الفساد على الأداء العام.

في حالة انتشار الفساد في الإدارات والمصالح العمومية فانه يعمل على خلخلة الهيكل والتنظيم الإداري للدولة ما يتسبب في انحراف الإدارة العمومية على المهام المنوطة بها، من جراء تفشي الرشوة والبيروقراطية والممارسات الفاسدة بين الموظفين، وهو ما ينتج عنه تعطل مصالح الأفراد، وعدم وصولهم للخدمات العمومية ذات الكفاءة والجودة العالية، وكذا عدم وجود عدالة في توزيع تلك الخدمات.

سادساً: أثر الفساد على القيم الأخلاقية للمجتمع وحقوق الإنسان.

لا تنحصر الآثار السيئة للفساد على الجانب الاقتصادي فحسب بل تشمل الجانب الاجتماعي والأخلاقي أيضا، وتفسير ذلك أن الفساد في حالة انتشاره بكثرة يكون من الصعب إصلاحه، ولهذا يتحول إلى سلوك عادي ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص، وبدلاً من أن يقاومه الأفراد فإنهم يتغاضون عنه، بل يساهمون فيه في بعض الأحيان، مما يزيد في انتشاره في باقي القطاعات.[3]

وهو الأمر الذي يصبح بعده لدى الفرد تقبل نفسي للتفريط تدريجيا في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني الرقابي، عند ذلك تسود قيم الفساد وتنعدم قيم الأخلاق والواجب المهني وروح المسؤولية، كل هذا يساعد الفساد

[1] فراس جاسم موسى، دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق، ورقة مقدمة ضمن دراسات بحثية وورشات عمل حول بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بيروت، 2009، ص:27.
[2] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سابق، ص: 169.
[3] احمد محمود نهار ابو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر، الطبعة الأولى ، المملكة الاردنية الهاشمية، 2010، ص: 91.

على خلخلة القيم الأخلاقية وعلى انتشار اللامبالاة والسلبية بين افرد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل على انهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

كما يعمل الفساد على تراجع المهنية، وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام، كما يخلق الفساد انقساما ويساهم مساهمة كبيرة في التفاوت الاجتماعي والنزاعات، ويمكن أن تأخذ هذه الانقسامية مستويين: أفقي وعمودي. فعلى الصعيد الأفقي يفرق هذا المستوى الفقير عن الغني والمشارك عن المهمش، وهو يشجع الفقير على النظر للحكومة كمصدر للضرر والاضطهاد لا كقوة ممكنة، ويعزز إحساس الفقراء بالضعف والإقصاء، وعلى الصعيد العمودي يشجع الفساد على الانقسامات والخلافات المجتمعية.[1]

ويؤثر الفساد على حقوق الإنسان، فالحق في مجتمع خال من الفساد حقًا أصيلاً من حقوق الإنسان، لأن الحق في الحياة والكرامة، والمساواة، والحقوق والقيم الإنسانية الأخرى الأساسية تعتمد اعتمادًا كبيرًا على هذا الحق وعندما تفشل حكومة إحدى البلدان في قمع أو احتواء الفساد، فإنها تخفق أيضا في تنفيذ التزاماتها بتعزيز وحماية حقوق الإنسان لمواطنيها.[2]

ويؤدي انتشار الفساد إلى التمييز في الحصول على الخدمات العامة لصالح أولئك الذين بمقدورهم التأثير على السلطات لتحقيق مصالحهم الشخصية، كما ينتهك القضاء المشوب بالفساد الحق الأساسي في المساواة أمام القانون، ويحجب عن الناس الحقوق الإجرائية التي يكفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقيات الدولية الأخرى الخاصة بحقوق الإنسان. ومن ثم فان الفساد يشكل عقبة رئيسية أمام وفاء الدول بواجبها إزاء حماية وتعزيز حق الناس في الحصول، بشكل كامل، وعادل، على حقوق الإنسان، كالخدمات الاجتماعية وخدمات النظام القضائي وغيرها.

كما تحجب الأنظمة الفاسدة الحق الأساسي في المشاركة الديمقراطية من خلال اعتراضها أو التضييق على ممارسة مواطنيها لحقوقهم المدنية والسياسية، فعلى سبيل المثال تمثل الرقابة الذاتية التي تفرضها الصحافة على نفسها، من جراء الممارسات الفاسدة اعتداء على الحق في حرية التعبير، وبالمثل يستطيع الفساد في العملية الانتخابية، والذي من صوره بيع الأصوات، أن يحرم الناخبين من الحق في التصويت.

وإلى جانب هذه الآثار المختلفة، فان الفساد يهدد أيضا الاستدامة البيئية، من خلال إضعافه للقوانين البيئية وعدم فعاليتها بسبب الرشوة، والممارسات الفاسدة، فعدم الامتثال للشروط التنظيمية في مجال الصحة العامة وسلامة البيئة وغيرها يكون له عواقب كارثية بالنسبة لمعيشة الناس والبيئة والتنوع البيولوجي للبلد، الأمر الذي

[1] بول سالم، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لبنان، ص:59. على الموقع: http://www.arpacnetwork.org/pictures/dalil.pdf تاريخ الاطلاع 2010/05/02.

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية " مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر تحقيق أهداف الإنمائية للألفية وتعزيز التنمية المستدامة"، نيويورك، 2008، ص: 16.

يؤدي إلى فقدان سبل المعيشة، وانتشار الأمراض والتهجير الاجتماعي للملايين من السكان بسبب إقامة المشاريع الملوثة للبيئة في المناطق الأهلة بالسكان، وكذا استغلال الموارد الطبيعية بشكل غير عقلاني.

المطلب الخامس: استراتيجيات الوقاية والحد من الفساد.

أصبح يساور الحكومات والمؤسسات المحلية والدولية، والمجتمع المدني والمجتمع الدولي قلقاً متزايداً إزاء ما ينجم عن الفساد من آثار مدمرة تنعكس على النمو والتنمية، بل وعلى الناس ونوعية عيشهم، وبالتالي بدأت تتضاعف جهود هذه الأطراف لمكافحة الفساد أينما لاح.

لقد ازدادت الدعوة في الآونة الأخيرة إلى المزيد من العمل لأجل مكافحة الفساد، بعدما أصبح ظاهرة عالمية لها ما لها من أثار سلبية على اقتصاديات الدول المنتشر فيها، وتجلى هذا الاهتمام بإنشاء جمعيات ومنظمات وطنية ودولية تعنى بالشفافية ومكافحة الفساد، كما تجلى من خلال إصدار الدول لقوانين ولوائح جديدة تعاقب المفسدين وتتابعهم قضائيًا، كما ظهرت هناك مشاريع دولية تدعو للإصلاح السياسي والاقتصادي لأجل الحد من الفساد.

أولاً: الحكم الراشد والحد من الفساد.

يعد إرساء مبادئ الحكم الراشد خاصة الشفافية والمساءلة وحكم القانون من بين أهم استراتيجيات مكافحة الفساد، باعتبار أن الفساد هو في الأساس مشكلة حكم، وفشل المؤسسات، وعلامة على عدم القدرة على إدارة المجتمع عن طريق نظم متوازنة من الضوابط والتوازنات الاجتماعية والقضائية والسياسية والاقتصادية، ويزداد الفساد انتشارا عندما تثبت الأنظمة الرسمية وغير الرسمية عدم فعاليتها، ويصبح تنفيذ وإنفاذ القوانين والسياسات التي تكفل النزاهة أكثر صعوبة[1]، فالالتزام إذًا بالحكم الراشد ومبادئه هو بمثابة وقاية من الفساد، لذا ينبغي في البداية الاختيار الأمثل للمسؤولين مهما اختلفت وظائفهم ودرجاتهم، وتحديد مهام مؤسسات الدولة المعنية بوضع السياسات والنظم المطلوبة لإدارة اقتصاد البلد وضمان سلامته، بشرط أن تتم صياغة هذه السياسات وتنفيذها وفقا لمبادئ ومعايير تكفل حدا أدنى من الكفاءة والانفتاح على أراء واهتمامات الأطراف المعنية، فضلا على ضرورة انسجامها مع القانون وقواعد التنظيم والإدارة الرشيدة، وعموما فان إرساء مبادئ الحكم الراشد يعد بمثابة آليات للوقاية من الفساد ومكافحته.

1- **الشفافية والحد من الفساد:** أصبح تطبيق مبدأ الشفافية وسيلة ناجحة للمساهمة في الكشف والقضاء على الفساد، بمختلف أنواعه، فمن خلال الشفافية يمكن طرح القضايا العامة سواء كانت تهم عينة من المجتمع أو المجتمع كله على الرأي العام، ويتم مناقشتها بحرية وتبادل الرأي حولها وتداول المعلومات بشأنها، الأمر الذي

[1] PNUD, Lutte contre la corruption, Note de pratique du PNUD, 2004, p:3, cite web: http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/undp-ati04f.pdf le 29/03/2010

يؤدي إلى إدراك ما يحدث على جميع الأرصدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما تمكن الشفافية من الكشف عن الحقائق واطلاع المواطنين المهتمين على تفاصيل تلك الحقائق، وتسمح باطلاع المواطن على سياسات الحكومة خاصة ما تعلق بميزانية الدولة (نفقاتها وإيراداتها وتوزيعهما) من خلال وسائل الإعلام المختلفة والتي تلعب دورا هامًا في الكشف عن الفساد الحكومي وجرائم نهب المال العام[1]، فكلما أتيحت المعلومة بشكل واسع كلما زاد ذلك من فرص الرقابة على منفذي السياسات الحكومية وعلى الكشف عن أي خلل ممكن أن يحدث فيها ما يكبح انتشار الفساد.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن حرية التعبير والإعلام وتطورها ساهم بشكل كبير في زيادة نطاق الشفافية، فقد استطاع الإعلام بمختلف أشكاله أن يجند الأكاديميون والمختصون ورجال الدين لمكافحة الفساد عن طريق إقامة ندوات إعلامية أو كتابة مقالات في صحف ومجلات تبرز الآثار السلبية للفساد والعقاب المسلط على ممارسيه ما ساهم في الحد منه.

ولأجل تعزيز الشفافية لتساهم بشكل فعَال في الحد من الفساد ينبغي على الحكومة والمؤسسات أن توفر قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسئولين، وأن تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور تتيح لهم الاطلاع المباشر على العمليات والمؤسسات والمعلومات المرتبطة بمصالحهم.

2- **المساءلة والفساد:** فالمساءلة آلية مهمة من آليات مكافحة الفساد سواء كانت على المستوى الكلي (الحكومة) أو على المستوى الجزئي (المؤسسات)، فمن خلالها يمكن محاسبة المسئولين على أعمالهم وفحص وتدقيق قراراتهم وكشف حساباتهم، وإتاحة الفرصة أمامهم لإيضاح أية نقاط غامضة أو تهم موجهة إليهم سواء كانوا منتخبين أو معينين، وينطبق الأمر ذاته على المؤسسات العامة والخاصة، فالمسئولون بها مطالبون بالإجابة على أية تساؤلات يقدمها المواطنون أو المستفيدون من الخدمة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى الكشف عن التقصير أو الفشل أو النقائص في أداء الخدمة أو اختلاس أو غير ذلك، وينبغي أن يتبع هذه المساءلة المحاسبة أو العقاب في حالة استغلال المسؤولية لتحقيق منفعة خاصة، أو في حالة انحراف أو فشل المسئول في تحقيق الأهداف المطلوبة.

وهناك عدة أنواع من المساءلة منها المساءلة البرلمانية والمساءلة القضائية، ومساءلة الرأي العام والتي سيتم التطرق إليها في فصولنا اللاحقة.

3- **حكم القانون ومكافحة الفساد:** فالشرط الأساسي لمكافحة الفساد هو وجود إطار قانوني صالح وهيكل مؤسساتي يطبق القانون دون الأخذ بالاعتبار المحاباة أو التعسف، وأن تراجع هذه القوانين دوريًا لتبديد الغموض الذي يكتنف النصوص القانونية، والحد من تناقضاتها، والنص على عقوبات صريحة ضد أطراف الفساد سواء الراشين أو المرتشين أو المختلسين أو المساهمين من قريب أو بعيد في عملية الاختلاسات ولكي يكون الردع فعالاً

[1] احمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص: 222.

يتعين أن يواجه طرفا المعاملة الفاسدة عقوبات صارمة تعكس المغانم المحصل عليها من الفساد، فبقدر ما تشدد العقوبات بقدر ما ينخفض معدل حدوث الفساد، وهنا لا تكفي القوانين الصارمة وحدها، فالعديد من البلدان التي يتفشى فيها الفساد تتوفر على قوانين مثالية، غير أن القوانين لا معنى لها في الواقع لأنها قليل ما تطبق، وبالتالي فان البلد الجاد بشأن الإصلاح لا بدا وان تكون له أجهزة تحقيق وقضاء فعال لا يعاني من الفساد.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن بعض البلدان اعتمدت لجان مستقلة لمكافحة الفساد أو مفتشين عاميين لا يكونوا مسئولين إلا أمام رئيس الدولة أو البرلمان وهذا ما حدث في " هونج كونج" و بتسوانا وغيرهما.[1]

وفي الأخير لا ننسى أن التطبيق الصارم للعقوبات يواجه عدة صعوبات منها اتخاذ بعض الحكومات هذا السلاح ضد المعارضين السياسيين بصورة غير عادلة، كما أن هذه العقوبات تطبق بعد سلسلة طويلة ومكلفة من الإجراءات، فضلاً عن صمت بعض المسئولين أو إخفائهم للفساد، ناهيك عن حالات انتشار الفساد بين مستويات الإدارة العليا التي تعتبر هي ذاتها سلطة توقيع العقاب.[2]

4- **مشاركة المجتمع المدني والحد من الفساد:** يمكن لسياسات مكافحة الفساد أن لا تنجح إذا ما اقتصرت على المؤسسات الحكومية فحسب، ولهذا ينبغي تطبيق مبدأ المشاركة والمسؤولية، وقوة التأثير لمنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والجمعيات الوطنية[3]، فمنظمات المجتمع المدني تعد طرفاً أساسياً وشريكا حيويا في خلق بيئة خالية من الفساد، بتقديمها الدعم للحكومة وممارستها التأثير عليها في الترويج للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والمؤسساتي.[4]

ويمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بدور هام في توفير الضوابط على السلطة الحكومية وتعزيز قيم النزاهة والشفافية في عملها والمشاركة في صياغة السياسات العامة وحماية الحقوق وتقوية حكم القانون من خلال زيادة التوعية والضغط على الحكومات والمشاركة في المنظمات الدولية العاملة من أجل التغيير، والعمل مع مختلف القطاعات لتنفيذ إصلاحات مبتكرة ترمي إلى محاربة الفساد، إضافة إلى الدور الهام الذي تلعبه في رفع الوعي في أوساط المجتمع وإشاعة ونشر ثقافة محاربة الفساد وإظهار تأثيراته السلبية على الفرد والمؤسسة والمجتمع باستخدام مختلف وسائل الإعلام.[5]

ويساهم المجتمع المدني في توفير المعلومات والمصادر القانونية التي تمكن من القيام بدور فعّال في الكشف عن مواطن الفساد، ويطالب الحكومة بنشر المعلومات حول قضايا الفساد، كما يمكنه الحد من الفساد عن طريق

---

[1] طارق محمود عبد السلام السالوس، مرجع سابق: ص: 50.

[2] المرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، السنة12، العدد 266، افريل 2001، ص:33.

[3] Banque mondiale, Le coût de la corruption, Colloque sur la gouvernance, les libertés économiques et la pauvreté, CNES. 3 février 2007, algérien, p:2. Cite web : siteresources.worldbank.org/.../Resources/Le_Cout_de_la_Corruption.pdf le 17/01/2010.

[4] منظمة الشفافية الدولية، الشفافية ومكافحة الفساد، حوار المجتمع المدني بين مجموعة الثماني والشرق الأوسط الكبير وشمال إفريقيا، البحرين، 2005، ص: 11.

[5] سحر قدوري، مؤسسات المجتمع المدني وإمكانياتها في الحد من الفساد الإداري، هيئة النزاهة، العراق، 2008، ص:13. على موقع الانترنيت: http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=501&page_namper=p_no12 بتاريخ 2010/03/18.

الدور الذي يلعبه في الرقابة على إعداد وتنفيذ ميزانية الحكومة، من خلال إثارة اهتمام المواطنين وتعبئتهم في إظهار كيفية ارتباط أرقام الميزانية بالقضايا التي تهمهم كالصحة والتعليم والمستوى المعيشي وتوزيع الثروة وغيرها وذلك بتبسيط ونشر المعلومات المتعلقة بالميزانية، وتحديد وترتيبات أولوياتها، ومتابعة حركة الإيرادات والنفقات.[1]

وتعتبر مؤسسات المجتمع المدني من أهم الجهات المعنية بمراقبة ومتابعة وتشخيص وتسجيل أية خروقات لسير العمليات الإدارية في جميع مؤسسات الدولة، بحكم دورها الرقابي والتشخيصي، ولأنها تستطيع من خلال هذا الدور أن تمنع وتحد من حالات الانحراف عن الأهداف المرسومة وتجعل عملية التقويم والمكافحة لهذه الظاهرة تجري بأسلوب منطقي بعيدًا عن التشهير والهدر والضياع.

وعليه نستخلص أن تحقيق الأهداف المرجوة للحد من الفساد يأتي من خلال اعتماد مؤسسات المجتمع المدني لاستراتيجيات مدروسة لنشر الوعي وروح المواطنة والمحاسبة والتزام المؤسسات بضرورة إعادة هيكلة إدارتها واستحداث آليات الكشف عن حالات الفساد واعتماد التكنولوجيا المتطورة التي يمكن أن تساهم في التخلص من الكثير من حالات الفساد، وبالفعل بدأت في الكثير من الدول التي يسودها الفساد بعض الجهات الشعبية ومنظمات المجتمع المدني، تساندها وتحركها القوى المعارضة والداعية للإصلاح والتغيير بالدعوة إلى التصدي للمفسدين. كأفراد وجماعات منظمة تعمل في مختلف الأجهزة الحكومية والمهن الوظيفية، أو تتعامل مع شرائح من المقاولين والمستوردين وممثلي الشركات المحلية والأجنبية، والعمل على كشف هوياتهم وتشخيص ممارساتهم والتعريف بالمتواطئين معهم، وساعدهم في ذلك وسائل الإعلام وصفحات الانترنيت ووجود منظمات متخصصة في مكافحة الفساد تستلم شكاويهم وبلاغاتهم.[2]

وفي هذا الشأن يقول "بيتر ايغن" وهو أحد مؤسسي منظمة الشفافية العالمية أنه ينبغي للمواطنين، كونهم المستفيدين من إصلاح ما، ألاَ يكونوا متلقين سلبيين لأثار الإصلاح فقط، بل محاميين مدافعين عنه، وحراسًا لعملية تنفيذه، وما من شك في أن المطالبات بالإصلاح تأتي من جانب المواطنين الناشطين سياسيًا، لذا يقتضي إيقاظ وعي عامة الناس، ويضيف أن الإرادة السياسية لا تكفي وحدها لمواجهة الفساد، بل لا بد من أن ينهض بعبئها الشعب، أو المجتمع المدني، وعندما تقرر الحكومة بناءًا على ضغط من داخل البلاد وخارجها، أن تقوم بعمل شيء ما ضد الفساد، يكون كل فرد أيضا مطالبًا بذلك وإلا فلن تزيد الحكومة على أن تتصرف في إطار مصلحتها الخاصة.[3]

[1] جيم شولتر، الرقابة على الأموال، دليل المراقبة على الموازنات وإيرادات النفط والغاز، معهد المجتمع المنفتح، نيويورك، 2008، ص: 13. موقع الانترنيت : http://archive.revenuewatch.org/reports/120204ar.pdf بتاريخ 12 /2010/08.
[2] عامر خضير حميد الكبيسي، استراتيجيات مكافحة الفساد ما لها وما عليها، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض، 2006، ص: 13.
[3] بيتر ايغن، ترجمة محمد جديد، شبكة الفساد والإفساد العالمية، قدمس للنشر والتوزيع، سوريا، 2005، ص: 121.

ثانيًا : تنشيط فرص الإصلاح والحد من الفساد.

تزايد قلق الأوساط الدولية من الكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد، مما دفع بالحكومات إلى تكثيف جهودها لتنفيذ إصلاحات فعالة ومستمرة، تزيد من التحلي بالنزاهة وضبط الفساد، كما تشدد العقوبة على المعنيين بالفساد وتحد فرصه، وتتأثر دوافع وحوافز الفساد بما يلي:[1]

- مستوى المنافع والتكاليف التي يتحكم فيها الموظفون والمسئولون.
- القوانين الرسمية التي تحدد الفساد والرشوة.
- مصداقية تطبيق القوانين التي تعاقب المفسدين.
- شروط العمل في الوظيفة العمومية ونطاق الحوافز فيها.
- نطاق المحاسبة والرصد داخل المؤسسة.
- قدرة المواطنين على الاطلاع على أنشطة الحكومة والطعن فيها.
- مستوى حرية الصحافة وحرية الأفراد في تشكيل منظمات غير حكومية.
- مستوى المعارضة السياسية النشيطة.

وهناك مجموعة من الحلول التي من الممكن أن تساهم بشكل إيجابي ولو في الحد من الفساد تندرج تحت الإصلاح يمكن حصرها فيما يلي:

1- **إنشاء هيئات مستقلة للرقابة ومكافحة الفساد:** إن فكرة إنشاء هيئات مستقلة للرقابة هي نتيجة التجربة الإنسانية المرة مع الفساد، فقد أثبتت التجارب الدولية العديدة قصور الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية، أي رقابة الإدارة على نفسها، في أداء الأغراض المرجوة منها [2] ، فالرقابة البرلمانية والإدارية لم يفيا بالغرض المرجو منهما وهو تحقيق مبدأ سيادة القانون لأسباب متنوعة، منها أن السلطة التشريعية وإن كانت تسمو مركزا على باقي السلطات داخل الدولة من الناحية الدستورية، إلا أن كثرة عدد أعضائها وضمها لاتجاهات فكرية وعرقية متنوعة وتميز أعمالها بالمنازعات الفكرية، جعل من أعمالها متسمة بالبطء والتأخير، وهكذا تضيع مطالبات الرقابة بين الإجراءات المعقدة والمجاملات السياسية.

كما لم تؤدي الرقابة الإدارية دورها بشكل فعال لأسباب عدة أهمها قدرة السلطات الإدارية العامة بما تملكه من صلاحيات تنفيذية واسعة لا تملكها أية سلطة أخرى، ومنها هيمنتها على أجهزة القهر على تجاوز الرقابة والالتفاف عليها بصورة أخرى، فالإدارة هنا هي الخصم والقاضي في ذات الوقت، إذ ينشأ في الغالب بين أفراد الإدارات العامة نوع من التضامن المشوه يؤدي في أحيان كثيرة إلى التستر أو التساهل إزاء جرائم الفساد، كما أن

[1] الفساد والحكم الرشيد، ورقة مناقشة رقم 03، شعبة التطوير الاداري وادارة الحكم، مكتب السياسات الانمائية ، برنامج الامم المتحدة الانمائي، نيويورك ، 1997، ص: 50. على الموقع:
http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption97a.pdf بتاريخ 2010/08/09.

[2] فارس حامد عبد الكريم، النزاهة ومتلازمة الفساد والفقر والإرهاب، الجزء الأول، شبكة النبأ المعلوماتية، على الموقع:
http://www.annabaa.org/nbanews/70/163.htm تم الاطلاع بتاريخ 2010/11/08.

بعض القيادات السياسية قد تسعى للتستر على فضائح الفساد لأنها ذات تأثير قاتل على نتائج الانتخابات وتوجهات الرأي العام، وقد تستخدمها في أحيان أخرى لأسباب سياسية كوسيلة للقضاء على الخصوم السياسيين وتشويه سمعتهم، وهكذا نشأت فكرة هيئات الرقابة المستقلة.

وبالنسبة للرقابة القضائية رغم فعاليتها الأكيدة إلا أنها لا تتحقق إلا في وجود قضاء مستقل، وبناءا على دعوى، هذه الأخيرة التي قد لا تتحرك لأسباب متنوعة من أهمها تردد الناس وعدم الإبلاغ عن قضايا الفساد خشية بطش وانتقام رجال السلطة، وفي ضوء هذه المعطيات نشأت الدعوة إلى إنشاء هيئات رقابية مستقلة عن أية سلطة أخرى، تتمتع بالاستقلال المؤسساتي الكامل، أي الاستقلال الإداري والمالي وفي سلطة اتخاذ القرار.

وتخضع هذه الهيئات في بعض الأحيان لرقابة السلطة التشريعية، وذلك لتجنب التأثير السلبي لحساسيات الأجهزة التنفيذية من هيئات الرقابة ومحاولاتها لإسقاطها أو تحجيمها أو التشكيك في جدواها، أما من الناحية الإدارية فيكون الارتباط محدودا يقتصر على قيام السلطة التشريعية على انتخاب المسؤول الأعلى للرقابة وعزله ودفعا لاحتمال تدخل الطموحات السياسية للأغلبية البرلمانية في هذا التعيين فان الترشيح لهذا المنصب يتم من قبل سلطة أخرى محايدة هي السلطة القضائية، وينبغي أن تحصل موافقة السلطة التنفيذية على ترشيحه.

وقد جاء في المادة (36) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم.)

2- **الحل الديمقراطي لمشكلة الفساد**: الديمقراطية هي نظام حكومة يشارك فيها جميع أفراد الشعب، ويمكن أن تتخذ أشكالاً عدة تبعاً لاختلاف التجربة السياسية التي يعيشها المجتمع وتقاليده وتاريخه، ولكن تبقى الانتخابات النزيهة والعادلة طريق إلى احترام حقوق الإنسان وتوفير إمكانية محاسبة المفسدين.[1]

فالإقرار بالمبدأ الديمقراطي السلمي للسلطة وتداولها والذي تعرفه الكثير من الدول المتقدمة وبعض دول الجنوب يضع القيود على وجود حكومة دائمة وعلى استمرار معارضة دائمة، حيث يتم في ظل هذا المبدأ تبادل المواقع من فترة إلى أخرى انسجاما مع ما تأتي به نتائج الانتخابات الديمقراطية، التي تجعل السلطة موزعة ومتوازنة بدلاً من الأحادية في مراكز اتخاذ القرار، والذي يؤدي بالنتيجة إلى مكافحة الفساد في أكثر من زاوية فالقائمون على الحكم في ظل الديمقراطية يخشون السير في منحى الفساد خوفا من اكتشاف الأمر الذي يؤدي إلى عزلهم من السلطة، أو عدم انتخابهم مرة ثانية، فضلاً عن أنَ أسلوب التداول يمنع تكوين شبكات الفساد بصورة كبيرة

[1] خليل جبارة، مكافحة الفساد في لبنان من منظور برلماني بين النظرية والتطبيق، ضمن دراسات بحثية وورشات عمل حول بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، مرجع سابق، ص:125.

ومعقدة، لكون النخب السياسية يتم تجديدها عن طريق الانتخاب[1]، كما أن المعارضة القوية والفعالة تقوم بدور رقابي دقيق وشفاف ومتواصل وعملي، وهي تحصي هفوات الحكومة، وهنا يجب أن تكون المعارضة ايجابية بطرحها للبديل عند اكتشافها لأخطاء الحكومة، مما يدفع بالحكومة من منطلق صيانة الذات على تحسين أدائها حتى تظل حائزة على رضا المواطنين[2]، وهو الأمر الذي يعد شكل من أشكال الرقابة على الحكومة مما يساعد على كبح الفساد.

يضاف إلى هذا أيضًا، أن من يتولون السلطة عبر الانتخابات الديمقراطية والشفافة خاصة في المجالس المحلية والمجالس النيابية يمتازون عادة بالنزاهة لأنهم يختارون من طرف الشعب الذي يسعى دائما إلى اختيار الأشخاص الأفضل والأكفأ لتمثيله، ومن جهة أخرى يمتازون بكثرة عددهم واختلاف اتجاهاتهم ومعتقداتهم فيصعب رشوتهم جميعا، كما أن التنافس والمعارضة بينهم يساعد على كشف حالات الفساد.

كما يعمل الحل الديمقراطي على تعزيز دور المجتمع المدني والصحافة والإعلام ويجعلهم أكثر حرية في إبداء أرائهم وكشف الحقائق والبحث فيها، وكل هذا يساعد على الحد من الفساد، كما أن التعددية الحزبية تجعل دفاتر المحاسبة مفتوحة دائما أو قابلة للفتح باستمرار، ولا تتيح الفرصة لتجذر الفساد بفضل تداول السلطة وعند وصول احد الأحزاب للحكم فانه يعمل في البداية على مكافحة الفساد ليثبت للجمهور مدى شرعيته وسيره نحو الاتجاه الصحيح.

3- إصلاح الوظيفة العمومية: ويتحقق هذا من خلال مراجعة الرواتب وقوانين التوظيف والامتيازات وبرامج التأهيل وغيرها، فكلما كانت الرواتب كافية للموظفين لتحقيق مستوى معيشي مقبول وحياة كريمة كلما كان أداؤه في عمله جيد، أما إذا كانت تكاليف المعيشة أكبر من رواتب الموظفين ولم يكن هناك ارتباط بين الأجر والإنتاج فان هذا يقود إلى انتشار الفساد، بهدف زيادة تلك الدخول لتحقيق مستوى معيشي مقبول، فغالبًا ما يكون الدافع وراء قبول الرشوة والاختلاس من طرف موظفي الإدارات العمومية التي تقدم خدمات يومية للمواطنين هو إشباع الحاجة بسبب ارتفاع تكاليف المعيشة وضعف القوة الشرائية لهم واستمرار انخفاض الرواتب يجعل الموظفون العموميون لا يعيرون اهتمامًا لانخفاض الراتب لأنه يتم تعويضه بأموال الفساد وبالتالي تصبح الوظيفة التي يقوم بها مصدرا لكسب الأموال.

لذلك تؤكد التجارب على أن زيادة دخل الموظف أي راتبه والحوافز المقدمة بحيث تكفي لضمان حياة كريمة ولتحقيق مستوى معيشي ملائم يساعد على زيادة درجة الحصانة ضد الفساد[3]، لكن هذه الزيادات قد يكون لها تأثير سلبي على اقتصاد الدولة، فمن ناحية قد تعمل الدخول المرتفعة على التحفيز على دفع الرشوة مقابل الحصول على وظيفة حكومية، ومن جهة أخرى تعمل على زيادة ميزانية الدولة ما يؤدي إلى المزيد من العجز

[1] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود،مرجع سابق، ص: 212.

[2] Tomas Carothers, aiding democracy abroad: A learning curve, Carnegie Endowment for international peace, Washington, D.C, 1999, P:189.

[3] محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد 243، ماي 1999، ص:09.

الموازني، ومن زيادة معدل التضخم، خاصة في الدول النامية التي تعاني من ضعف الإنتاجية، لهذا قد يتم تحسين المستوى المعيشي للموظف عن طريق آليات أخرى دون زيادة أجره وذلك بتوفير له مثلا السكن المناسب ووسيلة النقل، وضمان علاجه وعائلته في المستشفيات العمومية، وتوفير السلع الكمالية عن طريق الدفع بالتقسيط ومنحه القروض بفوائد بسيطة، وإعطائه المكافآت والتحفيزات، وضمان إصلاح المعاشات، وتطوير أدائه بالتدريبات والتربصات، وكل هذا يقلل من لجوء الموظف إلى الرشوة.

كما أن إصلاح الوظيفة العمومية ينبغي أن يشمل إصدار قوانين واضحة وصريحة خاصة في مجال التوظيف، لا تترك مجال للمحسوبية وللقرابة في الحصول على المناصب، بالإضافة إلى إصدار قوانين لا تكتفي بعزل الموظف الفاسد من وظيفته بل تضيف العقوبات الجنائية.

وفي الأخير يمكن القول أن تحسين الدخل وخلق وسائل داعمة له سوف يبعث على تحقيق نتائج تصب في حقل نزاهة الموظف وأدائه لعمله بكفاءة، على أن يتعزز ذلك بحرية تشكيل النقابات المهنية ومنظمات حقوق الإنسان، لتدافع عن حقوق الموظف وتشركه في كل شيء يخصه، وتعمق من ثقته في حكومته ووظيفته.

4- **إصلاح الجهاز الإداري والحد من البيروقراطية:** فكثيرا ما يكون الفساد راسخا في أعماق الهيكل التنظيمي للإدارة، إذ يجمع صغار الموظفين الرشوة ويسلمون قسطًا منها إلى كبار المسئولين، وقد يحدث العكس في بعض الأحيان، ولهذا ينبغي أن يشمل الإصلاح الإداري إدخال ضوابط تنافسية في دواليب الإدارة عن طريق إجراء حركات تنقلات للموظفين لتقليص سلطة التفاوض مع المواطنين، كما ينبغي على الحكومة أن تصمم برامج لجعل أثار الفساد بادية للعيان، وعلى سبيل المثال يمكن أن تستخدم الدولة أسعار السوق الحرة كمعايير لإبرام الصفقات العمومية، ويمكن وضع قواعد واضحة للسلوك السليم حتى يتأتى كشف الانتهاكات .

كما يشمل الإصلاح الإداري تزويد المؤسسات الحكومية بإدارات مالية نظيفة ومتطورة وذات كفاءة عالية وخبراء مؤهلين وقادرين على وضع السياسات والأنظمة اللامركزية المتطورة التي تحقق التوازن في الاختصاصات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية، بالإضافة إلى تطوير التشريعات والقوانين الإدارية التي يستغلها الموظفون في طلب الرشوة.[1]

بالإضافة إلى تكثيف الجهود للتخفيف والحد من الإجراءات البيروقراطية خصوصا في منح تراخيص العمل والوثائق، وجباية الضرائب، وغيرها وجعل الإجراءات الإدارية معلنة وواضحة وسهلة، مع الحد من صلاحيات الموظفين العموميين التي تسمح بالمنح والمنع لصالح أهمية استيفاء شروط منح تلك التراخيص والوثائق على أن تكون شروط ميسرة، فضلا عن تحقيق الانضباط في المؤسسات العمومية والقضاء على الروتين والطوابير والاهتمام بطعون وشكاوي المواطنين وقضاء حاجياتهم في أوقات محددة ومعلنة للجميع، وهذا ما يساهم في الابتعاد عن أوجه الفساد[2]، ويتعزز هذا الأمر باللامركزية الإدارية عن طريق إسناد بعض المسؤوليات التي تعد ضمن مهام

[1] حسنين المحمدي بوادي، مرجع سابق، ص: 123.
[2] طارق محمود عبد السلام السالوس، مرجع سابق، ص: 50.

السلطات المركزية إلى ممثلي الجماعات المحلية، وإدخال حركية متطورة للعمل بها تساعد على التقليل من ثقل البيروقراطية.

5- **فرض المزيد من الرقابة وإصلاح الجهات المنتشر فيها الفساد:** فمن الواجب على الحكومة فرض الرقابة على صرف المال العام وعمليات الخوصصة وفي هذا الشأن ينبغي مكافحة الفساد بوضع ضوابط رقابية صارمة على آليات الخوصصة التي تشكل واحدًا من المداخل الرئيسية للفساد، كما يجب وضع القواعد والضوابط اللازمة لمنع التداخل بين الوظيفة العامة وممارسة النشاط التجاري والمالي.

أما بشان الرقابة المالية فالواجب تعزيز الدور الرقابي للبنوك المركزية ومنحها استقلالية عالية وسلطات لمساءلة مسئولي البنوك والعملاء حتى ولو كانوا من ذوي النفوذ السياسي ، والعمل على تحقيق شفافية مالية سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، عن طريق الرقابة على الميزانية ومراجعة الحسابات والتدقيق فيها، وتفعيل دور المساءلة والمحاسبة في إدارة المال العام.

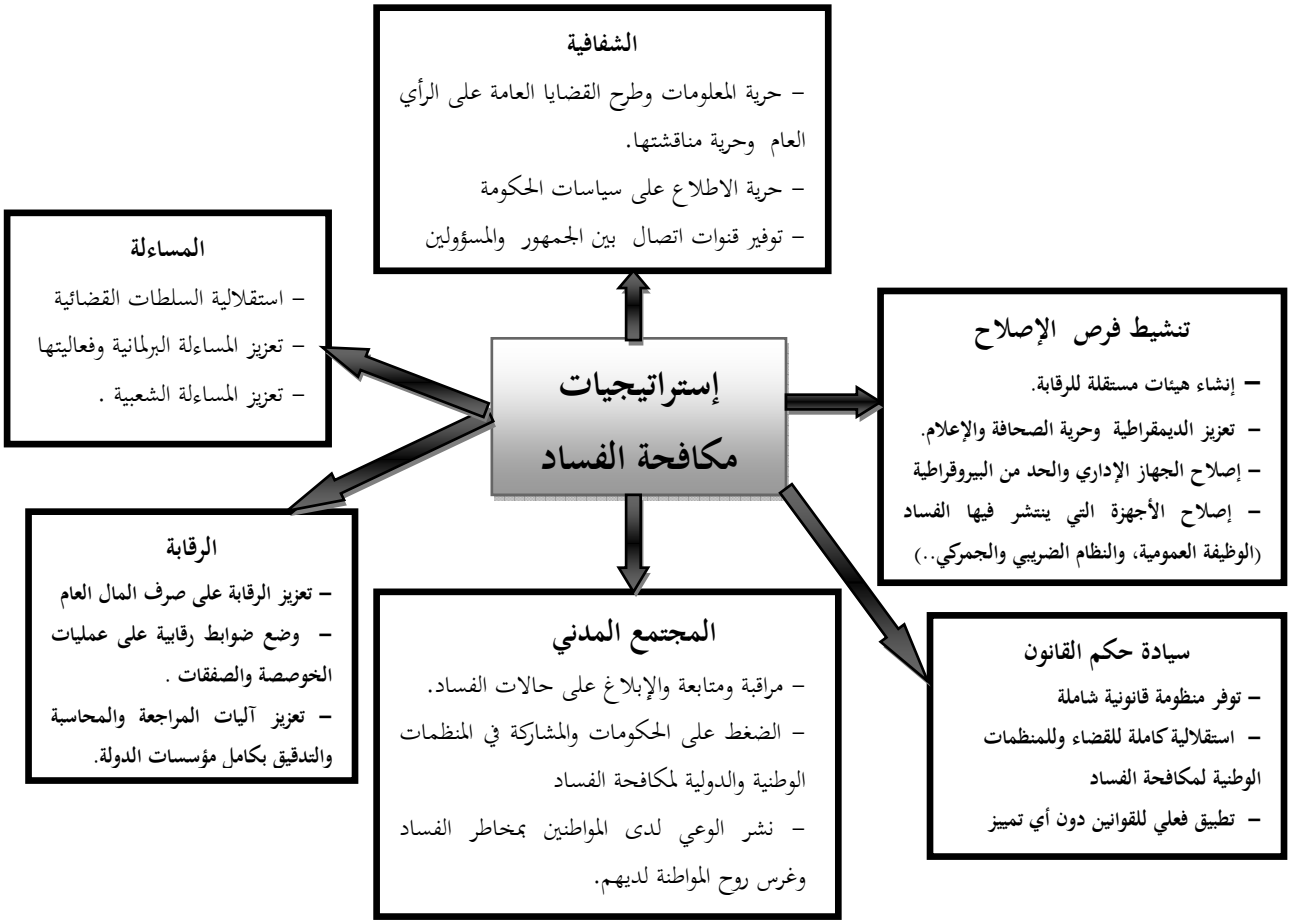
وبالنسبة لمكافحة الفساد في أسواق الأوراق المالية والبورصات فيتطلب تطوير الضوابط المانعة للفساد عبر استكمال مؤسساتها وإعلاء مبدأ الشفافية والعلم المتزامن بظروف السوق لكل الموجودين فيها، وتسليط العقوبات على عمليات الفساد في البورصة بصورة تشكل ردعا لكل من تسول له نفسه التلاعب والحصول على الثراء غير المشروع على حساب صغار ومتوسطي المستثمرين في البورصة.

أما بالنسبة لإصلاح بعض الأنظمة الإدارية فقد بات من الضروري تطوير وإصلاح النظام الضريبي وجعله يتسم بالشفافية وببساطة قوانينه مما يحد من قدرة المسؤولين على استخدام تقديرهم الشخصي في تطبيق القواعد الضريبية، إلى جانب تطوير الوسائل المستخدمة في الإدارات الضريبية وتزويدها بالقوانين والنصوص لمنع الموظفين من السير اتجاه الفساد، وكذلك بالنسبة للنظام الجمركي فهو يتطلب إشراك الكثير من المختصين ومراكز الفحص والبحوث فيه لتعزيز آلية عمله، كما ينبغي سواء في إدارة الضرائب أو الجمارك اختيار الأشخاص المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة لمسك المراكز القيادية الإدارية للحد من الفساد.

والى جانب هذه الإجراءات والآليات للحد من الفساد ينبغي توافر إرادة سياسية تدفع نحو محاربة هذه الظاهرة، التي تضر باقتصاد البلد وبقيمه، كما ينبغي أن تكون الأجهزة الأمنية والرقابية اشد ضراوة في متابعة ومعاقبة مرتكبي الفساد بشتى أنواعه وأشكاله.

ويمكن تلخيص استراتيجيات مكافحة الفساد في ظل سيادة حكم راشد في الشكل المخطط التالي.

المخطط رقم (1-7): استراتيجيات مكافحة الفساد في ظل سيادة حكم راشد.



المصدر: من إعداد الطالب.

وفي الأخير نشير أنه إلى جانب الاستراتيجيات السابقة لمكافحة الفساد، هناك جهود حثيثة تبذلها عدة منظمات دولية وإقليمية، كمنظمة الأمم المتحدة التي كانت سباقة للتنبيه بخطورة هذه الظاهرة من خلال مكاتبها ومنظماتها التابعة المنتشرة في أنحاء العالم، الأمر الذي أسفر على العديد من الدراسات والندوات والاتفاقيات والمعاهدات التي جرت بجهود هذه المنظمة، لعل أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم تبنيها في 31 أكتوبر 2003 من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، وفتحت للتوقيع بتاريخ 09 ديسمبر من نفس السنة، ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005، وهناك أيضا منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي اعتمدت اتفاقية تجرم الرشوة عبر الوطنية وتدعو إلى إنهاء إمكانية خصم الرشاوى من الضرائب واتفاقيات أخرى تحارب غسيل الأموال، كما انه هناك جهود جبارة يبذلها البنك الدولي فما فتئ يواجه الفساد في مشاريعه منذ فتراته الأولى، وقد صممت إجراءات الشراء وصرف القروض بغرض لا يكتفي بالاقتناء الفعال للسلع والخدمات بل ويتوخى صرف أموال القروض صرفا مناسبا، وفي بعض البلدان تناول البنك مسألة الفساد في حواره مع رؤساء الحكومات عندما تكون أهداف التنمية معرضة للخطر. وقد اعتبر البنك الفساد مسألة من مسائل فعالية التنمية في أواخر التسعينيات من القرن الماضي، وتجلى ذلك من خلال ما صرح به رئيس البنك الدولي آنذاك السيد "جيمس

ولفنسون"، في الاجتماعات السنوية المشتركة بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في أكتوبر 1996، حيث تحدث عن سرطان الفساد وعرض مساعدة البنك على الحكومات الأعضاء لتنفيذ برامج وطنية لمنع ممارسات الفساد، وتعهد بتقديم الدعم للجهود الدولية في هذا المجال، و أكد على أن البنك الدولي لن يسمح بالغش والفساد في مشاريعه. وكان هذا تحولا هاما في سياسة البنك[1]. ومنذ ذلك الحين اتخذ إجراءات تصب في إطار مكافحة الفساد، فأطلق أكثر من 600 برنامج لمكافحة الفساد في ما يقارب 100 دولة، كما شدد النظر في العناصر ذات الصلة بالقطاع العام في أكثر من 40 % من قروضه، ووضع قواعد صارمة لموظفي البنك بخصوص المعلومات المالية، كما قام بتحديد الشركات المعترف بها في تورطها بأعمال فساد، فتم استبعاد أكثر من 200 شركة وفرد من تمويله[2]. وتتشابه اهتمامات وقرارات صندوق النقد الدولي مع تلك الخاصة بالبنك الدولي في مكافحة الفساد، خاصة ارتباط هذه المواقف والاهتمامات بالمواقف السياسية ومدى التقائها بمصالح صندوق النقد الدولي.

أما فيما يتعلق بالجهود في نطاق المنظمات غير الحكومية فأهم نموذج برز في صعيد مناهضة الفساد هو منظمة " الشفافية الدولية" التي تأسست عام 1993 في ألمانيا وبالتحديد في جامعة " غوتنغن" الألمانية هدفها المعلن أنها منظمة أكاديمية، تعمل على تقوية المجتمع المدني، وتصوغ تحالف يقود المجتمع إلى الحد من الفساد، متخذًا من ضم دوائر الأعمال والحكومات والهيئات الأكاديمية سبيلاً لتحقيق هذا الهدف، ففي خلال أربع سنوات من عملها المتواصل في مجال مكافحة الفساد الدولي استطاعت المنظمة أن تقيم شبكة من الفروع تضم ما يقرب من خمسة وسبعين فرعا في كافة أنحاء العالم، غايتها المعلنة النصح لتطهير المجتمعات، بالإضافة إلى هذه المنظمة هناك العديد من المنظمات غير الحكومية الأخرى التي بذلت مجهودات كبيرة للحد من الفساد على الصعيد العالمي والعربي، ومنها المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد والتي تأسست في كندا في أكتوبر 2002 أعضاؤها مجموعة من البرلمانيين عبر العالم، وأيضا منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد تأسست في مؤتمر برلماني عقد ببيروت في نوفمبر 2004 بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي*. بالإضافة إلى الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية أسسها مجموعة من الباحثين والمثقفين والمهتمين في عام 1999 ببيروت، ومنظمة الشفافية المغربية التي تأسست في أواسط التسعينيات بالمغرب من طرف نشطاء ينتمون إلى حركة حقوق الإنسان والمواطنة.

[1] بولين تميسيس، المنظورات المختلفة للمنظمات الإنمائية الدولية في مجال مكافحة الفساد، مؤتمر الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في الدول النامية، مرجع سابق، 144.

[2] Service Central de Prévention de la Corruption, Transparence en matière de lutte anti-corruption, France, 2006,p: 155
http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_EtudeCORRUPTION200609partie4.pdf le 04/07/2010

* شارك في الاجتماع التأسيسي لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد 40 نائبا يمثلون 11 برلمانا : الأردن والبحرين والجزائر والمملكة العربية السعودية والسودان وفلسطين والكويت ومصر والمغرب واليمن ولبنان.

خلاصة:

أصبح الحكم الراشد ضرورة ملحة نظرًا لما يشكله من إقامة بيئة سليمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستدامة، وهو ينطوي على تضافر الجهود ما بين الفاعلين في المجتمع من حكومة وقطاع خاص ومجتمع مدني للعمل سويًا على إدارة جيدة لشؤون الدولية المختلفة، وهو بذلك يتضمن مجموع الآليات والعمليات والمؤسسات التي تستخدمها هذه الأطراف في إدارة موارد المجتمع لتحقيق تنمية مستدامة تنعكس أثارها الايجابية على كافة أفراد المجتمع بما فيهم الأشد فقراً. بحيث ينبغي أن تتمتع هذه الإدارة بمجموعة من الخصائص كالشفافية والمساواة وسيادة القانون والمساءلة والرؤية الإستراتيجية والكفاءة والفعالية، وان تسعى دائما لمحاربة كل أشكال الفساد.

وهناك علاقة وطيدة ما بين الحكم الراشد والنمو والتنمية المستدامة لأن الحكم الراشد هو الضامن لتحويل النمو إلى تنمية إنسانية مستدامة، فلا يمكن تصور تنمية مستدامة بدون وجود إدارة حكم جيدة، كما لا يمكن أن يكون الحكم رشيدًا ما لم يؤدي إلى استدامة التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية.

فالحكم الراشد يعمل على تعزيز الشفافية والكفاءة والفعالية، وسيادة القانون في المؤسسات العامة على جميع المستويات، ويوفر مناخا مناسبا وآمنا للاستثمار ما يعزز من فرص التنمية، بالإضافة إلى ذلك يسمح بالإدارة الفعالة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية من اجل التنمية العادلة والمستدامة. وعلاوة على ذلك فانه في ظل الحكم الرشيد هناك إجراءات واضحة في اتخاذ القرارات على مستوى السلطات العامة، وتوفر القدرة على إنفاذ الحقوق والالتزامات من خلال آليات قانونية. ومشاركة للفاعلين من منظمات مجتمع مدني وقطاع خاص في عمليات صنع القرار وفي جهود التنمية.

ولما كان الفساد يعد عائقا في وجه تحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر، بتأثيراته السلبية على النمو والإنفاق والاستثمار وغيرها، كان لزامًا على الدول خاصة تلك المنتشر فيها الفساد أن تتبنى مبادئ الحكم الراشد في إدارتها، لما لها من دور فعَال في الوقاية من الفساد ومكافحته، خاصة الشفافية والمساءلة وحكم القانون التي تعد من بين أهم استراتيجيات مكافحته، باعتباره (الفساد) في الأساس مشكلة حكم، وفشل المؤسسات، وعلامة على عدم القدرة على إدارة المجتمع وموارده عن طريق نظم متوازنة من الضوابط والتوازنات الاجتماعية والقضائية والسياسية والاقتصادية.

وقد تعززت جهود الدول في مكافحة الفساد بتنفيذها لإصلاحات فعَالة ومستمرة، تزيد من التحلي بالنزاهة وضبط الفساد، كما تشدد العقوبة على المعنيين بالفساد وتحد من فرصه، كما تدعمت بجهود دولية من قبل المؤسسات المالية الدولية، وهيئات التنمية ومنظمات غير حكومية نظرًا لأن الفساد في ظل العولمة أصبح يتجاوز حدود الدولة ليشمل دول وأقاليم أخرى.

الفصل الثاني:

الحوكـــمة وترشيد الإنفاق العام

تمهيد:

مع تطور وظائف الدولة لم يعد دورها مقصورًا على تلك الدوائر الضيقة التي تتميز عن دوائر النشاط الخاص بل إمتد هذا الدور إلى أعمال الإنتاج والتوزيع وكذا أعمال النقل والمواصلات والزراعة والصناعة والبنوك وغيرها بهدف إشباع الحاجة العامة وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين.

ومن الأمور المسلم بها أن الموارد المالية المتاحة لأي دولة تظل محدودة بالنسبة لحجم الإنفاق المطلوب ذلك أن هناك العديد من البرامج التنموية التي تسعى الدولة لإقامتها تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد، وقد أدت هذه الحقيقة إلى ابتكار مجموعة من الأدوات الهادفة إلى تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، وإلى تحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية، ومن ضمن هذه الأدوات انتهاج سياسة كفؤة في إدارة النفقات العامة أو ما يسمى ترشيد الإنفاق الحكومي، الأمر الذي أصبح يتطلب إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وفي إدارة المال العام، لأجل ترشيد الإنفاق العام الذي أضحى مطلبًا أساسيًا سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية التي هي أحوج ما تكون إليه لتحقيق الإقلاع المنشود والتنمية الشاملة.

وفي ظل الحكم الراشد أصبح يتطلب ترشيد الإنفاق العام أيضاً ضرورة إشراك الأطراف الفاعلة في المجتمع من قطاع خاص ومجتمع مدني في إعداد وتنفيذ الموازنات، والرقابة والتقييم، وكذا المساءلة، عن طريق تعزيز اللامركزية ودور الجماعات المحلية في الإدارة الجيدة للإنفاق العام لتحقيق أكثر مردودية منه.

وسوف يتم التطرق في هذا الفصل إلى أسباب تزايد النفقات العامة وإشكالية ترشيدها في ظل سيادة الحكم الراشد من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: النفقات العامة، ماهيتها، ضوابطها، وأسباب تزايدها؛

المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام مفهومه، عناصره ومتطلبات نجاحه؛

المبحث الثالث: كفاءة إدارة المالية العامة وإحكام الرقابة لأجل ترشيد الإنفاق؛

المبحث الرابع: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي؛

المبحث الأول: الإنفاق العام، مفهومه، ضوابطه، وأسباب تزايده.

تشكل النفقات العامة القسم الأكبر من مكونات الموازنة العامة للدولة، كما أن سياسة الإنفاق العام تعتبر من بين أهم سياسات الدولة الرامية إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية منها، لذا وجب توجيهها الوجهة الصحيحة لتحقيق هذه الأهداف.

المطلب الأول: الإنفاق العام، مفهومه وضوابطه.

أولاً: مفهوم النفقة العامة.

1- **الإنفاق في اللغة:** مشتق من كلمة نفق، وهي تدل على انقطاع الشيء وذهابه، ومنه نفقت الدابة أي ماتت، ونفق البيع أي راج، وذلك انه يمضي فلا يكسد ولا يقف، وسميت النفقة لأنها تمضي لوجهها، ونقول انفق الرجل، أي ذهب ما عنده، ورجل منفاق أي كثير النفقة[1]، ومنه قوله تعالى " **قُل لَّوْ أَنتُمْ تَمْلِكُونَ خَزَآئِنَ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَّأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الإِنفَاقِ وَكَانَ الإنسَانُ قَتُورًا**" (الإسراء 100)، أي لأمسكتم خشية نفاذها فتصبحوا فقراء.

2- **النفقة في الاصطلاح:** تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة، بواسطة إداراتها وهيئاتها و وزاراتها المختلفة، لتلبية الحاجات العامة للمجتمع، كما تعرف على أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.[2]

ثانيًا: ضوابط الإنفاق العام.

لكي يحقق الإنفاق العام الأهداف المنشودة منه، يجب تحقق أمرين في غاية الأهمية. الأمر الأول هو تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة، والأمر الثاني أن يتم ذلك عن طريق اكبر قدر من الاقتصاد في النفقات، لذلك من الضروري وجود أساليب وصور للرقابة المختلفة، التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير. وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

1- ضابط المنفعة: إذا كانت النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، فإنها لا يمكن أن تكون مبررة إلاَ بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع، وهذا ما يقتضي عدم صرفها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو المجموعات أو فئات المجتمع دون البعض الآخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية كانت.[3]

---

[1] باسم احمد عامر، نظرية الإنفاق في ضوء القران الكريم، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص: 25.
[2] سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000، ص:27.
3 رشيد بن عياش، تدبير الإنفاق العام، الحوار المتمدن - العدد: 2940 ،10 / 3 / 2010 على الموقع: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=207099 تم الاطلاع بتاريخ 2010/11/11.

وعليه فان الهدف الأساسي للإنفاق الحكومي هو تحقيق أقصى منفعة ممكنة وذلك من أجل إشباع حاجات المجتمع المتعددة، على العكس من النفقة الخاصة التي تصرف لتحقيق أهداف فردية ولغرض الحصول على مردود شخصي. وهنا يثار موضوع آخر وهو تحديد أولويات الإنفاق العام، إذ على الدولة أن توازن بين المنافع لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية، حيث يقرر في ضوء أهداف الخطة. الموازنة بين وجوه الإنفاق المختلفة بالإضافة إلى الأخذ بالاعتبار توزيع النفقات حسب احتياجات النواحي والأقاليم المختلفة، وكذلك لمختلف الطبقات الاجتماعية، وتختلف هذه الأولويات من اقتصاد إلى آخر كما تختلف في الاقتصاد الواحد من مرحلة لأخرى[1] ونميز في الفكر الاقتصادي والمالي في هذا الشأن بين اتجاهين رئيسيين، وإن كانا متباينين، أحدهما شخصي يعتمد على المنفعة الشخصية التي تعود على الأفراد، والأخر موضوعي يعتمد بالزيادة التي تحدث في الدخل القومي.[2]

2- **ضابط الاقتصاد في النفقات:** إذ يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف، لأن في ذلك ضياعًا لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة. أضف إلى ذلك إلى أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة، وباختصار فان ضابط الاقتصاد يعني استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة، وتتعدد مظاهر التبذير والإسراف المالي في العالم وعلى وجه الخصوص في الدول النامية بسبب انخفاض كفاءة الرقابة المالية والسياسية ولهذا فان الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلاَ إذا كانت ضرورية تماما. وبالقدر اللازم فقط، لتحقيق المنفعة العامة. هذا فضلا عما يمكن أن تؤديه أجهزة الإعلام والرقابة المختلفة من ادوار هامة في إيجاد رقابة فعالة وحازمة على عمليات الإنفاق الحكومي بما يضمن توجيه النفقات العامة إلى الأوجه النافعة.[3]

3- **ضابط الترخيص والتقنيين:** الترخيص هو ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة ويعني ذلك أن أي مبلغ من الأموال لا يصرف إلا إذا سبقت موافقة الجهة المختصة بالتشريع[4]، أما تقنيين النشاط ألإنفاقي للدولة فالمقصود به أن يتم تنفيذ النفقات العامة وفقًا للإجراءات التي حددتها الموازنة والقوانين المالية، ويعد الضامن لتحقيق المنفعة والاقتصاد في النفقة، ويتمثل في درجة احترام المنفذين لقواعد الإجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال أساليب الرقابة بشتى صورها، وتحدد القوانين التي تنظم النشاط المالي للدولة أساليب صرف النفقات وإجراءاتها، حيث تعين السلطة المخولة بالإذن وتوضح مراحل عملية صرفها وهو ما يضمن أن النفقة العامة قد تم صرفها في مكانها بما يضمن تحقيق النفع العام المستهدف.[5]

---

[1] محمد طاقة، هدى عزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2007، ص: 34.

[2] للمزيد حول هذا الاتجاه انظر: عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة جمهورية مصر العربية، 2006، ص: 78،79.

[3] سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2009، ص: 55.

[4] محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص: 35.

[5] محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص: 86.

المطلب الثاني: أسباب تزايد الإنفاق العام.

أدى تطور الدولة وتغير دورها من الدولة الحارسة إلى المتدخلة إلى المنتجة إلى توسيع وجوه نشاطاتها المختلفة والى حدوث زيادة مطردة في حجم نفقاتها، وأصبحت هذه الظاهرة سمة الكثير من الاقتصاديات سواء في الدول المتقدمة أو النامية على السواء، ويمكن تحديد الأسباب وراء هذا التزايد في النفقات وبالشكل الذي نراه في عالم اليوم إلى نوعين من الأسباب: أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية.

أولاً: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

وهي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات دون أن يقابلها زيادة التكلفة الحقيقية أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، أو بمعنى آخر عدم زيادة متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة رغم زيادة مبلغها بشكل مستمر[1]، وتتمثل أسباب هذه الزيادة فيما يلي:

1- تدهور قيمة النقود(التضخم): إن التدهور المستمر في قيمة النقود في مختلف بلدان العالم عادة ما يؤدي إلى انخفاض في القوة الشرائية لوحدات النقد المتداول في تلك الدول وذلك بسبب زيادة الأسعار فالحكومات اليوم أصبحت تدفع مبالغ طائلة لشراء نفس الكمية من السلع والخدمات التي كانت تشتريها فيما سبق عن طريق دفع مبالغ زهيدة، وعليه فان زيادة النفقات في مثل هذه الأحوال لابد أن تعود إلى ارتفاع أسعار تلك السلع والخدمات وليس إلى الزيادة في كمية أو في نوعية تلك السلع والخدمات. أي أن هذه الزيادة هي مجرد زيادة صورية لا أساس لها من الواقع لأنها لم تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد من الخدمات التي تقوم الدولة بتمويلها والإشراف عليها. [2]

2- اختلاف طرق المحاسبة المالية: في الماضي كانت الموازنة العامة تظهر المبالغ الرقمية للإيرادات والنفقات العامة، بعد أن تتم المقاصة المباشرة والفورية بين الإيرادات والنفقات، فإذا ظهر فائض أو عجز يظهر في الموازنة العامة. وبعد أن اتبع مبدأ عمومية الموازنة حيث لا يجوز إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات وجب إدراج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، حيث أصبح يستخدم ما يطلق عليه طريقة الموازنة الإجمالية، وفي بعض الدول تدخل هناك بنود جديدة للإيرادات والنفقات دون أن يتغير الحجم الحقيقي للإنفاق العام[3]، كما كان في الماضي يتم تخصيص بعض الإيرادات التي تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها وبالتالي لا تظهر في ميزانية الدولة، ومع اعتماد وحدة الميزانية أصبحت كل النفقات (مركزية أو محلية) تظهر في ميزانية الدولة، ما أدى إلى تضخم حجم النفقات العامة، وهذه الزيادة هي زيادة ظاهرية فقط نتجت عن تغيير طرق المحاسبة في الميزانية الحديثة.

[1] سامي ولسن حبيب، أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي مع دراسة تطبيقية عن مصر، أطروحة دكتوراه في فلسفة الاقتصاد غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1995، ص:22.
[2] علي العربي، عبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، الكويت، بدون سنة نشر، ص: 53.
[3] طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009،ص: 137.

3- زيادة عدد السكان: يختلف هذا العامل عن بقية العوامل الأخرى، فزيادة النفقات العامة التي تترتب عليه ليست زيادة ظاهرية بحتة، بل انه من الطبيعي أن تزداد نفقات الدولة بازدياد عدد السكان، والزيادة في عدد السكان في الحقيقة، تمنع القيام بمقارنات الفترات المختلفة، ولكي نتابع الزيادة الحقيقية يجب أن تكون المقارنات بين مقدار الإنفاق الذي يعود على الفرد الواحد خلال فترة المقارنة، أي بقسمة الإنفاق الكلي على عدد السكان، وهناك عدة طرق لمعرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة، ويمكن ذلك باستخدام الوسيلتين:[1]

- معرفة نصيب الفرد من الإنفاق العام لاستبعاد الزيادة الناتجة عن زيادة عدد السكان.
- مقارنة نسبة الإنفاق العام إلى مجموع الدخل الكلي، في السنوات المختلفة.

ومنه نستنتج بأنه إذا كانت الزيادة في النفقات العامة لا تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد منها، فان هذه الزيادة الناتجة عن تزايد عدد السكان هي زيادة ظاهرية.

4- إتساع حجم الإقليم: هذه الزيادة في النفقات العامة ناتجة عن ضم إقليم جديد إلى دولة معينة، هذا الإقليم لم يكن تابعا لها، وهو ما قد يترتب عليه زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب على هذا الانضمام أية زيادة في الخدمات بالنسبة لسكان الإقليم الأصلي، وقد تحقق هذا السبب مرارا بالنسبة لبعض الدول الأوربية التي تغيرت حدودها واتسعت مساحتها عقب بعض الحروب، كما حدث هذا عند اتحاد الألمانيتين (الشرقية والغربية) ما أدى إلى توحيد الميزانية، وبالتالي تضاعفت النفقات العامة[2]، ولكن كما ذكرنا تبقى هذه الزيادة ظاهرية فقط وذلك لان نصيب الفرد من هذه النفقات يبقى ثابتا.

ثانيا: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة.

الأسباب الحقيقية لزيادة الإنفاق العام تلك المعطيات التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية من الإنفاق[3]. وبمعنى آخر تلك الأسباب التي تؤدي إلى نمو حقيقي للإنفاق العام، أي أنه هناك توسع في حجم السلع والخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمجتمع أو تحسين مستوى الخدمات القائمة، وهو التعبير النقدي لتلك الزيادة في حجم الخدمات العامة ونوعيتها، وتنقسم الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة إلى خمسة أقسام هي اقتصادية، سياسية واجتماعية، وإدارية، ومالية .

[1] حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص:23.
[2] مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2004، ص:220.
[3] محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2003، ص:49.

1- الأسباب الاقتصادية: وتتمثل في النمو الاقتصادي وزيادة الدخل الوطني، وكذا زيادة وتطور دور الـدولة.

أ- النمو الاقتصادي وزيادة الدخل القومي: من الطبيعي أن يصاحب النمو الاقتصادي في أي مجتمع ارتفاع متوسط دخل الفرد الحقيقي وبالتالي يترتب على ذلك زيادة في الطلب على السلع والخدمات لاستهلاكية. والسلع والخدمات العامة ما هي إلا مجموعة من ضمن تلك السلع والخدمات التي يزداد طلب أفراد المجتمع عليها حين يرتفع مستوى دخلهم. وكم يظهر الواقع أن المرونة الدخلية للطلب على السلع والخدمات العامة تعتبر مرونة عالية، وبالتالي ازدياد بسيط في دخل الأفراد يؤدي إلى المزيد من الطلب على السلع والخدمات العامة، أو المطالبة بمستوى جيد منها، لم يطالبوا به من قبل لدخلهم المحدود مثل المطالبة بمستوى جيد من الصحة والتعليم وشبكات الطرق وغيرها، وهذا ما يعمل على نمو الإنفاق العام لأجل إشباع تلك الحاجات.[1]

كما أن توزيع الدخل هو عامل آخر يتحكم في درجة الإنفاق الحكومي. فوفقاً للأدبيات فإن انخفاض درجة المساواة فى توزيع الدخل معبراً عنها بارتفاع قيمة معامل جيني"Gini Coefficient" يتطلب درجة أعلى من الإنفاق على السلع والخدمات العامة المتعلقة بمساندة الفئات الفقيرة والذي يأخذ عدة أشكال مثل دعم الخدمات المختلفة كالصحة والتعليم ويمتد ليشمل دعم الغذاء بالإضافة إلى الدعم النقدي المباشر لهذه الفئات الفقيرة.[2]

ب- زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية: كلما حرصت الدولة على التدخل بصورة موسعة في الحياة الاقتصادية كلما ازداد حجم النفقات العامة، ومن الملاحظ في الآونة الأخيرة، أن تدخل الدولة للحفاظ على التوازن الاقتصادي، ولدفع عملية التنمية إلى الأمام، يعتبر من الأسباب الرئيسية لازدياد النفقات العامة، وبصفة خاصة فان التوسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية للحصول على موارد للخزينة العامة أو المحافظة على ثرواتها الطبيعية أو للتحكم في مسار اقتصادياتها، كما أن حرص معظم الدول على محاربة الكساد والبطالة، وتحقيق معدلات نمو مرتفعة، يدفعها إلى زيادة إنفاقها العام، للرفع من مستوى الطلب الكلي الفعلي، إلى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل لليد العاملة، بالتناسب مع حجم الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.[3]

أضف إلى ذلك أن المنافسة الاقتصادية الدولية، مهما كانت أسبابها تؤدي إلى زيادة النفقات العامة، إما في صورة إعانات اقتصادية للمشاريع الوطنية لتشجيعها على التصدير، ومنافسة المشاريع الأجنبية في الأسواق العالمية

[1] محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2007، ص:126.
[2] عبد الله شحاتة، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام : رؤية عامة، القاهرة، 2009، ص: 04، على الموقع: www.pidegypt.org اطلع عله بتاريخ 2011/08/05.
[3] مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص: 221.

و إما في صورة إعانات للإنتاج، لتمكين المشاريع الوطنية من المواجهة والصمود (من ناحية الجودة) في وجه المنافسة الأجنبية داخل الأسواق الوطنية.

2- الأسباب الإدارية لزيادة النفقات: نتيجة لتطور دور الدولة والتوسع في الخدمات العامة التي تقدمها للمجتمع كنتيجة طبيعية للتطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للدول، زاد بذلك عدد الوزارات والهيئات والمؤسسات والمصالح المتعددة التي تقوم كل منها بدور مختلف في مجال الخدمة العامة، بالإضافة إلى تقسيم العمل الذي يحتاج إلى عدد من الموظفين في الجهاز الإداري للحكومة وبالتالي زيادة النفقات، ومن الملاحظات الهامة وخصوصا في الدول النامية نمو حجم العمالة في الإدارات الحكومية بشكل كبير يفوق عما تقدمه من خدمات فضلا عما تضخم نفقاتها من المستلزمات السلعية والخدمية.

وعلى الرغم من أن اتساع نطاق نشاط الدولة يفرض زيادة في المصروفات الإدارية إلاَ أن جانباً كبيراً من هذه الزيادة يرجع إلى سوء الإدارة والتنظيم في القطاع الحكومي وانخفاض إنتاجيته[1]، بالإضافة إلى بطء وسير وتعقيد الإجراءات الإدارية، وضعف الشعور بالواجب وعدم الحرص على أموال الدولة، والتبذير والنفقات المظهرية الكبيرة التي يحاط بها كبار موظفي الدولة[2]. وكذا انتشار الفساد بشتى أنواعه داخل الإدارات العمومية مما أسفر المزيد من الإنفاق.

3- الأسباب الاجتماعية: تتمثل هذه الأسباب في الزيادة في معدل النمو الديموغرافي، وكذا تركز السكان في المدن، والمراكز الصناعية، كل هذه الأسباب تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات العامة، ويرجع ذلك إلى أن حاجات السكان في المـدن أكبر وأعقد من حاجات السكان في القـرى (الريف)، بالإضافة إلى زيادة الخلل في توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع، ما نتج عنه زيادة عدد الأفراد الذين يقعون تحت خط الفقر، وبالطبع يكلف هذا المزيد من الإنفاق على برامج الحد من الفقر.[3]

أضف إلى هذا أن زيادة الوعي الاجتماعي كنتيجة حتمية لانتشار التعليم، ومن ثم وعي المواطنين بحقوقهم حيث أصبحوا يحملون الدولة مسؤولية تحقيق الضمان الاجتماعي بتأمينهم ضد المخاطر الاجتماعية كالمرض والشيخوخة والعجز، إلى جانب المخاطر الاقتصادية كالبطالة وإصابات العمل. الأمر الذي أدى إلى زيادة الإنفاق العام.[4]

4- الأسباب المالية: لقد أسفر التطور في الفكر المالي عن نظرة مغايرة للإنفاق العام، فبعد أن كان يعتبر تدمير للثروة أو استهلاكًا في بعض الظروف، أصبح يعد مصروفاً ايجابياً في الحياة الاقتصادية سواء لتوجيه النشاط الاقتصادي أو تحقيق الاستقرار أو التوازن، ومما لا شك فيه أن هذه النظرة قد أسفرت عن خلق مزيد من

[1] محمد ألبنا، المالية العامة مدخل حديث، الدار الجامعية، جمهورية مصر العربية، 2009، ص: 181.
[2] حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص: 264.
[3] سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، بيروت، 2008، ص: 188.
[4] عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص: 65.

المجالات للإنفاق العام، كذلك لم تعد الطاقة الضريبية القصوى محددًا للإنفاق العام بعد أن أصبح اللجوء إلى القروض العامة والإصدار النقدي أمرًا ممكنًا في الفكر المالي الحديث، والواقع أن هذا التطور قد أدى إلى إسراف كثير من الحكومات في الإنفاق العام في ظروف الحروب والأزمات وفي حالات عجز الميزانية وتمويل الاستثمارات العامة في الدول النامية بقصد دفع عجلة التنمية ورفع معدل الاستثمار، بحيث أصبح حجم الدين العام يمثل سمة عامة في معظم الدول المتقدمة والنامية على حد سواء.

وعموما فانه في ظل وجود مبررات موضوعية لتدخل الدولة، ومع توفر مصادر عديدة وبديلة لتمويل الإنفاق العام، اتجهت النفقات العامة للتزايد بسبب توفر الأموال اللازمة بحيث اتسم العصر الحديث بسهولة الاقتراض، حيث خرج القرض العام عن مفهومه السابق باعتباره مصدرا استثنائيا للإيرادات العامة تستخدمه الدولة في ظروف غير طبيعية وأصبحت الدولة تلجأ إلى إصدار السندات ذات فئات مختلفة لتشجيع الأفراد على الإكتتاب ما أدى إلى زيادة الدين العام وزيادة نفقات خدمته.[1]

كما أن تطور مصادر الإيرادات العامة وتنوعها مكّن الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية من زيادة إيراداتها بدرجة خلقت معها فائضا شجعها على استخدامه في الإنفاق على الخدمات العامة.[2]

وتكمن خطورة هذا الوضع في أنه متى إقتضت الظروف ضغط الإنفاق لاختفاء هذا الفائض، فانه كثيرًا ما يتعذر ذلك نظرًا لصعوبة تخفيض النفقات العامة سياسيًا واجتماعياً، إذ يؤدي ذلك إلى تذمر من سبق لهم الاستفادة من هذا الإنفاق الإضافي.[3]

5- **الأسباب السياسية**: تؤثر بعض العوامل السياسية في حجم النفقات العامة فتؤدي إلى زيادتها، ويمكننا في هذا المجال إدراج العوامل التالية:

- **انتشار مبادئ الديمقراطية**: يترتب على انتشار مبادئ الديمقراطية زيادة الاهتمام بالطبقات محدودة الدخل، والمحرومة، والتكفل بالكثير من خدماتها، مما يزيد من حجم النفقات العامة، أضف إلى ذلك انه في حالة انتشار المبادئ الديمقراطية، يزداد عدد الأحزاب السياسية المتنافسة على السلطة وهذا ما يجعلها تسعى إلى كسب رضا أفراد المجتمع من اجل الحصول على أصواتهم الانتخابية. ما يدفع فيما بعد الحزب الحاكم إلى التوسع في المشاريع الاجتماعية للالتزام إلى حد ما بوعوده، وللحفاظ على مركزه السياسي، مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة.[4]

- **نمو مسؤولية الدولة**: نتج عن انتشار مبادئ الديمقراطية، تغيير النظرة إلى الدولة، فهي ليست سلطة آمرة، لا يمكن للمواطنين إلا الخضوع لها، و إنما هي مجموعة من المرافق العامة الموجهة لخدمة الصالح العام ولهذا تقررت مسؤولياتها في خدمة المواطنين، فإذا احدث نشاطها ضررا لأحد أفرادها، فليس هناك ما يمنع

[1] طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، الجامعة المستنصرية، العراق، 1990، ص: 103.
[2] حسين العمر، مبادئ المالية العامة، مكتبة الفلاح لنشر والتوزيع، الكويت، 2002، ص: 110.
[3]- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص:111.
[4] محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، مرجع سابق، ص: 127.

لمقاضاتها، لتعويضه عما لحقه من ضرر، فيشارك المجتمع بذلك في تحمل عبء المخاطر المترتبة عن سير المرافق العامة، وقد ساعد على نمو مسؤولية الدولة ضغط الرأي العام، ومؤلفات رجال القانون.[1]

- **زيادة نفقات التمثيل الخارجي**: لقد أدى تطور العلاقات الدولية، وكثرة عدد الدول المستقلة، إلى اتساع مدى التمثيل الدبلوماسي من جهة، وتزايد نفقات اشتراك الدول في المنظمات الدولية والإقليمية من جهة أخرى، وأصبحت المؤتمرات الدولية تعقد للتباحث في مختلف الشؤون الدولية (البيئة، السلام الاقتصاد..)[2]، وبالإضافة إلى ذلك فان واجبات التعاون الدولي تحتم على الدول في بعض الأحيان، تقديم المساعدات والمنح المادية والفنية للدول الأجنبية، أو لرعايتها، وقد أدى ذلك جميعه إلى تزايد حجم النفقات العامة.

- **زيادة النفقات العسكرية**: يلعب الإنفاق العسكري دورا لا يستهان به في دفع النفقات العامة نحو التزايد بمعدلات كبيرة في الكثير من الدول، خاصة تلك التي تتعرض لتهديدات داخلية أو خارجية كثيرة ولا يقتصر الإنفاق العسكري على مخصصات الأجور والرواتب والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التي تلزم القوات المسلحة فحسب، بل أيضا النفقات المخصصة لاستيراد السلاح وكلفة الصيانة، وفي العادة لا تتم فقط بالعملة المحلية بل تحتاج إلى العملة الصعبة[3]، أضف إلى ذلك أن ظهور التكنولوجيا المتطورة في المجال العسكري، أدت إلى المزيد من صرف المبالغ المالية لأجل الحصول على هذه التكنولوجيا المتطورة دون أن ننسى أن تمويلات الحروب، ليس فقط أثناء الحرب، بل وحتى بعدها، كدفع التعويضات و الإعانات والمعاشات لضحايا الحرب، وكذا نفقات إعادة تعمير ما دمرته الحرب، ودفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب، لتمويل نفقاتها الحربية.

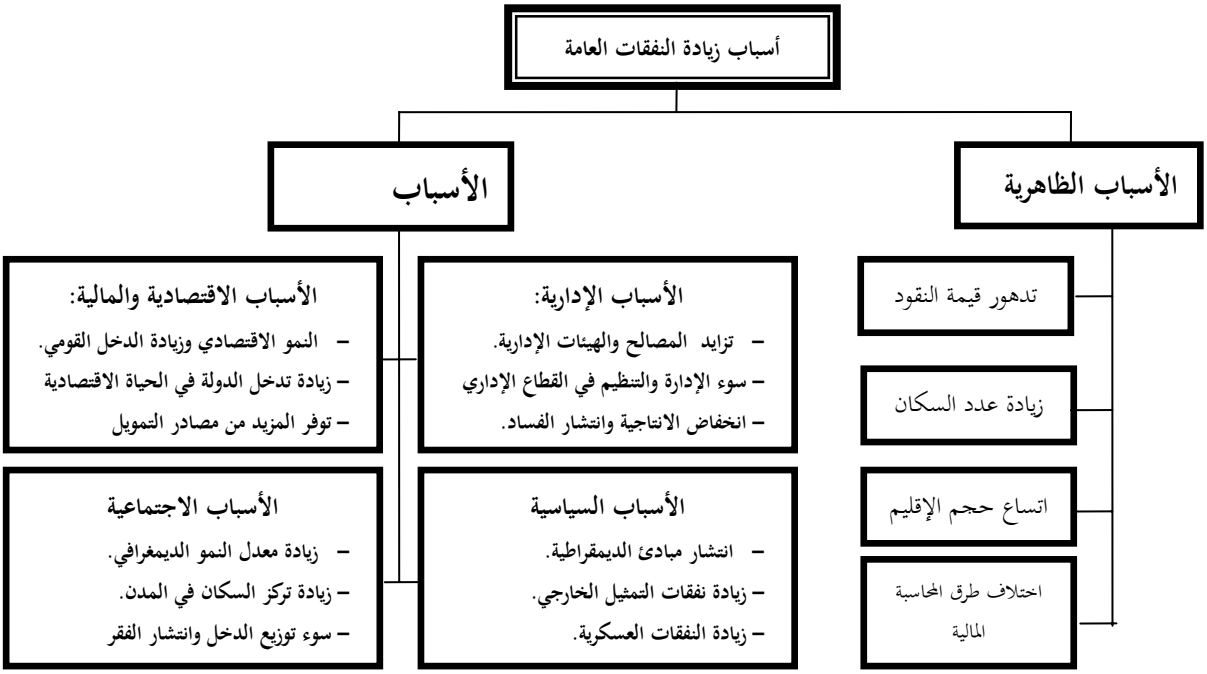
---

[1]- محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص:112.

[2] علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص:52.

[3] حسن الحاج، عجز الموازنة المشكلات والحلول، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 63، ماي 2007، ص: 09. على الموقع: http://www.arab-api.org/devbrdg/delivery/develop_bridge63.pdf تاريخ الاطلاع 2010/03/18.

المخطط رقم (2-1): أسباب تزايد النفقات العامة.



المصدر: من إعداد الطالب.

المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام مفهومه، عناصره ومتطلبات نجاحه.

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من المفاهيم الاقتصادية والعقلانية المرتبطة بالسلوك الاقتصادي للفرد والمجتمع ككل وبالرغم من الاختلافات المفاهيمية والتطبيقية لترشيد الإنفاق إلا انه هناك اتفاقا واسعا حول أهمية مبدأ الترشيد وضرورياته خصوصا في ظل الأزمات المالية التي تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر، لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته، ومختلف مقومات ومتطلبات نجاحه.

المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق الحكومي ومبرراته.

واجهت معظم دول العالم في منتصف وأواخر الثمانينات من القرن الماضي أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة، تمثلت في انخفاض الإيرادات العامة، وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة، وظهور حالات عجز في موازنات الدول، ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزًا على موضوع ترشيد الإنفاق العام الحكومي، وأخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات بإتباع سياسات مالية متوازنة، تدعو إلى ضبط الإنفاق وترشيده، ومحاربة التبذير و الهدر.

أولا: مفهوم ترشيد الإنفاق العام

توجد مصطلحات كثيرة تهدف إلى ضرورة التحكم في الإنفاق العام ولعل أهمها، أولويات الإنفاق، ضبط الإنفاق، تحسين كفاءة الإنفاق...الخ، وربما يكون مصطلح الترشيد أدق وأشمل هذه المصطلحات، فماذا نعني بالترشيد لغة واصطلاحا.

1- **الترشيد لغة:** إن معنى الترشيد لغة هو الهداية والاعتدال، حيث يقال أرشد أي أهدى، كما يقال أرشده أي أهداه ودله، ولقد أشار القران الكريم إلى هذا المدلول في أكثر من موضع كقوله تعالى" **فَإِنْ آنَسْتُم مِّنْهُمْ رُشْداً فَادْفَعُواْ إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ**..." (النساء الآية 6)، أي إذا اقتنعتم أن هؤلاء اليتامى قد توفرت لديهم إمكانيات الضبط، وحفظ الأموال وحسن التصرف فيها في أوجه الصلاح والسداد، فيمكنكم أن تعطوهم أموالهم، ومنه يمكن القول أن مفهوم الرشد يعني الاهتداء إلى أوجه الصلاح والسداد وحسن التصرف، وضبط السلوك.

ومن هذه التعاريف يمكن القول أن الترشيد من الوجهة اللغوية، يعني الاهتداء إلى الطريق الصواب والاعتدال فيه وعليه فإنه بالنسبة للسياسة المالية، فان الترشيد يعني سلوك سبيل لا إسراف فيه ولا تبذير.

2- **الترشيد في الاصطلاح الاقتصادي:** إن مصطلح الترشيد هو من أحد المصطلحات الأكثر استعمالاً في التحليل الاقتصادي، لكنه يحمل معان متعددة، حيث يمكن إطلاقه على أي سلوك إذا ما تم إنجازه في إطار مجموعة من المبادئ والمفاهيم المعروفة مسبقًا، لكن المشكلة تكمن في تحديد الإطار العام للمبادئ والمفاهيم والتي من خلال مدى التوافق والانسجام معها يمكن الحكم على السلوك بالرشادة أو السفاهة، وأن تحديد هذه المفاهيم

والمبادئ عملية تخضع لمتغيرات وعوامل متعددة ذات أبعاد تاريخية وثقافية وأخلاقية، وهي تختلف من بلد إلى آخر تبعًا للنظام الاقتصادي المتبع.

ولقد نشأ مصطلح الرشادة الاقتصادية والعقلانية الاقتصادية مع المدرسة الحدية، التي أرادت من خلاله تفسير السلوك البشري، فبالنسبة لهذه المدرسة فإن الرشادة الاقتصادية تعني التزام السلوك الاقتصادي بنتائج حساسة ودقيقة، وهو في كل الحالات لا يخرج عن تحقيق الأهداف المحددة بأقل تكلفة ممكنة، سواء كان ذلك يتعلق بسلوك الأفراد أو الهيئات العامة، وقد دعا البحث المتقدم في هذا المجال (تخصيص الإنفاق العام) إلى الدراسة المقارنة بين الامتيازات المحصلة من كل تخصيص، والتكلفة اللازمة لذلك، وكذا الفرص البديلة والامتيازات هنا لا تشمل تلك التي يتم تخصيصها مباشرة، وإنما يجب أن يضاف إليها تلك الامتيازات غير المباشرة للمستفيدين المحتملين، بصورة غير مباشرة عن طريق الآثار الخارجية.[1]

إن النظرة الإيجابية للحياة تفرض السعي لتحقيق مستوى معيشي لائق، وضمان هذا المستوى المعيشي لكل أفراد المجتمع، وفي أحسن الظروف، كما أن الحياة لا تقتصر على الجانب الاقتصادي فقط، بل تضم جوانب أخرى كالوقت والتوازن في توزيع المجهودات البشرية، وهي جوانب أساسية في الحياة البشرية، يتعين تنميتها واحتسابها في كل عملية هادفة، وإذا كان من الممكن حصر مفهوم ترشيد الإنفاق في الجوانب المالية، فانه لا يمكن إهمال الوجه الآخر لهذه العملية الملازم لها، والذي يعني جانب التمويل، حيث أن الرشد الاقتصادي على حد تعبير الدكتور محمد دويدار يعني "حسن التعامل مع الأموال كسباً وإنفاقاً "، مما يوحي بأن المسألة ذات شقين، لا بد من مراعاتهما في نفس الوقت.

ولو اقتصرنا مفهوم الترشيد على الإنفاق العام، فهو يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفه وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا) ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة [2]، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق.

وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار ترشيد الإنفاق على أنه تخفيضه، نظرا لتطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتمادا على أدوات السياسة الانفاقية، وأيضا لارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها، وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق

[1] - Ande Chaineau, Lexique Economie Général, PUF; 1979, p :154.
[2] محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008، ص: 399.

العسكري وغيرها[1]، إذ يصعب في الكثير من الحالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها، كما أنه من الصعب على الدولة تخفيض النفقات العامة أو الحد منها بدون إحداث أثار سلبية على الاقتصاد الوطني.[2]

وعلى هذا فترشيد الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات.[3]

ويقوم الترشيد الحقيقي للإنفاق العام على مجموعة من الدعائم الأساسية منها:

- رفع كفاءة وفعالية الإنفاق في المجالات التي يخصص لها.
- أن يتم تمويل الإنفاق العام من مصادر وطنية حقيقية.
- يتوقف رفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام وحسن تمويله على مدى القدرة على التروي والدراسة والتحليل المنطقي قبل اتخاذ القرارات، مع مشاركة الأجهزة التنفيذية والتشريعية في اتخاذ قرارات الإنفاق.

ثانيا: أهداف ترشيد الإنفاق: يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق ما يلي:[4]

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها خصوصا وان كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.

[1] محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2006، ص:20.
[2] هيثم صاحب عجام، علي محمد سعود، تخطيط المال العام، دار الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص: 273.
[3] حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007، ص:265.
[4] محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس اثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، دكتوراه فلسفة في المحاسبة، كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010، ص: 48.

- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنيب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.[1]
- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

وبناء على ذلك، فإن مفهوم ترشيد الإنفاق يعتبر عملية مستمرة وركيزة مهمة لأسس إعداد وتنفيذ الميزانية، تلتزم الجهات المعنية بوضع ما يناسبها من أنظمة وإجراءات لتنفيذه في كل مراحل الموازنة ابتداء من وضع التقديرات إلى غاية الرقابة على التنفيذ.

المطلب الثاني: عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

إن عملية ترشيد الإنفاق العام ليست بالسهلة، لكنها خطوة ضرورية، وهي في الوقت ذاته تحتاج إلى توفير ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجازها على أحسن وجه.

أولا: عناصر ترشيد الإنفاق العام.

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من العناصر والدعائم التي ترتكز عليها، ولعل من أهمها ما يلي:

1- **التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل:** يتحقق ذلك بتضييق المجال بين السقف الأعلى، والحد الأدنى للإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن أن تتحملها الحكومة باتجاه المجتمع، وهو الموقف الذي بدوره يحدده النظام الاجتماعي والاقتصادي القائم بالإضافة إلى ظروف البيئية التي يمر بها المجتمع، وكل هذه الاعتبارات ضرورية لتحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام، ولو استخدمنا المنفعة كأداة للتحليل على غرار الفكر الحدي، لأمكن القول بأن الحجم الأمثل لهذا الإنفاق يتحدد إذا ما تم التوصل إلى النقطة التي تتعادل عندها المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة لو بقيت في يد الأفراد ولو قاموا بإنفاقها[2]، ومن هذا المنظور فإن تقسيم الوظائف بين الدولة والهيئات الخاصة، لا يعتمد على معيار النسب أو القطاعات، لأن في ذلك قصر النظر، و إنما يعتمد على معيار تعظيم مصلحة المجتمع المحققة.

2- **توجيه النفقات العامة نحو النفع العام:** ونقصد به ضرورة أن تكون النفقة العامة لإشباع حاجات عامة ولن ندخل هنا في الجدل العلمي الدائر بين علماء المالية حول تحديد طبيعة وماهية الحاجة العامة، والمعايير التي يحتكم إليها ذلك، فهذا معروف جيدا في الأدب المالي المعاصر، لكن الذي يستحق التأكيد والتنويه به هو أن الفكر المالي المعاصر يعتبر ذلك ركنًا أساسيًا من أركان النفقة العامة، ويعتبر الخروج عليه هو خروج عن المبادئ

[1] نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن، مركز احمد ياسين، الطبعة الرابعة، الأردن، 2003 ، ص:267.
[2]- فرحي محمد، النمذجة القياسية ترشيد السياسات الاقتصادية الكلية(دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام)، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر 1999/1998، ص:286.

المالية الرشيدة، ويتطلب هذا عدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد، أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص[1]. ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجًا عن سياسة الترشيد.

3- **إتباع مبدأ الأولوية:** يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى تشويه الاقتصاد الوطني، وعدم تحقيق الإنفاق العام لأثاره المرجوة، فاحترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها، وقد تعرض الفكر الاقتصادي على بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ ومن ذلك تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة، والآثار المباشرة لكل من هذه المشاريع، يسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقا للمصلحة العامة.

4- **الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية:** بحيث ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة؛ فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات.

فالحرص على جودة الخدمات والسلع، يمَكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تثقل كاهل الدولة وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتابعة وعن تكاليفها. وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة.

5- **التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة:** هذا العنصر يتعامل مع قضيتين لا غنى عن أي منهما، الأولى أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، أو عبارة أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها والثانية أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير، وغير خاف ما لهاتين القضيتين من تأثير جوهري في عملية ترشيد الإنفاق العام، فإذا كان الإنفاق لا يشبع أي حاجة فهو إنفاق سفيه، كأن تعطى مرتبات أو مكافآت بغير تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع، أو تعطى إعانات لمن لا يستحقها، وعلى الوجه المقابل نجد عدم النفقة مع وجود الحاجة، ما يجعل توفر المال في هذه الحالة يعد سلوكًا غير رشيد.

6- **توافر المعلومات المالية:** يجب توافر جملة المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة، وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة، وقابلة للاستعمال، مما يسمح بالتأكد من اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلاً، كما يسمح استخدام مختلف الأساليب التنبؤية لبناء الدراسة اللازمة على أسس أكثر واقعية، إلى جانب الإدراك التام بقدرة الجهات المعنية على التحصيل أو الصرف، حيث أن مهمة تحقيق

[1] علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، دار المعارف، الجمهورية العربية السورية، بدون سنة نشر، ص: 188.

كل من النفقات والإيرادات مهمة أعقد من القدرة على دراسة التنبؤات المختلفة، والقيام بإعداد وتصميم مشروعات يصعب تنفيذها.

وبالإضافة إلى هذه العناصر ينبغي تحقيق مجموعة من الشروط حتى تتم عملية ترشيد الإنفاق على أحسن وجه نذكر منها:

- تقييد تقديرات المصروفات في حدود الإلتزامات الفعلية، والحد من ظاهرة نموها المستمر والمتزايد بحيث تكون الزيادات التي ستقر مرتبطة إما بمؤشرات محددة مسبقًا على المدى المتوسط (كالمقارنة بالناتج المحلي الإجمالي، الإيرادات غير النفطية، عجز الميزانية،...) أو بأولويات وبرامج ومشاريع مرتبطة بالرؤية الإستراتيجية للحكومة.
- الإلتزام بالقوانين والتعليمات المتعلقة بإعتماد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وطلبات الإعتمادات الإضافية وذلك لما تشكله الميزانية من خطة قصيرة الأجل لرؤية وسياسات وخطط وبرامج الحكومة المعتمدة.
- دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية، والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة التخصيص.
- دعم تطبيق المعايير الموحدة للمسائل المتعلقة بشكل وحجم الهياكل الإدارية والقوى العاملة وتركيبة الرواتب والعلاوات والإمتيازات في الحكومة، وذلك لما تشكله التغييرات التي تتم فيها من إنعكاسات مستمرة وكبيرة على الميزانية العامة للدولة.

ثانيا: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

إن سلامة عملية الترشيد وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود إنفاق عام رشيد، لكنها بمفردها غير كافية فهي بحاجة إلى توافر ضمانات ومتطلبات كي يمكن انجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم هذه المتطلبات:

1- **ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم**: إن الالتزام بمبادئ الحكم الراشد ضروري جدًا لعملية ترشيد الإنفاق العام، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع أطياف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، سوف يساهم فعلا في ذلك، هذا فضلاً على أن الحكم الراشد يحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.

2- **إرادة سياسية قوية**: حيث أنه من المعلوم أن تخصيص الموارد لأوجه معينة للإنفاق، يثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة، خاصة إذا ما كان المجال مفتوحا أمام إمكانية المناقشة، أو إعادة

النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات، يعد أمرا ضروريا لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفير الإمكانات اللازمة للتأثير على تنفيذه، من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.

3- **كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها**: إن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة، في غياب جهاز إداري كفء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة، والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يحقق عملية الترشيد للإنفاق العام، حيث نجد- خاصة في الدول النامية- ضعفا كبيرا في تحصيل الإيرادات العامة، وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح، الذين يفلتون من الضرائب بسهولة.

4- **التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة**: ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام، وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة تكون رهينة وجود حكومة قوية لديها القدرة على السماع والاقتناع، وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية، وكذلك رهينة شعب يؤمن بالنصح ويعمل به، ويجبر الحاكم على الالتزام به.

5- **توفر نظام محاسبة ورقابة فعال**: بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية، من خلاله التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل عملية، ولعل أكبر دليل على قوة الدولة، التزامها بنشر نتائج نشاطها، واطلاع الرأي العام على ما تزعم القيام به، إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها و هيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد، وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

6- الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص: وذلك بعدم إقامة المزيد من المشروعات العامة المملوكة للدولة وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع العامة من قبل الدولة ينتج عنه المزيد من عجز الموازنة ونمو المديونية، وقد أثبتت التجارب خاصة في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق أنه بإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في انجاز الكثير من المشروعات التي كانت حكرا على الدولة وربما بتكلفة اقل مما تنجزها الدولة، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصا أكثر على الأموال من اجل تحقيق أكثر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام، مما يزيد في تكلفة انجاز المشروع ويبعدنا عن ترشيد الإنفاق. لهذا أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وفق ضوابط ومعايير تحد من تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية على نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل، وهو ما يتطلب من الدولة إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها[1]، عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة

[1] عبد الرحمان بن عبد الله الشقاوي، نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ورقة مقدمة ضمن ندوة " الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440هـ"، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، أكتوبر، 2002، ص:44. على الموقع: www.mmsec.com/ar/m3-files/performance.doc بتاريخ 2010/04/23.

القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية، والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة الخوصصة.

المبحث الثالث: كفاءة إدارة المالية العامة وإحكام الرقابة لأجل ترشيد الإنفاق.

لما كان الحكم الرشيد يعني الإدارة الجيدة لموارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية، كان من الضروري على الحكومات الحرص على كفاءة إدارة المالية العامة لما لها من دور بارز في تحقيق الأهداف المرجوة من السياسة العامة للحكومة، وهو ما يتطلب من هذه الإدارة أن تكون فعَالة وكفؤة بالقدر الذي يستجيب لتلبية إحتياجات المجتمع وفق الإمكانيات والموارد المتاحة، وهو ما يستدعي أيضا تعزيز الرقابة على صرف المال العام وفق ما خطط وبرمج له، بعيدًا عن أوجه الهدر والفساد.

المطلب الأول: إدارة المالية العامة وكفاءة الإنفاق الحكومي.

عرفت الفترة الأخيرة مزيدا من الاهتمام بكفاءة إدارة المالية العامة، وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام سواءا في الدول المتقدمة أو النامية وعلى جميع الأصعدة، وكان ذلك راجعا في الأساس إلى تفاقم العجز في الموازنة بصورة كبيرة، ما جعل انتهاج أسلوب إدارة الموازنة يلعب دورًا هاما في التأثير على كفاءة وفاعلية الإنفاق الحكومي.

أولا: مفهوم كفاءة إدارة المالية العامة وقواعدها.

في إطار دور الدولة الإشرافي والرقابي على إدارة الموارد الاقتصادية، ودورها في تقديم الخدمات الأساسية تحتاج إلى قطاع كفؤ وفعال لإدارة المالية العامة يمكنها من تنفيذ وظائفها التنظيمية وتهيئة البيئة الاقتصادية المناسبة لدفع عجلة التنمية، ولعل أهم سمات هذه الإدارة الفعالة هو أن تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة ومشاريع التنمية، وأن يكون تخصيص هذه الموارد وإنفاقها يتم حسب الأولويات والاستراتيجيات وأهداف السياسة العامة، ووفقا لمتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الإنفاق الحكومي.

1- **كفاءة إدارة المالية العامة:** يشير مصطلح الكفاءة بصفة عامة إلى تقليل المدخلات في البرامج بالنسبة للمخرجات المتوقعة بعد التعرف على الوسائل التي يتطلبها انجاز تلك الأهداف.[1]

أما كفاءة إدارة المالية العامة فتعني حسن سير نظام إدارة المالية العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كمًا وكيفًا وبفعالية، وهو ما يتطلب توافر نظم وترتيبات مؤسسية تحدد السبل المثلى لاستخدام الموارد الاقتصادية لتحقيق الأهداف العامة، وكذا توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة للرقابة والمساءلة على جميع المستويات، لما لهذه المعلومات في المفهوم المعاصر لإدارة المالية العامة من أهمية بالغة في تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق النتائج المرجوة، حيث تمثل من

[1] Alan Lawton and Aidan rose, organization and management in the public sector, 2nd ed, pitman publishing, London, 1994, p:156.

حيث توفرها وجودتها مدخلا هاما للإدارة المالية الجيدة[1]، إلى جانب تدعيم وتعزيز نظم المساءلة المختلفة بشأن تنفيذ الميزانية حيث تلعب دورا هاما في مكافحة الفساد.

ويهدف نظام إدارة المالية العامة إلى تسهيل عملية التخطيط والميزانية في القطاع العام، وتسجيل المعلومات المالية والسيطرة على تنفيذ الميزانية لكلا من الإيرادات والنفقات، لأجل تحقيق الانضباط في المالية العامة وتخصيص الموارد للمجالات ذات الأولوية، وكفاءة وفعالية استخدام تلك الموارد من أجل الوصول لنتائج ايجابية تصب في الصالح العام.[2]

كما تهدف الإدارة الجيدة لشؤون المالية العامة إلى تقييم وتطوير الأنظمة الضرورية بشأن عمليات إدارة الشؤون المالية العامة، وذلك من خلال إتاحة مُجمّع مشترك من المعلومات فيما يتعلق بقياس ورصد مدى تقدّم أداء عملية إدارة الشؤون المالية العامة، وبرنامج مشترك من أجل الحوار يهدف إلى رصد ومتابعة متكامل يُسهّل قياس أداء البلدان في مجال إدارة الشؤون المالية العامة على مرّ الزمن.

2- **المبادئ والقواعد اللازمة للإدارة الجيدة للمالية العامة:** تتطلب الإدارة الجيدة للمالية العامة توفر جملة من المبادئ تسعى لتوفير بيئة إدارية منضبطة تعمل فيها الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة وفقا للوائح والقوانين والقواعد المالية الموضوعية بما يكفل التحكم في المال العام وضبط مصادره وأوجه صرفه، وتتمثل هذه المبادئ أولا في مصداقية الموازنة بحيث يجب أن يتطابق التنفيذ الفعلي للموازنة مع الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة في قانون الموازنة السنوي، حيث ينبغي أن يتساوى إنفاق الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة مع المقادير التي اعتمدتها الموازنة وان تتطابق الإيرادات المحصلة أيضا مع الإيرادات المخططة، على أن يتم هذا الاتساق على المستويين الكلي والتفصيلي، بمختلف أوجه التبويب المالي سواء كان إداريا أو وظيفيا أو اقتصاديا، وثانيا شمولية الموازنة وهو ما يعني اتساع النطاق الذي تغطيه وثائق الموازنة والأوراق المفسرة لها في مرحلة إعداد الموازنة حيث يجب أن تشمل هذه الوثائق على فرضيات الاقتصاد الكلي التي تستند عليها الموازنة من تقديرات لمعدلات التضخم والنمو الاقتصادي وسعر الفائدة وحجم العجز المالي، أما في مرحلة تنفيذ الموازنة فيجب أن تتوفر على بيانات دقيقة وشاملة لكل أشكال الصرف التي تم اعتمادها في الموازنة السنوية كما يستدعي هذا المبدأ ضرورة أن تشمل وثائق وتقارير تنفيذ الموازنة كل العمليات المالية المنفذة خارج الموازنة والتي لم ترد لها اعتمادات في قانون الموازنة، أما المبدأ الثالث فهو يتعلق بالشفافية والمساءلة حيث تتطلب الإدارة السليمة أن يتم اعتماد الموازنة وتنفيذها بكل شفافية، وان تمكن الأطر والترتيبات التي تحكم عملية الموازنة من مساءلة القائمين بأمر إعداد وتنفيذ

[1] احمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، ابو ضبي، 2011، ص:15.
[2] Ministry of Foreign Affairs Copenhagen, Effective and Accountable Public Sector Management, Denmark, 2007, p:19. Cite web :
www.um.dk/NR/rdonlyres/B543C3CE.../GovernanceStrategy270307.doc le 09/08/2009.

الموازنة في كافة مستوياتهم ومحاسبتهم على القرارات المالية التي يتخذونها فيما يخص تحصيل الإيرادات وتنفيذ الصرف الحكومي.[1]

أما فيما يتعلق بالقواعد الواجب مراعاتها لأجل إدارة جيدة للمالية العامة فيتعين على الموظفين والمسؤولين عن المالية العامة في الدولة أن يخضعوا لقواعد محددة من شأنها أن تحقق أقصى فائدة من الإنفاق العام، وتقلل التبذير والهدر، وفي نفس الوقت تحارب الفساد، لأن المسؤولين في المالية العامة معرضون لمخاطر عالية نسبيًا من الفساد لما لديهم من سلطة في توزيع الموارد والمنافع الاقتصادية والمالية، كما أن هؤلاء المسؤولين هم الذين يتخذون القرارات بشأن الإنفاق العام وصفقات السلع والخدمات، والعقارات والأصول الأخرى، وكذلك المسؤولين عن التدقيق والمراجعة، أو الإشراف على المسؤولين في المالية العامة، ويمكن أن تشمل هذه القواعد ما يلي:[2]

- القواعد التي تتطلب إتخاذ جميع القرارات من أجل المصلحة العامة، من خلال إستغلال كل مبلغ منفق بشكل كامل للصالح العام، بعيدًا عن التبذير وعدم الكفاءة.
- القواعد التي تتطلب الإجراءات المحاسبية المناسبة الواجب إتباعها في جميع الأوقات، وكذا السجلات المحاسبية التي يتم الاحتفاظ بها لإتاحة الفرصة للنظر فيها مستقبلا إذا استدعى الأمر ذلك.
- القواعد التي تلزم الموظفين على تبرير قراراتهم، على سبيل المثال يتعين على المسؤولين على الصفقات العمومية إعطاء تفاصيل عن العروض المقدمة للفوز بصفقة ما، وطريقة اختيار الفائز بالصفقة، وتفاصيل عن العروض الخاسرة.
- القواعد التي تتطلب تجنب النزاعات والصراعات المحتملة في المصالح أثناء الممارسة العملية، فعلى سبيل المثال ينبغي لهذه القواعد تجنب تدخل المسؤول في اختيار الصفقة أو العقد العمومي في حالة ما إذا كان المترشح صديق أو قريب أو شريك سابق حتى يتم تجنب الانحياز لهذا الشخص أو الشركة.
- قواعد تلزم الموظفين أن يعلنوا عن أصولهم (إقرار الذمة المالية)، حتى يتم البحث عن المال الذي يأتي من الكسب غير المشروع في حالة التحقيق في جرائم الفساد.

ثانيًا: كفاءة الإنفاق الحكومي.

1- **مفهومه:** إذا اقتصرنا الأمر على كفاءة الإنفاق العام فإنه يعني ذلك الإنفاق الذي يتصف بالعقلانية والنجاعة والفعالية والشفافية، فيكون معقولاً بمعنى أن يوضع في إطار عمل الاقتصاد الكلّي الذي يؤمّن توافق مستوى الإنفاق مع أهداف الحكومة على صعيد السياسة النقدية والخارجيّة واستدامته على المدى الطويل. وهو ما يتطلب من الحكومات أن تحسّن تخصيص الموارد العامّة بين القطاعات المختلفة وفئات الإنفاق بطريقةٍ تعكس أولويّات سياساتها بما فيها التنمية المستدامة والتطوّر البشري والاجتماعي. وأن يكون ناجعاً، بمعنى أن يحقّق أقصى

[1] احمد أبو بكر علي بدوي، مرجع سابق، ص:06.

[2] Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime, Programme mondial de lutte contre la corruption, Vienne, septembre 2004, pp:56-57.

ناتج مقابل مجموعة محدّدة من المدخلات، كما يجب أن يكون فعّالاً بمعنى أنّه يدعم التحقيق الناجح لأهداف الحكومة، بالإضافة إلى كونه ناجعاً وفعّالاً، يجب أن يكون شفّافاً ومطابقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يتمّ مع الضوابط والموازين المناسبة لتأمين الاستقامة الماليّة.[1]

2- **دعم المراجعة لأجل تعزيز كفاءة الإنفاق:** مراجعة الإنفاق هي عملية دورية تهدف إلى قياس مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى من ناحية وقعه على الإطار الاقتصادي الكلي، ومن ناحية نوعية وكمية الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها، وتأخذ بعين الاعتبار القيود المالية الموضوعية، ويؤدي هذا القياس إلى المفاضلة بين السياسات المالية الممكنة على ضوء حجم هامش التحرك المتوفر ضمن الإطار المالي القائم كما يساعد في تحديد الانحراف عن الأهداف المسطرة، ومن ثمة يمكّن من المساءلة، مما يساهم مستقبلاً في تحقيق أكبر عائد من ذلك الإنفاق، بما يحقق في النهاية ترشيد الإنفاق العام وتوجيهه الوجهة الصحيحة. وقد اعتادت وزارات المالية في الدول المتقدمة أن تقوم بهذه العملية في حين دأب البنك الدولي على إجراء مراجعات للمالية العامة للدول المرتبطة باتفاقات تعاون معه، ومنذ فترة برز توجه يدعو إلى القيام بهذا العمل بالتعاون مع السلطات والإدارة في البلد المعني، ويأتي هذا التدريب ضمن هذا السياق، فالأخصائيين المحليين هم من جهة أكثر قربا وتحسسًا لواقع بلدانهم، وهم من جهة أخرى أقدر على وضع هذا العمل في إطار الاستمرارية والديمومة خاصة وأن مشاركتهم تعني انتقالا مستدامًا للخبرات.[2]

وتندرج عملية مراجعة الإنفاق العام وفقا لمرحلتين، الأولى **تحليل الموازنة** حيث يهدف هذا الإجراء إلى تبيان مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى وذلك من خلال زاوية الاقتصاد الكلي وزاوية تقديم الخدمات، وعملية التحليل هذه تشمل حجم ومكونات الموازنة، مع ما ينتج عنهما من انعكاس على صعيد مردود الإنفاق العام، ويتم تقييم مردود الإنفاق من ناحية ملائمة مستوى وتأثير الخدمات العامة، ومن ناحية وقعه وبلوغ النتائج المرجوة بغض النظر عن حجمه ومكوناته. اما المرحلة الثانية فهي مرحلة **التوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة**، حيث تسمح هذه المرحلة السابقة باستخلاص عبر وتوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة يتبعها توصيات حول السياسات الهيكلية والقطاعية، تشمل البعد المؤسساتي و التشريعي، البعد الاقتصادي (سياسات الأسعار، السياسات الضريبية...)، البعد الهيكلي (إعادة تنظيم هيكلة العلاقات والعمل بين القطاع العام والخاص، التخصيص.. .)

[1] روبرت بيشيل، إصلاح إدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار، المجلد 2، العدد 3، 2008، البنك الدولي، على الموقع :
http://siteresources.worldbank.org/INTMNAREGTOPGOVERNANCE/Resources/GNNFinaPrintArabic2.pdf

[2] باولو زكيا بوحبيب، مدخل إلى مراجعة الإنفاق العام ، مبادئ وأهداف، البنك الدولي. ص: 4. على الموقع:
siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PEFAReportArabicFinal.pdf تم الاطلاع: 2001/02/10.

وتتطلب مراجعة الإنفاق تكوين وإدارة قاعدة معلومات تدرج فيها الإحصائيات الخاصة بالنفقات، حتى يتم تحليلها فيما بعد واستخراج النتائج التي تساعد على المراجعة وقياس المردود والفاعلية.[1]

كما تتطلب مراجعة الإنفاق العام تحديد ما يجب أن يتضمنه الإنفاق العام، وتحديد كيفية تحقيق هذا التضمين، وتصح هذه العملية للنفقات المقررة، كما للنفقات المحققة علما أن الأخيرة تبقى الهدف الأساسي للتحليل، ومن المفيد فيما بعد إجراء عملية تحليل مقارن بين الأرقام المقررة في الموازنة والأرقام المحققة، فإذا كان هناك تباين كبير ما بين المقرر والمحقق فهذا يثبت انه هناك انحراف في تحقيق السياسة الإنفاقية لأهدافها، ومن ثمة وجب مساءلة المتسببين أو القائمين على ذلك.

3- **كفاءة الإنفاق العام من خلال قياس مردوديته:** نعني بقياس المردودية مقارنة قيمة الإنفاق بمخرجاته، أو بمعنى آخر مدى تحقق الأهداف المسطرة من الإنفاق (إنتاجية الإنفاق العام)، ويرتكز تقييم المردود على مؤشرات كمية ومجموعة من النسب تربط المدخلات بالمخرجات، ويعني هذا الربط أن أي تحسن في مردود الإنفاق ينجم إما عن زيادة المخرجات أو عن خفض المدخلات، ومن أهمية زيادة الإنتاجية أنها تسمح بخفض المدخلات بدون المساس بالمخرجات.

ويمكن قياس مردودية الإنفاق من إكتشاف الانحرافات عند تنفيذه، والذي ينتج في بعض الأحيان عن قصور في الإدارة المعنية بالإنفاق، أو وجود إهدار أو اختلاس للمال العام، وهو ما يسمح فيما بعد بمحاسبة المتسببين في ذلك، ومساءلتهم عن عدم تحقيق النتائج المطلوبة من صرف المال العام، واتخاذ الإجراءات المناسبة في مثل هذه الحالات حتى يتم الحفاظ على موارد الدولة مستقبلاً.

و يجري اعتماد نوعين من المؤشرات والنسب عند مقارنة مردود الإنفاق العام:

أ- **المؤشرات العامة:** تسمح بتقدير مردود الإنفاق العام على مستوى البلد عن طريق ربط الكلفة بمؤشرات بنيوية كالناتج المحلي، والسكان والمساحة، ويمكن زيادة دقة المؤشرات العامة عن طريق إدراج خصائص البلدان في العملية الحسابية، كاختلاف التركيبة العمرية مثلا.

ب- **المؤشرات الخاصة:** فهي التي تسمح بالقياس الفعلي للمردود إذ تتضمن مقارنة الإنفاق بمخرجاته المباشرة، وقد تتضمن هذه المؤشرات ربطًا لكلفة المدخلات وحجم المخرجات، كاحتساب نسبة بين الإنفاق على التعليم وعدد التلاميذ، أو عدد التلاميذ الناجحين، ويمكنها أيضًا أن تتضمن ربطًا كميًا للمخرجات والمدخلات، كنسبة الأساتذة إلى عدد التلاميذ أو نسبة أسرة المستشفيات إلى عدد حالات الاستشفاء.

[1] لمراجعة الإنفاق العام هناك عدة أدوات يتم من خلالها الإجابة عن النتائج الاقتصادية الكلية للإنفاق العام، ومردودية الإنفاق مقارنة مع كلفته، وفعالية الإنفاق مقارنة بنتائجه. وتتمثل هذه الأدوات في دراسة المنحى العام للإنفاق، وثانيا في قراءة مكونات الموازنة حسب أساليب التصنيف (من وجهة نظر الأهداف، من وجهة طبيعة المدخلات)، وثالثا المقارنة مع البلدان الأخرى التي لها نفس الخصائص (عدد السكان، النظام الاقتصادي، الناتج المحلي.....)
للمزيد من التفاصيل راجع : باولو زكيا بوحبيب، مدخل إلى مراجعة الإنفاق العام ، مبادئ وأهداف، البنك الدولي، مرجع سابق.

ونشير في الأخير إلى أنه في إطار ترشيد الإنفاق هناك اتجاه للعديد من الدول إلى تطبيق موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء بدلا من موازنة الاعتمادات، وتمثل ميزانية الأداء أسلوبا لتقسيم الميزانية دعت إليه الحاجة إلى ترشيد الإنفاق العام وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات، وتقسيم الوظائف إلى برامج وإعداد تقارير عن الأداء بما يمكن من متابعة الإنجاز، ويعتبر ذلك من متطلبات ترشيد الإنفاق العام إذ يُمكن من التحقق من مدى الكفاءة والاقتصاد في استخدام الموارد.

ويعتمد هذا الأسلوب الجديد في إعداد الموازنة على تحديد الأهداف من الإنفاق ثم تحديد المعايير الخاصة بتقييم الأداء والتأكد من تحقيق الهدف من الإنفاق، كما تهدف موازنات البرامج والمحاسبة عن الأداء إلى تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة ورفع فاعلية وجدوى الإنفاق العام والاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة، وترشيد تكاليف انجاز برامج النشاط الجاري وتكاليف المشروعات الاستثمارية، واختيار أفضل بدائل التنفيذ الأقل تكلفة والأعلى فاعلية، والكشف عن الطاقات العاطلة بمراكز المسئولين المختلفة وتحقيق الرقابة على فاعلية برامج النشاط التي تقوم بتنفيذ الموازنة في تحقيق الأهداف لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية واستقصاء وتحليل أسباب الانحرافات في تنفيذ برامج النشاط وفى معدلات الأداء المصاحبة للموازنة.[1]

المطلب الثاني: دعم وإحكام الرقابة المالية.

تساعد الرقابة باختلاف أنواعها على ترشيد الإنفاق والحفاظ على الأموال الموجهة له، وتجنب إسرافها وتبذيرها وهو ما استدعى ضرورة العمل على دعم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق ذلك. وقد عرفت الفترة الأخيرة اهتماما أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام وبالخصوص الرقابة على الإنفاق العام خاصة في ظل انتشار الفساد، وعدم كفاية الموارد المخصصة للتنمية.

أولا: تعريف الرقابة على المال العام (الرقابة المالية):

تعني الرقابة في اللغة بصفة عامة، المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، كما تعني الاحتراز والتحوط والمراعاة[2]. وتهدف عموما إلى تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل وتمارس على الأشياء والناس، والإجراءات وغيرها، وتتطلب الرقابة الفاعلة وضع معدلات الأداء المطلوب انجازها، ووضع معايير ووسائل لقياس العمليات والنشطات، ومراقبة النتائج ومقارنتها بالمعايير الموضوعة وأخيرا تصحيح الانحرافات.[3]

---

[1] نرمين طلعت غالي، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة، الإدارة المركزية للبحوث المالية والتنمية الإدارية، المجلد الأول للبحوث المالية، جمهورية مصر العربية، 2007، ص: 04.

[2] سعيد كلاب، الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر " تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي" 13-15 فيفري 2006، كلية التجارة في الجامعة الإسلامية، فلسطين، ص: 1161.

[3] موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، الطبعة الرابعة، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان 2007، ص ص: 185-187.

أما الرقابة المالية فقد تعددت تعاريفها واختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها، وعمومًا فهي تنصب على المساءلة التي تقوم بها هيئات ومصالح متخصصة قصد معرفة طرق تسيير الموارد العامة، واكتشاف الأخطاء والثغرات المالية، ومدى تحقيقها للأهداف العامة، وهي لا تقتصر على الجانب الشكلي فقط، بل تشمل المراجعة والفحص الموضوعي الدقيق لطرق الإنفاق والتحصيل، استنادا للوثائق والمستندات المؤدية للعملية المالية، وتحليلها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفعالية، بهدف تقييمها واتخاذ التدابير المناسبة لتصحيحها ومنع تكرارها مستقبلا عن طريق وضع أسس ومعايير للأداء تستوجب الاحترام والالتزام بها لقياس الأداء الفعلي وتحديد مواقع الإهمال والانحراف وخرق القواعد القانونية والتنظيمية[1].

والرقابة على المال العام لا تشمل فقط الرقابة على الموازنة، بل تشمل بسط الرقابة على جميع أوجه الإساءة للمال العام أو استغلاله بوجه غير مشروع أو غير اقتصادي، ومن ذلك نذكر:[2]

- استباحة المال العام والاستيلاء عليه بوجه غير مشروع، سواء عن طريق الاختلاس أو الاستغلال الشخصي، أو التهاون والإهمال والتفريط به، بما يؤدي إلى ضيعه دون مبرر.
- الإثراء غير المشروع عن طريق استخدام المال العام، أو استغلال الوظيفة العامة.
- استخدام الأصول العامة لأغراض شخصية، أو التصريح باستخدامها لأغراض غير رسمية، أو عدم بذل العناية اللازمة لمنع ذلك.
- هدر الوقت الرسمي للموظف، وعدم استغلال الوقت لأغراض الوظيفة.
- التراخي في تحقيق الكفاءة في إدارة المال العام، وعدم استثمار المورد المتاحة فيما يحقق أفضل العوائد للدولة.

وتقوم الرقابة المالية على الربط الوثيق بين الوسائل والغايات من خلال توجيه الجهود وتنسيقها ودفعها نحو تحقيق الأهداف التنظيمية البعيدة والقريبة وبشكل يحقق الانسجام والتوافق بين هذه الأهداف، ويتم الترابط بين الوسائل والغايات بشكل فعال من خلال الموازنة العامة كأداة للتخطيط المالي وترشيد الإنفاق العام بما يحقق كفاءة وفعالية استخدام الأموال العامة.[3]

ومن خلال التعاريف السابقة نستنتج ما يلي:

- أن الرقابة على المال العام وظيفة من وظائف المحاسبة الحكومية، ولا تكتمل المحاسبة الحكومية إلا بوجود هذه الوظيفة.
- تقوم بهذه الوظيفة وحدات حكومية وغير حكومية.

[1] زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر 2011، ص: 189.

[2] عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة، مجلة الرقابة المالية، العدد 42، جوان 2003، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، تونس، 2003، ص: 02.

[3] نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن ، مرجع سابق، ص: 283.

- أن الهدف الأساسي للرقابة هو حفظ المال العام من أي إسراف أو هدر.
- أن الرقابة على المال العام تكون قبلية ابتداء من وضع تقديراته، وتكون بعدية تقارن المحقق بما هو مطلوب ومخطط له. كما أنها تكون أثناء التنفيذ.
- أن الرقابة على المال العام تتطلب مرجعية تشريعية وقانونية تحدد وحدات الرقابة ومهامها وإجراءاتها.
- أن الرقابة على المال العام ليست مقصورة فقط على الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للحكومة.

ثانيًا: أهداف الرقابة المالية.

كما ذكرنا سابقًا فان الهدف الأساسي للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام، وتجنب إهداره أو تبذيره لأجل تحقيق الغايات التي وجه لأجلها، وهي من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة وهذا ما جعل أهدافها تتنوع ما بين أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية يمكن حصرها فيما يلي:

1- **الأهداف الاقتصادية:** ويمكن أن تشمل التحقق من سلامة الإنفاق العام وفقا للخطط المرسومة، وكذا التحقق من مدى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومدى كفاية وفعالية إنفاقها، بما يحقق المصلحة العامة بعيدا عن أوجه العبث والتبذير للمال العام، أي استخدام تلك الأموال استخدامًا سليمًا مثمرًا وفي الأوجه التي خصصت لها، وتوفير التناسق في الإنفاق مع الاتجاهات السياسية للدولة بما يتفق مع أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1]، ما يعمل في النهاية على بلوغ وتحقيق أهداف وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي سطرتها الدولة.

2- **الأهداف السياسية:** تعد الرقابة المالية غير الحكومية خاصة من أطراف المجتمع المدني صورة حضارية تعبر على ديمقراطية البلد التي تسود فيه، فكلما كان هناك إشراك للأطراف غير الحكومية في الرقابة المالية كلما زاد ذلك من شفافية سياسة الدولة أو الحكومة وأعطى ثقة اكبر بها، كما أن الرقابة المالية تؤكد على احترام رغبة السلطة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة وبالتالي احترام رغبة الشعب باعتبار أن السلطة التشريعية هي ممثل الشعب.

3- **الأهداف الاجتماعية:** تساعد الرقابة المالية على حماية المال العام من كل أشكال الفساد وبالتالي تضمن وصول هذه الأموال إلى مستحقيها، عن طريق انجاز المشاريع والاستثمارات التي وجهت لها، مما يساعد في النهاية على تحقيق أغراض اجتماعية كالتخفيف من حدة الفقر وتحسين مستويات المعيشة وتقليص معدلات البطالة وضمان تعليم وصحة جيدين وغيرها من الأهداف الاجتماعية التي حددت قبل إنفاق تلك الأموال. كما أن الرقابة المالية تساعد على تحسين سلوكيات الأفراد العاملين خاصة في القطاعات الحكومية وتجنبهم الإهمال

[1] عبد العزيز الإمام، الرقابة على الأموال العامة، ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصرفي وعلاقتها بمكافحة بتبييض الأموال، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 6-10 افريل 2008، ص: 456.

والتقصير في أداء واجباتهم، وإسراف وتبذير وإهدار المال العام خوفا من العقوبات التي تلحق بهم عند التأكد من تلك السلوكيات غير المشروعة.

4- **الأهداف الإدارية والتنظيمية:** وتحتوي مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية تؤدي إلى إحداث النتائج المتوقعة والمرغوبة.

وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية: [1]

- تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته كما تكشف الرقابة على بعض عيوب التخطيط.
- الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لانجاز الأغراض والأهداف المحددة بفعالية وكفاءة، كما تعمل على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور.
- تساعد الرقابة المالية على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي تقدمها لمتخذ القرار من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.
- تساعد على التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتبعة.

ثالثًا: أنواع الرقابة المالية العامة.

يمكن تقسيم الرقابة المالية من عدة جوانب: من حيث جهة أو سلطة الرقابة، من حيث أهدافها، ومن حيث المعيار الزمني، وأخيرا من حيث الموقع التنظيمي.

1- من حيث جهة أو سلطة الرقابة: ونميز هنا بين الرقابة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

أ- رقابة السلطة التنفيذية: وتشمل رقابة الجهات السياسية والإدارية العليا مثل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وكبار المسئولين الإداريين، حيث تقوم هذه الجهات برسم السياسة المالية للدولة وتضع المعايير والخطط والأهداف والتعليمات الأساسية التي يجب إتباعها من كافة الأفراد والجهات والأجهزة الإدارية والمالية، وهنا تتأكد الرقابة من خلال السلطة الرئاسية والتسلسل الهرمي للإدارة الحكومية[2]، ومن خلال وزارة المالية التي تقوم بالرقابة على باقي مختلف المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات، وتنحصر مهمتهم في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقدر له، فالرقابة الإدارية هنا رقابة سابقة على الإنفاق، وفي واقع الأمر أن هذا النوع من الرقابة ليس هدفه الأساسي ترشيد الإنفاق فحسب، إذ هي رقابة من الإدارة نفسها وفقًا للقواعد والضوابط التي تضعها

[1] محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة العامة من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010 ص: 173.
[2] نفس المرجع السابق، ص: 174.

الإدارة، ومن ثم فلا تمثل أي ضغط لحجم الإنفاق العام حيث في غالب الأحيان لا تميل الإدارة إلى تقييد حريتها.

ب- الرقابة التشريعية (البرلمانية): تعد الرقابة البرلمانية إحدى أشكال الرقابة السياسية التي تنتهجها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ويمكن تعريفها على أنها "سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية حول أعمال السلطة التنفيذية بغية الكشف عن عدم التطبيق السليم للقواعد العامة في الدولة ومدى الالتزام بقرارات السلطة التشريعية والدستور والقوانين، وتحديد المسؤولية عن ذلك ومساءلة القائمين عليه" وتهدف الرقابة البرلمانية عمومًا إلى إسداء النصح للحكومة لكي تتجنب مواطن الزلل، وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل على تحقيقها.[1]

والرقابة المالية التي تمارسها السلطات النيابية والتشريعية، لا تقتصر على تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية بل تمتد أيضا لتشمل حجم الإنفاق العام وتخصيصه، ويرجع ذلك إلى حق البرلمان في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها، وحق فحص الحسابات الختامية وإقرارها، إلى جانب حق إقرار أو رفض الاعتمادات الإضافية، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي[2] وبهذا تتمكن السلطة التشريعية عن طريق هذه الوظيفية من مراقبة الأداء المالي للحكومة وتوجيه وتصحيح أية انحرافات عن الخطط والأهداف والطموحات الشعبية، وضمان حماية المال العام من الضياع أو سوء الاستعمال.

وتعد أجهزة الرقابة العليا عين السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بمختلف دوائرها، حيث تعمل هذه الأجهزة على المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه وتطوير إدارته بما يحقق الاستخدام الأمثل هذا بالإضافة إلى دورها في التأكد من صحة صرف الأموال العامة وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول أي أنها تسعى للتأكد من مدى شرعية ونظامية الإجراءات المالية في مختلف أجهزة القطاع العام وإبداء الرأي المهني بشأن عدالة الحسابات الختامية للدولة وذلك وفقا للمعايير الدولية للمحاسبة والتدقيق المتعلقة بالقطاع الحكومي وأفضل الممارسات المهنية[3].

وهذا النوع من الرقابة على الرغم من أهميته، قد يكون قليل الفعالية خاصة في الدول النامية حيث يلجأ البرلمان إلى مناصرة الإدارة حتى ولو كانت مخطئة[4]، ولهذا ينبغي أن تكون هناك معارضة فعلية قادرة على المشاركة في عملية الموازنة، يناط بها مساءلة الحكومة ومشاركتها في صنع القرار، وربما هذا ما نجده في بعض برلمانات الدول المتقدمة حيث توكل للمعارضة مهمة ترأس اللجان الأساسية كلجنة الموازنة والحسابات العامة بهدف إعطاء أكثر شفافية ومصداقية للموازنة الحكومية.

---

[1] عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2007، ص: 105

[2] للمزيد حول الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة راجع : أمحمد مالكي، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، أكتوبر 2009. على الموقع الالكتروني: www.arabparliaments.org تاريخ الاطلاع 2010/03/25.

[3] مصطفى البراري، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في مكافحة الفساد من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة العامة، مجلة الرقابة المالية، مرجع سابق، العدد 50، يونيو 2007، ص: 05.

[4] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص: 56.

ت- الرقابة المحاسبية المستقلة: وهي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على أوجه الإنفاق العام بصورة خاصة، وتتولى التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني، وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية، وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها، ومما لا شك فيه أن هذا النوع من الرقابة يعتبر أكثر فاعلية نظرًا لتخصص القائمين به وتوفر إمكانيات المتابعة والتحليل والحق في الرقابة السابقة واللاحقة وحق وقف المخالفات والأخطاء المالية وإبداء الرأي في الإجراءات التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار.

ث- الرقابة القضائية: تحتل مكانة هامة في مجال الرقابة المالية العامة، حيث من خلال سلطتها الواسعة في مجال التأكد من تطبيق القوانين تستطيع الهيئة القضائية (الإدارية) مراقبة تنفيذ القوانين المالية واتخاذ الإجراءات لتصحيح أية انحرافات عنها، وتتولى المحاكم الإدارية النظر في القضايا والمنازعات والمخالفات الإدارية والمالية التي تكون الدولة أو إحدى مؤسساتها طرفا فيها، كما تتولى الهيئات القضائية المختصة فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة، ويعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن ذلك، أو إحالتهم للقضاء الجنائي.[1]

2- **الرقابة من حيث أهدافها:** نميز هنا بين نوعين من الرقابة، رقابة حسابية ورقابة اقتصادية.

أ- الرقابة الحسابية: وتتضمن مراقبة الدفاتر الحسابية بالإضافة إلى كل المستندات الثبوتية المتعلقة بالصرف والتحصيل، كما تهدف هذه المراقبة إلى التأكد من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية كالتحقق من تطابق الصرف للإعتمادات الممنوحة لكل من بنود الموازنة، وفي حالة التجاوز لابد من التأكد من الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة،[2] دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة العامة، أو أثارها الاقتصادية.

ب- الرقابة الاقتصادية: وهي رقابة لا تكتفي بمراجعة الحسابات فقط، ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال، والمشاريع والبرامج، ومعرفة تكلفتها، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف، والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ، ومدى مطابقته لما تم تسطيره في البداية.

3- الرقابة المالية من حيث المعيار الزمني: نميز هنا بين ثلاثة أنواع، السابقة والآنية واللاحقة.

[1] المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام (الموازنة العامة، الإيرادات العامة، القروض)، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، القاهرة، 2008 ص:93.
[2] دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص: 210.

أ- الرقابة السابقة (القبلية): هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، و تؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية[1] ويمكن تحقيقها عن طريق اتخاذ كافة الاستعدادات والاحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المدخلات وتوجيهها لانجاز الأهداف المرغوبة، وتقوم بهذه الرقابة إحدى الإدارات أو الأقسام التي تتبع نفس الجهة التي تقوم بالنفقة، ومن مزايا هذه الرقابة أنها تحقق وفر في النفقات العامة لأنها ترفض كل أشكال النفقات غير مشروعة أو المبالغ فيها.

ب- الرقابة الآنية: وهي رقابة مستمرة خلال مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف أية انحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب انتشارها وتفاقمها.

ت- الرقابة اللاحقة: تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية، وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وتشمل جانبي الموازنة العامة، فهي إذا تكشف المخالفات المالية التي وقعت ولا تمنعها كالرقابة السابقة، ولكنها في الحقيقة تبعث على احترام الأنظمة المالية المقررة لما تخلقه من خوف في نفوس القائمين على تنفيذ الموازنة[2]، لهذا تعد ذات طابع رادع، لأنها تؤدي إلى إيقاع العقاب بالمخالفين، ما يعمل على تقليل ارتكاب مثل تلك المخالفات عند التنفيذ، وتكون الرقابة اللاحقة إما على نطاق واسع، أو على نطاق ضيق، فعلى مستوى النطاق الواسع تقوم أجهزة الرقابة بمراجعة عدد كبير من المعاملات المالية أو معظمها، في حين تأخذ عينات من المستندات في حالة الرقابة على المستوى الضيق، وتوكل مهمة الرقابة عادة في اغلب الدول إلى جهاز يـــدعى " ديوان المراقبة العامة" أو " ديوان المحاسبة العامة" ويعطى هذا الجهاز استقلالية تامة خاصة على السلطة التنفيذية، ويمنح رئيس الجهاز والموظفون ضمانات كافية تمكنهم من القيام بأعمالهم بعيدا عن أي مضايقات أو تعسف من السلطة التنفيذية.[3]

4- **الرقابة من حيث الموقع التنظيمي:** يمكن تقسيمها إلى رقابة داخلية وخارجية.

أ- الرقابة الداخلية: يمكن أن توكل إلى وحدة متخصصة ترتبط بالجهات الإدارية العليا (وحدة التدقيق والمراقبة) ويكتفي بممارستها من خلال التسلسل الرئاسي بين المدير والمرؤوسين حيث يسميها البعض بالرقابة الإشرافية (التوجيهية)، حيث يتولى مهمة الرقابة الداخلية عادة في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية وحدات إدارية تتبع لنفس تلك الدوائر، تكون مهمتها الحفاظ على موارد وموجودات المؤسسة والاطمئنان على

[1] صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، يومي 8 و 9 مارس 2005، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، الجزائر،2005، ص: 138.
[2] المرسي سيد حجازي، مرجع سابق، ص ص: 95-96.
[3] محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 155.

صحة ودقة البيانات والمعلومات المالية، وتعد مصدرًا أساسياً لتزويد الإدارة العليا بالقاعدة اللازمة لاتخاذ القرارات الصائبة.[1]

وقد أصبحت تستدعي الرقابة الداخلية في القطاع العام ما يسمى بالتدقيق الداخلي المستقل وظيفيًا وتنظيميًا والذي يلعب دورًا مهماً في تحليل نقاط القوة والضعف في الرقابة الداخلية، ويساعد في انجاز الغايات والأهداف وتقوية الضوابط، ويقدر ما إذا كانت إدارة الأموال العامة تتم بفعالية وكفاءة.[2]

ب- **الرقابة الخارجية**: وهي مجموعة من الإجراءات القانونية والإدارية والأجهزة الرقابية المتخصصة التي تؤسس خارج التنظيم المعين بهدف التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي والإداري للمؤسسات العامة، وتنبثق الرقابة الخارجية من مبدأ التوازن والفصل المرن في السلطات ورقابتها على المصلحة والمسؤولية العامة خصوصا في مجال الإدارة المالية العامة، وتشمل الرقابة الخارجية الأجهزة التشريعية والقضائية والشعبية وديوان المحاسبة بالإضافة إلى البناء الدستوري والقانوني للإدارة العامة كمعيار رقابي عام.

ونستنتج من خلال عرض الأنواع المختلفة للرقابة أنها تهدف كلها للحفاظ على المال العام، ويبقى فقط تفعيلها وتوفير الأجهزة الرقابية على مستوى الدولة التي تتمتع بالاستقلالية والكفاءة في أداء مهامها بما يضمن عدم هدر الأموال العامة وصرفها في أوجه غير الأوجه المخصصة لها.

المطلب الثالث: الرقابة على مردود الإنفاق العام.

إلى جانب الرقابة على الأموال عموماً، هناك شكل آخر أكثر خصوصية ودقة يدعم هذه الرقابة، ألا وهو الرقابة على مردود الإنفاق الحكومي، حيث تساهم هذه الأخيرة في تحقيق أكبر عائد من النفقات العامة، وفي توجيهها نحو الأوجه المناسبة لها بما يحقق النفع العام ويعود بالفائدة على الطبقات الأكثر فقرًا، خاصة وأن الرقابة المالية تنصرف أساسًا إلى مراقبة شرعية النفقة، ولا تمتد إلى تقييم تكلفتها وتحليل أهدافها ومعرفة مردوديتها، الأمر الذي أدى إلى نتائج سلبية فيما يتعلق بترشيد النفقات العامة.

أولاً: مفهوم الرقابة على مردود إنفاق المال العام.

تساهم هذه الرقابة في الارتقاء بالعمل الرقابي من هدف اكتشاف الأخطاء إلى هدف المساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءة الإنفاق العام، وتلخّص كلمة مردود الإنفاق على الأموال حسب استعمالاتها الحاليّة ثلاث قيم مختلفة ولكن لها علاقة ببعضها البعض وهي: التوفير والكفاءة والفعّالية. وتشتمل هذه القيم معًا على قيم تقليديّة كالحذر والعناية والانتظام والصّدق والنّزاهة والعدالة، ويفضل بعض الملاحظين زيادة قيمة رابعة وخامسة

[1] المركز الأردني للأبحاث وحوار السياسات، دراسة بعنوان "الرقابة المالية في الأردن أداؤها وفعاليتها"، بدون سنة نشر، الأردن، ص: 13.
[2] الانتوساي، استقلالية التدقيق الداخلي في القطاع العام، فينا، ص:03، على الموقع :
http://www.issai.org/media(915,1033)/INTOSAI_GOV_9140_A.pdf تاريخ الاطلاع 2011/03/11..

—العدالة والأخلاق - كقيم خاصّة بالحكومة وتستحقّ بذلك الذكر، لكن العدالة والأخلاق هي في العادة قيم يقع احتسابها ضمن القيمة الثالثة أي الفعّالية.[1]

وتمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إحدى أوجه الرقابة على الأداء، والتي تعني الفحص الموضوعي للأداء المالي بهدف تشخيص السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلالها الانجاز بالخطط، والنتائج بالقواعد، والممارسة بالسياسة بغية كشف الانحرافات وبيان أسبابها والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد. وتعني الفعالية تحقيق الأهداف وذلك بإحداث الآثار المرتقبة مع التقليل من الآثار السلبية. أما الكفاءة فيقصد بها ضمان أعلى مستوى من الإنتاج بأقل كلفة، أي استخدام الموارد المالية والبشرية والمادية بطريقة تؤدي إلى الحصول على الحد الأقصى من المخرجات لمقدار معين من هذه الموارد. ويعني التوفير أو الاقتصاد الحصول على كميات كافية من المخرجات ذات نوعية جيدة وبأقل تكلفة ممكنة في الوقت والمكان المناسبين (بشرية، مالية، مادية،إلخ).[2]

وترتكز الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال على مبدأين هامين في ميدان التصرف بالقطاع العمومي المبدأ الأول ينص على إدارة الشؤون العمومية بصفة تضمن الاستعمال الأمثل للأموال العمومية، لذلك على المسؤولين التأكد من أن قراراتهم مطابقة لما جاءت به القوانين والتراتيب الجاري بها العمل وتمكن من إنتاج خدمات موفرة وناجعة وفعالة. أما المبدأ الثاني فينص على أن الأشخاص الذين يديرون الشؤون العمومية مطالبون بتحقيق إدارة حكيمة وكفؤة للأموال المنوطة بعهدتهم.

وتكمن أهمية الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال فيما تحققه من منافع سواء كان القطاع عامًا أو خاصًا إذ تلعب دورًا هامًا في ضمان معلومات صحيحة وذات دلالة ووجيهة لكل مستعمليها، تلك المعلومات التي ستعتمد في أخذ القرار، كما تمكن الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال في إصدار توصيات تهدف إلى تطوير إدارة الهيئة الخاضعة للرقابة، كما تهدف أيضا إلى تعزيز روابط المسؤولية المنجزة عن مبدأ المساءلة الذي يتمثل في إلزامية الإعلام بتنفيذ مهمة ما موكولة. لذلك فهي تفترض وجود طرفين يقوم الأول بإسناد مهمة ما والثاني بقبولها والإلتزام بتقديم معلومات دورية حول كيفية إنجازها.

ثانيًا: الشروط الأولية للرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال.

تمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال نظرة جديدة لوظيفة الرقابة والتي يجب على المراقب أن يتقاسمها مع المسؤولين عن إدارة الأموال العمومية، لذلك على المراقب أن يعمل كشريك في إرساء إدارة جيدة

1 دافيد موينغ وآخرون، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة " نظرة عامة"، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، كندا، ص:131 ، على الموقع : http://www.wafainfo.ps/pdf/G_T_I_A_0025.pdf اطلع عليه بتاريخ 2011/08/12.

2 عبد المنعم رمضان بنور، إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة، مجلة الرقابة المالية، مرجع سابق، العدد 44، يونيو 2004، ص ص: 9-10.

المستوى، وتنتج عن هذه النظرة عدة قيم باعتبارها تدخل ثقافة جديدة تركز على الدور البناء والإصلاحي للمراقب.[1]

1- **العمل على النهوض بالشراكة:** تتطلب هذه النظرة الحديثة إرساء علاقات جديدة مع المتصرفين في الشؤون العمومية بحيث يعتمد المراقب أسس رقابة تحاور وإقناع عوضًا عن رقابة تسعى للردع. فالمراقب مطالب في هذا الإطار بتنمية علاقات أساسها التعاون والحوار المثري مما يؤدي إلى العمل سويًا مع المتصرفين في تحسين إدارة الأموال العمومية، وهو ما يعني وضع الأسس لعلاقة حسنة مع المتصرفين في الأموال العمومية، مما يعني ضرورة أن يعمل جهاز الرقابة على إرساء حوار يمكنه من تبليغ آراء مفيدة ففعالية الجهاز تكمن في الإقناع وإذا تمكن الجهاز من إقامة حوار وتنمية علاقة ثقة، فإن ملاحظاته وتوصياته سوف تلقى الصدى الطيب لدى الهيئات الخاضعة للرقابة.

وباعتبار علاقة التعاون بين المراقب والمتصرف، يصبح تحسين التصرف في الأموال العمومية عملاً جماعيًا يلعب في إنجازه كل طرف دورًا مميزًا هدفهم في ذلك تركيز ممارسات سليمة تمكن الجميع من جني أفضل الفوائد من الموارد العمومية.

ومما يزيد في تحفظ المتصرفين تركيز تقارير الرقابة على النقاط السلبية دون التطرق إلى الجوانب الإيجابية مما يطرح على المراقبين ضرورة مراجعة صياغة تقاريرهم في اتجاه تقديم موضوعي لكل جوانب التصرف في الهيئة المراقبة وإن اقتناع المتصرف بأن عملية الرقابة مفيدة باعتبارها تمكنه من تلافي نقاط الضعف وتشجعه على التعاون مع المراقبين لإنجاح عملية الرقابة، لذلك يرتبط دور المراقب كعنصر تغيير بمدى مصداقيته لدى المتصرفين ولن يقبل هؤلاء ملاحظات وتوصيات المراقب إلا إذا تيقنوا من أنها نابعة من عمل موضوعي وبناء.

2- **تدعيم المساءلة:** وتتطلب هذه النظرة الجديدة لدور الرقابة من جهة أخرى تطوير نظام المساءلة على جميع المستويات حتى تتمكن المؤسسات من تقديم معلومات حول تنفيذ المهام الموكولة إليها وحول مدى تحقيق أهدافها، وتتطلب هذه المساءلة وضع نظام تقويم يمكن في كل وقت من قياس مردودية الإدارة وتحديد الفوارق بالمقارنة مع الأهداف وضبط الإجراءات التصحيحية.

إلا أنه قليلاً ما توجد هذه الوظيفة في مؤسسات البلدان النامية، لذلك تهدف الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إلى سد هذه الثغرة وإسناد المراقب دورا هاما في توجيه التصرف نحو النتائج وتدعيم أخذ القرار في الوقت المناسب وتنمية المساءلة، وتساعد هذه العملية المتصرف في وضع الإجراءات اللازمة لإرساء وظيفة التقويم واستعمال نتائجها في نظام أخذ القرارات، ومن جهة أخرى يقوم المراقب بتقديم تقرير عن النقائص التي تم الوقوف عليها عند القيام بعملية الرقابة مما يدعم المساءلة.

[1] جمال الدين خماخم، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، ص ص: 3-4 من الموقع : http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/traveaux/traveaux_3_ar.pdf اطلع عليه بتاريخ 2010/08/08.

المبحث الرابع: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي.

تعد الشفافية والمساءلة من المبادئ الهامة للحكم الرشيد، وهما أداتان مترابطتان ومهمتان أيضا لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي والحفاظ على المال العام، فالأولى تتيح تدفق المعلومات حول كل ما يتعلق بإدارة المال العام وإنفاقه، أما الثانية فتعطي الفرصة لمساءلة من يقفون على إدارة هذا المال ومحاسبتهم في حالة حيادهم عن المسار الصحيح أو هدرهم للمال العام بأي شكل من الأشكال، أما المشاركة فلها دور لا يقل أهمية عن الشفافية والمساءلة في ترشيد الإنفاق العام، لما توفره هي الأخرى من كفاءة للإنفاق الحكومي وحسن إدارته عن طريق إشراك مختلف الفاعلين في الدولة.

المطلب الأول: الشفافية المالية وترشيد الإنفاق.

هناك توافق في الآراء حول الحكم الراشد وما له من دور بالغ الأهمية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو عالي الجودة والحفاظ عليهما، وتعد سلامة إدارة المالية العامة – بما في ذلك شفافية المالية العامة– جانبا أساسيا من جوانب الحكم الراشد، فمن شأنها أن تتيح لكل من صناع السياسات والجمهور إجراء نقاش يقوم على معلومات أفضل حول تصميم سياسات المالية العامة وما تحققه من نتائج، وإرساء قواعد للمساءلة بشأن تنفيذها، لهذا حظيت الشفافية المالية باهتمام واسع من قبل الدول، وتبنتها المؤسسات المالية الدولية لتصبح بعد ذلك الشفافية المالية شرطاً أساسياً لسلامة أي سياسة مالية. ونظرا لأن الموازنة السنوية تكاد تكون الأداة الرئيسية لسياسة المالية العامة، فإن عملية إعداد الموازنة والمعلومات المتاحة في وثائقها تشكل عاملا أساسيا لتحقيق تلك الشفافية، فالموازنة السنوية هي المناسبة التي تقدم فيها الحكومة مقترحات الإنفاق، والأداة التي تحصل عن طريقها على تمويل تلك المقترحات، في سياق البيانات الواضحة عن نوايا سياستها، ما يجعل من شفافية الموازنة بإمكانها المساهمة فعلا في عملية ترشيد الإنفاق العام عن طريق الآليات والمبادئ التي تتبناها.

أولاً: مفهوم شفافية المالية العامة.

تعني الشفافية المالية توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها المختلفة وضمان الوصول إليها، كما يقصد بشفافية المالية العامة اطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة[1]، ويتضمن هذا التعريف إتاحة الوصول للمعلومات المطلوبة عن الأنشطة الحكومية سواء التي تتم داخل أو خارج القطاع الحكومي.

وتشترط الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها بحيث تتصف بالشمول والوضوح والحداثة، وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على هذه المعلومات الضرورية والموثقة، وهو ما يتطلب أن تنشر بعلنية ودورية من اجل

[1] هذا التعريف لكل من kopits و Craig قدماه سنة 1996 وتبناه دليل الشفافية المالية الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في 16 افريل عام 1998 ، واستندت إليه معظم الأدبيات فيما يخص الشفافية المالية العامة.

توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ القرارات الصالحة في السياسة العامة من جهة أخرى[1]، ما يمكن المواطنين وأسواق المال من تقييم الوضع المالي الحكومي بدقة ومن حساب التكلفة والعائد من الأنشطة الحكومية بما يحمله ذلك من مضامين اقتصادية واجتماعية حالية ومستقبلية.

ثانيًا: أهداف شفافية المالية العامة.

تهدف الشفافية المالية إلى تحقيق ما يلي:

- توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل، وهو ما يعمل على توفير إضفاء طابع المعرفة على قرارات الحكومة المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها، كما تسهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة، ما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلاسة اكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها.
- تعمل الشفافية المالية على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق، وتخفيض تكاليف المشروعات وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق، ومن ثم زيادة كفاءة الاقتصاد ككل. وعلى العكس من ذلك فإن غياب الشفافية يؤدى إلى إهدار الموارد وعدم إستخدامها الاستخدام الأمثل، أي عدم ترشيدها .كما أن نقص وضعف الشفافية يعطل دوران منظومة التنمية ويقلل من كفاءة عملياتها وفعالية سياستها، مما يؤدى ذلك إلى تزايد عدم رضا الجمهور أو المواطن[2].
- شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات ومن بينها الموازنة العامة.
- تستفيد الحكومات الأكثر شفافية من زيادة قدرتها للوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، فازدياد رقابة المجتمع المدني والأسواق الدولية يشجع الحكومات على إتباع سياسات اقتصادية سليمة ويحقق لها مزيد من الاستقرار المالي.
- تفيد شفافية المالية العامة في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة. مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات وتخفيف حدتها.[3]

---

[1] عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر "دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 افريل 2008، القاهرة، ص:06.

[2] علي الصاوي، ماهية الشفافية والمساءلة ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية ، 21و 22 مارس 2009، عمان ، ص: 07

[3] صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع ، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة، مارس، 2011، ص: 01. على الموقع: http://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscala.pdf تاريخ الاطلاع 2011/08/22.

ثالثًا: مبادئ وركائز شفافية المالية العامة.

سوف نركز في دراستنا على هذه المبادئ حسبما جاء بها دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي نظرًا لشمولها وحداثتها بعد التعديل الأخير لسنة 2007، مع العلم أن منظمة التعاون والتنمية أصدرت سنة 2001 دليل يشمل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة*. والذي يتفق إلى حد كبير مع ما جاء في ميثاق صندوق النقد الدولي. وتعتمد مدونة الممارسات الجيدة بشأن الشفافية المالية المنقحة التي اعتمدها الصندوق على تجارب العالم الحقيقي المستمدة من البلدان النامية والأسواق الناهضة، والاقتصاديات المتقدمة وتتبع عملية إجراء مشاورات عامة موسعة.

ويبقي التنقيح على الدعائم الأربعة للشفافية المالية الواردة في المدونة الأصلية التي جاء بها ميثاق 1998، وهي وضوح الأدوار والمسؤوليات، عملية علنية لوضع الميزانية، وتوافر المعلومات للعامة، وتطمينات بشأن النزاهة لكنها تدخل تسع ممارسات جديدة محددة وتوسع نطاق تغطية الممارسات الأخرى. ومن بين المجالات التي تغطيها المدونة الموسعة الإيرادات المتحققة من الموارد الطبيعية، والعقود الحكومية مع شركات التوريد وتحصيل الإيرادات والأساس القانوني لاستخدام الأصول الحكومية أو بيعها، وتأثير تدابير الميزانية، ونشر دليل الميزانية للمواطنين. وتوفر المدونة الجديدة قيمة مضافة حقيقية بسبب الارتباط بين الشفافية المالية والحوكمة الجيدة والخضوع للمساءلة ونوعية السياسات المالية ومصداقيتها.[1]

وتتمثل المبادئ الأربعة للشفافية المالية حسبما جاء في المدونة الأخيرة سنة 2007 فيما يلي:[2]

1- وضوح الأدوار والمستويات: تشمل ممارستين رئيسيتين فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية والأنشطة التجارية ووجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة، وقد تم توسيع نطاق الممارسات المساندة فيما يتصل بوجود إطار قانوني واضح أو تعزيزها لكي تتعامل بمزيد من الوضوح مع قضايا الشفافية المتعلقة بالأنشطة المرتبطة بالموارد الطبيعية والقضايا المماثلة المتعلقة بالترتيبات التعاقدية بين الحكومة والقائمين على

* يشار في هذا الشأن انه ليست هذه المرة الأولى التي يتم التطرق فيها لميثاق للشفافية المالية فقد استحدث صندوق النقد الدولي في سنة 1998، ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية العامة، وقد أدى ذلك إلى الشروع في برنامج طوعي لإجراء تقييمات لشفافية المالية العامة سمي بالوحدات النموذجية لشفافية المالية العامة والمستمدة من تقارير مراعاة المعايير والمواثيق، وبعدها ازداد الاهتمام بتعزيز الشفافية المالية العامة حيث أصدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سنة 2001 ما سمي بـ " أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة"، وتتضمن أفضل الممارسات في المجالات المعنية بأهم تقارير إعداد الموازنة، والمعلومات المحددة التي يتعين الإفصاح عنها، وجودة البيانات ونزاهتها، ويعد أداة مرجعية تؤيد الإفصاح الكامل عن جميع المعلومات المتعلقة بالمالية العامة في الوقت المناسب وبطريقة منتظمة، وفي سنة 2002 جاءت المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية والتي عالجت قضية شفافية إيرادات الموارد الطبيعية في البلدان الغنية بالموارد، بعدها جاءت مبادرة " الموازنة المفتوحة" سنة 2005 وكان هدفها تقييم المعلومات المتاحة للمواطنين في أهم وثائق الموازنة لـ 59 بلد، وفي نفس السنة اصدر صندوق النقد الدولي دليل سمي " المرشد إلى شفافية إيرادات الموارد" وتضمن نظرة عامة موجزة على الممارسات السليمة المتعارف عليها بشان الشفافية في إدارة إيرادات الموارد، ليأتي بعدها دليل شفافية المالية العامة لسنة 2007 وهو تحديث لميثاق 2001 بناء على توصيات المجلسين التنفيذيين لكل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في اجتماعهما في جويلية 2005 لتقييم مبادرات المعايير والمواثيق، حيث تقرر خلاله إجراء تحسينات وتعديلات تساعد على تيسير عمليات تقييم تقارير مراعاة المعايير والمواثيق، وفعلا صدر مشروع الميثاق في أكتوبر 2006 وأرسل للاستبيان إلى السلطات القطرية، ووكلات التنمية، والأوساط الأكاديمية، والمنظمات غير الحكومية وغيرها لإبداء الرأي والمساهمة في إثرائه، بعدها أعيد تعديل الميثاق ليخرج في صورته النهائية سنة 2007.

[1] صندوق النقد الدولي، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 44، العدد2، واشنطن، يونيو 2007، ص:05.

[2] للمزيد من التفاصيل راجع: دليل شفافية المالية العامة لعام 2007، على موقع الانترنيت :
www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf تاريخ الاطلاع: 2011/03/22.

القطاعين العام والخاص، كما نص هذا المبدأ على عدم جواز إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد، وأن يكون تحصيل الإيرادات محكوما بقوانين ولوائح من السهل الاطلاع عليها.

2- **علانية عمليات الموازنة:** ويوضح هذا المبدأ أن الموازنة السنوية هي أداة الحكومة الأساسية لوضع وتنفيذ السياسة المالية العامة، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في الموازنة السنوية يجب أن تغطي كافة الأنشطة المالية العامة بصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية التي تتم وفقاً لها تلك الأنشطة، وتناول هذا المبدأ أيضا الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها، وقد ركز على ضرورة إتاحة وقت كاف للمشاورات التشريعية وزيادة التأكيد على أهمية الشفافية فيما يتعلق بنوعية الاقتراضات وواقعية الموازنة عموما، وكذلك التأكيد على عرض الحسابات المدققة على الهيئة التشريعية. وعموما يؤكد هذا المبدأ على تحقيق مطلبين أساسيين.[1]

أ- ضرورة أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، وهذا يتطلب مايلي:

- وضع جدول زمني لإعداد الموازنة والتقيد به، وإتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنظر في مشروع الموازنة.
- ينبغي أن تكون الموازنة السنوية واقعية، وينبغي إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العامة، وينبغي توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بها.
- ينبغي تقديم وصف لأهم الإجراءات على جانبي النفقات والإيرادات ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الموازنة، وينبغي كذلك تقديم تقديرات لآثارها الحالية والمقبلة على الموازنة وانعكاساتها الاقتصادية على النطاق الأوسع.
- ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة تقييما لاستمرارية المالية العامة، وينبغي أن تكون الافتراضات الأساسية للتطورات والسياسات الاقتصادية واقعية ومحددة بوضوح، كما ينبغي تقديم تحليل الحساسية.
- لا بد من وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الموازنة وخارج الموازنة ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة.

ب- ضرورة توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها، وهو ما يتطلب توفر الشروط التالية :

- ينبغي أن يوفر النظام المحاسبي أساسا موثوقا لمتابعة الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول.

[1] FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques (2007), Washington, 2007, PP: 4-6.

- ينبغي موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة كما يجب نشر تقارير أخرى أكثر تواترا كل ثلاثة أشهر على الأقل.
- ينبغي موافاة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسق مع عرض الموازنة الأصلية.
- ينبغي موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق، بما في ذلك مطابقتها مع الموازنة المعَتمَدة، ونشرها في غضون سنة.

3- **إتاحة المعلومات للاطلاع العام:** يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية العامة وتتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى، وتشمل عددا من الممارسات المتعلقة إلى حد كبير بتوفير المعلومات التي كانت ضمن الركيزة الثانية " علانية عملية الموازنة" وتشتمل على توضيح أو تعزيز للممارسات السليمة المعنية بإبلاغ بيانات المالية العامة، كما يشير الدليل في هذا الشأن إلى ضرورة أن تتضمن وثائق الموازنة وصف دقيق للمخاطر المالية والخصوم الاحتمالية والأنشطة شبه المالية العامة والنفقات الضريبية، ولتقييم وضع الاستدامة المالية يجب أن يتم نشر بيانات عن دين الحكومة المركزية ووفقا لأفضل الممارسات في هذا الشأن فانه يجب تقديم تقرير ربع سنوي عن دين الحكومة المركزية، بما فيها الضمانات الحكومية، وخلال فترة لا تزيد عن ثلاثة شهور من انتهاء ربع السنة، فضلا عن نشر الميزانية العمومية للحكومة كجزء من وثائق الموازنة.

4- **ضمانات صحة البيانات والمعلومات:** حيث يعتبر استيفاء معلومات المالية العامة المقدمة من الحكومة لمعايير تضمن جودتها من الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة، إلى جانب ضرورة إخضاع تلك المعلومات إلى فحص مستقل، كما يعتبر وجود آليات واضحة وفعالة تتيح للسلطة التشريعية والجمهور التأكد من صحة المعلومات المقدمة شرطا ضروريا هو الآخر، وبالتالي يعنى هذا المبدأ بجودة بيانات المالية العامة وضرورة التدقيق المستقل لبيانات ومعلومات المالية العامة. ومن أهم الآليات وأفضل الممارسات التي يشملها هذا المبدأ: ضرورة أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها، ضرورة إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.

ونستنتج من خلال مبادئ وركائز شفافية المالية العامة التي جاء بها صندوق النقد الدولي أنها ركزت على آليات وممارسات تتعلق في مجملها بشفافية الموازنة العامة، باعتبار هذه الأخيرة هي أداة الحكومية الأساسية في تنفيذ السياسة المالية العامة، ومن خلال المبادئ التي تقوم عليها شفافية الموازنة سواء تعلق الأمر بإعدادها أو مناقشتها من قبل السلطة التشريعية، أو متابعتها نتائجها، سوف يمَكن ذلك بشكل كبير من عملية ترشيد الإنفاق العام باعتباره جزء من الموازنة العامة، فهي تمنح السلطة التشريعية الوقت الكافي لمناقشة مشروع الميزانية وإبداء

الرأي فيه*، كما تتطلب موافاتها بتقارير دورية عن تطورات الموازنة ومقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية خلال السنة المالية**. وتقدم لها الحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئات التدقيق، وهو ما يظهر لها مدى تحقيق النتائج المسطرة من قبل الحكومة كما أقرتها، والانحرافات التي وقعت في جانب النفقات أو الإيرادات حتى تتمكن من مساءلة السلطة التنفيذية بخصوص أي من ذلك، كما تتطلب شفافية الموازنة العامة وجود كيان خارجي مستقل للرقابة والتدقيق توكل له مسؤولية مراجعة محتوى المعلومات الخاصة بالموازنة والتقارير المالية، والتأكد من سلامتها وتقديم تقرير عنها للبرلمان والجمهور، كما تتطلب الشفافية المالية تحقيق الدقة والواقعية في تحديد قيم ومتغيرات الموازنة ووضع أهداف واضحة ومحددة للإنفاق العام، وهذا ما يسمح بمراقبة الموارد المالية للدولة وتجنب تبديدها أو توجيهها لأغراض لا تخدم المصلحة العامة، فضلا على أن شفافية المالية العامة تسمح بإتاحة معلومات شاملة عن المالية العامة للاطلاع العام، وتتصل المبادئ والممارسات اللازمة في هذا الصدد بتقديم معلومات عن أنشطة المالية العامة، وأهداف الحكومة وعرض هذه المعلومات بطريقة تسمح بسهولة تحليل السياسة وتشجيع المساءلة على نطاق واسع.

المطلب الثاني: تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام.

تعني المساءلة مجموع آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

وتمثل المساءلة مفهوماً برز بوصفه جزءا من الاهتمام المتجدد بالإدارة بشكل عام وتحقيق مطلب الأمانة في الإدارة بشكل خاص، وهذا المفهوم يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص والأجهزة بل والحكومة ككل، ما جعل المساءلة تعد إحدى القيم المسيطرة في الإدارة العامة ، نالت اهتماما متجددا خلال موجات الإصلاح الإداري، والمساءلة في الواقع تطبق في جميع قطاعات المجتمع الحكومية والخاصة الربحية وغير الربحية، وخاصة فيما يتصل بمحاسبة الموظفين، والمسؤولين والقائمين على إدارة الأموال العامة .

* تشير المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات والصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سنة 2001 إلى عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية حتى يتم إجراء مداولات دقيقة و مناقشتها في اللجان واللجان الفرعية المكلفة بذلك، ولكن لحد الآن تختلف مدة تقديمها للسلطة التشريعية قبل موعد المناقشة من بلد لأخر فمثلا في جنوب إفريقيا تصل تلك المدة إلى أربعة أشهر، وفي كولومبيا ثلاثة أشهر، أما بلغاريا وكرواتيا واندونيسيا تتراوح تلك الفترة ما بين ستة وثمانية أسابيع، أما ألبانيا فتخصص شهر واحد، وفي الجزائر 47 يوما.

* * وفقا لدليل أفضل الممارسات الخاصة بشفافية الموازنة الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي فانه يجب إتاحة خمسة أنواع أساسية من التقارير للبرلمان ونشرها للجمهور خلال مرحل التنفيذ والرقابة والمراجعة والتقييم، وهي: تقارير شهرية تنشر أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة ، ويقدم كل تقرير في غضون أربع أسابيع من نهاية الشهر المعني، تقرير نصف السنة وينشر أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة، وفي غضون ستة أسابيع من نهاية فترة نصف السنة المعنية، وتقرير الحساب الختامي ويقدم في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية المعنية، وهناك تقرير سابق للانتخابات وينشر في موعد لا يقل عن أسبوعين قبل إجراء الانتخابات، وأخيرا تقرير طويل الأجل ينشر مرة واحدة على الأقل كل خمس سنوات.

أولا: مستويات المساءلة في الإدارة العامة.

تتم مساءلة مؤسسات الإدارة العمومية على عدة مستويات تستند في الأساس إلى طبيعة عمل هذه المنظمات من ناحية، وطبيعة علاقتها بالبيئة من ناحية أخرى.[1]

1- **المستوى الأول "المساءلة التقليدية"**: وتهدف إلى التأكد من امتثال منظمات الإدارة العامة والأفراد العاملين بها، كل في موقعه الوظيفي للقوانين واللوائح المعمول بها، فلا يحق تبعا لذلك اتخاذ قرار مخالف للالتزامات القانونية التي تسنها وتضعها مؤسسات مستقلة خارج نطاق المنظمة الإدارية كالمؤسستين التشريعية والقضائية، كما تستخدم المساءلة التقليدية آليات أهمها التأكد من خضوع المرؤوس للرئيس، والمراجعة المالية الصارمة عن طريق وحدات فنية مختصة داخل المنظمات وخارجها، كما لا تغفل المساءلة التقليدية الاهتمام باعتبارات الكفاءة والترشيد خاصة فيما يتعلق بإنفاق الموارد العامة وتوظيف الموارد البشرية المتاحة.

2- **المستوى الثاني "مساءلة البرنامج"**: وتنص على نتائج الأنشطة الحكومية، حيث يتم من خلال تطبيق البرامج الحكومية ترجمة وتجسيد أهداف السياسات العامة، ووضعها موضع التطبيق، وبذلك يكشف هذا المستوى من المساءلة حجم الأداء الفعلي للمؤسسة الحكومية.

وهناك جملة من التساؤلات تثار حول تنفيذ البرامج الحكومية يمكن من خلالها تحقيق المساءلة، وتدور هذه التساؤلات حول الأهداف وإنفاق الموارد والنتائج المتحققة، ويمكن بلورة هذه الأسئلة على النحو التالي:

- هل يجري تنفيذ البرامج وفق الأهداف المحددة؟ وهنا يجب أن يحدد المسئولين في مجال المراجعة المالية ما إذا كانت البرامج الحكومية تنفذ بكفاءة لخدمة الأغراض التي وضعت لأجلها أم لا؟
- هل يجري تنفيذ البرامج الحكومية بكفاءة وفعالية أم لا؟ وهل هناك انحراف في التطبيق عن القواعد القانونية المقررة واللوائح والتعليمات المعمول بها؟
- هل الموارد المخصصة كافية ؟ وهل يتم الاستفادة منها بكفاءة وفعالية بعيدا عن أي تبذير أو إسراف؟
- هل حققت البرامج الحكومية العوائد المتوقعة؟
- هل تقدم التقارير المالية وتقارير التشغيل المعلومات المطلوبة؟

3- **المستوى الثالث: "مساءلة العملية"**: تتحقق هذه المساءلة من خلال عدة مؤشرات ومعايير كمية للمستفيدين من برنامج معين ومقارنته بالعدد الكلي للمستهدفين، وتعتبر مشاركة المستفيدين في عملية تنفيذ البرامج الحكومية من ابرز المعايير التي تستخدم للتأكد من رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة على المسويين الكمي والكيفي، ونظرا لان الإدارة والمواطنين يسعيان نحو رفع مستوى الخدمات العامة، فان المفاوضات المباشرة بين الطرفين تقود إلى نقطة التقاء وتحقق بالضرورة رضا الطرفين، وهنا ينبغي الإشارة إلى أن اللامركزية في تنفيذ

[1] سامح فوزي، مرجع سابق، ص: 37،38.

البرامج تسهم في تعميق قيمة المساءلة، إذ يسهم نقل السلطات والصلاحيات في الإدارة وتخصيص الموارد من المركز إلى الهيئات المحلية في تعزيز قدرة الأفراد على مساءلة المسئولين المحليين.

4- **المستوى الرابع**: "**المساءلة الاجتماعية**": وتنصب على ما يمكن تسميته بالآثار المجتمعية للبرامج الحكومية وتختلف المساءلة الاجتماعية عن مستويات المساءلة الثلاثة السابقة فيما يتعلق بالغايات النهائية، فهي تقترب مما يمكن تسميته بالمساءلة الإستراتيجية وتهتم أساسا بالتزام المؤسسات العمومية بدورها الاجتماعي إزاء البيئة التي تباشر نشاطها فيها، وكذلك إزاء المواطنين المستفيدين أنفسهم من حيث ضرورة تمكينهم من الاتصال والاستفادة بموارد مجتمعهم على نحو أفضل، وتقترن المساءلة الاجتماعية بالتحولات التي حدثت في حقل التنمية الاجتماعية بصفة عامة، إذ بعد أن فشلت استراتيجيات التنمية التي اعتمدت على التخطيط المركزي والنظر إلى الأفراد بوصفهم مفعولا لأجلهم في العملية التنموية، بدأ التفكير في تغيير منطلقات العملية التنموية بحيث يتحول الأفراد من مجرد متلقين سلبيين إلى أفراد فاعلين يساهمون في توجيه مسار العملية التنموية.

ثانيًا: أشكال المساءلة.

لا يخلو أي مجتمع أو نظام قانوني وسياسي وإداري من المساءلة ولكن يختلف شكل وطبيعة هذه المساءلة من مجتمع لآخر بحسب اختلاف أنظمة الحكم وتنظيمها السياسي والإداري.

ويمكن تقسيم أشكال المساءلة إلى قسمين أساسيين:

1- **المساءلة الرسمية**: تشمل هذه المساءلة كافة صور وأشكال المساءلة التي تباشرها سلطات الدولة الثلاث: التنفيذية، التشريعية والقضائية، وهذا دون أن ننسى أن المؤسسات الحكومية هي تابعة للسلطة التنفيذية.

أ- **مساءلة السلطة التنفيذية**: تعد مساءلة الإدارة العامة عن طريق ممثلي السلطة التنفيذية (الوزراء مسئولين عن أعمال الوزارات....) ركن أساسي في النظامين البرلماني والرئاسي، ويعد قيام الوزراء -كل في وزارته- بمساءلة ومحاسبة المسئولين عن تقديم الخدمات المدنية أمر شديد الأهمية لتجنب حدوث انحرافات في تطبيق السياسات العامة من طرف هؤلاء المسئولين أو مرؤوسيهم، وهذا كله بغية ضمان جودة الأداء و حسن استغلال المال العام وتطبيق السياسات العامة للدولة.

وتملك السلطة التنفيذية عدة أدوات للمساءلة ومحاسبة الإدارة العامة، فهي تملك حق التعيين وحق الفصل لكبار المسئولين الإداريين عندما يحدث تعارض أو انحراف لهؤلاء المسئولين مع تطبيق السياسيات العامة للدولة، كما تمتلك حق وضع بعض القوانين واللوائح التنظيمية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية مما يساهم في إرساء أسس المساءلة، كما لها الحق في الرقابة على المعلومات الرسمية وهذا يساعد كثيرا على مساءلة الإدارة العامة.

ب- مساءلة السلطة التشريعية: تعد هذه المساءلة من أقدم آليات المساءلة في النظم الديمقراطية، وهي تمثل وظيفة هامة من وظائف البرلمان، حيث يتم من خلالها مراقبة أعمال الحكومة، وتحتها تتم المساءلة والمعارضة لضمان استقامة سير العمل الرسمي، ذلك أن للبرلمان السلطة الأهم لإقرار القوانين، وتأتي أهميتها من كون أن أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين مسئولين أمام البرلمان الذي يملك كل الحق في مساءلتهم باعتباره ممثلا للشعب، وهو ما يضمن حسن الأداء والوصول للحكم الصالح الرشيد.[1]

تختلف مساءلة السلطة التشريعية للحكومة حسب اختلاف نظام الحكم السائد، ففي النظام الرئاسي الوزراء يتم تعيينهم وإقصائهم من مناصبهم بواسطة الرئيس وهم يخضعون أيضا للمساءلة أمام الرئيس وأمام البرلمان، أما في النظام البرلماني فالوزراء يخضعون للمساءلة أمام البرلمان الذي يملك الحق في سحب الثقة عن وزير أو عن وزارة بأكملها إذا لزم الأمر.

أما عن أدوات المساءلة التشريعية فهي عديدة نذكر منها المداولة، السؤال، التحقيق، الاستجواب والسؤال في أغلب الحالات هو عبارة عن طلب إيضاح يوجهه أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء بقصد التعرف على معلومات تخص سير قطاعه، لإبراز أوجه القصور في بعض الأحيان للرأي العام أما الاستجواب فدوره أهم، إذ من الممكن طرح الثقة من خلاله بالوزير أو الحكومة، ويهدف إلى الكشف عن مخالفات معينة نجمت عن عمل وتصرف ما من قبل الحكومة أو أحد الوزراء، كما يهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة[2].

كما قد تكون المساءلة التشريعية عن طريق تشكيل لجان دائمة في البرلمان حسب الاختصاص بهدف التحقيق في قضية ما وتقصي الحقائق ومساءلة الأجهزة الحكومية ويحق لها التوجه إلى الدوائر الحكومية وسماع شهادة الشهود وإفادة خبراء إذا لزم الأمر[3]، وتعتبر موازنة الدولة أحد المحاور المهمة للمساءلة، وتعد مناقشة وإقرار الميزانية في البرلمان بمثابة مراجعة للسياسات الحكومية كما تمتد في بعض الدول مراقبة الميزانية إلى ما بعد التنفيذ، من خلال عرض الحساب الختامي الذي يمكن من الرقابة على عمل السلطة التنفيذية وعلى مساءلتها في حالة ما إذا حصل أي انحراف عن ما تم المصادقة عليه عند إقرار الموازنة.

وعموما تشمل المساءلة البرلمانية القيام بما يلي:[4]

- متابعة أمور محددة بعمق اكبر، بدلا من محاولة فهم جميع الأمور بالدرجة والمقدار نفسه.
- متابعة أوجه الإنفاق والنتائج المحققة مع الزمن لفهم التغيرات بصورة أفضل.

[1] أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، مرجع سابق، ص: 65.
[2] للمزيد من التفاصيل حول مساءلة السلطة التشريعية للحكومة في الدول العربية راجع عدنان محسن ظاهر، مرجع سابق.
[3] عزمي الشعبي ، المساءلة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، مرجع سابق ص: 376
[4] بول سالم، مرجع سابق، ص: 82.

- السؤال عن المعايير المعتمدة في برامج مماثلة في بلدان أخرى، والبحث عن الاختلافات وتشجيع استخدام مقاييس الأداء العالمية والإقليمية للمساعدة على المقابلة بين هذه التجارب.
- توضيح النتائج من النفقات في كل منطقة بحيث يساعد المواطنون المحليون المهتمون في عملية الإشراف.
- استخدام جلسات الاستماع العامة والعلنية لتشجيع المواطنين على النظر في المعلومات المتعلقة بالموازنة، وتبني التزامات الحكومة بصورة أفضل. وتسليط الضوء في جلسات البرلمان على حالات الفساد وهدر المال العام.

ت- **مساءلة الأمبودسمان للإدارة العامة:** هناك ما يسمى " الأمبودسمان، Ombuds man"* والذي ترجم إلى اللغة العربية من خلال عدة مصطلحات كالمفوض البرلماني وديوان المظالم ومفوض الشعب ووسيط الجمهورية وغيرها، ولكن يفضل احتفاظ الكلمة بأصلها السويدي. والامبودسمان هو أحد المؤسسات المهمة في الدولة الديمقراطية، يتمثل عمله في تلقي الشكاوي والادعاءات عن سوء الإدارة من الجمهور، وتتراوح هذه الشكاوى التي يتلاقاها ما بين الإهمال وعدم الاهتمام، وكذا التماطل وعدم الكفاءة في إدارة وتصريف الواجبات والمسؤوليات من طرف الموظفين والمسؤولين العموميون، وما بين الحصول على الرشاوي واستغلال النفوذ والمحسوبية والتجاوزات الإدارية الأخرى.[1]

ويقوم الامبودسمان بإجراء التحريات اللازمة وعندما يصل إلى نتائج ملموسة بشأن الشكاوي المرفوعة إليه يقدم توصية للإدارة أو المسؤولين المعنيين باتخاذ القرارات العلاجية، فهو إذن غير مخول بإصدار أوامر ملزمة وعند عدم الامتثال لهذه التوصية يرسل تقرير إلى السلطة التشريعية.

إذًا هو بمثابة محامي يوكل له البرلمان سلطة التأكد من تطبيق القانون، وعدم استغلال السلطة بشكل غير مشروع والحرص على حماية حريات الأفراد وحقوقهم من تعسف الإدارة وهذا النوع من الرقابة موجود في الحكومة النيجرية[2]، وهناك اتصال مباشر ما بين المفوض البرلماني والمواطنين لا يحتاج إلى أي وسيط، ويتم تعيين المفوض البرلماني في بعض الدول عن طريق البرلمان الذي يختار المفوض ويقوم رئيس الدولة بتعيينه، أما في بعض الدول فيعين بعد مشاورات ما بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء وممثل عن البرلمان، وهو يتمتع بنفس الحصانات التي يتمتع بها قاضي المحكمة العليا.

* كلمة (Ombudsman) مفردة ذات أصل أسكندنافي ، ظهر في السويد عام 1809 ومنه انتشر إلى الكثير من دول العالم. هذا النظام عادة ما ينشأ بموجب الدستور أو بتفويض يصدره البرلمان في البلاد ويترأسه موظف عام (مفوض) (أو هيئة من المفوضين) ذو مستوى عالٍ ويتمتع بالاستقلالية وتتحدد مسئوليته أمام البرلمان، ويتولى (الأمبودسمان) النظر في الشكاوى المقدمة من قبل المتظلمين من الهيئات الحكومية والمسؤولين والموظفين كما أنه لـه المبادرة بإجراء التحقيقات، والتوصية بالخطوات التصحيحية ويعد هو أيضاً المكلف بإعداد التقارير اللازمة بشأن ذلك كله.

[1] Nihal Jayawickrama, Transparency and Accountability for Public Financial Integrity, Seminar on Public Financial Management and Accountability, and the World Conference on Governance, April and June 1999, Manila, p:204, cite web:
http://www.adb.org/Documents/Conference/Governance_Corruption_PFM/08govern.pdf le 04/02/2011.

[2] سامح فوزي، مرجع سابق، ص:87

ث- **مساءلة السلطة القضائية:** من المبادئ الراسخة في أغلب دول العالم حق القضاء في مساءلة الإدارة العامة عن أي عمل من أعمالها، وتستند المساءلة القضائية إلى مبدأ المشروعية، ويعني هذا المبدأ ضرورة استناد أي تصرف صادر عن السلطة التنفيذية إلى قاعدة عامة موجودة سلفا، وتعني المشروعية تطابق العمل الإداري في المقام الأول مع القواعد القانونية الموجودة، ومن المتفق عليه أن هناك صور وحالات للمساءلة القضائية وهي:

- في حالة تجاوز الاختصاص حينما يتعدى الموظف في القطاع العام سلطاته ويخرج عن حدود الاختصاص المقرر له.
- في حالة التفسير الخاطئ لبعض النصوص القانونية بما قد يترتب عليه تحمل الأفراد أعباء غير منصوص عليها في القانون، وهنا يحق للأفراد مقاضاة الإدارة.
- في حالة سوء استخدام السلطة وقيام الموظف في القطاع العمومي باستخدامها على نحو يخالف أهدافها المشروعة عندئذ يحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء.
- في حالة سوء تفسير بعض الحقائق أو الوقائع والتوصل إلى استنتاجات خاطئة من شأنها أن تضر بالمواطن.
- في حالة حدوث خطأ في الجوانب الإجرائية المتعلقة بأداء العمل التنفيذي وتضرر المواطنين من هذا الخطأ فإن لم يكن لهذا الإجراء سند قانوني فيصبح باطل ويجوز الطعن فيه أمام القضاء،

وعلى العموم فإن نطاق المساءلة القضائية يتعلق أساسا بضمان مشروعية العمل وتنفيذه، وبوجود دعوى قضائية من طرف ما، ولنجاح المساءلة القضائية يستوجب وجود قضاء مستقل ونزيه.

2- المساءلة غير الرسمية: وتعني المساءلة الخارجة عن نطاق المساءلة الرسمية السابقة الذكر وهي تشمل عموما ثلاث أنواع:

أ- مساءلة المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني: وهي مؤسسات طوعية غير رسمية هدفها تنفيذ السياسات العامة للدولة بما يحقق النفع العام للمواطن وبعيدا عن أي إسراف أو تبذير أو فساد، وبإمكانها المساهمة في المساءلة عن طريق رقابتها لعمل الحكومة، والمسؤولين التابعين لها، ومساءلتهم عن أي انحراف قد يحدث عند تنفيذ موازنة الدولة.

ب- مساءلة الرأي العام: تسعى الحكومات الديمقراطية جاهدة لاطلاع الرأي العام على فحوى سياساتها حتى تكتسب الشرعية من تأييده لبرامجها وسياساتها المختلفة وذلك عن طريق استطلاعات الرأي العام بوسائل الإعلام المختلفة التي تسلط الضوء على مواطن الخلل، وتعتبر مساءلة الرأي العام أداة فعالة لمساءلة الحكومة وتعريف المواطن بنتائج أعمالها[1]، وهي تعد من أبرز أنماط المساءلة في الدول الديمقراطية لكون السياسات الحكومية والقرارات المهمة لابد أن تلقى تأييدا وقبولا من الرأي العام.

[1] وائل عمران علي، مرجع سابق، ص: 42.

ج- **مساءلة المواطنين:** ويتمثل الهدف الرئيسي للمساءلة المالية في إبقاء المواطن على علم بالتقدم المحرز في تعبئة الموارد المالية، واستخدامها لتلبية حاجيات المجتمع، وللمواطنين مجموعة متنوعة من الأدوات المتاحة لجعل المساءلة المالية واقعا، فالمواطنون لديهم القدرة على كشف حالات عدم التطبيق حسب ما أقرته السلطة التشريعية، وما تم تنفيذ فعلا في الواقع، وبإمكانهم اللجوء للقضاء عندما تنفذ السياسات والقرارات بصفة تمييزية، أو يكون لها تأثير سلبي على المجتمع، كما بوسعهم المساهمة في المساءلة عن طريق الرقابة على أعمال الحكومة من خلال الحصول على المعلومات المتاحة في القطاع العمومي.[1]

ثالثًا: شروط قيام نظام حقيقي للمساءلة.

إذا كان واجب تقديم الحسابات وإبلاغ المعلومات حول النتائج يندرج ضمن خصائص السير الطبيعي للمؤسسات ويعتبر من مقومات كل نظام تصرف يهدف أساسًا إلى الاستعمال الأفضل للموارد، فانه يستدعي توفر عدة عناصر تشكل في الواقع شروطا لا غنى عنها وإلا فان البناء يبقى غير مكتمل ولا يستجيب لمتطلبات نظام مساءلة حقيقي.[2]

1- **إسناد مهام واضحة:** إن إسناد مهام واضحة يشكل بدون منازع أحد العناصر الرئيسية التي يتوقف عليها الوفاء بواجب تقديم الحسابات، وضبط مهام واضحة المعالم هو الكفيل وحده بتحديد نطاق المسؤولية لذلك فان تحديد مهام هيكل ما، إذا ما اعتراه لبس فانه لا يمكن أن يشكل منطلقا جيدا لأعمال مبنية على أسس واضحة. لذلك فان المسؤوليات المترتبة عن تلك المهام يجب أن تكون معلومة بما يجعل منها مقاييس يتم الرجوع إليها لتقدير الأعمال المنجزة، كما أن الصلاحيات التي من شأنها أن تمكن من إنجاز المهمة المخولة يجب أن يراعى في ضبطها نفس المعيار. بيد أن هذا الشرط لا تتم مراعاته كما ينبغي في كثير من الأحيان إما بسبب إغفال النصوص المحدثة للهياكل ووضع تحديد واضح للمهام المخولة لها، أو لأنه يحصل في التطبيق تحريف لحقيقة تلك المهام، فيتم التشبث بما هو هامشي وترك ما هو أصلي وجوهري فيفقد حينئذ الهيكل سبب وجوده.

وتزداد أهمية التحديد الواضح للمهام عندما تساهم عدة أطراف في انجاز عمل مشترك. فحتى يتمكن كل متدخل من التيقن مما هو مطلوب منه، فانه يتعين ضبط الدور الراجع إليه في انجاز العمل ككل إذ أن أي خلط أو سوء فهم في هذا المضمار من شأنه أن يشكل عائقا كبيرا يحول دون بلوغ الغرض المراد تحقيقه وان يؤدي حتما إلى تشتت المسؤوليات، ونفس الشيء بالنسبة للأشخاص إذ يتعين أن تحدد لكل موقع عمل واجبات مضبوطة حتى يكون شاغل الخطة ممن تتوفر لديهم المؤهلات المطلوبة ومسؤولاً عن أدائه لتلك الواجبات.

[1] Arigapudi Premchand, Public Financial Accountability, , Seminar on Public Financial Management and Accountability, and the World Conference on Governance, op cit, p:178.

[2] عبد اللطيف الخراط ، المساءلة وتحقيق الاستعمال الأمثل للمال العام، مجلة الرقابة المالية، العدد 50، مرجع سابق، ص ص: 17-19.

2- **التلاؤم بين المهام والوسائل المرصودة لانجازها:** من طبيعة الأمور أنه لا يمكن مساءلة أية جهة كانت عن مهمة أقرت لها إلا بالنظر إلى ما تم وضعه على ذمتها من إمكانات مالية ومادية وبشرية. ويتعلق الأمر كذلك بالسلطة وغيرها من الوسائل التي يمكن استخدامها من انجاز المهمة المسندة، وتبرز العديد من المشاكل في الحالات التي يتم فيها إحداث هياكل دون تمكينها من السلطة الكافية لانجاز ما هو مطلوب منها كأن تفتقر تلك الهياكل مثلا إلى الوسائل القانونية التي تخول لها وضع التدابير التي أقرتها موضع التنفيذ لتحقيق أهدافها، وفي مثل هذه الحالات لا يمكن منطقيًا مساءلة تلك الهياكل عن النتائج المسجلة، ويكون الشأن كذلك أيضا إذا كانت الموارد الموظفة لانجاز المهمة قليلة من حيث الكم أو الكيف بالنظر إلى الاحتياجات الحقيقية.

3- **تقدير النتائج:** فاضطلاع المتصرفين دوريا بواجب تقديم الحسابات يدعوهم إلى تقدير نتائج أنشطتهم بما من شأنه أن يمكنهم من تقديم كل المعلومات الضرورية إلى الجهات التي يرجع إليها تقويم أعمالهم، ويتطلب هذا الأمر أولا من المتصرفين اعتماد تمشَ يمَكن انطلاقا من حصر الاحتياجات ومرورًا بترتيب الأولويات من تحديد أهداف قابلة للانجاز تأخذ بعين الاعتبار الموارد التي يمكن تخصيصها من اجل ذلك. وينبغي أن يكون الاختيار وثيق الصلة بالأغراض المراد تحقيقها أي أن يتعلق بأعمال أو ببرامج تكون الأكثر استجابة للغايات المنشودة وبأقل تكلفة ممكنة. لذلك فان التخطيط المحكم للأنشطة والبرامج يشكل منطلقا لا غنى عنه يتوقف عليه التوظيف الأمثل للموارد. ومن جهة ثانية فان تقدير النتائج يجب أن لا يقف عند حد احتساب المصاريف المنجزة أو مجرد وصف الأساليب المتبعة أو بيان الأعمال المنفذة، بل يجب أن يتجاوز ذلك ليشمل إعطاء المعلومات الإضافية عن الأثر الفعلي والتحسن النوعي الذي أسفر عنه تطبيق البرنامج أو النشاط. لذلك فان تقديم المعلومات الصحيحة والكاملة عن انجاز المهمة المخولة يتطلب من المتصرفين أن يتولوا دوريًا استقصاء نتائج البرامج التي يشرفون عليها حتى يتمكنوا من الحكم جيدًا على مدى ملاءمتها للغايات التي أقرت من أجلها وعلى درجة المردودية التي تسجلها تلك البرامج في تحقيق أهدافها.

4- **المتابعة:** إن واجب تقديم الحسابات لا يمكن الوفاء به كما ينبغي إذا لم يتم وضع آليات للتقويم ولتحديد النتائج، فان توفر المعلومات على هذا النحو يصبح غير ذي جدوى وتنعدم معه المساءلة إذ لم يكن مشفوعا من قبل الجهة المخولة بتلقي تلك المعلومات باتخاذ ما يلزم من إجراءات متابعة تكون مناسبة لاعتماد التعديلات اللازمة ولإقرار المكافأة التي تكون من جنس العمل.

وفي الأخير يمكن القول أنه في ظل التحديات الكبيرة التي تواجه الدول والتي على رأسها ندرة الموارد وتزايد احتياجات المواطنين، أصبحت المساءلة ضرورية نظرا لصلتها الوثيقة بتحسين المردودية وبالاستعمال الأفضل

للموارد، وضمانها للأداء الجيد للحكومة ومؤسساتها في الإدارة العامة وتجنب عدم انحرافها في استخدام السلطة أو النفوذ، ما يمكن في النهاية من حسن استغلال المال العام بما يحقق ترشيد الإنفاق الحكومي.

المطلب الثالث : تعزيز المشاركة في عملية الموازنة.

يتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموما والمالية منها على وجه الخصوص، فى تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد، وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع تحقيق المساءلة في مؤسسات الموازنة، ما يجعلها تعمل على تحقيق أفضل استخدام للموارد المتاحة، وهناك عدة أشكال للمشاركة تساهم في الحفاظ على موارد الدولة وحسن استغلالها نلخصها فيما يلي:

أولاً: مشاركة البرلمان.

تعد السلطة التشريعية هي المسؤولة عن إقرار الموازنة واعتمادها لتصبح بعد ذلك قانون واجب التنفيذ بعد أن يتم إعدادها من طرف الحكومة أو السلطة التنفيذية، وبالتالي فان هذه السلطة لها دور كبير في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية، بما يحقق رفاه وأمن المواطن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ويحفظ حقوقه. ومن ثمة توجيه سياسة الإنفاق العام نحو الأوجه التي تحقق هذا، في حدود الإمكانيات المالية للدولة ودون الإضرار باقتصاد البلد، بالإضافة إلى دوره في الرقابة والمساءلة البرلمانية على النحو الذي يحقق الرشادة الاقتصادية، ويحفظ موارد الدولة من الممارسات الفاسدة ويحقق الصالح العام للمجتمع، وقد شهدت السنوات الأخيرة من القرن الماضي تحرك العديد من الدول كدول أمريكا اللاتينية وإفريقيا ووسط وشرق أوربا نحو دور أكثر فاعلية للبرلمان في إدارة عملية الموازنة مدعومة بحركات الديمقراطية الواسعة والتغييرات الدستورية التي فتحت مجالا واسعا لمشاركة السلطة التشريعية في تسيير العديد من الأمور التي كانت حكرا فيما مضى على الحكومة، هذا فضلا على توجيهات مؤسسات التمويل الدولي والجهات المانحة الرامية إلى مزيد من المشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة والرقابة على صرف المال العام وحمايته من الفساد، أضف إلى ذلك أن البرلمان له دور مهم في الضغط على الحكومة لسن وإصدار قوانين تساعد على ترشيد الإنفاق وحماية المال العام كقوانين الرقابة على الموازنة والصفقات العمومية ومشتريات الحكومة وغيرها.

ويقوم البرلمان بدور فاعل ومؤثر في المراحل المختلفة لدورة عمل الموازنة، إلا أن التأثير الأكبر للبرلمان يكون في مرحلتي إقرار الموازنة وتقييم نتائجها باعتباره الفاعل الأساسي في تلك المرحلتين، ولا يعني هذا أن البرلمان ليس له دورا فاعلا في مرحلتي الإعداد والتنفيذ، فهو يقوم بعملية التشاور مع السلطة التنفيذية في مرحلة الإعداد خاصة في الدول التي تتبنى إطار متوسط الأجل للموازنة، كما يقوم بإقرار ومتابعة الموازنات التكميلية خلال مرحلة التنفيذ. وفيما يخص إقرار الموازنة تتباين أدوار البرلمانات من دولة لأخرى، فنجد مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية أن الكونغرس الأمريكي بإمكانه رفض الموازنة بأكملها وبالتالي إعادة إعدادها مرة أخرى من جديد، و في بعض

الدول نجد موافقة روتينية على الموازنة*، دون إجراء أي تعديل عليها وهذا يسود في البرلمانات التي يسيطر فيها الحزب الحاكم على الأغلبية، وهناك مجموعة محدودة من التشريعات يملك فيها البرلمان حق إدخال تعديلات جوهرية على مشروع الموازنة بشكل منتظم، حيث أن تعديل الموازنة يعتبر تصويت بسحب الثقة من الحكومة أو إقالتها، أما الجانب الأكبر من التشريعات فتوافق على الموازنة المقدمة من السلطة التنفيذية مع تعديلات بسيطة[1] ويختلف مستوى التدخل في تعديلات الموازنة باختلاف مستويات سلطة البرلمان، ففي السلطة غير المقيدة يمكن تعديل الإنفاق والإيرادات الضريبية سواء بالزيادة أو النقصان وبدون اشتراط موافقة الحكومة، أما في السلطة المقيدة فتجرى تعديلات الموازنة لكن في حدود معينة، غالبا ما تكون الحدود متعلقة بزيادة إجمالي الإنفاق العام أما في السلطة المتوازنة فبإمكان البرلمان زيادة أو تقليل كل من النفقات والإيرادات طالما كان هناك إجراء مقابل يضمن المحافظة على مستوى عجز الموازنة. **

وتجدر الإشارة إلى أنه من ضمن الأسباب التي تحد من المشاركة الفعالة للبرلمانات في الموازنة تمتع السلطة التنفيذية بأكثرية منضبطة في البرلمان، وكذلك إذا كانت الأطر القانونية غير مواتية لمشاركة البرلمان، وإذا عانى نظام اللجان من ضعف ووهن يحولان دون المساهمة في نقاشات الموازنة مساهمة فعالة، ومتى افتقر إلى الوقت أو القدرة على التحليل لتقييم الموازنات تقييما صحيحا. [2]

ثانيًا: اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة.

شهدت العقود الأخيرة من القرن الماضي توجها واسعًا نحو الأخذ بنظام اللامركزية، ولم يقتصر هذا التوجه على الدول النامية والانتقالية فحسب، بل أخذت به العديد من الدول الصناعية والمتقدمة مثل الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة. وجاء هذا التوجه الواسع نحو الأخذ بالأنظمة اللامركزية، مستندا إلى العديد من الدوافع السياسية والاقتصادية والإدارية، والتي يأتي على رأسها رغبة تلك الدول في تفعيل الممارسة الديمقراطية وتحسين الشفافية والمشاركة والمساءلة، ودفع النمو الاقتصادي وزيادة كفاءة الإنفاق العام وتوزيع الموارد العامة، فضلا عن تحقيق سرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية للمواطنين وتحسين جودة إتاحة الخدمات.[3]

لقد أصبحت عمليات الإدارة المحلية على الصعيدين الوطني ودون الوطني غالباً ما توفر الحيز الوحيد لتفاعل المواطنين مع النظام السياسي، لذا لم يعد ينظر إلى الإدارة المحلية من منظور دورها الحيوي في التنمية الاقتصادية

---

* كان يسود هذا النوع من الموافقة أي بدون أي تعديل أيضا في البرلمانات المسماة بنموذج الويستمنيستر westminster model وفيه يجب الموافقة على الموازنة بدون تعديل أو تجبر الحكومة على الاستقالة.

[1] محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص: 116.

* * هناك بعض الدول تستخدم ما يسمى حق الفيتو veto ويأخذ شكلين، الشكل الأول يسمح للرئيس بالاعتراض على أي تعديل برلماني بأكمله وموجود في الولايات المتحدة الأمريكية ، والنوع الثاني يسمح للرئيس بإلغاء بنود بعينها ويوافق على أخرى مثل ما هو موجود في التشيلي.

[2] عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004، ص: 23.

[3] محمد زكي علي السيد، مرجع سابق، ص: 132.

وحسب، وإنما أيضاً من زاوية وظيفتها كوسيلة لإرساء حكم فاعل وعلاقات شرعية بين الدولة والمجتمع[1]. فالتحول نحو اللامركزية يمكن أن يساهم بشكل فعال في تعزيز المشاركة في إعداد وتنفيذ والرقابة على الموازنة الحكومية، ومن ثمة يساعد في تحقيق الإدارة الجيدة للإنفاق العام بما يعمل في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن استفادة جميع المواطنين خاصة الفقراء منهم، ويتحقق ذلك عن طريق ما يلي:

- للامركزية دورًا هامًا في تأمين الكفاءة، خصوصا في المسائل المالية، وتعد الكفاءة أداة هامة للغاية بالنسبة للنمو وزيادة الرفاه القومي، وذلك راجع لكون أن الجماعات المحلية اقرب إلى الشعب مما يمكنها من تحديد الأولويات المحلية ووضع ميزانيات تتناسب مع الإيرادات المتاحة والأولويات المطلوبة بعيدًا عن أي تبذير أو هدر للمال العام، بالإضافة إلى ذلك فان اللامركزية تخفض تكاليف الإعلام، الأمر الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بسرعة وبكفاءة ووفقا لحاجياتهم[2].

- تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة الشعبية والمحاسبة، وكذا الرقابة على تصرفات المسؤولين المحليين خاصة فيما يخص الإنفاق، حيث تكون أعين المواطنين قريبة منها، مما يضمن قيام السلطات المحلية بتقديم خدمات تتسم بالعدالة إلى حد ما، وإنفاق الأموال بما يحقق التنمية المحلية وفي جو يتسم بالمزيد من الشفافية مما يخلق ثقة بين الحكم المحلي والمواطنين. ويتعزز هذا خاصة في ظل وجود منظمات للمجتمع المدني ذات كفاءة ومصداقية عالية، وكذا وجود حرية للإعلام والصحافة.

- تعمل اللامركزية على تقريب الإدارة من المواطن ومن ثمة تتمكن من معرفة أولويات احتياجاته، مما يساعد في تضمين هذه الأولويات في الموازنة الحكومية، وهذا ما يعمل في النهاية على تجنب صرف أموال الدولة في أوجه ربما لا تحقق النفع العام للمواطن، أو لا يستفيد منها بشكل أفضل، ومن ثمة فان اللامركزية تمكن من الحفاظ على أموال الدولة وترشيدها، وإنفاقها بما يحقق تنمية ورفاه المجتمع.

- تساعد اللامركزية على التخفيف من حدة الفساد في الإدارات والجماعات المحلية، بفضل الرقابة على تصرفاتها من طرف المواطنين نظرًا للاحتكاك اليومي معها والمساءلة التي يفرضونها عليها، مما يحد من استغلال هؤلاء المسؤولين لمناصبهم الإدارية لتحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة خاصة وانه في الوقت الحاضر أصبح الناس أكثر اهتماما بالمشاركة في رسم السياسات واتخاذ القرارات والمطالبة باستجابة اكبر من الحكومة لرغباتهم بفضل انتشار الوعي الديمقراطي وتطور وسائل الإعلام.

- تعمل اللامركزية على ترشيد الإنفاق العام من خلال إشراك مسؤولين محليين يتصفون بما يسمى بالحساسية الحكومية "governmental sense" وتتمثل في تقديس الصالح العام وتقديمه على كافة الاعتبارات

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل لمجال ممارسة الحكم الديمقراطي، نيويورك، 2010، ص:51، على الموقع : http://www.undp.org/oslocentre/docs10/015A%20Web-DG_Text_Arabic_Spread.pdf تم الاطلاع بتاريخ 2010/11/1

[2] الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا، نيويورك، 2003، ص:04.

الأخرى[1]، إلى جانب الكفاءة في التسيير وإدارة شؤون الجماعات المحلية، مما يمكن من الاستخدام الأمثل لموارد الدولة بما يحقق رفاهية مواطنيهم، بعيدًا عن أي شكل من أشكال التبذير والفساد. ويتوقف هذا الأمر خاصة في المجالس المنتخبة على وجود انتخابات ديمقراطية وشفافة لان ذلك يمَكن من وضع مسؤولين يتصفون بنزاهة أكثر في تسيير المجالس والإدارات المحلية.

- تعمل اللامركزية على جعل الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وتثقيفية فيفترض أن المشاركة تدعم الوعي المدني والنضج السياسي، مما يجعل الناس يتعلمون أكثر وأسرع عندما يتحملون مسئولية صنع القرارات المحلية، فيتدربون على تخصيص الموارد، ويتعلمون الاختيار بين البدائل والأولويات ويكتسبون خبرة في محاسبة الآخرين[2].

ومن خلال ما سبق فان نجاح اللامركزية كأداة للمشاركة في حوكمة الموازنة وترشيد الإنفاق يتطلب توافر شروط أساسية يمكن حصرها فيما يلي:

- وجود سلطة محلية واضحة ومحددة فيما يتعلق بإدارة تقديم الخدمة، فتداخل المسؤوليات وعدم تحديدها بشكل واضح بين المستوى المركزي والمستوى المحلي في الجناح التنفيذي يخلق نوع من تزامن المسؤولية أو وجود ما يعرف بالاختصاصات المشتركة، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية سيطرة الحكومة المركزية على كافة عمليات الموازنة والتدخل في اختصاصات المستويات المحلية، بل أن القرارات المخولة بشكل رسمي للسلطة المحلية يتم اتخاذها على المستوى المركزي. وهو الأمر الذي يترتب عليه أثار سلبية متباينة فيما يتعلق بأولويات الإنفاق حسب احتياجات المواطنين المختلفة من منطقة لأخرى، وفي حجم هذه النفقات.

- تعيين اختصاصات ومسؤوليات الإنفاق العام على المستوى المحلي، فينبغي إرساء سلطة القانون في هذا الشأن، على نحو يضمن قيام المستوى المركزي بتقديم الخدمات التي تتسم بالطبيعة المركزية، في مقابل قيام المستوى اللامركزي بتحديد أولوياته، وتقديم الخدمات ذات التأثير المباشر على المجتمع المحلي مثل التعليم والصحة والنقل وغير ذلك. والتحديد الواضح للعلاقات المالية الأفقية والراسية، واليات التحويلات المالية ومواقيتها، فيما بين المستويات الحكومية المختلفة، لما لذلك من أهمية في سرعة الاستجابة للمواطن ورفع الفعالية والكفاءة في تقديم الخدمات.

- تفعيل قنوات المساءلة المحلية كآلية هامة للمساءلة السياسية وهو ما يتطلب وجود مجالس شعبية محلية منتخبة ولديها الطاقات الفنية القادرة على المشاركة في مؤسسات الموازنة والرقابة عليها، بالإضافة إلى منح حرية في إنشاء منظمات المجتمع المدني لتساهم أكثر في فرض تلك الرقابة والمساءلة على أنشطة الجماعات المحلية بمساعدة وسائل الإعلام المختلفة.

---

[1] خالد خليل الظاهر، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية، مجلة اربد للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني، 1999، الأردن، ص: 113.

[2] عبد الغفار شكر، اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2009، ص: 30. على الموقع: http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/AR-Decentralization.pdf تاريخ الاطلاع 2010/04/03.

ثالثًا: الدور الفاعل للمجتمع المدني.

يستند المنهج الجديد في الإدارة العامة أو إدارة أعمال الحكومة –في إطار منظومة الحوكمة– إلى ضرورة التعرف على ما يريده المواطن، وهو ما جعله يصبح محور اتخاذ كافة القرارات الحكومية، وقد أثبتت التجربة العالمية أن المجتمع المدني يمتلك قدرة أكبر على تحديد أولويات المواطنين، وبالتالي فهو يتمتع بفهم أوسع للخيارات التي تواجه صانعي القرارات، وهو الأمر الذي استدعى مشاركة المجتمع المدني في عمليات الموازنة والتي تعتبر فرصة حقيقية لسماع أصوات المواطنين والتعرف على ما يريدونه والاستجابة لرغباتهم ومقترحاتهم وبالشكل الذي يحقق التوازن بين مصلحة الفئات المختلفة ويخرج بقرارات تعبر عن إرادة المجتمع فيما يتعلق بتوزيع الموارد العامة، وهذه الأمور تدعم ثقة المجتمع في عمليات وسياسات الموازنة وتفعل قنوات الرقابة والمساءلة المجتمعية.

ويستطيع المجتمع المدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام عن طريق الرقابة على الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها وتنفيذها حتى وان كان ذلك بشكل غير مباشر، وقد ظهر في الآونة الأخيرة ما يسمى بالموازنة التشاركية*، بحيث يسمح لمنظمات المجتمع المدني في بعض البلدان بالمساهمة في إعداد وتنفيذ والرقابة على موازنة المجالس المحلية، بهدف إعادة ترتيب الأولويات الاجتماعية مما يساهم في تحسين الحياة العامة للمواطنين ورفع كفاءة النفقات، وزيادة الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وخلق ثقة للمواطن في الإدارة المحلية.[1]

ونركز في هذا الشأن على ستة أشكال رئيسية لمشاركة المجتمع في الموازنة العامة للدولة والتي تساعد بدرجة كبيرة في الحفاظ على المال العام، وتتوقف هذه المساهمة على درجة تطور وديمقراطية المجتمع المدني داخل الدولة فكلما كانت هناك حرية للتعبير وتسهيلات في إنشاء منظمات المجتمع المدني وسماع صيتها كانت تلك المساهمة فعالة وذات نتائج ايجابية، وتقل في البلدان التي تشدد الرقابة على هذه المنظمات وتحد من حريتها ونشاطاتها خاصة إذا كانت تنتقد للسياسات الحكومية، وتتمثل هذه الأشكال فيما يلي:

1- **تبسيط ونشر المعلومات المتعلقة بالموازنة:** لا يمكن لكل أفراد المجتمع أن يفهموا تلك الأرقام المعقدة الموجودة في الموازنة العامة للدولة سواء في جانب النفقات أو الإيرادات، لكن إذا درست وحللت تلك الأرقام من

---

* لا يوجد تعريف موحد للموازنة التشاركيه لأنها تختلف من مكان لأخر، وبشكل عام فالموازنة التشاركيه هي الآلية التي من خلالها يقرر السكان أو يساهموا في صناعة قرار تخصيص جميع أو جزء من الموارد العامة المتاحة، فهي إذا العملية المباشرة لممارسة الديمقراطية العامة التطوعية ، وهنا لا تنحصر مشاركة المواطنين بالانتخابات بل تتجاوز ذلك باتخاذ قرارات تتعلق بأولوية الإنفاق والرقابة على الإدارة الحكومية وتحسين مستوى شفافيتها، فالموازنة التشاركيه تربط الديمقراطية المباشرة مع الديمقراطية التمثيلية، وقد جاءت في ظل ظهور الحكم الرشيد. و ظهرت بشكل رسمي في عام 1989 في عدد من المدن البرازيلية خاصة مدينة بورتو (PORTO ALEGRE) ، حيث كان عدد سكانها (1,3) مليون نسمه ، ويتبع لها عدة مدن صغيرة حيث طبق النموذج في إحدى المدن الصغير التابعة للمدينة الأم ،في مدينة جريفيتاي (GRVATAI) وعدد سكانها (230,000) نسمه ، ثم طبق نموذج موازنة إسكان تشاركيه أيضا في مدينة بيلو هوريزونت وعدد سكانها (2,1) مليون نسمه . ثم طبقت في أكثر من (180) بلديه في البرازيل لتطبق بعد ذلك في الارجواي عام (1990) حيث أن السكان دعوا لضرورة توفير دليل لاستعمال موارد البلدية في خطتها الخماسية. بالإضافة إلى البيرو ، طبقت في الإكوادور ، بوليفيا ، وكولومبيا ، ومن ثم طبقت في أمريكا اللاتينيه مثل الأرجنتين ، ارغواي ، تشيلي ، المكسيك وكذلك في عدد من مدن أوروبا مثل مدن من اسبانيا ، ايطاليا ، ألمانيا، وفرنسا ، وكذلك في *إفريقيا مثل الكاميرون ، وفي أسيا* مثل سيريلانكا.
وللمزيد حول الموازنة التشاركية راجع على موقع الانترنيت:
http://pbcoalition.com/download/al%20mowazna%20al%20tsharokeyeh%202.pdf اطلع 2011/04/02.

[1] برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات الحضرية ، 72 سؤالا متكررا عن الموازنات وإجابتها، القاهرة ، 2009، ص: 21.على موقع الانترنيت
http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf "2011/03/02"
وللمزيد انظر المشاركة الشعبية في التخطيط وإعداد الموازنات على الموقع : بتاريخ 2011/03/02.
http://www.pbcoalition.com/download/madt%20altdreb%20alekleme%20lthalf%20almsharka%20alsh3bya%20%20.pdf

طرف مختصين وخبراء من أفراد المجتمع فإنها تصبح تعبر عن سياسات حكومية واضحة لها اتجاهاتها ومعالمها، ويمكن هذا التبسيط من فهم تلك السياسات من طرف عامة الناس، بعد مساهمة وسائل الإعلام المختلفة من نقلها ونشرها لهم، وهكذا يستطيع المجتمع المدني أن يوضح أهداف وسياسات الحكومة التي جسدتها من خلال موازنتها العامة، وبالتالي يصبح قادر على المشاركة في عملية إعدادها مستقبلا بفعالية أكبر، عن طريق تعبئة الرأي العام ووسائل الإعلام.

2- **تحديد وترتيب الأولويات**: تعاني أغلب الدول من نقص وشح في مواردها، ولما كانت الموازنة العامة هي في الأصل توزيع تلك الموارد على النفقات العامة، أصبح دور المجتمع المدني في الموازنة العامة واضحا من خلال مساعدة المواطنين على التعبير عن أرائهم فيما يخص أولويات احتياجاتهم، والعمل على إيصالها إلى المسئولين على إعداد الموازنة ومناقشتها للعمل على وضع تلك الأولويات ضمن النفقات المقررة في الموازنة.

3- **التأثير على سياسات الإيرادات**: لا ينبغي للمجتمع المدني أن يفكر فقط في جانب الإنفاق العام ويحمل الدولة المسؤولية في توفير احتياجاته من تعليم وصحة ونقل وغيرها، دون أن يهتم بمقدار الإيرادات وطرائق جبايتها، فالمجتمع المدني الناضج هو الذي يبحث في كيفية تحصيل الإيرادات ويساهم في ذلك كأن يقوم مثلا بتوعية أفراد ومؤسسات المجتمع على الالتزام بدفع الضرائب في أوقاتها وتجنب التهرب الضريبي .

4- **تحديد الاتجاهات وتقديم التوقعات**: يمكن لمنظمات و أفراد المجتمع المدني خاصة النخبة منهم والمختصون في مجال الاقتصاد والمالية، أن يساعدوا في تحديد الاتجاهات العامة للسياسات الحكومية عن طريق تحليل معطيات سنوات مختلفة واستخراج نسب ونتائج معينة ربما لا تخطر على الحكومة أو لا تريد أن يطلع عليها عامة الناس، وتقديم تلك التصورات للمسئولين الحكوميين لإعداد وتوجيه سياساتهم بما يتناسب واحتياجات المواطنين وتحقيق تنميتهم ورفاهيتهم.

5- **تحديد أفضل الممارسات**: يمكن للمجتمع المدني أن يساهم في الموازنة العامة عن طريق البحث عن أفضل الممارسات، وذلك بالبحث في تفاصيل موازنات دول أخرى، واستخراج الأمور الايجابية التي تتناسب مع اقتصاد بلده، والعمل على حث الحكومة على انتهاج تلك الممارسات التي تكون غائبة على أذهان المسئولين على إعداد الموازنة، ما يعمل في النهاية على تحقيق استغلال أفضل لموارد الدولة وتوجيهها نحو السبل التي تحقق المصلحة العامة.

6- **رصد تنفيذ النفقات العامة وتقييم الأداء**: لا ينتهي عمل المجتمع المدني في الموازنة بقراءتها وتحليلها ومعرفة الوجهة التي تذهب إليها تلك النفقات، بل يتواصل جهده لمعرفة هل فعلا تصل تلك النفقات إلى الوجهة المخصصة لها دون أي انحراف أو تبذير أو اختلاس، وهل حققت فعلا تلك النفقات أثار ايجابية على حياة المواطنين ورفاهيتهم، وهذا يعني أن للمجتمع المدني له دورا أساسيا في الرقابة اللاحقة على الموازنة العامة، وذلك

بسبب الضعف المؤسسي الذي تعاني منه بعض الدول مثل التماس الريع والفساد والذي يحول في كثير من الأحيان دون وصول المدفوعات إلى المستهدفين، حيث يقوم المجتمع المدني بتسليط الضوء على العقبات في تدفق الأموال ويسجل ويعمل على إيصال أي مخالفات أو انحرافات تقع عند تنفيذها إلى المسئولين لاتخاذ التدابير اللازمة. من اجل زيادة كفاءة استخدام الأموال العمومية، خاصة تلك التي تستهدف الفقراء.

ويبقى نجاح مشاركة المجتمع المدني في الموازنة العامة وإدارة الإنفاق مرتبط بعاملين أساسيين، أولاهما المهارات التقنية والقدرة العامة لهذه المنظمات كوسيط لتحليل وتتبع وتقييم مختلف عمليات الموازنة وصرف المال العام وثانيهما البيئة السياسية المتاحة سواء الإعلام الحر والنشط، أو حرية الوصل للمعلومة، والإرادة السياسية لجعل الجهاز الحكومي أكثر انفتاحا وشفافية. [1]

والى جانب هذه الأشكال المختلفة لمشاركة المجتمع المدني، فبإمكانه أن يساهم أيضا في عملية ترشيد الإنفاق العام، بمحاربة كل أشكال التبذير وإسراف للمال العام، والحفاظ على الممتلكات العامة كما لو أنها ممتلكات شخصية، خاصة وأنه في بعض المجتمعات يعتبر بعض الناس أن الممتلكات العامة هي ملك للدولة وبالتالي يباح نهبها وسرقتها، والإضرار بها، لهذا ينبغي على المجتمع المدني أن يقوم بتوعية الناس وإرشادهم للمحافظة على المال العام وحسن التصرف فيه، حتى يتم توجيه النفقات التي تصرف على صيانة وتجديد الممتلكات العامة نحو أوجه أخرى تساعد في تحقيق تنمية أفضل .

بقي أن نشير في الأخير إلى أن المجتمع المدني كان له دورًا بارزًا فيما يخص شفافية الموازنة، ما عرف بالموازنة المفتوحة، ففي ديسمبر 2002 عقد مشروع الموازنة الدولي لقاء عمل ضم منظمات غير حكومية من مختلف أنحاء العام، وكان هدفهم هو سبل حصول الجمهور على معلومات عن الموازنات الحكومية، وزيادة المساءلة المالية العامة، وفتح الفرص أمام المواطن للانخراط في مناقشة موازنة بلده، وفي ختام اللقاء تم التوصل إلى إجماع بشأن أهمية وقيمة المبادرة العالمية الهادفة إلى قيام منظمات المجتمع المدني بتقييم شفافية ومسار الموازنة وبعد فترة وجيزة بدأ مشروع الموازنة الدولي، بالتعاون مع باحثين من المجتمع المدني تم فيه الإعداد لاستبيان الموازنة المفتوحة الذي يهدف إلى معرفة مدى توفر المعلومات للجمهور في مراحل الموازنة الأربعة، ويحتوي هذا الاستبيان على 123 سؤال منها 91 سؤال متعلق بتقييم فرص الجمهور في الحصول على معلومات عن الموازنة وتم تلخيصها في دليل سمي دليل الموازنة المفتوحة، وعلى هذا يغطي الاستبيان فرص المشاركة العامة في المناقشات المتعلقة بالموازنة الحكومية. [2]

وقد خلص مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 ، وهو تقييم شامل لشفافية الموازنة في 85 بلداً، إلى أن حالة شفافية الموازنة في العالم غاية في السوء. ومن شأن واقع كهذا أن يشجع مظاهر الإنفاق المختلة، والمنطوي على

[1] Swarnim Waglé et Parmesh Shah, La participation dans les systèmes de dépenses publiques, Département du Développement Social, Banque Mondiale, Washington, 2002, p:06

[2] للمزيد من التفاصيل حول أسئلة الاستبيان راجع: شراكة الموازنة الدولية، مركز أولويات الموازنة والسياسات، استبيان الموازنة المفتوحة، 2007 www.internationalbudget.org/files/FullReportArabic.pdf اطلع عليه بتاريخ 2011/03/02.

الهدر والفساد ما دام أن الجمهور يبقى بعيدًا عن اتخاذ القرار كما يقلل من مشروعية وتأثير الأنشطة المكافحة للفقر.[1]

وإلى جانب مختلف الآليات التي تم التطرق إليها لأجل الإدارة الجيدة للأموال العامة، بما يحقق الرشادة في الإنفاق العام، تعتبر مكافحة الفساد مطلبا أساسيًا لأجل تحقيق ذلك، فالممارسات الفاسدة تعمل على إضعاف النظم المؤسسية الرسمية وغير الرسمية، وتزداد صعوبة تطبيق واستنفاذ القوانين والسياسات التي تضمن المساءلة والشفافية، كما يتم عن طريق الأشكال المختلفة للفساد (الرشوة والغش وغسيل الأموال والابتزاز واستغلال النفوذ والمحسوبية والمحاباة والاختلاس وإساءة استخدام الممتلكات العامة) تحويل الأموال العامة نحو تحقيق المصالح الخاصة والإضرار بالمصلحة العامة، ومن أشكال الفساد أيضا التي تضر كثيرا بموارد الدولة وتهدد ترشيد الإنفاق الحكومي تلك المتعلقة بالمشتريات والصفقات العمومية (الفساد الكبير)، وهو ما ينجر عليه تبديد ونهب المال العام، ومن ثمة عدم القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الدولة لتحقيق التنمية نظرًا لشح ونقص الموارد المالية، لذلك أصبحت الوقاية من الفساد ومكافحته مطلبا ملحا تسعى جميع الدول لتحقيقه من اجل الحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق.

كما تتطلب سياسة ترشيد الإنفاق العام انتهاج الحكومة سياسة إصلاحية تعتمد في أولوياتها على إصلاح إدارة المالية العامة في جميع مراحلها ومستوياتها، ومبنية على تخفيض الإنفاق عن طريق تخلي الدولة عن الخدمات التي يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص، وكذلك العمل على رفع كفاءة المؤسسات العمومية بخصوص الخدمات التي لا يمكن إيكالها للقطاع الخاص (كمشاريع البنية التحتية، الخدمات الاجتماعية، الأمن...الخ) وإعادة توجيه الإنفاق العام وذلك بتغيير هيكل الإنفاق العام والاهتمام بالمجالات التي تشجع الإنتاجية وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع من الطاقة الإنتاجية الموجودة، كتشجيع الاستثمار الحكومي المنتج، والاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات، والاهتمام بعلاج مصادر انخفاض الإنتاجية في الحكومة، والعمل على محاربة التبذير والإسراف في الاستهلاك العمومي.[2]

[1]international budget partnership; open budget transform lives , 2008 , cite web www.internationalbudget.org/files/KeyFindingsArabic.pdf le 09/03/2010.

[2]- للمزيد انظر عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية " دراسة تحليلية تقيميه"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003..

خلاصة:

في ظل محدودية الموارد من جهة، وتزايد النفقات العامة في الوقت الحاضر من جهة ثانية نظرًا لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لأجل دفع عجلة التنمية نحو الأمام خاصة في الدول النامية، أصبح انتهاج سياسة ترشيد الإنفاق مطلبًا ملحًا لأجل الإلمام بتحقيق جملة الأهداف التي تسعى إليها تلك الدول وعلى رأسها الأهداف الإنمائية للألفية.

وترشيد الإنفاق لا يعني بتاتا تخفيضه والتقشف فيه، فهو يشير إلى حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، وبذلك فهو يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، ورفع مردودية وكفاءة الإنفاق.

وعلى الرغم من أن ندرة الموارد المالية تعد قيدًا على الجهود التنموية للحكومة وعلى رأسها الحد من الفقر، إلا أن الخبرة العملية قد أفصحت عن أن أسلوب إدارة هذه الموارد يلعب هو الآخر دورًا لا يقل أهمية في التأثير على جهود التنمية، وهو الأمر الذي تطلب الالتزام بمبادئ الحكم الراشد في إدارة موارد الدولة المختلفة فالإدارة الجيدة للمالية العامة للدولة جزء لا يتجزأ عن الإدارة الجيدة للحكم، وهي تعني بذلك حسن سير نظام إدارة المالية العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات، بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كمًا وكيفًا وبفعالية. وهو ما يتطلب توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة (الشفافية) وتعزيز الرقابة على جميع المستويات، وتدعيم وتعزيز نظم المساءلة المختلفة بشأن تنفيذ الميزانية لما له من مكانًا مركزيًا في مكافحة الفساد وترشيد الإنفاق.

كما أن ترشيد الإنفاق في ظل سيادة الحكم الراشد أصبح يتطلب تعزيز اطر المشاركة لما لها من دور فعال دعم المساءلة في مؤسسات الموازنة العامة، وتوجيه الإنفاق نحو الوجهة الصحيحة، فالي جانب مشاركة البرلمان هناك مشاركة المجالس المحلية المنتخبة، ومشاركة المجتمع المدني التي هي الأخرى لها دور فعال في المساءلة والرقابة على الموازنة العامة وموارد الدولة بما يضمن ترشيد الإنفاق وتوجيهه لتحقيق مصلحة المواطن. بالإضافة إلى انه أصبح يتطلب أيضا (ترشيد الإنفاق) قيام الدولة بإصلاحات اقتصادية ومالية وعلى رأسها إصلاح إصلاح إدارة المالية العامة في الدول التي تعاني من خلل في إدارتها، نظرا لارتباط نظم إعداد الميزانية العامة برفع كفاءة الإنفاق العام والتركيز على إنتاجيته ومردوده وزيادة العائد الاقتصادي والاجتماعي له.

الفصل الثالث:

الحكم الراشـــد والاستراتيجيات الحديثة لمكافحة الفقر

تمهيد:

تعد مشكلة الفقر من المشاكل الهامة التي بدأت منذ وقت بعيد تهدد المجتمع الدولي والمحلي، وهي مؤشر أساسي لمدى انتشار التخلف في المجتمعات، كما أنها مسألة مهمة يجب استهدافها عند تحليل ودراسة التنمية الأمر الذي جعلها في طليعة الاهتمامات الدولية على صعيد السياسة العامة، وعجّل بعقد المؤتمرات والندوات والورشات خاصة في العقد الأخير من القرن الماضي بهدف وضع السياسات والإجراءات الكفيلة بحل هذه المشكلة والتغلب عليها، ولعل البداية كانت من مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاجن في مارس 1995 والذي كان بمثابة أول مؤتمر عالمي كبير للأمم المتحدة يضع موضوع القضاء على الفقر في جدول الأعمال العالمي، حيث تعهد خلاله رؤساء الدول والحكومات المشاركون باتخاذ إجراءات وطنية حاسمة، وحشد التعاون الدولي للقضاء على الفقر في العالم. ومنذ ذلك الحين أصبحت ظاهرة الفقر والفقراء مسألة عالمية متعددة الأبعاد، من خلال انتقالها من المجتمع الواحد إلى العالمية، وعدم تركيزها على البعد الاقتصادي فقط، بل أصبح الفقر ظاهرة لها أبعاد اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية.

غير أن هناك العديد من العوامل التي لعبت دورا أساسيا في استمرار تفاقم مشكلة الفقر، وإعاقة جهود الدول خاصة الفقيرة منها في إحراز نتائج ايجابية وتقدم ملموس في الحد أو حتى التخفيف من الفقر، وهو الأمر الذي استوجب البحث في الأسباب والعوامل وراء ذلك، وإعادة التفكير في إيجاد استراتيجيات جديدة لا تعتمد فقط على تقديم المعونات للدول الفقيرة.

وهكذا أدرك المجتمع الدولي أن سياسات مكافحة الفقر لا يمكن أن تكون فعّالة، ولا تؤدي إلى نتائج ملموسة، إلا إذا دمجت في الإطار الشامل للتنمية المستدامة واستندت إلى قيام حكومة مستقرة وشرعية تمارس الحكم انطلاقا من مبادئ أساسية أهمها الشفافية والمساءلة وحكم القانون والديمقراطية والمشاركة الكاملة لجميع قوى المجتمع، فقد أصبحت نوعية الحكم أمراً بالغ الأهمية للحد من الفقر. فالحكم الراشد يسهل عملية مشاركة الفقراء في القرارات التي تؤثر على حياتهم، ما يسمح باتخاذ سياسات مناصرة لهم وسماع أصواتهم من قبل الحكومات، فضلاً عن الإدارة السليمة للاقتصاد الكلي، بما يضمن الاستخدام العقلاني لموارد الدولة في إطار الشفافية ومكافحة الفساد، ويشجع نمو القطاع الخاص، وفعالية تقديم الخدمات العامة، وإرساء سيادة القانون ما يضمن تعزيز حقوق الإنسان.

وسوف نحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى الاستراتيجيات الحديثة للحد من الفقر في ظل الحكم الراشد، حيث نتناول المباحث التالية:

المبحث الأول: الحكم الراشد ومحاربة الفساد للتخفيف من الفقر؛

المبحث الثاني: اللامركزية و الحد من الفقر؛

المبحث الثالث: التمكين والمشاركة للتخفيف من الفقر؛

المبحث الأول: الحكم الراشد والحد من الفساد للتخفيف من الفقر.

تعتبر ظاهرة الفقر واحدة من أهم وأقدم المعضلات التي شهدتها المجتمعات لها أبعاد اقتصادية وإجتماعية وسياسية وفنية، ويرتبط التراث التاريخي لهذه الظاهرة بالفوارق الكبيرة في الثروة وبوجود أفراد أثرياء أو أمم غنية تجد من مصلحتها إبقاء الأمم الأخرى في حالة فقر مستمر، والحقيقة أن الفقر هو من أخطر القضايا وأكثرها تعقيدا وقياسًا وقراءة، فهو ينطق عن مفارقة واقعية تجمع مابين السبب والنتيجة.

وقد جدت دراسات أعدت من قبل منظمات الأمم المتحدة ومؤسسات متعددة الأطراف علاقة متينة بين ضعف مؤسسات الحكم وحدة الفقر. وأثبتت هذه الدراسات أن النمو الاقتصادي وحده لا يؤدي تلقائيا إلى الحد من الفقر، وخلصت إلى أن المركزية المتشددة والافتقار إلى التنسيق والفساد وضعف بناء القدرات البشرية والمؤسساتية في المنظمات الحكومية وغير الحكومية وعدم وجود الشفافية والمساءلة في المؤسسات، هي من أهم العوائق تجاه تطبيق سياسات الحد من الفقر.

المطلب الأول: ماهية الفقر ومظاهره.

لقد كان الفقر سببًا ودافعا للعديد من الثورات الاجتماعية، والتغيرات الكبرى، والاضطرابات السياسية الممتدة على مر العصور، وكان مصدر إلهام للفكر الإنساني والفلاسفة والمصلحين الاجتماعيين، ومع ذلك لحد الآن لا يوجد مفهوم دقيق للفقر. فقد أثارت مسألة تحديد مفهومه مناقشات عديدة ووجهات نظر متباينة تتفاوت بين اقتصاديين وعلماء الاجتماع والنفس، كون هذه الظاهرة لها أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية وفنية (تقنية) تنمو باضطراد وضمن سياقات إقتصاية تاريخية وأبعاد زمنية في ذات الوقت، وهي كغيرها من المفاهيم الأساسية والظواهر الكبرى صعبة التعريف لأنها لا يمكن أن تحدد بصورة جامعة ومانعة.[1]

أولا: مفاهيم الفقر.

الفقر من المفاهيم المجردة النسبية فهو مفهوم يعبر عن ظاهرة اجتماعية واقتصادية شديدة التعقيد والتشابك وتختلف باختلاف المجتمعات والفترات التاريخية وأدوات القياس، والخلفيات الفكرية للباحثين والمفكرين وغيرها من أسباب الاختلاف. ولكن من المؤكد أن مفهوم الفقر شهد تطورا وتحولا نوعيا، يمكن تقسيمه إلى قسمين:

1 - **المفهوم التقليدي للفقر**: يركز على الجانب النقدي أو المادي بشكل عام، وهناك مكونان مهمان يبرزا في أي تعريف للفقر من هذا المنظور وهما مستوى المعيشة، والحق في الحصول على حد ادني من الموارد. ومستوى المعيشة يمكن التعبير عنه بالاستهلاك من سلع محددة، مثل الغذاء والملبس والسكن والتي تمثل الحاجات الأساسية

[1] عدنان داود محمد العذاري، هدى زوير مخلف الدعمي، قياس مؤشرات ظاهرة الفقر في الوطن العربي، الطبعة الأولى، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص: 23.

للإنسان التي تسمح بتصنيف أي فرد لا يحققها ضمن دائرة الفقر، أما الحق في الحصول على حد أدني من الموارد، فهو لا يركز على الاستهلاك بقدر تركيزه على الدخل.[1]

ومن بين تعاريف الفقر من هذه الوجهة نذكر:

-**الفقر**: هو الحرمان من المتطلبات المادية اللازمة للوفاء بالحد الأدنى المقبول من الاحتياجات الإنسانية بما في ذلك الغذاء. ويدخل أيضا في هذا المفهوم الحاجة إلى توفير فرص العمل، ويشمل الخدمات الصحية والتعليمية وفرص العمل بجانب الدخل فمن يفتقر إلى هذه المفردات يعد فقيرا.[2]

-**الفقر**: هو عدم القدرة على تحقيق الحد الأدنى من مستوى المعيشة.[3]

-**الفقر**: هو حالة من الحرمان المادي التي تتجلى أهم مظاهرها في انخفاض استهلاك الغذاء، كما ونوعا وتدني الحالة الصحية والمستوى التعليمي والوضع السكني والحرمان من تملك السلع المعمرة والأصول المادية الأخرى وفقدان الاحتياطي أو الضمان لمواجهة الحالات الصعبة كالمرض والإعاقة والبطالة والكوارث والأزمات.

-**الفقر**: هو الحالة الاقتصادية التي يفتقد فيها المرء إلى الدخل الكافي للحصول على مستويات دنيا من الغذاء والرعاية الصحية والملبس وكافة الضروريات وهو ما يعني عدم القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية.[4]

فالملاحظ على كل التعاريف السابقة أنها تركز على الفقر من الجانب المادي، وهو ما جلها تعاني القصور. حتى تلك التعاريف التي كانت تستخدمها المؤسسات الدولية كالبنك الدولي والأمم المتحدة، وهو ما خلق نوعًا من عدم الرضا على المداخل التقليدية للفقر وأدى إلى ظهور المناهج المتعددة الأبعاد للفقر في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء. والتي تعتمد مفاهيم حديثة للفقر تعكس نظرة جديدة لهذا المفهوم الذي لم يعد مجرد الافتقار إلى ما يكفي من المال.[5]

2 -**المفاهيم الحديثة للفقر**: في إطار المناهج الحديثة لتحديد مفهوم الفقر، فقد قدم البنك الدولي دراسة عام 1995، حول تقييم الفقر باستخدام مصادر متنوعة لتشخيص الأسباب الهيكلية له، وتوضيح الرؤى الحديثة لمفهومه بعيدا عن استبدادية المفاهيم النقدية، لنكون أمام وجوه جديدة لظاهرة الفقر. وفي عام 1998 تقدم البنك الدولي بدراسة مسحية أجريت على 43 دولة، كان من بينها 28 في إفريقيا و 06 في أمريكا اللاتينية و05 في أوربا الشرقية و 04 في آسيا، ظهر منها مفهومان للفقر: الأول معبر عنه بشعور الضعف وسهولة التأثر بالمخاطر

[1] عبد الرزاق الفارس، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية ، لبنان، 2001، ص: 20.
[2] وائل فوزي عبد الباسط محمد، دراسة تحليلية لمشكلة الفقر في مصر نموذج قياسي ودراسة مقارنة، دكتوراه في فلسفة الاقتصاد، كلية التجارة،جامعة عين شمس، مصر، 2008، ص: 4.
[3] البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن، 1990، ص: 41.
[4] William J. Boumol, Economics: Principles and Policy, Sixth edition, 2003,P:276.
[5] ستيفن بي، جنكينز وجون مايكلرايت، ترجمة بدر الرفاعي، منظور جديد للفقر والتفاوت، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت، ماي 2009، ص: 16.

الخارجية وصدمات حالات العجز الذاتي في الدفاع عن النفس، وفي الحديث عن هذا الموقف الذي يفسر كيفية تأثر الفقراء بحالات المواسم والأزمات، وكيف يمكن لها أن تؤثر في رفاهيتهم، فمن هذا الوصف يمكن أن نفهم الأهمية التفسيرية للفقر، ليس لمجرد كونها حالة، بل لأنها مرتبطة بشعور إنساني يتمثل بالضعف.

أما الرؤى الأخرى في إطار المفاهيم الحديثة للفقر، التي تقدمت بها الدراسة، فقد جاءت من خلال تفاعل الفقراء مع موظفي الحكومة والمؤسسات المتعلقة بها، وكشفوا عن مفهوم آخر في الحياة عن الفقر، وهو نقص المشاركة في اتخاذ القرار، سواء أكان هذا النقص في إدلاء الأصوات أم في الحقوق السياسية، والذي يوصف عادة بأنه شعور بالضعف، ووصفه البعض بأنه الميزة الجوهرية للفقر.[1]

إن هذا الشعور بالضعف أو سهولة التأثر يمتلك جانبين: خارجيًا متمثلاً بالتعرض للصدمات والضغط والمخاطرة، وداخليًا متمثلاً في ضعف الحماية، الذي يعني نقص وسائل التغلب على المشاكل من دون خسائر. أما المصادر الخارجية للمخاطر، فتتراوح بين تذبذب سقوط الأمطار والأمراض الوبائية والجريمة والضعف إلى جانب الصراعات الاثنية، وهذا يمكن إدراكه في حالات الحروب. عنده يدرك الفقراء قيمة السلام والأمن وتحسين الموقف السياسي بوصفه الأولوية المثلى إلى جانب الموقف الاقتصادي، ويرتبط الفقر مع المخاطر التي يتعرض لها الأفراد نتيجة نقص وسائل الحماية ضد تلك المخاطر، وهذا ما يجعلهم في حالة من الفقر طويلة الأمد، ولاسيما في حالة عدم توافر تسهيلات الاقتراض لمواجهة تلك المخاطر.

أما الوجه الآخر، فقد تمثل في إطار الاستبعاد الاجتماعي والاتكالية، والعزلة، من خلال نقص الروابط الاجتماعية للعائلة والمجتمع، ولاسيما ذلك الذي ينتسب إليه الفرد. وينبثق من هذا المفهوم أبعاد اقتصادية واجتماعية، ليس فقط من خلال خفض فرص المشاركة في توليد الدخل أو المشاركة في سوق العمل والخدمات العامة، بل تمتد إلى تحديد شكل القرارات التي من شأنها أن تؤثر في حياتهم، ليتجاوز الاستبعاد في الجانب الاجتماعي والاقتصادي بعض الحقوق الرئيسية للمواطنة.[2]

ويتفق برنامج الأمم المتحدة مع ما جاء به البنك الدولي فيما يخص مفهوم الفقر فاستنادا لتقريره لعام 1998 تخطى المعنى التقليدي للفقر المرتبط بالحاجات الجسدية والرأسمال المالي. وارتبط تعريفه الجديد بالعديد من الموارد خاصة الاجتماعية والسياسية والبيئية، وركز المفهوم الواسع للفقر على المناخ السياسي، وعكس هذا المفهوم المتعدد الأبعاد للفقر فهما شاملا لحقوق الإنسان حيث الحقوق المدنية والسياسية لا تتجزأ عن الحقوق الاقتصادية والثقافية. واعتبر الفقر وانعدام العدالة الاجتماعية تهديدا للاستقرار الاجتماعي وللحقوق المدنية والسياسية. لذا

[1] سالم توفيق النجفي، احمد فتحي عبد المجيد، السياسات الاقتصادية الكلية والفقر مع إشارة خاصة إلى الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2008، ص: 45.
[2] نفس المرجع، ص: 46.

أصبح التخلص من جميع أنواع التمييز والتهميش على أساس المستوى الاجتماعي والجنس والدين والعرق والاثنية هو أساس للتخلص من بعض الأسباب الأساسية للفقر.[1]

وقد عرفت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية الفقر المتعدد الأبعاد على انه: "ظرف إنساني يتسم بالحرمان المستدام أو المزمن من الموارد، والمقدرات والخيارات، والأمن والقوة الضرورية للتمتع بمستوى لائق للحياة وغيرها من الحقوق المدنية، والثقافية، والاقتصادية، والسياسية والاجتماعية ".

ويرتبط الفقر المتعدد الأبعاد إلى حد كبير مع حقوق الإنسان التي توضح معاييرها الأغراض المختلفة لعملية التنمية التي يجب إنجازها من أجل إنهاء الفقر بما فيها الحفاظ على الصحة، والحصول على التربية والتعليم والتحرر من العنف، والقدرة على ممارسة التأثير السياسي والقدرة على العيش باحترام وكرامة.

وعليه نستطيع القول انه من أفضل سبل محاربة الفقر، العمل على تعزيز احترام كافة حقوق الإنسان المدنية والثقافية، والاقتصادية، والسياسية والاجتماعية.[2]

ويمكن توضيح الفقر المتعدد الأبعاد من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (3-1): الأبعاد المتعددة للفقر.

الفقر كحرمان متعدد الأبعاد	
القدرات	**المميزات أو الخصائص**
الاقتصادية	القدرة على توليد الدخل، الاستهلاك، ملكية الأصول التي لا غنى عنها لتحقيق الأمن الغذائي ، الرفاه المادي، المكانة الاجتماعية
الإنسانية	تستند على الصحة والتعليم والتغذية والمياه الصالحة، والسكن (جميع العوامل الأساسية لرفاه الأفراد والحاسمة لتحسين سبل عيشهم)
السياسية	حقوق الإنسان، الحق في أن يسمع، ويؤثر في السياسات العامة والأولويات السياسية، والحرمان من الحريات الأساسية، وحقوق الإنسان هي احد الجوانب الرئيسية للفقر.
الاجتماعية والثقافية	القدرة على المشاركة كعضو ذو قيمة (له تأثير) في المجتمع، هذه القدرات راجعة إلى الوضع الاجتماعي والكرامة وغيرها من الشروط الثقافية للانتماء للمجتمع، والتي تعتبر ذات قيمة عالية من الفقراء أنفسهم.
حمائية (دفاعية)	القدرة على الصمود أمام الصدمات الاقتصادية والخارجية

Source: Angelo Bonfiglioli, le pouvoir des pauvres la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté, fonds d'équipement des nations unies, Etats-Unis d'Amérique, 2003, p:17

ومن خلال ما سبق نستنتج أن الفقر لم يعد مجرد الافتقار إلى ما يكفي من المال، ولم يعد يقتصر على الجانب الاقتصادي فحسب، فالي جانب انعدام الدخل، الفقراء يعانون من نقص في الخدمات والمرافق العامة والرعاية

[1] اليسار سروع، الحكم الرشيد والتخفيف من حدة الفقر والمجتمع المدني، ورقة مقدمة ضمن اجتماع الخبراء حول الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، سلسلة دراسات مكافحة الفقر رقم 14، 11-13 نوفمبر 2001 بالقاهرة، الأمم المتحدة، نيويورك، 2002، ص: 221.
[2] فاتح عزام ، التوجه الحقوقي في محاربة الفقر، الأمم المتحدة، المفوضية السامية لحقوق الإنسان للشرق الأوسط، لبنان، 2006، ص: 02.

الصحية والتعليم والائتمان، وأكثر من ذلك عدم المشاركة في القرارات السياسية والاقتصادية والإدارية على المستوى المحلي والوطني، وهو ما يشعرهم بالاستبعاد والتهميش ويزيد من عجزهم في المطالبة بحقوقهم، واستغلالهم من طرف الآخرين. كما أنهم يعيشون في بيئة خالية من الأمن ومعرضة للصدمات الداخلية والخارجية. وكل هذا جعل هناك توافق متزايد في الآراء حول حقيقة انه لابد من تحليل الفقر على ضوء "القدرات البشرية".

ثانيا: آثار الفقر متعدد الأبعاد.

يمكن تلخيص آثار الفقر في النقاط التالية:[1]

-الضعف والخمول مما يؤثر على الكفاءة الإنتاجية.

-تردي الأحوال الصحية للفرد والمجتمع وانتشار الأمراض المهلكة (مثل نقص المناعة وسوء التغذية).

-انتشار البطالة.

-عدم المساواة في الحقوق الخدمية.

-زيادة معدلات الوفيات الخاصة وسط الأمهات والأطفال .

-هبوط دخل الأسرة وقلة الاستهلاك والجوع.

-الافتقار إلى التعليم والمهارات الفنية.

-سوء توفير المرافق العامة وإدارتها (الصحية والتعليمية، والخدمية – المياه والإصحاح).

-التأثر بالصدمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

-نشوء التمييز العنصري والعرقي والديني والجنسي والاجتماعي.

-عجز الفرد عن تلبية احتياجاته الأساسية من الغذاء والمأوى واللوازم الضرورية.

-زيادة نسبة الحروب والصدامات والصراعات والإرهاب وتغذية ظواهر العنف

-التدهور البيئي ونضوب الموارد (المياه، والمراعي، والحياة البرية والبرمائية، والتربة... الخ).

-عدم استخدام الموارد الطبيعية بطرق مستدامة.

-الإدارة غير المستدامة وغير المتكاملة للموارد.

-الركود الاقتصادي وتراجع حجم الأموال الموجهة للزكاة والهبات والإعاشة وأعمال الخير والإحسان.

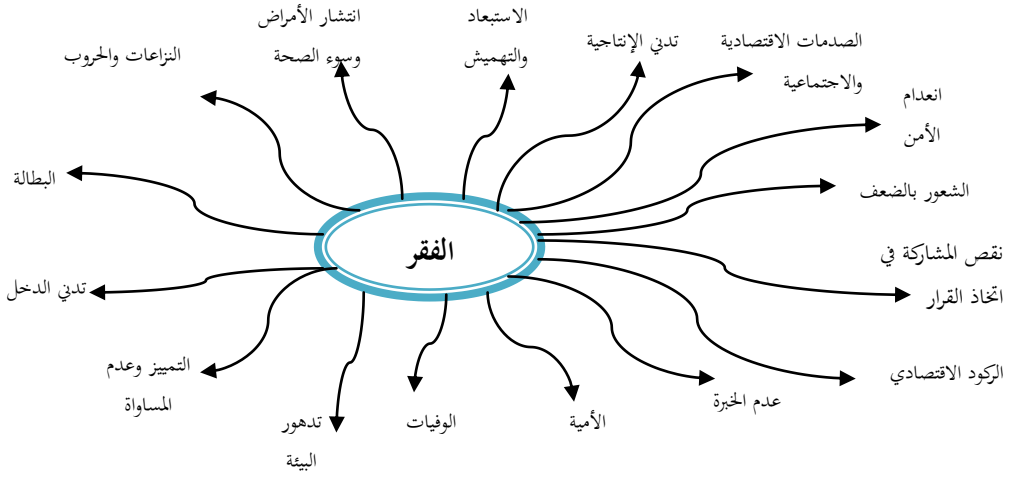
-التوزيع غير المتكافئ لمشروعات التنمية والبناء (الفجوة التنموية).

-ارتفاع تكاليف السكن والمأوى (الفجوة السكنية).

ويلخص لنا المخطط التالي هذه الآثار.

[1] إخلاص عثمان عبد الله وآخرون، إستراتيجية مكافحة الفقر، مركز أبحاث فقه المعاملات الإسلامية ،ص:04 من موقع الانترنيت : http://www.kantakji.com/fiqh/Economics.htm اطلع عليه يوم 05 /2009/03 .

مخطط رقم (3-1) اخطبوط الفقر متعدد الأبعاد



المصدر: إخلاص عثمان عبد الله وآخرون، مرجع سابق، ص: 04. (بتصرف)

المطلب الثاني: علاقة الحكم الراشد بالحد من الفقر.

ترتبط مشكلة الفقر ارتباطًا وثيقًا بالحكم، فإساءة استخدام السلطة أو ممارستها بطرق ضعيفة وغير لائقة تؤثر بالدرجة الأولى على أولئك الأقل قوة (الفقراء)، فهم الأكثر عرضة للمعاناة، نظرًا لمحدودية مواردهم وخياراتهم في الكثير من الأحيان.

والحكم السيئ يعني أيضا التنازل عن تقديم الخدمات والمنافع لهذه الفئة التي هي في أمس الحاجة إليها، وفي وجوده (الحكم السيئ) تنحاز السياسات والبرامج والإنفاق نحو أصحاب المصالح القوية والنفوذ بعيدًا عن الفقراء وتنعدم حقوق الملكية، والحماية، والخدمات القانونية للفقراء،...وهكذا يولد سوء الحكم ويعزز من الفقر، ويفسد أيضا الجهود المبذولة للحد منه، لهذا فان تعزيز الحكم يعد شرطًا أساسيًا لتحسين حياة الفقراء.[1]

أولاً: أسباب ربط الحد من الفقر بالحكم الراشد.

جنباً إلى جنب مع مفهوم الحكم الراشد، أدرجت المؤسسات المانحة أيضا تفكير جديد بشأن الفقر والعلاقات بين هذين المتغيرين، وهي تدرك تمامًا أن الفقر هو مفهوم متعدد الأبعاد، وليس مقصوراً على البعد الاقتصادي وحده، فالي جانب انعدام الدخل. الفقراء يعانون من نقص أو غياب كامل للخدمات والمرافق العامة ووسائل النقل العام، والرعاية الصحية والتعليم، والائتمان، وعدم المشاركة في القرارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على المستوى المحلي والإقليمي والوطني، وبسبب هذا فالفقراء غالبًا ما يشعرون بأنهم مستبعدون وعاجزون عندما تنتهك حقوقهم، ويستغلون من طرف الأثرياء وأصحاب النفوذ.

[1] N. Girishankar, and other , governance and Poverty reduction, discussion within the World Bank and from comments provided at PRSP workshops,2001,p p:2-3.

هذا الأمر جعل البلدان المتقدمة ومؤسسات الإقراض تقر بأن الحكم الراشد شرط أساسي للحد من الفقر وذلك للأسباب التالية:

-تزايد إدراج رأس المال الاجتماعي والسياسي والثقافي في تحليل الفقر، ما انعكس على تزايد أهمية الحكم لما يتميز به من مبادئ خاصة المشاركة الواسعة (الشمولية)، والشرعية (حكم وسيادة القانون) والمساءلة.

-الانتشار الواسع للفساد في البرامج التي تدعمها وتمولها المؤسسات الدولية المانحة، ما جعل المعونات لا تحقق أهدافها في الكثير من الدول النامية، خاصة هدف التخفيض من أعداد الفقراء.

- بدون الحكم الراشد، ومع ندرة الموارد المتاحة فإن الدول والحكومات غير قادرة على التقدم في مكافحة الفقر، وهذا غالبا ما يكون نتيجة لانعدام الشفافية، والفساد المستشري، والمنظومة القانونية غير المستقرة التي تعيق النمو الاقتصادي.[1]

-الحكم الراشد أمر ضروري لأن جميع جوانب الفقر يجب أن تنخفض، ولا يتم هذا فقط من خلال زيادة الدخل، ولكن أيضا من خلال التمكين وزيادة الفرص الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية للفقراء.

-جودة الحكم تعزز الكفاءة الاقتصادية، وتقلل من تكاليف المعاملات، من خلال التطبيق الفعلي لسيادة القانون والشفافية في الحكومة وإدارة الشركات، والمساءلة لكل مؤسسة وفرد في المجتمع، ما يعمل على الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة نحو تحقيق أهداف التنمية المنشودة.

ثانياً: إرساء مبادئ الحكم الراشد والحد من الفقر.

في ظل سيادة الحكم الراشد، فإن أي خطة أو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفقر لا تشمل فقط على أوراق السياسة التي تنوي الحكومة تنفيذها حيال الفقر، ولكن أكثر من ذلك هو كيف يتم تنفيذ هذه الإستراتيجية وفقا لمبادئ الحكم الرشيد، لاسيما أنه يقوم على مبادئ هامة وهي المشاركة وحكم القانون والمساءلة والشفافية، التي إذا ما إمتثلت لها الحكومة تكون فعالة في استخدام الموارد، وأيضا أكثر تحقيقا للنتائج المسطرة وفق البرامج والخطط الوطنية للحد من الفقر.

1 -**المشاركة الواسعة (الشمولية)**: فالمشاركة هي مبدأ أساسي لحقوق الإنسان وهي متأصلة في عملية الإدماج والديمقراطية على الأصعدة المحلية، والوطنية والدولية، فتبادل المعلومات – وتشاركها مع الآخرين- هو مكون حاسم لعملية المشاركة سواء في مرحلة التخطيط، أو التنفيذ أو مرحلة الرصد لإستراتيجية الحد من الفقر. وعملية المشاركة الفعالة هي عامل رئيسي في نجاح أي إستراتيجية للحد من الفقر، فهي تزيد من ملكية أصحاب المصلحة

[1]Sudarno sumarto, Asep Suryahadi, Alex Arifianto, governance and poverty reduction: evidence from newly decentralized Indonesia, a paper from the SMERU research institute, with support from ausAid, the ford foundation, and DFID, march 2004, Indonesia, , p:04.

لعمليات التنمية ورقابتهم عليها وتساعد على ضمان أن تستجيب المدخلات لأوضاع الناس المراد استفادتهم منها.[1]

وتتطلب الشمولية هياكل إدارية تشمل مجموعات واسعة من المصالح المختلفة، بما في ذلك صوت الفقراء. ومن المقبول على نطاق واسع إدراج المجتمعات المهمشة باعتبار ذلك أمرًا أساسيًا لتحقيق التنمية المستدامة ومفهوم الشمولية يعتبر الحرمان والفقر والآثار المترتبة على الاستبعاد من عملية صنع القرار، ويسعى إلى تصحيح هذا عن طريق تمكين المحرومين، وهكذا فالشمولية تمس التمكين والديمقراطية التشاركية، ومنظمات المجتمع المدني واللامركزية، كما انه قريب لرأس المال الاجتماعي والسياسي والثقافي، فضلا عن مقومات الرفاه الاجتماعي والحرمان والتي تشمل: الكرامة واحترام الذات، والاندماج الاجتماعي وغيرها.[2]

ويعد التمكين الذي سيتم التطرق إليه لاحقاً من أبرز الأساليب الحديثة المنتهجة من أجل تغيير حالة الفقراء ففعالية سياسة الحد من الفقر أصبحت تعتمد بشدة على التنمية القائمة على المشاركة والتمكين، فقد تغيرت النظرة اتجاه الفقراء، إذ أصبح ينظر لهم كشركاء ومساهمين في التنمية وليسوا متلقين لها فحسب.

وأصبح الحد من الفقر يتطلب دمج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمادية بما في ذلك على المستوى المحلي، من خلال التوعية والتعليم والتدريب وتقوية المهارات، أي ضرورة أن تتضمن سياسات الحد من الفقر برامجاً تنفيذية تهدف إلى تعزيز قدرات المستهدفين وتمكينهم من العطاء والمشاركة في إحداث التغيير على أرض الواقع[3] وهو ما يتطلب وجود وإشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية لضمان إدراج أولويات واحتياجات الفئات المهمشة ضمن السياسات التنموية الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى انه يروج للامركزية كمكون للشمولية لأنها تساعد على وضع هيكل صنع القرار بصورة أقرب إلى السكان المحليين ما يعزز من مشاركتهم، كما تركز الدعائم التقليدية للحكومة المحلية على تعزيز القدرة من أعلى إلى أسفل في تقديم الخدمات وإدارتها، وتسمح هياكل الحكم المحلي باستجابة أكثر لاحتياجات الفقراء المحليين باعتمادها على التخطيط التشاركي وإدارة الطلب.

2 -**سيادة القانون**: يستوجب على هياكل الإدارة احترام سيادة القانون، فهو يشير إلى قضايا العدالة، وتسوية الصراعات، ومحاربة الإجرام، وإحلال السلام، والأمن وفض العنف الاجتماعي، وحقوق الإنسان، وغيرها بالإضافة إلى ذلك يرتبط ارتباطا وثيقًا برأس المال ألقسري والاجتماعي والسياسي ومكونات الرفاه المتصلة بالأمن الشخصي، وسيادة القانون أمر ضروري، لأن الفقراء والفئات المحرومة غالبا ما يفتقرون إلى العدالة بسبب تكاليف

[1] منظمة الصحة العالمية، المكتب الإقليمي للشرق الأوسط، حقوق الإنسان والصحة واستراتيجيات الحد من الفقر، سلسلة منشورات الصحة وحقوق الإنسان، العدد 5 سبتمبر 2010، مصر، ص: 15.

[2] Oksana Popovych, Good Governance and Policy Addressing Poverty Alleviation in Ukraine, university of Twente Enschede-the Netherlands, Ukraine, 2008, p: 32. Cite web: http://essay.utwente.nl/59267/1/scriptie_O_Popovych.pdf accessed on 3 April 2011

[3] فاتح عزام، مرجع سابق، ص:02.

المعاملات، وصعوبة الوصول إلى النظم الرسمية القانونية (المحاكم) التي تعد تكاليفها عالية بالنسبة لهم، وهو ما ينقص من احتمال دفاعهم عن أصولهم وأراضيهم، والحصول على حقوقهم.[1]

وفي هذا الشأن يعد وجود النظام القضائي المستقل أمر حاسم لحل الكثير من النزاعات التي يتخبط فيها الفقراء (نزاعات العمل، النزاعات على الأرض..)، والانتهاكات التي يتعرضون لها من أصحاب النفوذ. وقد أثبتت التجارب أن استقلال القضاء له أثر ايجابي على التنمية الاقتصادية الشاملة، لما يحققه من عدالة خاصة لتلك الفئات الفقيرة التي تعاني التهميش، ما يساهم في النهاية من التخفيف من حدة الفقر على هذه الفئات.[2]

3 –**المساءلة**: وتعني واجب المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية إعطاء إجابات وتفسيرات عن تصرفاتهم في العمل وتحمل مسؤولياتهم أمام المواطنين[3]، وتبرير خياراتهم فيما يخص السياسات المنتهجة خاصة تلك المتعلقة بالإنفاق، ومدى تحقيقها لأولويات وحاجيات المواطنين خاصة الفقراء منهم كخدمات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية وغيرها. فهي إذًا الضامن الأساسي للإدارة الجيدة لموارد الدولة، حيث تهدف المساءلة إلى ضمان أن موظفي ومسؤولي الدولة سواء كانوا يعملون بصورة فردية أو جماعية يجب أن يوضع لهم إطار يحدد بوضوح الأهداف المطلوبة منهم، ويحدد أيضا الآليات والوسائل لتحقيق تلك الأهداف، ويرصد التقدم المحرز نحو تحقيقها وهذا ينطبق أيضا على السلطة القضائية وغيرها من عناصر النظام القانوني، ما يعمل على توفير الفرصة للمواطنين بما فيهم الفقراء للاستفادة من الخدمات العمومية على أحسن وجه ممكن دون تمييز وبيروقراطية، وليكون لهم صوت مسموع، وليشاركوا أكثر في الشؤون الداخلية لحكوماتهم.

4 –**الشفافية**: إن التدفق الحر للمعلومات وانخفاض تكلفة الحصول عليها، وتوفرها في الوقت المناسب أمر هام في تسهيل وصول الفقراء إلى الخدمات العامة والاستفادة منها بشكل أفضل، كما أن توفر الشفافية في السياسات الحكومية خاصة تلك المتعلقة بالإنفاق وبرامج التنمية مهم جدا، إذ يتيح الفرصة لمنظمات المجتمع المدني للدفاع عن حقوق الفقراء في حالة ما إذا كانت تلك السياسات لا تخدم مصلحتهم، ولا تستجيب لتطلعاتهم وأولوياتهم.

كما أن مبدأ المساءلة يتطلب أن تكون عمليات إستراتيجية الحد من الفقر من تصميم وتنفيذ ومراقبة تتمتع بالشفافية، كما يوجب على صانعي القرار أن يبرروا الخلل في العملية السياسية ويتحملوا تبعات خياراتهم. ومن أجل تحقيق ذلك ينبغي على إستراتيجية الحد من الفقر أن تقوي الصلات مع تلك المؤسسات والعمليات التي

---

[1] Regina Birner, Improving Governance to Eradicate Hunger and Poverty. 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Washington, DC: IFPRI, 2007, p:01.

[2] Vatroslav Divic, Poverty, what influences it ? An investigation about poverty from two theoretical approaches. Master thesis: ST 2006 Supervisor: Jan Bohlin Institute for Economic History, Gothenburg University, p: 23 cite web: http://www.hgu.gu.se/files/ekonomisk_historia/h%C3%B6greseminariet/divic.pdf accessed on 21 *January* 2011

[3] Edmund attridge, S.nachuk, D.dung, Ensuring Good Governance for Poverty Reduction, Localizing MDGs for Poverty Reduction in VietNam, 2002,p:06 cite web: www.vietnamconsult.de accessed on 10 May 2010

تمكّن الناس المقصِيين من محاسبة صانعي السياسة. ويمكن تعزيز الشفافية من خلال النشر المنتظم للمعلومات وكذلك من خلال تعزيز النقاشات وتبادل المعلومات بين المواطنين والمسؤولين وصانعي السياسات.

5 -**القدرة على التنبؤ**: حيث تشير إلى سيادة القانون والنتائج المحققة في المقام الأول من القوانين واللوائح والميزانيات التي ينبغي أن تكون واضحة ومعروفة سلفاً وبشكل موحد، وإنفاذها بفعالية.

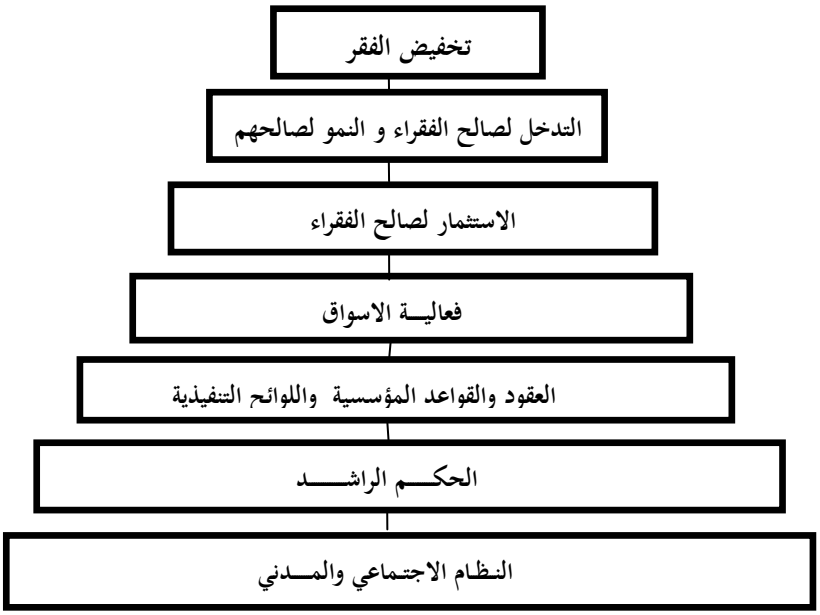
وإمكانية التنبؤ إذا توفرت الشفافية سوف يكون لها أهمية في تسريع وتيرة التنمية، فهي تساعد على عمل القطاع الخاص ضمن مجموعة مستقرة "قواعد اللعبة" التي يمكن التنبؤ بها، والتي تسهل عليها اتخاذ القرارات الاستثمارية وتعزيز ثقة المستثمرين، وفي هذا المجال هناك حاجة إلى نظام قانوني فعّال وأكثر وضوح، وقوانين متطورة، والتي لا تخضع للتغيير التعسفي، واستغلال القضاء، والحد الأدنى من الكفاءة التقنية داخل السلطة القضائية ضروري لضمان القدرة على التنبؤ في العلاقات التجارية، ومن دون هذا قد تكون تكاليف المعاملات والصفقات مرتفعة ما يعمل على خنق النشاط الاقتصادي[1]، مما ينجر عليه الزيادة في مستويات الفقر.

6 -**الاستجابة والتركيز**: أي استجابة المؤسسات العامة، حيث يكون الأفراد محورها، وتركيز جهودها على توفير الخدمات التي هم في أشد الحاجة إليها، هذا ما يؤدي بدوره إلى رضا المواطنين خاصة الفقراء منهم، مع التقليل من تحويل الموارد إلى السلع الأقل أولوية أو لا لزوم لها. والتركيز الاستراتيجي ضروري في بيئة تتعدد فيها الاحتياجات وتعاني الموارد من المحدودية، وبالتالي يجب على المنظمات في القطاع العام أن يكون لديها إحساس واضح بالهدف، وتحمل المسؤولية وإلاّ فمن المرجح أن تبدد الطاقة والموارد على مجموعة من الأنشطة التي قد لا تكون ذات صلة مباشرة بأهدافها الأساسية.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن مصرف التنمية الأسيوي وضع إطار مفاهيمي يوضح العلاقة بين الحكم الرشيد والحد من الفقر والمبين في الشكل رقم (2-3) ويوضح فيه أن الحد من الفقر يرتكز على أساس من النظام المدني والاجتماعي، ويركز على الحكم الرشيد والقواعد المؤسسية، والأسواق الفعالة، والنمو لصالح الفقراء، أما نقاط الضعف باتجاه الجزء السفلي من هذا الإطار مثل ضعف الحكم، تضرب بالفقراء فمن جهة تضعف فعالية السوق، وبالتالي استمرار هبوط النمو الاقتصادي، وقد أظهرت الأبحاث عبر الوطنية أن النمو في الاقتصاد الكلي في المتوسط يرافقه نمو في دخل الفقراء، وبدون نمو قوي هناك فرص ضئيلة للحد من الفقر. ومن جهة ثانية ضعف الحكم يؤذي الفقراء من خلال قنوات غير اقتصادية، النمو والتنمية البشرية، فهناك حاجة لتمكين الفقراء من خلال استهداف البنى التي تخدم الحد من الفقر، وتقوية نوعية الحكم على المستوى المحلي والوطني، وغالبًا ما يكون الارتباط أمر حيوي لجعل الحد من الفقر على نحو فعال.

[1] Pikay Richardson, Good Governance: The Challenge of Leadership in Africa, Nigeria institute of management, Nigeria, 2008, p:4

المخطط رقم (3-2): الإطار المفاهيمي لعلاقة الحكم الراشد بالفقر.



Source: Edmund attridge, S.nachuk, D.dung, op cit, p:03

ويشمل الحكم الراشد للحد من الفقر في نظر البنك الاسيوي للتنمية مسائل أخرى تتمثل في:[1]

- تركيز الموارد للحد من الفقر وخلق المساءلة في استخدام الأموال العامة لصالح الفقراء.
- بناء القدرات الوطنية للفقراء عن طريق صياغة السياسات المناصرة لهم وتنفيذها.
- تحسين الإدارة ومشاركة القطاع الخاص لتقديم أفضل الخدمات للفقراء.
- تحويل صنع القرار ليكون اقرب من الفقراء، ومساعدتهم على تنظيم أنفسهم.

-محاربة الفساد لأنه يؤثر على الشرائح الأكثر فقرا، وتعزيز سيادة القانون مع إنفاذ الإجراءات بوضوح لصالح الفقراء.

-إشراك مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة بما في ذلك المنظمات غير الحكومية التي تمثل الفقراء.

ولتحقيق أهداف برامج التخفيف من الفقر، فان المؤسسات تحتاج إلى دعم الحكم وإصلاحه وتعزيزه خاصة في الدول الفقيرة، وهو ما سعت إليه المؤسسات المانحة في العقد الماضي من خلال إنشائها لبرامج دعم الحكم التي تساعد البلدان النامية على إصلاح الخدمة المدنية وتعزيز مؤسساتها، مع الأمل في أن تحسين الحكم سيخلق مناخ اقتصادي وسياسي من شأنه زيادة النمو الاقتصادي في هذه البلدان ما يعمل في النهاية على إخراج وإنقاذ السكان من براثن الفقر.

[1] Edmund attridge, S.nachuk, D.dung, op cit, p:03.

ثالثا: الحكم الراشد والتصدي لمخاوف الفقر من وجهة نظر البنك الدولي.

الحكم الراشد موضوع واسع يمكن أن يشمل النظر في كيفية عمل المؤسسات في الدولة في مجالات عدة تتراوح ما بين حقوق الإنسان، والنظم القانونية وإدارة الموارد البشرية، وتفاصيل عن النفقات وإدارتها، وغيرها من المجالات التي يهتم بها، كل ذلك قصد توفير عملية إتصال بين الاهتمامات الرئيسية التي تتعلق بكيفية ممارسة السلطة من خلال مؤسسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكذا التدابير المحددة التي يمكن اتخاذها لتحسين الترتيبات المؤسسية لإحداث تنمية مستدامة تصب في مصلحة الفقراء.

وقد حدد برنامج البنك الدولي لإدارة الحكم أربعة أهداف أساسية ينبغي تحقيقها للتصدي لمخاوف الفقر وتتمثل في تمكين الفقراء، تحسين قدراتهم من خلال تحسين الخدمات الأساسية، توفير الفرص الاقتصادية التي تساعدهم في الوصول للأسواق، وأخيرا توفير الأمن من الصدمات الاقتصادية ومن الفساد والجريمة والعنف.

1 - **بناء القدرات من خلال التمكين وتعزيز المشاركة:** فالمشاركة في العمليات السياسية والإدارية من المحتمل أن تمّكن الفقراء من توجيه النقاش، والتأثير على السياسات، والأولويات في الميزانية وتصميم البرامج وكذا توفير الخدمات الأساسية للفقراء، فالدولة إذا كانت مهتمة بهذا فينبغي عليها أن تصمم آليات تمكن الفقراء من المشاركة وإسماع أصواتهم والتأثير في صنع القرارات المتعلقة بالخدمات الأساسية.[1]

وترتبط مشاركة الفقراء بشرط تحقيق اللامركزية للمؤسسات السياسية، فالحكم المحلي يساعد على منح الفقراء فرصة أكبر للتعبير وتعبئة شواغلهم الأكثر إلحاحًا، وكذا توسيع فرصهم في التمثيل السياسي على المستوى المحلي ويتعزز هذا الأمر بوجود منظمات مجتمع مدني قوية وقادرة على التأثير في سياسات الحكومة. فقد استطاعت مجموعة من منظمات المجتمع المدني في أوكرانيا مثلاً عام 1999 من إطلاق مشروع سمي ب "صوت الناس –زيادة مشاركة الجماهير–" هدف إلى تمكين العامة من الانخراط بفعالية في الشأن العام والتأثير على عمل الحكومة، وقد تم تنفيذ هذا المشروع على صعيد البلديات وركز على المسائل والمشاكل العاجلة المرتبطة بتقديم الخدمة والتي تهم الحياة اليومية للناس المحليين، لاسيّما مخاوفهم من الفساد، وعمَّد هذا الائتلاف من منظمات المجتمع المدني إلى توظيف العديد من آليات إشراك المواطنين من قبيل جلسات الاستماع العلنية وإجراء مسح لرأي المواطنين في أداء وجودة الخدمات الحكومية من خلال " بطاقات الإفادة".[2] وبحلول عام 2003 أظهرت النتائج حدوث تقدم ملحوظ في إمكانية الوصول إلى المسئولين المحليين، وتحسناً في القدرة المحلية على رصد عملية تقديم الخدمة وإجراء المسوحات وإطلاق العديد من المبادرات البلدية الرامية إلى التصدي والمعالجة المباشرة للنواقص والثغرات التي تبين وجودها.[3]

[1] برنامج الأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية لعام 2003، مرجع سابق، ص: 140.
[2] بطاقات الإفادة هي عبارة عن نوع من الاستبيان تقدمه منظمة المجتمع المدني إلى المواطنين لأجل تقييم جودة خدمة عمومية ما أو مجموعة من الخدمات.
[3] منظمة الصحة العالمية، مرجع سابق، ص: 30.

أضف إلى ذلك أن التمكين والمشاركة يمنحا الفقراء ثقة بأنفسهم، ويشعراهما بأنهم غير مستبعدين وبإمكانهم المساهمة في تحقيق رفاهم وأمنهم، وكذا المساهمة في تنمية بلادهم، وسوف نتطرق بشيء من التفصيل في مباحثنا القادمة لمساهمة كل من التمكين والمشاركة في التخفيف من الفقر.

2 -**بناء القدرات من خلال تحسين الخدمات الأساسية:** يؤكد الفقراء بانتظام على أهمية إتاحة الفرص المادية من خلال توفير الخدمات الأساسية، ويعني هذا توفير الوظائف، والائتمان، والطرق، والكهرباء، والأسواق اللازمة لبيع منتجاتهم، والمدارس، والمياه، ومرافق الصرف الصحي، والخدمات الصحية التي تستند إليها الحالة الصحية والمهارات البالغة الأهمية للعمل، والنمو الاقتصادي الشامل بالغ الأهمية لإتاحة الفرص. وكذلك الحال بالنسبة لنمط أو نوعية النمو، ويمكن أن تكون إصلاحات الأسواق بالغة الأهمية في توسيع وزيادة الفرص المتاحة للفقراء ولكن يجب أن تعكس الإصلاحات الأوضاع المؤسسية والهيكلة المحلية. وفي المجتمعات التي تعاني من درجة عالية من عدم المساواة، تعتبر زيادة درجة الإنصاف ذات أهمية خاصة لتحقيق تقدم سريع في تخفيض أعداد الفقراء ويؤدي تعزيز إتاحة الفرص من خلال توفير الأصول وإمكانية الوصول إلى الأسواق إلى زيادة استقلالية الفقراء وبالتالي تمكينهم من أسباب القوة عن طريق تقوية قدرتهم على المساومة في مواجهة الدولة والمجتمع، كما أنه يحسّن الأمن، نظرًا لأن وجود رصيد كاف من الأصول يعتبر عاملا مخففا للصدمات المناوئة، وهنا تلعب اللامركزية دوراً هاماً في الاستجابة بشكل أفضل للاحتياجات ذات الأولوية بالنسبة للفقراء لأسباب سيتم تناولها لاحقا.

ويتطلب هذا إجراءات تتخذها الدولة لمساندة بناء الأصول البشرية والأراضي ومرافق البنية الأساسية التي يمتلكها الفقراء أو التي يتاح لهم استخدامها، ولتحسين تغطية وكفاءة وجودة الخدمات الأساسية على الصعيد المحلي فان الحكومة تحتاج إلى تخصيص وتوفير موارد كافية للجماعات المحلية، يمكن التنبؤ بها، قصد وضع الترتيبات اللازمة لتلبية احتياجات المواطنين، كما ينبغي تعزيز مواقف مختلف مستويات الحكومة من خلال إطار قانوني لتسوية النزاعات بين الاختصاصات المقدمة للخدمات لاسيما تلك التي تقدم الخدمات الاجتماعية. ومن المهم تعيين الأدوار التي تؤديها مختلف مستويات الحكومة، وهذا ما يتطلب توفير الترتيبات الهيكلية القادرة، والموظفين المتحمسين، والمعينين على أساس الكفاءة. ولتمكين الفقراء من خدمات أفضل لابد من معالجة الممارسات التمييزية، وفرض رسوم اقل على الخدمات ذات الأولوية بالنسبة للفقراء أو إعفائها.[1]

3 -**بناء القدرات من خلال توفير فرص الوصول للأسواق:** تلعب الدولة دورًا محورياً في تحديد وتطبيق القواعد التي تحكم الوصول إلى الأسواق، والتي تحد من التمييز والإقصاء الاجتماعي الذي يبقي الفقراء خارج سوق العمل، والأراضي والائتمان، فالفقراء يتعرضون في كثير من الأحيان إلى مضايقات من قبل مفتشي الضرائب والمنظمين ومن أصحاب النفوذ والمسؤولين ورجال الأعمال، وإزالة هذه الحواجز يتطلب جهد كبير وطني ومحلي لمكافحة التمييز وتوسيع حرية الفقراء وفتح باب المشاركة لهم في المؤسسات التقليدية، وقد يحتاج هذا من

[1] N. Girishankar, and other, op cit, p:07.

الحكومات إجراء إصلاحات قانونية وتنظيمية تهدف إلى تعميق الأسواق، وإعادة النزاهة للجان التفتيش والضرائب، والعمل بجدية على نشر المعلومات للفقراء عن إمكانية التوظيف، وملكية الأصول، والحصول على الائتمانات وغيرها.

4 -**بناء القدرات من خلال توفير الأمن من الصدمات الاقتصادية ومن الفساد والجريمة والعنف:** ويقصد بها تعزيز الأمن وتقليل تعرض الفقراء للظروف المعاكسة وذلك عن طريق تخفيض مخاطر هذا التعرض أو تقوية آلياتهم في مجاراة هذه المخاطر. وعادة ما تتمثل في ضعف الاقتصاد الكلي الذي يؤثر على كافة الفعاليات الاقتصادية، ولكن مكلف أكثر بالنسبة للفقراء، كما يتضح من الضريبة التنازلية التي يفرضها التضخم، والعجز الموازني المصطنع، والنفقات المبالغ فيها على الصفقات العامة، والفساد، وحصيلة الضرائب سعر الصرف المضاعف، القيود التجارية التي تعمل على زيادة الفساد.

بالإضافة إلى أن فقدان العمل أو انتهاك حقوق الملكية هو أمر يتكرر في حياة الفقراء، عندما لا يتم حماية حقوق ملكية المواطنين الفقراء، أو حتى الاعتراف بها في بعض الأحيان، وعدم اليقين الناجم عن ذلك يولد مثبطات قوية لتراكم الأصول، إلى جانب الأحكام التي توفر التأمين الاجتماعي والخدمات الأساسية الأخرى مثل الرعاية الصحية، والتدريب المهني، الذي يحد من الضعف على جبهات متعددة.

وفي كثير من المجتمعات، التعرض للجريمة والعنف والفساد يشكل بعدًا رئيسيًا للفقر، وغالبًا ما يكون يمثل القلق الذي يعرب عنه بقوة الكثير من الفقراء، ويمكن للحكومات أن تعمل لمحاربة هذه الأشكال من العمل التعسفي عن طريق إيجاد ترتيبات وفتح الأبواب لنظام العدالة ومكافحة العنف والاستغلال من قبل الشرطة، وفي بعض الأحيان يمكن أن يكون هناك بديلاً مثل هيئات تسوية المنازعات التي تكون اقل تكلفة وأسرع من نظم المحاكم التقليدية، ويمكن للحكومات أيضا إدخال الأساليب التي تمَكن الفقراء من كتابة تقرير سواء علنا أو مجهول على سلوك الموظفين العموميين.

بالإضافة إلى هذا ينبغي توفير الأمن من مخاطر التغيرات المناخية، والطقس القاسي وكذلك المرض والإعاقة وغيرها. والتي تعد هي الأخرى أسبابًا رئيسية لزيادة تفشي ظاهرة الفقر.[1]

المطلب الثالث: مكافحة الفساد لأجل التقليل من الفقر.

يعد الفساد عائقاً في وجه تحقيق التنمية، فمن شأن تفاقم هذه الظاهرة أن تؤدي إلى انتهاكات حقوق الإنسان وعدم احترام السلطات الدستورية وإعاقة البرامج الهادفة إلى التخفيف من وطأة الفقر، حيث تشير الجهود المبذولة حاليا للحد من الفقر إلى أن الفساد يشكل عقبة بالنسبة للبلدان التي تسعى لإحداث التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المنشودة لتنميتها، ويعتبر الفساد سبباًً ونتيجة للفقر في مختلف تلك الدول فهو يؤثر

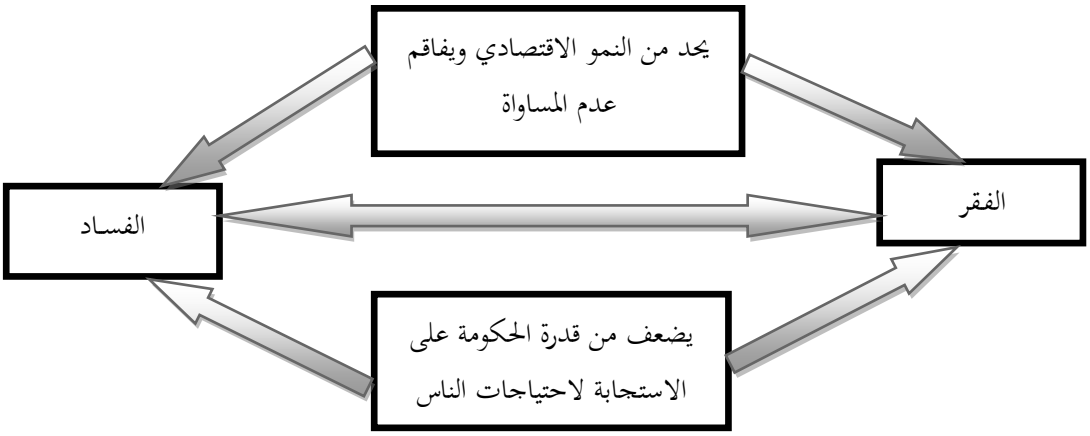
[1] ستيفن تايلر، إدارة الطلب على المياه، الفقر والعدالة، سلسلة تقارير بحوث الطلب على المياه، المبادرة الإقليمية لإدارة الطلب على المياه بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كندا، ديسمبر 2007، ص: 07

على الحكومات والقطاع الخاص، والمواطنين في أصل مبادرات التنمية بسبب الانحرافات في صنع القرار، ووضع الميزانيات، وعملية التنفيذ، فعندما تسيء هذه الجهات الفاعلة استخدام السلطة الموكلة لها بهدف تحقيق مكاسب شخصية، فإن الفساد يعمل على عدم مشاركة المواطنين وإهدار الموارد العامة لتذهب إلى أيدي المنتفعين، ويجد الفقراء أنفسهم خاسرين في نهاية سلسلة الفساد ودون دعم من الدولة أو الحصول على الخدمات التي يحتاجونها.

أولاً: علاقة الفساد بالفقر.

يوضح لنا المخطط التالي علاقة الفساد بالفقر، وكيف يؤثر الفساد على زيادة مستويات الفقر.

المخطط رقم (3-3): روابط الفساد بالفقر



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية " مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر"، نيويورك، ديسمبر 2008، ص:15.

هناك نموذجان مفيدان في فهم أثر الفساد على الفقر. وهما نموذج الاقتصاد ونموذج الحكم، ويثبت كلاً من النموذجين أن الفساد يفاقم ويزيد الفقر نتيجة عوامل معقدة ومتداخلة تشمل عوامل اقتصادية وأخرى مرتبطة بالحكم الرشيد.

يظهر نموذج الاقتصاد أن الفساد يؤثر على الفقر من خلال تأثيره على عوامل النمو الاقتصادي، الأمر الذي يؤثر بدوره على مستويات الفقر. فهو يحول الاستثمار الحكومي عن الخدمات القيمة بالنسبة للمجتمع كالتعليم والرعاية الصحية، ويضعف فرص الحصول على الخدمات بما فيها خدمات البنية الأساسية ويقلل من جودتها، لأن العمولات الخفية في المجالات ذات الصلة، مثل مشتريات المعدات، عادة ما تكون مربحة جدا للمتورطين فيها أضف إلى ذلك أن الفساد يسمح لبعض الفئات بأن تستفيد أكثر من غيرها من خلال تشويه السياسات والأطر الاقتصادية والقانونية المتصلة بها. ويجعل الفساد الأسر ذات الدخل المنخفض تنفق حصة كبيرة من دخلها على الرشاوي، تفوق في بعض الأحيان ما تدفعه الأسر ذات الدخل المتوسط أو المرتفع، ويقع عبء الفساد الصغير بشكل غير متناسب على الفقراء، كما يعوق الفساد تقدم نظام الضرائب، ويزيد من عدم المساواة في الدخل والثروة، وكل هذه الآثار تعود سلبا بالدرجة الأولى على الفقراء نظرا لمحدودية مواردهم وخياراتهم.

أما نموذج الحكم فيؤكد أن الفساد يؤثر على الفقر من خلال بسط نفوذه على مؤسسات الحكم، والتي تؤثر بدورها على مستويات الفقر. فالفساد يقلل من قدرة الحكم، إذ أنه يضعف المؤسسات السياسية، وسيادة القانون، ويشوه إطار القواعد عن طريق قيام الأفراد والجماعات ذات النفوذ، والشركات في القطاع العام والخاص بالتأثير على تشكيل القوانين، والمراسيم واللوائح والسياسات لبلدانهم، والتي تخدم مصلحتهم وتضر بمصلحة الفقراء[1]، وتحد من مشاركة المواطنين، أضف إلى ذلك أن هذا النموذج يقلل من جودة الخدمات والبنية الحكومية ويقوض القدرة المؤسسية للحكومة على تقديم خدمات عامة عالية الجودة، ويحول الاستثمار العام بعيدًا عن تلبية المصلحة العامة ويجعله منصبًا على مشروعات رؤوس الأموال، ويضعف الالتزام بأنظمة السلامة والصحة، الأمر الذي يزيد الفقراء سوءا.

ثانيًا: آثار الفساد على الفقراء.

هناك اتفاق واسع على أن الفساد يؤثر على الفقراء بشكل كبير، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وقد وصفت الآثار من منظور اقتصادي واجتماعي وسياسي، ويضر الفساد بالفقراء في البلدان النامية على نحو غير متناسب. لأنه يؤثر على حياتهم اليومية بالعديد من الطرق المختلفة، ويميل إلى جعلها أكثر فقرا، من خلال حرمانهم من نصيبهم العادل من الموارد الاقتصادية والمساعدات المنقذة للحياة، ومن الخدمات العامة الأساسية لأنهم غير قادرين على دفع الرشاوى، ويزيد من صعوبة تلبية احتياجاتهم الأساسية مثل تلك المتعلقة بالصحة والغذاء والتعليم. ويخلق التمييز بين المجموعات المختلفة في المجتمع، ويغذي عدم المساواة والظلم، ويعرقل النمو. لذا فهو يشكل عقبة رئيسية أمام تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي.[2]

وبالإضافة لآثار الفساد على النمو والاستثمار والإنفاق التي تم التطرق إليها في الفصل الأول من هذه الدراسة والتي حتما ستنعكس سلبًا على الفقراء، يمكن إضافة بعض ألآثار الأخرى المتمثلة في النقاط التالية:[3]

أ –حصول الفقراء على أدنى مستوى من الخدمات الاجتماعية: فكلما وزعت المنافع العامة على أساس القدرة على الدفع، إلاً وعانى الفقراء من ذلك. فاستخدام نظام للسعر غير المشروع في توزيع المعاشات التقاعدية والسكن العام والتعليم والصحة سيحرم العاجزين عن الدفع، ويصح هذا على الرسوم المشروعة كما يصح على المبالغ المدفوعة بصورة غير مشروعة على سبيل الرشوة، غير أن المشكل يظل قائما.

1 N. Girishankar, and other , op cit, p:5

2 Walter Eberlei, Bettina Führmann, Fighting Poverty and Corruption Integrating the Fight Against Corruption into the PRS Process – Analysis and Recommendations for Development Cooperation, Deutsche Gesellschaft für , Eschborn 2004,p:6 www.u4.no/document/literature/gtzfightingpoverty.pdf le 04/06/2010.

3 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم،ورقة مناقشة رقم 3 الفساد والحكم الرشيد، نيويورك ، 1997، ص ص 47-49.

ب -**سوء إدارة الموارد العام، وتفادي استثمارات الهياكل الأساسية للمشاريع التي تساعد الفقراء:** ففي حكومة فاسدة تخصص الموارد العامة للمشروعات ذات الأولوية الاقتصادية من وجهة نظر هذه الحكومة كالدفاع ومشروعات البنية التحتية كثيفة رأس المال، ما قد يمنح المزيد من فرص الرشاوي، بعيدًا عن النفقات ذات الأولوية بالنسبة للفقراء كالتعليم والصحة، والتشغيل، ولنفس الأسباب تتجه الاستثمارات الحكومية نحو المشاريع الجديدة وتترك الطرقات القائمة والمستشفيات والبنية التحتية العامة الأخرى للتسوس والتدهور بدلاً من ترميمها وصيانتها وقد لا تصل أيضا النفقات إلى الجهات المستهدفة [1]، وعلاوة على ذلك، قد تكون المشاريع موجهة للفقراء توجيهًا غير محكم، على اعتبار أن هذا الهدف لا يزيد من دخل الفساد، وستغطي الضرائب وقروض المعونة والمنح تكاليف هذه المشاريع بدل استخدامها في مشاريع يستفيد منها من هم أشد فقرًا .

وفي هذا الإطار يؤكد مؤشر مدركات الفساد لعام 2006. على أن الفساد بجميع أشكاله المباشرة وغير المباشرة يساعد على زيادة حدة الفقر، خصوصًا عندما يُسرق حق الفقراء وتساء إدارة الموارد العامة. وعلى نطاق أوسع، يمكن أن يؤدي الفساد الكبير في نهاية المطاف إلى جمود اقتصادي وزيادة التباينات الاقتصادية والاجتماعية مع الوقت، عندما تجتمع في وقت واحد التكاليف المرتفعة لتوفير خدمات عامة والقدرات المنخفضة لجمع ضرائب. ويؤكد التقرير على وجود علاقة قوية بين الفساد والفقر في الدول التي تعتبر الأشد فقرًا، وعلى أن الفساد ينجم عن سوء تخصيص الموارد ويكون أكثر شمولية حين يصل الأمر إلى ضياع الحق في الحصول على الفرص والحقوق بعدالة. وقالت رئيس منظمة الشفافية الدولية "هوجيت لابيل" بمناسبة صدور التقرير "على الرغم من مرور عقد من التقدم في وضع قوانين ولوائح لمكافحة الفساد لكن نتائج اليوم تبين أن هناك الكثير مما ينبغي عمله قبل أن نرى تحسنا ذو مغزى في حياة أفقر المواطنين في العالم".

ت -**مواجهة الفقراء لعبء ضريبي أثقل أو لخدمات أقل:** فإذا انتشر الفساد بصورة كبيرة، تزداد نسبة الضرائب الإجمالية المفروضة على من لا يملكون القوة والثروة لدفع الرشوة لجباة الضرائب، وبطبيعة الحال من المرجح ألاَ يكون أفقر الفقراء مصدر دخل واعد. وقد تكون من النتائج المترتبة على ذلك أن يقرر الملزمون بالضريبة التحول إلى الاقتصاد غير النظامي المستتر حيث لا يستطيع جباة الضرائب أن يضبطوهم، ومن جهة أخرى إذا عجز الفقراء عن دفع الضرائب، فإن حصيلة الصفقات الفاسدة ستتجسد في تقلص الدولة وعجزها عن توفير العديد من الخدمات.

كما أن ارتفاع الفساد في الإدارة الضريبية والناتج عن الإعفاءات الضريبية التي يحصل عليها أصحاب النفوذ من مسؤولين حكوميين ورجال الأعمال مقابل دفعهم للرشاوي، يعمل على حرمان خزينة الدولة من عائدات الضرائب، ويحمل من لا يستطيعون دفع الرشاوي من الفقراء سد تلك الفجوة من التمويل، وهو ما ينتج عنه

[1]N. Girishankar, and other, op cit, p:3

أيضا زيادة تفاوت الدخل. إذ تزيد الفجوة بين الطبقة الفقيرة والغنية، وتتسع قاعدة الفقر من خلال تحول أصحاب المشاريع الصغيرة وغير القادرين على دفع الرشاوي إلى فقراء، والفقراء يتحولون لأفراد اشد فقرا. [1]

ث – بيع الفقراء لمنتجاتهم الزراعية في ظروف غبر مواتية: فالعديد من الفقراء هم من صغار المنتجين الزراعيين . ويعتمدون على الوسطاء لإيصال منتجاتهم إلى السوق. فإذا حمَل هؤلاء الوسطاء الدولة على تخويلهم احتكارات محلية في مناطق جغرافية معينة، فإن المزارعين يصبحون في وضع غير مناسب. ويكون للموظفين المرتشين حافز يدفعهم إلى خلق تلك الاحتكارات لاستخدامها في استخلاص مكاسب شخصية.

ج –الحد من نمو المؤسسات المحلية الصغيرة: فالفساد كثيرًا ما يؤثر على أصحاب المشاريع الصغيرة الذين يضطرون إلى رشوة الموظفين العموميين في مقابل الاستفادة من مزايا تسهيل الإجراءات، وهو ما يتسبب في ارتفاع تكاليف الإنتاج، كما قد تضطر بعض المشاريع للتوقف عن العمل بسبب أن المشاريع والصفقات الجديدة دائما يفوز بها الأثرياء بسبب رشوتهم للمسؤولين، وهو الأمر الذي يجعلهم يعزفون عن الاستثمار ويتركهم يتخبطون في الفقر، ولهذا يضر الفساد بالفقراء أكثر من غيرهم، ففي بعض البلدان يتمركز العديد من الفقراء في المناطق المعزولة نوعا ما، ويعيشون على مؤسسات تجارية صغيرة، وقد تتقيد بشدة قدرتهم على الإفلات من براثين الفقر من خلال استخدام تلك المؤسسات وذلك بسبب فساد الجهاز التنظيمي والضريبي الحكومي. وهذا الفساد من شأنه أن يقصيهم ويحد من قدرتهم على النمو، وقد تحدد الرشوة من سيحصل على صفقة عمومية أو على شركة تتم خصخصتها، عندما تحدد الشروط الأساسية دون مراعاة لاحتمال الفساد، وعندها تمثل الرشوة تحويلاً لمبالغ من أرباح الفائز وخزانة الحكومة إلى جيوب الموظف المرتشي.

كما أن الفساد يخلق الاقتصاد ذو التكلفة العالية لأنه يعيق إنشاء بيئة صحية واقتصادية مواتية للاستثمار، وهو أمر ضروري للفقراء للعمل والقيام بمشاريعهم التجارية البسيطة.

ح –تحويل المعونة الخاصة بالفقراء بعيدا عن المستهدفين: فمن الممكن أن يحدث الفساد متزامنًا مع تقديم المعونة وتوزيع المساعدات، كأن يتم اختيار المشاريع والاستثمارات القطاعية في البلدان المتلقية للمعونات بعيدًا عن أولويات وحاجيات الفقراء، أو أن تقدم تلك المساعدات لأنظمة فاسدة أو تحت قيادة فاسدة، ما يعمل على تغذية التجاوزات والاختلاسات، وتحويل نسبة كبيرة من تلك المساعدات بعيدًا عن المستهدفين، ما يؤثر في النهاية على الموارد المحلية للبلد ويثبط الجهود المحلية والدولية للحد من الفقر. ولهذا أصبحت المساعدات غالبًا ما تكون مشروطة من قبل الدول والهيئات المانحة بإجراء إصلاحات اقتصادية وسياسية ومكافحة الفساد وإفضاء المزيد من الشفافية في توزيعها وفي الإفصاح عن العمليات الممولة من قبلها، وذهبت هذه الأخيرة إلى ابعد من

[1] Mitchell, Seligon, the impact of corruption on regime legitimacy, A comparative study of four Latin American countries, journal of politics , may 2002, vol64, issue 2, p:02.

ذلك في بعض الحالات حيث أصبحت تقوم بتقديم مساعدات مالية لدعم اطر السياسات المحلية وجهود مكافحة الفساد داخل البلدان المتلقية للمعونات.[1]

خ **الفساد يعرض حقوق ملكية الفقراء للخطر**: بسبب المسؤولين الفاسدين حيث كثيرًا ما يجبر الفقراء على الخروج من منازلهم، والتنازل عن أراضيهم بدون أي تعويض، لغرض استخدامها في مشاريع التنمية العمومية والتي تكون في بعض الأحيان تحت رعاية أصحاب النفوذ والمقدمين للرشاوي[2]، وهو ما يدفع لخلق المزيد من التفاوت في الدخل.

د **شراء أصوات الفقراء**: في حالات أخرى، تحصل الأحزاب السياسية والمرشحون على الرشاوى ويستخدمونها في شراء أصوات الفقراء. ورغم أنه قلَما تكون تلك الرشاوى وصفة للحكم الفعال والمشروع فإنها تمثل فعلا تحويلا توزيعيا للموارد. غير أن الأثر العام لهذه الطريقة في تمويل الحملات يضر بالناخبين إذا كان الساسة المنتخبون يؤيدون مشاريع ليس لها مردودية لإرضاء كبار المانحين، وقد يعاني الفقراء كمجموعة غير أنه يكون لهم مع ذلك حافز يدفعهم إلى قبول الرشوة.

ومن جهة ثانية يعمل تمويل الأحزاب وممثلي الشعب من مصادر خاصة كالشركات ورجال الأعمال، على إلغاء المزايا التي يتمتع بها هؤلاء المسؤولين عند فوزهم بالانتخابات، بحيث يتحولون لموظفين لتلبية مطالب الممولين، ومدافعين على مصالحهم، من خلال القوانين والسياسات المنتهجة (إقرار قوانين التخفيض والإعفاء من الضرائب، قوانين تزيد من الاحتكار وتحد من المنافسة، قوانين لتمليك العقارات...) ما ينجر عنه في النهاية تلبية مصالح تلك الفئات على حساب مصالح الفقراء.[3]

ويمكن تلخيص أهم **آثار الفساد على الفقر** في الجدول التالي:

[1] Transparency International, Poverty, aid and corruption, Berlin, Germany, 2008, pp:4,5. www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ-7HEDBS/$file/TI_Apr2008.pdf?openelement

[2] Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Alex Arifianto, op cit, p:5

[3] Argandona, Antonio, political party funding and business corruption, January,2002, p:12 www.jese.du/research/pdfs/01-0458-E

الجدول رقم (3–2) آثار الفساد على الفقر

تأثير الفساد على الفقر	
انخفاض الاستثمار والنمو لصالح الفقراء	- انتهاج سياسات اقتصادية خاطئة بسبب المصالح الشخصية. - تشويه عملية تخصيص النفقات. - غياب سيادة القانون وحقوق الملكية. - عقبات السياسات الحكومية في وجه تطوير القطاع الخاص. - احتكار القوانين والحد من تطوير السياسات لغرض الحفاظ على مصالح الشركات القومية.
حصة الفقراء قليلة من النمو	- استيلاء نخب الدولة على السياسات الحكومية. - إعاقة التقدم والتراجع في النفقات والاستثمارات العمومية. - عدم المساواة في توزيع الدخل. - التخصيص السيئ للموارد . - ارتفاع مستوى الضرائب على المشاريع الصغيرة للفقراء بسبب الفساد.
ضعف الحصول على الخدمات العامة	-استيلاء النخب وأصحاب المصالح على الخدمات المخصصة للفقراء -ارتفاع وانتشار الرشاوي يفرض ضريبة على الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة وغيرها.
نقص الرعاية الصحية وانخفاض المستوى التعليمي	-انخفاض تراكم رأس المال البشري. -انخفاض نوعية التعليم والرعاية الصحية.

Source: SIWI, Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor, REPORT 22, 2007,p:7.

فمن خلال الجدول نلاحظ أن للفساد عواقب وخيمة على الفقر، تتمثل في خفض الاستثمار والنمو، وتخفيض حصة الفقراء من هذا النمو، والحد من فرص الحصول على الخدمات الأساسية، وكذلك تأثيره أيضًا على هيكل الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون.

ففي البيئة التي ينتشر فيها الفساد ترتفع فيها عدم المساواة في توزيع الدخل، ويستمر التفاوت في توزيع ملكية الأصول، وتنخفض الاستثمارات في رأس المال البشري (تخفيض الإنفاق على التعليم)، ويسود عدم التكافؤ في فرص الحصول على الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم وغيرها، ولا تقتصر آثار الفساد على هذا فحسب، بل تشمل أيضا انتهاك لحقوق الإنسان، واستبعاد الفقراء وتهميشهم، وتقويض الديمقراطية.

ويبقى لنا أن نشير في الأخير إلى أنه حتى تكون استراتيجيات مكافحة الفساد فعالة لأجل الفقراء، يجب النظر عن كثب في السياق الأوسع الذي يتيح الفرص للمواطنين بما فيهم الفقراء من المشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بحيث ينبغي النظر إلى الفقراء كأصحاب مصلحة في مكافحة الفساد وليس ضحايا فقط، كما ينبغي العمل على الحد من عدم المساواة في توزيع الدخل، وكذا محاربة الاستبعاد والتهميش لهذه الفئة من المجتمع.

المبحث الثاني: اللامركزية و الحد من الفقر.

تعد اللامركزية من أهم قضايا ومميزات الحكم الراشد، كما أنها تعتبر أداة أساسية لإنجاحه، لما تحققه من تعزيز للديمقراطية والمشاركة سواء للأفراد ومنظمات المجتمع المدني أو القطاع الخاص في سياسات الحكم والتنمية. فهي تعد اليوم أحد أهم النظم التي يمكن من خلالها تمكين المواطنين في المجتمع المحلى من المشاركة الفعالة والحقيقية في إدارة الشئون العامة المحلية، كما أنه بدون تطبيق سليم للامركزية لا يمكن القول بإمكانية تحقيق التنمية المحلية المستدامة، لاسيما في ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع وخاصة مع تنامي عدد السكان من ناحية، وندرة أو سوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية أخرى وبدون تلك اللامركزية لا يمكن أيضا الحديث عن سياسات كفؤة للحد من الفقر، فاللامركزية تتيح الآليات التي تسمح للجمهور بالمشاركة في عملية الحكم، والإطار الذي يضمن أن تكون مصالح المجتمع ممثلة في هياكل صنع القرار في الحكومة، كما أن نقل بعض السلطات والمسؤوليات إلى المستويات الإقليمية والمحلية، يمكن أن يسمح بزيادة كفاءة الضرائب، وتوليد الإيرادات المحلية وترشيد النفقات، بالإضافة إلى إيجاد بيئة مواتية لتوفير الخدمات العامة الكافية للمواطنين[1]، ومن هنا كانت الدعوة لإجراء إصلاحات في الدول نحو اللامركزية مطلبا أساسيا لتحقيق التنمية بها.

المطلب الأول: اللامركزية، مفهومها، أنواعها ومحدداتها.

تعد اللامركزية مطلبا أساسيا من مطالب تحقيق الحكم الرشيد، وقد اختلفت تعاريفها وتنوعت محدداتها التي على أساسها تعمل اللامركزية لصالح الفقراء.

أولا: مفهوم اللامركزية.

مفهوم اللامركزية في الإدارة المحلية ليس بالمفهوم الجديد على العالم المعاصر. حيث تأخذ به دول صناعية كثيرة منذ عقود طويلة، كما أخذت دول أوروبا الشرقية بالنظام المركزي كخطوة أساسية لتعميق توجهها نحو اقتصاد السوق والإبقاء بمتطلبات الانضمام للاتحاد الأوربي، أما فى جنوب شرق آسيا فقد جاء التوجه اللامركزي مدفوعا بالحاجة إلى تحسين تقديم الخدمات العامة لقطاع أوسع من السكان.

وقد وردت عدة تعريفات للامركزية، فقد عرفها البنك الدولي على أنها مجموعة واسعة من إعادة تنظيم القطاع العام، تشير إلى نقل السلطة والمسؤولية في الوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية والوسيطية، أو وكالات حكومية شبه مستقلة و/أو القطاع الخاص.

كما تعرف بصورة مبسطة على أنها عملية تحويل سلطة ومسئولية تقديم الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى المستويات المحلية الحكومية أو هيئات حكومية شبة مستقلة أو إلى القطاع الخاص.

[1]Isabelle Hentic et Gilles Bernier, Rationalisation, Décentralisation et participation dans la Gestion du Secteur Public des pays en Développement, CAFRAD, Morocco, 2000,p:7. Cite web : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan006269.pdf le 19/02/2010.

وكان وراء تبني سياسة اللامركزية عدة دوافع اهمها السعي وراء الحرية السياسية الاقليمية وتسوية النزاعات وضغوط المنافسة العالمية، وتحقيق الاستقرار، الى جانب طلب العدالة والكفاءة في الخدمات العامة المحلية بعد ان تم اعتماد تغييرات رئيسية في استراتيجيات التنمية في العديد من البلدان، حين لاحظت عدم الكفاءة في إدارة وتقديم الخدمات العامة، وعدم عدالة التوزيع، فانتهجت اللامركزية أملاً منها في تحسين مستوى الجودة والكفاءة والمساواة في تقديم الخدمات العامة.

ثانيا: أنواع اللامركزية.

تقسم اللامركزية إلى ثلاثة أنواع رئيسية، سياسية ومالية وإدارية.

1 -**اللامركزية السياسية:** وهي التي تقوم على توزيع السلطات السياسية، أي سلطات التشريع والقضاء والإدارة، فيما بين الدولة المركزية والدويلات أو الولايات المكونة لها، وبالتالي فان نظام اللامركزية السياسية يكون متصلا بالتنظيم الدستوري للدولة، واللامركزية السياسية لا تكون إلا في الدول الاتحادية (المركبة) حيث تمارس الهيئات المنتخبة في الولايات أو المقاطعات أو الدويلات الأعضاء سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية في حدود الإقليم الذي تمثله. وينظم دستور الدولة عادة علاقات الحكومة الفيدرالية بالدويلات الأعضاء، وتفقد الولايات أو المقاطعات المكونة للدولة الفيدرالية شخصيتها المعنوية في مجال السياسة الخارجية، وفي مجال القوات المسلحة، وصك العملة ولكنها تتقاسم مع الحكومة الفيدرالية مظاهر السيادة في المجال الداخلي، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول التي أخذت باللامركزية السياسية، وتأخذ كندا والبرازيل والهند بهذا النظام وفي الدول العربية توجد فقط دولة الإمارات العربية المتحدة.[1]

2 -**اللامركزية المالية:** وتحدث عندما يتنازل المستوى الأعلى عن سلطاته في عملية الموازنة والقرارات المالية للمستويات الأدنى، وفي هذه الحالة تعطي الدولة الحكومات دون القومية السلطة للقيام بوظائف معينة وزيادة الموارد وفقا لقواعد واضحة، مع احتفاظ السلطة المركزية بحق تغيير أو إلغاء تلك السلطة المخولة للحكومات دون القومية، وبالتالي فدرجة حرية التصرف في تقديم الخدمة مقيدة بالقواعد التي تضعها السلطة المركزية، كما أن السلطة أو حرية التصرف في زيادة الضرائب محدودة بشكل واضح.

3 -اللامركزية الإدارية: وهي نقل سلطة صنع القرار والموارد ومسؤولية تأمين الخدمات والمنافع العامة من الحكومة المركزية إلى مستويات أخرى أدنى[2]، قد تكون ممثلي الحكم المحلي، وفي هذه الحالة يقود الحكم المحلي ممثلون منتخبون ويحاسبون جزئيا أو كليا أمام المنتخبين المحليين. وقد تكون أجهزة عامة في نطاق الوحدات الجغرافية المحلية، وفي هذه الحالة يتم نقل سلطة اتخاذ القرارات المحلية من الحكومة المركزية إلى هذه الأجهزة المعينة

[1] صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص ص، 29-30.

[2] حسين أبو رمان، دور البرلمان في تعزيز اللامركزية والتنمية الإقليمية في الأردن، دراسات بحثية وورشات عمل حول بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، مرجع سابق، ص: 211.

من قبل السلطة المركزية والمسؤولة أمامها (المحافظ أو والي الولاية)، وتمثل الإدارة المحلية في هذه الحالة ذراع الحكومة المركزية لتوصيل الخدمات وهي تملك حرية تصرف محدودة حول سبل تقديم هذه الخدمات.

ثالثًا: محددات اللامركزية لصالح الفقراء.

تتمثل العوامل ذات الصلة في تصميم وتنفيذ الإصلاح لأجل اللامركزية في وجود إطار سياسي وطني داعم والالتزام من النخب المركزية، والصلاحيات المفوضة والموارد، والمعلومات عن المؤسسات المحلية، وآليات المشاركة فهذه العوامل ضرورية لنجاح اللامركزية لصالح الفقراء، لهذا سوف يتم حصر هذه المحددات في أربع مجموعات.

1 -**الوظيفة السياسية:** وتتمثل في التزام النخب على مستوى الحكومة المركزية بإقامة عملية شفافة للامركزية مبنية على مشاركة كافة أطراف المجتمع، ولكي تكون اللامركزية في صالح الفقراء لابد أن تكون السلطات المحلية قادرة على تحمل الإصلاحات وعلى استعداد تام للقيام بذلك، وهو ما يتطلب حصول السلطات المحلية على موارد مستقرة، موثوقة، وبكمية كافية، واستثمارات في القدرات البشرية المحلية وكذا صلاحيات واسعة في المسائل الإدارية، والموارد المالية والقانونية، بالإضافة إلى ذلك ينبغي على الحكومات المركزية أن تكون لها القدرة والاستعداد على مراقبة ورصد النزاهة والمساءلة عن تنفيذ السياسات على المستوى المحلي، ولاسيما إذا تعلقت بالحد من الفقر، ومن المهم أيضا تدخل الحكومة المركزية في حالة ما إذا كان هناك عدم المساواة في القدرات والموارد ما بين الجماعات المحلية[1]، كما ينبغي أن يكون هناك تدفق جيد للمعلومات بين الحكومة المحلية والمواطنين، ما يسمح لهم بالمشاركة في صنع القرار، وفي تعزيز تمكين الفقراء وتحسين كفاءة الحكم.

2 -**الوظيفة الإدارية:** هناك حاجة ماسة إلى تقسيم واضح للمهام بين مختلف الجهات الفاعلة، وهو ما يتطلب بعض الوقت لتعزيز القدرات المحلية والإقليمية لبعض البلدان النامية خاصة الفقيرة منها، وبالتالي اللامركزية يجب أن تفوض رسميًا سلطات واسعة للهيئات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وتمنحها صلاحيات أكثر في إعداد ميزانيتها وخططها التنموية. ولهذا ينبغي على السلطات المركزية أن تقدم الدعم والمساعدة للسلطات المحلية في البداية لأجل بناء مؤسساتها وتعزيز قدراتها لتكون جاهزة لتحمل مسؤولياتها أمام مواطنيها، وهو ما فعلته مثلاً اندونيسيا حين أطلقت مبادرة " التعلم بالممارسة"، وإختارت إجراء اللامركزية السريع والجذري حيث أطلق عليه نهج الانفجار الكبير، ما ساعد على زيادة القدرات المحلية حتى ولم يتم التوصل إلى مستوى كاف، لأن غالبا ما تبرر الحكومات المركزية تدخلها في السياسة المحلية بحجة نقص القدرات والخبرة المحلية في الإدارة، وهي قناع عام على عزوف حقيقي في بعض البلدان على انتداب السلطات المحلية.

[1] Narayan Lakshman, the political economy of good governance for poverty alleviation policies, Asian Development Bank, 2003, Manila ,Philippines, p:17

3 -**الوظيفة المالية**: فحصول السلطات المحلية على موارد مضمونة أمر حيوي، فحجم الموارد المالية للسلطة المحلية هو العامل الحاسم الذي يحدد قدرتها على المشاركة في الإنفاق لصالح الفقراء، فإذا استطاعت تحمل مسؤولية الإنفاق على الأبعاد المهمة للفقر (التعليم الابتدائي، الرعاية الصحية...)، فإنها سوف تنجح في تخفيف الفقر. ولهذا لا ينبغي أن تقتصر الإيرادات المالية للحكومات المحلية على الضرائب لأنها في بعض الأحيان غير كافية لتغطية جميع الخدمات العمومية المحلية، كما أنه من الممكن أن يخلق تفاوت بينها، بسبب اختلاف حصيلتها ومستويات النمو من منطقة لأخرى، وفي الوقت نفسه، فان تمويل معظم النفقات المحلية من تحويلات الحكومة المركزية قد يخلق تقويض لعملية الإصلاح نحو المركزية، فقد تلجأ بعض الحكومات المركزية إلى تخفيض هذه التحويلات للحد من شرعية السلطات المحلية، وهو ما يتطلب من السلطات المحلية تنويع مصادر تمويلها، وكذا السعي للبحث عن مصادر من القطاع الخاص لتوفير الخدمات العامة[1]، وإبرام شراكات بين مختلف أصحاب المصلحة من القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني

4 -**دور السلطات المحلية**: هو بمثابة نقطة دخول لإنشاء وتحسين السياسات المناصرة للفقراء، وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة المركزية تلعب دورًا هامًا في متابعة السلطات المحلية والإقليمية في تنفيذها للسياسات المناصرة للفقراء، فبمجرد تحقيق اللامركزية ينبغي اتخاذ التدابير التي تسمح برصد التقدم المحرز في تحسين الاستهداف والمشاركة، وتقديم الخدمات والإجراءات الإدارية والتوجيهية التي تضمن متابعة التحقيقات في الإنفاق العام وتقديم الخدمات.

كما انه من المهم أيضاً على المستوى المحلي تحقيق المساءلة التي تعد دليل على الإصلاح المؤسسي الناجح، ما يمكن من استدعاء السياسيين والمسؤولين وأعضاء المجالس للمساءلة إذا كانت هناك أي إساءة في استخدام السلطات[2]. وبالإضافة إلى هذا، فان التزام السلطات المحلية بانتهاج سياسات مؤيدة للفقراء يواجهها تحدي الفئة المحلية المقاومة (أصحاب المصالح الشخصية)، التي لا تخدمها السياسات الداعية إلى الشفافية ومحاربة الفساد، وهذا يعني انه من الضروري على الحكومات المركزية المشاركة في دعم السياسات المحلية للإصلاحات المؤسسية الرامية إلى زيادة المساءلة الرسمية ومحاربة الفساد على المستوى المحلي، بالإضافة إلى ذلك يجب أن تكون هناك تدابير للحد من تأثير علاقات النخب داخل الدولة على كفاءة التنفيذ.

[1] Johannes Jütting, Elena Corsi et Albrecht Stockmayer, Décentralisation et réduction de la pauvreté, centre de développement de L'OCDE, France, 2005, pp: 3-4.
[2] Narayan Lakshman, op cite, p:18.

المطلب الثاني: علاقة اللامركزية بالتخفيف من الفقر.

اعتمدت الاستراتيجيات الإنمائية التقليدية في الغالب على الأنظمة الوطنية وعلى قدرات مسؤولي الحكومة المركزية، وفي الوقت الحاضر لم يعد تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية خاصة تلك المتعلقة بالتخفيف من الفقر مسألة وطنية محضة. وأصبح نجاح تلك الاستراتيجيات الإنمائية يعتمد إلى حد كبير على وجود أنظمة مؤسسية محلية وإقليمية ملائمة وعلى وفرة الأطر ومستويات المهارات الضرورية على المستويات اللامركزية من اجل تحقيق نتائج أفضل. وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور ما يسمى باللامركزية المجتمعية، والتي تتماشى مع مفاهيم ومتطلبات الحكم الرشيد، حيث تعني نقل السلطة فيما يتعلق بصناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون العامة المحلية من الحكومة المركزية (الوزارة) إلى مجالس مؤسسية محلية مجتمعية يمثل فيها كافة الأطراف المعنية بالشأن العام المحلى، ويتم تشكيل غالبية أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب وسواء كانت تلك المؤسسية المجتمعية تأخذ مسمى مجلس أو لجنة.[1]

أولا: اللامركزية والخدمات العامة والاستثمار لصالح الفقراء.

أجريت عدة دراسات لتوضيح العلاقة التي تربط ما بين اللامركزية وتحسين الخدمات لصالح الفقراء، ففي دراسة أجرتها huther and shah، (1998) خلصت إلى أن البلدان اللامركزية يكون فيها الحكم أفضل من البلدان المركزية، وتشير الدراسة إلى أن مشاركة المواطنين والمساءلة في القطاع العام تسير جنبًا إلى جنب مع تحقيق اللامركزية في اتخاذ القرار، وأن البلدان اللامركزية هي أكثر استجابة لتفضيلات المواطن في تقديم الخدمات، وتبذل جهدًا أكبراً في خدمة الناس من البلدان المركزية، التي قد لا تكون مطّلعة جيداً وبشكل مناسب على الاحتياجات المحلية ومفضّلاتها. ويصعب عليها أيضاً تعديل البرامج وفقاً لمتطلبات معينة قد تتغير من منطقة إلى أخرى من الناحية المركزية. وعلاوة على ذلك فإن اللامركزية المالية تعمل على تحسين مؤشرات التنمية البشرية، وتخفض عدم المساواة في الدخل. كما أنها تؤدي تلقائيا إلى زيادة المشاركة والمساءلة العامة ما يعمل على تحسين الخدمات.

وفي المقابل وجدت دراسة أخرى أجرتها crook and sverrison (2001) أن نجاح اللامركزية يكون فقط في البلدان التي لديها خطط راسخة للمشاركة العامة، حيث الممارسات الحكومية والحكم المحلي تتم بصورة جيدة وقادرة على تقديم خدمات ذات نوعية جيدة للجمهور، وأن اللامركزية من دون حكومة محلية تمارس الحكم الرشيد ومسؤولة أمام الجمهور لن تكون ناجحة في تحقيق أهدافها المرجوة.[2]

وعموما يمكن تحديد تأثير اللامركزية على تحسين نوعية الخدمات للفقراء والاستثمار لصالحهم في النقاط التالية:

1 -تعزيز مبدأ المشاركة: فاللامركزية تقوم على مبدأ المشاركة للجميع ووفقًا لهذا المبدأ، فإن المشاركة المحلية في صنع القرار والإشراف والرقابة على توزيع الخدمات، سوف تؤدي إلى كفاءة في تحقيق الأهداف، وإستجابة بشكل

[1] سامي الطوخي، اللامركزية المجتمعية مدخل للتمكين والتنمية المحلية المستدامة، ورقة مقدمة لمؤتمر الإدارة المحلية الفرص والتحديات يومي 25 و 26 ماي 2008، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة، ص-ص :8-09.

[2] Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Alex Arifianto, Op. cite, p:7.

أفضل للاحتياجات ذات الأولوية (من خلال تحسين دعم الظروف المحلية، وتحسين الحكم والمساءلة)، ويتحقق هذا بشكل أفضل خاصة في ظل مشاركة المستفيدين المباشرة وغير المباشرة في التخطيط لتخصيص الموارد العامة. ومن جهة ثانية تعمل اللامركزية على تقريب الحكومة من الشعب ويعد هذا وسيلة ناجحة للتقرب إلى المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم (خاصة الفقراء الذين يعانون دائما من التهميش والاستبعاد) ودفعهم للعمل لصالح منطقتهم المحلية[1]، كما تقوم اللامركزية بتعزيز التعاون بين مانحي الخدمات الحكومية ومستخدمي هذه الخدمات (على غرار الخدمات المحلية الأساسية، مثل تخطيط الأراضي، والبنية التحتية الأساسية، والتنمة المحلية، والصحة والتعليم، إلخ). ويسمح ذلك بتحديد احتياجات السكان وتلبيتها بفعالية تفوق تلك التي تتمتع بها الحكومة المركزية، ونتيجة لهذا الارتباط المباشر، تصبح الرقابة التي يمارسها المواطنون على حكوماتهم أعظم وأكثر أهمية، الأمر الذي يجعل الحكومة أكثر استجابةً لاحتياجات سكانها وأكثر مسؤولية تجاهها[2].

2 -تحسين كفاءة استخدام الأموال العامة : فاللامركزية تساعد بفضل الحكم المحلي الجيد على تحسين كفاءة استخدام الأموال العامة ويرجع ذلك أولاً إلى زيادة ملكية الجماعات المحلية لبرامج التنمية، وثانيا لأنها أكثر مواءمة مع السياق المحلي، وثالثًا لأن آليات المساءلة أكثر عددًا وتتم بطريقة مباشرة. وعملية اللامركزية التي هي انسب للفقراء يجب أن تجمع وتدمج بين استراتيجيات التمكين السياسي وتعبئة الموارد، وتحسين تقديم الخدمات بطريقة عادلة ومتوازنة.[3]

3 -وضع هياكل صنع القرار بصورة أقرب إلى السكان المحليين: حيث تركز الدعائم التقليدية للحكومة المحلية على تعزيز القدرة من أعلى إلى أسفل في تقديم الخدمات وإدارتها، كما أن هيكل السلطات المحلية هي أكثر عرضة للاستجابة لاحتياجات الفقراء المحليين وأولوياتهم بسبب قيامها على عناصر التخطيط التشاركي وإدارة الطلب وقربها منهم، ما يسمح بتحقيق مختلف مصالح هذه الفئة وبصورة أسرع.[4]

بالإضافة إلى هذا فان اللامركزية المالية تستجيب بفعالية للاحتياجات المحلية لأنها تستخدم الكفاءة التخصيصية في توزيع الموارد، على عكس المركزية التي تربط مخصصاتها للجماعات المحلية بالمشروطية، ما يحد من حرية تصرف السلطات المحلية في توزيعها، وهو الأمر الذي ينتج عنه في بعض الأحيان توجيه تلك الموارد إلى أوجه لا تخدم مصلحة الفقراء.

4 -المزيد من المشاورات بشأن تخصيص الموارد: فاشراك المواطنين في السياسات المحلية يعزز سياسة التشاور بشان تخصيص الموارد ويمنح المزيد من الفرص لإجراء مساءلة للسلطات المحلية، ما يؤدي إلى تعزيز ثقة

[1] خبراء اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، ورقة بحث حول مجموعة السياسات والاستراتيجيات والإجراءات الخاصة باللامركزية، اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، جمهورية مصر العربية، 2010، ص: 07.

[2] جورج لوتز، وولف ليندر، البنى التقليدية في الحكم المحلي للتنمية المحلية، بيرن، سويسرا، ماي 2004، ص: 50.

[3] Hans Bjørn Olsen, la décentralisation et la gouvernance locale, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Novembre 2007, suissera, *p: 15.*

[4] Oksana Popovych, op. cit, p: 33

المواطنين بسلطاتهم المحلية، وهو الأمر الذي يزيد من استعدادهم لدفع الضرائب، وينتج عنه نمو في موارد الجماعات المحلية التي تلبي جزء من الاحتياجات الأساسية للفقراء.[1]

5 -تقليل تكاليف المعلومات: فقرب المسؤولين الحكوميين المحليين من المجموعات المستهدفة من برامج تخفيف الفقر، يقلل تكاليف المعلومات المرتبطة بتحديد الفقر، وبالتالي يسهل عملية إحصاء الفقراء ويضع المسؤولين في وضع أفضل لتقديم الخدمات لصالح الفقراء، واختيار الاستثمارات التي تناسب احتياجاتهم وأولوياتهم، وهو ما يمكن أن يسهم بشكل مباشر في تحقيق الأهداف الإنمائية.

6 -تسهيل الاتصال وتدفق المعلومات: فاللامركزية تسهل الاتصال وتدفق المعلومات بين واضعي السياسات المحلية والمواطنيين، وتحسن الشفافية، وتتيح قدر اكبر من المساءلة، وهو ما يساعد على كبح جماح الفساد على المستوى المحلي، ويضمن وصول الخدمات إلى المستهدفين[2]، وقد وجدت دراسة أجريت على 55 بلداً أن إلغاء مركزية الإنفاق الحكومي مرتبط على نحو وثيق بتدني الفساد في صفوف البيروقراطيين، وتقليص نسبة الجهات الخاصة الساعية إلى إيجارات مخفضة، مما يترك مزيدا من الأموال لإنفاقها على خدمات أساسية للفقراء.[3]

7 -تنويع وخلق مصادر التمويل: فاللامركزية تؤدى إلى سعى الهيئات المحلية إلى خلق مصادر تمويل جديدة واستنهاض همم الأفراد للمساهمة في إنجاز المشروعات المفيدة. وترشيد استثمارات جيده للموارد المتاحة وتوجيهها نحو المشروعات الضرورية. ويقلل هذا من الضغوط على السلطة المركزية في توزيع الموارد وما يترتب عليه أحيانا من تمويل لبعض المشروعات لاعتبارات سياسية تلبية لرغبة هذه الضغوط.[4]

8 –زيادة انفتاح الحكومة: حيث يمكن للامركزية عندما تكون ناجحة، أن تساهم في جعل الحكومة المركزية أكثر انفتاحاً وشرعية ومساءلة، وتقديم خدمات أفضل، وتحقيق تنمية قروية أكثر توازنا واستدامة، وتسوية الخلافات المحلية بشكل أسرع، ومنح قدر أكبر من الإمكانيات للمجموعات الأكثر استضعافاً وحرماناً،كما يمكن للحكومة المحلية أن تقدم أرضية تدريب للقيادة السياسية ولإدارة الشؤون العامة.[5]

9 -تسهيل الرقابة على المسؤولين ومساءلتهم: فاللامركزية لديها ميزة أساسية وهي أن المسؤولين المحليين يمكن أن يكونوا أكثر سهولة ورصد ومراقبة من قبل المجتمعات المحلية، على عكس المسؤولين في الحكومة المركزية، وهو الأمر الذي يجعلهم عرضة للمساءلة بشكل أفضل. ولكن هذا يتطلب وجود نظام فعَال وشفاف للمحاسبة والإبلاغ عن أنشطة الجماعات المحلية، بما في ذلك وجود صحافة محلية قوية، كما يتطلب أن يكون الهيكل

---

[1] Human Rights, Decentralization and Local Governance From the Perspective of Poverty Reduction, world bank , June 2002, p:5. cite web: www. info.worldbank.org/.../ Decentralisation%20and%20Local%20Governance%20june02.doc le 04/03/2011.

[2] UNDP , Fiscal Decentralization and Poverty Reduction, November 2005, p:7. cite web: www.uneca.org/acgd/events/2009/.../Uganda.pdf le 04/03/2011.

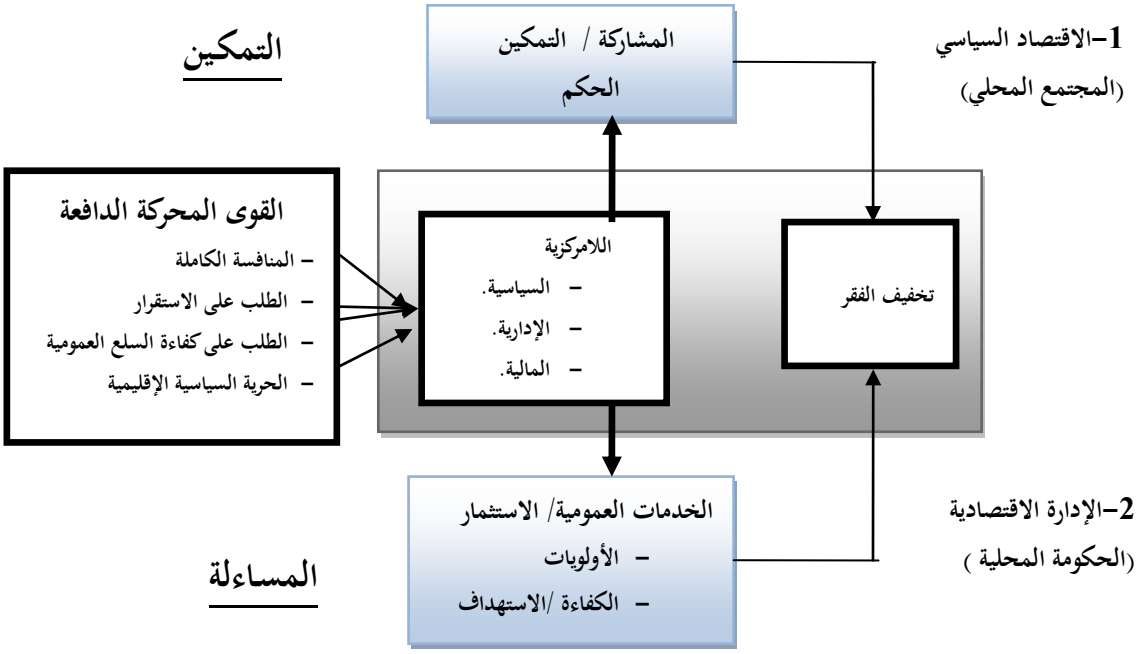
[3] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2003، نيويورك، ص: 135.

[4] سامي الطوخي، مرجع سابق، ص-ص :9-11.

[5] مكتب العمل الدولي، تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر، التقرير الرابع لمؤتمر العمل الدولي، الطبعة الأولى، جنيف، سويسرا، 2008، ص: 96.

اللامركزي واضح بما فيه الكفاية للناس ليكونوا قادرين إلقاء اللوم على المسؤولين عند الفشل[1]. ما يساعد على التحسين من سياسات أصحاب القرار على المستوى اللامركزي إزاء توفير الخدمات الأساسية والاستثمار لصالح أفراد المجتمع، خوفًا من التعرض للانتقادات والمحاسبة، وفي بعض الأحيان خوفًا من عدم الظفر بعهدة انتخابية أخرى إذا كان المسؤول المحلي منتخبا وليس معينا.

المخطط رقم (3-4) علاقة اللامركزية بالتمكين والحد من الفقر



Source: Joachim von Braun and Ulrike Grote, op cit,p:7.

من خلال المخطط أعلاه نلاحظ انه هناك رابطين مهمين يربطان ما بين اللامركزية والفقر، وهما رابط التمكين ورابط الكفاءة، فاللامركزية من ناحية الاقتصاد السياسي هي وسيلة لتمكين المجتمع إذ تعمل على تعزيز مشاركة الفقراء في السياسات المتخذة من قبل السلطات ما يجعل هذه الأخيرة (السلطات المحلية) تأخذ بعين الاعتبار خيارات الاستثمار لصالحهم، وتستجيب لاحتياجاتهم وتفضيلاتهم بشكل أكثر، وتستطيع الوصول إليهم بأكثر سرعة طالما السياسة المحلية تسمح بذلك. ومن وجهة نظر الإدارة الاقتصادية، تعمل اللامركزية على مساعدة الحكومة المحلية لتحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة، عن طريق استهداف الفقراء، واخذ أولوياتهم ضمن سياستها في تقديم الخدمات العمومية أو الاستثمار، وذلك بفضل امتلاك السلطات المحلية المعلومات والحوافز لاتخاذ القرارات الأنسب لتلك الاحتياجات، كما نلاحظ من الشكل أن وجود المساءلة يدعم بشكل أفضل فعالية وكفاءة تقديم السلع العامة، ويجنب وقوع الفساد.

[1] Ivar Kolstad and Odd-Helge Fjeldstad, Fiscal decentralization and corruption A brief overview of the issues, U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2006, p:05.
www.u4.no/themes/pfm/u4issue3_06kolstad.pdf le 19/03/2011.

ثانيا: معوقات اللامركزية في وجه الحد من الفقر.

فاللامركزية لا تعمل دائما لصالح الفقراء، فهي تخضع بدورها لبعض الانتقادات، كما أن الدليل التجريبي لا يتسم دائماً بالوضوح، ففي حين يقوم نظام اللامركزية بنقل الموارد والسلطة إلى المستوى المحلي في معظم الدول، غالباً ما لا تثبت التوقعات المتفائلة القائمة على التخفيض من حدّة الفقر.

ويرجع ذلك إلى المشاكل التي تواجها والتي من بينها نذكر:

- ضعف القدرة الإدارية للإدارة الحكومية في بعض المستويات المحلية، وعدم إتاحة قنوات للمساءلة يستطيع الشعب اللجوء إليها.[1]
- خلق نخب محلية لا تستجيب بالضرورة للمتطلبات المحلية. فقد تعمل اللامركزية على التعزيز والزيادة من تأثير النخب المحلية وليس السكان المحليين. وهو الأمر الذي يدعم سلطة النُخب المحلية بدلاً من تسهيل المساواة في المشاركة والتمثيل، بما لا يخدم تلبية احتياجات وتفضيلات السكان المحليين، بسبب اتجاه الموارد المحلية نحو خدمة المصالح الشخصية الضيقة لتلك النخب.
- عدم تحقيق آمال السكان المحليين فالحكومات اللامركزية التي تفتقر إلى الموارد، لا تملك الكثير لتقديمه. فقد يقتصر الأمر على تقدّم طفيف في التعليم، أو تحسّن هامشيّ في نظام الصحة. في كلتا الحالتين، تكون درجة محاولات التحسين في أغلب الأحيان زهيدة ولا تُذكر. ونتيجة لذلك، لا يُستغرب أن الحكومات المحلية قد لا تنجح في الغالب في تأدية دور طليعي في المجتمع بسبب آدائها المخيب للآمال. أضف إلى أن إمكانية زيادة إيرادات الحكومات المحلية من خلال جباية الضرائب أو أشكال أخرى من الإتاوات، ولا سيما في المناطق الريفية، هي محدودة جداً.
- ارتباط اللامركزية السياسية بشكل سلبي بالسياسات المؤيدة للفقراء، فالواقع يثبت أنها تعمل على التخفّيض من قدرة الحكومات المحلية على جباية الضرائب، لأنه غالباً ما يستوجب على النّخب المحلية تأييد الحكومات ذات تأثير أكبر وثراء ملحوظ؛ مما يعني أن الموارد المتوفرة لسياسات إعادة التوزيع، ولتلك المؤيدة للفقراء، سوف تنخفض.[2]

وللحد من هذه المشاكل يستدعي الأمر توفر بعض الدعائم والشروط اللازمة لتحقيق لامركزية ناجحة في تخفيف الفقر، ومن بينها التكامل ما بين الحكومة المركزية والمحلية والابتعاد عن التنافسية، وإجراء إصلاحات واتخاذ سياسات مشتركة لصالح الفقراء، تقضي إلى عدالة وكفاءة في توزيع الخدمات، ومشاركة أكثر في الحكم المحلي لأفراد المجتمع بما فيهم الفقراء، واستعدادهما لتحدي النخب وأصحاب المصالح الذين يسعون للاستيلاء على فوائد برامج مكافحة الفقر، إلى جانب توفير التمويل الكافي للجماعات المحلية، والقدرة الإدارية للاضطلاع بالمسؤوليات، وضمان الدعم طويل الأجل لان تحقيق النتائج الايجابية يتطلب وقت طويل.[3]

---

[1] رياض بن جليلي، برامج الإصلاح المؤسسي، سلسلة جسر التنمية، العدد 77، نوفمبر 2008، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، 2008، ص:06.

[2] جورج لوتز، وولف ليندر، مرجع سابق، ص:51.

[3] Oksana Popovych, , op cit, p: 33.

المبحث الثالث: التمكين والمشاركة للتخفيف من الفقر.

يعد الفقر أكثر من مجرد عدم كفاية الدخل أو التنمية البشرية، بل أنه أيضا التعرض للمعاناة والافتقار إلى القدرة على التعبير عن الرأي والقوة والتمثيل، ويقترن هذا المفهوم المتعدد الأبعاد للفقر بقدر أكبر من التعقيد في استراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء، لأنه يتعين أن تؤخذ في الاعتبار عوامل أكثر مثل القوى الاجتماعية والثقافية، وطريقة معالجة هذا التعقيد والتشابك هي من خلال التمكين من أسباب القوة وإتاحة المشاركة المحلية والوطنية والدولية، فالنساء والرجال يريدون نظامًا عالميًا قادرًا على تمكين الناس أنفسهم من الخلاص من الفقر بحرية وكرامة، وهم يريدون نظامًا عالميًا يؤجج قدرة الناس على تنظيم أنفسهم وإيجاد سبل الرزق التي تلبي احتياجات جميع الأسر دون المساس بتوقعات المستقبل بالنسبة للأجيال المقبلة[1]، وهو الأمر الذي يستدعي أن يعكس تصميم الهيئات والخدمات اللامركزية الأوضاع المحلية والهياكل الاجتماعية والأعراف والمعايير الثقافية والتراث الاجتماعي والثقافي، ويجب على المؤسسات الدولية أن تنصت لمصالح الفقراء وأن تسعى إلى تعزيزها، فالفقراء هم العناصر الرئيسية الفاعلة في الكفاح ضد الفقر ما يستدعي أن يكون لهم الدور الرئيسي في تصميم استراتيجيات مكافحة الفقر وتنفيذها ومراقبتها.[2]

المطلب الأول: التمكين والحد من الفقر.

تعد عملية التمكين واحدة من أكثر الإيديولوجيات تأثيرًا في دراسات التنمية في الوقت الحاضر، وتتمثل الفكرة الأساسية في أنه ينبغي تمكين الأفراد لاتخاذ إجراءات مباشرة بهدف تلبية احتياجاتهم الخاصة، وجعلهم يعتمدون على أنفسهم، ويستغلون قدراتهم وقواهم الجسدية والفكرية للخروج من براثن الفقر.

أولا: مفهوم التمكين، أبعاده وعناصره.

1 –**المفهوم**: منذ التسعينات أصبح "التمكين" مفهومًا أساسيًا في الحديث عن التنمية أو في تطبيقاتها ويستعمل مفهوم التمكين بشكل واسع من قبل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، ويشكل جزء من سياسات وبرامج الهيئات متعددة وثنائية الأطراف، ولكنه يظل مصطلح معقد يصعب وضع تعريف شامل وموحد له، لأنه يخضع لتنوع واسع من التغييرات، ويشمل العديد من المجالات كتمكين الفقراء، تمكين المرأة وتمكين العاملين وغيرها.

وعرف التمكين في قاموس "مريام وبستر" بأنه: " تفويض أو منح أو إعطاء السلطة القانونية لشخص ما"[3].

---

[1] مكتب العمل الدولي، الخلاص من الفقر، تقرير مؤتمر العمل الدولي ، جنيف، 2003، ص: 18.
http://www.ilo.org/public/arabic/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-i-a.pdf تاريخ الاطلاع 2011/08/22.

[2] البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 2001/2000، عرض عام ، واشنطن، 2000، ص ص:13-14.
http://www.amanjordan.org/downloads/files/Aroverv.pdf تاريخ الاطلاع 2009/03/02.

[3] yen Carol , and Lin yun ,"The Essence of Empowerment: A Conceptual Model and Case illustration ," Journal of Applied Management Studies , volume 7 , Issue 2 , Abingdon , Dec. 1998, p:02

كما تم تعريفه من قبل بعض الباحثين على أنه "توسيع قدرات الناس من أجل إتخاذ اختبارات الحياة الإستراتيجية" وتكون القدرات في سياق لم يكن متاحًا من قبل، ويشمل التمكين معرفة الفرد بظروفه، وقدرته والإيمان أنه من الممكن أن يعمل بنجاح على المستوى الشخصي والاجتماعي من أجل تحسين قدراته.[1]

وتتضمن مصادر القوة التي يمكن منحها للأفراد والجماعات ثلاث محاور حسب أدبيات التمكين التي تتبناها المؤسسات الدولية وهي: إمتلاك المعرفة للذات، وإمتلاك الثقة الضرورية للعمل والإنجاز، وأن يكون الفرد جزءًا من جماعة أو مجتمع يشعر فيه بالمواطنة ويمكنه من تحرير طاقاته كاملة، وآليات تحقيق ذلك تتضمن بناء الوعي، وبناء القدرات، وبناء القاعدة المعرفية، وبناء الاتجاهات الواضحة المحددة على الفرد ذاته، وعلى البيئة المحيطة به.

أما عند استعمال مصطلح "تمكين" في مقترحات التنمية الاقتصادية فالتأكيد يقع على زيادة قدرة الأشخاص في أن يصبحوا أكثر استقلالية واعتمادًا على أنفسهم، وأكثر تحقيقا للاكتفاء الذاتي بحيث يعتمدون بشكل أقل على الحكومة في تقديمها للخدمات ولفرص العمل ويكتسبون قدرات أكبر على النشاط التجاري وبالتالي يستطيعون أن يخلقوا نشاطًا تجاريًا ويشتركون فيه، وأن يتحركوا إلى أعلى في مستويات هرم تنمية نشاط المشروعات التجارية الصغيرة،[2] وهو ما يعني إكتسابهم قدرة أفضل على التعامل مع الأسواق والهياكل السياسية، وبالتالي تمكنهم من المشاركة في القرارات الإقتصادية والسياسية.

وفي سياق الحد من الفقر فان التعريف المؤسسي للتمكين هو: "تحسين قدرات الشخص أو الجماعة على صنع الخيارات وتحويلها إلى أفعال ونواتج مرغوبة، وتوسيع سلطة الفرد وتحكمه في الموارد التي تؤثر على حياته.

ولأن خيارات الفقراء محدودة للغاية إما بسبب افتقارهم للأصول والموارد، أو لعجزهم عن التفاوض على شروط أفضل لأنفسهم مع المؤسسات سواء الرسمية أو غير الرسمية التي تحكم أوضاعهم، فان البنك الدولي عرف تمكين الفقراء على أنه توسيع قدرات الفقراء على المشاركة في التفاوض مع أصحاب النفوذ والسيطرة والتحكم والتأثير في المؤسسات الخاضعة للمساءلة التي تؤثر على حياتهم".[3]

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن القول أن في مجملها تركز على عناصر القوة من حيث مصادرها وأنماط توزيعها، وأن التمكين الذي يساعد على التخفيف من الفقر هو ذلك الذي يتيح فرص أكثر للفقراء للوصول إلى الموارد واكتساب الأصول*، وممارسة الخيارات، واستغلال القدرات، ويزيل كل أشكال التمييز واللامساواة بين أفراد

---

[1] أماني مسعود، التمكين، سلسلة مفاهيم، العدد 22، السنة الثانية، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، جمهورية مصر العربية، 2006، ص:09.

[2] سارا بايت، تعريف التمكين والنوع الاجتماعي، أنظمة المعلومات في التمويل الأصغر النظرية والتطبيقات، منظمة WEMAN، أمريكا الجنوبية، 2009، ص:09.

[3] أماني مسعود، مرجع سابق، ص: 10.

* تشمل الأصول خمسة أنواع رئيسية:

- أصول بشرية، مثل القدرة على العمل، المهارات، والصحة الجيدة.
- أصول طبيعية، مثل الأرض.
- أصول مادية، مثل فرص الوصول إلى البنية الأساسية.
- أصول مالية، مثل المدخرات وفرصة الحصول على الائتمان.
- أصول اجتماعية، مثل شبكات الاتصالات والالتزامات المتبادلة التي يمكن الاستعانة بها في وقت الحاجة، والتأثير السياسي على الموارد.

المجتمع، ويفتح لهم باب المشاركة والتأثير في القرارات والسياسات التي تخص حياتهم وهو الأمر الذي يتطلب بناء قدراتهم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتي سوف يتم التطرق إليها لاحقا.

2 -**الأبعاد المختلفة للتمكين**: سوف نركز في بحثنا هذا على التمكين من الجانب التنموي، وبالتحديد تمكين الأفراد خاصة الفقراء منهم من الخروج من دائرة الفقر والتهميش والاستبعاد، ويتضح من التعاريف السابقة التي لها علاقة بالتنمية أنها تسلط الضوء على عدة جوانب يمكن تصنيفها إلى فئتين: أحداهما خاصة بالوضع الداخلي والذي تركز على الشخص والأسرة وهنا ينصب التمكين على توفير المهارات والثقة واحترام الذات والمعلومات لتكون عاملا من عوامل التغيير. والثانية هي أكثر من التركيز على الحياة اليومية، إذ أنها تسمح للشخص بالسيطرة على بيئته والعوامل الخارجية التي تؤثر على حياته اليومية.

وفي هذا الإطار يجب التفرقة بين الوسائل والحاجيات المادية وغير المادية، فلا يمكن أن يتحقق التمكين بتوفير الوسائل المادية (الدخل والائتمان والعمالة والإسكان وغيرها)، إذ يتطلب الأمر أيضا تحقيق غايات غير مادية تشمل الوصول إلى نقطة أين يشعر الأفراد أنهم قادرون على اتخاذ القرارات وهو ما يسمى بالبعد النفسي، وهناك أيضا جانب آخر وهو الجانب السياسي والذي يمكن من خلاله للأفراد التأثير على السياسة العامة بالمشاركة في نشر المعلومات واتخاذ القرارات التي تمس حياتهم.

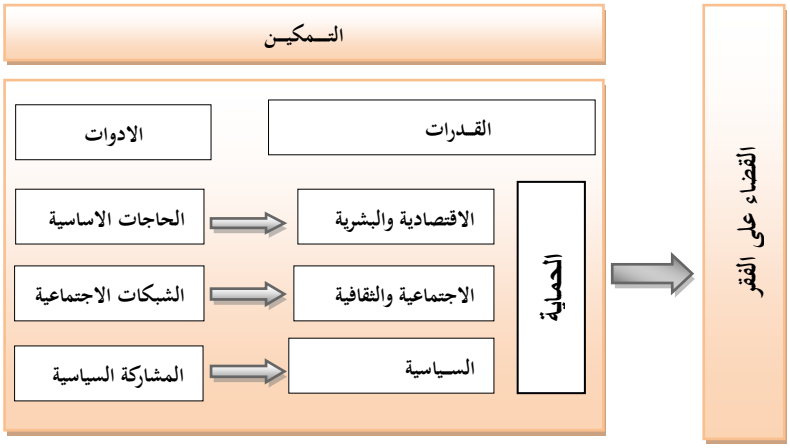
هذه الوسائل الضرورية للتمكين تسمى "القدرات" وهي الشيء الكامن في الناس الذي يساعدهم ويحفزهم على استخدام أصولهم بطرق مختلفة لزيادة رفاهيتهم، وتشمل القدرات الاقتصادية والبشرية (الصحة الجيدة والتعليم والإنتاج وغيرها من المهارات التي تعزز الحياة)، والقدرات الاجتماعية (القيادة والانتماء وعلاقات من الثقة والشعور بالهوية والقيم التي تعطي معنى للحياة)، إلى جانب القدرات السياسية (التنظيم والمشاركة والحصول على المعلومات التي تضمن القدرة على تمثيل الذات أو الآخرين).

ولتحقيق هذه القدرات ينبغي توفر ثلاث أدوات رئيسية تتمثل في الاحتياجات الأساسية والشبكات الاجتماعية والمشاركة السياسية، فينبغي البدء أولاً بالاحتياجات الأساسية مثل المياه والأكل والملبس، والتي تعتبر الشرط المسبق للمراحل الأخرى من التمكين، وهذه الاحتياجات الأساسية هي بناء للقدرات الفردية من خلال تسهيل الوصول إلى الخدمات الاجتماعية والمنافع العامة مثل الطاقة والتعليم والرعاية الصحية وغيرها. أما الشبكات الاجتماعية فتوفر الدعم النفسي المطلوب من خلال خلق علاقات مابين الأفراد سواء الأقرباء والأصدقاء، أو في إطار منظمات للمجتمع المدني، خاصة لزياد دعم الفقراء وإخراجهم من عزلتهم وشعورهم بالاستبعاد، أما الأداة الثالثة فتتمثل في المشاركة السياسية التي يمكن أن تساهم في التمكين، ويمكن من خلالها سماع الأفراد من قبل المسئولين وأصحاب اتخاذ القرار.[1]

[1] Danielle Dierckx, Rapport de la consultante sur l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté, Séminaire Européen, au travail, mais pauvre et sans le pouvoir de se faire entendre ?, St Julians, Malte14 - 15 octobre 2009, pp:8-9.

هذه الأنواع الثلاثة من الأدوات تهدف إلى تحقيق هدف مشترك، هو تعزيز قدرات الأفراد المستبعدين والفقراء (الاقتصادية والبشرية والاجتماعية والثقافية والسياسية) والتي بدورها تمنح لهم حماية وقدرة على مواجهة الصدمات سواء الداخلية أو الخارجية، ويوضح لنا الشكل البياني التالي مختلف الأدوات والقدرات من أجل التمكين في إطار مدخل متعدد الأبعاد للفقر.

مخطط رقم (3-5): الأدوات والقدرات لأجل التمكين في إطار مدخل متعدد للفقر.



Source: Danielle Dierckx, op cit, p:09.

3 - **عناصر تمكين الفقراء**: تبذل الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى الفقراء أنفسهم جهود ناجحة لزيادة تمكين الفقراء ورفع حرية الاختيار لديهم ولتحقيق ذلك يجب توفر أربعة عناصر أساسية هي:

أ -**الوصول إلى المعلومات**: فالحصول على المعلومة اللازمة بصفة عامة أساس المشاركة الفعالة للجمهور حسبما ورد في المبدأ العاشر من إعلان "ريو" بشأن البيئة والتنمية[1]، كما يعد توفر المعلومات عبارة عن أفضل قوة للمواطنين للاستفادة من الفرص المتاحة والحصول على الخدمات العامة، وممارسة حقوقهم، والتفاوض على نحو فعال، وكذا المساهمة في تقديم المسؤولين في الدولة والفاعلين غير الحكوميين للمساءلة في حال إخلالهم أو انحرافهم في أداء مهامهم، ويتوقف هذا على القوانين السائدة في البلد حول حق الحصول على المعلومة وحرية الصحافة والإعلام، لاسيما تلك التي تكون قابلة للوصول من طرف الأفراد المهمشين والمقصيين، كالصحافة المحلية التي تكون اقرب للمواطن، إلى جانب توفير بيئة مواتية لوصول الأفراد بصورة أسرع للمعلومات وفي الوقت المناسب وباللغة المحلية التي يستطيع فهمها الجميع.[2]

وقد أكدت الدراسات الحديثة حول حاجة الطبقات الفقيرة إلى المعلومات، أن هذه الفئة تعاني من سلسلة من المشاكل في الوصول إلى المعرفة والمعلومات واستخدامها بشكل يعود عليها بالنفع، وهي تعاني من مشاكل في الوصول إلى نوع المعلومات التي تحتاج إليها، فكثيرًا ما تكون المعلومات التي تحصل عليها غير مناسبة ولا تستجيب

[1] الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الاسكوا)، أثار عدم المساواة الاجتماعية –الاقتصادية على التنمية المستدامة في منطقة الاسكوا، بيروت، 2002، ص:09.

[2] World Bank, Empowerment and Poverty Reduction: Sourcebook, Washington, 2002, p:15.

لمتطلباتها، سواء من حيث المحتوى (أي أنها لا تعكس واقعها) أو طريقة العرض (كان تكون بلغة غير لغتها المحلية مثلا).[1]

وفي هذا الإطار تقوم مشاريع الإصلاح المؤسسي في الكثير من الدول بالقيام بمشاريع استثمارية تدعم الحصول على المعلومات ونشرها بوسائل متطورة، سواء المتعلقة بالخدمات الأساسية أو بالأداء الحكومي والخاص وكذا حول الخدمات المالية والأسواق والأسعار وغيرها، على الصعيد الوطني والمحلي، كإنشاء قنوات إذاعية في المناطق المعزولة، وإيصال خدمات الهاتف والانترنيت إلى تلك المناطق لأجل توفير أفضل خدمات لسكانها وخاصة الفقراء منهم الذين يقطنون المناطق المعزولة.

ب -**التضمين والمشاركة**: فينبغي النظر إلى الفقراء كمنتجين رئيسيين قادرين على اتخاذ القرار وإدارة الموارد المادية والمالية، كما يجب إتاحة الفرصة لهم وللفئات الأخرى المستبعدة للمشاركة في تحديد أولويات التنمية والميزانية على المستوى المحلي والوطني وهذا ما يساعد على ضمان أن تستند الموارد العامة المحدودة إلى المعرفة والأولويات المحلية فمن خلال المشاركة في العمليات السياسية والإدارية، يتمكن الفقراء من توجيه النقاش والتأثير على السياسات والأولويات في الميزانية وتصميم البرامج، كما تمكنهم المشاركة من توفير معلومات قيمة عن الفشل في تقديم الخدمات والعوائق التي تحول دون الوصول أو النفاذ المستديم للخدمات الأساسية.

ويتطلب إدراج الناس الفقراء وغيرهم من الجماعات المستبعدة في تحديد الأولويات المحلية، وفي اتخاذ القرارات الحاسمة لضمان أن الموارد المحدودة سوف توزع بناء على الأولويات المحلية إجراء تغييرات وإصلاحات في النظام القائم في البلاد، وبناء آليات تنافسية في السوق يتم فيها إزالة الحواجز ما يسمح ويفتح المجال لمشاركة المواطنين في القضايا التي تهمهم، وهو ما يستدعي في البداية إقامة ترتيبات رسمية للحكم تعزز وتدعم العمليات القائمة على المشاركة، فالترتيب الأول يضم قواعد المنافسة الانتخابية، التي تسمح بالفوز بالعهدة الانتخابية بطرق قانونية وعادلة وشفافة ما بين المرشحين السياسيين، والترتيب الثاني يتمثل في توفر قواعد ونظم شاملة لممارسة السلطة التي توفر الحماية القانونية لجميع المواطنين، والتي يمكن أن تكون مضمونة من قبل هيئات قضائية مستقلة والترتيب الثالث يتمثل في آليات الرقابة المختلفة كالبرلمان وهيئات الرقابة المستقلة، التي تعزز المساءلة والشفافية على مستوى السلطة التنفيذية، وتقديم التقارير السنوية، ونشر المعلومات بصورة منتظمة وإنشاء آليات للتشاور يسهم فيها الجميع، وأخيرا حرية الوصول إلى المعلومات، وحرية وسائل الأعلام[2]، إلى جانب حرية تشكيل الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني المهتمة بقضايا الفقر.

ت -**المساءلة**: تشير المساءلة إلى القدرة على استدعاء المسئولين الحكوميين وأرباب العمل في القطاع الخاص والمقدمين للخدمة للتحقيق معهم ومساءلتهم في حالة إخلالهم بواجبهم أو قيامهم بأفعال فساد تضر بالصالح

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مذكرة تطبيقية بخصوص الوصول إلى المعلومات، واشنطن، أكتوبر 2003، ص: 04. على الموقع: http://www.pogar.org/publications/other/un/undp/accessinfo-practicenote-oct03a.pdf بتاريخ 2011/03/08.

[2] N. Girishankar, *op cit* , p:6

والمال العام[1]، ما يتسبب في الإضرار بالمواطنين وخاصة الفقراء منهم، لأنهم الأقل قدرة على الوصول للخدمات كما أن لديهم اقل عدد من الخيارات لاستخدامها كبديل.

وتتطلب المساءلة تعاونًا نشطًا بين الفقراء، والطبقة المتوسطة، وفئات المجتمع الأخرى، ويمكن تسهيل التعاون النشط كثيرا بإدخال تغييرات على نظام الإدارة تجعل الإدارة العامة والمؤسسات القانونية ومؤسسات تقديم الخدمات العامة أكثر كفاءة وعرضة للمساءلة أمام جميع المواطنين وبتقوية مشاركة الفقراء في العمليات السياسية وفي اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، كما تتطلب توفر وإتاحة المعلومات التي تعد وسيلة ضغط من اجل تحسين الحكم والمساءلة، سواء في تحديد أولويات الإنفاق الوطني، أو في توفير الخدمات الأساسية للمواطن بجودة عالية كالتعليم والصحة وغيرها، إلى جانب توفير العدالة التي تعد أمرا بالغ الأهمية لحماية حقوق الفقراء ، بالإضافة إلى توفر شفافية الإدارة المالية التي تعزز من المساءلة على التصرف في جميع الموارد العامة وعلى جميع المستويات.

ث -**القدرة التنظيمية المحلية**: تشير إلى مدى قدرة المواطنون على تنظيم أنفسهم، وتعبئة مواردهم من أجل حل المشاكل ذات الاهتمام المشترك خارج نطاق النظم الرسمية، وتأخذ منظمات الفقراء شكلين فقد تكون غير رسمية وهنا تحتاج إلى الدعم والقوة من أجل حل مشاكلها اليومية، كما قد تكون رسمية مع أو دون تسجيل قانوني، كما في حالة مجموعات المزارعين في الأرياف، أو لجان الأحياء، ومن المرجح أن يكون للجمعيات المنظمة صوت مسموع وتستجاب طلباتها خاصة إذا كانت قائمة على العضوية القانونية، كما يكون لها دور فعال للغاية في تلبية الاحتياجات الأساسية للحياة.

ويمكن لهذه الجماعات أن يصبح لها تأثير قوي عندما تتواصل مع المجتمع المدني وتشكل جمعيات واتحادات لتصبح في النهاية جمعيات إقليمية ووطنية معتمدة وتبدأ في التأثير الحقيقي على قرارات الحكومية، وتملك سلطة التفاوض مع مختلف موردي الخدمات.

4 -**مداخل التمكين**: لأجل تحقيق التمكين هناك خمسة مجالات أساسية تدخل في إطار التمكين وتهدف إلى مكافحة الفقر وتتمثل فيما يلي: [2]

أ – **تقديم الخدمات الأساسية**: يقصد بها تمكين المحرومين من زيادة فرص الحصول على الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم وإمدادات المياه والطرق وغيرها، ويتم هذا من خلال مختلف المصالح العامة والخاصة والمنظمات القطاعية والسلطات اللامركزية والمؤسسات المحلية، وكذا من خلال مختلف مشاريع التنمية المجتمعية ولتوفير خدمات فعالة للفقراء ينبغي تحقيق جملة من الأمور أهمها:[3]

---

[1] Colm Allan, social accountability, power, corruption and poverty, Conference The Poverty Challenge: Poverty Reduction ,South Africa, India and Brazil 26 – 29 June 2007, South Africa,p:12 site web : http://www.sasanet.org/curriculum_final/downlaods/SC/Books%20&%20Article/CON%20Ar4.pdf le 06/03/2010.

[2] World Bank, Empowerment and Poverty Reduction, op cit, p: 07.

[3] Deepa Narayan, Traduit par Sylvie Pesme; Autonomisation et réduction de la pauvreté, outils et solution pratique, Les Éditions Saint-Martin; Québec (Canada), 2004; pp: 38-39.

-تحسين الوصول إلى المعلومات في المقام الأول عن طريق وضع المعلومات حول الأداء الحكومي في متناول الأفراد.

- إنشاء آليات للتدخل والمشاركة تسمح للقطاع الخاص بتصميم وتنفيذ مشاريعه واستراتيجياته التي توفر خدمات أساسية للفقراء، بما في ذلك التي كانت حكرا على الدولة مثل التعليم والصحة.

-تعزيز القدرة التنظيمية المحلية عن طريق تفويض السلطة للجماعات المحلية في اتخاذ القرار حول الموارد المخصصة لهذه المجموعات في إطار مشاريع التنمية.

ب تحسين الحكم المحلي: وهو أمر هام لتقديم خدمة أفضل، وزيادة القدر على الاستجابة للمشاكل ذات الأولوية بالنسبة للفقراء، ويتطلب تحسين الحكم المحلي منح السلطة والموارد اللازمة لتمكين الجماعات المحلية لقيامها بالدور المنوط بها، كما ينبغي في هذا الإطار تدعيم الآليات التي تزيد من وصول المواطنين إلى المعلومات وإدراجهم وإشراكهم في الحكم المحلي، ما يزيد من مساءلة المواطنين للحكومات، وزيادة الاستثمار في القدرات التنظيمية المحلية.[1]

ت تحسين الحكم على المستوى الوطني: ونعني بها هنا اختيار سياسات الاقتصاد الكلي التي تصب في صالح الفقراء، والتي تفتح لهم باب المشاركة المجتمعية، فالسياسات والإجراءات الوطنية هي التي تحدد وصول الفقراء للموارد والفرص، ولذا من الضروري أن تتضمن العناصر الأربعة للتمكين، كما ينبغي أن تشمل هذه التدابير جسر يسمح للفقراء بالحصول على المعلومات الخاصة بصياغة الموازنة العامة، وبسياسة الإقراض، وكذا إصلاحات القطاع العام، وهو ما يتطلب تشجيع منظمات المجتمع المدني وتعزيز قدراتها التنظيمية للعمل على جمع المعلومات والمشاركة بشكل فعّال في مراقبة النفقات الحكومية قصد الاحتفاظ بحقها في المساءلة.

وعمليات إصلاح القطاع العام التي تركز على ترشيد الإنفاق الحكومي، وتتبع وجهته، وكذلك تحديث وعصرنه أنظمة الإدارة المالية، هي أولى الخطوات الحاسمة نحو تعزيز المساءلة الداخلية والعامة، إلى جانب دعم مشاركة الجمهور في تصميم وتنفيذ الموازنات، وفي المساهمة في وضع الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفقر وتسهيل وصوله للمعلومات المتعلقة بهذه الأمور، تهدف كلها إلى التوصل لتوافق في الآراء حول أولويات الإنفاق الحكومي وفقًا لحاجيات المجتمع، وفي نفس الوقت تزيد من الرقابة ومساءلة الحكومة وتحسن من أدائها.

ث تطوير الأسواق لصالح الفقراء: التمكين الاقتصادي هو أمر حاسم لرفاهية الفقراء، فالتحرر من الجوع والدخل الكافي، وأمن الأصول المادية هي أهم القضايا المركزية في حياة الفقراء، وهو ما يستدعي في هذا الإطار تحفيز نشاط القطاع الخاص وتحقيق نمو واسع في المجالات التي يشغلها، لما له من دور في رفع مستوى النمو والحد من الفقر. فالنمو الاقتصادي من الممكن أن لا يكون مستدام إذا كان يمنع الأشخاص الفقراء من الاستثمار في

[1]World Bank, Empowerment and Poverty Reduction, op cit, p:30.

الأنشطة الإنتاجية على النحو الأمثل، ومناخ الاستثمار العام الذي يشجع روح المبادرة ويخلق فرص العمل المناسبة والمنافسة، ويوفر ضمانات للأمن، وحقوق الربح أمر حاسم لمشاركة الفقراء في نشاطات السوق، وقد يكون هذا غير كاف لإن هناك معوقات تواجه المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر الخاصة بالفقراء والتي تتطلب إلى جانب تحسين مناخ الاستثمار رعاية خاصة من طرف الحكومات لأجل استدامة إنتاجيتها خاصة وأنها معرضة لمجموعة من المخاطر مثل نقص التمويل، وعدم وجود أسواق لمنتجاتها في بعض الأحيان واستبعادها من طرف المشاريع القوية المنافسة.

ج -**تشجيع الوصول إلى القضاء أو العدالة:** فسيادة القانون والكفاءة القضائية مهمة، ليس فقط لتعزيز مناخ الاستثمار، ولكن أيضاً لحماية الفقراء وسبل عيشهم، والملاحظ في عالم اليوم أنه هناك جيل جديد من الإصلاحات القضائية في العديد من الدول تسعى إلى بناء نظم قانونية قائمة على سيادة القانون، مع جعل تلك القوانين معروفة علناً وتنفذ بطريقة يمكن التنبؤ بها، وفق آليات شفافة، مع ضرورة أن يخضع لها الجميع دون تمييز ونوعية القواعد القانونية في المجتمع والطريقة التي تنفذ بها لها تأثير مباشر على مدى إمكانية أن يكون للمواطنين صوت مسموع في عملية صنع القرار، وعندما تكون مؤسسات الدولة تمتثل للقانون فإن ذلك يؤثر بشكل مباشر على الحياة اليومية للفقراء لان حقوقهم تكون مضمونة ولا يمكن انتهاكها، بما في ذلك حقهم في اتخاذ قرارات الاستثمار التي تساهم في النمو والحد من الفقر.

ثانيًا: التمكين وفعالية التنمية.

يمكن أن تظهر العلاقة ما بين التمكين والتنمية من خلال مدخلين رئيسيين، الأول يربط ما بين الحكم الراشد والنمو والتمكين، أما الثاني فهو مرتبط بجعل النمو والتنمية يعملان لصالح الفقراء، وهذان المدخلان لهما علاقة أساسية مع التمكين، فعلى سبيل المثال تعزيز وصول الفقراء إلى الخدمات الصحية والتعليم هو عنصر هام من عناصر التمكين، وهو بدوره يزيد من فعالية استراتيجيات التنمية على المدى الطويل لأنه يخلق مناخًا مواتيًا للاستثمارات، والتمكين هو غاية في حد ذاته وهدف منشود من التنمية، التي تهدف إلى توسيع نطاق خيارات الناس وتتيح لهم الحرية في العمل عن طريق السماح لهم بتحديد أهدافهم.

1 -**الحكم الراشد والنمو والتمكين:** فقد بات الحكم الراشد شرطًا أساسياً وحاسماً لفعالية التنمية، فهو يعزز النمو ويضمن ايجابية المناخ الاستثماري، كما له علاقة ذات اتجاهين مع التمكين، فالحكم الرشيد يشجع التمكين بفتحه باب المشاركة لكافة أطياف المجتمع في مختلف مجالات الحياة، وفي المساهمة في اتخاذ القرارات، على المستويات المحلية والوطنية، كما أن التمكين يعد مظهرًا من مظاهر جودة الحكم.

ويعتبر سيادة القانون وسرعة النظم القضائية أحد أسس الحكم الراشد في توفير مناخ آمن للاستثمار ما يفتح آفاق للنمو المستدام في البلد، فالبيئة العادلة التي تقوم على حكم القانون تستطيع فيها الشركات والأسر أن تستثمر وتنمو كما يمكن للمؤسسات القوية أن تحقق منافع غير مباشرة.[1]

كما أنه هناك علاقة قوية بين سيادة القانون وتحسين مؤشرات التنمية البشرية، فقد أثبتت بعض التجارب أن سيادة وحكم القانون في البلد تساعد على الزيادة في نسب محو الأمية، وانخفاض وفيات الرضع، والعمر المتوقع وغيرها من المؤشرات التي تدل على تحسن مستويات المعيشة، بفضل ما يوفره من بيئة مناسبة للاستثمار تزيد من معدلات النمو من جهة، ومن جهة ثانية يضمن تحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروة والنمو بين أفراد المجتمع.

ويؤثر سيادة القانون على التمكين إذ يسهل حصول الفقراء على عدالة نزيهة من خلال تحسين نوعية النظام القضائي وحرية الوصول إليه، لاسيما من خلال زيادة نشر المعلومات المتوفرة حول عمل هذا النظام، كما يمنح للفئات الفقيرة والمحرومة نوع من الثقة في نفوسهم، ويمكنهم من التغلب على المشاعر المغروسة فيهم والاعتقادات بأن ليس لهم صوت، وهذا بدوره يساعدهم على المطالبة بحقوقهم وإصرارهم على الحصول عليها. أضف إلى ذلك أن سيادة القانون ونشر قواعده وإتاحتها للجمهور ما يسمى بالتمكين القانوني يخلق الوعي بالحقوق ما يساعد كثيرا على الحد من الفقر من خلال التغلب على القيود والمشاركة في الحكم والمساهمة في تنفيذ القوانين التي تساعد على مواجهة الفشل، أو رفض الهيئات العامة والمسئولين على إنفاذ القوانين القائمة التي تصب في صالح الفقراء.[2]

ولأن الفساد سببًا وعرضًا على حد سواء لسوء الإدارة، ويعمل على تقويض مناخ الاستثمار وفعالية التنمية ما يؤثر بشدة على الفقراء، يبقى التمكين في ظل الانفتاح السياسي والاجتماعي يساهم في الحد منه عن طريق مشاركة كل من تتوافر لديه المعلومات حوله بالإدلاء بها، وهو ما يعد وسيلة ضغط شعبي يستخدمها المواطنون للقضاء على الفساد، كما يتم ذلك عن طريق تدعيم المشاركة التي تجعل المواطنين أكثر وعيًا بحقوقهم، وأكثر قربًا من المسؤولين ما يزيد من مساءلتهم، خاصة إذا كانوا ينتمون إلى منظمات مجتمع مدني قوية، حريصة على مكافحة الفساد .

كما تظهر العلاقة بين التمكين والحكم الراشد، من خلال الحريات المدنية، فقد أظهرت دراسة أجراها "كوفمان" سنة 2000 وذلك باستخدام بيانات 150 بلد أن المستويات العالية من الفساد تسود في ظل الحريات المدنية المنخفضة، وهي أعلى 04 مرات من البلدان التي فيها حرية جزئية، 24 مرة أعلى في البلدان التي ليس بها حريات مدنية. وهو ما يؤكد أن تمكين الناس من المشاركة وإعطائهم المزيد من الحرية هو أمر حاسم لمحاربة الفساد لأنه في غياب هذه الحريات لا يستطيع الأفراد الإبلاغ عن حالات الفساد إما بسبب عدم وصولهم للمعلومات حولها، أو انعدام مشاركتهم في السياسات العامة والمساءلة الاجتماعية، وإما بسبب خوفهم من فعل ذلك بسبب النظام السائد في البلد الذي يرفض مثل هذه التصرفات.

[1] وائل فوزي عبد الباسط محمد، مرجع سابق، ص:84.

[2]UNDP, Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction. Overview Report RETA 5856: Legal Literacy for Supporting Governance 1997, p:12

ويمكن للتمكين من خلال إدراج أصوات الفقراء والمساءلة أن يعزز التماسك والثقة الاجتماعية، ويزيد من فعالية التنمية، فهذه الأخيرة تتوقف على حجم التمكين بما في ذلك دعم الحكومة للحريات المدنية، فإذا كانت قوية سوف يكون للتنمية أثار ايجابية، أما إذا كانت ضعيفة فإنها سوف تولد عواقب وخيمة ينتج عنها انهيار التماسك الاجتماعي والثقة وتسود الصراعات والحروب. وهنا يلعب الحكم الرشيد دورًا حاسمًا في زيادة التمكين عن طريق تشجيع نمو الحريات المدنية في الدولة وفرض سيادة القانون، وفتح أبواب المشاركة الشعبية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. إلى جانب بناء قدراتهم من خلال توفير الخدمات الأساسية وضمان كفاءتها واستدامتها، وتحسين فرص وصولهم للأسواق حتى يتمكنوا من تحسين مستويات معيشتهم وتوفير لهم الأمن من الصدمات الاقتصادية ومن الجريمة والفساد والعنف.[1]

ومن بين جوانب التمكين وتعزيز المشاركة التي أعطيت اهتمامًا خاصًا في هذا السياق تمكين المرأة، حيث تم ربطه بنظم الحكم وحسن إدارتها على وجه التحديد، وبصورة أكثر بالمشاركة في الحياة العامة والسياسية وخفض مستوى الفساد، حتى في البلدان التي لديها نفس الدخل والحريات المدنية والتعليم والقانون.

وفي الآونة الأخيرة أصبح يهتم بتمكين المرأة في الدول النامية، بما فيها المرأة الفقيرة، والمرأة الريفية، فقد أصبحت الكثير من الدول تهتم بتمكينها عن طريق وضع برامج خاصة بها مثل البرامج التي تمنح القروض الصغيرة للنساء الريفيات قصد مساعدتهن على تطوير مشاريعهن الصغيرة، وكذلك برامج خاصة بتعليم وتدريب وتأهيل هذه الفئات لإدماجهن في سوق العمل، لمساعدتهن في النهاية على الخروج من براثن الفقر.

وفي الأخير يمكن القول أن فعالية التنمية والنمو يعتمد بشكل كبير على الأداء العام للدولة ومؤسساتها، بما في ذلك تصميم خطة جيدة وفعالة للإنفاق العام على التنمية حسب الأولويات، فالإدارة السليمة للنفقات العامة جانبا أساسيا من جوانب الحكم الرشيد، وتوفير المعلومات للمواطنين والتزام الحكومة بالشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالإنفاق العام، يعد محفزا للتمكين، لما له من دور بالغ لأصحاب المصلحة بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص والمستهدفون (بما في ذلك الفقراء) في رصد الإنفاق العام وتتبع نتائجه. وهذا ما أكدته التجارب فبدعم من البنك الدولي، وضعت أوغندا مراقبة الجمهور على صناديق المدارس الابتدائية والمناطق التعليمية، مما نتج عنه ارتفاع في مخصصات التعليم ما أدى إلى رفع نسبة الوصول إلى المدارس من 22% سنة 1995 إلى نحو 80-90% سنة 2000 وهذا يدل على أن التمكين حتى ولو اختلف شكله سوف يعزز الأداء الحكومي (فعالية التنمية) فتقديم الخدمات التعليمية هو أمر حاسم للتمكين، كما أن هذا الأخير عندما يكون في شكل مواطن الرصد يعد ضمانا لوصول الإنفاق على التعليم للمستهدفين منه، ما يزيد في الأخير من فعالية الأداء العام ويفتح أفاقا للنمو.

[1] Edmund attridge, op cit, p:05 .

ونشير إلى أن الدراسات و التحاليل التي تبين أن البلدان ذات مؤشر إدارة الحكم الجيدة تتمتع عادة بمستويات عالية من الناتج المحلي الإجمالي للفرد ازدادت في الآونة الأخيرة، إلا أن الروابط والعلاقات السببية لا تفهم بهذا الوضوح، فالنمو ونتائج التطور الناجحة قد تتحقق بفعل عناصر عديدة غير إدارة الحكم، مثل الثراء بالموارد الطبيعية، ولهذا يمكن القول أن العلاقة السببية ما بين الحكم الرشد والنمو تنطلق من أن الحكم الجيد يؤدي إلى نتائج أفضل، إلا أن النتائج الأفضل لا تعني بالضرورة وجود حكم راشد.[1]

2 - **توجيه النمو لصالح الفقراء**: أظهرت دراسات متخصصة كثيرة على تجارب التنمية أنه هناك روابط بين التمكين والنمو والحد من الفقر. فقد اظهر تقرير التنمية في العالم 2001/2000 أن فقر الدخل قد انخفض بسرعة أكبر في الاقتصاديات التي نمت بشكل حيوي، ولا يزال بنسب مرتفعة وهو في ازدياد في البلدان التي لديها ضعف في النمو، وقد تم الاعتراف بعدها بأن النمو وحده ليس كافيا لردم الهوة بين الغني والفقير، أو بين الرجل والمرأة، أو بين أهل المدن وأهل الأرياف، كما لا يمكنه توفير دخل مستقر للفقراء أو حماية الأسر المستضعفة من مخاطر المعيشة أو انتشال العاملين من الأطفال من أماكن العمل أو مكافحة التمييز أو توسيع مجالات التعبير والتمثيل.[2]

وتشير المعطيات إلى أن معدلات نمو متشابهة يمكن أن تؤدي إلى مستويات مختلفة في الحد من الفقر فالكيفية التي يؤثر بها النمو على الفقر تعتمد على الكيفية التي يوزع بها الدخل الإضافي المتولد من النمو داخل البلد. فإذا كان هذا النمو مصحوبا بزيادة في حصة الدخل التي يحصل عليها أفقر الناس، فان دخول الفقراء سترتفع بأسرع من متوسط الدول. وبالمثل إذا كان النمو الاقتصادي مصحوبا بتناقص في هذه الحصة فان نمو دخول الفقراء سيتعثر متخلف وراء النمو في متوسط الدخول[3]، وعليه فان توزيع الدخل لصالح الفقراء ومحدودي الدخل يعتبر مكونا رئيسيا من مكونات التنمية المستقلة وشرطا ضروريا لنجاحها، ناهيك عن التخفيف من وطأة الفقر.[4]

فمعدلات النمو تخفض أكثر من الفقر في البلدان التي يكون فيها توزيع الدخل أكثر مساواة وعدالة ولهذا لا يتم اتخاذ الحد من الفقر كمقياس لفعالية التنمية، باعتبار أنها تتوقف أيضا على مستويات عدم المساواة في توزيع الدخل، ففي ظل عدم المساواة يصعب دمج الفقراء والمحرومين في عملية النمو، إذ تصبح قدرتهم على الإنتاج وإمكانية مساهمتهم في التنمية محدودة، ويصبح الفقراء أكثر عرضة للوقوع في اقتصاد الكفاف، وهو ما قد يحد من حجم السوق المحلية ويضعف إمكانية تحقيق نمو مستدام، كما تؤدي عدم المساواة إلى إضعاف إمكانية إعمال الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية، والى انتشار الجريمة وزج المجتمع في الصراعات.[5]

ويعد التمكين أساس الحد من عدم المساواة عن طريق توسيع قدرات الأفراد على سبيل المثال من خلال تعميم التعليم الأساسي، والرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية، وتحسين ملموس لتوزيع الأصول كالأرض

[1] البنك الدولي، الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار، المجلد 2، العدد 1، 2008، ص:07.
[2] مكتب العمل الدولي، تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر، مرجع سابق، ص:02.
[3] وائل فوزي عبد الباسط محمد، مرجع سابق، ص:85.
[4] عدنان داود محمد العذاري، هدى زوير مخلف الدعمي، مرجع سابق، ص: 101.
[5] معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، مكافحة الفقر وعدم المساواة " التغيير الهيكلي والسياسية الاجتماعية والسياسة العامة"، سويسرا، 2010، ص:05.

والحصول على رأس المال، والاستثمار في البنى التحتية في المناطق الريفية، ووضع برامج للأشغال العامة، وإتباع سياسات العمل الايجابي لصالح الفئات المحرومة ضمن إطار يضمن إشراك جميع المواطنين في التنمية الوطنية. وهذا النهج يجلب القدرة على تعزيز الحد من الفقر. فوفقا لتقرير التنمية في العالم سنة 1980 تأكد أن رأس المال المادي ليس كافيا وان التحسينات في التعليم والصحة ليس هامة في حد ذاتها فحسب، وإنما تشجع أيضا على زيادة دخول الفقراء، ويتحقق العكس عندما تكون هناك نسب تفاوت عالية في توزيع الدخل، ما يجعل الفقراء يعانون من نقص القدرات والأصول بدءا من محو الأمية إلى ضمانات الحصول على الائتمان، وبالتالي تزيد صعوبتهم في الاستفادة من الفرص الاقتصادية، وهذا يحد من النتائج المحتملة لحدوث نمو بشكل عام وبالخصوص نمو لصالح الفقراء. ما يجعل فعّالية التنمية مبنية بشكل خاص على درجة المساواة سواء في توزيع الدخل أو بين الجنسين، أو على أساس الانتماء ألاثني أو مكان السكن أو غيرها، وعدم وجودها يحد من الآفاق العامة للنمو ومن تحسين مستويات المعيشة والتخفيض من الفقر.

كما يعني التمكين في هذا الخصوص المزيد من المشاركة في تحقيق أهداف التنمية لكافة فئات المجتمع بما فيهم الفقراء، فهناك اتفاق واسع على أن نهج التنمية المبني على إيلاء الفقراء يعطي المزيد من الحرية في اتخاذ القرارات الاقتصادية الحاسمة، ما يعزز التنمية على المستوى المحلي من حيث التصميم والتنفيذ والنتائج، ومن الأمثلة البارزة في هذا الشأن التجربة الصينية، في تشجيع نظام البلدة والقرية، وإقامة المشاريع الشعبية للفقراء وفتح المجال لتنفيذ الخيارات الاقتصادية للأفراد من المناطق الريفية، والإفراج عن طاقات المشاريع للشعب الصيني، ما نتج عنه مساعدة هذا البلد في تحقيق نمو سريع لصالح الفقراء، حيث انخفض عدد فقراء أرياف الصين من 250 مليون سنة 1979 الى 34 مليون سنة 1990[1]. كما أثبتت الدراسات أن مشاركة الفقراء في تصميم وإنشاء وإدارة برامج التنمية تجعلها أكثر تحقيقا للنتائج الايجابية، ففي دراسة عن 121 مشروع خاص بالري وتزويد الريف بالمياه، أثبتت النتائج أن المشاريع التي حضيت بمشاركة مرتفعة للمعنيين كانت ناجحة بنسبة 68%، في حين أن المشروعات التي كانت فيها المشاركة قليلة أو معدومة لم تحقق نجاح سوى ب10%.[2]

ويتطلب تمكين الفقراء خاصة في المجالات التنموية التي تساعدهم على الخروج من دائرة الفقر اتخاذ الحكومات تدابير تعمل على تعبئة مواردهم وتعزيز قدراتهم الفردية، من خلال:

-مساعدة الفقراء على إنشاء مشاريعهم الصغيرة، وذلك بتسهيل لهم سياسة الإقراض كالقروض المتناهية الصغر، والتي كان له دور رائد في المساهمة في الحد من الفقر، خاصة ما عرف ببنك غرامين.

-تقديم لهم المشورة بشأن دراسات جدوى مشاريعهم، خاصة وان الكثير منهم يعاني من الأمية.

-توفير لهم أسواق لسلعهم، وبأسعار مناسبة، وذلك لحمايتهم من الاستغلال.

[1] Deepa Narayan, op cit, p:09.

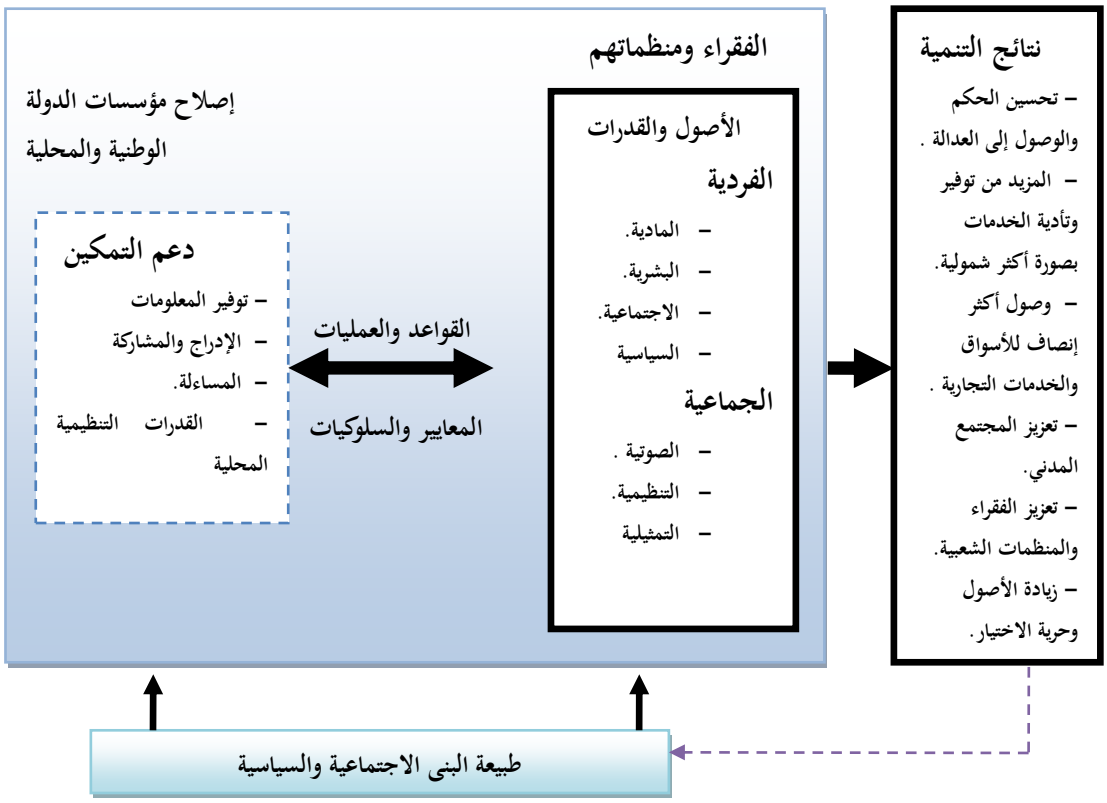
[2] لانت بريتشيت، دانيال كوفمان، الحريات المدنية، الديمقراطية، وأداء المشروعات الحكومية، مجلة التمويل والتنمية، مارس 1998، ص:28

-تسهيل لهم ملكية الأصول خاصة الأراضي، فالكثير من الفقراء يعملون بالقطاع الزراعي، ويعانون من عدم ملكيتهم لها، ودفعهم لمبالغ كبيرة لاستئجارها.

وفي الأخير يمكن القول أن عدم وجود التمكين له أثار سلبية على نتائج الجهود التي تبذلها الدول للحد من الفقر بما في ذلك تلك الدول المانحة للمساعدات والدعم للتخفيف من حدة الفقر، وأن المجتمعات التي يسود فيها التمكين وتسمع فيها أصوات الفقراء يكون فيها مساءلة أكثر للحكومات على نتائج الإنفاق على برامج التنمية من طرف مواطنيها، ويتحقق فيها التماسك الاجتماعي ويسود العمل الجماعي اللازم لقيام أي إصلاحات إن استدعى الأمر ذلك، كما تزداد بها درجة الاستقرار السياسي والاقتصادي، ما يحقق في النهاية تنمية مستدامة منصفة وإنمائية لصالح الفقراء.

ويوضح لنا المخطط الموالي العلاقة بين المؤسسات والتمكين وتحسين نتائج التنمية لاسيما بالنسبة للفقراء.

المخطط رقم (3-6): علاقة التمكين بالحد من الفقر.



Source: world bank, empowerment and poverty reduction**, op cite, p:20.**

ويتضح من خلال المخطط أعلاه أن قيام الدولة بالإصلاحات اللازمة لتشجيع الاستثمار لصالح الفقراء سواء من طرف القطاع العام أو الخاص، يؤدي إلى تحسين نتائج التنمية بما في ذلك تحسين الحكم وتحسين أداء الخدمات، والوصول الأكثر إنصافا للأسواق، بالإضافة إلى تعزيز منظمات المجتمع المدني والمنظمات الشعبية

الفقيرة، وزيادة أصولهم وحرية اختيارهم، كما يساعد الإصلاح المؤسسي على دعم وتمكين الفقراء ما يعني تغيير العلاقة بين الدولة والناس الفقراء ومنظماتهم، لأنه يركز على الاستثمار في الأصول لصالح قدرات الفقراء سواء الفردية أو الجماعية لتمكينهم من المشاركة الفعالة في المجتمع والتفاعل مع حكوماتهم، وهو ما يتطلب من الدولة التركيز على القواعد والقوانين والآليات المؤسسية والقيم والسلوكيات التي تدعم العناصر الأربعة للتمكين، بحيث يجب أن تصب في صالح تمكين الفقراء، ما يستوجب وضع آليات لدعم وصول الفقراء إلى المعلومات، وإنشاء آليات المساءلة الاجتماعية، والاستثمار في قدرة الفقراء على حل مشاكلهم التنظيمية، وتوفير هياكل سياسية واقتصادية قادرة على دعم آليات التمكين للفقراء.[1]

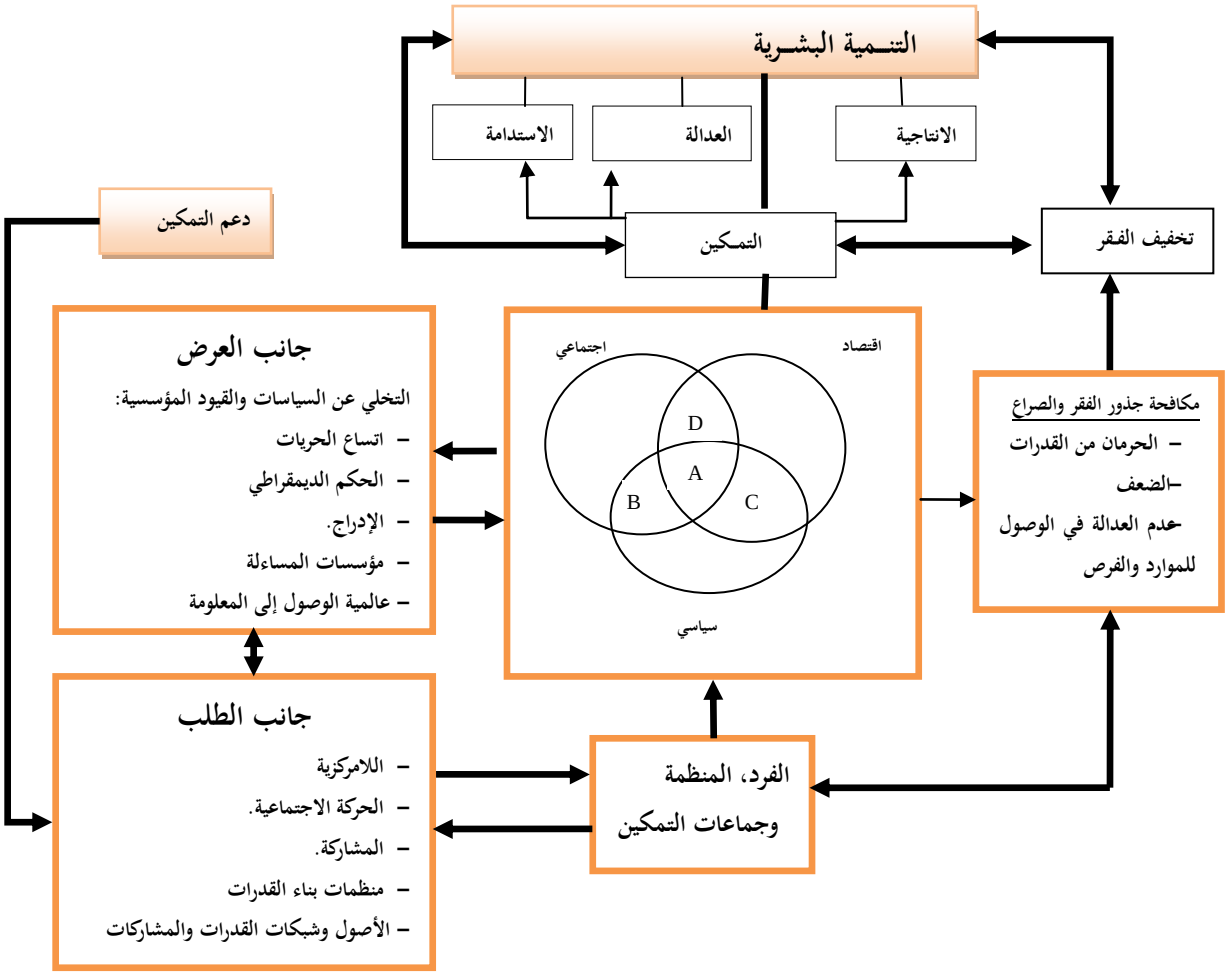
ثالثًا: التمكين والتنمية البشرية والحد من الفقر.

يوضح لنا المخطط الموالي التفاعل مابين التمكين والتنمية البشرية والحد من الفقر، فالتنمية البشرية ببساطة تعني "عملية توسيع الخيارات أمام البشر" هذه الأخيرة بعضها اقتصادي، وبعضها اجتماعي وبعضها سياسي وبعضها ثقافي، بحيث أن الإنسان هو محور تركيز جهود التنمية، لذا فإنه ينبغي توجيه هذه الجهود لتوسيع نطاق خيارات كل فرد، في جميع ميادين سعي الإنسان[2]، والتمكين هو خلق بيئة يمكن للناس فيها تطوير كامل طاقاتهم الكامنة واستغلال قدراتهم، لتؤدي إلى حياة منتجة وخلاقة تلبي احتياجاتهم ومصالحهم، وتتيح لهم القدرة على المشاركة في حياة المجتمعية، وبالتالي يعد التمكين والتنمية البشرية عنصران متلازمان يكمل أحدهما الآخر ويسعيان لتحقيق هدف مشترك ألاً وهو التخفيف من الفقر.

[1] Deepa Narayan,op cit, p:29.

[2] علي حميدوش، مرجع سابق، ص: 7.

المخطط رقم (3-7): الإطار ألمفاهيمي للتمكين والتنمية البشرية.



Source: Shawna Tropp, Nepal Human Development Report 2004, Empowerment and Poverty Reduction, UNDP, Printed in Nepal by Jagadamba Press Design and layout by Words cape, Kathmandu, Nepal, 2004, p: 14.

ومن أجل خلق تنمية وتوليد فرص عمل، وزيادة الدخل على مستوى القاعدة الشعبية ينبغي إجراء تحالفات جديدة بين أصحاب المصالح الاقتصادية الكبرى، والحكومات المحلية، ولإحراز تقدم ملموس في تحقيق الأهداف الإنمائية ينبغي لوضع خطة للحد من الفقر العمل على بذل جهود منظمة لتعزيز وتنسيق العناصر الثلاثة للتمكين الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية الثقافية.[1]

وعليه يمكن القول أن للتمكين ثلاثة أنواع، الاقتصادي، السياسي، والاجتماعي الثقافي. فالتمكين الاقتصادي يشمل على قدرات التوسع في الوصول إلى الأصول الإنتاجية، بما في ذلك الفرص المادية والمالية ومواصلة المكاسب الاقتصادية، وينطوي هذا العنصر بالضرورة على توزيع رأس المال، وفرص الدخل، وضمان عمل السوق والأسعار النسبية، ولا بد الإشارة هنا إلى أن الفقر لا يمكن أن ينخفض دون دعم وتقوية النشاط

[1]Shawna Tropp, op cit, pp:14-15.

الخاص، كما أن النمو لا يمكن أن يكون مستديم دون أن يشمل قاعدة عريضة من الأفراد، وتحقيق المساواة في التوزيع بحيث لا يجوز استبعاد أي فئة من المشاركة العادلة في العمالة المنتجة وغيرها من الأعمال المدرة للدخل.

أما التمكين السياسي فينطوي على توسيع القدرات المرتبطة بالحكم الذاتي والديمقراطي، وهو يضمن ليس فقط احترام الكرامة والحقوق الأساسية للإنسان التي حددتها المعايير الدولية، ولكن يضمن أيضا التمثيل العادل في عملية اتخاذ القرار وفي مؤسسات الدولة، لاسيما تلك التي تتطلب مساءلة الموظفين العموميين وهيئات القطاع الخاص المكلفة بالموارد العامة، وهو يشمل حرية المشاركة في المجال السياسي (حق الانتخاب، حق المعارضة...) كما يشمل أيضا التمكين السياسي ما يسمى بالتمكين القانوني والذي يقصد به عادة الحصول على المعرفة القانونية الضرورية لحماية الحقوق الشخصية، والتأكيد عليها طبقا للقانون السائد.

وبخصوص التمكين الاجتماعي الثقافي فهو يتضمن تعزيز النسيج الاجتماعي من خلال زيادة وخلق شبكة معقدة من صفات الإنسان -الفردية والجماعية على حد سواء- ومجموع هذه العلاقات والتآزر هو ما يسمى بـ "رأس المال الاجتماعي"، وهذه العملية من خلالها يستطيع الأفراد والجماعات التفاعل في بيئة من القوى الاجتماعية والثقافية.

ويشمل التمكين الاجتماعي الثقافي على مجموعة واسعة من معايير التنمية البشرية، من الحصول على المياه النقية والرعاية الصحية والتعليم الأساسي واكتساب المهارات، بما في ذلك القدرة على استخدام وسائل الاتصال كما يشمل أيضا الحالة الاجتماعية، والتعبير الثقافي، والانتماء إلى الكيانات الاجتماعية التي تتراوح بين الأسر من خلال نوادي الشباب والطوائف الدينية، والجماعات العرفية وهو يولد الثقة في الانتماء التي تتيح لأفراد المجتمع العمل سويا لتامين وحماية وزيادة الشعور بالقيمة، والثقة بالنفس.

هذه الأنواع من التمكين هي متكاملة فيما بينها وتؤثر في بعضها البعض، فالتحسين مثلاً في القدرات البشرية بالتأكيد له تأثير غير مباشر على التمكين الاقتصادي والسياسي، كما أن تحسين الدخل (التمكين الاقتصادي) بدوره يخلق الثقة في النفس والشعور بالكرامة والقيمة (التمكين الاجتماعي)، وهكذا فان تحقيق تمكين مستديم يتطلب إتباع مدخل متكامل يشمل تمكين الناس اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا.

ومن خلال الشكل السابق نلاحظ أن التفاعل بين التمكين الاجتماعي والسياسي دون الاقتصادي يجعل تمكين الناس غير مستديم (المنطقة B)، وبالمثل المنطقة (D) أين لا يكون هناك تمكين سياسي، سيجعل أيضا التمكين الاجتماعي والاقتصادي غير مستديم، وبالتالي تعزيز التمكين المستديم (المنطقةA) هو المطلوب من أجل إستراتيجية متكاملة للحد من الفقر والتنمية البشرية.

كما نلاحظ أيضا أنه بالإضافة للعناصر الأربعة للتمكين التي تطرقنا إليها سابقًا، هناك ثلاث دعائم أساسية أخرى ضرورية لجعل التمكين أكثر فعالية، وتشمل إستجابة أوسع لمؤسسات الدولة للناس، وإزالة الحواجز الاجتماعية وأشكال التمييز، وتعزيز القدرات التنظيمية المحلية ورأس المال الاجتماعي.

فإزالة الحواجز الاجتماعية والتمييز ضروري لتمكين أفضل سواء كان هذا التمييز على أساس المنطقة أو العرق أو الجنس، أو الدين أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي أو غيرها، وذلك قصد استفادة الجميع من فرص التقدم الاقتصادي والاجتماعي، ومن الوصول إلى الموارد الإنتاجية والأصول (الخدمات الصحية والتعليم والخدمات العامة،...) لانتشالهم من الفقر، وهو ما يتطلب تعزيز وبناء قدرات المنظمات المحلية، ورأس المال الاجتماعي خاصة من خلال التعبئة الاجتماعية التي تلعب دورا هاما في تعزيز إنتاجية الأصول المتاحة للفقراء، وفي حماية تلبية احتياجاتهم الأساسية، وإدارة المخاطر والصراع. وبناء رأس المال الاجتماعي ليس فقط للحصول على الموارد ولكن أيضا للمساهمة في حل النزاعات، وتجنب الصراعات التي هي سببا في تزايد الفقر.

وبناء القدرات لا ينبغي أن ينحصر على الفرد فقط، بل يجب خلق علاقات تشابك بين الأفراد أنفسهم، وبين الأفراد والمؤسسات، ولا يمكن تحقيق نتائج ملموسة وايجابية في هذا الإطار إلا من خلال الديمقراطية الحقيقية التي تضمن احترام لحقوق الإنسان والحريات، فتعميق الديمقراطية وتحقيق حكم خاضع للمساءلة أمر ضروري لتعزيز واستجابة شفافة لاحتياجات الأفراد.

المطلب الثاني :تفعيل أطر المشاركة للتخفيف من الفقر.

منذ تسعينيات القرن الماضي زاد الاهتمام بمشاركة الفاعلين في المجتمع سواء بشكل مباشر أو غير مباشر حيث أصبح يعد السمة المميزة للمجتمع الديمقراطي، ويُعد العاملين في مجال التنمية سواء على المستويات المحلية أو الوطنية أو الدولية من بين أقوى المؤيدين للمشاركة في المساهمة في إحداث التنمية.

أولاً: أهمية المشاركة والحد من الفقر.

تعد المشاركة عنصر لا ينفصل عن الجهود المبذولة لتحسين الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية للناس والحد من الفقر، فقد أكد الميثاق الإفريقي للمشاركة الشعبية في التنمية والتحول (اروشا 1990) على أهمية المشاركة الشعبية وجاء ذلك واضحا في المادة 10 منه، حيث اعتبرت المشاركة أداة لاستخدام طاقات ومواهب الناس في تحقيق التنمية، وهي حق أساسي يضمن لهم المشاركة الكاملة والفعالة في اختيار القرارات التي تؤثر على حياتهم على جميع المستويات وفي جميع الأوقات، وتعزز الحق في المشاركة من خلال إعلان المبادئ الأساسية لاتفاق "كوتونو" في 23 جوان 2000 المتعلق بالجهات الفاعلة غير الحكومية، فنصت المادة 2 من الاتفاق على مبدأ الانفتاح والشراكة مع الأنواع المختلفة من الجهات الفاعلة، من اجل تعزيز مشاركة جميع شرائح المجتمع والقطاع الخاص في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة.[1]

وقد ترتب على هذا الاعتراف بمبدأ مشاركة أصحاب المصلحة في سياسات وبرامج مكافحة الفقر باعتبارها عنصرًا أساسيا منها، فالسكان المحليون بما فيهم الفقراء يعدون أصحاب المصلحة الرئيسية في تلك البرامج، وفي

[1] Lamine mandiang, réflexion autour du concept de gouvernance, «consolider et élargir la communication citoyenne pour une gouvernance démocratique au Sénégal », Dakar, 06-09 mai 2008, P:08

هذا الإطار قامت اليونسكو بتشجيع المشاركة الكاملة والحقيقية للفقراء والمستضعفين في تصميم برامج الحد من الفقر، والتنفيذ ورصد وتقييم آثار هذه البرامج على المستويات المحلية والوطنية، كما أدرجت مشاركة المواطنين كعنصر هام في نجاح جهود التخفيف من الفقر من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنة 2000، حيث أكد البرنامج على أهمية مشاركة المواطنين في البرامج الهادفة إلى الحد من الفقر، وهو نفس الأمر الذي جاء في أغلب برامج مكافحة الفقر التي أطلقتها المؤسسات الدولية المانحة في نهاية القرن الماضي وبداية الألفية الحالية.

ووفرت الحرب على الفقر تشريع المشاركة بأقصى قدر ممكن في مختلف البرامج، ما يعني في نهاية المطاف ازدهار عمل المجتمع على مستوى القاعدة الشعبية وكذا النخب الممثلة لهم على المستوى المحلي والوطني في إبداء أرائهم ومواقفهم من السياسة العامة للدولة والمساهمة في تصميمها وتنفيذها.

وتعني المشاركة بصفة عامة إدراج مجموعة متنوعة من مساهمات أصحاب المصلحة في عملية التنمية المجتمعية الجارية، ابتداء من تحديد المشكلة، ووضع وتنفيذ وإدارة التخطيط الاستراتيجي المتعلق ببرامج مكافحة الفقر، وهو ما يعني إشراكهم على المستويات الوطنية والمحلية في مختلف جوانب البرامج من التخطيط إلى التقييم.[1]

وتكمن أهمية المشاركة في كونها ركيزة أساسية للتنمية لأكثر من سبب، منها أن المشاركة يمكن أن تعتبر تنمية بحد ذاتها لمساهمتها في توسيع خيارات الإنسان ومجال الحرية التي ينعم بها المواطنون سواء أكانوا أفرادا أو جماعات وأن التنمية بما تحققه من نمو اقتصادي واجتماعي وبما توفره من خدمات صحية وتعليم وبنية أساسية وغيرها من الأمور، تعمل على توسيع خيارات الناس وتفسح لهم مجالات الاستمتاع في حياتهم بصورة أفضل.

وعليه فان المشاركة تتيح لأفراد المجتمع في أن يكون لهم دور هام في تشكيل نمط حياتهم بحيث ينعمون بالكرامة كما تساهم في نمو شخصية الفرد عن طريق تنمية مهاراته وتعزيز ثقته بنفسه وقدرته على المنافسة والوصول إلى المصادر لتحقيق الطموحات التي يسعى إليها.[2]

ونركز في بحثنا على مشاركة ثلاثة أطراف رئيسية في المساهمة في التخفيف من الفقر وهي مشاركة كل من البرلمان، والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لكونهم أكثر الأطراف تأثيرًا في سياسات وبرامج الحد من الفقر.

ثانيًا: مشاركة البرلمانات في سياسات التخفيف من حدة الفقر.

توسع شكل وأهمية البرلمانات وتطور في الأطر الحكومية في معظم دول العالم خلال العقدين الأخيرين. وتحولت البرلمانات إلى صيغ ربط أساسية بين مختلف الأطراف المعنيين حاليا بصنع القرار والتوجيهات الدولية والإقليمية بعد أن توسعت وتعمقت الشبكة المتطورة للمؤسسات والقوى الاجتماعية المعنية بالحكم، وقد أجريت عدة إصلاحات في الكثير من الدول من اجل تمتين ورفع مستوى القدرات للتأثير على سياسات ونشاطات الدولة، فأصبحت البرلمانات تشدد على زيادة الشفافية في إيصال المعلومات للمواطنين والإعلام وتفعيل المشاركة

[1] Glenn A. Bowen, An analysis of citizen participation in anti-poverty programmers, Community Development Journal Vol 43 No 1 January 2008, p:66.

[2] هيام عمر كلمات توغوظ، الحاكمية الحضرية الرشيدة المشاركة في صنع القرار الحضري ، مطبعة روزانا، الأردن، 2007، ص:149.

في نظام الحكم من قبل كافة فئات المجتمع، وتثبيت إحترام حكم القانون وتدعيمه فعليا بقضاء مستقل وكفؤ وتفعيل المحاسبة على أعمال السلطات التنفيذية والردع الفعال للفساد.

والهيئات التشريعية لديها دور هام تضطلع به عن طريق التعبير عن احتياجات ناخبيها في النقاش الوطني حول مبادرات واستراتيجيات الحد من الفقر[1]، كما بإمكانها تحقيق ذلك عن طريق استغلال الاستفادة من تأثيرها المتزايد ومن التحسن في الحكم في إدراج محاربة الفساد على سلم أولويات السياسات العامة، وتأمين أداء اقتصادي أفضل من خلال تطوير السياسات والأداء المالي.

كما يمكن للبرلمان أن يساهم في الحد من الفقر عن طريق ما يلي:[2]

1 -**التأثير في دورة الموازنة على الإنفاق المتوسط الأجل:** فاللجان البرلمانية من أهم أدوات النشاط البرلماني الفعال حاليا وبالعلاقة مع دورة الموازنة، وخاصة لجان المالية والموازنة التي تتضمن مهامها تخطيط الموازنة ومراجعة تفاصيل توزيع الموازنة وتحقيق أهداف التقرير المالي، كما أن للجان المحاسبة العامة دورًا مهمًا في تقييم فعالية البرامج والتأكد من سلامة العمليات المالية ووضع الضوابط لمحاربة الفساد، وتتطلب قضايا بنية وتوزيع الموازنة المؤثرة في الفقر نشاطات برلمانية واسعة النطاق، أشمل من نشاط أعضاء البرلمان في المجالات التقليدية للعمل البرلماني، بحيث تتضمن مهامهم ضمن إطار دورة الموازنة المستمرة مراجعة تفاصيل توزيع الموارد على مختلف القطاعات والوزارات ومدى استفادة الطبقات الأكثر فقرًا من هذا التوزيع، وكذا تفاصيل تطبيق الضرائب الجديدة وتأثيراتها على القدرة الشرائية للطبقة الفقيرة.

وعموما يمكن للبرلمانات أن تساهم في الحد من الفقر بتأثيرها على الإنفاق المتوسط الأجل من خلال ما يلي:

-فرض رقابة برلمانية أكثر فعالية على دورة الموازنة، تكون أكثر شمولية من العملية الروتينية والتدريجية لعملية وضع الموازنة، وفي هذا الإطار ينبغي على البرلمان واللجنة المالية التابعة له تحديد الخيارات الأساسية للسياسات الاقتصادية على عدة أصعدة خلال مرحلة تحليل ومراجعة السياسات، بحيث تولى أهمية كبرى للشفافية والمساءلة وزيادة مشاركة الفقراء.

-ضرورة مثول دوري للوزارات والمؤسسات أمام اللجان البرلمانية، وذلك لتفسير أولوياتهم وخياراتهم لتطبيق المشاريع، بالإضافة إلى السماح بإضافة اقتراحات البرلمانات وقراءاتها لهذه القضايا وخاصة للتوجيهات المتعلقة بسياسات الحد من الفقر.

-توجيه الإنفاق نحو المجالات التي تخدم الطبقات الفقيرة أكثر، كالتعليم والصحة والسكن وغيرها من أولويات الحياة، مع محاولة تخفيف الضرائب التي تضر بالمستوى المعيشي لهذه الطبقات، والعمل على إعادة توزيع الدخل

[1] UNDP, Strengthening Parliamentary Involvement in the Poverty Reduction Strategy Process and the Millennium Development Goals, **New York**, 2005, p:01

[2] ستيفن لانغدون، البرلمانات وعملية الموازنة في سياسات التخفيف من حدة الفقر، ورقة مقدمة ضمن اجتماع الخبراء حول الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، مرجع سابق، ص ص: 76-82.

بين طبقات المجتمع من خلال فرض الضرائب على الفئات الأكثر دخلا، وإعفاء الفئات الأقل دخلا وغيرها من الإجراءات المالية التي تخدم هذه الفئة من المجتمع.[1]

2 -**التركيز على أولويات نشاط الموازنة للتخفيف من حدة الفقر**: فمراقبة التفاصيل المحددة للإنفاق والدخل لا تشكل بحد ذاتها كل المحاور التي يجب أن يرتكز عليها عمل البرلمانات للتخفيف من حدة الفقر ضمن إطار دورة الموازنة، فهناك أربع أولويات للحد من الفقر يجب على البرلمانات التركيز عليها:

أ – **مشاركة الفقراء**: ويمكن للبرلمانات التعامل مع مجموعات المجتمع المحلي والوطني التي تمثل الفقراء بشكل أفضل، وتتمحور الاستراتيجيات الجديدة للحد من الفقر على الالتزام الجدي للبرلمان في بناء الصلات بينه وبين الفقراء على جميع المستويات، فهم من يملكون المعلومات حول العوائق التي يواجهونها والمبادرات التي تزيد من فرصهم وتحقق أولوياتهم، ولسد الفجوة بين المواطنين والبرلمان، تتيح اليوم العديد من البلدان الحق للمواطنين سواء مباشرة أو عن طريق منظمات المجتمع المدني، في تقديم مبادرات يعبرون من خلالها وبشكل مباشر عن اقتراحاتهم لإدخال تشريعات جديدة، أو تعديل تشريعات موجودة، تهدف إلى تحسين مستويات معيشتهم وتحقيق رفاهيتهم، خاصة مع تطور وسائل الاتصال (هناك مواقع انترنيت للبرلمانات تستقبل شكاوي المواطنين واقتراحاتهم وملاحظاتهم).[2]

ب -**فعالية تنفيذ الخدمات العامة**: فمن الملاحظ أن الفقر يستمر بالرغم من وضع السياسات المناسبة في العديد من البلدان، ويمكن أن يعكس هذا الأمر الافتقاد للقدرة أو الالتزام من قبل الحكومة أو قطاع الخدمات العامة في تنفيذها، لهذا يبقى التحدي الأكبر في وضع سياسات الحد من الفقر في تحقيق نتائج عملية للمشاريع والبرامج من أجل أن تؤثر ايجابيا على وضع الفقراء، لذا تشكل مراقبة فعالية البرامج واحدة من أهم المساهمات البرلمانية في محاربة الفقر.

ت -**مراجعة ومراقبة السياسات وأثرها على الفقر**: فخطر الإخفاقات في عملية الموازنة في الدول النامية يتمثل في عدم تحليل ومتابعة فعالية السياسات والمشاريع والبرامج التي تؤثر فعليًا على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، فالمحاسبة البرلمانية تركز في الغالب على الإيرادات والنفقات بشكل خاص، عوضًا على النتائج الفعلية المحققة، ويعود السبب جزئيا إلى صعوبة قياس النتائج في القطاع العام، إلا أن ندرة الموارد في البلدان الفقيرة والعوائق التي يواجهها الفقراء في وصول الموارد المتوفرة إليهم تحتم ضمان أكبر فعالية ممكنة للنفقات

[1] للمزيد من التفاصيل انظر ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، التعاون البرلماني الأهلي لمراقبة مبادرات الحد من الفقر، واشنطن، 2004، على الموقع : www.aswat.com/files/governance12_ar.pdf تم الاطلاع بتاريخ 2010/03/22.

[2] للمزيد انظر، ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل للممارسة الجيدة، الاتحاد البرلماني الدولي، جنيف، 2006.

الموجهة إلى الفقراء، مما يعني أن على اللجان البرلمانية المالية وغيرها الاندفاع والإبداع في تحديد الأثر الفعلي للسياسات والبرامج الموضوعة للحد من الفقر بشكل عام.

ث إدارة الاقتصاد الكلي: إن عدم استقرار الاقتصاد الكلي قد يخلق عدم توازن داخلي حاد، وتضخم وأزمات مالية مدمرة لمالية الدولة، ويؤدي ذلك بدوره إلى انهيار البنية التحتية وقطاع الخدمات العامة الأساسية. وعلى البرلمانيين الواعيين إلى مسألة الحد من الفقر أن يولوا هذه القضايا أهمية مستمرة وأن يلجئوا في عملهم إلى الخبرات المحلية والدولية من اجل مراجعة ومتابعة السياسات الموضوعية وتقديم تقاريرهم عن النتائج إلى المواطنين لكي يتم التوصل إلى اكبر قدر من النقاش والفهم للسياسات الاقتصادية. ويتفاوت حجم واتجاه سياسات الاقتصاد الكلي بشكل كبير وفقًا للبنية الاقتصادية وطبيعة العلاقات الخارجية في أي مجتمع، بالإضافة إلى أوضاع الاقتصاد الكلي السائدة مثل عدم وجود استقرار وتوازن في السياسة النقدية وأسعار صرف العملات الأجنبية واستقرار التضخم أو عدمه واللاتوازن في المالية العامة للدولة، وهل هناك استقرار مصحوبا بنمو اقتصادي مضطرد في الاقتصاد الوطني؟ إن الفروقات الكثيرة على أساس هذه العوامل تتطلب وجود خيارات اقتصادية كلية مختلفة.

ثالثًا: مشاركة القطاع الخاص والحد من الفقر.

تنظر اليوم الدول والحكومات إلى القطاع الخاص كشريك أساسي في التنمية، لأنه لم يعد مجرد ذلك القطاع الذي يبحث عن تعظيم أرباحه بشتى الطرق، وإنما أصبح يضطلع بمسؤولية اجتماعية تهدف إلى المساهمة في تحقيق التنمية، كما أصبح بإمكانه إشراك الفقراء في قطاع الأعمال كمستهلكين وعاملين ومنتجين.

وقد عرف البنك الدولي المسؤولية الاجتماعية لمنشآت القطاع الخاص على أنها "التزام بالمساهمة في التنمية المستديمة من خلال عملها مع موظفيها والمجتمع المحلي والمجتمع ككل لتحسين مستوى معيشة الناس بأسلوب يخدم التجارة والتنمية في آن واحد". فهي إذن إلتزام من طرف القطاع الخاص اتجاه المجتمع الذي يعمل فيه وذلك عن طريق المساهمة بمجموعة كبيرة من الأنشطة الاجتماعية مثل محاربة الفقر وتحسين الخدمات الصحية ومكافحة التلوث وخلق فرص عمل، وغيرها.[1]

فالقطاع الخاص في الوقت الحاضر أصبح قادرًا عل خلق فرص عمل جديدة، وتوليد الدخل، ما يعزز من التنمية المستدامة ويساعد على الحد من الفقر، خاصة وأن المؤسسات المملوكة للدولة قد أصبحت غير قادرة على استيعاب كل طلبات التوظيف إما بسبب زيادة طالبي العمل من جهة، ونقص إنتاجيتها وعدم قدرتها على الصمود أمام المنافسة العالمية من جهة أخرى، وإما بسبب الاتجاه السائد اليوم نحو الخوصصة ما نتج عنه غلق العديد من هذه المؤسسات وتسريح عمالها.

[1] صالح السحيباني، المسؤولية الاجتماعية ودورها في مشاركة القطاع الخاص في التنمية: حالة تطبيقية على المملكة العربية السعودية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الدولي حول القطاع الخاص في التنمية: تقييم واستشراف، 23-25 مارس 2009،بيروت، لبنان، ص:04.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أطلق مبادرة سنة 2006 سميت بـ "الأسواق الشاملة المتنامية" تهدف إلى تحفيز القطاع الخاص على العمل، مع التركيز على تلبية الاحتياجات الأساسية وتوفير فرص الوصول إلى السلع والخدمات وفرص الكسب التي تعزز من التمكين الاقتصادي، وفهم أفضل للكيفية التي يمكنه المساهمة بها في تحقيق التنمية البشرية، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وعلى رأسها الحد من الفقر، كما تهدف هذه المبادرة إلى رفع مستوى الوعي من خلال إظهار كيفية أن التعامل مع الفقراء يمكن أن يكون جيدًا بالنسبة للفقراء، وجيدا لقطاع الأعمال[1].

1 -**قنوات مشاركة القطاع الخاص للحد من الفقر**: هناك عدة طرق أو قنوات يستطيع من خلالها القطاع الخاص أن يساهم في الحد من الفقر يمكن حصرها في ما يلي:

أ – **توفير مناصب الشغل**: إن الهدف النهائي للتنمية البشرية هو التحرر من الجوع، وضمان حياة طويلة وصحية، وتوفير المزيد من الخيارات، وهذا لن يتحقق إلا من خلال التحرك المتصاعد في الممارسة العملية، ما يعني توفير وظائف أكثر وأفضل لصالح الفقراء، ويعد قطاع الأعمال الخاص قوة هائلة لتوليد فرص العمل عبر المشاريع المتنوعة التي يقوم بها، خاصة تلك التي تعتمد بكثرة على اليد العاملة كالفلاحة والأشغال العمومية وغيرها[2]، حيث يمكن للفقراء ضمن هذا المجال أن يكونوا كعاملين أو منتجين أو حتى أصحاب أعمال. ولكن المشكل الذي يطرح هو أن قطاع الأعمال الخاص عادة ما يحتاج إلى أشخاص ذوي مهارة وخبرة، والى أيدي عاملة كفؤة ومؤهلة، وهو ما لا يتوفر خاصة في أوساط الفقراء الذين يعانون أصلا من الأمية ونقص المهارات، ما يجعله حكرًا على أشخاص معينين يكونون في الغالب من الأغنياء أو ميسوري الحال، كما قد يستعين بأيدي عاملة من جهات ثانية تكون في بعض الأحيان أجنبية، وهو ما لا يؤدي إلى توليد المزيد من فرص العمل وبالتالي لن يساهم في الحد من الفقر، ولهذا تسعى الدول النامية للعمل جاهدة على محاربة الأمية خاصة في المناطق الريفية، وفتح مراكز للتدريب والتأهيل والتكوين، حتى توفر المهارات واليد العاملة المؤهلة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن خلق فرص العمل الجديدة لا يؤدي إلى إزالة الفقر آلياً، فتوفير الوظائف لا يعني بالضرورة القضاء على الفقر، فقد تكون الوظيفة وسيلة لتخليد الفقر، إذا كان دخل الشخص منها لا يوفر له فائضا كافيا لسد احتياجاته الأساسية[3]، وهو ما يستدعي أن يكون أجر العامل أو العائد من الوظيفة مناسب ويلبي احتياجات العامل حتى يتحرر من فقره.

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خلق قيم للجميع: استراتيجيات القيام بمشروعات مع الفقراء " الأسواق الشاملة المتنامية"، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، 2008، ص:07.

[2] Sichuan and Zhejiang Provinces, Private Sector Models for Poverty Reduction, International Finance Corporation, Washington, DC 20043 USA, 2004, p:01

[3] مجدي سعيد، تجربة بنك الفقراء، الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الثانية، جمهورية مصر العربية، 2007، ص: 40.

ب –**توفير العائدات الضريبية**: فتوسع نشاط القطاع الخاص سوف يتيح المزيد من الضرائب التي تدفع للحكومة، والتي تستخدم في تمويل الخدمات العامة، خاصة تلك التي يستفيد منها الفقراء بشكل أساسي كالصحة والتعليم، والتامين والشبكات الاجتماعية وغيرها، وبهذا يساهم القطاع الخاص في التخفيف من وطأة الفقر خاصة إذا ما كان النظام الضريبي القائم في الدولة يشجع على العمل، كأن تكون هناك مثلا تسهيلات في دفع الضرائب، وتحفيزات جبائية ما يساعد على تفادي التهرب الضريبي الذي له آثار سلبية وخيمة، يمكن أن يكون المتضرر الكبير منها هم الفقراء، لاعتمادهم الواسع على الخدمات الأساسية التي توفرها الدولة والتي مرتبطة بالأساس بإيراداتها.

ت –**توفير الخدمات الأساسية**: لم يعد اليوم توفير بعض الخدمات الأساسية حكرًا على الدولة فقط كما كان في الماضي، فقد أصبح القطاع الخاص بإمكانه العمل على تلبية حاجات الناس بما فيهم الفقراء في كثير من الأماكن بما في ذلك المناطق التي لا تصل إليها الخدمات الحكومية، كالصحة والتعليم والإسكان والطرق وغيرها، فمثلا في بعض المناطق الحضرية وشبه الحضرية في الهند وفي إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، معظم الأطفال يتمدرسون في مدارس خاصة يديرها رجال أعمال محليون وبأثمان منخفضة، وفي إثيوبيا وكينيا وأوغندا ونيجيريا نسبة كبيرة من الفقراء وذوي الدخل المنخفض يحصلون على الرعاية الصحية من الخدمات التي يوفرها القطاع الخاص.[1]

ويرى أنصار إحلال القطاع الخاص أن مشاركته في توفير البنية التحتية، والخدمات الأساسية يمكن أن يحسن من كفاءة وجودة تقديم الخدمات الأساسية، وتوسيع نطاقها لتشمل كافة أفراد المجتمع بما فيهم الفقراء، وبالتالي زيادة حجم الموارد المتاحة، وتحسين الإنصاف وخيارات المستهلكين، ويطالبون بزيادة الكفاءة في خصخصة المرافق العامة لجعلها أكثر فائدة على جميع فئات الدخل، ففتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار من وجهة نظرهم يعمل على زيادة المنافسة، ما من شأنه أن يحسن في نوعية الخدمات وزيادة الإنتاج، ويساعد على تخفيض أسعار الخدمات والمنتجات ويجعلها متاحة ومعقولة بالنسبة لشريحة أوسع من أفراد المجتمع ما يرفع من قدرتهم الشرائية[2] كما أن الاستثمار الخاص يمكن أن يخفف من الضغوط على الميزانيات العامة، وبالتالي تتمكن الحكومات من توجيه المزيد من الموارد للإنفاق الاجتماعي.

أما نقاد القطاع الخاص فيرون أن مشاركة القطاع الخاص في توفير الخدمات الأساسية سوف يترتب عليه العديد من المخاطر، والتي يأتي على رأسها إقصاء الفقراء من الاستفادة منها، لأنهم لا يملكون مقابل تلك

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خلق قيم للجميع: استراتيجيات القيام بمشروعات مع الفقراء " الأسواق الشاملة المتنامية"، مرجع سابق، ص:36.
[2] Daniel Suryadarma and Asep Suryahadi, The Impact of Private Sector Growth on Poverty Reduction: Evidence from Indonesia, The SMERU Research Institute, Jakarta, 2007, p:04. Cite web: http://www.smeru.or.id/report/workpaper/impactprivatesectorgrowth/impactprivatesectorgrowth.pdf le 02/08/2011.

الخدمات، خاصة وأنها كانت تقدم لهم بالمجان أو بسعر رمزي من قبل الدولة كالصحة والتعليم، ما يعزز من عدم العدالة في الاستفادة منها ويزيد من حدة فقرهم.

ولأجل حل هذه الإشكالية، فقد وضعت الدول مجموعة من الاستراتيجيات والسياسات، فمنها من أبقى القطاع الخاص يعمل إلى جنب مع القطاع العام في توفير هذه الخدمات، إذ يلجأ الفقراء في الغالب إلى القطاع العام، ومنها من أصبح يقدم دعم مادي للفقراء لاستفادتهم من هذه الخدمات في القطاع الخاص، وقد طرحت هذه الطريقة صعوبات كثيرة في تحديد الأشخاص المؤهلين للاستفادة من الإعانة، كما أدت إلى انتشار بعض الآفات السلبية كالرشاوي والاختلاسات.

ث توفير التدريب والتأهيل والمساعدات: فالقطاع الخاص بإمكانه أن يساعد على تنمية رأس المال البشري بالتعليم والتدريب وتأهيل الأيدي العاملة، والتي تعد أسلحة قوية لمكافحة الفقر، فالشركات الخاصة بإمكانها تطوير القدرات البشرية من خلال الاستثمار في التدريب وتنمية المهارات والصحة والسلامة في مكان العمل. وكلها تساهم بشكل أو بآخر في الحد من الفقر، كما بإمكان القطاع الخاص تقديم بعض الأعمال الخيرية والمساعدات لذوي الاحتياجات والفقراء، وبرامج التطوع والاستثمارات المجتمعية طويلة الأمد في الصحة والتعليم والمبادرات الأخرى ذات المردود الاجتماعي، فهناك شركات خاصة مثلا تلتزم بمنح نسبة من أرباحها قبل خصم الضرائب لخدمة القضايا المجتمعية.[1]

2- دعم المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والحد من الفقر: تلعب المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة دورًا هاما في خلق فرص العمل والدخل والقيمة المضافة، وتوفر مصدرا لتطوير المواهب وروح المقاولتية والملاحظ في عالم اليوم أنه هناك العديد من الدول تسعى لتنمية وإنشاء مثل هذه المؤسسات خاصة في الدول النامية كإستراتيجية للحد من الفقر، فالعمل الحر والمشاريع الصغيرة تعد العمود الفقري لتوفير سبل العيش لفئات كبيرة من السكان خاصة في البلدان المنخفضة الدخل، ولكنها في كثير من الأحيان توفر آفاق نمو محدود بسبب أنها تعتمد على سياسة الكفاف، حيث لا تسعى إلى زيادة العمالة ولا الإنتاج بل يكتفي أصحابها بتوفير قوتهم أو ما يحتاجونه لضمان عيشهم، ولكن تبقى هذه المشاريع بالرغم من صغرها ومحدودية إنتاجها تساهم في توفير الحصول على الدخل، والسلع والخدمات ما يساهم كثيرا في التخفيض من الفقر.[2]

ودعم المشاريع الخاصة للفقراء لا يعزز الجانب الاقتصادي فحسب، بل يدعم من تمكين الفقراء، فرديا وجماعيا، لكسب مزيد من السيطرة على حياتهم. عن طريق رفع مستوى الوعي، من خلال توفير المعلومات والتدريب، بتضمين جماعات المهمشين، من خلال توفير فرص جديدة ومنحها الأمل، فهذه المشاريع تمنح الثقة

[1] صالح السحيباني، مرجع سابق، ص:08.

[2] Niklaus Eggenberger-Argote, Private Sector Development in the context of Poverty Reduction Strategy Papers, February 2005, p:05.

للناس، وتزودهم بمصادر جديدة من القوة للهروب من الفقر بوسائلهم[1]، وتجعلهم قوة مساهمة في التنمية، تؤثر على سياسة اتخاذ القرار.

وتسود النسبة الكبيرة للفقراء في المجتمعات الريفية والبدوية، والتي تعتمد بشكل كبير وأساسي على القطاع الزراعي الذي يسهم بنسبة كبيرة من الناتج القومي الإجمالي والصادرات، ومصدر رئيسي للعمالة سواء باستغلال الأفراد مباشرة للأراضي الزراعية، أو كعمال فقط عند مستثمر ما، ويعاني الفقراء في هذه المناطق من عدم توفر مصادر الإنتاج التي تعينهم على كسب قوتهم كالأراضي، والتمويل، ونقص الإمكانيات وغيرها، وهو ما يستدعي من الحكومات تقديم المساعدات لهذه الفئات من اجل تنمية مشاريعهم، وحمايتهم من المنافسة غير شرعية من كبار المزارعين والصناعيين، ومن الاستغلال حتى من بعض المسؤولين المحليين.

ويمكن مساعدة سكان الأرياف وتطوير مصادر الدخل لديهم عن طريق دعم القطاع الخاص سواء لصغار المزارعين في شكل تقديم البحوث، والتدريب والإرشاد قصد زيادة إنتاجيتهم، أو لأصحاب المشاريع الأخرى غير الزراعية مثل الصناعات التقليدية والحرف عن طريق أيضا تنمية المهارات والتدريب وتقديم المشورة، وأخيرا مساعدة هؤلاء المنتجين على تسويق منتجاتهم وربطهم بالسوق بإقامة علاقات بينهم وبين وسطاء السوق، وتوفير لهم وسائل التخزين والنقل وغيرها من المتطلبات اللازمة لتصريف منتجاتهم.

ومن أجل مساعدة القطاع الخاص على النمو والتطور وجعله يساهم بفعالية في الحد من الفقر في المناطق الريفية، ينبغي تحقيق عدد من الركائز تتمثل في:[2]

أ -**الإطار القانوني والتنظيمي والمؤسسي لتنمية القطاع الخاص:** ويشمل قواعد عادلة وشفافة تنظم أنشطته وتحقق الاستقرار السياسي والاقتصادي، والحكم الفعال، إلى جانب توفير القوانين الخاصة بملكية الأراضي وبالمنافسة الحرة، وحماية حقوق الملكية، ومجموعة من العوامل الأخرى التي تحدد السياق الذي يعمل فيه القطاع الخاص. وبالتالي يتعين على الحكومات الوطنية وضع "قواعد اللعبة" أي وضع نظام يساهم في تخفيض تكاليف العمليات بجعلها قابلة للنفاذ، فالأنظمة القانونية والإدارية تؤثر على كيفية إجراء العمليات، ذلك أن الأنظمة القانونية المربكة والمتناقضة تجعل ممارسة الأعمال الرسمية صعبة وتدفع الشركات إلى أن تصبح أو تبقى غير رسمية وربما يكون الفقراء هم الضحية الأولى في غياب تطبيق القانون[3].

ب -**البنية التحتية الاجتماعية:** والتي تعد أيضا عاملا حاسما في تحديد مستوى نمو القطاع الخاص للفئات الفقيرة، التي تعاني من الافتقار للمعارف والمهارات اللازمة لتقديم منتجات جيدة وخدمات بشكل مستمر، في

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خلق قيم للجميع: استراتيجيات القيام بمشروعات مع الفقراء " الأسواق الشاملة المتنامية"، مرجع سابق، ص:24.
[2] International Fund for Agricultural Development, Corporate-level evaluation, IFAD's Engagement with the Private Sector in Rural Poverty Reduction, Approach Paper, 17 May 2010, p:10
[3] مولاي لخضر عبد الرزاق، بونوة شعيب، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية في الدول العربية –دراسة حالة الجزائر-، مجلة الباحث، العدد7، 2009، جامعة ورقلة، الجزائر، ص: 143.

الوقت المناسب وبتكلفة محددة[1]، وتشمل البنية التحتية الاجتماعية مستويات أعلى من التعليم، والتكوين والتدريب، فالهياكل المجتمعية الفعالة تسهم جميعها في توفير بيئة تساعد القطاع على تأدية وظيفته.

ت -**البنية التحتية المادية:** فمن المسلم به عموما أن البنية الأساسية المادية في المناطق الريفية تعد شرطًا ضروريا لتنمية القطاع الخاص، وكذا نوعيتها. خاصة وأن المناطق التي يتركز فيها الفقراء عادة ما تعاني من رداءة البنية التحتية (سبل نقل معقدة بسبب الافتقار إلى الطرق والبنية التحتية الداعمة)، وتشمل البنية التحتية هياكل إدارة المياه والأراضي والطرق بما في ذلك الفرعية والجسور والسكك الحديدية وإمدادات الطاقة، والبنية التحتية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات التي تربط المجتمعات المحلية بالأسواق، كل هذه الأشياء تعد عاملاً قويا في نمو وتطور القطاع الخاص للفئات الفقيرة.

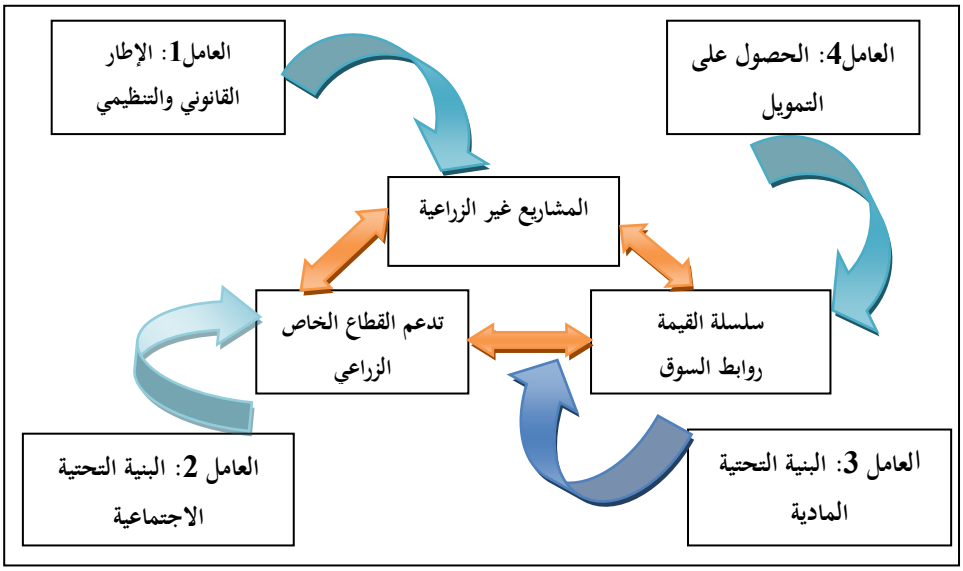
ث -**الحصول على التمويل:** وهو ما يمَكن من تنمية القطاع الخاص في المناطق الريفية، وقد كان أحد التطورات الهامة في العقدين الأخيرين، فنمو التمويل الصغير في المناطق الريفية، والاعتراف بالدور الهام الذي من الممكن أن يقوم به لاسيما في مجال تنمية المشاريع الفلاحية كان له صدى هام في سياسات الحد من الفقر فقد أكد قادة الدول المشاركون في مؤتمر مونتيري 2002 على ضرورة توفير التمويل المتناهي الصغر والائتمانات للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم[2]، وهو ما يتطلب إنشاء مؤسسات مالية ريفية محترفة وسريعة الاستجابة، لا تقدم الائتمان فحسب (لاسيما الائتمان لأغراض محددة مثل التسويق أو شراء مستلزمات زراعية)، بل وتعرض أيضاً مجموعة من المنتجات المالية المناسبة على المدخرين والمقترضين الريفين[3]، إلى جانب خدمات التأمين التي لها دور مهم في حماية مشاريع وأصول الفقراء من الصدمات المختلفة (الجفاف، المرض، الحرائق...).

وإلى جانب هذا، ينبغي أيضاً تشجيع المؤسسات غير الزراعية مثل الإنتاج الحرفي والتقليدي وبعض الخدمات المحلية البسيطة التي يمارسها الفقراء، فتنويع مصادر دخل الفقراء يقلل من المخاطر المتمثلة في أحوال السوق التي تتغير بسرعة، ويساعد على التقليل من التفاوت الموسمي الذي يحدث في الدخل وفي الاستهلاك وهو ما يستدعي تسهيل إجراءات الوصول إلى النظام المصرفي وتطوير المنتجات المالية لخدمة أصحاب هذه المشاريع لمساعدتهم على تخطي عتبة الفقر.

ويوضح الشكل البياني التالي أهم متطلبات تفعيل وتنمية المشاريع، خاصة تلك المنتشرة في الأرياف أين يتواجد أغلبية الفقراء.

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خلق قيم للجميع: استراتيجيات القيام بمشروعات مع الفقراء " الأسواق الشاملة المتنامية"، مرجع سابق، ص:50.
[2] الأمم المتحدة، تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية ، مرجع سابق، ص:05.
[3] الصندوق الدولي للتنمية الريفية، تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية عن طريق تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر، مسودة وثيقة مناقشة مائدة مستديرة لدورة ذكرى الخامسة والعشرين لمجلس المحافظين، فيفري 2003، ص: 11.

المخطط رقم (3-8): المكونات والعوامل الرئيسية لإشراك القطاع الخاص في الحد من الفقر



Source: *I F A D, Corporate-level evaluation, op cit, p: 10.*

ويمكن القول أن دعم القطاع الخاص لصغار المزارعين والمنتجين، سوف يساعد على تعزيز قدراتهم في الانخراط في النشاط الاقتصادي المنتج، ويتيح لهم مع الوقت تطوير إمكاناتهم وتوسيع نشاطاتهم، ما يعمل على توفير مناصب عمل جديدة، وأنشطة أخرى مدرة للدخل، تجعل سكان هذه المناطق في موقع أفضل لمواجهة التهميش والفقر والبطالة والتفاوت الاجتماعي وغيرها من الآفات المنتشرة بها.

لكن يظل المشكل المطروح في هذا الصدد هو أن هذه المشاريع الصغيرة التي يملكها الفقراء عادة ما تكون في إطار القطاع الخاص غير الرسمي، الذي ينتشر بشكل واسع في كثير من البلدان النامية، حيث يلجأ الفقراء إلى العمل ضمن هذا القطاع نظرًا لارتفاع تكاليف الإنتاج في القطاع الرسمي بسبب الضرائب المفروضة والبيروقراطية الممارسة عليها في الإدارات العمومية، وهو الأمر الذي يضع قيود كبيرة على نمو نشاط مؤسسات الفقراء نظرا لمحدودية مواردهم وعدم قدرتهم على الوصول لمصادر التمويل من طرف البنوك. و يستدعي هذا عند اتخاذ أي استراتيجيات للحد من الفقر القطاع غير الرسمي بعين الاعتبار في البلدان النامية، ومحاولة إيجاد حلول لأصحاب هذه المشاريع لمساعدتها على العمل ضمن القطاع الرسمي لما يوفره من إمكانات للتوسع في النشاط، وتأمين ضد المخاطر التي من الممكن أن يتعرض لها أصحاب هذه المشاريع.

وفي الأخير نشير إلى أن الصندوق الدولي للتنمية الريفية يؤدي دورًا مميزًا من خلال ما يقدمه من خدمات لأجل تنمية وتطوير هذا القطاع للمساهمة الفعلية في التنمية والحد من الفقر، من خلال تمويله للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة خاصة تلك التي تتيح فرص أكثر للنهوض بموارد الرزق، ما يمكن السكان الفقراء من التغلب على فقرهم بأنفسهم، كما انه يقوم بتصميم هذه المشاريع والإشراف عليها، ودعم تنفيذها ورصدها وتقييمها.

رابعاً: مشاركة المجتمع المدني والحد من الفقر.

إن دور مؤسسات المجتمع المدني لا يقل شأناً عن دور القطاع الحكومي أو القطاع الخاص في المساهمة بتحقيق التنمية الشمولية للمجتمع، وإدامة تلك التنمية لرفع مستوى معيشة الأفراد، وتقليص حدة الفقر وتحسين مستوى الرفاء الاجتماعي، والصحي والتعليمي من خلال تقديم الخدمات العديدة لأفراد المجتمع في مواقعهم المختلفة سواء في المدينة أو الأرياف أو المناطق النائية[1]. كما بإمكانه التأثير على أولويات جدول الأعمال الخاص بهذه الأمور، وإيصال خدمات وبرامج اجتماعية بالاشتراك مع الهيئات الحكومية المركزية منها والمحلية.

وعموما يمكن أن تساهم منظمات المجتمع المدني في التخفيف من حدة الفقر عن طريق ما يلي:

1 -**التأثير على السياسة العامة للدولة:** ويتوقف هذا الأمر على مدى وصول أفراد المجتمع المدني وإسماع صوتهم لصانعي القرار في الدولة، كما يرتبط ذلك بجدية الحكومة في إشراك أطراف المجتمع المدني في الاستشارات والحوار حول السياسات المنتهجة من قبلها للتخفيف من حدة الفقر، فمنظمات المجتمع المدني إذا أتيحت لها الفرصة في المساهمة في وضع السياسات الحكومية المستهدفة للفقر فبإمكانها أن تزود الحكومات بمعلومات وتفاصيل عن حاجيات وأولويات الأفراد خاصة الفقراء منهم في مختلف ربوع الدولة، نظرًا للاتصال المباشر لهذه المنظمات بهؤلاء الأفراد، كما بإمكانها أن تساعد على ذلك من خلال خلق أفكار ونقاشات عبر المؤتمرات والمنشورات والتجمعات في مختلف المناطق مما يساعد على إعطاء تصور للسياسة الحكومية المنتهجة تستجيب لحاجيات هذه الفئات من المجتمع، أضف إلى ذلك انه باستطاعتها التأثير في الإنفاق لصالح الفقراء عن طريق قيامها بتحليل الموازنة بعد عرضها على البرلمان، وذلك بتحليل تأثير وانعكاسات مختلف المقترحات والتعيينات، وإزالة الغموض على الجوانب التقنية للميزانية، وخلق الوعي العام، واطلاع وتدريب البرلمانيين للضغط على الحكومة لإحداث تغييرات ايجابية للحد من الفقر.[2]

2 -**رصد وتقييم سياسات الحكومة اتجاه الفقراء:** يعد الرصد والتقييم عنصران رئيسيان للمساءلة، فجمع وتوزيع البيانات حول تنفيذ السياسة يزيد من مسئولية الحكومات ويمكّن من تقييم ما إذا كانت الالتزامات تصب في صالح الفقراء. كما يحسّن الرصد من فعالية الإنفاق وصنع السياسات، خاصة في مجال إيصال الخدمات العامة و يمكّن من عمل التعديلات، إذا ما دعت الضرورة في اعتمادات الميزانية أو في السياسات والممارسات الإدارية. ويمكن أن يساعد في بناء الإرادة السياسية للتغيير من خلال إظهار التزام الحكومة بتنفيذ السياسات المناصرة للفقراء، والتعريف والاطلاع على المواقع التي نجح فيها الإصلاح وإبراز عواقب عدم المساواة في الأطر السياسية القائمة، و يجرى الرصد ويستمر طوال مراحل تطبيق الإستراتيجية.

[1] زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص: 85.

[2] Swarnim Waglé et Parmesh Shah, op cit, p: 05.

وتلعب منظمات المجتمع المدني النشطة والفعالة وعلى الدوام دورًا هاما في تقديم بيانات حول تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وعادة ما تستخدم هذه المنظمات الطرق القائمة على المشاركة (اللقاءات وجلسات الاستماع للفقراء والمستهدفين، المسوحات،..) لتمكين المجتمعات المحلية من تقييم أداء الخدمة قياساً على الالتزامات السياسية، فانخراط المجتمع المدني في الرصد يعزز من المساءلة الاجتماعية، ويزيد من عمق ومجال الإبلاغ ويساعد في بناء الاستجابة لأي إيصال غير فعال أو غير كفء للسلع والخدمات للمستهدفين.[1]

وقد رأينا في فصلنا السابق كيف يمكن للمجتمع المدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام، وهو ما يعمل في النهاية على تحقيق حاجيات وأولويات الفقراء.

3 -**القدرة على تقديم خدمات اجتماعية**: فهناك منظمات مجتمع مدني تقدم خدمات اجتماعية، كالجمعيات التطوعية والخيرية وغيرها، حيث تقدم مساعدات مالية ومادية لبعض العائلات المعوزة، كما تساعد على تقديم العلاج والعناية الصحية للفقراء بالمجان، ويتوقف هذا العمل الخيري على مصادر التمويل حيث يبقى هاجس هذه التنظيمات، ويتنوع ما بين مصادر دولية ووطنية، وخاصة، وأفراد متطوعين سواء بالجهد أو المال وغيرها من المصادر، وفي الآونة الأخيرة أصبحت منظمات المجتمع المدني تقوم بمشاريع تنموية لصالح الفقراء وذلك بالشراكة مع المؤسسات الدولية المانحة.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن البنك الدولي يقوم بتشجيع مشاركة المجتمع المدني في البرامج التي يمولها وتندرج مشاركته مع المجتمع المدني في ثلاث فئات من النشاط: التيسير والحوار والتشاور والشراكة ويقوم البنك الدولي كجهة مُيسِّرة بمساندة المشاركة المدنية في البلدان التي تقوم بتصميم إستراتيجيات لتخفيض أعداد الفقراء وتقوم بتنفيذ ورصد مجموعة من المشروعات التي يمولها البنك الدولي، ومن خلال الحوار والتشاور يُشرك البنك الدولي منظمات المجتمع المدني بشكل مباشر في القضايا ذات الاهتمام المشترك ويسعى للحصول على معلومات وتعليقات تقييمية حيالها. كما يقوم باتفاق مع حكومات الدول المتلقية، بتوجيه الموارد إلى منظمات المجتمع المدني لتضطلع بنفسها على تنفيذ برامج الخدمات الاجتماعية، ويقوم البنك الدولي أيضاً بإدارة مجموعة من آليات المنح والصناديق الائتمانية التي يساندها المانحون والتي توفر دعماً مباشراً للمشروعات التي تُنفذها منظمات المجتمع المدني.

ويوضح تقرير بعنوان" المشاركة بين البنك الدولي مع منظمات المجتمع المدني " استعراض للسنوات المالية 2002-2004 كيف يمكن أن تساعد المشاورات مع المجتمع المدني خلال تحضير إستراتيجية المساعدات القطرية في زيادة قدرة منظمات المجتمع المدني على المشاركة في الحوار بشأن التنمية القومية، وأن تؤدي إلى نتائج وتوصيات هامة من شأنها أن تحسن النوعية الكلية لإستراتيجية المساعدات القطرية.كما ينص الاستعراض السنوي الذي أعدته إدارة تقييم العمليات بعنوان الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية 2002 (ARDE) على أن فعالية

[1] منظمة الصحة العالمية، حقوق الإنسان والصحة واستراتيجيات الحد من الفقر، مرجع سابق، ص: 55.

عمليات إقراض البنك الدولي من أجل الأهداف القطاعية وتلك المعنية بمحاور التركيز تتأثر بمدى مشاركة أصحاب المصالح المباشرة ونوعية هذه المشاركة. وشجع الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية 2004 إجراء التجارب باستخدام عمليات تستند إلى النتائج والمشاركات المبتكرة مع منظمات القطاع الخاص والمنظمات التطوعية كوسائل لزيادة الفعالية الإنمائية .كما خلص أيضاً التقييم الذي قامت به إدارة تقييم العمليات لعمل البنك الدولي في 2004 في مجال التنمية الاجتماعية إلى أن مشاركة أصحاب المصالح المباشرة في تصميم المشروعات بشكل مستمر خلال دورة المشروع، وتعزيز القدرات المحلية لمنظمات المجتمع المدني وإشراك منظمات المجتمع المدني التي يمكنها أن تدخل في شراكات مع المجتمعات حتى تكون في وضع يمكنها من" تحمل المسؤولية بمفردها" كلها عوامل هامة للمشروعات الناجحة التي يمولها البنك الدولي. وقد أبرزت مطبوعة تقرير عن التنمية في العالم 2004 النسبة المئوية الهامة للخدمات التي يتيحها مقدمو الخدمات غير الحكوميين (بما فيهم منظمات المجتمع المدني) في مجالات مثل الرعاية الصحية، حيث يوجّه 80% أو أكثر من الإنفاق في العديد من البلدان إلى القطاع غير الحكومي. وأبرزت دراسة مولتها وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة حول الخدمات في ستة بلدان، الدور المركزي الذي تلعبه الجهات غير الحكومية في تقديم الخدمات مؤكدة من جديد ازدياد نسبة هذا الدور (منظمات المجتمع المدني في المقام الأول) في مجالات الرعاية الصحية والتعليم، والمياه والصرف الصحي. وفضلاً عن ذلك، نادى تقرير عن التنمية في العالم 2004 بإقامة علاقات خاضعة للمساءلة بين واضعي السياسات، ومقدمي الخدمات، والفقراء، موثقاً الدور الحاسم الأهمية الذي يمكن أن يلعبه المواطنون ومنظمات المجتمع المدني كموردين وعملاء للخدمات، من أجل تحسين الحصول على خدمات المياه والصرف الصحي، والتعليم، والرعاية الصحية ونوعيتها[1]. كما أوضح تقرير البنك الدولي لعام 2009 أن المجتمع المدني شارك في إعداد ما يزيد على 80% من المشروعات التي مولها البنك الدولي التي تمت الموافقة عليها في السنة المالية 2009، وشاركت منظمات المجتمع المدني في إعداد حوالي 87 % من إستراتيجيات المساعدة القطرية الكاملة و100% من إستراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء الكاملة، وأيضاً في صياغة وثائق سياسات وإستراتيجيات أخرى[2]. وهذا مؤشر جيد على إمكانية توجيه السياسات وبرامج التنمية لخدمة وتمكين الفقراء.

4 -**التأثير في وعي وثقافة الأفراد وتدريبهم**: يحتاج الأفراد والجماعات التي تعيش في المجتمعات المحلية إلى مجموعة من المهارات من أجل المطالبة بحقوقهم، فالأفراد الذين عانوا من التمييز والإيذاء يتطلبون دعماً لبناء ثقتهم الذاتية بحيث يمكنهم أن يكونوا حازمين عندما يتوجب عليهم التعامل مع مقدمي الخدمة والمسئولين. كما يحتاج الأفراد والجماعات ضمن المجتمع المحلي إلى مهارات التنظيم، والمناصرة والسياسة بالإضافة إلى التحلي بالوعي القانوني والتدريب للمشاركة في صنع القرار وللمطالبة بحقوقهم، وتعد منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية هي ألأفضل موقعًا دومًا في بناء هذه المهارات، فبإمكان هذه المنظمات أن تنظم مصالح الفقراء

[1] البنك الدولي وآخرون، قضايا وخيارات لتحسين المشاركة بين البنك الدولي ومنظمات المجتمع المدني، مارس، 2005، ص:6.
[2] البنك الدولي، الاستعراض السنوي لتقرير البنك الدولي، 2009، واشنطن، 2009، ص:26.

والضعفاء من خلال مهمة الإشراف والرقابة الحاسمة، وتغذية الأفكار الإبداعية والمبتكرة، في النقاش حول السياسة العامة، كما بإمكانها زيادة مشاركتهم في المطالبة بحقوقهم وإسماع صوتهم للمسؤولين وإبداء آرائهم في السياسات المنتهجة لصالحهم سواء على المستوى المركزي أو المحلي، ويعتمد ذلك على التوعية والتدريب، مما يساعد في بناء قدرات المجتمعات المحلية لمعالجة قضاياها المتعلقة بالتنمية، وحل مشاكلها، مع التقليل من اعتمادها على المساعدات الخارجية[1]، كما بإمكانها مساعدة العاطلين عن العمل في البحث عن الوظائف وتزويدهم بأفكار تساعدهم على إيجاد حرف وأعمال تناسب قدراتهم الفكرية والتعليمية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن منظمات المجتمع المدني تزيد من شرعيتها عن طريق التأكيد أنها منظمة بطريقة تمثيلية وشاملة، وأنها مستقلة عن الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى، وأن تنظيمها الداخلي يتم بطريقة ديمقراطية وهو الأمر الذي يزيد من تمسك وثقة المواطنين خاصة الفقراء منهم بهذه المنظمات لمساعدتهم على المطالبة بحقوقهم.[2]

5 -**تعزيز التوافق في الآراء والالتزام المحلي من أجل إستراتيجيات الإصلاح:** بإمكان منظمات المجتمع المدني خلق نوع من التوافق بشأن الإستراتيجيات الوطنية المعنية بتخفيض أعداد الفقراء والتنمية، عن طريق إنشاء شبكات لمشاركة المعارف، ووضع أسس مشتركة للتفاهم، وتشجيع التعاون بين القطاعين العام والخاص، وفي بعض الأحوال الحيلولة دون نشوء التوترات والصراعات، ما يساعد على تفادي زيادة أعداد الفقراء من جراء تلك النزاعات.

وفي الأخير يمكن القول أن مشاركة المواطنين من خلال منظمات المجتمع المدني لها تأثير فعال على تهيئة المناخ المناسب لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، لأنها تسمح بإبراز المهارات والقدرات والمعارف للمواطنين التي تعد عاملاً مهمًا في انتهاج سياسات تحقق نتائج ملموسة في التنمية، ولكن المشاركة الصحيحة والصادقة تتطلب ايلاء اهتمام خاص بإشراك جميع الفئات المكونة للمجتمع، بما في ذلك الفقراء. ويبقى التحدي المطروح يكمن في إيجاد منظمات أو أفراد يمثلون بصفة شرعية الفقراء. وهو ما يتطلب إجراء تقييم لقدرات المجموعات، وتمثيلها وآليات المساءلة الداخلية فيها، بل قد يستدعي الأمر احتواء التوتر الذي يمكن أن ينشأ بين المنظمات غير الحكومية ذاتها حول من منها يجب عليه المشاركة وتحديد المنظمات ذات الخبرة الأقل في الانخراط في السياسة مثل تلك التي تمثل الأطفال لتجنب إقصاءها من العملية.

[1] Glenn A. Bowen, op cite, p: 76.

[2] Walter Eberlei, "Accountability in Poverty Reduction Strategies: The Role of Empowerment and Participation", Social Development Papers: Participation and Civic Engagement (104). (Washington, DC: The World Bank, 2007)., p:04

خلاصة:

لم تعد مشكلة الفقر محصورةً في أطر وطنية وجغرافية محددة بل أصبحت مشكلة ذات طابع واهتمام دولي بامتياز، فبعد أن انصبت الجهود المكثفة في القرن الماضي على كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية والتنظير لها، تبيّن حديثاً أن هناك خللاً يعترض مسيرة التنمية، ويبطئ معدلات النمو الاقتصادي، يتلخص ذلك السبب بمشكلة الفقر التي أصبحت عائقاً أساسياً لعملية التنمية ، حيث لم يعد مجرد الافتقار إلى ما يكفي من المال، ولم يعد يقتصر على الجانب الاقتصادي فحسب، فالي جانب انعدام الدخل، الفقراء يعانون من نقص في الخدمات والمرافق العامة، والرعاية الصحية والتعليم والائتمان، وأكثر من ذلك عدم المشاركة في القرارات السياسية والاقتصادية والإدارية على المستوى المحلي والوطني، وهو ما يشعرهم بالاستبعاد والتهميش ويزيد من عجزهم في المطالبة بحقوقهم، وبهذا انتقل مفهوم الفقر من الفقر المادي إلى الفقر متعدد الأبعاد.

ويُشكّل الحد من الفقر اليوم أولويّة تسعى جميع الدول إلى تحقيقها، حيث اتفقت عليها وسلمت بها الهيئات الحكوميّة الدوليّة والإقليميّة، والحكومات الوطنيّة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والملايين الذين يكافحون لتلبية احتياجاتهم الأساسيّة. وارتبطت هذه الأولوية وتحقيقها بضرورة تبني الدول المنتشر فيها الفقر سياسة الحكم الراشد، بعدما تبين أن الخلل في عدم تحقيق نتائج جد ايجابية من جهود الحد من الفقر لا يكمن فقط في نقص الموارد المالية، وإنما يرتبط أيضا بسوء إدارة تلك الأموال، وعدم جدية السياسات المنتهجة للتخفيف من الفقر والافتقار إلى التنسيق والفساد وضعف بناء القدرات البشرية والمؤسساتية في المنظمات الحكومية وغير الحكومية إلى جانب عدم وجود الشفافية والمساءلة وحكم القانون في المؤسسات، وهي من أهم العوائق التي أثبطت جهود الحد من الفقر.

وبعدما كانت تركز المداخل التقليدية لمكافحة الفقر بشكل حصري على الدخل والاحتياجات الأساسية الأمر الذي جعلها تفشل بشكل عام في خفض مستويات العجز والاستبعاد والضعف، ركزت الاستراتيجيات الحديثة على ضرورة العمل على مكافحة الفساد الذي أصبح عائقا في وجه جهود الحد من الفقر، كما أدرج مدخل التمكين ضمن تلك الاستراتيجيات، لأنه يشدد على تعزيز الاستحقاقات الفردية، والقدرات والحقوق والحريات، والتي تعد واحدة من أركان التنمية البشرية والحد من الفقر، بالإضافة إلى تعزيز المشاركة الكاملة والحقيقية للفقراء والمستضعفين في تصميم تلك الاستراتيجيات سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، والتنفيذ ورصد وتقييم آثار هذه البرامج على المستويات المحلية والوطنية عن طريق منظمات المجتمع المدني الفعّالة، وكذا مشاركة القطاع الخاص الذي أصبح يضطلع اليوم بدور ريادي في تعزيز النمو والتنمية والتخفيف من الفقر.

الفصل الرابع:

الحكم الراشد في الجزائر وآليات ترشيد الإنفاق العام

تمهيد:

إحتلت الجزائر موقعًا قياديًا في عملية التحضير والإعداد لمبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا "النيباد" وإدارتها، فكانت من بين الدول الإفريقية المؤسسة لها، كما أنها تشغل مقعدا بارزا في أجهزتها العليا. وقد ارتبطت هذه المبادرة بإرساء مبادئ الحكم الراشد في الدول الإفريقية كمطلبًا أساسيا لتحقيق التنمية بها وتحريرها من النزاعات المزمنة والتخلف والفقر والتهميش الدولي في الألفية الجديدة، وفي هذا السياق تم إنشاء آلية خاصة لتقييم ومراقبة الحكم الراشد أطلق عليها " آلية مراجعة النظراء" والتي تحتَّم على الدول المنظمة لها وضع مؤشرات للحكم الراشد يتم من خلالها تعزيز الرقابة الذاتية، كما تلتزم هذه الدول بكتابة تقرير توضح فيه مشاكل الحكم (السياسية والاقتصادية والاجتماعية) في دولتها بالتفصيل وبشفافية.

وبانضمام الجزائر لهذه الآلية أطلقت عدة برامج إصلاحية كمحاولة منها لتجسيد أهداف النيباد المختلفة ومنها الإدارة الاقتصادية السليمة القائمة على إدارة جيدة للمالية العامة، وتعزيز المساءلة والنزاهة وكفاءة النظم النقدية والمالية، وشفافية الموازنة، ومحاربة الفساد، وكذا تعبئة الموارد المحلية لأجل تحقيق التنمية المستدامة الهادفة إلى الحد من الفقر. والاهتمام بالصحة والتعليم والمساواة بين الجنسين، وزيادة تدفقات رأس المال والنفاذ إلى الأسواق وغيرها من الأهداف. بعد أن أكد رئيس الجمهورية في أكثر من مناسبة على أن الحكم الراشد هو أداة أساسية لتحقيق التنمية والازدهار وهو ما يتطلب تجذير مبادئ الديمقراطية في الجزائر وتعزيز دولة الحق والقانون وتعبئة جميع موارد الأمة لأجل تحقيق التنمية المستدامة.

وقد رافق تلك الإصلاحات إطلاق مشاريع تنموية كبرى تندرج في إطار سياسة الحكم الراشد وتحقيق تنمية مستدامة في البلاد، كان لتلك المشاريع الأثر البالغ على النفقات الحكومية حيث عرفت تزايدًا مستمرًا خلال العشرية الأولى من الألفية الجديدة بسبب الأموال الضخمة التي رصدت لتلك المشاريع، والتجاوزات التي صاحبت تنفيذ هذه المشاريع من سوء تسيير للأموال العمومية، واختلاسات وغيرها من أوجه الفساد، الأمر الذي استدعى إدارة جيدة للموارد المالية للدولة والعمل على ترشيد الإنفاق الحكومي حتى يتم تجسيد تلك المشاريع وتحقيق أهدافها المنشودة على أحسن وجه، ولم يكن ليتحقق ذلك إلا عن طريق تعزيز إجراءات الوقاية من الفساد ومكافحته، وإتباع سياسات محكمة في إدارة وتسيير الأموال العمومية والرقابة عليها، وتفعيل كل آليات الشفافية والنزاهة في الموازنة العامة للدولة بما يحقق الكفاءة والفعالية للأموال المنفقة لأجل التنمية.

وانطلاقا من هذا سيتم التطرق من خلال هذا الفصل إلى المحاور التالية:

المبحث الأول: الحكم الراشد ضمن المبادرة الجديدة لتنمية إفريقيا " النيباد"؛

المبحث الثاني: واقع الحكم الراشد في الجزائر من خلال قراءة لمؤشراته؛

المبحث الثالث: آليات ترشيد الإنفاق الحكومي في ظل سيادة الحكم الراشد؛

المبحث الأول: الحكم الراشد ضمن المبادرة الجديدة لتنمية إفريقيا "النيباد".

تتعرض هذه المبادرة إلي مفهوم الحكم الراشد، في مبادرة الشراكة الجديدة للتنمية في إفريقيا المعروف إسمها باختصار "نبياد"، باللغة الإنجليزية (NEPAD)، ومدى إمكانية تطبيق هذا المفهوم، فتحليل مبدأ الحكم الراشد في النيباد يعتبر أساساً للحكم على مدى إمكانية التزام الحكومات الإفريقية بقواعد هذا المبدأ*، ومدى تأثير ذلك على المبادرة بصفة عامة، فالنيباد تعد برنامجا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السريعة وتطوير البنيات التحتية، وهي ليست منظمة أو مؤسسة اقتصادية لكنها شراكة بين الدول الإفريقية نفسها وبين القطاع الخاص والعالم في كل دولة، وبين إفريقيا وبقية دول العالم.

المطلب الأول: نشأة وأهداف مبادرة النيباد.

في إطار التحولات الجديدة للاقتصاد العالمي في ظل العولمة، وبروز التكتلات الاقتصادية كسبيل لإحداث التنمية، حاولت الدول الإفريقية إحياء حركة الوحدة الإفريقية في شكل جديد من الشراكة، أطلق عليه اختصارا "مبادرة النيباد"، وكان يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

أولا: نشأة مبادرة النيباد.

أقرت منظمة الوحدة الإفريقية في قمة لوساكا التي عقدت في جويلية 2001، قيام مبادرة نيباد، حيث أطلق عليها في البداية المبادرة الإفريقية الجديدة، والتي تعنى إطارًا متكاملاً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا، ثم تغير اسم المبادرة الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، وتم إقرار الصيغة النهائية للمبادرة في اجتماعات أبوجا في أكتوبر 2001، وتبلورت نيباد عبر دمج ثلاث مبادرات هي: المبادرة الأولى التي عرفت باسم مشاركة الألفية لإنعاش إفريقيا (ماب)، وقادها رئيس جنوب إفريقيا ثابو مبيكي مع الرئيسين الجزائري بوتفليقة والنيجيري أوبا سانجو، وكشف عنها النقاب في مؤتمر دافوس بسويسرا في يناير 2001، وكانت عبارة عن مشروع مفصل لإعادة إحياء القارة الإفريقية اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، فكانت قضايا الأمن والسلام وأسلوب الحكم الرشيد على رأس أولويات المشروع، ونظرت للحكم الرشيد على انه هدفا تنموياً أساسياً وليس وسيلة فقط لتحقيق النمو الاقتصادي .

وأعدت المبادرة الثانية بواسطة الرئيس السنغالي عبد الله واد وأطلق عليها خطة **أوميجا** التي أعلنت خلال مؤتمر القمة الفرنسية الإفريقية المنعقد في ياوندي في يناير 2001 وقد ركزت على قضايا الاستثمار والبنية الأساسية وتنمية رأس المال المادي والبشري، ورحب القادة الأفارقة في قمة "سرت" الاستثنائية المنعقدة في مارس

* ليست هذه المرة الأولى التي تم فيها الإشارة للحكم الراشد في إفريقيا كأساس للتنمية، بل سبق الإشارة إليها في مبادرات أخرى سابقة، فعلى سبيل المثال تم ذلك في مبادرات التنمية الإفريقية واطر التعاون مع الدول الغربية في بداية التسعينيات، وبالتحديد في وثيقة كامبالا لمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا لعام 1991، واعتبرت الوثيقة أن الحكم الرشيد هو أساس تحقيق الاستقرار مشيرة إلى ضرورة الالتزام بحكم القانون، والمشاركة الشعبية، والشفافية، وقد تم الاتفاق على إنشاء آلية خاصة بالمتابعة إلا أن ذلك لم يحدث ، وبعدها وبالتحديد في سنة 2000 في إطار القمة السادسة والثلاثين لرؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الإفريقية بتوجو حيث تم الاتفاق عن إعلان جديد لم يختلف عن وثيقة كامبالا جعل من مبادئ الديمقراطية والحكم الرشيد احد المبادئ الرئيسية له ، واحد شروط تحقيق الأمن والاستقرار والتنمية.

2001 بالوثيقتين "ماب وأوميجا"، وتقرر دمجها في مبادرة واحدة تتقدم بها إفريقيا إلى شركائها الدوليين، وتعبر عن موقف إفريقي موحد تجاه القضايا الملحة، وتم ضم مصر والسنغال إلى لجنة "التسيير" التي تضم دول ماب الثلاث، ثم كانت المبادرة الثالثة والتي عرفت بالتعاهد العالمي الجديد مع إفريقيا، والتي أعدتها اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، التابعة للأمم المتحدة وطرحتها الجزائر في مايو 2001 في مؤتمر لوزراء المالية والتخطيط.[1]

وتم دمج المبادرات الثلاث في صيغة نهائية لمبادرة إفريقية موحدة هي مبادرة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا والمعروفة اختصارا باسم "نيباد". ويقوم التفاوض من خلال المبادرة حول علاقة جديدة مع بلدان العالم المتقدم والمنظمات الدولية، كما تنطوي المبادرة على التزامات متبادلة ومعايير للأداء يتفق عليها الطرفان، حيث يتعهد الجانب الإفريقي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق التنمية المستديمة في مجالات واسعة النطاق تشمل الأمن والسلم والديمقراطية وحقوق الإنسان، والاستقرار الاقتصادي، وتنظيم الأسواق المالية والتعليم والصحة، ودور المرأة ومشاركتها الفعالة في التنمية، وترسيخ قواعد القانون والنظام، والبنية السياسية، والتنوع الزراعي والتصدير، مقابل أن يقدم العالم الخارجي الجزء الأكبر من مسألة تعبئة الموارد الخارجية، التي تشمل خفض الديون، وإدارة المساعدات الإنمائية الخارجية، وتشجيع إنسياب رأس المال الخاص الأجنبي.[2]

وقد تناولت الوثيقة الأساسية للنيباد الحكم الراشد باعتباره أحد شروط التنمية المستدامة، كما أشارت في طرحها لمبادرة الديمقراطية والحكم الرشيد إلى أن الهدف من المبادرة هو دعم أطر سياسية وإدارية تقوم على مبادئ الديمقراطية والشفافية والمساءلة والنزاهة واحترام حقوق الإنسان وحكم القانون في الدول الإفريقية.[3] وقد تضمنت مبادرة الديمقراطية والحكم السياسي الرشيد مجموعة من الالتزامات على الدول المشاركة بقواعد وممارسات الحكم الرشيد، والتزامها بمبادرات تدعم هذا الأخير، وإضفاء الطابع المؤسسي على هذه الالتزامات عبر النيباد وبهذا تكون الدول الإفريقية قد أعلنت التزامها بما أسمته " المعايير الأساسية للحكم الراشد والسلوك الديمقراطي".

ثانياً: أهداف النيباد.

تضمن المبادرة أربعة معالم رئيسية هي: الرؤية المشتركة لقادة المبادرة بشأن الموقع الإفريقي العالمي ومكانة إفريقيا في المجتمع العالمي المعاصر وأسباب إمكان إفريقيا التعرف على المعالم الرئيسية للإطار العالمي الذي تدور فيه عملية التنمية الإفريقية، وثانيا برنامج عمل المبادرة وإستراتيجية تحقيق التنمية المستديمة في إفريقيا في القرن الحادي والعشرين والتي تركز على ثلاث أبعاد: السلام والأمن، الديمقراطية والحكم السياسي الجيد، وثالثا مبادرة الإدارة

[1]john k. akokpari, the au, nepad and the promotion of good governance in Africa, Nordic journal of African studies 13(3): 243–263 (2004), university of cape town, south africa, p 246.

[2] علاء جمعة ،قمة النيباد: المبادرة بعد ثلاث سنوات، مجلة السياسة الدولية، عدد 159، مؤسسة الأهرام، جمهورية مصر العربية، جانفي 2005، ص 220.

[3] Kempe Ronald hold, the uneca and good governance in Africa, Harvard International Development Conference 2003, Governance and Development in a Dynamic Global Environment Boston, 4-5 April 2003, p:3

الاقتصادية وإدارة الشركات. وأخيرا الأهداف طويلة الأجل وتشمل القضاء على الفقر، وتحقيق التنمية المستدامة ووضع نهاية لتهميش إفريقيا في عملية العولمة.

وتهدف نيباد، من اجل منح التنمية في إفريقيا دفعة جديدة، وتنمية التعاون مع الدول المتقدمة من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية وليس المساعدات المباشرة، على تشجيع الحكومات الإفريقية على الإسراع بالإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية عبر الحكم الراشد الذي يعد مطلبا أساسيا للأمن والسلام والتطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ودعم الاستقرار لجذب الاستثمارات والحصول على مزيد من الإعفاءات من الديون من جانب الدول الغنية.

بالإضافة لهذا كانت تسعى المبادرة إلى تحقيق ما يلي:

– الاستفادة المثلى من تكنولوجيات الإعلام والاتصال في سبيل خدمة التنمية الاقتصادية، السياسية والاجتماعية وذلك بدعم تكوين شراكة بين القطاعات العمومية والخاصة بإنشاء الهياكل القاعدية لتكنولوجيا الإعلام والاتصال.

–مضاعفة المعارف، تحسين وترقية التربية ونشر استعمال النظام الرقمي: يرى النيباد أن التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال تعد هدفا أساسيا للتنمية الاقتصادية والإنسانية لإفريقيا ذلك بإعداد وتنفيذ المخططات الخاصة بالتعليم الوطني المطابقة لأهداف "داكار" فيما يخص التربية للجميع وتشجيع المجتمع الدولي لدعم هذه المخططات كما تؤيد هذه الخطة القيام بتقويم النظام الجامعي في كافة أنحاء إفريقيا والتسديد بوجه خاص على الحاجة إلى تعزيز وجود معاهد التكنولوجيا والعنصر الهام في التعليم هو بناء المدارس الابتدائية في جميع القرى والمدارس الثانوية في جميع الأقاليم بالإضافة إلى دعم الجهود التي تبذل لضمان المساواة في التربية للمرأة وذلك بكسر العوائق الاجتماعية والثقافية التي تمنع المرأة من الاستفادة من إمكانية التعليم[1].

– تحسين الصحة ومحاربة داء السيدا: فاستمرار وجود الأمراض من حمى المستنقعات والتي تعرقل بشدة تنمية إفريقيا، يضاف لهذا العبء الكبير التكلفة الفردية والجماعية للتكفل بالمصابين بالسيدا والتي تتسبب في عرقلة كل المجهودات التي بذلت في سبيل تنمية هذه القارة، وتسجيل انخفاض كبير في نسبة الحياة في إفريقيا وعبء جديد للاقتصاد وأنظمة الصحة فيها. كان من الضروري بذل جهود كبيرة للقضاء على المشاكل المتعلقة بقطاع الصحة الذي تعرفه إفريقيا وأيضا وجوب مضاعفة الجهود للتلقيح ضد الشلل عند الأطفال والأمراض الأخرى.[2]

إن الأهداف السابقة الذكر رغم تنوعها إلاَ أنها تتقارب في تحقيق الهدف الرئيسي الذي تنشده النيباد وهو تحقيق التنمية المستدامة والتي تؤدي بالضرورة إلى التخفيف من حدة الفقر والحرمان واللامساواة.

[1]Le rapport du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) Abuja, le 23/10/2001, p : 16.
[2] PWUD rapport mondial sur le développement humain et mondialisation a pauvreté : espoirs et déboires, 1999, p: 21

المطلب الثاني: مؤشرات الحكم الراشد وفق آلية مراجعة النظراء.

من أجل تقييم الحكم الراشد بالدول الإفريقية المنظمة للنيباد طرحت آلية مراجعة النظراء، فكان لزامًا عليها البحث عن مؤشرات ومعايير تقيس الآلية على أساسها أداء الدول الإفريقية في تحقيق أهداف النيباد.

وقبل التطرق لهذه المعايير نشير إلى الشروط التي تعتبر النيباد تحقيقها ضروري لأجل الوصول إلى تحقيق الأهداف السابقة الذكر وتسمى "شروط التنمية المستدامة" وتتلخص في "السلام والأمن"، "الديمقراطية والحكم الراشد وحقوق الإنسان" و " الإدارة الاقتصادية السليمة ".

أولا: شروط التنمية المستدامة من وجهة نظر النيباد.

هناك مجموعة من الشروط ينبغي توفرها من وجهة نظر المبادرة حتى يتحقق الحكم الراشد وتتمثل فيما يلي:

1 -توفير السلام والأمن في إفريقيا: إن السلام والأمن شرطان أساسيان لا يمكن دونهما الحديث عن التنمية في أي بلد كان، وإفريقيا المشبعة بالنزاعات والخلافات والانقلابات والمكبلة بالفقر والجوع والأمراض لا حل لها اليوم إلا رفع هذا التحدي، لذلك أصبح لزاما عليها إحلال الأمن والسلام والتكفل بمصيرها بداءً من الاستثمار في الإنسان لأنه مصدر التنمية ومحركه. فبدون امن لا يمكن لأي دولة إفريقية مهما كانت مؤهلاتها ومواردها الطبيعية أن تخطو خطوة نحو التنمية والتطور، ولتحقيق التنمية والأمن يجب تحقق ثلاث عناصر هي: تعزيز الظروف طويلة المدى المواتية للتنمية والأمن، بناء قدرة المؤسسات الإفريقية للإنذار المبكر، علاوة على دعم مقدرة المؤسسات الإفريقية على منع النزاعات وإدارتها وتسويتها، وثالثا إضفاء الصفة المؤسسية على الالتزام بالقيم الجوهرية للشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا.

2 -الديمقراطية والحكم الراشد: وهو ما أطلق عليه مبادرة الديمقراطية والإدارة السياسية فلقد حصرت الشروط السياسية للتنمية بعد جدل طويل عكس تباينا تنظيريا وأيديولوجيا في هذا المجال وتتمثل هذه الشروط أسبابا في الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع (الحكم الراشد) والتي ترتبط بدورها بكل من الشفافية وتوسيع نطاق المساءلة والديمقراطية والنزاهة واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، وتتكون المبادرة من العناصر التالية:

-سلسلة من الالتزامات بواسطة البلدان المشاركة باستخدام أو تعزيز عمليات وممارسات الحكم السياسي.

-تعهد من جانب البلدان المشاركة بلعب دور طليعي في دعم المبادرات التي تشجع الحكم الراشد.

-إضفاء الصبغة المؤسسية على الالتزامات عن طريق قادة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا لضمان الالتزام بالقيم الجوهرية للمبادرة.

والغرض من مبادرة الديمقراطية والحكم السياسي هو المساهمة في تعزيز الإطار السياسي والإداري للبلدان المشاركة خاصة في ظل الانتشار الكبير لظاهرة الفساد في هذه المجتمعات والذي شكل محور اهتمام مناقشات الاجتماعات السنوية لصندوق النقد الدولي وتقارير التنمية الدولية، حيث تتفق آراء المحللين على أن الفساد ينشأ ويترعرع في المجتمعات التي تتصف بضعف المنافسة السياسية، ونمو اقتصادي منخفض وغير منظم وضعف المجتمع المدني

وسيادة السياسة القمعية، وغياب الآليات والمؤسسات التي تتعامل مع الفساد، فالحكم الراشد حسب هذه المبادرة يتم ممارسته من قبل المؤسسات المختلفة للحكومة بطريقة فعالة أمنية، عادلة شفافة، ومسئولة وهذا غير ممكن للتجسيد في ظل غياب نظام قانوني وعدالة مستقلة متاحة للجميع.

3 -الإدارة الاقتصادية وإدارة المنشآت: فبناء قدرات الدولة هو جانب حاسم لتهيئة الظروف الكفيلة بتحقيق التنمية، خاصة وان للدولة دور رئيسي في تعزيز النمو والتنمية وفي تنفيذ برامج الحد من الفقر، لهذا ينبغي تشجيع مجموعة من البرامج المحددة والمرفقة بجدول زمني والتي ترمي إلى تعزيز نوعية الإدارة الاقتصادية والمالية العامة علاوة على إدارة المنشات في البلدان المشاركة، خاصة وانه هناك الكثير من البلدان تفتقر إلى الأطر التوجيهية والتنظيمية اللازمة للنمو الذي يقوده القطاع الخاص، كما أنها تفتقر أيضا إلى القدرة على تنفيذ البرامج حتى ولو توفر التمويل.

ثانيًا: آلية مراجعة النظراء.

أنشأت في إطار النيباد، وهي عبارة عن آلية تختص بتقييم أداء برامج الدول الإفريقية الأعضاء بها وفقا للمبادئ الواردة بإعلان " الديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي الرشيد" الذي أقرته قمة الاتحاد الإفريقي في " ديربان" جويلية 2002 ومدونات السلوك الأخرى المتفق عليها ، والهدف منها الوقوف عند نقاط الضعف والقوة لهذا الأداء والتعاون لحل المشاكل التي تواجه بعض الدول في هذا الصدد، بعيدا عن أية مساءلة أو إجراءات عقابية، ولتبادل الخبرة والمعرفة بين الدول الإفريقية من اجل تعزيز الممارسة الديمقراطية ودعم أسس الحكم السياسي والاقتصادي الراشد، وترسيخ مفاهيم الشفافية ومكافحة الفساد واحترام حقوق الإنسان.

اعتمدت آلية مراجعة النظراء في عام 2003 بعدما تم الانتهاء من وثائقها الأساسية بمشاركة البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، واللجنة الاقتصادية لإفريقيا التابعة للأمم المتحدة ، وبعد أن أقرت القمة السادسة لرؤساء دول وحكومات النيباد بابوجا في مارس 2003 وثائقها التفصيلية وهي :

- وثيقة تنظيم وعمل الآلية والتي تفصل هياكل الآلية ومراحلها.
- وثيقة أهداف ومعايير ومؤشرات عملية المراجعة.
- مذكرة تفاهم بشان زيارات فرق العمل المنوط بها القيام بعملية المراجعة.

أما بالنسبة للمؤشرات والمعايير، فقد تم تقسيمها وفقا للمجالات التي حددها الحكم السياسي والاقتصادي الراشد وهي:

1- **الحكم السياسي الراشد***: ويشمل تحقيق تسعة أهداف وهي : [1]

-منع الصراعات الداخلية والإقليمية والحد منها.

- تطبيق الديمقراطية الدستورية بما في ذلك المنافسة السياسية الدورية، والحق في الاختيار وحكم القانون وأولوية الدستور.

-حماية حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والمدنية.

-الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء وكفاءة البرلمان.

-وجود خدمة مدنية تمتاز بالمساءلة والكفاءة.

-مكافحة الفساد في المجال السياسي.

-حماية ودعم حقوق المرأة والطفل والجماعات المهمشة.

2- **الحكم الاقتصادي الراشد** : ويقاس من خلال الإجابة على الأسئلة التالية:

- ماذا فعلت الحكومة لوضع إطار عام كفء للسياسات الاقتصادية وداعم للتنمية المستدامة.
- إلى أي مدى أدى هذا الإطار إلى دعم التنمية المستدامة.
- ما هي الإجراءات التي اتخذتها الحكومة لتفعيل التنمية والإسراع بها في القطاعات الاقتصادية الرئيسية وفي مجال تشجيع الاستثمار.

3- **التنمية الاقتصادية والاجتماعية**: اقتصرت المؤشرات على:

- الإجراءات التي اتخذتها الحكومة في هذا المجال الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق أهداف الألفية التنموية.
- التقدم الذي أحرزته الدولة في هذا المجال.

ونشير في الأخير إلى أن الدول الإفريقية قد وجدت ضالتها في تبني مبادرة النيباد التي تحمل في طياتها رؤى جديدة، عبرت فيها عن التزامها بمبادئ الحكم الراشد كأساس لتحقيق التنمية، كما اعتمدت المبادرة في حل مشاكلها وفض النزاعات بها ومعالجة ومحاربة الفساد وسوء الإدارة المحلية، وضمان الأمن والسلام واحترام حقوق الإنسان، ودفع العمل الإفريقي المشترك خطوات إلى الأمام، كما وضعت لنفسها آلية لتقييم مدى تحقيقها للأهداف المسطرة في إطار الاتفاقية وهي آلية مراجعة النظراء.

* هناك بعض الدول المنظمة للاتفاقية اعترضت على أن تقوم آلية مراجعة النظراء بتقييم ومراجعة الحكم السياسي في إفريقيا، فجنوب إفريقيا اعتبرت أن هناك مؤسسات داخل الاتحاد الإفريقي مسؤولة عن ذلك وبالتحديد لجنة حقوق الإنسان ومجلس الأمن الإفريقي وبرلمان عموم إفريقيا ولا يمكن أن تحل آلية مراجعة النظراء محلها، أما بتسوانا فرفضت الانضمام للآلية بحجة أنها لن تضيف إلا أعباء مالية، وأما ناميبيا فقد اعتبرت أن الدول الإفريقية تبنت هذه الآلية فقط لإرضاء الدول المانحة.

[1] راوية توفيق ، مرجع سابق، ص:120.

المطلب الثالث: موقع الجزائر ضمن المبادرة.

تعد الجزائر إحدى الدول الخمس المؤسسة لمبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا النيباد، كما أنها مسؤولة عن لجنة الموارد البشرية بها. وقد لعبت الجزائر دورًا هامًا وبارزًا في المراحل الأولى للمبادرة، من خلال مشاركتها مع جنوب إفريقيا ونيجيريا في صياغة مبادرة "ماب" وبتكليف صادر عن القمة الإفريقية في "لومي" سنة 2000، وقد مهد الاهتمام الجزائري بالمبادرة باختيار الرئيس الجزائري كنائب لرئيس اللجنة التنفيذية لرؤساء دول وحكومات النيباد.[1]

وبالنسبة لمستوى التمثيل الرسمي في الاجتماعات المختلفة المتعلقة بالمبادرة يلاحظ حرص الرئيس على حضور القمم والاجتماعات الخاصة بالمبادرة. ففي الغالب كانت الجزائر ممثلة من خلال الرئيس الجزائري أو من خلال ممثليه الخاصين وهذا يعكس مدى اهتمام الجزائر بإنجاح المبادرة. كما عكف الرئيس كأحد مؤسسي مبادرة النيباد على المشاركة في قمم إفريقيا ومجموعة الثماني، وقد أكد من خلال تدخلاته في العديد من المرات على ضرورة تعزيز النمو الاقتصادي في البلدان الإفريقية عن طريق فتح باب الاستثمار المحلي والأجنبي في المنشآت القاعدية لاسيما منها الطرقات والكهرباء والماء والفلاحة وتكنولوجيات الإعلام والاتصال إلى جانب الموارد البشرية، وبناء شراكات قوية مع البلدان المتقدمة، بشرط ألا يكون تعدد هذه الشراكات نتيجة أو مظهرا لمطامع جديدة تخص ثروات القارة. كما كان الرئيس حريصا دائما على ضرورة إخراج القارة الإفريقية من التهميش الدائم والمطرد الذي عرفته في السابق من طرف الدول المتقدمة، وذلك بالاعتماد في المقام الأول على مواردها وتضحيات مواطنيها، والتزام قادتها بمبادرة الشراكة من اجل تنمية إفريقيا، وتعزيز آليات التنسيق فيما بينهم من منطلق روح التكامل والفعالية بما يجعل النيباد برنامجا حقيقيا للتنمية الاجتماعية الاقتصادية والسياسية .

وقد استضافت الجزائر القمة الثانية عشر للجنة التنفيذية لرؤساء دول وحكومات المبادرة في نوفمبر 2004 واحتلت هذه القمة أهمية خاصة حيث تزامن انعقادها مع مرور ثلاث سنوات كاملة على المبادرة، لذلك فقد ناقشت القمة انجازات المبادرة خلال هذه المدة وقامت بمراجعة شاملة للمبادرات والمشروعات والإجراءات التي يتم اتخاذها لتنفيذ المبادرة، كما تمت مراجعة تنفيذ التزامات الدول والمؤسسات المانحة اتجاه المبادرة، واصدر الاجتماع عدد من التوصيات للإسراع في تنفيذ بعض البرامج، ودعم قدرات المنظمات الإقليمية الفرعية والحكومات الوطنية لتمكينها من تنفيذ المبادرة ودعم مشاركة القطاع الخاص.

كما احتضنت الجزائر أشغال القمة الاستثنائية للجنة رؤساء الدول والحكومات لتنفيذ الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا (النيباد) في مارس 2007، وشارك في هذه الأشغال التي تميزت بحضور ستة رؤساء دول حوالي عشرين بلدا إفريقيا. وتوج الاجتماع بقرار إدماج أمانة النيباد في مفوضية الإتحاد الإفريقي في أجل أقصاه سنة ابتداء من جوان 2007. كما استضافت الجزائر في 18 من مارس 2009 أشغال اجتماع خبراء البلدان المؤسسة لمبادرة الشراكة الجديدة من اجل تنمية إفريقيا (نيباد) وذلك بحضور الممثلين الشخصيين لرؤساء الدول المؤسسة

[1] نفس المرجع السابق، ص: 316.

للنيباد والأمانة العامة لهذه الآلية علاوة على ممثل رئيس الاتحاد الإفريقي، وسمح الاجتماع الذي دام يومين بتحضير مشاركة القادة الأفارقة في الحوار مع نظرائهم من مجموعة الـ8 خلال القمة التي أجريت في شهر جويلية بلامادالينا (ايطاليا) علاوة على تحضير الدورة المقبلة للمنتدى من اجل الشراكة مع إفريقيا الذي كان مرتقبا خلال السداسي الأول من نفس السنة، كما تناول لقاء الخبراء مواضيع أخرى ذات أهمية لتنمية القارة الإفريقية منها اثر الأزمة المالية العالمية وأثار التغيرات المناخية.

وفي إطار مبادرة النيباد استضافت الجزائر قمة البيئة التي تمخض عنها إعلان الجزائر حول البيئة في إفريقيا في ديسمبر 2003، ومؤتمر الاستثمار بين دول الشمال الإفريقي ومنظمة الكومنولث في إطار عمل المفوضية الإفريقية في نوفمبر 2004، والمؤتمر الإقليمي العام للتكنولوجيا في ديسمبر 2004.

وفيما يخص المشاركة في الآليات الطوعية للمبادرة وأهمها آلية مراجعة النظراء كانت الجزائر أول دول شمال إفريقيا انضماما إلى المبادرة، وخضعت للمراجعة سنة 2005، وفي هذا الإطار أجرت رئيسة مجموعة الشخصيات البارزة في الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء السيدة "ماري انجيليك سافاني" خلال زيارتها للجزائر محادثات مع مسؤولي الحكومة والمجتمع المدني حول تحضير التقرير الوطني للتقييم الذاتي الذي قدمته الجزائر للآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء فيما بعد، وقد استقبلت من قبل الوزير المنتدب المكلف بالشؤون المغاربية الذي أعرب لها عن الأهمية التي يوليها رئيس الجمهورية شخصيا لإعداد أفضل للتقرير الوطني للتقييم الذاتي بإشراك كل الفئات الوطنية وممثلي مختلف الفاعلين في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية بمؤسسات الدولة والمجتمع المدني والمتعاملين الاقتصاديين. وقد اطلع السيد عبد القادر مساهل مسؤولة الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء على مختلف إجراءات التنظيم لاسيما اللوجستية والمالية التي اتخذت لضمان السير الحسن لمسار التقييم الذاتي .

وقد أعلن الرئيس الجزائري في كلمة ألقاها في الاجتماع الثاني لمنتدى رؤساء دول وحكومات آلية مراجعة النظراء، والذي عقد على هامش الاجتماع الثاني عشر للجنة التنفيذية لرؤساء حكومات النيباد أن الجزائر قد شكلت مجموعة عمل لإعداد برنامج العمل الوطني، وهي بذلك تكون قد بدأت بالفعل الخطوات الأولى لعملية المراجعة، كما ركز في كلمته على أهمية الآلية في تحقيق نهضة إفريقيا ودعم الشراكة مع الدول الغربية كونها تؤكد عزم الدول الإفريقية على المضي قدما في دعم الديمقراطية والحكم الرشيد في القارة.

وفيما يتعلق بالاهتمام بالمبادرة على مستوى القطاعات الرسمية تقوم بعض القطاعات ذات الصلة بالملفات الموكلة للجزائر بأنشطة مختلفة للوفاء بالتزاماتها تجاه المبادرة، فالجزائر عينت ممثل شخصي للرئيس مكلف بشؤون النيباد وأبدت القطاعات الرسمية فيها اهتماما بالمبادرة.

ولأجل تعزيز التزام الجزائر بالمبادرة أنشأت بعض المؤسسات الوطنية الجديدة التي تعينها على الوفاء بالتزاماتها وفقا للمبادرة، حيث قام مجلس الوزراء على سبيل المثال بإقرار إنشاء هيئة للتشغيل والحد من الفقر تتكون من ممثلي المؤسسات العامة المختصة والمجتمع المدني، وتقوم بالإعداد للدراسات الخاصة بالموضوع ودعم الشراكة مع المؤسسات الدولية.

المبحث الثاني : واقع الحكم الراشد في الجزائر من خلال قراءة لمؤشراته.

سيتم التركيز على المؤشرات التي تصدر عن البنك الدولي، حيث يعرف البنك مفهوم إدارة الحكم الصالح على أنّها الأعراف والمؤسسات التي تمارَس بواسطتها السلطة في بلد ما من أجل المصلحة العامة، ويضع لقياس إدارة الحكم في البلد ستة مؤشرات تصدر عنه كل سنة لتقييم مدى تقدم البلد نحو ترسيخ مبادئ الحكم الراشد ويوضح لنا الجدول التالي تطور قيم هذه المؤشرات في الجزائر خلال الفترة"2000-2010".

الجدول رقم (4-1): مؤشرات الحكم في الجزائر خلال الفترة "2000-2010".

مؤشر الحكم	السنة	النسبة %		مؤشر الحكم	النسبة	معيار الخطأ
التمثيل السياسي (الصوت) والمساءلة	2000	14.4	-1.18	نوعية التنظيم والإجراءات	23	-0.7
	2002	18.3	-1.06		28.9	-0.6
	2003	17.8	-1.11		29.9	-0.55
	2004	26.4	-0.76		29.4	-0.54
	2005	26.4	-0.74		37.3	-0.43
	2006	21.6	-0.94		28.9	-0.58
	2007	19.2	-0.99		27.2	-0.63
	2008	20.2	-0.98		21.4	-0.8
	2009	18.5	-1.03		15.3	-1.05
	2010	18.5	-1.01		10.5	-1.15
الاستقرار السياسي وغياب العنف	2000	8.2	-1.59	حكم القانون	13.9	-1.14
	2002	6.3	-1.72		32.5	-0.61
	2003	5.3	-1.81		36.4	-0.55
	2004	8.7	-1.43		34.4	-0.59
	2005	17.8	-0.99		30.6	-0.71
	2006	15.4	-1.11		31.6	0.63
	2007	14.9	-1.11		28.2	-0.69
	2008	14.9	-1.08		25.5	-0.72
	2009	12.8	-1.23		25.6	-0.76
	2010	11.8	-1.25		27	-0.76
فعالية الحكومة	2000	14.1	-0.96	ضبط الفساد	-0.95	14.6
	2002	31.2	-0.61		-0.54	34.9
	2003	28.3	-0.65		-0.94	21
	2004	37.1	-0.5		-0.67	30.7
	2005	40.5	-0.42		-0.64	29.8
	2006	33.7	-0.56		-0.42	40.5
	2007	29.6	-0.64		-0.45	39
	2008	29.6	-0.65		-0.51	36.9
	2009	31.6	-0.66		-0.55	34.5
	2010	34	-0.56		-0.48	37.8

Source : world bank, worldwide governance indicators 1996-2010, web cite: http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm le 28/04/2011.

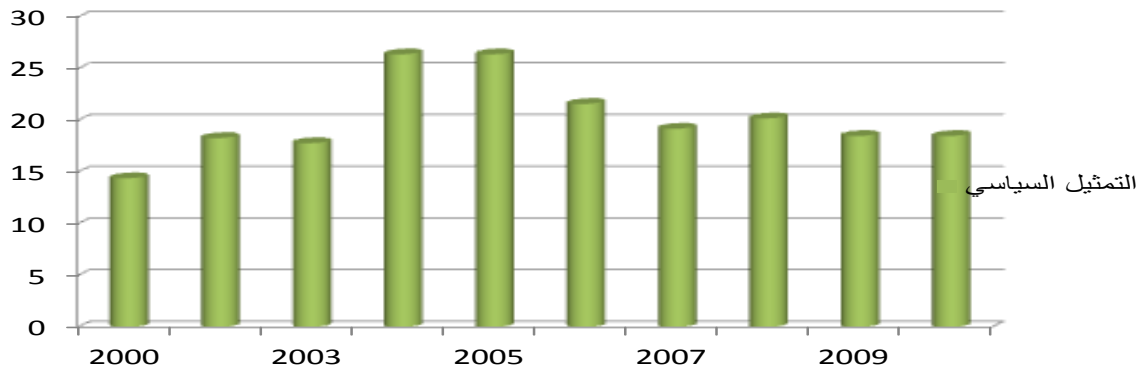
المطلب الأول: التمثيل والمساءلة والاستقرار السياسي.

يرتبط هذان المؤشران ببعضهما البعض فكلاهما يعزز الآخر، فعندما يكون هناك تمثيل سياسي حقيقي ناتج عن انتخابات نزيهة فان ذلك يدعم الاستقرار السياسي، وسيادة هذا الأخير شرط أساسي لتعزيز الديمقراطية والمساءلة وحرية التعبير.

أولا: التمثيل والمساءلة (Voice and Accountability).

بحسب تقرير البنك الدولي للعام 2010، فإن مؤشر «التمثيل والمساءلة» يقيس مدى قدرة المواطنين على المشاركة في انتخاب ممثليهم وحكومتهم، فضلاً عن حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، والإعلام الحر.

الشكل رقم (4-1): تطور مؤشر التمثيل والمساءلة في الجزائر خلال الفترة 2000-2010.



المصدر: من إعداد الباحث بناء على الجدول (4-1).

نلاحظ من الشكل البياني أن هذا المعيار لم يتعدى 30% خلال الفترة "2000-2010 " أي أنه لم يصل إلى الوضع الجيد إطلاقا، حتى وإن عرف بعض التحسن خلال الفترة "2000-2005"، حيث كان يقدر سنة 2000ب 14.4% ليصل إلى أعلى معدل له سنة 2004 و2005 ب 26.4%، وبهذا انتقل من الوضع الضعيف إلى الوضع المتوسط خلال سنتي 2004 و2005، وقدر معدل الزيادة بما يقارب 85% ولكنه ابتداء من سنة 2006 عرف هذا المؤشر هبوطا حيث كان يصنف خلال الفترة" 2006-2010" ضمن المستوى الضعيف (أعلى من 10 و أقل من 25).

وتعكس هذه الأرقام الوضع المتدني لهذا المؤشر في الجزائر، وهو ما يدل على أن حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات، وحرية الإعلام والمشاركة السياسية في الجزائر تبقى محدودة ودون المستوى، ولعل من بين أهم الأسباب وراء هذا هو فرض حالة الطوارئ في البلاد منذ 1992 والذي نتج عنه المزيد من التضييق على الحريات

والنشاطات، وتكوين الأحزاب والجمعيات، وكذا حرية الصحافة والإعلام، ويؤكد هذا الكلام تصنيف الجزائر في مؤشر الديمقراطية.*

الجدول رقم (4-2): تطور مؤشر الديمقراطية خلال الفترة" 2006-2011"

	2006	2008	2010	2011
الترتيب	132	133	125	130
قيمة المؤشر الكلية	3,17	3,32	3,44	3,44
العملية الانتخابية والتعددية	2,25	2,67	2,17	2,17
أداء الحكومة	2,21	2,21	2,21	2,21
المشاركة السياسية	2,22	3,89	2,78	2,78
المشاركة الثقافية	5,63	4,38	5,63	5,63
الحريات المدنية	3,53	3,53	4,41	4,41

تتراوح رتبة الدولة من ناقص 10 درجات (الأقل ديمقراطية) إلى 10 درجات(الأكثر ديمقراطية).

Source: the economist intelligence unit's, index of democracy, a report 2006-2011. cit web ***www.economist.com*** ***le 10/11/2011.***

الملاحظ من الجدول أعلاه أن الجزائر تصنف دائما في المراتب الأخيرة لمؤشر الديمقراطية (تقريبا تصنف ضمن 35 دولة الأخيرة من مجموع 167 دولة)، وبالتالي فهي تندرج ضمن الدول الأقل ديمقراطية، رغم التحسن الطفيف الذي عرفه هذا المؤشر إذ إنتقل من 3,17 سنة 2006 إلى 3,44 سنة 2011 ولكن يبقى ضعيف فهو لم يصل في أحسن الأحوال حتى إلى النصف، ويبقى بعيد عن القيم القريبة من 10 التي تعني أن الدولة تتمتع بديمقراطية وحتى مكونات المؤشر تكاد تكون ثابتة ولا يوجد هناك تحسن كبير في قيمها خلال الفـــترة "2001-2006".

وإذا ما أردنا أن نحلل معيار إبداء الرأي والمساءلة حسب ما يقيسه هذا المؤشر فإننا سوف نركز على النقاط التالية:

أ - **قدرة المواطنين على المشاركة في انتخابات ممثليهم وحكوماتهم:** فقد أقر دستور 1989 التعددية السياسية والحزبية في الجزائر، وبموجبه تم الانتقال من الحزب الواحد إلى التعددية، ومن نمط التعبئة إلى نمط المشاركة كما جاء دستور 1996 ليعزز النهج الديمقراطي في الجزائر أين ضمن حرية تأسيس الأحزاب بشرط ألا يكون لها أي اعتبار ديني أو لغوي أو عرقي أو مهني. وهو ما نصت عليه المادة 42 منه دستور 1996[1]، ولكن رغم هذا استمرت السلطات الحاكمة في محاصرة وتحجيم النشاط الحزبي بالقيود القانونية والتضييق عليها ميدانيا سيما تلك

* مؤشر الديمقراطية هو مؤشر أعدته وحدة التقصي الاقتصادية لقياس حالة الديمقراطية في 167 بلداً ، منها 166 دولة ذات سيادة و165 عضو في الأمم المتحدة . وتستند وحدة الاستخبارات الاقتصادية في مؤشر الديمقراطية على 06 مؤشرات مجمعة في خمس فئات مختلفة : العملية الانتخابية والتعددية والحريات المدنية وأداء الحكومة ، والمشاركة السياسية والثقافة السياسية والحرية المدنية.

[1] دستور الجزائر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، ص: 12.

المعارضة لتوجهاتها، وعدم منح التراخيص الإدارية لبعض الأحزاب لتمارس نشاطها السياسي وبالأخص تلك القادرة على التجنيد الجماهيري، حتى وإن استوفت لكل الشروط القانونية المحددة في القانون العضوي للأحزاب.[1]

أما فيما يخص حق الاقتراع في الجزائر فهو مضمون ويشمل جميع الجزائريين، رجالا ونساء، ممن تجاوزوا الثامنة عشرة من عمرهم، إذ يتيح لهم القانون الحق في انتخاب ممثليهم على المستوى المحلي والولائي والوطني بالإضافة إلى المشاركة في الاستفتاءات الشعبية، وقد ادخل التعديل الدستوري الذي تم إقراره سنة 1996 تغييرات هامة على الإجراءات الانتخابية، ومن هذه التغييرات تمثيل الجزائريين المقيمين في الخارج في البرلمان الجزائري، وتعديل الإجراءات المتعلقة بالاقتراع وبتنظيم الحملات الانتخابية، كما وضعت قواعد تضمن وجود قاعدة شعبية وطنية للأحزاب بدلا من قاعدة جهوية، كما اجري تعديل آخر للدستور في نوفمبر 2008 حيث تم فيه إلغاء تقييد فترات الترشح لمنصب الرئاسة المنصوص عليها في المادة 74 من الدستور مما يسمح لرئيس الجمهورية الترشح لولاية ثالثة بعدما كان ذلك ممنوعاً بموجب المادة 74 من دستور 1996، كما منح التعديل الجديد للقانون العضوي للانتخابات 2012، المرأة مجالاً أوسع للمشاركة في الحياة السياسية من خلال تحديد نسبة للمرأة في قوائم الترشيح سواء كانت هذه القوائم حرة أو تابعة لأحزاب سياسية .

ويوضح لنا الجدول التالي نسب المشاركة في الانتخابات.

الجدول رقم (4-3): نسبة مشاركة المواطنين في مختلف الاستحقاقات خلال الفترة "2002-2009".

	2002	2002	2002	2004	2007	2007	2007	2009
طبيعة الانتخابات	انتخابات تشريعية	انتخابات بلدية	انتخابات ولائية	انتخابات رئاسية	انتخابات تشريعية	انتخابات بلدية	انتخابات ولائية	انتخابات رئاسية
نسبة المشاركة	%46.17	%50	%50.11	%58.08	%35.65	%44.09	%43.47	%74.

المصدر: المجلس الدستوري الجزائري على الموقع: www.conseil-constitutionnel.dz تاريخ الاطلاع 2011/03/22.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أنه على الرغم من ضمان حق الاقتراع للمواطن الجزائري إلا أن نسب المشاركة في الانتخابات ليست عالية، خاصة في الانتخابات التشريعية التي سجلت نسب مشاركة أقل من 50% وبالخصوص في الانتخابات التشريعية لسنة 2007 (35.65%) والتي تعد انتخابات جد مهمة لأن الشعب من خلالها يختار ممثليه على المستوي الوطني الذين يؤدوا وظيفة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويرجع هذا العزوف في المشاركة إلى فقدان الثقة في العملية الانتخابية والذي يعود في الأساس إلى ضعف التمثيل الحقيقي للمواطنين من طرف أعضاء مجلس الشعب، وعدم الاهتمام بانشغالاتهم ومطالبهم خاصة تلك المتعلقة بتحسين مستوى المعيشة، حيث أصبح المواطن يرى أن ممثليه يهتمون أكثر بمصالحهم الشخصية الضيقة على حساب مصالحه، والسبب الثاني وراء هذا العزوف هو التجاوزات المسجلة في مختلف الانتخابات من جراء التزوير حيث

[1] صالح زياني، صالح زياني، الانفتاح السياسي في الجزائر ومعضلة بناء قدرات آليات الممارسة الديمقراطية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص افريل 2011، جامعة ورقلة ، ص: 323.

أصبح المواطن الجزائري يعتقد أن نتائج الانتخابات محسومة مسبقا، وانه لن يغير شيئا في نتائجها سواء أدلى بصوته أم لا، أما السبب الثالث وراء تدني نسب المشاركة فيعود إلى مقاطعة بعض الأحزاب السياسية للانتخابات، ففي الانتخابات التشريعية لسنة 2002 قاطعت مجموعة من الأحزاب العملية الانتخابية كجبهة القوى الاشتراكية والتجمع من اجل الثقافة والديمقراطية، كما شهدت الانتخابات التشريعية لسنة 2007 دعوة بعض الأطراف للمقاطعة، حيث دعت "الجبهة الإسلامية للإنقاذ" المنحلة أنصارها إلى مقاطعة الانتخابات، كما دعا جناح عبد الله جاب الله في "حركة الإصلاح الوطني" إلى المقاطعة. وقاطع الانتخابات حزب "جبهة القوى الاشتراكية" بزعامة حسين آيت أحمد. [1]

أما حسب منظمة النزاهة العالمية فقد سجل مؤشر المشاركة في التصويت نتائج معتدلة وهو ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول رقم (4–4): مؤشر المشاركة في التصويت 2007–2011.

	تقرير 2007		تقرير 2009		تقرير 2011	
مشاركة المواطنين في التصويت	76	معتدل	87	معتدل	83	معتدل

المصدر: منظمة النزاهة العالمية، تقارير 2007، 2009، 2011. www.globalintegrity.org/report/algeria

ب – **حرية التعبير**: أقر الدستور الجزائري حق المواطن في تكوين نقابات مهنية يدافع من خلالها على مصالحه ويشارك في تسيير الأمور المتعلقة بالشأن العام، لكن هذه النقابات عرفت تضييق من السلطة التنفيذية مما حد من نشاطها ، فرغم اعتراف الدستور بهذا الحق وصدور قانون لتنظيمه منذ 1990 فإن وزارة العمل المؤهلة رسميا لمنح تصاريح العمل للنقابات المهنية، قد رفضت الاعتراف بعدة نقابات في أكثر من قطاع– التربية والتعليم – الصحة في تعارض واضح مع القوانين، وكانت الحكومة تمارس عدة ضغوط حتى لا يتم تشكيل مثل هذه النقابات خاصة المعارضة منها، وحتى النقابات التي تم الاعتراف بها لم يسمح لها بتكوين كنفدراليات نقابية تسمح لها بالعمل خارج قطاع الإدارة العمومية والمشاركة في المفاوضات المركزية (الاتحاد العام للعمال الجزائريين هو النقابة الوحيدة المسموح لها بالتشاور وإجراء مفاوضات مع الحكومة وأرباب العمل)، وما يميز النقابات الموجودة على المستوى الوطني أن جلها نقابات تابعة للقطاع العام، الذي يعاني عدة مشاكل سواء في التسيير أو في مستوى الخدمات المقدمة للمواطن، وتبقى نقابات القطاع الخاص محدودة.

وبالإضافة للحق في تكوين النقابات فقد شرع الدستور الجزائري حق الإضراب كوسيلة للدفاع عن حقوق المواطن، حيث جاء في المادة 57 أن الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون، ويمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للجميع.

[1] برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ملامح الدولة، الانتخابات في الجزائر، على الموقع :
http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?cid=1&t=3 تاريخ الاطلاع 2011/03/22.

لكن رغم هذا فان الإضرابات في الجزائر تعرف تضييقا شديدا من طرف الحكومة، وعادة ما تواجهها عن طريق القضاء، الذي يحكم في العادة ببطلان الإضراب وضرورة استئناف العمل، ورغم كل هذا فقد شهدت العشرية الأخيرة عدة إضرابات عمالية لعل أهمها إضرابات قطاع التربية والصحة.

أما الحق في التظاهر فكان شبه محرم في الجزائر بسبب فرض قانون الطوارئ منذ سنة 1992*، حيث كانت المظاهرات تقابل من طرف قوى الأمن التي تقوم بتفريقها بالقوة في العديد من المرات. كما أن وزارة الداخلية كانت تشدد على منح تصاريح التظاهر بحجة الحفاظ على الأمن العام، وقد عمل هذا القانون على التضييق على الحريات العامة للمواطنين والحد من الحقوق والحريات الفردية وقد سمح فعلا باعتقال عدد كبير من الأشخاص في مراكز للاعتقال أحدثت لهذا الغرض، دون توجيه اتهام أو محاكمة وحرمانهم من الحرية، كما كان لحالة الطوارئ أيضا أثر على معالجة الحقوق المدنية والسياسية حيث تسمح لوزارة الداخلية وللوالي المختص إقليميا بالحد أو منع تجول الأشخاص والعربات في أماكن وأوقات محددة[1]، وبزيادة مراكز التفتيش والحواجز العسكرية الكثيرة، فرض الإقامة الجبرية على البعض، مما قلص من الحريات الفردية للأشخاص.

يشار فقط إلى انه تم رفع حالة الطوارئ سنة 2011[2]، بعد الأحداث التي عرفتها العديد من الدول العربية، ما أطلق عليه اسم "الربيع العربي" والذي نتج عنه إسقاط أنظمة عربية.

ت – **حرية تكوين الجمعيات (المجتمع المدني)**: أكد الدستور الجزائري في الفصل الرابع منه المتعلق بالحقوق والحريات لا سيما المادة 33 التي تنص على الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية على أن الحقوق الأساسية للإنسان والحريات الفردية والجماعات مضمون، وجاء في المادة 43 حق إنشاء الجمعيات. كما تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية وضبط شروط كيفية إنشاء الجمعيات، وحدد أيضا أكثر الفروقات بين الجمعيات والنقابات من خلال المادة 56 التي تنص على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين، وقد وسع القانون 31/90[3] المتعلق بالجمعيات من فرص تأسيس الجمعيات في مختلف المجالات المهنية والثقافية والدينية والرياضية فضلا عن إمكانية الدعم المالي لهذه الجمعيات. وأكدت المادة الثامنة من نفس القانون أن السلطة القضائية وحدها لها الحق في رفض الاعتراف بتأسيس الجمعية وتمنح آجالا للنطق بالحكم وإلا اعتبرت الجمعية مكونة قانونا، ولكن يبقى تطبيق قوانين مثل هذه يعود مباشرة إلى مسألة استقلالية القضاء الذي منح دورا مهما في مرحلة التأسيس الأولى للجمعيات. وما يعاب على القضاء الجزائري انه لم يعرف استقلالية تامة في علاقاته

* تمثل حالة الطوارئ انتهاك لحقوق الإنسان وحرياته، فهي تجرد المواطن من كثير من حقوقه الدستورية مثل حرمة المسكن، والحرية الشخصية، وحرية الرأي والتعبير والصحافة، وسرية المراسلات، والحق في التنقل، والحق في الاجتماع، وتنزع قدر من سلطة التشريع في البرلمان المنتخب، وتضعه في يد السلطة التنفيذية أو الحكم العسكري (سلطة الطوارئ) ، كما أنها تحد من استقلالية القضاء نظرا لتدخل السلطة التنفيذية في عمله.

[1] المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية، تقييم إطار تنظيم الانتخابات (الانتخابات الرئاسية و التشريعية و الاستفتاءات و الانتخابات الولائية و الجماعية)، 2007، ص: 16. على الموقع : http://www.democracy-reporting.org/files/algeria_rapport_arabe.pdf

[2] الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادر بتاريخ 23 فيفري 2001، ص:04.

[3] القانون 31/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادر بتاريخ 05 ديسمبر 1990.

بالسلطة التنفيذية، كما عرف عنه التأجيل الكبير في البث في القضايا ،استفادت منه الجهات الرسمية على حساب المواطن بمحدودية إمكانياته.[1]

ويفقد التسامح النسبي الملاحظ نظريا على القانون الجزائري المنظم لتكوين الجمعيات الكثير من مصداقيته إذا ما تم تصفح المواد الأخرى من نفس القانون المنظمة لدور السلطة العمومية، والتي تؤكد توجه الدولة لممارسة ضبطا معتبرا على الأفراد والمجموعات سواء من الناحية القانونية أو الأمنية، وهو ما يمثل حاجزا أمام إمكانية تحرر الأفراد واستقلال مؤسسات المجتمع المدني المختلفة، فالإطار القانوني الذي يحكم الجمعيات في الجزائر يضع العديد من القيود التي تؤثر على هذا النشاط، وعلى رأسها التصريح المسبق بتشكيل الجمعيات وإثقال كاهلها بالمصاريف عند تكوينها لملفها الإداري، إضافة إلى تعدد الجهات الوصية على العمل الجمعوي.[2] ولا ينحصر هذا الأمر على مرحلة التأسيس فقط، بل أثناء عملية التسيير اليومي لعمل الجمعية، وعلاقاتها بالمحيط الوطني والدولي تمويلها..الخ من ذلك مثلا ما جاء في المادتين 17 و 18 من القانون، حيث تشير المادة 17 على انه يجب على الجمعيات أن تعلم السلطات العمومية المختصة المنصوص عليها في المادة 10 من هذا القانون بكل التعديلات التي تدخل على قانونها الأساسي وجميع التغييرات التي تطرأ على هيئاتها القيادية خلال 30 يوما الموالية للقرارات التي تتخذ في هذا الشأن، أما المادة 18 فتوجب على الجمعيات تقديم كل المعلومات المتعلقة بعدد المنخرطين فيها وكذا مصادر أموالها ووضعها المالي بصفة منتظمة إلى السلطة العمومية المختصة، وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم.

بالإضافة إلى هذا فالعلاقات الدولية للجمعيات هي الأخرى خاضعة لوصاية السلطة العمومية، إذ يفرض القانون من خلال مادته 21 موافقة وزارة الداخلية ويمنع الجمعيات المحلية – الولائية أو البلدية – وهي الأكثر عددا بين الجمعيات، من أي انضمام لأي تجمعات أو تنسيقيات دولية مهما كانت.

نفس الشيء بالنسبة للهبات التي يمكن أن تحصل عليها الجمعيات الوطنية من الخارج، فشرط الحصول على موافقة وزارة الداخلية القبلي مطلوب هنا كذلك. علما بان الجمعيات الجزائرية و خلافا لما هو شائع في تجارب عربية أخرى على سبيل المثال لازالت عاجزة عندما يتعلق الأمر بتجنيد الأموال والهبات من الخارج لصالحها.كما أن حصولها على المساعدات من قبل السلطات العمومية الجزائرية – وزارات – ولايات– بلديات – يبقى محدودا وغير منتظم، حسب شهادة الكثير من رؤساء الجمعيات، فالتمويل والوضع المادي بصفة عامة يبقى على رأس اهتمامات الجمعية الجزائرية لحد الساعة.

بالإضافة للقيود المفروضة على تأسيس الجمعيات ونشاطها، فإنها تعاني من عدة مشاكل أخرى لعل أهمها:

[1] عبد الناصر جابي، تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر، مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ص:12.
http://www.pogar.org/publications/civil/assessments/algeria-a.pdf تاريخ الاطلاع 2011/03/03.

2 صالح زياني، تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركاتية في الجزائر، مجلة المفكر، العدد الرابع، افريل 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص: 61.

– العلاقات بين الجهات الرسمية والجمعيات، ليست شفافة بالقدر الكافي، إذ لا تتوفر الثقة المطلوبة المتبادلة وبما فيه الكفاية بين الجمعيات وبين المؤسسات والجهات الرسمية، مما يجعل هذه الجمعيات غير معترف بها فعليا كمحاور وشريك من قبل المؤسسات والجهات الرسمية.

– استفادة الجمعيات من المساعدات المالية الرسمية ليست شفافة بالقدر الكافي.

– لا توجد قنوات وإجراءات معروفة بهدف الحصول على مقرات دائمة للجمعيات أو مقرات لاستقبال المشاريع.

– الجمعيات لا تملك الحرية في استقبال الهبات والمساعدات من الخارج، ولازالت تخضع للكثير من الإجراءات الجمركة والعديد من الضرائب عند حصولها على مساعدات أو هبات من الخارج، مما يؤثر سلبا على عملها.

– العديد من الجمعيات أصبحت تربطها مصالح ضيقة مع أحزاب سياسية، ومع السلطة نفسها، والهدف من وراء ذلك هو الحصول على التمويل الكافي. حيث أصبحت العديد من أجهزة السلطة تحاول احتواء وتوجيه نشاط الجمعيات لأغراض تكون في بعض الأحيان زائلة، بجعل هذه الجمعيات مكاتب خدمات ودعاية.[1]

وتشير الإحصائيات الموجودة على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية أن عدد الجمعيات الوطنية قد بلغ 948 جمعية، في حين بلغ عدد الجمعيات المحلية المعتمدة 78928[2]، ويوضح هذا أن عدد الجمعيات الوطنية قليل جدا مقارنة بعدد الجمعيات المحلية (1%) وهذا ما يحد من نشاطها بحكم أن قانون الجمعيات المحلية الانضمام لأي تجمعات أو تنسيقيات دولية مهما كانت.

ووفقا لمنظمة النزاهة العالمية في تقريريها لعام 2007 و 2009، صنفت منظمات المجتمع المدني في الجزائر في مستوى ضعيف جدا، حسبما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (4–5): تصنيف منضمات المجتمع المدني في الجزائر حسب منظمة النزاهة العالمية 2007، 2009.

	حسب تقرير 2007		حسب تقرير 2009	
المجتمع المدني والإعلام وسائل الإعلام	26	ضعيف جدا	47	ضعيف جدا

المصدر: منظمة النزاهة العالمية، تقريري 2007 و 2009.

يشار فقط في الأخير إلى أنه تم إصدار قانون جديد للجمعيات سنة 2012[3]، حيث أبقى هذا القانون على حق وزارة الداخلية في سحب الترخيص من أي جمعية على أساس حماية السيادة الوطنية، وفيما يتعلق بالتمويل اشترط القانون على الجمعيات استخدام مواردها الذاتية لتحقيق الأهداف التي حددتها أنظمتها الأساسية، ومنع تلقيها لهبات أو إعانات أو وصايا مهما يكن شكلها من طرف أحزاب سياسية، كما منع القانون على أية جمعية الحصول على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية، ماعدا تلك الناتجة

[1] صالح زياني، الانفتاح السياسي في الجزائر ومعضلة بناء قدرات آليات الممارسة الديمقراطية، مرجع سابق ، ص: 321.
[2] للمزيد حول مجالات نشاط الجمعيات المحلية والوطنية انظر الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية:
[3] قانون رقم 12-06 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادر بتاريخ 15 جانفي 2012، ص:33.

عن علاقات التعاون المؤسسة قانونا، مع خضوع هذا التمويل إلى الموافقة المسبقة للسلطة المختصة. وقد وجهت انتقادات لاذعة لهذا القانون من قبل حقوقيون وأيضا سياسيون معارضون، ورؤساء أحزاب حيث وصف القانون انه امني بالدرجة الأولى ويكبل المجتمع المدني، ويبسط إجراءات منع الجمعيات من النشاط وحلها فيما يعَقد إجراءات اعتمادها أو مساعدتها، وهي نية صريحة لتحجيم المجتمع المدني وإغلاق المنافذ أمام تطوره وترقية.

ث -**الإعلام الحر**: إن الإعلام يعتبر هو السلطة الرابعة في أي بلد، نظرا لما يتمتع به من دور فعال في تغيير وقلب الموازين وتوجيه الرأي العام، كما يعد القلب النابض والعصب المحرك لكل مؤسسة أو هيئة حكومية فضلا عن مساندته الفعلية في تغيير نمط الأنظمة السياسية وإنجاح عمليات الانتقال الديمقراطي، وإسقاط الأنظمة الديكتاتورية، والحديث عن الإعلام يشمل الإعلام المرئي والمكتوب والمسموع، وما يلاحظ في الجزائر أن الإعلام المرئي بقي حكر على الدولة فقط، فرغم أن أغلب دول العالم فتحت الباب للقنوات التلفزيونية والإذاعية الخاصة لا زالت الجزائر تحتكر هذا المجال.

وقد عرف الإعلام في الجزائر تطورا خلال الفترة الأخيرة حيث بلغ عدد القنوات الفضائية الحكومية 05 قنوات، أما البث الإذاعي فقد عرف هو الآخر تطورًا محسوسا من خلال إنشاء محطات إذاعية وطنية ومحلية حيث ارتفع عدد القنوان الإذاعية المحلية من 21 إذاعة سنة 2000 إلى 39 إذاعة محلية سنة 2008.

وبخصوص الصحافة المكتوبة فقد عرفت هي الأخرى زيادة كبيرة من حيث عدد الجرائد اليومية، أو عدد النسخ المسحوبة ويوضح الجدول التالي ذلك:

الجدول رقم (4-6): تطور الصحافة المكتوبة في الجزائر خلال الفترة "2000-2008".

	2000	2005	2006	2007	2008
عدد الصحف اليومية	31	43	43	52	68
إجمالي سحب الصحف اليومية	1310645	1424832	1376950	1697225	2321070
الصحف الأسبوعية	41	63	60	98	89
إجمالي سحب الصحف الأسبوعية	810000	1209600	1850100	2353606	1840625

المصدر: تقرير الجزائر حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، نوفمبر 2008، ص:69

ورغم هذا التطور في الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب إلا أن الدولة لازالت تمارس ضغوطا كبيرة على وسائل الإعلام هذه من خلال قوانين الإعلام والعقوبات... وباستخدام الإمكانيات المالية والمادية والتسهيلات وسلطات الحل والحظر... وكل تلك الممارسات مؤشر على أن وسائل الإعلام ليست مستقلة تماما عن الدولة في الجزائر وما زالت تخضع لهيمنتها وتسلطها[1]، وهو ما يبقي الإعلام في الجزائر يعاني من بعض النقائص والتحديات نذكر منها:

1 منير مباركية، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيرها على العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، افريل 2011، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص: 416.

-التأخر الكبير في فتح مجال السمعي البصري للقطاع الخاص الذي أصبح يلعب اليوم دورًا هاماً في التوعية السياسية والاقتصادية والثقافية للمواطن، ويعرفه أكثر بحقوقه وواجباته، ليكون عنصرًا فعالا في المجتمع ويشار فقط إلى أنه تم فتح القطاع السمعي البصري للاستثمار الخاص سنة 2012 فقط.

-الحد من حرية الصحافة عن طريق تشديد العقوبات على الصحافة وحريات الصحفي، عن طريق السجن والغرامات المالية، خاصة ما جاء به قانون العقوبات لسنة 2001 الذي كان يحمي الفئة الممتازة في المجتمع والمتمثلة في رئيس الدولة وأعضاء البرلمان و مجلس الأمة وأعضاء الحكومة والجيش الوطني والقادة وكبار الموظفين وإطارات الدولة وأعوان الأمن، والذي كان الهدف من ورائه هو عدم فتح الملفات الساخنة والمواضيع الحساسة.[1]

-بقاء الوكالة الوطنية للنشر والإشهار (ANEP) وهي شركة عامة تحتكر كل الإعلانات المطبوعة والمبثوثة تحت سيطرة الدولة، والتي تستخدمها كوسيلة ضغط في وجه الصحف التي تتحدث بصراحة، عن طريق منع الإعلانات عنها ووضعها في مأزق مالي، بالإضافة إلى هيمنتها على معظم شركات الطباعة الكبرى رغم أن هناك بعض الصحف أصبح لديها الآن شركات طباعة خاصة.[2]

وتبقى الجزائر تصنف ضمن الدول التي تتميز صحافتها بعدم الحرية وهو ما يوضحه الجدول الموالي.

الجدول رقم (4-7): تطور مؤشر حرية الصحافة في الجزائر خلال الفترة "2000-2008".

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
القيمة الرقمية	83	74	62	62	63	64	61	62	62	62	64

حيث تشير القيم الرقمية من 0-30 صحافة حرة، 31-60 صحافة حرة جزئيا، 61-100 صحافة غير حرة.

Source: freedom of the press, selected data from freedom house's annual survey of press freedom, 2000-2010**. Cit web : http://www.freedomhouse.org le 17/09/2011.**

وتؤكد تقارير المنظمة العالمية للنزاهة لعامي 2007 و 2009 ضعف الإعلام في الجزائر، حيث تصنفه ضمن المستوى الضعيف جدا، إذ حصلت الجزائر سنة 2007 على 21 نقطة من أصل 100، وسنة 2009 تحسنت بشكل كبير حيث حصلت على 69 من أصل 100 ولكن بقي الإعلام في الجزائر يصنف ضمن الإعلام الضعيف.

ومن خلال ما سبق تتضح الأسباب التي جعلت الجزائر تتحصل على علامات متدنية في مؤشر إبداء الرأي والمساءلة، وتصنف ضمن الدول ذات المستويات الضعيفة في هذا المؤشر.

وفي الأخير نشير إلى أنه من بين الإصلاحات التي أقرها رئيس الجمهورية سنة 2011 إصلاح الإعلام، حيث صرح في خطابه بضرورة انفتاح الإعلام على مختلف تيارات الفكر السياسي في كنف احترام القواعد الأخلاقية التي

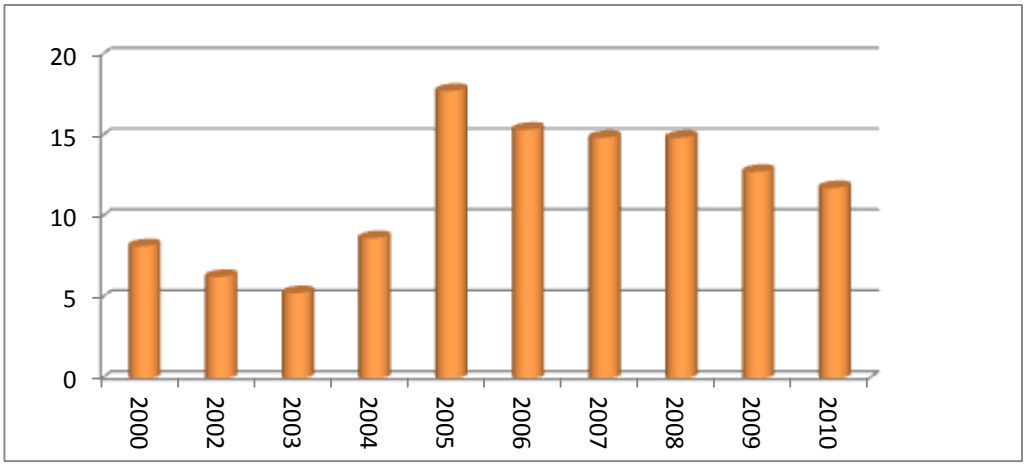
[1] محمد قيراط، حرية الصحافة في ظل التعددية السياسية في الجزائر، مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد 3+4، 2003، ص:140.
[2] برادفورد ديلمان، دول في مفترق الطرق "الجزائر"، دار الحرية، 2007، ص: 07. على الموقع:
www.freedomhouse.org/.../**Algeria**ArabicCCR.pdf تم الاطلاع بتاريخ 2010/10/11.

تحكم أي نقاش كان، وقد نتج عن هذه الإصلاحات إصدار القانون رقم 12-05 والمؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتضمن قانون الإعلام الجديد[1]. والذي فتح مجال القطاع السمعي البصري بعد عقود من الزمن حيث سمح بإنشاء قنوات فضائية وإذاعية مستقلة، وألغى عقوبة الحبس على الصحفيين، ومع ذلك وجهت له عدة انتقادات من صحافيين وإعلاميين، يرون أنه لم يرقى إلى الطموحات التي كانوا يأملونها.

ثانيا: الاستقرار السياسي وغياب العنف (Political Stability and Absence of Violence)

هذا المعيار يقيس احتمالات زعزعة استقرار الحكومة أو الإطاحة بها بوسائل غير دستورية أو عنيفة، بما في ذلك العنف ذو الدوافع السياسية والإرهاب (توترات إثنية، نزاع مسلح، قلاقل اجتماعية، تهديد إرهابي، صراع داخلي تشقق الطبقة السياسية، تغييرات دستورية، انقلابات عسكرية). كما أن الاستقرار السياسي يتضمن عدة آليات تعتمد في محتواها مبادئ التداول السلمي للسلطة ونزاهة الانتخابات وكذا الوسائل الشرعية والدستورية ومنطق القوة في الاستيلاء على الحكم، كما يهدف مفهوم الاستقرار السياسي إلى بناء نظام سياسي شرعي وقوي يشتغل في إطار احترام سيادة الشعب والإرادة الاجتماعية.

الشكل رقم (4-2): تطور مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف خلال الفترة "2000-2010".



المصدر: من إعداد الباحث بناء على معطيات الجدول رقم (4-1).

من خلال الشكل البياني أعلاه نلاحظ أن قيم هذا المعيار تراوحت ما بين 5.3% كأدنى قيمة سنة 2003 وما بين 17.8% كأعلى قيمة سنة 2005، وهذا يدل على أن تصنيف الجزائر كان خلال الفترة"2000-2004" ضمن المستوى الضعيف جدا، ليصبح خلال الفترة"2005-2010" ضمن المستوى الضعيف وهو بذلك لم يصل حتى إلى الوضع المتوسط. وبالرغم من التحسن الملحوظ في هذا المؤشر خاصة خلال الفترة "2003-2005" حيث عرف هذا المؤشر ارتفاعا بحوالي 185% ما بين سنتي 2003 و 2005 إلا أنه بقي يتميز بالضعف، وربما تعود أسباب تسجيل قيم متدنية خلال الفترة "2000-2004" إلى الوضع الأمني الذي شهدته الجزائر خلال العشرية السوداء في

[1] للمزيد من التفاصيل راجع نص هذا القانون على موقع وزارة الاتصال: http://www.ministerecommunication.gov.dz/pdf/loiorg-ar.pdf

تسعينيات القرن الماضي، بعد إلغاء الانتخابات التشريعية وحل حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ سنة 1992، ما ادخل البلاد نفق مظلم ودوامة عنف كادت أن تتحول إلى حرب أهلية، حيث بقيت الجماعات المسلحة المتطرفة تمارس الإرهاب حتى بعد قانون الوئام المدني والمصالحة الوطنية، وهو ما أثر على الوضع الأمني في البلاد حتى في السنوات الأولى من الألفية الجديدة أين استمرت بعض عمليات القتل والتخريب ولكن اقل حدة عن سنوات التسعينيات، بالإضافة إلى ما عرفته الجزائر خلال هذه الفترة من توترات سياسية لعل أهمها التطورات الخطيرة التي شهدتها منطقة القبائل سنة 2001، أضف إلى ذلك بعض الانقسامات والأزمات السياسية داخل الأحزاب مثل حزب النهضة وجبهة التحرير الوطني وحركة مجتمع السلم وغيرها.

أما التحسن الذي عرفه المؤشر بعد سنة 2004، فيعود إلى تحسن الوضع الأمني في البلد بعد عزم السلطات على القضاء على الفلول المتبقية من الإرهاب، وقد وصل هذا المؤشر سنة 2005 إلى أعلى قيمة له خلال الفترة "2000-2010" حيث سجل 17.8% ويعود السبب في ذلك إلى استتباب الأمن في البلاد بشكل كبير، وتراجع العنف، والى إجراء الانتخابات الرئاسية سنة 2004 في ظروف حسنة وتحت إشراف 130 مراقب دولي الذين لم يكتشفوا أي دليل على وجود تزوير[1]، بالإضافة إلى الاستفتاء الشعبي الذي افرز ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005 والذي كان هدفه تعزيز امن واستقرار البلاد وإخراجها من دوامة العنف التي شهدتها خلال العشرية الأخيرة من القرن الماضي.

أما الفترة "2006-2010" فقد سجل المؤشر تراجعا مستمرا عما حققه سنة 2005، حيث بلغت نسبة التراجع ما يقارب 34% مابين سنة 2005 و 2010، ومن أهم أسباب ذلك نذكر:

-الانتخابات التشريعية لسنة 2007 والتي وصلت فيها نسبة الامتناع عن التصويت ما يقارب 65% وكانت بمثابة رسالة واضحة من المواطنين بعدم الثقة في العملية الانتخابية، وكذا في البرلمان المنتخب المحروم من الصلاحيات. وقد عرفت هذه الانتخابات مقاطعة حزب جبهة القوى الاشتراكية. كما عرفت تقدم أحزاب التحالف الرئاسي ممثلة في حزب جبهة التحرير الوطني، والتجمع الوطني الديمقراطي، وحركة مجتمع السلم، ما أهلها لتشكيل الحكومة مما يعني أن أسلوب الحكم و اتجاهاته و انجازاته ظلت كما هي من دون تغيير كبير.[2]

- التعديل الدستوري لسنة 2008 والذي قلص من مبدأ التداول السلمي للسلطة، بعد أن أقر هذا التعديل إلغاء تقييد فترات الترشح لمنصب الرئاسة وإمكانية انتخاب الرئيس لأكثر من عهدتين.

-التجاوزات الناتجة عن التزوير في الانتخابات في بعض الاستحقاقات، مما أثر على مشاركة المواطنين وزاد من عدم إقبالهم على الاقتراع، وقد وصفت المنظمة العالمية للنزاهة في تقاريرها للسنوات 2007، 2009، 2011 نزاهة الانتخابات في الجزائر بالضعيفة والضعيفة جدا، حيث سجلت 68، 62، 19 نقطة على التوالي من أصل 100 نقطة.[3]

[1] برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ملامح الدولة، الانتخابات في الجزائر، مرجع سابق.
[2] مصطفى بلعور، الانتخابات التشريعية في الجزائر 1999-2007 استمرارية أم حل، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مرجع سابق، ص: 175.
[3] Global Integrity, Report **Algeria, 2007, 2009,2011 cit web: http://www.globalintegrity.org/report**

-الخلافات السياسية والانشقاقات داخل الأحزاب، خاصة الأحزاب الكبرى في الساحة السياسية مثل حزب جبهة التحرير الوطني، وحركة مجتمع السلم، وحزب النهضة والإصلاح وغيرها.

-استمرار العمليات الإرهابية في بعض مناطق الوطن خاصة تيزي وزو وبومرداس، حيث عرفت هذه الفترة عدة عمليات إرهابية مست أجهزة الأمن والدرك والجيش، وأخرى ضد أهداف إستراتيجية ذات حصانة عالية كقصر الحكومة، والمجلس الدستوري وغيرها.

المطلب الثاني: نوعية التنظيم والإجراءات وفعالية الحكومة.

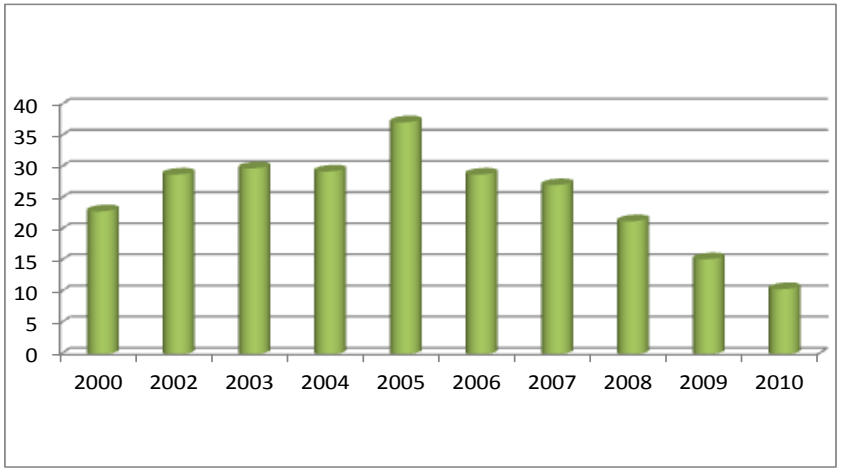
يرتبط هذان المؤشران بصورة مباشرة بعمل الحكومة، وقدرتها على تنفيذ برامجها وسياساتها، والتزامها بوعودها، وكذا توفيرها للخدمات للمواطنين بأكثر جودة وفعالية.

أولا: نوعية التنظيم والإجراءات أو جودة التشريعات (Regulatory Quality).

يقيس هذا المعيار قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة وأنظمة ولوائح تسمح بتشجع وتنمية القطاع الخاص. وتم تجميع عناصر هذا المؤشر من مصادر مختلفة تقيس الإدراكات الحسية لمدى حدوث سياسات غير ودية حيال السوق (مثل التحكم بالأسعار والرقابة غير الوافية على البنوك)، والإدراكات الحسية السائدة للأعباء الناجمة عن الضبط المفرط في مجالات مثل التجارة الخارجية وتأسيس المشاريع التجارية.

ويوضح لنا الشكل البياني التالي تطور هذا المؤشر في الجزائر .

الشكل رقم (4-3): تطور مؤشر نوعية التنظيم والإجراءات خلال الفترة 2000-2010.



المصدر: من إعداد الباحث بناء على الجدول رقم (4-1).

من خلال الشكل نلاحظ أن تصنيف الجزائر في هذا المؤشر لم يسجل وضعا جيدا، وتراوح بين الوضع الضعيف والوضع المتوسط خلال فترة الدراسة، وتعود الأسباب في ذلك إلى:

– عدم تحقيق الجزائر تقدم ملموس في مجال الخوصصة، إذ بقي القطاع العام هو المهيمن على السوق وتعود أسباب ذلك في الجزائر إلى غياب سوق مالية فعالة في سبيل استقطاب المدخرات المالية الخاصة (فبورصة الجزائر تبقى معاملاتها محصورة مع القطاع العام فقط)، بالإضافة إلى وجود فائض عمالة، ووجود العديد من العراقيل الإدارية والتشريعية[1]، كصعوبة الحصول على العقارات في المناطق الصناعية، وصعوبة تعبئة وإتاحة رأس المال، والحواجز الإدارية البالغة، ومحدودية القدرة على الحصول على المعلومات، ونواقص اللوائح التنظيمية الخاصة بسوق العمل وقلّة أعداد العاملين من ذوي المهارات، وعدم كفاية البنية الأساسية وعدم جدوى الإطار القانوني والقضائي، وحسب تقارير لمنظمة النزاهة العالمية سجلت الجزائر مستويات وصفت بالضعيفة في مجال الخوصصة، إذ سجلت 42 نقطة من أصل 100 سنة 2007، وعرفت مؤشر الخوصصة تحسنا في 2009 إذ بلغ 62 نقطة لكنه بقي ضمن المستوى الضعيف.

–نقص الرقابة على البنوك، والذي إنجر عنه إفلاس مجموعة من البنوك الخاصة وحلها، على غرار بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي، والصندوق الجزائري الكويتي للاستثمار.

للإشارة فان الدولة تتخذ إجراءات في إطار تشديد الرقابة على البنوك، كتطبيقها التدقيق على الوثائق والذي يشكل الخطوة الأولى لنظام الإنذار والذي يسمح برصد أفضل للنظام البنكي، ويغطي 18 بنك و 6 مؤسسات مالية، وخلال الفترة 2002-2007، تم إرسال 2558 إخطار إلى البنوك والمؤسسات المالية المعنية يشمل على وجه الخصوص، التأخير في إرسال التصاريح، عدم الامتثال للمعايير السارية، الأخطاء والتناقضات وطلبات الحصول على معلومات إضافية، ولأجل تعزيز الرقابة أكثر بالبنوك تم وضع قوانين داخلية جديدة تتبنى لجان للفحص والتدقيق المحاسبي.

–ضعف مناخ الاستثمار في الجزائر فوفقا لتقارير البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال، فإن المستثمرين في الجزائر لا يزالون يواجهون عقبات، نتيجة عوامل كثيرة، من بينها البيروقراطية والرشوة، وثقل الإجراءات والسياسة الضريبية والجبائية والجمركية، وعدم الاستقرار في منظومة القوانين والتشريعات، وعلى ضوء ذلك رتبت الجزائر في مراتب متدنية على أساس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال حيث إحتلت المراتب،128، 125 134، 136، 136 من بين 183 دولة للسنوات 2006، 2008 ، 2009، 2010، 2011 على التوالي.

ويوضح لنا الجدول التالي نتائج بعض المؤشرات التي تم على أساسها الترتيب.

1 الأخضر عزي، غالم جلطي، الحكم الرشيد وخوصصة المؤسسات " إشارة إلى واقع الاقتصاد الوطني والمؤسسة الجزائرية، مجلة علوم انسانية، العدد 27، 2006، ص:21

الجدول رقم (4–8): ترتيب الجزائر وفق معيار بدأ النشاط التجاري و استخراج تراخيص البناء.

السنة		2006	2007	2008	2009	2010	2011
بدأ النشاط التجاري (تأسيس الكيان القانوني للمشروع)	الترتيب/عدد الدول الإجمالي	/	175/120	178/131	181/141	183/148	183/153
	عدد الإجراءات	14	14	14	14	14	14
	الوقت بالأيام	26	24	24	24	24	24
	التكلفة % من متوسط الدخل القومي للفرد	25.3	21.5	13.2	10.8	12.1	12.9
استخراج تراخيص البناء	الترتيب	/	175/117	175/108	181/112	183/110	183/113
	عدد الإجراءات	25	25	22	22	22	22
	الوقت بالأيام	244	244	240	240	240	240
	التكلفة % من متوسط الدخل القومي للفرد	*70.5*	*58.9*	*57.8*	*46.8*	*39.6*	*44.0*

ملاحظة: يغطي تقرير كل سنة بيانات العام المالي السابق، فمثلا تقرير 2010 يغطي بيانات العام المالي من جوان 2008 إلى ماي 2009.

المصدر: من إعداد الطالب بناء مجموعة من تقارير البنك الدولي المتعلقة بممارسة أنشطة الأعمال.

ويتضح من الجدول أن الجزائر لم تحسن كثيرا في مجال مناخ الأعمال، حيث تظل من الوجهات الصعبة، بالنظر إلى إجراءاتها المعقدة والطابع المركزي والبيروقراطي للإدارة، فضلا عن عدم فعالية بعض الهيئات والمؤسسات التي تساهم في كثرة وتعدد الإجراءات والتدابير والمطالبة بالعديد من الوثائق للقيام بأي مشروع.

– الإجراءات الجمركية على الاستيراد والتصدير هي الأخرى تعرف نوعا من التشديد، ويوضح لنا الجدول التالي ترتيب الجزائر في مؤشر التجارة عبر الحدود والذي يقاس وفقا لعدد المستندات والوقت والتكلفة المتعلقة بإتمام التصدير والاستيراد.

الجدول رقم (4–9): ترتيب الجزائر وفق مؤشر التجارة عبر الحدود الدولية "2006-2011".

السنة			2006	2007	2008	2009	2010	2011
التجارة عبر الحدود الدولية	الترتيب/ عدد الدول التي تضمنتها الدراسة		/	175/109	178/114	181/118	183/122	183/124
	عدد الإجراءات	تصدير	08	09	08	8	08	08
		استيراد	08	09	09	9	09	09
	الوقت بالأيام	تصدير	29	15	17	17	17	17
		استيراد	51	22	23	23	23	23
	التكلفة (الدولار/الشحنة)	تصدير	/	1606	1198	1248	1248	1248
		استيراد	/	1886	1378	1428	1428	1428

المصدر: من إعداد الطالب بناء مجموعة من تقارير البنك الدولي المتعلقة بممارسة أنشطة الأعمال.

ويتضح من خلال الجدول أن الجزائر تصنف دائما في المراتب الأخيرة وفقا لهذا المؤشر وذلك بسبب كثرة إجراءات التصدير والاستيراد وطول الوقت اللازم لإتمامها، بالإضافة إلى تكلفتهما العالية، وهو ما جعل البنك العالمي يصنف الجزائر في سنة 2011 في المرتبة 130 من مجموع 155 بلد في مجال الفعالية التجارية والاقتصادية وتوفير الوسائل اللوجستيكية والتنظيمية خاصة في المجال التجاري، وقد جاءت الجزائر في المراتب الأخيرة مقارنة بعدد من البلدان النامية منها جيبوتي وليبريا. وحدد التقرير الدولي الذي حمل عنوان الارتباط أو الترابط من أجل المنافسة اللوجستية التجارية في الاقتصاد الشامل لسنة 2010 مجموعة من المؤشرات التي تدل على وجود أو غياب فعالية في المجال التجاري والاقتصادي لبلد ما.

- احتكار السوق من طرف الدولة خاصة في المجالات الحيوية، والتضييق على نشاط الأفراد والقطاع الخاص في بعض المجالات، وهو ما يوضحه مؤشر الحرية الاقتصادية*، الذي يعطي صورة عامة عن مناخ الاستثمار في البلد ويأخذ بعين الاعتبار التطورات المتعلقة بالمعوقات الإدارية والبيروقراطية، وممارسة التضييق من طرف الحكومة على القطاع الخاص.

الجدول رقم (4-10): تطور مؤشر الحرية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة "2000-2010".

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
قيمة المؤشر	56,8	57,3	61	57,7	58,1	53,2	55,7	55,4	56,2	56,6	56,9

Source: Index of Economic Freedom, Wall Street Journal and The Heritage Foundation, Washington, http://www.heritage.org/index/ le 04/03/2011.

ويوضح الجدول أن مؤشر الحرية الاقتصادية في الجزائر لم يعرف تحسنا كبيرا خلال الفترة "2000-2010" حيث بقي يتراوح ما بين 53 كادني قيمة له و 61 كأقصى قيمة سجلها سنة 2002، وبهذا لم يقترب من القيم القريبة من 100 والتي تعني وجود حرية اقتصادية قوية، وبقي عموما يتراوح في المتوسط ما يعني أن الجزائر تتمتع بحرية اقتصادية متوسطة. وتعود أسباب ذلك حسب المعايير التي يعتمدها هذا المؤشر إلى تراجع حرية الاستثمار التي عرفت انخفاضا بـ 25 نقطة سنة 2010 مقارنة بسنة 2004، وأيضا تراجع الحرية من الفساد الذي عرف هو الآخر انخفاض بـ 18 نقطة سنة 2010 مقارنة بسنة 2004، بالإضافة إلى تراجع طفيف في الحرية النقدية بدء من سنة 2007 (أنظر الملحق رقم 01).

وقد أشار تقرير مؤسسة "Heritage" لعام 2012 أن الجزائر تراجعت في مؤشر الحرية الاقتصادية سنة 2012 (51) بـ 1.4 نقطة مقارنة بسنة 2011 (52.4)، وأن هذا المؤشر لا يزال أقل من المتوسط في العالم وأرجع أسباب ذلك إلى سوء الإنفاق الحكومي، والتضييق على حرية الأعمال، بالإضافة إلى تدخل النفوذ السياسي في القضاء وانتشار الفساد في قطاع الجمارك، وضعف حقوق الملكية، ما يقوض جهود التنمية المستدامة، وأوضح أنه رغم

* هو مؤشر يصدر عن معهد هيرتاج بالتعاون مع صحيفة وال ستريت جورنال، يقيس درجة التضييق التي تمارسها الحكومة في مواجهة الحرية الاقتصادية لأفراد المجتمع ، ويستند المؤشر إلى 10 معايير للحرية الاقتصادية تشمل: حرية قطاع الأعمال، حرية التجارة والرسوم، حرية السياسة الضريبية، إدارة الإنفاق الحكومي، الحرية النقدية، حرية الاستثمار، الحرية المالية، حقوق الملكية، الحرية من الفساد، حرية العمل.

بعض التقدم المسجل فان الحكومة لا تزال تواجهها تحديات في تحسين إدارة المالية العامة، وتحديث إدارة الميزانية. كما أشار إلى أن الكفاءة التنظيمية لا تزال تتعرض للتقويض بسبب الإصلاحات غير الفعالة، نظرا لحالة عدم الاستقرار السياسي، والموقف السلبي من الاستثمار الأجنبي، وإهمال السياسات الرامية إلى تعزيز حرية الأسواق حيث لا تزال الحكومة تمارس سياسة تسقيف الأسعار، وتشدد على التعريفات الجمركية والحواجز غير الجمركية وتضع خطط لإعادة توزيع سيطرتها ورقابتها على الأسعار، كما أن الوساطة المالية لدى البنوك الجزائرية لا تزال ضعيفة.[1]

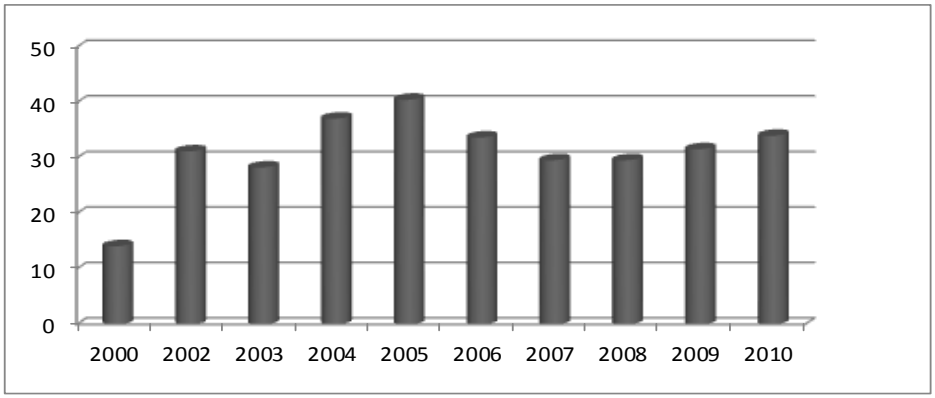
وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر قامت بعدة إجراءات قصد تحسين مناخ الأعمال ومنها تقليص عدد ومدة الإجراءات، فقد تضمنت التشريعات المتعلقة بالاستثمار والتي تخص الجزائريين والأجانب بنفس الدرجة والمتضمنة في الأمر الصادر بتاريخ 15 جويلية 2006، إلغاء كل تصريح مسبق لم ينص عليه القانون صراحة كما تم تكريس مبدأ التحقق من إمكانية قبول الملفات على مستوى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI) من اجل إرساء الرقابة البعدية، بالإضافة إلى العمل على تقليص الآجال القانونية لإصدار القرارات من شهر إلى 72 ساعة، في هذا الإطار تم إنشاء شبابيك وحيدة لامركزية للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، وعليه تم تقليص الوثائق المطلوبة في ملف التسجيل في السجل التجاري من 13 إلى 05 وثائق بالنسبة للأشخاص المعنويين، ومن 6 إلى 3 بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، وانخفضت آجال إصدار السجل التجاري من شهرين إلى يوم واحد.[2]

ثانيا: فعالية الحكومة (Government Effectiveness).

يقيس هذا المعيار نوعية الخدمات العامة، ونوعية وكفاءة الخدمات المدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، واستخدامها لتكنولوجيا الإعلام والاتصال، ونوعية وضع السياسات وتنفيذها، ومدى مصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات. تم تجميع عناصر هذا المؤشر من مصادر مختلفة تقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات، نوعية الرعاية الصحية العامة ودرجة استقرار الحكومة.

[1] للمزيد من التفاصيل انظر: ALGERIA, Economic Freedom Score على الموقع:
http://www.heritage.org/index/pdf/2012/countries/algeria.pdf
[2] تقرير الحكامة في الجزائر، مرجع سابق، ص:20.

الشكل رقم (4-4): تطور مؤشر فعالية الحكومة خلال الفترة "2000-2010".



المصدر: من إعداد الطالب بناء على الجدول رقم (4-1).

من خلال الشكل نلاحظ أن هذا المؤشر عرف قيمًا أعلى من المؤشرين السابقين (الصوت والمساءلة الاستقرار السياسي وغياب العنف)، حيث سجلت قيمه وضعًا متوسطًا حسب تقسيم دليل المؤشر، باستثناء سنة 2000 التي سجلت قيمة أقل من 25% (14,1%)، والملاحظ أيضا انه عرف تطورا كبيرا خلال الفـــــترة "2000-2005". حيث وصل إلى أعلى قيمة له سنة 2005 (40,5%)، بمعدل زيادة عن سنة 2000 بما يفوق 187%. ويرجع هذا التحسن بالدرجة الأولى إلى برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي تبنته الجزائر سنة 2001 والذي افرز نتائج ايجابية انعكست على تحسين مستوى التنمية البشرية في البلد، تمثلت في تراجع مستوى الفقر والبطالة، وتحسين القدرة الشرائية للمواطن، والخدمات الصحية والتعليمية، وسوف يتم التطرق بنوع من التفصيل لهذه المؤشرات في الفصل الأخير من هذه الدراسة.

أما الفترة "2006-2010" فعرفت تراجعًا عما سجل سنة 2005. ورغم ذلك فقد بقيت في الوضع المتوسط للمؤشر، حيث شهدت سنتي 2006 و 2007 انخفاضا، ليعرف المؤشر ارتفاعا مستمرا بعد ذلك، إذ سجل 34% سنة 2010 بعد أن كان قد تراجع إلى 29,6% سنتي 2007 و 2008.

يشار فقط إلى انه خلال هذه الفترة واصلت الدولة جهودها التنموية حيث أقرت البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009، والذي هو الآخر حقق نتائج ملموسة في التنمية، انعكست على جميع القطاعات في الوطن، وتلي هذا البرنامج التكميلي، برنامج التنمية الخماسي "2000-2014". وتعكس هذه البرامج بوضوح جهود الدولة لتحسين رفاه المواطن وأمنه.

كما تعود أسباب التحسن في هذا المؤشر إلى التقدم النسبي في الخدمات العامة، واستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، حيث تم فتح سوق الاتصالات في الجزائر بموجب القانون 2000-03 الصادر بتاريخ 05 أوت 2000 وتعزز سوق الاتصالات بمتعاملين في الهاتف الثابت و 03 متعاملين في الهاتف النقال، وعشرات مقدمي خدمات

الانترنيت، كما تدعم قطاع البريد بمتعاملين جدد، فبالإضافة إلى بريد الجزائر، هناك 05 متعاملين في خدمة البريد السريع الدولي، و37 شركة تهتم بالبريد السريع المنزلي[1]، وتم تطوير طرق الدفع في البنوك والبريد فأصبحت تتم عن طريق البطاقة المغناطيسية، كما تم تعميم استخدام الإعلام الآلي في مختلف الإدارات العمومية كإدارة الضرائب والجمارك، والسجلات التجارية و القضاء وغيرها، مما جعل العديد من الخدمات التي تقدمها الدولة تتم بطرق حديثة وبأقصى سرعة.

بالإضافة إلى ذلك عرفت ظروف تقديم الخدمات العامة للمواطن تحسنا خلال الفترة 2000-2010، وذلك عن طريق إنشاء مشاريع جواريه للتنمية الريفية، واستفادة العديد من المناطق النائية من الطرقات والمدارس والكهرباء والغاز، بالإضافة إلى النقل المدرسي وانجاز العديد من المطاعم المدرسية، والمراكز الصحية بالبلديات والقرى، دون أن ننسى برامج السكن المختلفة التي ساهمت في الحد ولو نسبيا من أزمة السكن في الجزائر.

كما عملت الدولة على ترقية العديد من الإدارات العمومية بهدف خفض وطأة البيروقراطية في خدمات المصالح العمومية، حيث قامت بتسهيل الخدمات المقدمة للمواطنين فيما يتعلق بالحالة المدنية وتم في هذا المجال رقمنة مصلحة الحالة المدنية في البلدية، وإنشاء بطاقة تعريف وطنية رقمية، والشروع في انجاز جواز سفر بيومتري وإنشاء موقع انترنيت مركزي للجماعات المحلية، كما تم تحديث أيضا قطاع القضاء، حيث تم إعداد نظام خاص بتسيير شهادة السوابق العدلية عن طريق الانترنيت، وأصبحت هناك سهولة في منح هذه الشهادة واستخراجها من أي محكمة، كما تم إنشاء نظام معلوماتي لتسيير الملف القضائي منذ البداية حتى الحكم النهائي، يسمح بالتوصل السريع إلى الملفات لكل المتدخلين بما فيهم المتقاضين، ومن بين التدابير الأخرى المنتهجة لأجل تسهيل حصول المواطن على الخدمات عصرنه تسيير الضمان الاجتماعي بفضل توسيع استعمال بطاقة الشفاء التي تم توزيع 04 ملايين منها لفائدة 13 مليون مستفيد.[2]

ورغم كل المجهودات التي تقوم بها الجزائر لأجل تحسين تقديم الخدمات للمواطن، إلا أن هذه الجهود تبقى غير كافية من وجهة نظر المنظمة العالمية للنزاهة فقد صنفت في تقريرها لعام 2007 و 2009 الجزائر في مجال تقديم الخدمات في وضع ضعيف جدا رغم التحسن الطفيف الذي شهدته 2009،كما يبينه الجدول التالي:

الجدول رقم (4-11): تصنيف الجزائر في مجال تقديم الخدمات العامة 2007، 2009.

سنة التقرير	2007		2009	
الإدارة والخدمة المدنية	45	ضعيف جدا	53	ضعيف جدا
اللوائح التنظيمية وقواعد الخدمة المدنية	37	ضعيف جدا	39	ضعيف جدا

المصدر: تقرير المنظمة العالمية للنزاهة 2007، 2009.

[1] تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سابق، ص: 197.
[2] ملحق بيان السياسة العامة للحكومة، أكتوبر 2010، مصالح الوزير الأول، على الموقع:
http://www.premier-ministre.gov.dz/arabe/media/PDF/declarationpg2010ar.pdf اطلع عليه بتاريخ 2011/12/11.

أما عن الأسباب التي جعلت هذا المؤشر لا يرقى إلى المستويات الجيدة فهي تعود في الأساس إلى:

– المشاكل التي بقي يعاني منها الجهاز البيروقراطي في الجزائر رغم الإصلاحات المتبنية، كانتشار الرشوة والفساد في بعض أوساط الجهاز الإداري، ونقص الكفاءة الفنية والإدارية في تقديم بعض الخدمات للمواطنين وإسناد بعض المراكز القيادية في الجهاز الإداري لعناصر لا تتمتع بالكفاءة، مع بروز ظاهرة المحسوبية، ما أدى إلى ظهور مشاكل أساسية تمثلت في ضعف قدرة هذه العناصر على قيادة منظمات الجهاز الإداري، بالإضافة إلى تفشي بعض النزعات والممارسات الخاطئة في الجهاز الإداري التي ترتبط بقضايا التعيين، وإناطة المسؤوليات الإدارية، وتقويم الأداء، والترقية، والحوافز المعنوية والمادية على أسس من المحسوبية والعلاقات الشخصية وسيادة النظرة غير الموضوعية لعلاقات العمل. دون أن ننسى الروتين الطويل وشيوع أسلوب (الواسطة) في انجاز بعض المعاملات التي تضطلع بها منظمات الجهاز الإداري، حيث برزت بعض نتائج ذلك في انخفاض الإنتاجية وتقليل استثمار الوقت، والتأثير على مصالح الجمهور المستفيد وعلى علاقاته مع الأجهزة الحكومية المختلفة.

–محدودية الحصول على خدمات عامة جيدة النوعية، خاصة في الأجهزة الحيوية كالقضاء، والنظام التعليمي الذي يعاني ضعف في مواجهة الطلب المتزايد، وعدم المساواة بين المناطق من حيث القدرة على الالتحاق بالمدارس ومن حيث النواتج التعليمية خاصة في المناطق الريفية، بالإضافة للخدمات الصحية فعلى الرغم من أن القدرة على الحصول على خدمات الرعاية الصحية قد تحسّنت، إلا أنها تتطلب المزيد من الإصلاحات لزيادة فعالية وكفاءة وجودة تقديم الخدمات وبالخصوص في المناطق النائية والمعزولة، فالنظام الصحي الوطني غير قادر على الاستجابة لحاجات الأفراد الصحية سواء من حيث الكم أو النوع بسبب قلة الهياكل الصحية وسوء توزيعها. إضافة إلى ذلك، نجد أن هناك العديد من العوامل البيئية السلبية التي أثرت على المستوى الصحي للجزائريين كالتلوث، نقص المياه وزحف الاسمنت في المناطق العمرانية وغيرها[1]، لهذا لا يزال القطاع الصحي يواجه تحديات أهمها سرعة النمو الديموغرافي، وانتشار الأمراض المزمنة والمعدية وعدم كفاية الخدمات الوقائية المعنية بصحة النساء والأطفال، كما أن أنظمة التأمينات تواجه صعوبة استمراريتها المالية نتيجة تقّلص الاشتراكات وتزايد المنافع، ومازالت القدرة على الحصول على المساكن وخدمات إمدادات المياه والصرف الصحي بالغة الأهمية، فهي تؤثر بصفة خاصة في الطبقة الوسطى والفقراء.[2]

– عدم تقدم الجزائر بالشكل المطلوب في مجال تقديم الخدمات باستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال ومنها الحكومة الالكترونية التي ما زالت لم ترقى إلى مستوى عال، ويبين لنا الجدول الموالي تطور مؤشر الحكومة الالكترونية في الجزائر خلال الفترة "2003-2010"، ويقيس هذا المؤشر مدى قدرة واستعداد الجهات الحكومية لاستخدام الانترنيت وتكنولوجيا الهاتف المحمول في تنفيذ وظائفها، وتتراوح قيمة المؤشر بين الصفر (الأقل قدرة واستعداد لتطور الحكومة الالكترونية)، والواحد الصحيح (الأكثر قدرة لتطور الحكومة الالكترونية)

[1] بومعراف الياس، عماري عمار، من اجل تنمية صحية مستدامة في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 7، 2009-2010، جامعة قاصدي مرباح ورقة، الجزائر، ص:37.

[2] البنك الدولي، موجز إعلامي عن الجزائر بخصوص التقدم المحرز في التنمية، ص:04

الجدول رقم (4–12): تطور مؤشر الحكومة الالكترونية في الجزائر خلال الفترة "2003–2010"

السنة	2003	2004	2005	2008	2010
العلامة	0.370	0.3248	0.3242	0.3513	0.3181

Source: united nations, department of economic and social affairs, e-government survey, reports 2003-2010, new York.

ويلاحظ من خلال الجدول أن هذا المؤشر لم يصل حتى إلى النصف، وهذا يدل على أن الجزائر لا زالت تعتمد أكثر في تقديم الخدمات على الطرق التقليدية، للإشارة فقد احتلت الجزائر المرتبة 131 من بين 184 دولة شملهم هذا المؤشر سنة 2010.

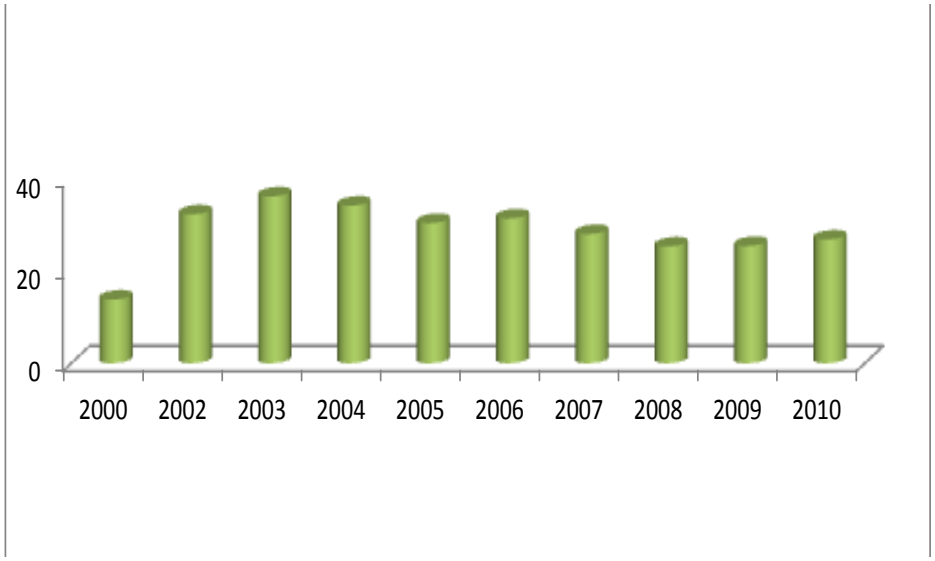
المطلب الثالث: حكم القانون وضبط الفساد.

يرتبط حكم القانون ارتباطا قويا بضبط الفساد، فحين يسود القانون على الجميع دون استثناء، ويضم في حيثياته ومواده نصوصا تعاقب المجرمين والمفسدين ويطبق فعلا، فان ذلك يعمل على ردع المفسدين ويقلص من حجم الفساد، وعلى العكس من ذلك إذا شاع الفساد وعمَّ في المجتمع فان القانون يصبح غير معترف به وغير رادع.

أولا: معيار سيادة/حكم القانون (Rule of Law).

يقيس هذا المعيار مدى ثقة المتعاملين والمواطنين في والالتزام بقواعد المجتمع وقوانينه، وخاصة نوعية إنفاذ العقود، وحقوق الملكية، والشرطة، والمحاكم، فضلاً عن احتمال وقوع الجريمة و العنف. وينطوي على عنصرين أساسيين، هما: حيادية القوانين؛ ومدى تقيد والتزام المواطنين و/أو إلزامهم بها.

الشكل رقم (4–5): تطور مؤشر حكم القانون خلال الفترة "2000–2010".



المصدر: من إعداد الباحث بناء على الجدول رقم (4–1).

نلاحظ من خلال الشكل أعلاه أن هذا المعيار بقي يتراوح ما بين متوسط وضعيف خلال فترة الدراسة، على الرغم من انه عرف تحسنا سنة 2003 مقارنة بسنة 2000 (معدل زيادة يقارب162%) حيث وصل إلى أعلى مستوى له خلال الفترة"2000-2010"، ليعرف بعد ذلك تدهور مستمرا عما سجله سنة 2003، حيث سجلت قيمة 2010 انخفاضا بحوالي 35% عن سنة 2003.

وقد سجلا مؤشري إنفاذ القانون وسيادة القانون حسب تقريري 2007 و 2009 للمنظمة العالمية للنزاهة النتائج الموضحة في الجدول التالي.

الجدول رقم (4-13): إنفاذ وسيادة القانون لسنتي 2007 و 2009.

السنة	2007		2009	
سيادة القانون	53	ضعيف جدا	77	معتدل
إنفاذ لقانون	38	ضعيف جدا	46	ضعيف جدا

المصدر: من إعداد الباحث بناء على تقارير منظمة النزاهة العالمية.

فالملاحظ أن سيادة القانون سجل مستوى ضعيف سنة 2007 إلا انه عرف تحسنا سنة 2009 ليسجل وضع معتدل، أما إنفاذ القانون فرغم التحسن سنة 2009 إلا انه بقي في وضع ضعيف جدا.

ومن بين الأسباب التي جعلت الجزائر تسجل مستويات ما بين الضعيفة والمتوسطة في هذا المؤشر نذكر:

-عدم استقلالية القضاء: فالجزائر تصنف ضمن الدول التي لا تتمتع بقضاء مستقل، وهو ما يؤكده مؤشر استقلالية القضاء الذي يصدر ضمن تقارير التنافسية العالمية للأمم المتحدة، والذي يقيس مدى استقلال السلطة القضائية عن تأثيرات أعضاء الحكومة والمواطنين والشركات، وتتراوح قيمة المؤشر بين نقطة (تتأثر بشدة)، و7 نقاط مستقلة تماما.

الجدول رقم (4-14): قيم مؤشر استقلالية القضاء في الجزائر خلال الفترة "2008-2011".

السنة	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
القية	3.1	2.8	2.8	2.5
الرتبة	134/100	133/112	133/112	142/126

Source: The Global Competitiveness Report, World Economic Forum, Switzerland, 2008-2011.

والملاحظ من الجدول أعلاه أن الجزائر قد تحصلت على قيم في هذا المؤشر ضعيفة نسبيا، وقد شهدت انخفاضا مستمرا خلال الفترة"2008-2011"، حيث لم تصل حتى إلى المستوى المتوسط ضمن هذا المؤشر، وقد شهد الموسم 2012/2011 انخفاضا في قيمة المؤشر ب 19.35% عما سجله في الموسم 2009/2008، ما يدل على انه هناك زيادة في التأثير على السلطة القضائية في الجزائر سواء من الحكومة، أو أطراف أخرى، وهو الأمر الذي يعد عقبة في وجه إنفاذ وسيادة القانون بالشكل الصحيح.

والى جانب هذا يبقى المجلس الأعلى للقضاء الذي يعد مسؤولا عن تعيين وترقية ونقل القضاة يرأسه رئيس الجمهورية الذي يعد القاضي الأول في البلد، والذي يتمتع بنفوذ كبير في تشكيل الهيئة القضائية.[1]

-عدم التزام الحكومة بتطبيق جميع القوانين التي تم تشريعها وصدورها في الجريدة الرسمية، فبعض القوانين بقيت حبرا على ورق وقيد التنفيذ في انتظار دائما صدور القوانين التنظيمية، وهذا موجود في كثير من مناحي الحياة، وقد يصعب إحصاؤها.

-نقص الثقة ما بين المواطنين ورجال الأمن سواء شرطة أو درك وطني أو غيرهم، والتي نشأت وتكونت خاصة في فترة التسعينيات أين كانت تعيش الجزائر في وضع امني متأزم من جراء الإرهاب وما صاحب ذلك في إطار حالة الطوارئ التي سادت البلاد منذ سنة 1992 من اعتقالات عشوائية وتحقيقات مع كثير من المواطنين، وسجن البعض منهم، وحتى بعدما استتب الأمن في البلاد بقيت هذه الحساسية موجودة بفعل تصرفات بعض أعوان الأمن، التي يحس فيها المواطن بعدم المساواة في تطبيق القانون بين كافة فئات المجتمع حيث يشعر العديد من المواطنين بأنه هناك دائما انحياز لأصحاب المال والنفوذ.

-بقاء مشكلة المفقودين أثناء العشرية السوداء مطروحة، حيث أن العديد من العائلات لم تعرف مصير ذويها. ففي تقرير للجنة الاستشارية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في مارس 2005 ذكرت أن مصير 6146 شخصا ما يزال غير معروف، بعدما تم اعتقالهم من طرف قوات الأمن بين سنتي 1996 و 2000.[2] يشار إلى أن أحكام ميثاق السلم والمصالحة الوطنية قد عالجت جزء من مشكل المفقودين، فقد ترتب عن الموافقة على هذا الميثاق في استفتاء 2005 صدور مرسوم رئاسي بتاريخ 28 فيفري 2006 يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية (المفقودين).

-انتشار الجريمة والعنف في الوسط الجزائري، من سرقة وقتل وعنف خاصة ضد المرأة والأطفال، وتعاطي المخذرات وغيرها من الآفات الخطيرة التي انتشرت في الشارع الجزائري، فالإعلام المكتوب دائما يطلعنا على العديد من هذه الجرائم على صفحاته، وفي تقرير للتنمية البشرية في الدول العربية لسنة 2009 أشار إن نسبة 31.4% من النساء في الجزائر تعرضن للاعتداء (العنف الجسدي) سنة 2008 [3]، وربما يعود السبب الرئيس في ازدياد مثل هذه الجرائم في الجزائر إلى عدم إنفاذ القانون وتطبيقه على الجميع، وتدخل الوساطة في بعض الأحيان وتساهل القضاء مع مثل هذه الجرائم، بالإضافة إلى سياسة العفو الرئاسي على المساجين في الكثير من المناسبات والتي عادة ما تكون سببا في عودة الشخص للإجرام.

-حقوق الملكية التي تعرف نوعا من الغموض في الجزائر، خاصة ما يتعلق بالملكية العقارية، والتي تعرف نزاعات دائمة حول ملكية الأراضي ما جعلها تغدو حاجزا أمام النمو والاستثمار في كثير من الأحيان.

[1] للمزيد من التفاصيل حول استقلالية القضاء الجزائري راجع: شيخي شفيق، انعدام الاستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2010-2011.

[2] برادفورد ديلمان، مرجع سابق، ص: 10.

[3] تقرير التنمية البشرية في الدول العربية، 2009، ص: 82.

-بالنسبة لإنفاذ العقود والذي تقيس مؤشراته مدى كفاءة الجهاز القضائي في الفصل في نزاع تجاري، ويتم الحصول على بياناته عن طريق تتبع تطور أحد النزاعات التجارية أمام المحاكم المحلية خطوة بخطوة. وتجمع البيانات من خلال دراسة قوانين المرافعات المدنية وغيرها من اللوائح المتعلقة بالمحاكم، فضلاً عن استقصاءات تشمل محامين محليين متخصصين في التقاضي بالإضافة إلى قضاة. فقد رتبت الجزائر في المراتب الأخيرة وفقا لتقارير التنافسية العالمية لسنة 2010 و 2011، ويوضح لنا الجدول التالي الإجراءات والوقت والتكلفة المتعلقة بتسوية نزاع تجاري.

الجدول رقم (4-15): ترتيب الجزائر وفقا لمؤشر نفاذ العقود خلال الفترة"2006-2011".

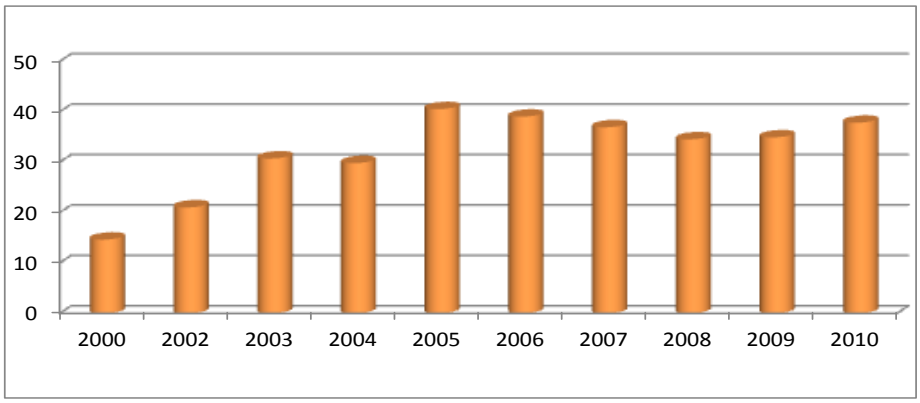
سنة التقرير	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الترتيب	/	175/61	178/117	181/126	183/123	183/127
عدد الإجراءات	49	49	47	47	46	46
الوقت بالأيام	407	397	630	630	630	630
التكلفة كنسبة من الدين %	28.7	10.3	17.4	21.9	21.9	21.9

المصدر: من إعداد الباحث بناء على مجموعة من تقارير البنك الدولي المتعلقة بممارسة أنشطة الأعمال.

ثانيا: معيار ضبط الفساد (Control of Corruption).

يقيس هذا المعيار المدى الذي يمارسه بعض المؤثرين في القرارات السياسية لتحقيق مكاسب خاصة، فضلاً عن سيطرة الدولة على النخب وربطهم بمصالحهم الخاصة. وهو مؤشر ذاتي على إدارة الحكم تم تجميع عناصره من مصادر مختلفة يقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: الفساد بين المسئولين الحكوميين الفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية، مدى تواتر تقديم "أموال غير قانونية" إلى الرسميين والقضاة ومدى إدراك وجود الفساد في سلك الخدمة المدنية.

الشكل رقم (4-6): تطور معيار ضبط الفساد خلال الفترة "2000-2010".



المصدر: من إعداد الباحث بناء على الجدول رقم (4-1)

من خلال الشكل نلاحظ أن هذا المؤشر عرف تحسن ملحوظ بعد سنة 2000، فبعدما كان يسجل قيما متدنية في بداية الألفية الجديدة، أصبح يتحسن شيئا فشيئا، وانتقل من المستوى الضعيف الذي سجل سنة 2000 و2002، إلى المستويات المتوسطة التي سجلت في باقي السنوات الثمانية، ويعود هذا التحسن إلى عزم الدولة على محاربة الفساد بكل أنواعه، وتجسد هذا من خلال عدة إجراءات كالتصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003، والتصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته وإصدار قانون خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006، بالإضافة إلى قانون العقوبات والقانون الخاص بالوظيفة العمومية واللذان شددا العقوبات على كل المفسدين، سواء عن طريق الاختلاس أو الإهمال، أو سوء استخدام السلطة أو النفوذ. وقد سجل مؤشر قانون مكافحة الفساد الذي يصدر عن منظمة النزاهة العالمية مستوى جيد وهو ما يدل على أن الجزائر تملك تشريعات قوية في مكافحة الفساد.

الجدول رقم (4-16): مؤشر قانون مكافحة الفساد في الجزائر 2007-2011

السنة	2007		2009		2011	
قانون مكافحة الفساد	100	قوي جدا	100	قوي جدا	100	قوي جدا

المصدر: منظمة النزاهة العالمية، تقارير 2007 ، 2009، 2011.

ورغم كل التشريعات التي صدرت للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، لم يرقى هذا المؤشر طوال الفترة "2000-2010" إلى الوضع الجيد (أعلى من 50%)، وتعود الأسباب في ذلك إلى استمرار تفشي الفساد في الجزائر رغم تكتم السلطات الرسمية عن قضايا الفساد، إلا أن ما تنشره الجرائد اليومية من فضائح للفساد لدليل على شيوعه سواء بين المسئولين في الدولة، أو بين الموظفين العموميين المقدمين للخدمات العامة من خلال الرشاوي التي يتلقونها مقابل تقديم بعض الخدمات، وحتى في سلك القضاء، ويعود السبب في ذلك بالدرجة الأولى إلى عدم الالتزام الكلي بتطبيق قوانين وتشريعات مكافحة الفساد.

وبالنسبة للفساد في قطاع الأعمال، ووفقا لتقرير التنافسية العالمية لسنة 2011/2010 فقد تحصلت الجزائر على علامة 3.4 واحتلت المرتبة 97 من 139 دولة في مؤشر انتشار ظاهرة دفع الرشاوي (تتراوح قيم هذا المؤشر بين1 انتشار هذه الممارسات بشكل كبير وما بين 7 عدم حدوث هذه الممارسات)، و يقيس هذا المؤشر مدى انتشار إقدام الشركات على تقديم مدفوعات إضافية غير موثقة أو رشاوي فيما يتعلق بالواردات والصادرات، المرافق العامة، مدفوعات الضرائب السنوية، منح العقود العامة والتراخيص، والحصول على قرارات قضائية مواتية، وذلك من وجهة نظر رجال أعمال [1]، وتعني العلامة المتحصل عليها من طرف الجزائر أن هذه الممارسات لا تزال قائمة في قطاع الأعمال الجزائري.

[1] تقرير التنافسية العالمية 2011/2010، مرجع سابق، ص: 370.

المبحث الثالث: تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر وأسبابه.

عرف الإنفاق الحكومي في الجزائر خلال العشرية الأولى من الألفية الجديدة تزايدا مستمرا، سواء في نفقات التسيير أو التجهيز، وكانت الجزائر قد عرفت خلال هذه الفترة إطلاق برامج تنموية ضخمة، تهدف في الأساس إلى رفع النمو وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، وما ساعدها على ذلك هو تزايد إيراداتها من جراء ارتفاع أسعار البترول التي شهدت هي الأخرى ارتفاعا محسوسا خلال العشر سنوات الأخيرة.

المطلب الأول: تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2000-2010".

تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال الفترة " 2000-2010 " بنمو الإنفاق العام وارتفاع معدلاته، وهو ما يمكن أن نطلق عليها -بالسياسة الإنفاقية التوسعية-، ويرتبط نمو الإنفاق العام وتصاعد معدلاته ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها الجزائر خلال هذه الفترة، وبالتوسع الظاهر في الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية...الخ، إلى جانب التوسع في الإنفاق الاستثماري لتمويل المشاريع الاقتصادية ذات المنفعة العامة(مشاريع وخطط التنمية).

أولا: وضعية الموازنة العامة للدولة خلال الفترة "2000-2010".

الجدول رقم (4-17): تطور بنود الموازنة خلال الفترة "2000-2010".

الوحدة: مليار دينار

السنوات	الإيرادات	معدل الزيادة في الإيرادات%	النفقات	معدل الزيادة في النفقات%	رصيد الموازنة
2000	1124,9	18,34	1178,1	22,5	-53,2
2001	1389,7	23,53	1321,0	12,12	+68,7
2002	1576,7	13,45	1550,6	17,38	+26,1
2003	1525,5	-3,24	1690,2	25,53	-164,7
2004	1606,4	5,30	1891,8	11,92	-285,4
2005	1714,0	06,69	2052,0	08,46	-338,0
2006	1841,8	07.45	2453,0	19,54	-611,2
2007	1949,0	05,82	3108,5	26,72	-1159,5
2008	2902,3	48,91	4191,0	34,28	-1288,7
2009	3275,3	12,85	4246,3	01,31	-971,0
2010	3061,3	-06,53	4512,8	06,27	-1451,5

ملاحظة: معدل الزيادة الخاص بالإيرادات والنفقات لسنة 2000 تم حسابه على أساس إيرادات 1999 وقدرت ب 950.5 مليار دينار ونفقات سنة 1999 والتي قدرت ب 961.68 مليار دينار.

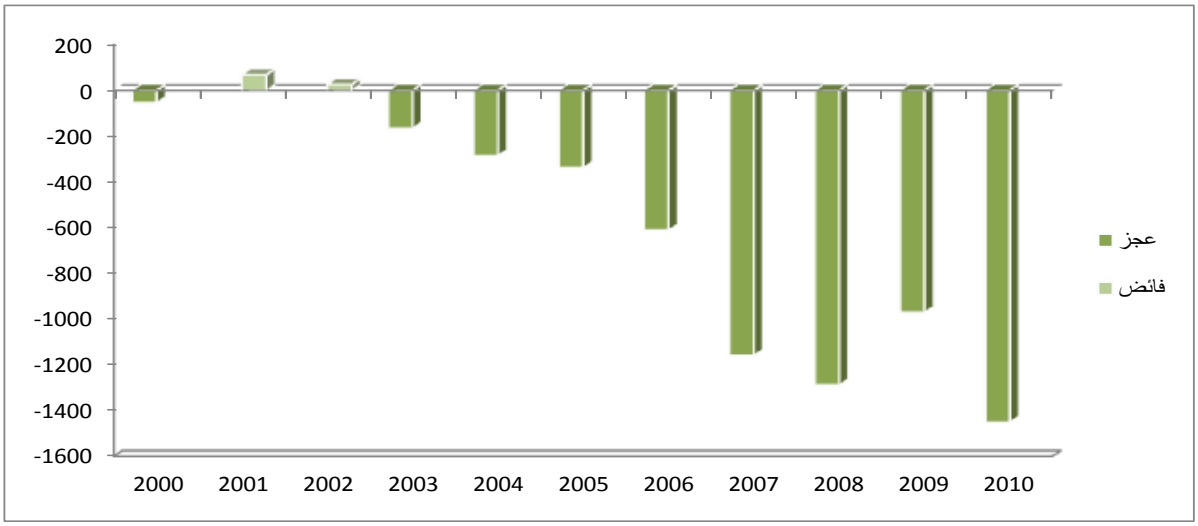
المصدر: مجموعة تقارير لبنك الجزائر عن الوضعية المالية للجزائر.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن الإيرادات العامة قد عرفت زيادات مستمرة في قيمها خلال الفترة "2000-2010" باستثناء سنة 2003 التي شهدت نوعا من الانخفاض مقارنة بسنة 2002، وسنة 2010 التي عرفت هي الأخرى انخفاضا مقارنة بسنة 2009، وقد بلغ متوسط معدل الزيادة 12,05% خلال الفترة

"2000- 2010" ويعود السبب في ذلك أساسا إلى ارتفاع حصيلة إيرادات المحروقات الناتج عن ارتفاع أسعار البترول خلال هذه الفترة. والأمر نفسه بالنسبة للنفقات العامة حيث نلاحظ ارتفاع مستمر في حجم النفقات العامة خلال نفس الفترة، وقد بلغ متوسط معدل الزيادة خلال الفترة"2001-2004" وهي الفترة التي شهدت برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي حوالي 11,78%، أما الفترة 2005-2009 وهي فترة البرنامج التكميلي فقد بلغ متوسط معدل الزيادة فيها حوالي 18,26% وهو دليل على استمرار الدولة في سياستها التوسعية في الإنفاق حيث تدعمت هذه الفترة ببرامج خاصة رصدت لصالح ولايات الهضاب العليا وولايات الجنوب، واستمرت زيادة الإنفاق حيث بلغت نسبة الزيادة ما بين سنة 2009 و2010 حوالي 16,65% وهذا راجع إلى برنامج التنمية الخماسي"2010-2014" الذي رصد له 21.214 مليار دينار .

كما نلاحظ من الجدول أن حجم الإنفاق العام كان اكبر من الإيرادات العامة خلال الفترة "2000-2010" باستثناء سنتي 2001 و 2002، مما سبب ذلك عجزا في الموازنة العامة، كما يوضحه الشكل البياني التالي.

الشكل رقم (4-7): العجز والفائض في ميزانية الدولة خلال الفترة "2000-2010"



المصدر: من إعداد الباحث بناء على الجدول السابق.

فالملاحظ من الشكل أعلاه أن الموازنة العامة للدولة شهدت عجزا خلال الفترة 2000-2010، باستثناء سنتي 2001 و 2002 أين حققت فائض ولكنه يضل بسيط مقارنة بالعجز المحقق في السنوات الأخرى، وقد عرف عجز الموازنة ارتفاعا رهيبا خلال الفترة "2003-2010"، حيث كان معدل نمو النفقات العامة اكبر بكثير من معدل نمو الإيرادات العامة، وقد تقلص العجز سنة 2009 مقارنة بسنة 2008، لكنه عاود الارتفاع سنة 2010 ليصل إلى أعلى قيمة خلال الفترة "2000-2010" بحوالي1451.5 مليار دج، ويعود السبب الأساسي

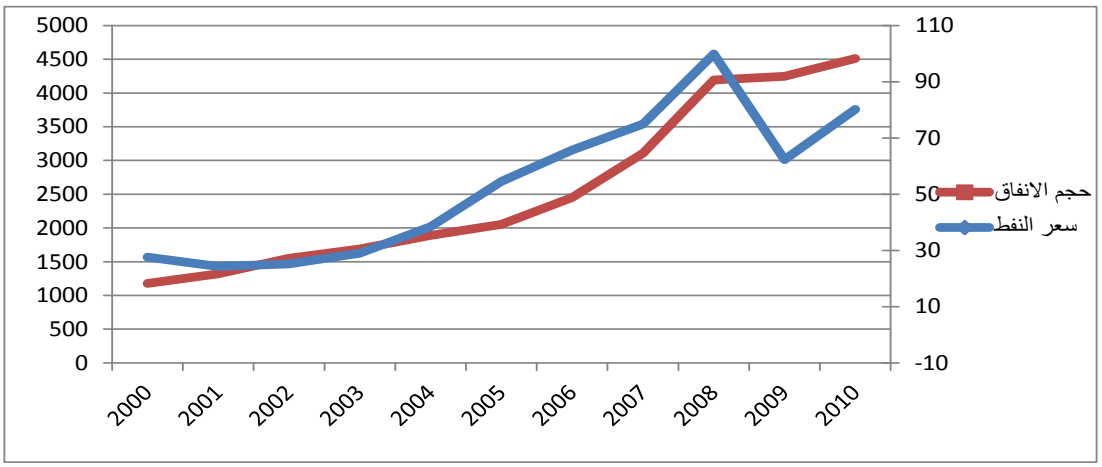
في تحقيق عجز في الموازنة إلى الزيادة الكبيرة التي عرفتها النفقات العمومية جراء قيام الدولة ببرامج تنموية رصد لها مبالغ ضخمة في إطار سياسة الإنعاش الاقتصادي.

وتجدر الإشارة إلى أن حجم الإنفاق العام بالجزائر مرتبط ارتباطا وثيقا بأسعار النفط التي سجلت هي الأخرى ارتفاعا كبيرا خلال الفترة "2000-2010"وهو ما يوضحه لنا الشكل التالي.

ثانيًا: إرتباط الإنفاق العام في الجزائر بأسعار النفط.

يرتبط الإنفاق العام في الجزائر بشكل وثيق مع أسعار النفط وهو ما يوضحه الشكل التالي:

الشكل رقم (4-8): علاقة أسعار النفط بحجم الإنفاق العام بالجزائر.



المصدر: من إعداد الباحث بناء على تقارير بنك الجزائر حول الوضعية المالية "2000-2010".

من خلال الشكل أعلاه تظهر لنا العلاقة الطردية ما بين أسعار النفط و حجم الإنفاق، حيث كان التحسن في أسعار النفط السبب الأول في زيادات إيرادات الدولة ما سمح لها بالتوسع في الإنفاق، وقد مثلت الجباية البترولية لوحدها ما يفوق 85,18% من حجم إيرادات الدولة خلال الفترة"2000-2010"، وقد سمح هذا الارتفاع في أسعار البترول بإنشاء صندوق ضبط الموارد الذي يعمل على امتصاص فائض إيرادات الجباية البترولية الذي يفوق تقديرات قانون المالية الذي يتم إعداده سنويا، وقد تم تأسيس هذا الصندوق من خلال قانون المالية التكميلي الذي صدر في 27 جوان 2000*. وكان مبرر إنشاء صندوق ضبط الموارد يكمن في رغبة الحكومة في استحداث آلية تعمل على ضبط الإيرادات العامة للدولة وبالتالي الحفاظ على استقرار الموازنة العامة للدولة، مما

* نشير هنا إلى انه تم إجراء تعديلات على أهداف الصندوق بعدما كان يمول فقط عجز الموازنة الناتج عن انخفاض أسعار النفط تحت المستوى المحدد في قانون المالية، أصبح بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2006 يمول أي عجز في الخزينة دون تحديد أي سبب للعجز بشرط ألا يقل رصيده عن 740 مليار دينار، ومن ذالك الحين أصبحت تستخدم موارد الصندوق في تغطية عجز الموازنة الناتج عن التوسع في الإنفاق الاستثماري من اجل حفز النمو الاقتصادي في إطار سياسة الإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الدولة منذ سنة 2001.

يمكنها من تنفيذ مختلف السياسات والبرامج التنموية، بالإضافة إلى التخفيف من حدة الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد.[1]

ويوضح لنا الجدول التالي موارد الصندوق خلال الفترة"2000-2009" واستخداماته المتعلقة بتمويل عجز الخزينة.

الجدول رقم (4-18): وضعية صندوق ضبط الموارد خلال الفترة"2000-2010".

الوحدة: مليار دينار

السنوات	الموارد	قيمة الاستخدامات المتعلقة بتمويل عجز الخزينة	النسبة%
2000	435,237	0	0
2001	356,001	0	0
2002	198,038	0	0
2003	476,092	0	0
2004	944,391	0	0
2005	2090,524	0	0
2006	3640,686	91,530	2,514
2007	4669,839	531,952	11,391
2008	5503,690	758,180	13,775
2009	4680,747	364,282	7,782

المصدر: بوفليح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص: 2004. (بتصرف)

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن موارد الصندوق قد عرفت زيادة في قيمتها من سنة لأخرى باستثناء سنتي 2001 و 2002 التي عرفت فيها نوعا من الانخفاض، والذي كان راجعا في الأساس إلى انخفاض الجباية البترولية جراء انخفاض أسعار البترول إلى ما دون 25 دولار للبرميل، كما نلاحظ انه ابتداء من سنة 2006 أصبحت تستخدم موارد الصندوق في تغطية عجز الخزينة بناء على التعديلات التي أدخلت على أهدافه خلال هذه السنة حيث أدى التحسن في أسعار النفط إلى تراجع مخاوف الحكومة بشأن انهيار أسعاره على المدى المتوسط ما شجعها تقدم على استخدام موارده لتغطية عجز الخزينة الناتج عن التوسع في الإنفاق الاستثماري كما ذكرنا سابقا، وقد ارتفعت نسبة تمويل العجز من الصندوق من 2.514 مليار دينار سنة 2006 إلى 13.775 مليار دينار سنة 2008، لتتراجع قليلا سنة 2009 إلى 7.782 مليار دينار، وكان القصد من تمويل جزء فقط من العجز بموارد الصندوق هو المحافظة على مستوى منخفض من التضخم.

[1] بوفليح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية، مرجع سابق، ص: 200.

المطلب الثاني: أسباب تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر.

إذا أردنا معرفة الأسباب التي كانت وراء الزيادة في الإنفاق فلا بدا من معرفة هيكل الإنفاق ما بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

الجدول رقم (4-19): هيكل الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2000-2010".

الوحدة: مليار دينار

السنوات	إجمالي النفقات العامة	النفقات الجارية	معدل الزيادة	النسبة من إجمالي الإنفاق%	النفقات الرأسمالية	النسبة من إجمالي الإنفاق%	معدل الزيادة
2000	1178,1	838,9	/	71,2	339,2	28,8	/
2001	1321,0	798,6	-4,8	60,4	522,4	39,6	54,0
2002	1550,6	975,6	22,1	62,9	575,0	37,1	10.0
2003	1690,2	1122,1	15,0	66,3	568,1	33,7	-1,2
2004	1891,8	1251,1	11,4	66,1	640,7	33,9	12,7
2005	2052,0	1245,1	-0,4	60,6	806,9	39,4	25,9
2006	2453,0	1437,1	15,4	58,6	1015,1	41,4	25,8
2007	3108,5	1637,9	13,9	52,7	1434,6	47,3	41.3
2008	4191,0	2217,7	35,3	52,9	1973,3	47,1	37,5
2009	4246,3	2300,0	03,7	54,1	1946,3	45,9	-1,3
2010	4512,8	2683,8	16,6	59,4	1829,0	40,6	-6,0

المصدر: مجموعة تقارير لبنك الجزائر عن الوضعية المالية للجزائر.

يتضح من الجدول أعلاه أن النفقات الجارية مثلت النسبة الأكبر من الإنفاق طيلة الفترة"2000-2010" حيث قدر متوسط نسبتها خلال هذه الفترة ب 60,45%، ويعزى هذا الارتفاع إلى مجموعة من العوامل أهمها ارتفاع أعباء الأجور والتحويلات الاجتماعية، بالإضافة إلى عمليات سداد الدين العمومي، وفي المقابل سجلت النفقات الرأسمالية ما نسبته 39,55 % من إجمالي الإنفاق، وهي الأخرى عرفت نموا هاما من سنة لأخرى، إذ ارتفعت نسبتها من 28,8 % من حجم الإنفاق الإجمالي سنة 2000 إلى 41,42 % عام 2006 لتتجاوز هذه النسبة 45,84% سنة 2009 وهو تطور ناتج عن تنفيذ الحكومة لسياسة اقتصادية جديدة منذ سنة 2001 تعتمد على التوسع في الإنفاق الحكومي الاستثماري من أجل رفع معدل النمو الاقتصادي.

وما نلاحظه من الجدول أعلاه انه هناك تحول واضح لصالح النفقات الرأسمالية ابتداء من سنة 2005 إلى غاية 2008 وهي تقريبا فترة البرنامج التكميلي للإنعاش الاقتصادي، حيث أنه وبالرغم من بقاء النفقات الجارية تفوق النفقات الرأسمالية، إلا أن معدلات نمو النفقات الرأسمالية كانت تفوق معدلات نمو النفقات الجارية حيث قدر متوسط معدل نمو النفقات الجارية خلال هذه الفترة 16% في حين بلغ متوسط معدل نمو النفقات الرأسمالية 32,6%، وهذا بفضل المبلغ المرصود للبرنامج التكميلي لدعم النمو"2005-2009" والذي قدر بحوالي 150 مليار دولار.

أولا: النفقات الجارية وأسباب زيادتها.

الجدول رقم (4-20): هيكل النفقات الجارية خلال الفترة "2000-2010"

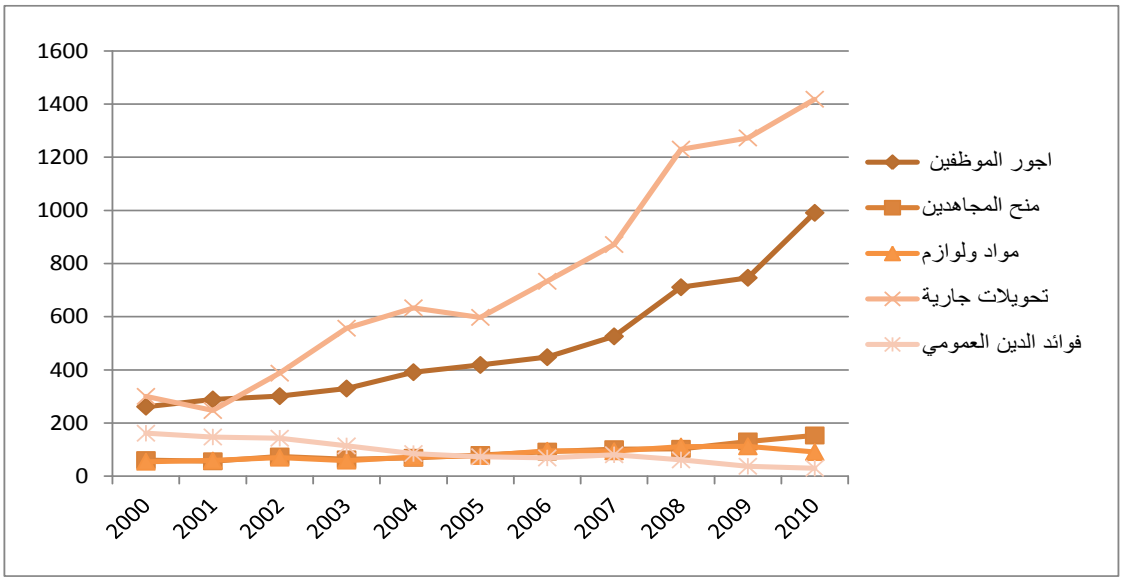
جدول رقم (4-5): تطور نفقات التسيير خلال الفترة "2000-2010". الوحدة: مليار دج.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
النفقات الجارية	838,9	798,6	975,6	1122,8	1251,1	1245,1	1437,9	1673,9	2217,7	2300,0	2683,8
أجور	261,6	288,8	301,1	329,9	391,4	418,5	447,8	526,2	711,0	746,6	991,0
منح المجاهدين	60,6	56,1	74,0	63,2	69,2	79,8	92,5	101,6	103,0	130,7	153,2
مواد ولوازم	54,6	59,1	69,8	58,8	71,7	76,0	95,7	93,8	111,7	112,5	90,9
تحويلات جارية	300,4	247,1	387,7	556,9	633,6	597,6	733,3	871,8	1230,6	1272,8	1418,5
فوائد الدين العمومي	161,7	147,5	143,0	114,0	85,2	73,2	68,6	80,5	61 ,4	37,4	30,2

المصدر: تقارير بنك الجزائر حول الوضعية المالية **2000-2010**.

وللتوضيح أكثر نستعين بالشكل التالي:

الشكل رقم (4-9): هيكل النفقات الجارية خلال الفترة "2000-2010"



المصدر: من إعداد الباحث بناء على معطيات الجدول رقم (4-5).

من خلال الشكل أعلاه يتضح جليا أن أسباب ارتفاع النفقات الجارية تعود في الأساس إلى الارتفاع المستمر والهائل لكل من التحويلات الجارية، وتعويضات العاملين (أجور الموظفين، المنح ..) .

ففيما يتعلق بالتحويلات الجارية عرفت زيادات هامة بسبب الزيادة في الإعانات الاجتماعية والتحويلات إلى الأسر نقدا أو عينا للتخفيف من الأعباء المالية المتعلقة بمخاطر اجتماعية معينة أو الاحتياجات المحددة حصرًا (المرض والحوادث، والعجز والشيخوخة والبقاء على قيد الحياة، والأمومة والأسرة، والبطالة، والإسكان والفقر والاستبعاد الاجتماعي)، بالإضافة إلى ارتفاع النفقات على الخدمات الإدارية بهدف تحسين فرص وصول المواطنين للخدمات العامة وبأفضل جودة، في إطار عمل الحكومة على تحديثها وعصرنتها بما يتناسب ومتطلبات العصر.

وقد ارتفعت نسبة التحويلات الجارية من إجمالي الإنفاق من 35,8 %سنة 2000 إلى 48% سنة 2005 لتصل إلى 52,83% سنة 2010، ويعزى السبب في ذلك إلى تكفل الحكومة بتعويض المتضررين من الكوارث الطبيعية التي شهدتها الجزائر خلال هذه الفترة، بالإضافة إلى الإعانات الموجهة للمواطنين لتوفير السكن اللائق لهم والقضاء على السكن الهش، وتحسين الرعاية الصحية والقضاء على الأمية وكذا المنح الموجهة للفئات المعوزة حيث ارتفع عدد المستفيدين من المنحة الجزافية للتضامن وكذا من التعويض على الأنشطة ذات المنفعة العامة، بالإضافة إلى هذا ارتفعت قيمة المنحة الجزافية للتضامن من 1000دج إلى 3.000 سنة 2007، كما ضاعفت الدولة جهودها في التكفل بالمعوقين والمعسورين (بدون مأوى)، والمساجين المحرومين الذين أصبحوا يستفيدون ابتداء من سنة 2006 من إعانة اجتماعية ومالية عند الإفراج تقدر ب 2000دج. هذا بالإضافة إلى الإعانات العينية المقدمة

للفئات الفقيرة كقفة رمضان، ووجبات الإفطار في إطار عمليات التضامن في شهر الصوم، كل هذه الأسباب وأخرى ساهمت في رفع قيمة التحويلات الجارية ومن ثمة ارتفاع نفقات التسيير.

وفيما يخص أجور الموظفين شهدت هي الأخرى زيادات في قيمتها، حيث كانت تمثل ما نسبته31% من إجمالي الإنفاق سنة 2000، لترتفع إلى 37% سنة 2010، لكن معدل نموها كان اقل من معدل نمو التحويلات الجارية، ويعود السبب في ارتفاعها إلى التعديلات التي أجريت على الحد الأدنى المضمون للأجر حيث ارتفع من 6000 د.ج سنة 2000 إلى 8000 د.ج سنة 2001، ثم إلى 10.000 د.ج سنة 2004. ليصل إلى 12000 سنة2007 ، ثم 15000 سنة 2010.

كما عرفت شبكة الأجور في الجزائر سنة 2008 تعديلات هامة نتج عنها إعادة تصنيف سلم الأجور حسب المستوى التعليمي، وكذا بدأ صدور القوانين الخاصة بكل قطاع في الوظيف العمومي، وهو ما ترتب عليه زيادات في أجور موظفي القطاع الحكومي سواء الأجر القاعدي أو المنح والعلاوات، وترتب على هذه الزيادات اثر مالي رجعي ابتداء من أول جانفي 2008. ما جعل سنة 2010 تشهد زيادة في النفقات على الأجور بنسبة 32,73% مقارنة مع سنة 2009 حيث عرفت هذه السنة دفع النسبة الأكبر من مخلفات الأجور والعلاوات لموظفي القطاع الحكومي.

ومن بين الأسباب التي ساهمت أيضا في زيادة النفقات الحكومية على الأجور هي الارتفاع في مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي والتي عرفت هي الأخرى زيادات مهمة خاصة في إطار الصيغ الجديدة للتشغيل كعقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج، الأمر الذي جعل النفقات على الأجور تنمو بمعدلات متزايدة حيث ارتفعت من 11,6% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي خارج قطاع المحروقات سنة 2006 إلى 15,6% في عام 2010 (باستثناء المدفوعات بأثر رجعي)[1].

وفي الأخير نشير إلى أن منح المجاهدين، والنفقات على المواد واللوازم كانت نسبة مساهمتها في رفع النفقات الجارية بسيطة، لأنها لم تعرف زيادة كبيرة في قيمها خلال فترة الدراسة، أما خدمات الدين العمومي فقد شهدت انخفاض محسوسا.

[1] FMI , rapport des services du fmi pour les consultations de 2010 au titre de l'article iv , n° 11/39, mars 2011, p :13
http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2011/cr1139f.pdf le 04/06/2011.

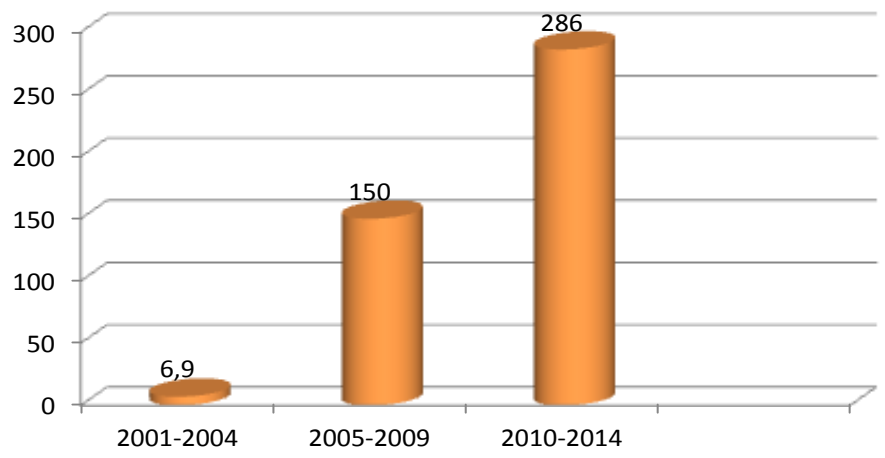
ثانيًا: أسباب زيادة النفقات الرأسمالية.

يعود السبب الرئيسي في ارتفاع نفقات التجهيز إلى إتباع الحكومة لسياسة إقتصادية جديدة إعتمدت على التوسع في حجم الإنفاق الحكومي الموجه خصوصا للإستثمار (البنية التحتية، توفير السكن، خلق فرص عمل جديدة، الري والفلاحة، تحسين الخدمات العامة،...)، و قد إتضحت معالم هذه السياسة ابتداء من سنة 2001 التي سجل فيها حجم الإنفاق الحكومي الإستثماري زيادة بنسبة 36,13% بالمقارنة مع سنة 2000 بعدما أقرت الحكومة تنفيذ برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي خلال الفترة "2001-2004". واستمرت نفقات التجهيز في الزيادة خلال الفترة السابقة، وخلال الفترة "2005-2009" وهي الفترة المخصصة لتنفيذ البرنامج التكميلي استمرت نفقات التجهيز في الارتفاع، وقد سجلت مستويات كبيرة مقارنة بالفترة الأولى بسبب حجم الاستثمارات المنجزة حيث بلغ متوسط الزيادة خلال هذه الفترة 26,61%، مقارنة ب 18,46% خلال الفترة "2001-2004"، وهذا يعود إلى المبلغ الهائل المرصود للبرنامج التكميلي، وإنعكست هذه الزيادة على هيكل النفقات العامة الذي سجل تغيرا لصالح نفقات التجهيز التي انتقلت نسبتها من إجمالي الإنفاق العام من 28,8% سنة 2000 إلى 41,42 % سنة 2006، ثم إلى 45,84% سنة 2009، وهو ما يعكس بشدة توجه الحكومة نحو إقامة المشاريع الاستثمارية، عن طريق التقشف في ميزانية التسيير وإعطاء الأولوية لميزانية التجهيز، وقد استمرت نفقات التجهيز في الزيادة سنة 2010 حيث سجل في هذه السنة نسبة زيادة بحوالي 8% مقارنة بسنة 2009. وقد عرفت سنة 2010 بدأ تنفيذ برنامج التنمية الخماسي"2010-2014" والذي خصص له مبلغ 21214 مليار دج للاستثمارات العمومية.

والشكل البياني التالي يوضح المبالغ المرصودة لمختلف البرامج الاستثمارية الحكومية المبرمجة خلال الفترة "2001-2014" في إطار برامج التنمية، وهو ما يعكس الزيادة الهائلة التي حصلت في نفقات التجهيز.

الشكل رقم (4-10): المبالغ المرصودة للبرامج الاستثمارية الحكومية خلال الفترة "2001-2014"

الوحدة: مليار دولار أمريكي.



المصدر: الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار (ANDI)، برنامج الاستثمارات العمومية 2010-2014.

نلاحظ من خلال الشكل أن قيمة الاستثمارات العمومية نمت بشكل هائل بين الفترة والأخرى، حيث تضاعف حجم الاستثمارات ما بين (2001-2004) و (2005-2009) بأكثر من 21 مرة، ومن المنتظر أن يتضاعف أكثر في الفترة"2010-2014".

بالإضافة إلى الأسباب السابقة الذكر التي أدت إلى الارتفاع المستمر للإنفاق العام فانه هناك أسباب أخرى لا يمكن تجاهلها ومن أهمها:

- زيادة عدد السكان في الجزائر، وتمركز النسبة الأكبر منهم في المدن مما يزيد في حجم الإنفاق الحكومي على الخدمات، ونشير إلى أن عدد السكان في الجزائر ارتفع بحوالي 6 ملايين نسمة في ظرف 10 سنوات يقيم أكثر من 60% منهم في المدن.

-تحسن متوسط دخل الفرد الجزائري من الناتج المحلي الإجمالي، ما نتج عنه زيادة في الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية، وبالتالي زيادة الإنفاق الحكومي لأجل إشباع تلك الحاجات، وهو ما يوضحه لنا

-الارتفاع المستمر في فاتورة الاستيراد، حيث عرفت هي الأخرى زيادات معتبرة خلال العشر سنوات الأخيرة سواء كان هذا الاستيراد للسلع الاستهلاكية أو لأغراض استثمارية (أجهزة ومعدات)، وهو ما عمل على رفع قيمة الإنفاق العام.

-إهدار المال العام عن طريق التبذير، والاختلاس، واستغلاله لأغراض شخصية من طرف بعض المسؤولين وأصحاب النفوذ، إلى جانب صرفه في إقامة الحفلات والمهرجانات الكبيرة، والحملات الانتخابية التي لا تعود بالنفع على المواطن.

-ارتفاع تكاليف انجاز العديد من المشاريع المبرمجة في إطار برامج التنمية عما خصص لها في البداية، بسبب سوء التسيير والتنفيذ، والفساد الذي كان سمة بعض الصفقات العمومية الكبرى. وهو ما جعل رئيس الجمهورية يعلن الحرب على التبذير وسوء التسيير سنة 2009 بعد أن وقف على حجم الأغلفة المالية الضخمة التي تخرج من الخزينة العمومية بسبب إعادة تقييم تكلفة المشاريع العمومية نتيجة تسجيل المشاريع من دون إنهاء الدراسات التمهيدية.

-إستمرار سياسات الدعم للعديد من المواد الواسعة الاستهلاك لأجل تحسين المستوى المعيشي لمحدودي الدخل، بالإضافة لسياسة مسح الديون التي مست بعض القطاعات كقطاع الفلاحة والبنوك مثلا.

-تدخل الدولة الكبير في النشاط الاقتصادي، وسيطرتها على معظم مجالات الاستثمار خاصة في القطاعات الحيوية، وعدم فتح الباب واسعا للقطاع الخاص للمساهمة في توفير الخدمات الأساسية للمجتمع، ما جعلها تتحمل عبء اكبر من الإنفاق.

-محاولة الحكومة تجنب الاحتجاجات الشعبية المنددة بتدني المستوى المعيشي، والمطالبة بتحسين الأوضاع الاقتصادية للمواطن عن طريق الزيادة في الإنفاق الحكومي، (خلق مناصب شغل إضافية، دعم بعض المواد الاستهلاكية، منح القروض، توفير السكنات ...).

هذه الأسباب وأخرى جعلت الجزائر تصنف ضمن الدول الأكثر إسرافا وهدرا للإنفاق الحكومي (عدم رشادة الإنفاق)، فوفقا لمؤشر الإسراف في الإنفاق الذي يصدره تقرير التنافسية العالمية والذي يقيم مدى رشادة الإنفاق الحكومي في الدولة، من وجهة نظر رجال الأعمال في العديد من دول العالم، حيث تتراوح قيمة المؤشر بين نقطة واحدة (الأكثر إسرافا)، و7 نقاط (كفاءة عالية في توفير السلع الضرورية والخدمات) تحصلت الجزائر على النتائج الموضحة في الجدول التالي:

الجدول رقم (4-21): تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق بالجزائر خلال الفترة "2008-2010".

السنة	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
القية	3.7	3.2	3.3	3.0
الرتبة	134/48	133/80	139/64	142/79

Source: Group of the Global Competitiveness Reports for the years 2008-2011

نلاحظ من الجدول انه خلال الموسم 2009/2008 تعدى هذا المؤشر النصف، وكان ترتيب الجزائر في المرتبة 48 من بين 134 دولة، أي أن وضع الجزائر في مجال الكفاءة في توفير السلع والخدمات وضع متوسط أو أعلى بقليل، إلا أن سنة 2010/2009 عرفت انخفاضا بلغ 13,5% في المؤشر، كما نزل ترتيب الجزائر إلى المرتبة 80 من بين 133 دولة، أما سنة 2011/2010 فعرف المؤشر ارتفاعا طفيفا فقد سجل 3,3 نقطة، وتحسن الترتيب قليلا إذ احتلت الجزائر المرتبة 64 من بين 139 دولة شملهم هذا المؤشر، ورغم هذا التحسن الطفيف إلا أن الإنفاق العام في الجزائر بقى حسب هذا المؤشر يتميز بالإسراف، وعدم الكفاءة العالية في توفير السلع الضرورية والخدمات، وقد عاود هذا المؤشر الانخفاض للموسم 2012/2011 حيث سجل 03 نقاط فقط، وتدنى ترتيب الجزائر إلى المرتبة 79 من ضمن 142 دولة شملهم هذا المؤشر، وهو ما يعني زيادة الهدر والتبذير وعدم الرشادة في الإنفاق الحكومي، الأمر الذي أصبح يتطلب اتخاذ الحكومة الإجراءات اللازمة والضرورية لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي، والاستغلال الأمثل للمال العام من اجل استكمال برامج التنمية التي شرعت فيها، ورفع المستوى المعيشي للمواطن، وتحقيق أهداف الألفية الإنمائية.

المبحث الرابع: مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر لأجل ترشيد الإنفاق.

على الرغم من الوفرة المالية التي عاشتها الجزائر خلال العشرية الأولى من الألفية الثالثة، والتي شجعتها على انتهاج برامج تنموية رصدت لها مبالغ ضخمة، إلا أن تلك البرامج لم تحقق أهدافها كاملة، وبقي المجتمع الجزائري يعاني من بعض المشاكل ولو بأقل حدة من السنوات السابقة، كمشكلة البطالة، والفقر، ونقص الرعاية الصحية ومشكل السكن وغيرها. ومن بين الأسباب التي كانت وراء ذلك، استمرار انتشار الفساد والرشوة، واختلاس المال العام وسوء تسييره، ما أدى إلى تحويل موارد الدولة نحو تحقيق المصالح الخاصة والإضرار بالمصلحة العامة، وعرقلة تنفيذ المشاريع التنموية بسبب تحويل مخصصاتها لجيوب الفاسد، وعدم تحقيق كفاءة ومردودية عالية من سياسة التوسع الانفاقي التي انتهجتها الجزائر، وقد استدعى هذا الأمر ضرورة تكافل الجهود لأجل العمل على ترشيد الإنفاق الحكومي، ومحاربة كل جرائم الفساد التي تضر بالمال العام.

المطلب الأول: الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد في الجزائر.

عملت الجزائر خاصة في العشر سنوات الأولى من الألفية الثالثة على الوقاية من الفساد ومكافحته، واتخذت لأجل ذلك عدة إجراءات تشريعية وميدانية. كما أعلن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة منذ توليه الحكم عزمه وإرادته على محاربة الفساد مصرحا في بداية حكمه أن الفساد اضر بالبلاد أكثر ما اضر بها الإرهاب، وفي كلمة له في افتتاح الندوة الوطنية حول إصلاح العدالة التي أقيمت بالجزائر في 29 مارس 2005 صرح أنه لن يدخر وسعا في سبيل تنظيف المجتمع من كل أصناف الفساد، من رشوة ومخدرات وآفات اجتماعية كالمحسوبية والمحاباة والامتيازات غير القانونية، والاستئثار غير المشروع بالممتلكات العامة، قائلا أنه لا مناص من استئصال هذه الأمراض وكل أشكال الزيغ والانحراف إذا أردنا حقا أن نتقدم، ذلك أن سلامة المجتمع من الآفات والتزام أفراده بالحقوق والواجبات، هي أبجديات النجاح في أية عملية تنموية. [1]

وفي خطاب ألقاه أمام عدد من القضاة في أكتوبر سنة 2009 توعد المتورطين في قضايا الفساد والرشوة ونهب المال العام، مشددا أنه "لا بد من أن ينال كل ذي مفسدة جزاءه"، ومؤكدا في الوقت نفسه أن الجزائر "تخوض معركة حاسمة ضد الفساد بجميع صوره وأشكاله".

ويمكن تنقسم الإجراءات التي اتخذتها السلطات الجزائرية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته إلى إجراءات تشريعية متمثلة في القوانين والمعاهدات التي تم المصادقة عليها، وإجراءات إصلاحية مصاحبة تتمثل في القيام بإصلاح بعض القطاعات المهمة التي لها صلة بالفساد، كإصلاح القضاء والجمارك والضرائب وغيرها إلى جانب تطهير بعض القطاعات الحكومية من الفاسدين ومتابعتهم قضائيا.

[1] وزارة العدل، كلمة رئيس الجمهورية في افتتاح الندوة الوطنية حول إصلاح العدالة بتاريخ 29 مارس 2005، على الموقع: arabic.mjustice.dz/fichiers_discours/dest[129].doc اطلع عليه بتاريخ 2010/12/11.

أولا: الإجراءات التشريعية.

في إطار تعزيز الحكم الرشيد كثفت الجزائر جهودها للتخفيف من وطأة الفساد فسنت العديد من القوانين التي تقي منه وتكافحه، كما وقعت بعض المعاهدات الدولية التي تدخل في هذا الإطار، ويمكن حصرها في النقاط التالية:

1 –سنة 2003: صدَّقت الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003[1]، والتي من أغراضها ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع وكذا ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات، بالإضافة إلى تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية. أما عن سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية التي جاءت بها الاتفاقية فأكدت على ضرورة إشراك المجتمع في وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات مكافحة الفساد، وتجسيد مبادئ سيادة القانون والنزاهة والشفافية.

2 –فيفري 2006: قامت الجزائر بتقنيين آلية الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بموجب نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الذي صدر بالجريدة الرسمية في 20 فيفري 2006[2]، وقد وجاء هذا القانون في خمسة أبواب ، شمل **الباب الأول** أهداف القانون وضبط المصطلحات، أما **الباب الثاني** فشمل التدابير الوقائية في القطاع العام والخاص وتمثلت في تعزيز النزاهة والشفافية في تسيير القطاعيين العام والخاص، وكذلك دعم التدابير الهادفة إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والتسيير الشفاف للمال العام والخاص، وتمثلت التدابير الوقائية في القطاع العام في التوظيف، والتصريح بالممتلكات، وإبرام الصفقات العمومية، وتسيير الأموال العمومية، **وجاء في الباب الثالث** إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع هذه الهيئة بسلطة إدارية واستقلالية مالية وبالشخصية المعنوية، وتقع تحت سلطة رئيس الجمهورية، **أما الباب الرابع** فتم فيه تحديد هوية وصفة مرتكبي الجرائم وتمثلت في الرشوة، سواء رشوة موظفين عموميين محليين وأجانب وموظفي المنظمات الدولية أو في مجال الصفقات، واختلاس الممتلكات العمومية أو استغلالها بطرق غير شرعية، إضافة إلى التهرب الضريبي، وكل طرق استغلال النفوذ والغدر والإثراء غير المشروع وإساءة استغلال الوظيفة والتمويل الخفي للأحزاب السياسية، ليتناول الباب الخامس **التعاون الدولي واسترداد الموجودات** وتم فيه التطرق للتعاون القضائي والتعامل مع المصارف والمؤسسات المالية، كما تناول قضايا استرداد الممتلكات المحجوزة من أفعال الفساد وقضايا حجز و تجميد العائدات المتأتية من الجرائم، ما بين الدول الأعضاء في الاتفاقية[3].

[1] المرسوم الرئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق ل 19 افريل 2004، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 26 الصادر بتاريخ 25 افريل 2004.

[2] قانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 14 الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.

[3] للمزيد من التفاصيل حول قانون مكافحة الفساد في الجزائر راجع بالجريدة الرسمية العدد 14 الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.

3 -افريل 2006: تم التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة في مابوتو في 11 جويلية 2003 [1]، والتي كانت تهدف أيضا إلى تشجيع الدول على القيام بإنشاء آليات لمنع الفساد، والقضاء عليه في القطاعين العام والخاص، عن طريق تنسيق السياسات والتشريعات بين الدول الإفريقية الأطراف، وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، ومن بين مبادئ الاتفاقية احترام مبادئ المؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية وسيادة القانون والحكم الرشيد، واحترام حقوق الإنسان وتعزيز العدالة الاجتماعية، وإدانة ورفض أعمال الفساد والجرائم ذات الصلة.

4 -نوفمبر 2006: تم إصدار مرسوم رئاسي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها[2]، حيث نص هذا المرسوم على أن اللجنة تتكون من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتتكون هذه اللجنة من مجلس اليقظة والتقييم، مديرية الوقاية والتحسيس، مديرية التحاليل والتحقيقات، ومن بين أهم المهام المكلف بها رئيس الهيئة نذكر:

-تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته؛

-إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم؛

-إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته؛

-تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام قصد تحريك الدعوة العمومية، عند الاقتضاء؛

نشير فقط إلى أن هذه الهيئة لم يتم تفعيلها وتعيين أعضائها إلى غاية نوفمبر 2010، حيث صدر مرسوم رئاسي يعين رئيس وأعضاء هذه الهيئة المكونة من سبعة أشخاص لمدة خمس سنوات[3]. وقد باشرت هذه الهيئة أعمالها بعد تأديتها اليمين القانوني بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 03 جانفي 2011، حيث تعهد رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالعمل مع كافة أجهزة الدولة لمحاربة الظاهرة موضحا أن الهيئة سوف تتكفل بمكافحة الفساد والرشوة دون هوادة ودون تهويل وبحزم شديد، بالإضافة إلى حماية أعوان الدولة من الاتهامات الباطلة، مشيرا إلى أن لجنته تراهن على تفعيل الآليات الوطنية لمواجهة واستئصال ظاهرة الفساد من خلال وضع سياسات بإمكانها أن تساهم في تأطير عملية محاربة الظاهرة بجميع أشكالها، وإيجاد حلول للحد من تنامي الظاهرة التي انتشرت في عدد من القطاعات الاقتصادية حيث عطلت عددا من المشاريع المسطرة.

هذا وقد صدر مرسوم رئاسي آخر في فيفري 2012 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ومن أهم ما جاء فيه تحديد

[1] المرسوم الرئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق ل 10 افريل 2006، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 24 الصادر بتاريخ 16 افريل 2006.

[2] مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد 74 الصادرة في 22 نوفمبر سنة 2006، ص: 17.

[3] مرسوم رئاسي مؤرخ في 07 نوفمبر 2011 والمتعلق بتعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، الجريدة الرسمية، العدد 69، الصادرة بتاريخ 14 نوفمبر 2010، ص: 31.

تشكيلة مجلس اليقظة والتقييم، تزويد الهيئة بمجموعة من الهياكل لأداء مهامها (أمانة عامة، قسم مكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالممتلكات، قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي) وتحديد المهام الموكلة لكل قسم.[1]

5 -أوت 2010: تم اصدر أمر رقم 10-05 متمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006[2] وجاء فيه في المادة 24 مكرر " ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد" وتم وفقا لهذا الأمر إعطاء صلاحيات لضباط الشرطة التابعون للديوان يمتد اختصاصهم إلى كامل إقليم الوطن.

والى جانب هذه القوانين والاتفاقيات التي ترمي إلى مكافحة الفساد في الجزائر والقضاء عليه، هناك بعض القوانين الأخرى التي تساعد على تحقيق هذا الهدف كالقانون المتعلق بتفعيل دور مجلس المحاسبة، وتعديل قانون النقد والقرض، وكذا القانون المتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال.

ثانيا: الإجراءات الإصلاحية المصاحبة.

بالإضافة إلى الجانب التشريعي تقوم الجزائر بمجموعة من الإصلاحات المعززة لإجراءات الوقاية ومكافحة الفساد نذكر منها:

1 -إصلاح العدالة والقضاء: وفي هذا الإطار تم إصدار القانون الأساسي للقضاء، والقانون المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وسيره وصلاحياته[3]، كما تم تحسين الظروف المهنية والاجتماعية للقاضي وحمايته من الضغوط بكل أنواعها، إلى جانب تحديث وعصرنة القضاء، وزيادة عدد القضاة والمحاكم والمجالس القضائية. أما فيما يخص الشق المتعلق بالفساد فقد تم تكوين القضاة في مجال مكافحة الفساد حيث قامت وزارة العدل بدورات تكوينية لمجموعة من القضاة في بعض الدول المتقدمة، ومن بينها نذكر مشاركة قضاة من وزارة العدل في دورة تكوينية حول "الفساد و الحقائق الاقتصادية و وسائل المكافحة"، بالمدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية من 09 جوان إلى 04 جويلية 2008 ، ومشاركة مجموعة أخرى من القضاة في دورة تكوينية حول التحقيق الاقتصادي والمالي بتاريخ 17 نوفمبر 2008 بالمدرسة الوطنية للقضاء بفرنسا وفي إطار التعاون الثنائي الجزائري الأمريكي، نظمت وزارة العدل ورشة تكوينية حول " الفساد والجريمة المنظمة" وذلك في 05 افريل 2011 وقد نشط هذه الورشة خبراء أمريكيون وجزائريون، وقد تضمن برنامجها عددا من المداخلات تخص الجريمة المنظمة العابرة للأوطان، والجريمة المنظمة في الولايات المتحدة الأمريكية والعلاقة بين الجريمة المنظمة والفساد، و كذا إستراتيجية التحريات و المتابعة القضائية، وإستعمال القانون الخاص بابتزاز الأموال، بالإضافة إلى دراسة حالات من الواقع خاصة بالجريمة المنظمة والفساد تأتي هذه الورشة التكوينية، لتدعيم القدرات العلمية و المهنية

[1] لتفاصيل أكثر انظر المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 7 فيفري 2012، الجريدة الرسمية، عدد 08 الصادرة بتاريخ 15 فيرفي 2012، ص: 17.

2 الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.

[3] للمزيد حول هذين القانونين انظر الموقع : http://www.droit.mjustice.dz/loi_organique_nouv_ar.pdf

للقضاة، وتعميق معارفهم، و الرفع من مستوى أدائهم القضائي في مجال محاربة الفساد و الجريمة المنظمة. هذا إلى جانب إجراء دورات تكوينية للقضاة حول مكافحة الفساد بالجزائر ومنها الدورة التكوينية التي أجريت في 06 جوان 2010 بغرداية.

2 -**إصلاح النظام المحاسبي للدولة:** حيث تم تكييف المحاسبة العمومية مع معايير المحاسبة الدولية، قصد تحسين نوعية المعلومات المحاسبية وتلبية معايير الوضوح والدقة والأمان، وإمكانية المقارنة، وقد تمت المصادقة على النظام المحاسبي والمالي الجديد (المادة 62 من الأمر المؤرخ في 24 جويلية 2008 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2008) والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من 1 جانفي 2010، هذا النظام من شأنه أن يسمح بالتسجيل الأمين للصفقات ويفصل قانون الحسابات مقارنة بالقانون الجبائي.

3- **الإصلاح المالي:** وشمل إصلاح النظام الضريبي المحلي وعصرنة إدارة الضرائب حيث تم مراجعة مجموعة من الضرائب، لتفادي التهرب الجبائي كما تم تحديث وعصرنة الإدارة الجبائية عن طريق إنشاء إدارة للشركات الكبرى (لدافعي الضرائب الكبار)، وإنشاء إدارة للإعلام والوثائق (DID) والتي تعد حلقة مركزية لمكافحة التهرب والغش الضريبي وهروب رؤوس الأموال، وتبييض الأموال والاقتصاد غير الرسمي. وفي القطاع البنكي تم إدخال نظام "بازل 2" بغية تحسين تسيير المخاطر وتعزيز الرقابة والانضباط في الأسواق.

وفيما يتعلق بمالية الجماعات المحلية ولأجل تسيير أفضل للأموال تم تكوين ورسكلة رؤساء المجالس المحلية والولاة وكذا مديري الإدارة المحلية ورؤساء مكاتب الصفقات العمومية، كما تم في هذا الإطار إصدار قانون جديد للبلدية سنة 2011، أما قانون الولاية الجديد فهو على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

4- **إصلاح الوظيفة العمومية:** حيث تم المصادقة على القانون الأساسي العام للوظيف العمومي بموجب الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والذي كرس مبادئ وقواعد إعادة تأسيس حقيقي للإدارة العمومية حول مبادئ جديدة ترمي إلى ترقية ثقافة الخدمة العمومية المؤسسية، مع الارتكاز على متطلبات الاستقامة والنزاهة والفعالية والكفاءة بهدف تحفيز نشأة إدارة حيادية وفعالة، كما تم وضع قوانين خاصة لمختلف أسلاك الموظفين تحدد حقوقهم وواجباتهم.

6 – إصلاح قطاع الجمارك: حيث تم استحداث لجنة للعمليات مشكلة من موظفين بالمفتشية العامة للمالية وكذا المفتشية العامة للجمارك، شرعت في عملها من أجل القضاء على حالات الرشوة داخل هذا القطاع المهم. كما عززت إدارة الجمارك جهازها الرقابي الداخلي، وذلك من خلال وضع كاميرات مراقبة من شأنها أن تكشف أي محاولة للرشوة، وقد أوضح المدير العام للجمارك أنه هناك مشروعا لانجاز خريطة تتعلق بالمناصب المهمة داخل الجمارك، والتي يمكن لأصحابها أن يكونوا محل ارتشاء بحكم أن المسؤولين عنها في احتكاك وتعامل مباشر مع المستوردين، مشيرا إلى وجود خريطة تخص المناطق التي تكثر فيها حالات الغش والتزوير. وشدد على وجود نية

لإنشاء 85 مركز مراقبة على طول الحدود الشرقية والغربية والجنوبية الغربية من أجل تعزيز الرقابة وتشديد الخناق على المهربين.

7 – تدريب وتأهيل الكوادر: حيث تم وضع آليات لتدريب وتأهيل الكوادر التي تساهم في تسيير المال العام، وكذا تعميم المراقبين الماليين في جميع البلديات بحلول سنة 2012، فضلا عن تعيين قضاة وخبراء لدى الهيئات العامة والوزارات للنظر في الصفقات العمومية. والسماح للمؤسسات العمومية بالاستعانة بمكاتب محامين لأجل مكافحة الفساد.[1]

8 –ترقية الإعلام والاتصال: وفي هذا الشأن تم إصدار قانون جديد للإعلام سنة 2012، يعطي الصحافيين أكثر حرية، وحماية مما يساعد على كشف جرائم الفساد والتشهير بها.

9 –إنشاء الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية: انشأ سنة 2004 وهو مكلف بزيادة نجاعة نفقات التجهيز للدولة، وتحسين عمليات التقييم والانجاز والمتابعة للمشاريع الكبرى للمنشات القاعدية الاقتصادية والاجتماعية، وتنويع موارد تمويل المشاريع الكبرى. كما تم إصدار قانون الصفقات العمومية الجديد في أكتوبر 2010 والذي أكد في مادتيه 60 و 61 على مكافحة الفساد، وكل أشكال تقديم الرشوة لأجل حيازة الصفقة كما ألزم المتعاملين على اكتتاب التصريح بالنزاهة[2]، إلى جانب ذلك تم إنشاء مرصد وطني لمتابعة الصفقات العمومية.

بالإضافة إلى كل ما سبق هناك بعض الآليات الأخرى المساعدة على مكافحة الفساد كخلية معالجة الاستعلامات المالية التي تعززت في 2007 ومهمتها مكافحة الفساد وتبييض الأموال وتشجيع الاستقامة والنزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعات العمومية والخاصة، وفي دعم التعاون الدولي وتقديم المساعدات التقنية بهدف الوقاية من الفساد ومكافحته، والفرع الوطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر وهو "الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد" والذي يبذل نشاطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد والتشهير به رغم التضييق عليه من قبل السلطات، بالإضافة إلى ذلك تعد الجزائر عضو مؤسس في "فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا" التي أنشئت في 30 نوفمبر 2004 كرابطة إقليمية طوعية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

[1] جاء هذا في رد الوزير الأول عن أسئلة النواب المتعلقة بالرقابة على المال العام ومكافحة الفساد في عرضه لبيان السياسة العامة للحكومة لسنة 2010.

[2] مرسوم رئاسيّ رقم 10 - 236 مؤرّخ في 7 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، الصادرة بتاريخ 07 اكتوبر 2010، ص: 16.

المطلب الثاني: واقع الفساد في الجزائر.

رغم أن الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها جميع الدول بما فيها المتقدمة، وتسعى جاهدة للوقاية منها ومكافحتها إلا أن حجم الفساد لا يمكن تقديره بدقة في أي دولة نظرا لسرية معاملاته، والجزائر شأنها شأن باقي الدول خاصة النامية منها، يعرف فيها حجم الفساد وقضاياه الكبيرة نوعا من التعتيم والغموض، والسرية بحيث لا توجد هناك إحصائيات رسمية عن حجمه، ولا معلومات دقيقة عن قضايا الفساد التي نسمع بها في وسائل الإعلام المكتوبة، وقد أكد رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تدخله أمام المشاركين في الندوة الخاصة بمكافحة الفساد بقصر الأمم في 09 ديسمبر 2011، على أن ظاهرة الفساد واقع وحقيقة موجودة لا سبيل لإنكارها، مسجلاً غياب الأدوات العلمية والمنهجية لإثباتها، وقد أوضح أن الهيئة التي يرأسها عازمة على تدارك النقص المسجل في تقدير وقياس ظاهرة الفساد بالجزائر بإعداد تقييم شامل لتطور هذه الظاهرة على أساس المعالجة الإحصائية لحالات الفساد، حيث ستشرع الهيئة في إنجاز دراسات تهدف إلى المعرفة الدقيقة والمعمقة لظاهرة الفساد من حيث أنماطها والأسباب الاجتماعية والاقتصادية المساعدة على انتشارها، كما ستقوم الهيئة بإنجاز تحقيقات وعمليات سبر آراء لمعرفة أشكال وأنماط الفساد في المرافق العمومية لاسيما تلك التي تقدم خدمات للجمهور وللمتعاملين الاقتصاديين، وتعتزم أيضا تقييم الرهانات المالية المتعلقة بالنشاطات غير المصرح بها أو غير القانونية بالنظر لآثارها المشجعة على ممارسات الفساد، وسوف تركز الهيئة في البداية على النشاط الأكثر عرضة للفساد حسب رئيس الهيئة وهو الصفقات العمومية.

ونظرا لنقص المعلومات عن هذه الظاهرة في الجزائر نحاول أن نتعرض لواقعها من خلال قراءة لمؤشر مدركات الفساد الصادر عن المنظمة العالمية للشفافية، وكذا التطرق لبعض قضايا الفساد الكبيرة التي عرضتها وسائل الإعلام.

أولا: قراءة لمؤشر مدركات الفساد.

مؤشر الفساد يصدر كل سنة عن منظمة الشفافية الدولية ويرتب الدول حسب مدى وجود فساد مدرك في صفوف موظفي دولة وبين السياسيين فيها، وهو مؤشر انطباعي يهتم برصد الانطباع والإحساس العام لدى مواطني ورجال الأعمال بدول العالم المختلفة سواء كانوا مقيمين أو مغتربين، والمنهجية التي يتبعها هذا المؤشر هي استخدام عدة تقارير مسحية من رجال أعمال ومحللين دوليين في مجال السياسة والاقتصاد، ويعتمد في الأساس على نتائج دراسات لمصادر موثوق فيها ومتنوعة في أساليب جمع العينات (البنك الدولي، البنك الآسيوي للتنمية بيت الحرية، البنك الإفريقي للتطوير، مؤسسة بيرتليسمان،...) مما يعزز من فهم المستويات الحقيقية للفساد من دولة لأخرى، وهناك شروط ضرورية تراعى عند الأخذ بنتائج دراسة من إحدى الجهات وهي أن يكون ترتيب الدول إحدى المخرجات الرئيسية للدراسة، ولا يأتي هذا إلا إذا توحدت المسوح والمنهجية المتبعة في إجرائها من ذات الجهة لكل الدول محور الدراسة مما يساعد على مقارنة النتائج ببعض ولذلك يؤخذ في الاعتبار مجمل نتائج

السنوات السابقة لتقليل التغيير الفجائي في محصلة النقاط نتيجة التغييرات العشوائية، وتطبق كل الجهات بصفة عامة نفس التعريف للفساد متضمنا على سبيل المثال (إساءة استخدام النفوذ للحصول على منفعة شخصية ومنها الرشوة للشخصيات القيادية والمؤثرة، الأبواب الخلفية في إدارة عملية المشتريات، واختلاس الأموال العامة) ولابد أيضا من أن تقوم الجهة بتقييم مستوى الفساد بين القيادات العامة والسياسية في الدولة محل الدراسة وتستخدم كل جهة المقياس الخاص بها لنتائج الدراسة، لذلك يتم إجراء توحيد قياسي لهذه النتائج المتعددة قبل حساب القيمة المتوسطة لكل دولة، ولكن من سنة لأخرى تتجه هذه الجهات للأخذ بالمعايير القياسية للنتائج حتى تتوحد المنهجية والأساليب المتبعة بغرض إصدار دراسة شاملة أكثر دقة وحرفية، وتتراوح عدد الجهات التي يعتمد على نتائجها من 10-16 جهة بصفة عامة، وتنصح المنظمة عدم مقارنة الدول بالترتيب من عام لأخر وإنما العناية بعدد النقاط المحصلة كوسيلة للمقارنة.[1]

وتُرجع المنظمة اعتمادها على المدركات فقط إلى صعوبة تقييم مستويات الفساد في مختلف الدول بناء على الخبرة العملية التجريبية، كالمقارنة مثلاً، بين عدد الدعاوى أو القضايا المعروضة على المحاكم بين بلد وآخر. لأن مثل هذه المعلومات لا تدل علي مستويات الفساد الحقيقية، بل على نوعية المدعين العامين وصفاتهم ونوعية المحاكم و/أو وسائل الإعلام وأساليبها في الكشف عن الفساد، وترى أن الأسلوب الوحيد لجمع المعلومات بغرض المقارنة هو البناء علي خبرة ورؤية أولئك الأكثر تصادما بشكل مباشر مع واقع الفساد في دولة ما.

ويبين لنا لجدول التالي مؤشر مدركات الفساد في الجزائر خلال الفترة"2003-2010.

الجدول رقم (4-22): تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر خلال الفترة "2003-2011".

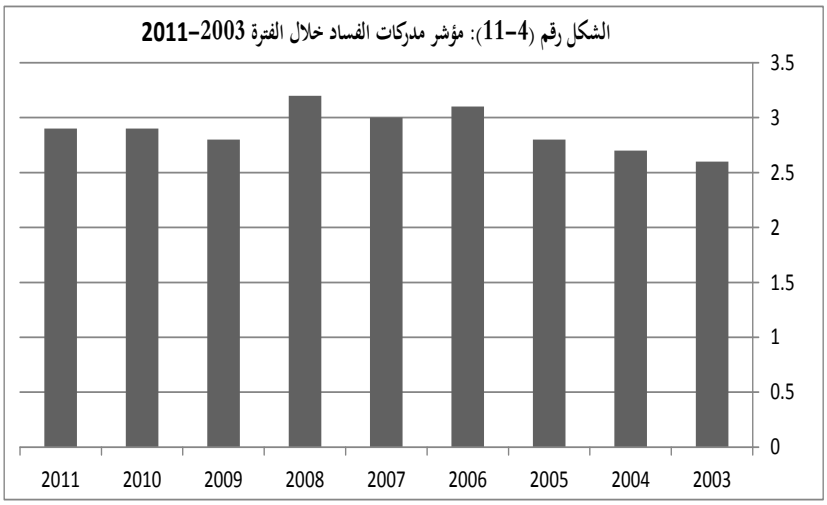
سنة الدراسة	الترتيب/ عدد الدول بالدراسة	نقاط المؤشر	عدد المسوحات المستخدمة
2003	133/88	2.6	4
2004	146/97	2.7	6
2005	158/97	2.8	7
2006	163/84	3.1	5
2007	180/99	3.0	5
2008	180/92	3.2	6
2009	180/111	2.8	6
2010	178/105	2.9	6
2011	183/112	2.9	/

ملاحظة: تتراوح نتيجة مدركات الفساد بين 10 نظيف جداً و 0 فاسد جداً.

المصدر: من إعداد الباحث بناء على تقارير منظمة الشفافية الدولية 2003-2011.

[1] لجنة الشفافية والنزاهة لجمهورية مصر، التقرير الثاني حول أولويات العمل والياته، جمهورية مصر العربية، مصر، 2008، ص:21.

وللتوضيح نستعين بالشكل البياني التالي:



المصدر: من إعداد الطالب بناء على الجدول السابق.

من خلال القراءة الأولية لهذه المؤشرات نلاحظ أن الجزائر لم تحصل على علامة أكثر من 05 في مؤشر مدركات الفساد خلال الفترة"2003-2011" وهو ما جعلها تصنف ضمن الدول التي يشكل فيها الفساد مشكلة خطيرة على التنمية وجهود تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وترجع منظمة الشفافية الدولية النتائج المتدنية في هذا المؤشر التي حققتها دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بما فيها الجزائر إلى الافتقار للشفافية، وانعدام الأمن وكذا الثروة النفطية التي تتمتع بها بعض هذه الدول مما يفتح أبواب الفساد خاصة في ظل ارتفاع أسعار المحروقات.

ومن خلال الشكل البياني نلاحظ تحسن في مؤشر مدركات الفساد خلال الفترة (2003 – 2006) حيث انتقل المؤشر من 2,6 نقطة سنة 2003 إلى 3,2 نقطة سنة 2006 بمعدل زيادة يقدر ب19,23%، وربما يعود هذا التحسن في المؤشر إلى أنه في شهر فيفري من سنة 2006 أصدرت الجزائر القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما قامت بالتصديق في شهر جوان من نفس السنة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد، وهو ما يعزز نية الدولة ورغبتها في مجابهة الفساد، ورغم هذا التحسن تبقى قيمة المؤشر ضعيفة في الجزائر خلال هذه السنة إذا ما قورنت ببعض الدول العربية كقطر التي بلغ فيها المؤشر 06 نقاط والبحرين 5,7 نقطة و الأردن 5,3 وتونس 4,6 نقطة.

أما فيما يتعلق بالدرجة المتدنية التي عرفتها سنة 2003 و 2004 فقد ترجع أسبابها إلى استمرار تفشي الفساد في الإدارات العمومية وبعض القطاعات الحكومية كالقطاع المصرفي ومصالح الضرائب والجمارك وقطاع الصحة وغيرها، فقد عرفت هذه السنوات قضايا فساد من العيار الثقيل على غرار ما عرف بفضيحة القرن سنة 2003

وهي فضيحة بنك الخليفة، إلى جانب الفساد الذي ظهر في قطاع البناء والسكن بعد زلزال بومرداس 2003، وقضية البنك التجاري والصناعي وغيرها.

وقد تراجع المؤشر قليلاً سنة 2007 حيث سجل 03 درجات فقط، ليسجل أعلى قيمة له سنة 2008 قدرت بـ 3,2 نقطة، وقد رتبت الجزائر في المرتبة 92 من أصل 180 دولة أي أنها تحسنت في ترتيب الدول بـ07 درجات عن سنة 2007، ورغم هذا تبقى بعيدة عن المستويات الجيدة حتى مقارنة مع بعض الدول العربية كقطر والبحرين وعمان والأردن والتي سجلت درجات أكثر من 05 خلال هذه السنة، ويعود السبب في ذلك إلى عدم تحقيق نتائج ايجابية من الجهود المبذولة لمكافحة الفساد، وبقائه ينخر في اقتصاد الجزائر خاصة في ظل تحسن أسعار النفط وانطلاق مشاريع تنموية كبيرة رصدت لها مبالغ ضخمة كالبرنامج التكميلي للإنعاش الاقتصادي (150 مليار دولار) ما فتح شهية الفاسدين لمزيد من الاختلاسات، أضف إلى ذلك أنه لم يتم تفعيل حتى بعض المواد التي جاءت في قانون مكافحة الفساد كتعيين اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد.

واستمر المؤشر في الانخفاض بعد سنة 2008 حيث سجل سنة 2009 و2010 على التوالي 2,8 و 2,9 وبقي عند نفس النقطة سنة 2011 حيث صنفت الجزائر في المرتبة 112 من بين 183 دولة شملها المؤشر، وهو ما يؤكد عدم وجود تحسن في الوقاية من الفساد ومكافحته، وتعود الأسباب في استمرار تراجع المؤشر إلى ما عرفته الجزائر من فضائح للفساد على غرار فضيحة الطريق السيار شرق غرب، وفضيحة سوناطراك، والتهرب الجبائي لشركة اورسكوم تيليكوم.

تجدر الإشارة إلى أن تقرير 2010 لمنظمة الشفافية الدولية حول مؤشر مدركات الفساد وتصنيف الجزائر في المرتبة 105 وفق هذا التقرير آثار حفيظة الوزير الأول حيث قال أن الجزائر لا تعترف بتقرير 2010، مشددا على أن حكومته اتخذت إجراءات صارمة بخصوص محاربة الفساد وردعه، وأوضح الوزير الأول أمام نواب البرلمان في 31 أكتوبر 2010 خلال مناقشة بيان السياسة العامة، أن هذه التصنيفات غير موضوعية، لأن هناك تطاول على الجزائر، لافتا إلى أن الحكومة الجزائرية "لا يوجد لديها حرج من طرح قضايا الفساد والرشوة "، مؤكدا في الوقت نفسه على حرية القضاء الجزائري في مكافحة الظاهرتين.

للتوضيح فقط فان منظمة الشفافية الدولية تقر بصعوبة تحسين نتيجة أي دولة في المؤشر خلال فترة قصيرة لأن مؤشر أي سنة قائم على معلومات قد تكون جمعت منذ سنة أو سنتين ومرتبطة بخبرات اكتسبت ربما على فترات طويلة ترجع إلى الماضي، هذا يعني انه يحتمل أن تظهر تغييرات جوهرية في درجة إدراك الفساد فقط خلال فترة زمنية طويلة.

ثانيًا: حجم الفساد في الجزائر.

إذا ما أردنا قياس حجم الفساد في الجزائر أو حتى معرفة قيمته في القضايا الكبرى للفساد، فانه يصعب علينا ذلك والسبب واضح. نظرًا لانعدام الشفافية، واستحالة الوصول إلى المعلومات خاصة المتعلقة بهذا الجانب، فهناك سرية تامة تطغى على قيمه أو حتى تقديراته، فلا توجد هناك أي هيئة حكومية تصدر مثل هذه النتائج، وهذا إحدى الأسباب التي دعمت استمرار الفساد، وتبقى المعلومات الخاصة بقضايا الفساد تصدر جلها عن وسائل الإعلام المكتوبة، أو من طرف بعض المحللين، والاقتصاديين، أو بعض الهيئات والمنظمات الدولية، وخلال الفترة "2000-2010" هزت الجزائر عدة قضايا فساد من الحجم الثقيل والتي ظهرت للعلن وكتبت عنها الصحافة وتطرقت إليها بعض الهيئات الدولية، ونظرا لكثرتها سوف نركز على أهمها:

1 **قضية بنك الخليفة:** حيث إنهار مجمع الخليفة سنة 2003، بعد قيام مؤسسه بتحويل أموال البنك لدعم شركاته المتعثرة، وخلف ثغرة مالية كبيرة وإن كانت السلطات حددتها ب 1.5 مليار دولار فإن الكثير من المتتبعين يؤكدون بأن المبلغ يصل إلى أكثر من ثلاثة مليارات دولار. ومنهم من يرى أن المبلغ يصل إلى 5 مليارات دولار[1]. كما تورط في هذه القضية عدة شخصيات سياسية مرموقة ومسؤولين كبار، وللإشارة فإن عبد المؤمن خليفة مؤسس البنك صدر بحقه حكم غيابي في مارس 2004 بالسجن لمدة 5 سنوات ودفع غرامة مالية بقيمة 85 مليون دولار لارتكابه مخالفات مصرفية، وقد صدر بحقه حكم غيابي جديد بالسجن المؤبد في مارس 2008، ولحد الآن لم تسلمه السلطات البريطانية إلى الجزائر.

2 **-قضية البنك التجاري والصناعي** سنة 2003: والتي تم على إثرها سحب الاعتماد واتخاذ قرار التصفية القضائية للبنك، وخلف خسارة قدرت ب 13مليار دينار حسب التقديرات القضائية، وقد فر مديره العام إلى فرنسا ولحد الآن لم تسلمه السلطات الفرنسية إلى الجزائر.

3 **قضية الصندوق الجزائري الكويتي للاستثمار:** والذي تم فيه اختلاس 30 مليون دولار سنة 2005 حسبما قدرتها الخبرة القضائية، وأدين فيها مجموعة كبيرة من المتهمين من بينهم المدير العام للصندوق وزوجته اللذان فرا إلى الخارج.

4 **قضية قطاع السكن والعمران:** بعد زلزال بومرداس سنة 2003، والذي أثبتت فيه التحقيقات أن البناء غير مطابق لشروط السلامة، أي انه هناك اختلاس للأموال المخصصة للبناء.

5 **قضايا الفساد في قطاع الصحة:** حيث وجهت منظمة الشفافية الدولية انتقادا شديدا لما سمته فساد قطاع الصحة، وصنفته في صدارة القطاعات الأكثر استفحالا لمظاهر الفساد والرشوة في الجزائر، ولاحظ التقرير الصادر في سنة 2005 ما نعته بالممارسات المالية الشاذة ومظاهر اختلاس وسرقة وابتزاز في تسيير أموال الصحة العمومية

[1] جاري فاتح، مرجع سابق، ص:310.

في الجزائر خلال السنوات الأخيرة، كما ركز بوجه خاص على مختلف إدارات المؤسسات الإستشفائية العمومية وسوق الدواء معتبرا أنها مسرح للفساد المفتوح وتحويل المال العام.[1]

6 -قضية مجمع طونيك: حيث عجز فيها هذا المجمع عن سداد ديونه لبنك الفلاحة والتنمية الريفية وخضع للحراسة القضائية سنة 2005، وقدرت مصادر قضائية حجم القروض بمليار و400 اورو، وفي 2007 عين له مسير إداري من طرف المحكمة لمواصلة إنتاجه وتسديد ديوينه، وقد عرف عدة مشاكل بعدها، ليتم تأميمه من طرف الدولة في افريل 2011. حيث أصبح يسمى "المؤسسة العمومية الاقتصادية تونيك للصناعة".

7 -قضايا الفساد في قطاع الجمارك: والذي كان متهما دائما بأنه أكثر القطاعات تضررا من آفة الرشوة والفساد، وهو ما استدعى تنفيذ إجراءات صارمة ضد سلطات الجمارك في فيفري 2006 أدت إلى فصل 100 موظف جمركي من عملهم وإلى رفع دعاوى قضائية ضد 530 موظفا آخرا لتورطهم في العديد من قضايا الفساد[2]. وصرح المفتش العام للجمارك الجزائرية عام 2009 أن هناك 65 دعوى قضائية رفعت ضد جمركيين بسبب الرشوة وقضايا مشابهة أخرى، في حين بلغ عدد الملفات التي عرضت على مجلس التأديب الخاص بالجمارك 80 ملفا، موضحا أن إدارة الجمارك حولت 10 ملفات إلى القضاء خلال عام 2009، وأن 150 جمركيا توبعوا قضائيا خلال السنة نفسها[3]، كما صرح المدير العام للجمارك للإذاعة الوطنية انه خلال سنة 2011 تم تسجيل حوالي 100 قضية تزوير تم على إثرها إنهاء مهام 30 جمركيا، كما أشار إلى استمرار التحقيقات التي قامت بها مصالح الجمارك والتي مست العديد من عمليات الاستيراد قبل سنة 2010 التي يشتبه في تخفيض قيمتها. وحسب نفس التحقيقات هناك أيضا حالات تضخيم القيمة بهدف تبييض أو تحويل العملة الصعبة نحو الخارج ، وقد كانت الصحافة الجزائرية مؤخرا قد تطرقت إلى العديد من قضايا الفساد في هذا القطاع على غرار ميناء وهران ومطار هواري بومدين.

8 -قضايا التهرب الضريبي: هذا النوع من القضايا الذي أصبح يتصدر جدول أعمال محاكم الجنايات في العديد من الولايات، وهذا يدل على أن حجم التهرب الضريبي كبير جدا مما يضر بموارد الدولة. بالإضافة إلى تهريب رؤوس الأموال غير المشروعة إلى الخارج فقد كشفت هيئة السلامة المالية (غلوبال فاينانشال إنتيغريتيي) الأميركية أن الجزائر تحتل المرتبة الثالثة إفريقيا في تهريب الأموال بعد نيجيريا ومصر، وكشفت أيضا أن التلاعب بفواتير السلع المصدرة أو المستوردة يشكل الوسيلة الأكثر استخداما لتهريب الأموال، وقدر حجم الأموال غير

[1] نفس المرجع السابق، ص: 312.
[2] برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، **ملامح الدولة: مكافحة الفساد: الجزائر** ، على الموقع:
http://www.pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?t=13&cid=1 اطلع عليه بتاريخ 2010/03/05.
[3] الائتلاف من اجل النزاهة " آمان"، حملة تطهير ضد الرشوة والفساد في قطاع الجمارك، على الموقع:
http://www.aman-palestine.org/arabic/News/2010/09112010.htm تم الاطلاع بتاريخ: 02 مارس 2011.

المشروعة المهربة من الجزائر حسب التقرير الذي أصدرته سنة 2011 والمتعلق بالفترة 2000-2008 ما يعادل 516 مليون دولار.[1]

9 -قضايا الفساد التي طالت قطاع الأشغال العمومية سنة 2010: تحديدا المشروع الضخم للطريق السريع الذي يربط شرق البلاد بغربها على امتداد أكثر من 1200 كلم والذي ارتفعت تكلفته إلى أكثر من عشرة مليارات دولار بعدما كانت الدراسات حددت له 7 مليارات دولار، وقد تم توجيه الاتهام إلى الأمين العام للوزارة، ورئيس ديوان الوزير، وكوادر عديدة في القطاع، بسبب تلقيهم رشاوي وعمولات نظير تقديم تسهيلات لشركات مستفيدة من المشروع.

10 -قضايا الفساد في قطاع المحروقات: وهو أكبر قطاع في الجزائر من حيث الصادرات وتمويل الاقتصاد والذي بدوره عرف مجموعة من قضايا الفساد متعلقة بمنح صفقات، ومشتريات، وانجاز المقر الجيد بحيدرة وغيرها، وتورط فيها كبار المسؤولين في شركة سوناطراك، كان آخرها سنة 2010، ويتعلق الأمر بصفقات نفطية مشبوهة وإبرام صفقات بالتراضي مع شركاء أجانب كلفت شركة سوناطراك خسائر مادية معتبرة (منها الصفقة المتمثلة في مشروع إنجاز 10 خزانات للآزوت) ، بالإضافة إلى مشروع إعادة ترميم مقر سوناطراك الفرعي بغرمول، وصفقة إنجاز المركب الصناعي بحاسي مسعود وكذا إبرام ثلاثة عقود تخص تجهيز منشآت تابعة لنشاط المنبع بنظام المراقبة الحيوية، وقد فتحت التحقيقات المعمقة من طرف الشرطة القضائية المتخصصة والمخابرات والتي طالت مسؤولين كبار وأبناء مسؤولين على رأسهم ثمانية مديرين من بينهم المدير السابق لشركة سوناطراك وقد تمت إقالتهم من مناصبهم وحولوا للتحقيق، وعلى إثره تم وضعهم تحت الرقابة القضائية التي تمنع مغادرة أي منهم خارج البلاد، ومنهم من وضع رهن الحبس المؤقت ولم يتم لحد الآن صدور أحكام قضائية نهائية في حق المتهمين.

ولم يتوقف الفساد على الصفقات من الحجم الكبير بل شمل أيضا صغار المستثمرين، والحرفين، والتجار وغيرهم، حيث مس الفساد حتى برامج الدعم التي تقدمها الحكومة سواء للشباب في إطار الوكالة الوطنية لدعم الشباب، أو للفلاحين بهدف امتصاص البطالة وتوفير مناصب الشعل، أو دعما منها لرفع الإنتاج المحلي خاصة في قطاع الزراعة، ونظرا لنقص الرقابة البعدية على مثل هذه المشاريع يلجأ بعض المستفيدين إلى آليات غير مشروعة عن طريق التحايل والتزوير، كإعلان الإفلاس، أو الشطب من السجل التجاري وغيرها من أساليب الاحتيال ليقوموا بنهب تلك الأموال بعدما يكونوا قد استفادوا من إعفاء من الرسوم والضرائب فترة زمنية من نشاطهم. وللأسف تأتي في الكثير من الأحيان فيما بعد قوانين تمسح ديونهم أو تعفيهم من المستحقات المالية التي عليهم.

[1] Dev Kar and Karly Curcio, Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009,January 2011 Report from Global Financial Integrity, USA, 2011, p:40.

أما فيما يتعلق بعدد قضايا الفساد حسب المصادر الرسمية فقد جاء في تقرير الجزائر حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكامة والذي عرض في 31 جانفي 2009 باديس أبابا في منتدى رؤساء دول وحكومات الآلية، انه تم تقديم 680 قضية فساد أمام العدالة سنة 2006، وأفضت إلى الحكم على 930 شخص، و 1054 قضية أمام المحاكم ومنها 681 قضية تم الفصل فيها سنة 2007 وأفضت إلى الحكم على 1789 شخص.[1] وفي سنة 2008 سجلت 622 قضية على مستوى المحاكم وأفضت إلى 1669 شخصا، أما سنة 2009 فقد أدانت المحكمة 1162 متهما[2]، وفي سنة 2010 فصلت المحاكم في 948 قضية فساد، حكم فيها بالإدانة على 1352 متهما، وهو ما صرح به مدير الشؤون الجزائية في وزارة العدل وكشف أن أكثر جرائم الفساد انتشارا، تخص اختلاس الأموال العمومية، وتم بشأنها تسجيل 475 قضية خلال السنة المذكورة، تليها جريمة إساءة استغلال الوظيفة بـ107 قضية وجريمة رشوة الموظفين العموميين بـ95 قضية، وأخيرا جريمة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية بـ79 قضية. *

وفي الأخير نقول انه حتى ولو لم تتوفر إحصائيات عن حجم الفساد في الجزائر، فلا أحد ينكر انه لا يزال موجودا وينخر في اقتصادنا باعتراف مسؤولي الدولة وعلى رأسهم رئيس الجمهورية والوزير الأول. ولكل واحد منا أن يقدر حجم الفساد إذا علمنا أن الأستاذ "يوهان غراف لامبسدروف" من جامعة باسو، والقائم على تنفيذ مؤشر مدركات الفساد بالنيابة عن منظمة الشفافية الدولية، شدد على الآثار الكارثية للفساد والمكاسب الناتجة عن مكافحته قائلا: "تشير الأدلة إلى أن تحسنا بمقدار نقطة واحدة (من أصل نقاط المقياس العشرة) يؤدي إلى زيادة تدفقات رأس المال بنسبة 0,5 % من إجمالي الناتج المحلي للبلد، وزيادة في نسبة متوسط الدخل بنسبة قد تصل إلى 4%.

والسؤال المطروح هو كم تفقد الجزائر كل سنة باحتلالها المراتب المتدنية في هذا المؤشر من جراء الفساد المستشري، وما هو حجم المكاسب التي يمكن تحقيقها إذا ما عملت على مكافحة الفساد بكل حزم وجدية وحسنت من علاماتها ضمن هذا المؤشر؟.

[1] تقرير الجزائر حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكامة، الالية الافريقية للتقييم من قبل النظراء ،نوفمبر 2008، ص:99.
[2] منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، واقع النزاهة والفساد في العالم العربي ، "خلاصة دراسات حالات ثماني بلدان عربية" 2009-2010" ص:42. على الموقع: http://arpacnetwork.org/arpdocs/APACanticorr2009-2010.pdf بتاريخ 2011/03/12.
* قدمت هذه الاحصائيات من طرف السيد مختار الاخضري بمناسبة يوم إعلامي حول مساهمة المجتمع المدني في تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بتاريخ 23 سبتمبر 2011 . على الموقع : http://www.elkhabar.com/ar/politique/265994.html تاريخ الاطلاع 2011/12/24.

المطلب الثالث: الأسباب الحقيقية وراء استمرار تفشي الفساد في الجزائر، ومتطلبات مكافحته.

منذ تولي الرئيس عبد العزيز بوتفليقة السلطة سنة 1999 أعلن نيته الصريحة في مكافحة الفساد، ففي خطاب للأمة ألقاه 29 أي 1999 قال فيه " أن الجزائر دولة مريضة بممارسة المحاباة ومريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها، بلادنا ولا رادع، وليس هناك ابلغ من ذلك التوصيف الذي ينطبق على معظم الدول العربية"، وفي الكثير من خطاباته كان يعلن أنه لن يدخر جهدا في محاربة الفساد. ولكن رغم الإرادة القوية والنية الصريحة لأكبر مسؤول في الدولة، ورغم الجهود الكبيرة التي بذلتها الجزائر، إلا أن الفساد لا يزال ينخر في البلاد، فما هي الأسباب التي حالت دون تقدم ملموس في مكافحة هذه الظاهرة، وما هي الآليات الكفيلة بالحد منها؟

أولا: أسباب إستمرار الفساد.

تتعدد أسباب استمرار الفساد في الجزائر فمنها من تعود إلى قصور التشريعات، ومنها من تعود إلى الالتزام بتلك التشريعات والقوانين، و عموما يمكن حصر تلك الأسباب فيما يلي:

1 -**عدم التطبيق الفعلي لقوانين مكافحة الفساد ونقص الردع:** فالسبب الأول لاستمرار تفشي الفساد في الجزائر يعود إلى عدم الالتزام والتطبيق الفعلي للقوانين الصادرة في إطار مكافحة الفساد والاتفاقيات المصادق عليها، على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي لم يتم تفعليها منذ 2006 إلى غاية سنة 2011، وعدم التزام كافة الوزراء والمسئولين الكبار بإقرار الذمة المالية، حيث تم إلغاء المادة السابعة من القانون التي تنص على عقوبات في حق المنتخبين والنواب وكبار المسؤولين إذا ما تأخروا أو رفضوا التصريح بممتلكاتهم، أضف إلى ذلك نقص الردع عن طريق العقاب وتساهل الدولة مع مرتكبي الفساد، ما شجع التمادي في نهب المال العام والاستهانة بالقانون. فرغم أننا نكاد نسمع كل يوم عن قضية فساد واختلاس للمال العام، والرشوة وغيرها إلا أن عدد القضايا المعروضة على المحاكم قليل، والكثير منها متعلق بقضايا فساد من الحجم الصغير أما القضايا من الحجم الكبير فعادة ما تثيرها وسائل الإعلام ولكن تفتقد للمتابعة القضائية للمتورطين الحقيقين فيها، وغالبا ما يفر المتسببين فيها إلى الخارج والأمثلة كثيرة.

2 **استمرار هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي:** فعدم التقدم الجيد في مجال الخوصصة، وبقاء الدولة مسيطرة على أغلب النشاطات الاقتصادية خاصة الحيوية منها، وفي ظل ضعف الإدارة الاقتصادية، وغياب الشفافية والتراخي في تطبيق القانون، تضاعف حجم الفساد وازدادت منافذه، وهذا لا يعني أبدا أن القطاع الخاص لا يوجد به فساد، ولكن إفراط الدولة في التحكم في الاقتصاد يعمل على ازدياد نفقاتها مما يخلق المزيد من فرص الفساد، خاصة في ظل الطفرة المالية التي تعيشها الجزائر من جراء ارتفاع أسعار البترول.

3 **نقص الشفافية في الهيئات والمؤسسات العمومية:** فالملاحظ أن هيئات ومؤسسات الدولة وحتى الجماعات المحلية تتكتم دائما على المعلومات المتعلقة بالجانب المالي لها، وتكاد لا تنشر أي معلومات متعلقة بهذا الجانب بحجة أنها أسرار الدولة أو المهنة، وبالتالي يصعب تطبيق الرقابة عليها أو محاسبتها حتى من طرف هيئات المجتمع المدني.

4 **عدم وجود ضمانات كافية للأشخاص أو المؤسسات التي تبلغ عن حالات الفساد:** ويعمل هذا على تعريض هؤلاء الأشخاص إلى ضغوط من قبل السلطات العمومية، أو من طرف المستخدمين وقوات الأمن. وفي هذا الشأن عبرت الجمعية والمكتب الوطني للنقابة الوطنية المستقلة لمستخدمي الإدارة العمومية في اجتماع إئتلاف المجتمع المدني (أصدقاء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) الذي كان قد عقد في جانفي 2008 بإندونيسيا للضغط على سلطات البلاد في هذا الشأن، حيث وقع ممثلو المجتمع المدني (26 دولة موقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) على مراسلة للحكومة الجزائرية تدعو فيها السلطات إلى تفعيل الاتفاقية في علاقتها بملفات داخلية عديدة تخص الفساد والعمل النقابي وحماية المصرحين بالفساد والشاهدين عليه وإزالة الضغوط على ممثلي هيآت المكافحة.[1]

5 **عدم الاستقلالية التامة للقضاء، وللهيئات الرقابية الموجودة:** وهو الأمر الذي يعيق عمل هذه الهيئات بفعل الضغوط التي قد تمارس عليها، سواء من طرف السلطة التنفيذية أو من طرف أصحاب النفوذ ورجال الأعمال وغيرهم. أضف إلى ذلك عدم فعالية بعض الهيئات الرقابية على رأسها المجلس الوطني للمحاسبة الذي أعيد إحياء صلاحياته مؤخرا فقط (سنة 2010).

6 -**عدم إشراك المجتمع المدني والهيئات المستقلة:** فمنظمات المجتمع المدني وكذا المؤسسات المستقلة العاملة في الشفافية ومكافحة الفساد، تكاد تكون في معزل عن جهود مكافحة هذه الظاهرة في الجزائر، رغم الدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه في تعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية والتصدي لظاهرة الفساد، من خلال تصدي هذه المؤسسات للفساد في المجتمع عبر أنشطتها التوعوية المناطة بها، ورقابتها التي يمكن فرضها على عمل هيئات ومؤسسات الدولة خاصة تلك التي لها علاقة مباشرة بالمواطنين. بالإضافة لهذا يتعرض فرع منظمة الشفافية الدولية في الجزائر وهو الجمعية الجزائرية لمحاربة الفساد للتضييق والتهميش من طرف السلطة التنفيذية دائما.

7 - **عدم وجود صرامة في محاربة الاقتصاد الخفي وغسيل الأموال:** وهو ما يشجع على استمرار اختلاس الأموال وتحويلها للخارج، نظرا لنقص الرقابة على هذه العملية، بالإضافة إلى عدم وجود نظام ضريبي فعال يمَكن من معرفة ممتلكات الأفراد لا سيما المسيرين للمؤسسات العمومية وأملاك الدولة. كما أنه لا يوجد هناك إلزام من طرف الحكومة بالتعامل بالصكوك المالية خاصة العمليات التي تفوق قيمتها مبلغ كبير كما هو معمول به في

[1] جاري فاتح، مرجع سابق، ص: 315.

الاقتصاديات المتطورة، مما ساعد على تنامي العديد من السلوكيات المضرة بالاقتصاد الوطني، كالتهرب الضريبي وتبييض الأموال.

8 - **ضعف الرقابة التشريعية:** ومثال على ذلك عدم إجبار البرلمان الحكومة بتقديم دوري لقانون ضبط الميزانية وهو حق يضمنه له الدستور، والذي يتيح له الرقابة على تنفيذ الميزانية ومدى التزام السلطة التنفيذية بما اقره من خلال تصديقه على قانون المالية، فهذا القانون لم يقدم منذ سنة 1981 إلى غاية سنة 2010 أين تم تقديم تسوية الميزانية لعام 2008، وفي سنة 2012 تم تقديم تسوية الميزانية لعام 2009.

9 - **الطفرة المالية التي تمتعت بها الجزائر في العشرية الأخيرة:** فبفضل ارتفاع أسعار البترول في الآونة الأخيرة، عاشت الجزائر في بحبوحة مالية، والتي كانت نعمة ونقمة في نفس الوقت، نعمة لأنها سهلت للجزائر إقامة برامج ومشاريع تنمية لم يسبق لها مثيل في تاريخ الدولة الجزائرية تجسدت في برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004، والبرنامج التكميلي 2005-2009، وأيضا المخطط الخماسي 2010-2014، ونقمة لأنها زادت من حدة الفساد ربما بفعل المشاريع الكبيرة التي أصبحت الجزائر تنجزها وتحتاج فيها إلى اكبر عدد من الشركات الأجنبية والوطنية وهو ما يخلق تنافس حول هذه المشاريع، مما يعمل على دفع الرشاوي وزيادة الفساد بصفة عامة، وأيضا ارتفاع سعر البترول وزيادة المشاريع الاستثمارية في قطاع الطاقة كان له اثر على نمو حجم الفساد تجسد في الفضائح التي عرفها هذا القطاع مؤخرا.

10 -**وجود نقائص في بعض القوانين:** ومثال على ذلك قانون الصفقات العمومية الذي يعطي صلاحيات واسعة للمسؤولين لإبرام صفقات بالتراضي في حالات استثنائية كالاستعجال والتي عادة ما ينتج عنها تقديم رشوة.

11 -**نقص في حرية الصحافة والإعلام:** خاصة الإعلام المرئي نظرا لاحتكاره من طرف الدولة، أما الصحافة المكتوبة ورغم المجهودات التي قامت بها في نشر العديد من قضايا الفساد، فإنها تبقى مكبلة بفعل قانون الإعلام والذي تم تعديله بعد الإصلاحات الأخيرة التي أمر بها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في 2011.

ثانيًا: الآليات الكفيلة بالحد من الفساد لأجل ترشيد الإنفاق العام في الجزائر.

بالرغم من الترسانة التشريعية التي تملكها الجزائر في مجال مكافحة الفساد، إلا أن هذا الأخير لا زال يستشري في بلدنا واقتصادنا، وهو ما يتطلب بذل المزيد من الجهود وتضافرها لأجل كبح جماحه، لهذا ينبغي الالتزام بما يلي:

1 **تضافر جهود الدولة وقوى المجتمع**: لقد أضحى الفساد في الجزائر ثقافة عامة تحتاج محاربتها إلى جهد مجتمعي، بالإضافة إلى توفر إرادة سياسية حقيقية قوية لكبح جماحه، لهذا لا ينبغي تحميل الحكومة والنظام السياسي وحده المسؤولية الأولى والمباشرة لتفشي ظاهرة الفساد دون التركيز على ضرورة تضافر كافة قوى المجتمع وعناصره في التصدي لهذه الظاهرة. فالمطلوب إذًا توفر الجدية في محاربة الفساد لا مجرد دعاية إعلامية لمجرد الكسب السياسي، وتضافر الجهود بين المواطن والحكومة والمعارضة والمضي قدمًا في تجسيد القوانين والإصلاحات التي تبنتها الجزائر خاصة الأخيرة منها، والتي لو طبقت بالشكل السليم فإننا سوف نبني حقا دولة القانون ونحفظ البلاد من منزلق الفساد.

2 **محاربة جميع أشكال الفساد مهما اختلفت**: فلا ينبغي الاهتمام بمحاربة الفساد الكبير المرتبط باختلاس وإهدار المال العام من طرف المسؤولين الكبار ورجال الأعمال فقط، بل يجب الاهتمام أيضا بالفساد الصغير لان هذا الأخير له أعراض كبيرة هو الآخر، وانتشاره بين أفراد المجتمع سوف يؤدي في النهاية إلى فساد من الحجم الكبير، تصعب أكثر محاربته.

3 **إرساء مبادئ الحكم الرشيد**: وفي هذا الإطار ينبغي تعبئة وتفعيل مختلف الآليات القانونية للوقاية من الفساد ومكافحته ووضع حد للإفلات من العقاب، وإرساء أسس المساءلة والرقابة وقيم النزاهة توخيًا للحكم الرشيد، وكذا تدعيم قيم الشفافية في التعامل داخل جميع مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

4 **التزام الحكومة بتقديم التقارير المالية الدورية**: فينبغي على الحكومة الالتزام بتقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان في آجاله القانونية، مع إلزامها تقديم تقرير إنفاق الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتقارير سنوية تبين بموجبها حصيلة وتقييم النشاطات السابقة وحجم الميزانية المقررة، بهدف تمويل الأعمال الإضافية التي لم تحدد مسبقاً في دفتر الشروط.

5 **إعطاء مساحة أكبر للحرية والاستقلالية للأجهزة الرقابية**: وعلى رأسها القضاء ومجلس المحاسبة والبرلمان، بالإضافة إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي تم تعين أعضائها مؤخرا، بحيث ينبغي توفير لهذه الأخيرة الموارد المالية والبشرية اللازمة لتحقيق مهامها، وإعطائها الاستقلالية السياسية في تحقيقاتها المتعلقة بالفساد في مؤسسات الدولة، ومنحها صلاحيات واسعة للوصول إلى مصادر المعلومات والاستماع

إلى الشهود. والنص على إشهار ونشر تقارير سنوية في الجريدة الرسمية على غرار ما ورد في بعض النصوص التشريعية الوطنية الخاصة في مجال ضبط الاقتصاد، كمجلس المنافسة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية مع إمكانية جعل التقارير في متناول الجميع . فعدم نشر تقريرها يعد عملاً يتنافى وأحكام القانون الأخرى التي تنص على ضرورة اعتماد الشفافية في تسيير الشؤون العامة[1]، مع التأكيد دائما على أن هذه الاستقلالية لا تعني إطلاقا غياب مساءلتها.

6 **توفير الحرية الكاملة لوسائل الإعلام:** فينبغي إعطاء الحرية الكاملة لوسائل الإعلام في الحصول على المعلومات ونشرها، وتكثيف التغطية الإعلامية لقضايا الفساد، إلى جانب ضرورة إصدار قانون خاص بالحق في الوصول إلى المعلومة، ووضع حد للسرية التي لا تزال تطبع الكثير من نتائج التحقيقات والمراقبات والخبرات عبر إلزام الأجهزة المعنية بإجراء تلك التحقيقات بالكشف عن نتائجها للرأي العام.

7 **إتاحة الفرصة الكافية للمجتمع المدني للمساهمة الجادة والفعلية في مكافحة الفساد:** وذلك بالسماح أولا للمنظمات المحلية والدولية العاملة في هذا المجال بالعمل بكل حرية، وتزويدها بالمعلومات المتعلقة بنشاطها وثانيا العمل على تشجيع منظمات المجتمع المدني والمواطنين على استحداث آليات لمتابعة ورصد الفساد داخل الولايات والبلديات، ومساعدتها على نشر نتائج عملها على مستوى تلك الأجهزة.

8 **توفير آليات الحماية للمبلغين عن الفساد:** فينبغي على الحكومة توفير التدابير الأمنية والنظم الخاصة لحماية الأشخاص الذين يقومون بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد.

9 **وضع نظام معلومات شامل:** بحيث يربط ما بين جميع الهيئات والمؤسسات العمومية التي تشرف على إدارة المال العام، وجميع المصالح والهيئات المكلفة بالرقابة والمحاسبة بما فيهم مصالح الأمن، قصد تسهيل عملية الكشف عن حالات الفساد، مع ضرورة تعزيز آليات التحري والمتابعة والمراقبة والتواصل بين مختلف الهيئات الحكومية المتخصصة في محاربة الرشوة والفساد.

10 - **الاهتمام بالمواطن كونه قاعدة أي إصلاح:** فلا يمكن أن يحدث فساد أو يكافح فساد إلا من خلال الفرد في المجتمع سواء كان مواطنا بسيطا أو مسئولا صاحب قرار، أو رجل أعمال صاحب مصلحة في تسيير مصالحه، فالتركيز ينصب على الإنسان في تعليمه وثقافته وسلوكه حتى ولو كانت هذا المهمة صعبة ولكنها ليست مستحيلة، تحتاج إلى صبر طويل وتضحية ومتابعة مستمرة، ولكن في الأخير نتائجها تكون مثمرة ببناء مجتمع يتحلى بقيم تنبذ الفساد وتكافحه، ويتحلى بالنزاهة والمصداقية. ويتطلب هذا الأمر تفعيل طرح موضوع الفساد على مستوى التربية والتكوين، خاصة تكوين الإطارات والموظفين، بالإضافة إلى

[1] منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، واقع النزاهة والفساد في العالم العربي ، مرجع سابق، ص:56.

تفعيل دور الأئمة ورجال الدين في التوعية بمخاطر الفساد وعقابه في الدنيا والآخرة، والعمل على إشاعة ثقافة النزاهة ونبذ الفساد والدعوة إلى الإصلاح في المجتمع.

11 - **تسهيل إجراءات تقديم الخدمات العامة للمواطنين في الجهات الحكومية:** فحتى نتفادى دفع الرشاوي للحصول عليها، وحتى نضمن تحقيق هذا الأمر لابد أن نختار الشخص القادر علي تقديم الخدمة للمواطن بشكل أفضل وبأقصى سرعة، كما ينبغي في هذا الإطار تفعيل الحكومة الالكترونية التي تقدم العديد من الخدمات للمواطن من خلال البوابة الالكترونية للحكومة.

12 -**تعزيز صور الرقابة والمتابعة على سياسات الدعم الحكومي:** فينبغي فرض متابعة حقيقية على أصحاب المشاريع المستفيدين من برامج الدعم (دعم الفلاحين، الحرفيين، دعم الشباب،...)، ووضع صيغ من قبل المصالح المختصة لتقييم تلك المشاريع، وإلزام أصحابها بإرجاع أموال الدعم في حالة وجود أي تلاعب أو تزوير أو شيء من قبيل ذلك.

13 -**إعادة النظر في قانون تسيير المؤسسات العمومية الحالي:** فالقانون الحالي أدى إلى استغلال الموارد المالية للدولة بطرق غير شرعية، وهو ما يتطلب صياغة قانون جديد يتفادى هذه الممارسات السيئة، وكذا إرساء نظام ضريبي فعال يمكّن من معرفة ممتلكات الأفراد لاسيما المسيرين للمؤسسات العمومية.

14 - **تعميق التعاون الجزائري الدولي:** فينبغي في هذا الإطار تعزيز التعاون الجزائري الدولي لمكافحة الفساد وتحسينه وفقا لاتفاقيات الأمم المتحدة للحد من الجريمة العابرة للحدود المرتبطة بغسل الأموال والرشوة والعمل على متابعة المجرمين واسترداد الموجودات خاصة وان الكثير من مختلسي أموال الدولة يقومون بتحويلها إلى الخارج ويفرون هم أيضا.

المبحث الخامس: الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية لأجل ترشيد الإنفاق.

يعد نقص الرقابة على صرف المال العام احد الأسباب الرئيسية وراء الإسراف في الإنفاق، وإهدار المال العام وهو الأمر الذي يتطلب إحكامها بشكل يحول دون ذلك، كما أن تعزيز الشفافية في إدارة المال العام هي الأخرى تلعب دورا مهما في الحفاظ عليه، وقد أرجعت منظمة الشفافية العالمية السبب الأول في استمرار تفشي الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى نقص الشفافية وغيابها في بعض الدول، ما نتج عنه المزيد من الاختلاسات وإهدار الموارد العامة التي أثرت سلبا على تحقيق الأهداف التنموية في تلك الدول.

المطلب الأول: إحكام الرقابة على المال العام بهدف الحد من الهدر وترشيد الإنفاق.

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، بل أن نشأة البرلمانات جاءت في المقام الأول لتحقيق هذه العملية، من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام وإهداره.

أولاً: أنواع الرقابة على النفقات العامة في الجزائر.

تنتهج الجزائر سياسة رقابية متعددة الأوجه ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وبعدية، وسنشير بنوع من الاختصار لهذه الأنواع من الرقابة.

1 -**الرقابة الداخلية:** ويشمل هذا النوع رقابة كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، ورقابة مندوب الحسابات.

أ – **رقابة المراقب المالي:** المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بموجب قرار وزاري ويكون موجود على مستوى الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، كما يعمل بمعية مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري أيضا[1]، أما عن الرقابة التي يقوم بها فهي رقابة تحدد شرعية النفقة حيث يمنح تأشيرته للآمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ووفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 والذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 فان للمراقب المالي له رقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات وهي كالأتي:[2]

– ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة: أي ميزانية كل وزارة حيث انه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيها نفقاتها، وهو الأمر نفسه بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص: 228.

2 مرسوم تنفيذيّ رقم 09 - 374 مؤرّخ في 16 نوفمبر سنة 2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009، ص: 03.

-الميزانيات الملحقة: وهنا يعمل المراقب المالي لإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة والمعرفة وفق نص المادة 44 من قانون 17/84، بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضفي عليها القانون الشخصية الاعتبارية ولها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات، وعرفت الجزائر عدة أنواع من الميزانيات الملحقة لم يبقى منها إلا ميزانية البريد والمواصلات.

-النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة: وهي تشمل وفق المادة 48 من قانون 17/84: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات القروض، وفحوى هذه الحسابات هو أن هناك تحصيل لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، كما قد تسجل الخزينة العامة خروجًا لبعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة. لأجل هذا كان لابد من رصدها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة، وهذا لا يمنع من خضوعها لرقابة المراقب المالي المسبقة.

-نفقات ميزانية الولاية: وهي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية، وهي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي.

-ميزانية البلديات: حيث لم تكن ميزانية البلدية خاضعة لرقابة المراقب المالي من قبل، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، صدرت تعليمة مشتركة ما بين وزارة المالية ووزارة الداخلية في نوفمبر 2010 تنص على البدء في تنصيب المراقبين الماليين على مستوى البلديات مقر الولاية، ومع بداية عام 2011 على مستوى بلديات مقر الدوائر على أن يعمم المراقب المالي سنة 2012 على كل بلديات الوطن. وبموجب هذا القرار سوف تصبح كافة البلديات ملزمة بإخضاع نفقاتها المالية عند تبويبها سنويا إلى موافقة المراقب المالي، الذي سيتولى رسميا تسيير ميزانية البلدية والتأشير على كل المشاريع التي تنوي إنجازها، ووفق هذا الإجراء لا يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي شراء أي مستلزمات مستعجلة أو طارئة أو استثنائية في البلدية أو إطلاق مشروع دون أن يتوفر على الميزانية الكافية إلا بموافقة المراقب المالي.

-نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: وتخضع هي الأخرى لرقابة المراقب المالي

أما عن العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي فيمكن حصرها في هذه العناصر:[1]

- صفة الأمر بالصرف حيث يجب أن تتوفر فيه الصفة القانونية.
- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- مراعاة توفر الاعتمادات المالية المرخص بها.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه.

[1] زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول تسيير الجماعات المحلية يومي 09 و 10 جانفي 2008، مخبر المغرب الكبير الاقتصاد والمجتمع، ص: 112.

– التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض، ويتعلق هذا الأمر خصوصا بنفقات الصفقات العمومية التي تتطلب تأشيرة لجنة الصفقات.

ب –رقابة المحاسب العمومي: المحاسب العمومي هو شخص معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن وزير المالية ويعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية: [1]

–تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.

–ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقابتها والمحافظة عليها.

– حركة حسابات الموجودات.

ويشمل مصطلح المحاسب العمومي كل من: العون المحاسب المركزي للخزينة، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة، قابض الضرائب، قابضي أملاك الدولة، قابض الجمارك، محافظي الرهون، كما أنه هناك أعوان محاسبين على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمجلس الدستوري، ومجلس المحاسبة، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومحاسبي البريد والمواصلات.

ومجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الآمر بالصرف وتتمثل وفق نص المادة 36 من قانون 21/90 في ما يلي: [2]

– مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

– التأكد من صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.

– شرعية عملية تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الآمر بالصرف، حيث يتم التأكد من أداء الخدمة المتفق عليها مع الدائن.

– مراقبة توفر الاعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.

– مراقبة آجال الديون.

– مراقبة تأشيرات عملية المراقبة كتأشيرة المراقب المالي ولجان الصفقات.

ت –رقابة محافظ الحسابات (مندوب الحسابات): جاء في القانون 10-01 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، تعريف محافظ الحسابات في نص المادة 27: "يعد محافظ الحسابات كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته، مهمة المصادقة على صحة حسابات الشركات والهيئات وانتظامه ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به". [3]

[1] المادة 33 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

[2] زيوش رحمة، مرجع سابق، ص: 238.

[3] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، المؤرخة في 11 جوان 2010، ص: 07.

ويعمل محافظ الحسابات على رقابة ما يلي:

- الشركات التجارية وهذا ما أبرزه المرسوم التشريعي رقم 08/93.
- المؤسسات العمومية الاقتصادية وهو ما أقرته المادة 17 من الفقرة 10 من قانون 04/88.
- المؤسسات المالية وهو ما جاء في المادة 162 من قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض.

ويتمتع محافظي الحسابات برقابة الهيئات السابقة الذكر بالصلاحيات التالية: [1]

- يشهد بأن الحسابات السنوية منتظمة وصحيحة ومطابقة تماما لنتائج عمليات السنة المنصرمة وكذا الأمر بالنسبة للوضعية المالية وممتلكات الشركات والهيئات.
- يفحص صحة الحسابات السنوية ومطابقتها للمعلومات المبينة في تقرير التسيير الذي يقدمه المسيرون للمساهمين أو الشركاء أو حاملي الحصص.
- يقدر شروط إبرام الاتفاقيات بين الشركة التي يراقبها والمؤسسات أو الهيئات التابعة لها أو بين ا المؤسسات والهيئات التي تكون فيها للقائمين بالإدارة أو المسيرين للشركة المعنية مصالح مباشرة أو غير مباشرة
- متابعة عملية تنفيذ الميزانيات والحسابات الخاصة بهذه المؤسسات.
- مراقبة العمليات التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الهيئة الخاضعة للرقابة.

2 - **الرقابة الخارجية:** تشمل الرقابة الخارجية رقابة كل من المجلس المحاسبي، ومصالح وزارة المالية، والرقابة الشعبية السياسية، ورقابة لجان الصفقات.

أ -**رقابة المجلس المحاسبي:** إن الرقابة المالية التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة ولا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء وهذا يعود إلى ما خوله القانون لهذا المجلس من أدوات رقابية واستقلالية في مهامه، ولأنه يعد أيضا هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت.
أنشء مجلس المحاسبة دستوريا سنة 1976 ولم يبرز إلى الوجود إلا في سنة 1980 وخضع قانونه الأساسي إلى العديد من التعديلات من بينها تعديل 1995 حيث أصبح دوره الأساسي يتمثل في مراقبة جميع الأموال العمومية مهما كان مصدرها ومهما كان المستفيد منها، إلا أن رقابته كما حددتها المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996 تتميز بأنها رقابة لاحقة للتنفيذ لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، و من ثم فإن مجلس المحاسبة يقوم بفحص الحسابات الختامية لأجهزة الدولة المختلفة ثم يبدي رأيه فيها. ورغم تنوع أشكال

[1] المادة 23 من القانون 10- 01 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، الجريدة الرسمية العدد 42 المؤرخة في 11 جوان 2010 ، ص: 07.

الرقابة التي يمارسها وتعدد أهدافها ونتائجها فإن مراقبته لتنفيذ العمليات المالية للهيأت العمومية غالبا ما تؤدي إلى استعمال صلاحياته القضائية، ومن هنا تم تصنيفها أو اعتبارها كرقابة قضائية.[1]

وبعد إدراك الحكومة الجزائرية لأهمية هذه الرقابة في حماية المال العام أدخلت مجموعة من التعديلات على القانون الخاص بمجلس المحاسبة كان آخرها سنة 2010 بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010[2]، حيث تم تعديل العديد من مواد قانون 1995، من بينها المادة 2 والتي بموجبها أصبح المجلس بإمكانه التدقيق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتهدف الرقابة التي يمارسها من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، كما أعطيت للمجلس من خلال هذا التعديل صلاحيات للمساهمة في مجال اختصاصه في الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأملاك والأموال العمومية، وبالتالي لم تعد مهمته مجرد المراقبة البسيطة للحسابات وحسن سيرها بل أصبح أداة هامة في مكافحة جرائم الفساد والتلاعب بالمال العام.

وفي تعديل للمادة 17 من الأمر 20/95 نصت المادة الخامسة من الأمر 02/10 على انه يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس وعلى المجلس أن يطلع رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن ذلك، كما بإمكان المجلس أن يطلع هذا الأخير عن كل مسألة تكتسي أهمية خاصة، وتدخل في نطاق اختصاصه إن رأى ذلك مفيدا. كما تم تعديل المادة 18 من الأمر 20/95 حيث بموجبها أصبح مجلس المحاسبة يستشار في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وتقوم الحكومة بإرسال التقارير التقييمية التي يعدها إلى الهيئة التشريعية، وقد تم التأكيد في التعديل الأخير على أن توصيات المجلس هدفها هو تدعيم آليات حماية الأموال والأملاك العمومية ومكافحة كل أشكال الغش والضرر بالخزينة العمومية أو مصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.[3]

وتممت أحكام الأمر 20/95 بالمادة 27 مكرر جاء فيها أن مجلس المحاسبة إذا لاحظ أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا إلى الوضع القانوني لهذا الأخير، فانه يبلغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع.

كما جاء في التعديل الأخير أيضا أنه إذا لاحظت أي سلطة أو هيئة رقابية وتفتيش أثناء عملية رقابية أو تفتيش لإحدى الهيئات الرقابية الخاضعة للمجلس مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات

[1] عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 05، جامعة الحاج لخضر، باتنة، جوان 2009، ص: 93.
[2] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010، ص:04.
[3] المادة 07 من الأمر 02/10، الجريدة الرسمية العد 50، 2010.

القضائية لمجلس المحاسبة فإنها ترسل لمجلس المحاسبة تقرير أو ملخص عنه ليخضع ملف القضية إلى الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين. كما أجاز التعديل الأخير للمجلس بمعاقبة المحاسبين المتسببين في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال الوثائق والمستندات الثبوتية بغرامة مالية تتراوح ما بين 5000دج و 50000دج[1]، وأكد الأمر 02/10 على ضرورة احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من طرف المسؤوليين والأعوان التابعين للمؤسسات والهيئات والمرافق التي يشرف على رقابتها المجلس كما أمر القانون المجلس بمعاقبة الأعوان والمسئولين التابعين لتلك الهيئات بغرامة مالية في حالة خرقهم للأحكام التشريعية والتنظيمية أو تجاهل التزاماتهم لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحهم أو غيرهم على حساب الدولة.

للإشارة فان مجلس المحاسبة يختص برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي: [2]

- مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العامة.
- المرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي والمؤسسات والهيئات التجارية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي.
- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال.
- الهيئات التي تسير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.
- مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.
- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية.
- مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول.[3]

ويمارس مجلس المحاسبة رقابته طبقا للمادة 14 من الأمر 20/95 باستناده للوثائق والسجلات المقدمة، كما يمكنه إجراء رقابة بالمعاينة في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ، وبهذا فهو يتمتع بحق وصلاحيات التحري ولمجلس المحاسبة ثلاثة طرائق لممارسة عمله الرقابي وتتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري، وكذا رقابة نوعية التسيير، وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، إلى جانب مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف.[4]

[1] المادة 15 من الأمر 02/10، مرجع سابق، ص: 06.
[2] المادة 07 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39 الصادرة بتاريخ 23 جوان 1995، ص: 04.
[3] المادة 210 من قانون البلدية لسنة 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011، مرجع سابق، ص: 28.
[4] المادة 55 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص: 09.

ويُعد مجلس المحاسبة تقريرًا سنويًا ويقوم بإرساله إلى رئيس الجمهورية، يبين فيه المعاينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال وتحريات المجلس مرفقة بالآراء والمقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها، إلى جانب آراء وردود المسؤولين والممثلين القانونين والسلطات الوصية المعنية، ويتم نشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية، وترسل نسخة من هذا التقرير إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبهذا يتعين على السلطات الإدارية وعلى مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة اطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته.

وفي الأخير نشير إلى أن الأمر 10-02 هدف من ورائه المشرع الجزائري والحكومة إلى تفعيل دور المجلس في الرقابة على الأموال العامة ومكافحة الفساد والرشوة بعدما تراجع دوره في السنوات الأخيرة، مما عمل على زيادة حالات الاختلاسات ونهب المال العام، والتلاعب بالحسابات في الكثير من الهيئات العمومية. وهذا يعد إرادة صريحة للحكومة في محاربة الفساد والحفاظ على المال العام.

ب – رقابة مصالح وزارة المالية: لوزارة المالية دورا بارزا في الرقابة حيث أنها تسهر على رقابة مالية الدولة ويأتي على رأسها وزير المالية الذي خوله القانون صلاحيات رقابية بموجب المرسوم التنفيذ 95- 54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 والذي يحدد صلاحياته. ومجال الرقابة على تنفيذ الميزانية تختص به المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية وذلك عن طريق التقارير التي يعدها المراقب المالي والمتعلقة بعملية التحصيل والإنفاق من قبل المؤسسات والهيئات الخاضعة لتأشيرته، وكذا استغلال المستندات والوثائق التي ترسل من طرف المصالح والهيئات المعنية، وتعد المفتشية العامة للمالية ومفتسية مصالح المحاسبة من أهم المصالح بوزارة المالية المعنية بالرقابة.

–**المفتشية العامة للمالية** (IGF): تعمل على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لهذه الرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وكل هيئة تستفيد من دعم ومساعدات من الأموال العمومية، وقد تم توسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية، ليشمل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام بموجب الأمر رقم 08-01 الصادر بتاريخ 28 فيفري 2008. حيث انه خلال الشهر الأول من كل عام يقوم وزير المالية بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، وتهدف تدخلات المفتشية إلى التحقيق والتدقيق في شروط تطبيق القوانين والتنظيمات المالية والمحاسبية الجاري العمل بها وكذا النظر والتأكد من صحة الحسابات وانتظامها ومطابقة الأعمال المنجزة للوثائق التقديرية، والنظر في شروط استعمال الاعتمادات وكيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات المعنية بهذه التدخلات، ويحرر المفتشون في نهاية رقابتهم تقريرًا يتضمن ملاحظاتهم وتقييماتهم حول فعالية وكفاية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة، أو الخاضعة للتقويم الاقتصادي والمالي، وكذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ذلك التسيير ونتائجه، كما يمكن أن يتضمن

التقرير أي اقتراح يسمح بتدارك النقائص الملاحظة على الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على الهيئات والمصالح المعنية.

وتعد المفتشية العامة للمالية تقريرًا سنويًا يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية ويتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص ملاحظاتها، والاقتراحات ذات الطابع العام التي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها. أما فيما يتعلق بمعالجة نتائج الرقابة، فإن ذلك يعود إلى سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات أو تدابير بشأن تقارير المفتشية.[1]

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن المفتشية خلال السنة المالية 2007، أعدت 128 تقرير رقابة وقامت بتبليغها، أما في الفصل الأول من سنة 2008 فقد تولت القيام بـ 103 مهمة منها 14 تمت خارج البرنامج (على أساس إخطار صادر من السلطات المخولة) وقد شملت هذه المهمات مختلف الجوانب من الرقابة على التسيير تدقيق المحاسبة، التحقيقات، التقييم والخبرة القضائية، وتضمنت ما لا يقل عن 18 قطاع سيما القطاعات الرئيسية التي استفادت من الميزانية (الزراعة، السكن، التعليم، الصحة،...)، كما أنجزت المفتشية مهمات مراقبة التسيير ببعض المؤسسات العمومية الاقتصادية (ميترو الجزائر، المؤسسة العمومية للسكنات الوظيفية ببومرداس، مؤسسة ميناء الجزائر..)[2].

- **رقابة مفتشية مصالح المحاسبة**: وهي هيئة رقابية خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي واختصاصات الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى، تم استحداث هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جوان 1995، ويتولى الإشراف على هذه المفتشية وكذا تسييرها مفتش عام يخضع لسلطة المدير العام للمحاسبة ويساعده في القيام بمهامه ثمانية مفتشين مكلفين بالتفتيش يتم تعينهم بموجب مراسيم تنفيذية.[3]

لهذه المفتشية صلاحيات واسعة تتعلق بإجراء أعمال الرقابة والتحقيق والتفتيش لأجل التأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف هيئات الدولة ومؤسساتها وتشمل هذه الصلاحيات التأكد من تطابق العمليات المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، والعمل على التسيير الأمثل لمصالح الخزينة والاستغلال الرشيد للأموال العامة والموارد البشرية، وكذا مراقبة التدخلات المالية للخزينة والمتعلقة بمنح الإعانات والتمويلات للهيئات والمؤسسات العمومية والسهر على تحضير وتطبيق برامج التحقيق والتفتيش التي ي يؤديها المحاسبون ليتم تبليغها إلى مجلس المحاسبة، إلى جانب التنسيق بين عمل مصالح التدقيق والتفتيش التي تجريها المصالح الخارجية التابعة للخزينة. وتقوم هذه المفتشية في الأخير بإعداد تقارير تتضمن كل

[1] زهير شطاح، مرجع سابق، ص:117.
[2] تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سابق، ص-ص: 162-163
[3] تم تعديل المادة 7 من المرسوم التنفيذي 95-198 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-93 المؤرخ في 10 مارس 2008 والصادر بالجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2008، حيث انتقل عدد المفتشين المشرفين على المفتشية من 05 إلى 08.

المعاينات والمقترحات التي قد تفيد في ترشيد عمل مصالح المحاسبة وتحديث الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ويتم تبليغ التقارير إلى مسؤول الهيئة المعنية بالرقابة والتحقيق، وله أن يرد على الملاحظات ونتائج التحقيق في اجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ[1]، وتعد مفتشية مصالح المحاسبة تقريرًا سنويًا يتضمن حصيلة نشاطاتها.

ت – الرقابة الشعبية السياسية: وهي الرقابة التي يمارسها كل من البرلمان والمجالس الشعبية الولائية والبلدية.

– **الرقابة البرلمانية:** تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة والآنية واللاحقة[2]، فالمجلس الشعبي الوطني يتمتع بصلاحيات رقابية يمارسها عن طريق الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفوية (المادة 134 من الدستور والمواد من 71 إلى 75 من القانون العضوي)، الاستجوابات (المادة 131 من الدستور والمواد من 65 إلى 67 من القانون العضوي)، مراقبة استعمال الاعتمادات التي صوت عليها المجلس (المادة 160 من الدستور)، الموافقة على برنامج الحكومة (المواد 80 و 81 و 83 من الدستور والمواد من 46 إلى 48 من القانون العضوي)، إنشاء لجان للتحقيق (المادة 161 من الدستور والمواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي).

علاوة على ذلك، يتوفر المجلس على إمكانية إيداع ملتمس رقابة، بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة (المواد من 135 إلى 137 من الدستور والمواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي) أو رفض التصويت بالثقة عندما تبادر الحكومة بطلبه (المادة 84 من الدستور والمواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي).[3]

وفيما يتعلق بالرقابة السابقة فالقانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم الغرفتين العليا والسفلى للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة في مادته 44 ينص على أن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور، ويصوت المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال اجل أقصاه 20 يوما، وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء اجل 08 أيام للبث في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر بقوة القانون.

وتمثل لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية، كما أنها تنظر في مدى نجاعة وفائدة التعديلات المقترحة من الحكومة والنواب على حد سواء، كما تتولى طبع تقرير المشروع التمهيدي لقانون المالية وتوزيعه على النواب لإعطاء أرائهم فيه وتختص

[1] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 25 جوان 1995 والمتعلق باختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 42، الصادرة بتاريخ 02 اوت 1995، ص: 04.
[2] قانون رقم 40/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، العدد 10.
[3] مهام المجلس الشعبي الوطني، على الموقع : http://www.apn-dz.org/

اللجنة في الجانب المالي والضريبي وجانب القروض وكل ما له صلة بالاقتصاد والمالية، ما يجعلها تتحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية، وللجنة حق الاستماع لأعضاء الحكومة كما أن لها حق الاستعانة بالخبراء والمختصين بغرض الحصول على معلومات تساعدها في أداء مهامها.[1]

وأثناء مناقشة قانون المالية يمكن للنواب إجراء تعديلات بمشروع قانون المالية، غير أنه يشترط في التعديلات المقترحة أن لا تنصب على الزيادة في النفقات العامة أو تخفيض الإيرادات العامة إلا إذا كان مستندا على تدابير من شأنها الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية لتغطية زيادة النفقات المقترحة.[2]

أما الرقابة الآنية للبرلمان فتكون عن طريق الحق المخول لأعضائه والمتمثل في الاستجواب، والأسئلة الشفوية والكتابية ولجان التحقيق، فقد نصت المادة 134 من الدستور على أن أعضاء البرلمان بإمكانهم توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي لأي عضو في الحكومة، بحيث يكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما، أما الإجابات على الأسئلة الشفوية فتكون في جلسات المجلس. أما بخصوص الاستجواب والذي هو عبارة عن إنذار موجه من النواب إلى الحكومة أو أحد الوزراء على تصرفات من التصرفات التي تدخل في إطار عمل الحكومة، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 133 من الدستور الجزائري على انه بإمكان أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.[3]

أما فيما يخص الرقابة من طرف لجان التحقيق فيمكن لغرفتي البرلمان أن تنشأ لجانا للتحقيق والمراقبة في أي وقت لأجل التحقيق في قضية ما، ومن بينها القضايا الخاصة بمجالات الرقابة المالية على أوجه الإنفاق العام وبإمكانها أن تطلب من رئيس إحدى الغرفتين الاستماع إلى أحد أو بعض أعضاء الحكومة إذا استدعى الأمر ذلك.

أما الرقابة البرلمانية البعدية فتتجسد في العديد من الآليات الموضوعة لدى البرلمان بغرفتيه وتتمثل في قانون ضبط الميزانية، والتقارير السنوية، وبيان السياسة العامة، وملتمس الرقابة. فبالنسبة لقانون ضبط الميزانية وفقا للمادة 160 من التعديل الدستوي لعام 1996 تنص على التزام الحكومة بتقديم لكل غرفة برلمانية عرضًا عن الاستعمال للاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، ويضبط هذا القانون نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات، ويقر حساب نتائج السنة المالية المعنية والمشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية، والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، ونتائج تسيير عمليات الخزينة، وتنصب مناقشة أعضاء البرلمان لمشروع قانون ضبط الميزانية على ملاحظات واستنتاجات تقرير مجلس

[1] المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
[2] انظر المادة 121 من دستور 1996.
[3] للمزيد انظر عدنان محسن ظاهر، مرجع سابق، ص ص: 126-128.

المحاسبة المتعلق بتنفيذ الميزانية والمرفق بذلك المشروع. ولكن الملاحظ منذ سنوات هو اختفاء هذا القانون الذي يعد الوسيلة الأساسية لممارسة البرلمان ومن ورائه لجنة المالية والميزانية لدورها الرقابي على تنفيذ الميزانية، ومراقبة حسابها الختامي باعتبار أن اللجنة لا تملك الوسائل الفنية والإدارية الكافية لإجراء رقابة عملية تتناول تفاصيل مراحل تنفيذ الميزانية.[1]

أما فيما يتعلق بالتقارير السنوية فالمجلس الشعبي الوطني يتلقى العديد من التقارير في إطار الرقابة التي يمارسها وتتمثل هذه التقارير في التقرير السنوي لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية، التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات العمومية، التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية، تقارير المجالس الشعبية الولائية والبلدية المتعلقة بالرقابة، التقارير السنوية عن نشاطات المؤسسات العمومية، تقارير مجال عمل المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة، التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

وبالنسبة لبيان السياسة العامة للحكومة فالمادة 84 من دستور 1996 تنص على أن يقدم رئيس الحكومة بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، ويعقب هذا البيان مناقشة تتمركز حول برنامج عمل الحكومة المصادق عليه وتنتهي المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو ملتمس رقابة. وهذا الأخير ينصب على مسؤولية الحكومة ويجب أن يوقع من طرف 7/1 من النواب على الأقل، وتتم الموافقة عليه بأغلبية 3/2 من النواب وإذا لم تتم المصادقة عليه يقدم رئيس الحكومة استقالته إلى رئيس الجمهورية.

- **رقابة المجالس الشعبية البلدية والولائية:** وتشمل رقابة كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، فرقابة المجلس الشعبي البلدي يتولاها الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي فعند إعداد مشروع الميزانية، يقدم هذا المشروع أمام المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية، ويمكن للمجلس إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، باستثناء الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص. ولا يمكن المصادقة على الميزانية إلا إذا كانت متوازنة وتنص على النفقات الإجبارية[2]، ورئيس المجلس الشعبي البلدي مطالب بالحساب الإداري للبلدية عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية وعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة، كما يصادق هذا الأخير على كل محاضر المناقصات والصفقات العمومية عن طريق مداولته، وبهذا يكون له دور مهم في الرقابة على صرف الموارد المالية للبلدية وترشيد نفقاتها.

تجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية بالتعاون مع وزارة المالية نظمت سنة 2010 نحو 8 ملتقيات جهوية على المستوى الوطني لتكوين رؤساء البلديات وتوضيح أهداف المرسوم الجديد المتعلق بتعميم المراقب المالي على البلديات، وتنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات، وترمي هذه الخطوة إلى

[1] عدنان ظاهر، دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية، ورقة مقدمة ضمن ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بلجيكا، 2007، ص ص:23-24.

[2] المادة 182 من قانون البلدية لعام 2011.

التكفل الجيد والمتواصل بالنفقات وتحقيق المطابقة بين النفقات والواردات، بالإضافة إلى تفادي التبذير والعشوائية في تسيير ميزانية البلديات والقضاء على جميع تجاوزاتها.

أما رقابة المجلس الشعبي الولائي فطبقا لقانون الولاية الصادر سنة 2012، فإننا نجد فيه تكريسا لضمانات الرقابة، إذ يتيح هذا القانون لأي مواطن كان الاطلاع على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي واخذ نسخ منها[1]، كما أن للمجلس سلطة إنشاء لجان دائمة خاصة في مجال الاقتصاد والمالية ولجان مختصة في التحقيق والرقابة وكذا الاستعانة بخبراء ومختصين في هذا المجال، كما يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديريات غير المركزة للدولة يخص نشاطه (المادة 37 من قانون الولاية)، كما يتولى المجلس الشعبي الولائي مسؤولية التصويت عن ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا، وبابا بابا بحيث يكون توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول فرعية ومواد، كما يتخذ المجلس الشعبي الولائي جميع التدابير اللازمة لامتصاص أي عجز يقع في ميزانية الولاية لضمان التوازن الصارم للميزانية (المادة 169 من قانون الولاية).

-**رقابة لجان الصفقات**: تخضع الصفقات العمومية إلى رقابة قبلية وآنية وبعدية نظرا لأهميتها، وتنص المادة 03 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2011[2]، على أنه لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات ضمن احترام أحكام المرسوم الرئاسي.

وفي الباب الخامس من القانون والمتعلق بالرقابة على الصفقات أكدت المادة 116 على ضرورة خضوع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ، وأثناء تنفيذها وبعده. أما المادة 117 من القانون فقد بينت أن الرقابة التي تخضع لها الصفقات تكون في شكل رقابة داخلية وخارجية ورقابة الوصاية.

وتمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية[3]، وفي إطار الرقابة الداخلية تحدث لجنة دائمة لفتح الأظرفة لدى كل مصلحة متعاقدة، يحدد تشكيلتها مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر في إطار الإجراءات المعمول بها،كما تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض تتولى مهمة تحليل العروض، وبدائل العروض عند الاقتضاء.

[1] المادة 32 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فيرفي 2012، ص:

[2] مرسوم رئاسي رقم10 -236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق 7 أكتوبر سنة -2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم.

[3] المادة 120 من قانون الصفقات العمومية 2011.

أما الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية وطبقا للمادة 126 من قانون الصفقات فهي تتعلق بالتحقق من مطابقة الصفقات المعروضة للتشريع والتنظيم المعمول به، كما ترمي هذه الرقابة إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية، وبخصوص رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية، فهي ترمي للتحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع.

أما عن هيئات الرقابة فكل مصلحة متعاقدة تحدث لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية، ويحدد مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة تشكيلة لجنة الصفقات الموضوعة لدى المؤسسة المعنية، وتكون اختصاصات هذه اللجنة وقواعد عملها هي تلك المنصوص عليها بخصوص اللجنة الوزارية للصفقات، أما بخصوص الرقابة القبلية الخارجية لصفقات وزارة الدفاع الوطني فتقوم بها لجنة موضوعة من طرف وزارة الدفاع تحدد تشكيلتها وصلاحيتها.[1]

ثانيًا: تقييم السياسة الرقابية على النفقات العامة ومتطلبات إحكامها.

إذا ما نظرنا إلى أجهزة ووسائل وآليات الرقابة على النفقات العامة في الجزائر فإننا نجدها متنوعة ومتعددة ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابية قبلية وانية وبعدية، ورغم هذا التنوع إلا أنه هناك العديد من النقائص والعيوب التي تميزها، وهو ما تسبب في استمرار الفساد وهدر المال العام واختلاسه، الأمر الذي يتطلب اتخاذ تدابير استعجاليه لتعزيز هذه الرقابة كي تسهم فعلا في الحفاظ عليه.

1 –تقييم السياسة الرقابية.

ما يميز أغلب أوجه الرقابة على المال العام في الجزائر أنها تكاد تكون رقابة على الحسابات، دون التركيز على مردود إنفاق الأموال، وبالتالي لا يمكن من خلالها ضمان كفاءة وفعالية الأموال المنفقة، بل تمكّن فقط من التحقق أن المبالغ المرصودة قد صرفت في المجال المخصص لها أو لا،كما يمكن تسجيل بعض النقائص الأخرى على أوجه الرقابة في الجزائر والتي نحصرها فيما يلي:

أ –بالنسبة للرقابة البرلمانية: هناك مجموعة من النقائص تحد من الدور الفعال للبرلمان في الرقابة على النفقات لعل أهمها:

- غياب الآليات الكفيلة بتمكين البرلمان من استفاء المعلومات التي من خلالها يتم الاطلاع على مختلف أوجه صرف المال العام وحسن توظيفه.

[1] للمزيد من التفاصيل حول رقابة لجان الصفقات انظر المواد من 142-155 من قانون الصفقات العمومية.

- وجود لجنة برلمانية واحدة وهي لجنة المالية والميزانية يناط بها مسؤولية جميع المسائل المتعلقة بالميزانية ولا تعطى أي أدوار لأي لجان أخرى، وهو الأمر الذي يتنافى مع طبيعة هذه اللجنة الذي يتطلب عمل تشاركي واسع لأجل مراجعة جيدة لمشروع قانون الميزانية قبل عرضه على البرلمان.
- تمتع رئيس الجمهورية بصلاحية إصدار قانون المالية بقوة القانون في حالة ما إذا لم يصادق عليه البرلمان، وهو الأمر الذي ينقص من جدوى مصادقة البرلمان.
- عدم شمول الرقابة التشريعية لحسابات التخصيص الخاص، وفي المقابل زيادة عدد هذه الحسابات، مما قد يسيء استخدامها مستقبلا، فالأرقام تشير إلى وجود حوالي ستين صندوق خاص معظمها ممول من الخزينة العمومية وهي لا تخضع لأي رقابة من البرلمان.[1]
- نقص وفي بعض الأحيان غياب تنصيب لجان التحقيق من طرف البرلمان لمراقبة تنفيذ الميزانية أو تنفيذ النفقات العامة أو مراقبة ما يتعلق بالاقتصاد والمالية، وهذا ما يؤكد انعدام الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة.
- الغياب المتكرر للعديد من النواب في جلسات المجلس، أمام الحضور الكبير لأعضاء الحكومة، وهو الأمر الذي يتنافى ودعم المساءلة البرلمانية.
- أغلبية النواب الموجودين حاليا تحت قبة البرلمان يساندون الحكومة نظرًا لأنهم يمثلون الأغلبية المنتمية لأحزاب التحالف، أما المعارضة فهي تمثل نسبة قليلة فقط عادة ما يكتفي أصحابها بالمناقشة السطحية لمشروع الميزانية، وهو الأمر الذي يجعل المصادقة على قانون المالية يتم بشكل آلي.
- عدم تفعيل الرقابة البعدية والمتمثلة أساسا في قانون ضبط الميزانية الذي تلتزم الحكومة بعرضه لتقييم وتقدير مدى فعالية الترخيص المالي ومقارنته بما تم انجازه فعلا، ويعود السبب في ذلك إلى عدم مبالاة أعضاء البرلمان بهذا القانون، وعدم إلزامهم للحكومة بعرضه، وهو ما يفقدهم الأساس القانوني الذي على أساسه يطالبون بتخفيض النفقات أو زيادتها، ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات، وحتى لو قدم هذا القانون فانه خالٍ من أي تقدير لمدى كفاءة الإنفاق الحكومي.
- فيما يخص استجواب البرلمان للحكومة فان الدستور الجزائري لم يعتمد إمكانية مسألة طرح الثقة من الحكومة عن طريق الاستجواب مثلما هو موجود في كثير من دول العالم، ما يجعل الاستجواب مجرد آلية لتحريك الحوار والنقاش بين البرلمان والحكومة، ووسيلة للاستيضاح وجمع المعلومات[2]، وفي حالة عدم اقتناع البرلمان فإنها تتشكل لجنة تحقيق بخصوص ذلك.

-تبقى آلية السؤال سواء الكتابي أو الشفهي آلية محدودة للرقابة على المال العام وذلك لسببين: الأول أن أسئلة النواب عادة ما تتمحور حول قضايا تخص مواطن أو مجموعة من المواطنين المنتمين لدائرتهم الانتخابية

[1] الفديرالية الدولية لحقوق الإنسان، الجزائر" سوء المعيشة" تقرير عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 2010، ص:09 على الموقع: www.fidh.org

[2] محمد مالكي، ورشة عمل نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أكتوبر 2009، بيروت، ص:13.

يكون الغرض منها تحقيق مصلحتهم بالدرجة الأولى (مثلا انشغالات المواطنين حول السكن، الأجور، المياه،...)، حيث أنها تكون بعيدة عن الانشغالات العامة كطرق صرف المال العام وانتشار التبذير والفساد، وسوء التسير، والسبب الثاني أن المشرع الجزائري افقد الأسئلة فعاليتها حيث انه اكتفى في نص القانون على المناقشة والتعقيب من طرف عضو البرلمان، ولم يلزم عضو الحكومة بالإجابة حيث أصبح الكثير منهم يتهربون بحجة عدم الاختصاص، على عكس بعض تشريعات الدول الأخرى التي تسمح بتحويل السؤال إلى استجواب في حالة عدم الرد أو عدم اقتناع النائب بإجابة عضو الحكومة.

ب –بالنسبة للرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة: بالرغم من المهام الكبيرة التي يقوم بها مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العامة للدولة وحسن استخدامها وتدبيرها، وانتهاء هذه الرقابة بإعداد تقرير كل سنة يتضمن هذا التقرير المعاينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات المجلس يرسله إلى رئيس الجمهورية، ويرسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية، إلا أنه اصدر تقريرين فقط منذ إنشائه وهما تقرير 1995 و تقرير 1996-1997. ويدل هذا على عدم فاعلية هذا الجهاز، الذي أريد من خلال التعديلات الأخيرة التي أجريت عليه سنة 2010 إلى إعادة إحيائه من جديد كما صرح به الوزير الأول احمد اويحي.

ت– بالنسبة للرقابة التي تقوم بها مصالح وزارة المالية: لا تعدو إلا أن تكون رقابية على الحسابات فقط أو مراجعة للحسابات يتم التأكد فيها من أن المبلغ قد صرف في الأوجه المخصصة له دون معرفة ما إذا كانت هذه الموارد المنفقة قد حققت الهدف المرجو منها، وبالتالي لا يمكن من خلالها قياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام، كما أن رقابة المفتشية العامة للمالية لا تشمل رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع والمجلس الشعبي الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية كسوناطراك.

بالإضافة لهذه النقائص التي تشوب أوجه الرقابة على الإنفاق العام في الجزائر، فان هذه الأخيرة تعرف عدم إشراك المجتمع المدني والذي له دور مهم وفعال في الرقابة على المال العام سواء في جانب التحصيل أو الإنفاق وقد رأينا في فصلنا الثاني من هذا البحث كيف يمكن للمجتمع المدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام، ولو نظرنا إلى المجتمع المدني الجزائري فإننا نلاحظ أنه لا يتمتع بأي صفة رقابية على الإنفاق بسبب تهميشه من طرف السلطات في ممارسة مثل هذه المهام.

2 –آليات تعزيز الوظيفة الرقابية.

تكتسي العملية الرقابية أهمية كبيرة نظرا للدور الذي تؤديه في الحفاظ على المال العام وتوجيهه نحو وجهته الصحيحة ما يسمح بتحقيق الرشادة في الإنفاق، ولهذا يمكن إعطاء بعض التصورات التي من الممكن أن تدعم الرقابة.

-ضرورة استقلالية الهيئات الرقابية المختلفة والأعوان التابعين لها.

-اعتماد المعايير الدولية للرقابة المالية كمرجعية في إجراءات التدقيق على الأموال العامة وتوفير معايير دولية للرقابة المالية للمحاسبة والمساءلة كمعايير السلوك الوظيفي، ومعايير الأداء الواجب التقيد بها من قبل وحدات الرقابة المالية في الدوائر والوحدات الحكومية والمدققين العاملين في هذه الوحدات والانتقال من الرقابة الشكلية للمعاملات المالية إلى الرقابة الحقيقية بشكل يمكن من المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والتزوير أو الاختلاس وتحقيق الاستخدام الأمثل والاستفادة القصوى من الموجودات والموارد العامة المتاحة.

-ضرورة تضافر جهود الجميع وعلى مختلف الأصعدة وعلى جميع مستويات صنع القرار، من أجل بلوغ هدف الحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق والذي يظل رهن التعاون والتنسيق بين مؤسسات الدولة.

-وجوب تفعيل بعض الهيئات التي منذ إنشائها بقيت حبرا على ورق، وكذا ضرورة تفعيل بعض الآليات والالتزام بها على غرار قانون ضبط الميزانية.

-ضرورة إشراك المجتمع المدني في الرقابة على المال العام، وفي هذا الإطار ينبغي إعطاء الحرية لوسائل الإعلام وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها.

-تعزيز دور لجنة المالية والميزانية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإطار الاقتصادي الكلي والإطار العام للموازنة والمصادقة على سقوف الموازنة في بداية عملية إعداد الموازنة.

-ضرورة الالتزام بالشفافية المالية، عن طريق نشر كل ما يتعلق بصرف المال العام من حيث القيمة والوجهة حتى يتسنى للمجتمع المدني من هيئات مستقلة ومواطنين من بسط رقابتهم على صرف الموارد المالية للدولة.

-ضرورة أن يتم اختيار المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين والمفتشين وغيرهم من المكلفين بالرقابة عن طريق الكفاءة والنزاهة والاختصاص في الميدان، وليس عن طريق المحسوبية والمحاباة والولاء.

-ضرورة أن تكون الأحكام الدستورية ومقتضيات القوانين ذات الصلة بالرقابة واضحة وغير مبهمة في لغتها ودقيقة في تعابيرها، وأن تتسم بالشمولية والإحاطة والتدقيق، درءا للجوء غير المعقول للتفسير والتأويل الذي غالبا ما يمارس بشكل غير سليم من قبل السلطة التنفيذية[1]، كما ينبغي أن تتسم بالليونة وعدم الإعجاز مثلما هو بالنسبة للاستجواب في الجزائر الذي يتطلب توقيع 30 نائب طبقا لدستور 1996 بعدما كان 5 نواب في دستور 1989، وملتمس الرقابة الذي يشترط حتى يكون نهائيا أن يوافق عليه ثلثي أعضاء المجلس وهي نسبة مشددة.

-ضرورة وجود معارضة حقيقة في البرلمان لان هذه الأخيرة تسمح باكتشاف الخروقات الموجودة في تسيير أموال الدولة، وتساهم في تفادي وقوعها.

[1] أمحمد مالكي، مرجع سابق، ص:28.

-تعزيز مستوى المعرفة لدى أعضاء مجلس النواب بدورهم الرقابي في الجانب المالي وتدريب الموظفين المساعدين في مجلس النواب لتحسين مستوى الدعم المهني الذي يقدم للجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني.

-تزويد مجلس النواب بمراجعة فصلية ونصف سنوية حول تنفيذ الموازنة وتحديد أسباب الزيادة والنقص عن تقديرات واعتمادات الموازنة.

-مراجعة صناديق التخصيص الخاص وإلغاء غير الضروري منها ودمج الأخرى في الموازنة، وإمكانية مراقبتها من طرف نواب الشعب.

-ضرورة توفر ثقافة سياسة الديمقراطية التي تعد عاملا غائبا في مختلف البرلمانات التي شغلت الفترات التشريعية في الجزائر نظرا لان الفوز بمقعد تحت قبة البرلمان لا يكون بالكفاءة والمستوى الدراسي وإنما بالانتماءات الحزبية، والمال، والمحسوبية والمحاباة والمصالح الضيقة.

-إعداد برامج تدريبية للمسئولين الماليين والمحاسبين والمراجعين الداخليين في كافة الجهات التابعة للدولة.

-وضع نظام معلومات للصفقات يشمل جميع المعطيات والإجراءات الخاصة بها، وإتاحته للاطلاع من طرف المواطنين ووسائل الإعلام وغيرها لضمان المزيد من الشفافية والكفاءة وتفعيل الرقابة على الإنفاق والتأكد من الالتزام بأنظمة الشراء.

-تفعيل دور المجالس المحلية للقيام برفع التقارير وممارسة دورها الرقابي بالإضافة إلى تعزيز إجراءات المساءلة.

-مراجعة كافة الإجراءات المحاسبية وتبسيطها وزيادة مستوى الشفافية وتقليل عدد إجراءات عمليات التأشير.

-تعزيز دور وفعالية المراجعة الداخلية، وفي هذا الإطار ينبغي تكوين العنصر البشري، والاعتماد على الكفاءات والقدرات العلمية التي تعد وسيلة أساسية تمكن من ممارسة آليات الرقابة والتحري للقضاء على جميع الممارسات اللامسؤولة وبسط اليد على التجاوزات التي تمس بالمال العام أو توجيهه في غير محله.

-ضرورة ترسيخ مفاهيم ومبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والإسهام في تطوير وتحديث الأنظمة الرقابية والمالية والمحاسبية إضافة إلى تقديم الحلول العملية والمقترحات الرامية إلى رفع كفاية الأداء في أجهزة الدولة وتحقيق الانضباط المالي والإداري.

-الاستفادة من قدرات المنظمات الدولية والإقليمية المختصة بمجالات الرقابة والمتابعة بهدف رفع مستويات الأداء والشفافية والنزاهة بهيئاتنا الرقابية.

-العمل على تحديث أجهزة وأدوات الرقابة لتصبح تتم بطريقة الكترونية، وتفادي طرق الرقابة والمراجعة التي تتم عن طريق الوثائق والأوراق والتي تتطلب وقت طويل للمراجعة.

-العمل على تأسيس مكاتب مختصة لدراسة الموازنة على مستوى البرلمان، مكونة من موظفين دائمين من أكاديميين وباحثين وذوي الاختصاص، والسبب في ذلك يعود إلى عدم قدرة جميع النواب مناقشة الموازنات لعدم الاختصاص، ما يوفر أساسا لمراقبة جيدة للبرلمان على إنفاق المال العام وكيفية جمعه.[1]

المطلب الثالث: دعم الشفافية والنزاهة في إدارة وتسيير الأموال العامة للدولة.

يتطلب ترشيد الإنفاق الحكومي ضرورة أن تتسم إدارة الأموال العامة للدولة بالشفافية والنزاهة، وتبدأ هذه العملية إنطلاقا من الموازنة العامة للدولة التي تشكل أداة حيوية وحاسمة في ضمان شفافية تسيير الأموال العامة كما تؤثر مباشرة في حجم استخدام الموارد المالية للدولة، الأمر الذي يتطلب ضرورة أن تتحلى هذه السياسة بالشفافية والنزاهة لأجل الحفاظ على موارد الدولة وحمايتها من الهدر والتبذير واستخدامها بأكثر كفاءة.

أولا: الإجراءات المتخذة لأجل عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر.

من أجل تنفيذ سياسات اقتصادية سليمة وشفافة وقابلة للتقدير من قبل الحكومة، عكفت هذه الأخيرة على تنفيذ إصلاحات تهدف إلى عصرنة أنظمة الميزانية، ومن بين أهم الأنشطة المسجلة في هذا الإصلاح نذكر:

- مراجعة كاملة لأنظمة إعداد، تنفيذ، محاسبة، مراقبة، ومتابعة والمعالجة الآلية لميزانية الدولة من خلال وضع ميزانية لسنوات عديدة مع إلزامية تحقيق نتائج ايجابية[2]، ووضع إطار للنفقات على المدى المتوسط (CDMT) يحدد أهداف الإيرادات والنفقات لكل قطاع ويضمن الانسجام بين إسقاطات الاقتصاد الكلي وتحضير الميزانية، وفي هذا الشأن تم المصادقة على مشروع قانون تنظيمي متعلق بقوانين المالية في مجلس الحكومة بتاريخ 12 مارس 2008، بغرض عرضه على الهيئات التشريعية لمناقشته، ولكن لحد الآن لم يرى النور هذا القانون.
- إعادة هيكلة عملية تنفيذ الإنفاق العام من خلال صياغة دورة جديدة للإنفاق تأخذ التوجهات الجديدة للميزانية في الاعتبار، حيث تم إصدار نظام تنفيذي جديد للميزانية يصدق مجموع تدفقات التسيير الناتج عن النظام ومحددا للإجراءات النفقات (الوصف المفصل للعمليات، توزيع ادوار المشرفين على النفقات من أمرين بالدفع ومراقبين ماليين ومحاسبين).
- وضع موازنة متعددة السنوات ترتكز على النتائج المحرزة (مقدرة بمؤشرات الأداء)، وتحسين عرض الميزانية ونشرها من خلال وضع برامج معلوماتية لتحضير الميزانية.
- تبسيط دورة تنفيذ الإنفاق العام ومعالجتها للتسريع في عملية الدفع.

[1] منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلماني العربي للرقابة المالية، بيروت، ص:31.
[2] تم تحقيق تجربة رائدة في إعداد ميزانية متعددة السنوات بمشاركة خمس وزارات وهي المالية، الصحة، الأشغال العمومية، التعليم العالي والنقل.

- تحسين نوعية المراقبة وإدماج الميزانية والمحاسبة على مستوى المعلوماتية، وفي هذا الإطار تم خلق إدارة مكلفة بإصلاح الميزانية في النظام الهيكلي الجديد لوزارة المالية (مرسوم 28 نوفمبر 2007) مكلفة خصوصا بتنفيذ مخطط عام للإعلام الآلي.

ولأجل تعزيز الشفافية ونشر المعلومات المتعلقة بالميزانية تم إنشاء برنامج معلوماتي لإعداد الميزانية، حيث تم عرض هذا البرنامج في مارس 2008 من طرف مصمم البرنامج بحضور إطارات وزارة المالية، كما تم إنشاء وكالة معلوماتية للمالية العامة مكلفة بتصميم وتنسيق ونشر النظم المعلوماتية خاصة الميزانية الجديدة، والمالية والنظام المحاسبي للدولة.[1]

ونشير في هذا الإطار إلى أن جل الإصلاحات التي تبنتها وزارة المالية من أجل تحديث وعصرنة أنظمة الميزانية وجعلها أكثر شفافية، لم تتم لحد الآن، ومن المنتظر أن تدخل حيز التنفيذ سنة 2012، حسبنا صرح به مدير تحديث أنظمة الميزانية بالمديرية العامة للميزانية، على هامش منتدى نظمه مكتب فرنسي لمراجعة الحسابات حول إصلاح الميزانية وحضره وزير المالية كريم جودي في فيفري 2009، حيث أوضح أن هذا الإصلاح مهم لأن الميزانية ستتغير بحيث سيكون هناك توجه أكبر نحو إنجاز البرامج واشتراط النتائج بدل الاكتفاء فقط بتزويد المؤسسات بالموارد كما يجري حاليا.

ثانيًا: واقع الشفافية في الموازنة العامة للدولة.

إن الشفافية في إعداد الموازنة تعني الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالموازنة بأسلوب منهجي سليم وفي الوقت المناسب، بحيث يجب أن يكون نشر المعلومات الخاصة بالموازنة التزاما قانونيا على الحكومة وتحدد فيه توقيت النشر ومدى تفصيله، وتعد الشفافية في مختلف مراحل الميزانية من العوامل الرئيسية التي تمكن مجلس الشعب والمواطنين بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، ولهذا أصبح مقدار الشفافية التي تتسم بها الميزانية العامة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة عمومًا وحسن إدارة وكفاءة الإنفاق العام على وجه الخصوص.

وفي الجزائر يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/7/7[2]، و المتعلق بقوانين المالية المرجع الرئيسي للمالية العامة في الجزائر، إذ حدد هذا القانون ماهية الموازنة العامة للدولة من حيث مفهومها مكوناتها، مراحل إعدادها وتنفيذها، كما أنه أضفى صبغة قانونية على الموازنة العامة من خلال تقديمها في شكل قانون مالية يتم المصادقة عليه سنويا من طرف الهيئة التشريعية.

ووفقا للمادة 03 من القانون 84-17 فإن قانون المالية يقر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و أعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي

1 مرسوم تنفيذي رقم 08 - 94 مؤرّخ في 10 مارس سنة 2008 يتضمن إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية وتنظيمها ومهامها وسيرها. الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 12 مارس 2008، ص: 18.
2 قانون رقم: 84 – 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984 .

كما أن الهدف من إعداد قانون المالية يتمثل في تحديد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الإقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية[1] ، كما يشمل قانون المالية كل من قانون المالية السنوي وقانون المالية التكميلي والمعدل وضبط الميزانية.

و إذا ما أردنا معرفة واقع الشفافية في الموازنة العامة في الجزائر فانه هناك عدة محاور لدراسة مقدار الشفافية التي تتمتع بها الميزانية العامة وهي كالتالي:

- تفاصيل البيانات والمعلومات المقدمة في الميزانية سواء تعلق ذلك بالإيرادات أو النفقات أو أعباء الديون وغيرها من الأمور المهمة الأخرى، والمعلومات يقصد بها تلك التي يمكن للجمهور الحصول عليها وحتى وان تطلب الأمر طلب مقدم من طرفه إلى الجهة المخولة لها إصدار الميزانية.
- مدى مشاركة المواطنين في إعداد ورصد والرقابة على الميزانية.
- مدى الالتزام الحكومي بإعداد الحسابات الختامية وتقديمها للبرلمان لمناقشتها.

وإذا ما نظرنا لمؤشر الشفافية في الموازنة والذي يصدر عن مؤسسة الشراكة في الموازنات الدولية(*IBP*) فإننا نجده يقيس وضع الدولة من حيث ما يلي:

- كمية المعلومات المنشورة سواء كانت معلومات واسعة – معلومات هامة-، بعض المعلومات للمواطنين – الحد الأدنى من المعلومات-، نادرا ما تنشر معلومات.
- طبيعة المعلومات، فيتم تقسيم المعلومات إلى معلومات غير مالية عن برامج الإنفاق الحكومي مثل عدد المستفيدين من بعض البرامج، وما إذا كانت المعلومات المنشورة مفصلة عن كل البرامج أو ثلثي البرامج أو لا توجد معلومات.
- الوثائق ذات الصلة وكيفية نشرها وإتاحتها للجمهور، وتشمل: تصريح ما قبل الميزانية –مشروع قانون المالية-، قانون المالية، تقارير خلال العام –تقرير منتصف السنة-، التقارير النهائية –قانون ضبط الميزانية-.
- الوقت الذي تتيحه السلطة التنفيذية للبرلمان لمناقشة مشروع قانون المالية، وهنا توجد عدة معايير تتمثل في الوقت المتاح للمناقشة داخل البرلمان (قبل ثلاثة أشهر من بدأ السنة المالية، قبل ستة أسابيع على الأقل، اقل من ستة أسابيع، لا تعرض الموازنة للبرلمان قبل العمل بها).
- بلدان تعقد جلسات عامة مكثفة، بلدان تعقد جلسات عامة للهيئات الإدارية فقط، بلدان تعقد عدد محدود من جلسات الاستماع، بلدان لا تعقد جلسات استماع.
- توقيت نشر الحسابات الختامية للمراجعة (بعد ستة أشهر أو اقل من نهاية السنة المالية، بعد 12 شهر أو اقل ولكن أكثر من ستة أشهر، من 12 شهر إلى 24 شهر، أكثر من 24 شهرا)
- مدى إمكانية السلطة التنفيذية من إقالة مراجع الحسابات (نعم يمكن إقالته، لا يمكن لها إقالته)

1 المادة الأولى من القانون 84- 17 ، نفس المرجع السابق.

-الشخص أو الجهة التي تقوم باعتماد الحساب الختامي (مجلس الشعب، غيره).

من هذا المنطلق تأتي أهمية مؤشر شفافية الموازنة باعتباره أول دليل في هذا المجال استنادا لاستطلاعات للرأي يقوم بها خبراء محليون، فالموازنة المفتوحة هي مسح مستقل ومقارن لشفافية الموازنة ومصداقيتها في دول العالم، اجري أول مسح سنة 2006، يشرف عليها مشروع شراكة الموازنة الدولي (IBP) الذي تأسس سنة 1997 والذي يهدف إلى تعزيز وتطوير مشاركة المجتمع المدني في عملية الموازنة، من اجل جعل أنظمة الموازنة أكثر شفافية ومصداقية، وأكثر تلبية لاحتياجات الفقراء وذوي الدخل المحدود.

يصدر عن المسح كل سنتين مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) ويخصص هذا المؤشر مجموع علامات لكل دولة استنادا إلى حجم المعلومات التي توفرها للجمهور خلال عملية الموازنة. ويبدأ مسح الموازنة من افتراض أن الجمهور له الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالكيفية التي يتم بها تخصيص واستخدام الأموال العامة، ويستند المسح إلى أبحاث يقوم بها خبراء مستقلون من المجتمع المدني، أكثر من كونهم مسؤولين حكوميين أو من كوادر الوكالات المانحة، ويركز أدوات القياس التي تم ذكرها سابقا.

يعطي مؤشر الموازنة المفتوحة مجموعا للدول من 0 إلى 100 نقطة، يقوم على إجابات مجموعة فرعية تتكون من 91 سؤالا من بين 123 سؤالا يضمها الاستبيان[1]، وتركز هذه الأسئلة على مدى توفر ثمانية من وثائق الموازنة الرئيسية (مع تركيز رئيسي على وثيقة مشروع الموازنة) والمعلومات التي يتضمنها، ويشير المجموع من 81-100 إلى أن الدولة المعنية تقدم معلومات شاملة في وثائق موازنتها، ويشير المجموع من 61-80 إلى تقديم معلومات هامة أما المجموع من 41-60 فيشير إلى تقديم معلومات قليلة، ومن 21-40 يشير إلى تقديم حد ادني من المعلومات ومن 0-20 يشير إلى تقديم معلومات شحيحة أو عدم تقديم معلومات على الإطلاق.

وقد شمل مسح 2006، 59 دولة أما مسح 2008 فضم 85 دولة و2010 شمل 94 دولة ، ويوضح لنا الجدول التالي العلامات الممنوحة للجزائر خلال هذه السنوات.

الجدول رقم (4-23): مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر.

	2006	2008	2010
قيمة المؤشر	0	1	1
الرتبة	/	85/79	94/89

Source: the international budget partnership, open budget index , 2006,2008,2010.

من خلال الجدول نلاحظ أن الجزائر تصنف ضمن الفئة التي تتميز بقلة أو عدم توفر المعلومات حول الميزانية (شحيحة أو لا معلومات)، كما أنها ترتب دائما في المراتب الأخيرة إلى جانب كل السعودية والعراق وهو أحد أدنى المعدلات في العالم، فعلى سبيل المقارنة، ولنبقى في الدول الأفريقية و/أو الدول العربية التي شملتها الدراسة

[1] للمزيد حول الاستبيان انظر الموقع : www.openbudgetindex.org تاريخ الاطلاع 2011/10/22.

نفسها سنة 2008، تحصل المغرب على مجموع 27 من 100، ومصر على 43 نقطة من 100 وبوتسوانا على 62 نقطة من 100، وهو ما يعني وفق هذا المؤشر أن الجمهور الجزائري لا يتمتع بحق الوصول إلى المعلومات الشاملة وفي الوقت المناسب، واللازمة للمشاركة وبشكل فعال في عملية الموازنة، الأمر الذي يشجع على الإنفاق الفاسد وغير المتناسب، والمنطوي على الهدر، والذي لا يلبي أولويات الجمهور، ويؤثر بشكل سلبي على المبادرات الهادفة إلى مكافحة الفقر من وجهة نظر القائمين على حساب هذا المؤشر.

وترجع أسباب تدني هذا المؤشر في الجزائر إلى ما يلي:

-عدم وجود إشراف جماهيري على وضع الموازنات والذي يعود أساسا إلى عدم توفر قانون ينظم حرية الحصول على المعلومات، على الرغم من أن الدستور الجزائري اقر بحق المواطن في الحصول على المعلومات. فخلال المراحل الأربعة للميزانية فان ما هو مسموح به للجمهور مشاهدة الجلسات العلنية لمناقشة قانون المالية على شاشات التلفاز، وهو الأمر الذي يحرمه من حقهم في الاطلاع على كيفية إعداد مشروع الميزانية، وكيفية توزيع النفقات حسب الأولويات، ومصادر الإيرادات التي عادة ما تثقل كاهل المواطن بفعل الضرائب المفروضة، وحرمانه أيضا من الرقابة على تنفيذ الميزانية. كل هذا في ظل وجود مؤسسات إشراف ضعيفة، حيث تتمتع الهيئات التشريعية بصلاحيات محدودة، فممثلي الشعب في البرلمان لا يعلمون الكثير عن مشروع القانون قبل عرضه عليهم، ذلك أن مهمة الإعداد من صلاحيات السلطة التنفيذية وهناك لجنة واحدة وهي لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني تجتمع مع أعضاء الحكومة لمناقشتهم حول تقديراتهم بخصوص نفقات وإيرادات كل وزارة. ولها سلطة محدودة في التعديل نظرا لعدم معرفتها بظروف وكيفيات إجراء تلك التقديرات على مستوى كل وزارة، وأيضا لغياب قانون تسوية الموازنة الذي يتيح لها قدرة التنبؤ بالإيرادات والنفقات.

– من الصعب على الجمهور وحتى أعضاء مجلس الشعب تعقب النفقات وطرق ومقدار حجم الإيرادات المجموعة، ومقدار الدين العام نظرا لعدم إتاحة هذه المعلومات للاطلاع من طرف المصالح المعنية سواء على المستوى المركزي، أو على مستوى الجماعات المحلية، وذلك لان الجزائر لا تنشر تقارير منتصف السنة المالية، والحكومة غير ملتزمة بقانون ضبط الميزانية.

– وقت تقديم مشروع قانون المالية للبرلمان قصير فهو اقل من ستة أسابيع، الأمر الذي لا يعطي أعضاء المجلس الشعبي الوطني فرصة كافية لمراجعته والاطلاع الدقيق على فحواه، إلى جانب القدرة المحدودة للأعضاء على مراجعة مشروع الموازنة التي تقدمه الحكومة نظرا لعدم تخصص الكثير منهم بالشؤون المالية.

– بالنسبة لعقد جلسات الاستماع فالهيئة المكلفة بهذا الأمر في الجزائر هي هيئة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني وهذه الهيئة تبقى غير كافية للاستماع لجميع أعضاء الوزارة ومناقشتهم مناقشة جدية بخصوص توقعاتهم للسنة المالية.

– بالنسبة للحسابات الختامية فالحكومة الجزائرية غير ملتزمة بتقديمها في الوقت المناسب (أكثر من 24 شهرا) وبالتالي هذا يحد من قدرة البرلمان على الرقابة البعدية.

– بالنسبة لاحتياطيات النقد الأجنبي للجزائر والتي تجاوزت 173 مليار دولار في نهاية عام 2011 وفقا للأرقام الصادرة عن محافظ بنك الجزائر، السيد محمد لكساسي، فلا تتوافر بشأنها أية معلومات مفصلة للجمهور، سواء فيما يخص كيفية استثمارها أو ما تدره من دخل، في حين أن هذه الاحتياطيات من النقد الأجنبي تعد حيوية لسلامة الاقتصاد الجزائري.

– عدم تمتع مؤسسات الرقابة والتدقيق العليا بالاستقلال أو التمويل الكافي للقيام بمهامها، فمجلس المحاسبة هو هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية، وغير مفعل بالكيفية المطلوبة التي تستدعيها الرقابة على الأموال العامة للدولة.

– بالنسبة لمراجعي الحسابات فهم تحت مسؤولية السلطة التنفيذية وبإمكان هذه الأخيرة عزلهم أو تغييرهم في أي وقت، وبالتالي هم لا يملكون الاستقلالية التامة.

ثالثًا: متطلبات إرساء الشفافية في الميزانية العامة للدولة.

من أجل إرساء الشفافية في الميزانية العامة للدولة لتؤدي دورها المنوط بها وهو تلبية احتياجات الأفراد وتحقيق رفاهيتهم ينبغي تحقيق جملة من الشروط تتمثل فيما يلي:

1 –**الالتزام بالمعايير الدولية لتحقيق الشفافية في المالية العامة:** والتي تم التطرق إليها في الفصل الثاني من الدراسة والمتمثل أساسا في وضوح الأدوار والمسؤوليات، علانية عمليات الموازنة، إتاحة المعلومات للاطلاع العام، الالتزام بضمانات الموضوعية وصحة البيانات والمعلومات.

2 – **إشراك المجتمع المدني في جميع مراحل الموازنة:** فخلال المرحلة الأولى وهي التحضير لمشروع القانون تقرر الحكومة مقدار الإيرادات التي يتم جمعها، وتخصيص وجوه الإنفاق، ومستويات العجز والمديونية للسنة المالية المقبلة، ويعتبر انخراط المجتمع المدني في هذه المرحلة حاسما للتأثير على الأولويات والمخصصات الرئيسية والتي تجنب الدولة الكثير من النفقات قد يكون المجتمع في غنى عنها، أو لا تلبي أولوياته. وقد وجد مؤشر الموازنة المفتوحة أن اغلب الدول التي شملها المسح تبقى فيها مرحلة صياغة وتحضير الموازنة مغلقة على الجمهور، وقصد تعزيز الشفافية في هذه المرحلة ينبغي إصدار بيان ما قبل الموازنة قبل شهر على الأقل من تقديم السلطة التنفيذية لمشروع قانون المالية وتوزيعه ونشره على نطاق واسع لتمكين أطراف المجتمع المدني من إبداء آرائهم ومقترحاتهم، بحيث يضم الافتراضات التي استخدمت لتحديد إطار الميزانية، والعوائد المتوقعة، والإنفاق ومستويات المديونية، والمخصصات الموزعة بين القطاعات بشكل عام، كما ينبغي منح مدة كافية للسلطة التشريعية لمراجعته على الأقل قبل ثلاثة أشهر.

أما خلال المرحلة الثانية من إعداد الموازنة وهي مرحلة المصادقة على قانون المشروع فينبغي إشراك المجتمع المدني عن طريق فتح المجال له لإبداء رأيه وفق جلسات استماع، والتي يمكن أن تؤثر على قرارات الموازنة من خلال عملية دفاع مستهدفة، ويمكن تعزيز الشفافية في هذه المرحلة بإتاحة مشروع الموازنة أمام العموم مع نشر ملخصات مبسطة يفهمها المواطن.

أما مرحلة التنفيذ والتي يتم فيها إنفاق الأموال فعليًا لتطبيق السياسات والبرامج والمشاريع التي وضعت خطوطها العريضة في الموازنة، فقد وجد مؤشر الموازنة المفتوحة أن هناك 11 دولة من بينها الجزائر لا تعلن أي تقرير على الجمهور من تقارير مرحلة التنفيذ على الإطلاق، ولتعزيز الشفافية في هذه المرحلة ينبغي أن تنشر الحكومة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية تقارير خلال السنة، شهرية أو فصلية والتي تشمل الإيرادات التي تم جمعها، والمصاريف والديون، وتسمح هذه التقارير للجمهور بمراقبة ما إذا كانت الحكومة تنفق كما وعدت على القطاعات الرئيسية، وإذا ما كانت هذه الأموال تصل إلى المؤسسات والمستفيدين المستهدفين، كما يجب على السلطة التنفيذية أن تنشر مراجعة نصف السنة لمناقشة أي تعديلات والتي على أساسها يتم تقديم قانون المالية التكميلي، وفي الأخير يجب على الحكومة أن تصدر تقرير نهاية السنة والذي يلخص الوضع في نهاية السنة المالية، بحيث ينبغي أن يحتوي على تحديث فيما يتعلق بتحقيق أهداف السياسة في الموازنة قيد التنفيذ.

أما المرحلة الرابعة وهي مرحلة الرقابة والتي يتم من خلالها تقييم وتدقيق الموازنة فهي تسمح للجمهور بتقييم ما إذا كانت موارد الدولة قد جرى استخدامه بفعالية وبطريقة مناسبة، وهو ما يسمح له بالمساهمة في وضع أنظمة أفضل، ومساءلة المسؤولين الذين أساؤو استخدام المال العام، ولتعزيز الشفافية في هذه المرحلة ينبغي تفعيل الهيئات المستقلة للرقابة وعلى رأسها المجلس المحاسبي وإلزامه بتقديم تقرير مدقق للحسابات للمجلس الشعبي الوطني، وللجمهور أيضا.

3 - **دعم الشفافية في قطاع المحروقات**: إن وجود إدارة مسؤولة للموارد والأرباح الناتجة عن الاستثمار في قطاع النفط والغاز يعتبر أمرا مفصليا خاصة أن هذا القطاع يغطي أكثر من 95% من صادرات الجزائر فقد أكد مؤشر الموازنة المفتوحة على أن الدول المعتمدة على عوائد النفط والغاز تميل لأن تكون أقل شفافية ومن بينها الجزائر والسعودية التي إحتلتا المراتب الأخيرة وفق هذا المؤشر، وبالتالي فان إرتفاع معدلات الشفافية في هذا القطاع سوف يعمل على تعزيز الإدارة الجيدة لموارد الدولة النفطية، بفضل إنفتاح هذا القطاع على الرقابة ومن بينها رقابة المجتمع المدني، ما يعمل في النهاية على التقليل من حجم الفساد فيه، الذي عرف في الفترة الأخيرة فضائح مالية تسببت في خسائر كبيرة لموارد الدولة، وهو الأمر الذي يبعدنا عن سياسة ترشيد النفقات التي نحن بأمس الحاجة إليها في ظل برامج التنمية الطموحة التي تباشرها الحكومة. وتتطلب الشفافية في هذا القطاع ضرورة التزامه بقانون الصفقات العمومية، والكشف عن نفقات وإيرادات ومضامين العقود التي يبرمها، ونسب

أرباح الحكومة والشركات المتعاقدة، وكل ما يتعلق بها حتى نتمكن من نظام مساءلة حقيقي في ظل وجود سلطة قضائية مستقلة وإعلام حر ومجتمع مدني ناضج.

4 -**دعم الشفافية في الإدارات والهيئات العامة المسيرة للمال العام:** إن الشفافية في تسيير الجماعات المحلية، والهيئات والمؤسسات العمومية مطلب أساسي لدعم شفافية الموازنة، وأحد الشروط والمقومات الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة في كافة المجالات التنموية، فحين تقوم هذه الأطراف بأداء أعمالها في كنف الشفافية، حيث تعمل على نشر جميع المعلومات المتعلقة بنفقاتها وإيراداتها وتشرك المجتمع المدني في رصد وتنفيذ ورقابة ميزانياتها، وتبتعد عن السرية في إدارة الشؤون العامة، فان هذا العمل سوف يعزز من أطر الرقابة عليها ويحد من الفساد وهدر المال العام بها من جهة، ومن جهة ثانية سوف يضبط بنوع من الدقة تقديراتها للموارد المالية المطلوبة في الميزانيات القادمة، ذلك أن عدم وجود قيود أو حدود على الإنفاق عل الوزارات والهيئات العمومية لا تهتم بتحديد أولويات الإنفاق خاصة في ظل الطفرة المالية التي تعيشها الجزائر بفعل ارتفاع أسعار البترول، مما دفع بهذه الأطراف إلى المغالاة في وضع تقديراتها بشأن الإنفاق حيث نلاحظ أن هذه التقديرات تزداد كل سنة حتى ولم تتوفر أسباب للزيادة، وهو الأمر الذي ساهم في الارتفاع المستمر لنفقات الدولة مما أبعدنا عن سياسة ترشيد الإنفاق.

5 -**وضع قانون خاص بالشفافية:** فالمطلوب إصدار قانون يلزم جميع الأطراف والهيئات والمؤسسات العمومية باختلاف أنواعها نشر المعلومات والوثائق التي توضح طرق إدارتها وتسيرها للمال العام، إلى جانب ضرورة تضمين القانون الخاص بإعداد الموازنة باباً جديدًا عن شفافية الموازنة يحتوي على القواعد العامة والشروط الواجب الالتزام بها في إعداد قانون المالية وجميع التقارير المتعلقة به، على النحو الذي يضع إطارا موحدا ومتسقا لكيفية إعداد وثائق الموازنة.

والى جانب هذه المتطلبات فان مؤشر الموازنة يوصي الدول خاصة تلك التي لا تتمتع بشفافية في موازنتها ضرورة الالتزام بما يلي:[1]

-توزيع معلومات الموازنة في أشكال وعبر أساليب ووسائل إعلام قابلة للفهم ومفيدة لقاعدة أوسع من السكان، وينبغي أن يتضمن ذلك نشر المعلومات من خلال الإذاعة أو بثها في وسائل إعلام أخرى وبلغات تتحدث بها غالبية السكان.

-وضع آليات مؤسسية لإشراك الجمهور في عملية الموازنة، ومن ذلك عقد جلسات استماع خلال مراحل صياغة ومناقشة مشروع موازنة الفرع التنفيذي، وفي فترات مختلفة خلال دورة الموازنة وسيكون من

1 مؤسسة الشراكة في الموازنات الدولية(IBP) ، الموازنات المفتوحة. تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي، على الموقع: http://www.transparencymaroc.ma/ar/uploads/etudes/21_2.pdf اطلع عليه بتاريخ 2011/02/02.

شأن ذلك أن يوفر للجمهور فرص استخدام وصول أوسع لمعلومات الموازنة، للتأثير على السياسات والتحقق من مصداقية الحكومة.

-توسيع فرص التغطية الإعلامية لعملية الموازنة، عن طريق فتح جلسات الاستماع الخاصة بالموازنة أمام الصحفيين على سبيل المثال، أو بث هذه الجلسات على الإذاعات والتلفاز والإنترنت.

-دعم الإصلاحات ذات الصلة لتحسين استقلال وقدرة المجلس التشريعي وهيئة الرقابة والتدقيق العليا على لعب أدوارهم الرقابية المناطة بهم رسمياً. وينبغي أن تعالج الإصلاحات مسألة الاستقلال السياسي والمالي لهذه المؤسسات، بالإضافة إلى قدرتها التحليلية، والوصول إلى الهيئة التنفيذية وقوى قانونية أخرى واللازمة حتى تستطيع القيام بمهامها.

-بناء أنظمة معلومات فعالة حول التمويل العام، تعزز نوعية ودقة موعد توفر معلومات الموازنة، مثلاً من خلال استخدام أنظمة تصنيف واضحة ومعيارية وتقنية معلومات مناسبة.

وفي الأخير نشير إلى أن الجزائر بدأت بالاشتراك في النظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي في افريل 2009، كما أنها تشترك مع هذا الصندوق ومع البنك الدولي في نشر "تقارير التقيد بالمعايير والقواعد" الخاصة بشفافية السياسة النقدية والمالية، والشفافية الضريبية، والرقابة المصرفية.[1]

[1] برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الشفافية المالية في الجزائر، على الموقع : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?cid=1&t=12 تاريخ الاطلاع 2011/05/28.

خلاصة:

رغم أن الجزائر كانت إحدى الدول الخمس الأولى المؤسسة لمبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا "النيباد" وكانت من بين الدول السباقة لتبني آلية المراجعة من قبل النظراء المنبثقة من هذه المبادرة، والتي تعنى بتقييم الحكم الراشد في الدول الإفريقية، ورغم الجهود التي بذلتها من اجل إرساء مبادئ وأسس الحكم الراشد وتعزيز الديمقراطية في البلد، إلا أنها بقيت تصنف في المراتب الأخيرة في مؤشرات قياس الحكم، ومحاربة الفساد والتي تصدر من قبل العديد من المؤسسات الدولية، والمنظمات المستقلة وعلى رأسها البنك الدولي، ومنظمة الشفافية العالمية، حيث تراوحت هذه المؤشرات بين الضعيفة والمتوسطة خلال الفترة "2000-2010"، وكان ذلك راجع في الأساس لعدة أسباب أهمها استمرار العمل بحالة الطوارئ، والتضييق على الحريات الفردية، ونشاط بعض الجمعيات والأحزاب، واحتكار الدولة لوسائل الإعلام، إلى جانب تفشي مظاهر البيروقراطية والرشوة والفساد في الأوساط الإدارية، والمعاملات الاقتصادية، وسيطرة الدولة واحتكارها لأغلب الأنشطة الاقتصادية، إلى جانب عدم استقلالية القضاء، والتفاف السلطة التنفيذية على باقي السلطات في البلد.

وقد أطلقت الجزائر برامج تنموية ضخمة موازاة مع الإصلاحات التي تبنتها خلال العشر سنوات الأولى من الألفية الجديدة، رصد لها مبالغ كبيرة لأجل تعزيز النمو والحد من الفقر وتحسين المستوى المعيشي للمواطن الجزائري في ظل تبني الأهداف الإنمائية للألفية، وبرنامج العمل الوطني للحكامة الاقتصادية في إطار مبادرة النيباد، وقد أدت هذه البرامج التنموية الطموحة إلى تزايد حجم الإنفاق العام على مدار العشر سنوات الأخيرة، سواء نفقات التسيير أو التجهيز، وهو الأمر الذي استدعى العمل على ترشيد الإنفاق الحكومي خاصة وأن برامج التنمية هذه رافقتها بعض الظواهر السلبية كالتبذير والاختلاس، والرشوة والفساد، وسوء التسيير واختلاس المال العام، وهو ما جعل الجزائر تصنف وفقا لمنظمة الشفافية الدولية ضمن الدول الأكثر فسادا، إذ مس هذا الأخير العديد من القطاعات الحيوية في البلد على غرار قطاع البنوك والجمارك، والضرائب، وحتى قطاع الأشغال العمومية وقطاع المحروقات، كما صنفت وفقا لتقرير التنافسية العالمية في مراتب متدنية ضمن مؤشر ترشيد الإنفاق والذي يقيم مدى رشادة الإنفاق الحكومي في الدولة.

ولأجل الاستغلال الأمثل لموارد الدولة، والمحافظة على المال العام لاستكمال برامج التنمية التي شرع فيها مطلع الألفية الثالثة، وتحقيق أهدافها المسطرة عمدت الحكومة الجزائرية إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تساعد على ترشيد الإنفاق، وتحد من الاستغلال غير الأمثل لأموال الدولة، تجلت أساسا في العمل على مكافحة الفساد والوقاية منه، فتم إصدار مجموعة من التشريعات والقوانين التي تخص ذلك، كما وقعت الجزائر على مجموعة من الاتفاقيات الدولية بهذا الشأن، واتخذت مجموعة من التدابير المصاحبة كإصلاح العدالة والقضاء وقطاع الجمارك والضرائب، وإنشاء هيئة لمكافحة الفساد، وتدريب وتأهيل الكوادر التي تساهم في تسيير المال العام وغيرها من الإجراءات التي تهدف إلى كبح جماح الفساد.

كما استدعى ترشيد الإنفاق الحكومي عمل الدولة على إحكام الرقابة على المال العام، وتعزيز شفافية موازنة الدولة وإدارتها، وكان من ضمن الإجراءات المتخذة في هذا الشأن إصلاح النظام المحاسبي الجزائري، وإعادة إحياء دور مجلس المحاسبة في الرقابة، وكذا تعزيز الرقابة البعدية للبرلمان من خلال إعادة إحياء العمل بقانون ضبط الميزانية، إضافة إلى الإصلاحات التي مست كل من قانون الصفقات العمومية، والموازنة العامة للدولة، ورغم كل هذا لا يزال أمام الحكومة الجزائرية بذل المزيد من الجهود للتصدي للفساد الذي ينخر في اقتصاد البلد، والعمل على تعزيز الشفافية في ميزانية الدولة وفي تسير المال العام خاصة في القطاعات الحيوية، وإحكام الرقابة على ذلك، بالإضافة إلى العمل على إشراك منظمات المجتمع المدني لتعلب الدور المنوط بها في تنفيذ الميزانية والرقابة عليها.

الفصل الخامس:

جهود مكافحة الفقر في الجزائر في ظل تبني سياسة الحكم الراشد

تمهيد:

من المؤكد أن الحكم الجيد أصبح يعد ضرورة حتمية لتحقيق التنمية المستدامة، فالسياسات الاقتصادية السليمة والصلبة والمؤسسات الديمقراطية التي تستجيب لاحتياجات الناس وتعمل على تحسين البنية التحتية هي أساس النمو الاقتصادي المطرد والقضاء على الفقر وخلق فرص العمل، والحرية والسلام والأمن والاستقرار الداخلي، واحترام حقوق الإنسان بما في ذلك الحق في التنمية، وسيادة القانون والمساواة بين الجنسين، والالتزام العام بإقامة مجتمعات عادلة وديمقراطية هي أيضا أمور أساسية تعزز النمو الاقتصادي المستدام وتساهم في التخفيف من حدة الفقر.

ومن هذا المنطلق ما فتئت الجزائر تعمل بعزم وثبات على تحسين نوعية الحكم الراشد على المستويات السياسية والمؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية، فقد أكد رئيس الجمهورية في أكثر من مناسبة على تمسكه الشديد بتجذير مبادئ الديمقراطية والحكم الراشد في الجزائر، وعلى إستعداده التام للعمل على تعزيز دولة الحق والقانون، وتعبئة جميع موارد الدولة البشرية والمادية منها لتحقيق تنمية مستدامة تستجيب لتطلعات الشعب وتلبي حاجياتهم وتحمي حقوق الفئات الضعيفة منهم، كما تجلى ذلك من خلال الانضمام الطوعي للجزائر لآلية التقييم من قبل النظراء والتي تعد آلية للرصد الذاتي تهدف إلى تعزيز اعتماد السياسات والمعايير والممارسات التي تؤدي إلى الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة والقضاء على الفقر.

ولأجل تحقيق هذه الغايات أطلقت الجزائر عدة برامج تنموية مع بداية الألفية الجديدة كان الهدف منها تحقيق التنمية والازدهار، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، وتخفيف حدة البطالة والفقر، كما التزمت في هذا الإطار بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة التي أطلقتها منظمة الأمم المتحدة سنة 2000، والتي يأتي على رأسها التخفيف من حدة الفقر.

وقد صاحب هذه البرامج التنموية إطلاق مشاريع إصلاحية سياسية واقتصادية واجتماعية، تحارب الفساد وتعزز الأمن والاستقرار في البلد، وترسخ مبادئ الديمقراطية والمساواة بين الجنسين، وغيرها من برامج الإصلاح التي تصب في خانة إرساء مبادئ الحكم الراشد الذي أصبح الالتزام بمبادئه شرطا ضروريا لإحراز أي تقدم في مجال التنمية البشرية المستدامة والحد من الفقر.

وسيتم التطرق في هذا الفصل إلى جهود مكافحة الفقر في الجزائر في ظل تبني سياسة الحكم الراشد من خلال تناول المباحث التالية:

المبحث الأول: حوكمة الاقتصاد الكلي وتخفيف الفقر من خلال برامج التنمية؛

المبحث الثاني: نتائج جهود مكافحة الفقر في الجزائر في ظل تبني أهداف الألفية؛

المبحث الثالث: جهود مكافحة الفقر، تحدياتها ومتطلبات إنجاحها؛

المبحث الأول: حوكمة الاقتصاد الكلي وتخفيف الفقر من خلال برامج التنمية.

الحكم الراشد من منظور التنمية البشرية هو الحكم الذي يعزز ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، من هذا المنطلق عملت الجزائر على تنفيذ برامج تنمية هادفة، خصصت لها مبالغ مالية ضخمة خلال العشرية الأولى من الألفية الثالثة، لأجل تحقيق تنمية بشرية مستدامة أساسها التخفيف من وطأة الفقر.

المطلب الأول: برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي "2001 -2004 ".

يعد تطبيق برنامج الإنعاش الإقتصادي"2001-2004" والذي خصص له مبلغ مالي قدر بـ 525 مليار دينار جزائري، نقلة نوعية في السياسات الإقتصادية المتبعة في الجزائر بعد تطبيقها لسياسة التعديل الهيكلي خلال فترة التسعينيات والتي لم تؤدي إلى التخلص نهائيا من مسببات الأزمة الإقتصادية التي عانت منها، وقد إستندت هذه السياسة الجديدة للتنمية على رفع الطلب الكلي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي الإستثماري.

وقد كان وراء تطبيق هذا البرنامج عدة أسباب لعل أهمها عدم استجابة الإصلاحات التي تبنتها الجزائر بالتعاون مع صندوق النقد الدولي لطموحات الجزائريين المتمثلة في تحسين مستويات المعيشة والتقليل من مستويات الفقر والبطالة، فقد انخفضت معدل النمو الاقتصادي خلال فترة التسعينيات إذ سجلت معدلات سالبة على سبيل المثال سنتي 1993 و 1994 واتسمت بالتذبذب والارتباط الشديد بأسعار النفط خلال السنوات الأخرى، وهو ما نتج عنه انخفاض في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

كما تميزت هذه الفترة بارتفاع حدة البطالة إذ شهدت فترة التسعينيات ارتفاع قياسي في معدل البطالة تجاوز 29 % سنتي 1999 و 2000.

الجدول رقم (5-1): تطور معدلات البطالة خلال الفترة "1993-2000"

السنوات	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
معدل البطالة%	23.1	24.4	28.3	28.1	28.3	28.6	29.3	29.8

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات (O.N.S)، المجلس الاقتصادي والاجتماعي(CNES).

بالإضافة إلى ذلك عرف الفقر ارتفاعا في مستوياته، فقد شهدت فترة التسعينيات بالتحديد ارتفاعا في أعداد الفقراء (4 ملايين فقير تقريبًا) أغلبهم في الأرياف، كما ارتفع مؤشر الفقر البشري للفترة "1995 – 2000" والذي يتم تحديده على أساس ثلاث نقاط أساسية وهي مدة حياة الفرد، والمستوى التعليمي، والدخل الحقيقي للفرد، وتعود الأسباب في ذلك بالدرجة الأولى إلى الأزمة الأمنية التي كانت تعيشها الجزائر، ونتائج الإصلاحات الهيكلية التي انعكست سلبا على تحسين مستويات معيشة المواطن الجزائري.

الجدول رقم (5-02): تطور مؤشر الفقر البشري في الجزائر (1995-2000).

السنوات	1995	1998	1999	2000
معدل الفقر البشري %	25.23	24.67	23.35	22.98

Source :conseil national économique et social en coopération avec le programme des nations unies pour le développement , rapport national sur le développement humain , Alger , 2006 , p 30

أولا: أهداف تطبيق برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.

يهدف برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي تبنته الحكومة الجزائرية خلال الفترة"2001-2004" إلى تحقيق جملة من الأهداف تتمثل فيما يلي:

- تنشيط الطلب الكلي.
- دعم النشاطات المنتجة للقيمة المضافة ومناصب الشغل عن طريق رفع مستوى الإستغلال في القطاع الفلاحي و في المؤسسات المنتجة المحلية الصغيرة والمتوسطة.
- تهيئة و إنجاز هياكل قاعدية تسمح بإعادة بعث النشاطات الإقتصادية و تغطية الإحتياجات الضرورية للسكان فيما يخص تنمية الموارد البشرية.

إن هذه الأهداف تدخل ضمن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر والبطالة والتوازن الجهوي من خلال تقوية التجهيزات الإجتماعية للبلديات الأكثر فقرًا وعزلة، والذي يؤدي إلى رد الاعتبار لمفهوم الخدمة العمومية والتوازن الجهوي، كما تزامن تنفيذ هذا البرنامج بتطبيق الحكومة لسياسات مصاحبة تهدف إلى:

- تنويع مصادر الإيرادات العامة لميزانية الدولة من خلال التركيز أكثر على رفع حصيلة الإيرادات الضريبية العادية، و ذلك عن طريق عصرنة و تحديث الإدارة الضريبية .
- استكمال الإصلاحات الهيكلية المتعلقة بالمؤسسات العمومية سواء من خلال خوصصتها أو فتح رأسمالها للشراكة المحلية أو الأجنبية.
- إصلاح القطاع المصرفي و تحسين المناخ العام للاستثمار من خلال إعداد قانون جديد حول الاستثمار.
- تحسين طرق تسيير المنشآت العمومية و ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال تحديث طرق إعداد و تسيير ومراقبة النفقات العمومية.

ثانياً: مضمون برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.

لقد تم توجيه برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي الذي خصص له مبلغ 525 مليار دج أساسا للعمليات والمشاريع الخاصة بدعم المؤسسات والنشاطات الإنتاجية الفلاحية، وتقوية الخدمات العمومية في مجالات كبرى مثل الري، النقل، الهياكل القاعدية، وتحسين الإطار المعيشي للسكان، دعم التنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية وتزامنت هذه العمليات مع سلسلة من الإجراءات الخاصة بالإصلاحات المؤسساتية ودعم المؤسسات الإنتاجية

الوطنية، وقد بلغ عدد المشاريع التي أدرجت ضمن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 16023 مشروع شملت المجالات التالية : أشغال كبرى و هياكل قاعدية، تنمية محلية و بشرية، دعم قطاع الفلاحة و الصيد البحري، دعم الإصلاحات، وتم تقسيم برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي إلى أربع برامج رئيسية، كل برنامج يخص قطاع رئيسي معين وكل قطاع رئيسي يتكون من قطاعات فرعية، و الجدول التالي يوضح ذلك:

جدول رقم (5-3): مكونات برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي.

الوحدة:مليار دج.

سنوات / القطاع	2001	2002	2003	2004	المجموع " مبالغ"	المجموع " نسبة مئوية"
1) أشغال كبرى و هياكل قاعدية	100,7	70,2	37,6	2,0	210,5	% 40,1
2)تنمية محلية و بشرية.	71,8	72,8	53,1	6,5	204,2	% 38,8
3)دعم قطاع الفلاحة و الصيد البحري	10,6	20,3	22,5	12,0	65,4	% 12,4
4)دعم الإصلاحات	30,0	15,0	-	-	45,0	% 8,6
المجموع	205,4	185,9	113,9	20,5	525,0	% 100

المصدر: المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، تقرير حول الوضعية الإقتصادية والإجتماعية للجزائر خلال السداسي الثاني من سنة 2001.ص:87.

من خلال الجدول أعلاه يتضح لنا أن قطاع الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية قد خص بأكبر نسبة من إجمالي المبالغ المخصص للبرنامج حيث استفاد ببرنامج خاص يقدر بـ 210,5 مليار دج على مدى أربع سنوات أي ما يعادل 40,1 % من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج، يدل ذلك على عزم الحكومة على تدارك العجز والتأخر الحاصل في هذا القطاع نتيجة لتأثيرات كل من الأزمة الإقتصادية التي شهدتها البلاد منذ سنة 1986 والإصلاحات الإقتصادية التي طبقت في فترة التسعينات من القرن العشرين والتي أجبرت الحكومة على تقليص حجم الإنفاق الحكومي الموجه للإستثمار بغية إستعادة التوازن المالي لميزانية الدولة.

كما أن دعم هذا القطاع سيساهم في إنعاش المؤسسات الإنتاجية الوطنية " العامة و الخاصة" من خلال توسيع مجال نشاطها مما يؤدي إلى توفير مناصب عمل جديدة " مباشرة أو غير مباشرة" وبالتالي تقليص نسبة البطالة كما سيساهم الإستثمار في مجال الهياكل القاعدية في توفير الظروف الملائمة للإستثمار، ما يساعد على رفع معدلات الإستثمار المحلية و الأجنبية.

أما قطاع التنمية المحلية والبشرية فقد إحتل المرتبة الثانية من حيث حجم المخصصات المالية بنسبة 38,8% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج، ويعد هذا مؤشر على سعي الحكومة لتحقيق أهداف البرنامج المتمثلة في تحقيق التوازن الجهوي بين مناطق الوطن وتحسين الإطار المعيشي للمواطن خاصة في المناطق الريفية المعزولة كما أن دعم الموارد البشرية سيعمل على رفع معدلات التنمية البشرية وبالتالي تخفيض نسبة الفقر بين أفراد المجتمع.

وعادت المرتبة الثالثة من حيث حجم المخصصات إلى قطاع الفلاحة والصيد البحري والتي بلغت مبلغ 65,4 مليار دج أي ما يعادل نسبة 12,4 % من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج ، ويعود ذلك إلى أن هذا القطاع قد استفاد من برنامج خاص إبتداء من سنة 2000 "البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية PNDA" وهو برنامج مستقل عن برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، وبالتالي فإن المبلغ المخصص لهذا القطاع ضمن برنامج الإنعاش الإقتصادي يعتبر بمثابة دعم للبرنامج السابق الذكر .

وفيما يخص المبلغ المخصص لدعم الإصلاحات فيقدر بـ 45 مليار دج، أي نسبة 8,6 % من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج وجه أساسا لتمويل الإجراءات و السياسات المصاحبة لهذا البرنامج التي تهدف إلى دعم وترقية القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية العامة و الخاصة.

ثالثاً: محتوى البرنامج الخاص بالتنمية المحلية والبشرية.

تم التركيز على ما ورد في برنامج التنمية المحلية والبشرية باعتبار أن هذه البرامج تمس الفقراء مباشرة ولكن هذا لا يعني أن بقية البرامج لا يستفيد منها الفقراء، وقد بلغ حجم المبلغ المخصص لها 204,2 مليار دج خلال الفترة "2001- 2004 " وزع على ثلاثة برامج فرعية هي:

1- **برنامج التنمية المحلية:** خصص له مبلغ : 97 مليار دج، يهدف هذا البرنامج إلى الاستجابة للإحتياجات الإجتماعية المحلية من خلال تنفيذ مشاريع تهدف إلى تحسين نوعي ودائم لظروف معيشة السكان على المستوى المحلي، كما يهدف إلى دعم المخططات البلدية للتنمية " PCD" و ذلك من أجل التوزيع المتوازن للتجهيزات والنشاطات على مستوى التراب الوطني، بالإضافة إلى هذا يهتم البرنامج بإنجاز وصيانة الطرقات الولائية والبلدية، ومشاريع التزود بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والبيئة، إضافة إلى إنجاز هياكل خاصة بالاتصالات على المستوى المحلي ومنشآت إدارية تهدف إلى تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطن على المستوى المحلي، وهو ما يوضحه الجدول التالي.

جدول رقم (5-4): القطاعات المستفيدة من برنامج التنمية المحلية "2001-2004".

الوحدة : مليار دج.

القطاع / السنوات	2001	2002	2003	2004	المجموع
1) المخططات البلدية للتنمية	4	13,0	16,5	-	33,5
2) الري	4,7	7,4	1,5	-	13,6
3) البيئة	1,5	2,0	2,0	-	5,5
4) البريد و المواصلات	-	8,5	6	-	14,5
5) أشغال عمومية(هياكل قاعدية طرقية)	13,0	-	-	-	13,0
6) منشآت إدارية	5,7	6,0	5,2	-	16,9
المجموع	**28,9**	**36,9**	**31,2**	**0**	**97,0**

المصدر: مصالح رئاسة الحكومة، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي " 2001 – 2004 "، مرجع سابق،ص:54.

2- برنامج التشغيل والحماية الإجتماعية: خصص له مبلغ 17 مليار دج، يهدف هذا البرنامج إلى دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تنشط على المستوى المحلي عن طريق منحها قروض مصغرة من أجل تطويرها والمساهمة في تخفيض نسبة البطالة، وتمويل المشاريع ذات المنفعة العمومية وذات الكثافة العالية من عنصر العمل من أجل محاربة ظاهرة البطالة، بالإضافة إلى تأطير سوق العمل عن طريق دعم وتطوير الوكالة الوطنية للتشغيل (ANEM)، توفير النقل المدرسي في المناطق الريفية والمعزولة، والتكفل بفئة المعوقين والعجزة والمحرومين عن طريق تقديم منح وتحويلات اجتماعية لهذه الفئات وتأهيل المؤسسات المختصة بالتكفل بهذه الفئات، والجدول التالي يوضح مختلف العمليات التي تنطوي تحت هذا البرنامج.

جدول رقم (5-5): العمليات الخاصة ببرنامج التشغيل والحماية الاجتماعية.

الوحدة: مليار دج.

طبيعة العمليات	2001	2002	2003	2004	المجموع
1) العمليات الخاصة بالتشغيل و القرض	1,15	2,65	3,5	2,0	9,3
2) العمليات الخاصة بالحماية الاجتماعية	2,35	3,35	1,0	1,0	7,7
المجموع	**3,5**	**6,0**	**4,5**	**3,0**	**17,0**

المصدر: رئاسة الحكومة، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي " 2001 – 2004 "، مرجع سابق، ص:62.

3 – برنامج تنمية الموارد البشرية: خصص له مبلغ 90,2 مليار دج، يهدف إلى تحسين مؤشرات التنمية البشرية من خلال إنشاء هياكل جديدة تمس قطاع: التربية ، التعليم العالي و البحث العلمي، التكوين المهني الصحة، الشباب و الرياضة، الثقافة و الشؤون الدينية، وبالتالي المساهمة في الحد من ظاهرة الفقر من خلال تحسين نوعية حياة أفراد المجتمع.

جدول رقم (5-6): القطاعات المستفيدة من برنامج تنمية الموارد البشرية "2001-2004".

" الوحدة:مليار دج"

السنوات / القطاع	2001	2002	2003	2004	المجموع	مناصب الشغل المتوقع استحداثها (بالآلاف)
التربية الوطنية	10	9,5	7,45	-	26,95	1.000
التكوين المهني	4,4	3,1	2,1	-	9,5	630
التعليم العالي و البحث العلمي	18	9,4	6,58	-	33,98	10.700
الصحة و السكان	2,8	4,65	0,35	-	7,8	1.000
الشباب و الرياضة	1,425	2,25	-	-	3,67	190
الاتصال و الثقافة	4,5	-	-	3,5	8	160
الشؤون الدينية	0,15	1,0	-	-	1,15	-
المجموع	**39,4**	**29,9**	**17,34**	**3,5**	**90,2**	**13.680**

المصدر: رئاسة الحكومة، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي " 2001 – 2004 "، مرجع سابق، ص:74.

رابعاً: نتائج برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي"2001-2004"

سوف نركز على النتائج المتعلقة بتحقيق الأهداف الرئيسية للبرنامج والمتمثلة في رفع معدل النمو الإقتصادي وتخفيض نسبة البطالة والفقر.

1- أثر تطبيق البرنامج على معدل النمو الإقتصادي.

يعد رفع معدل النمو الإقتصادي أحد أهم الأهداف الرئيسية التي حددت لبرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي ولتوضيح أثر تطبيق البرنامج على معدل النمو الإقتصادي نورد الجدول التالي الذي يوضح تطور الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة " 1998 – 2004 ".

جدول رقم (5-7): تطور الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة " 1998-2004 ".

السنوات / المؤشرات	2001	2002	2003	2004
الناتج المحلي الإجمالي"مليار دولار أمريكي"	54,9	55,9	66,5	82,5
معدل النمو الحقيقي لـ PIB %	2,6	4,0	6,9	5,5
نصيب الفرد من PIB "دولار أمريكي"	1779	1783	2088	2553

المصدر:صندوق النقد الدولي، إحصائيات مختلفة" 2004 – 2005"

من خلال الجدول أعلاه يتضح لنا أن الناتج المحلي الإجمالي قد عرف ارتفاعا معتبرا خلال الفترة "2001-2004"، حيث شهد معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي ارتفاعا محسوسا ابتداء من سنة 2001 وهي السنة التي بدء فيها تنفيذ برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، إذ انتقل من 2,6 % سنة 2001 إلى 4 % سنة 2002، ليبلغ أعلى قيمة له سنة 2003 حيث وصل إلى 6,9 % رغم أنه عرف بعض الانخفاض سنة 2004 (5,5 %)، إلا أنه ظل مرتفعا بالمقارنة مع معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي المسجلة قبل فترة تطبيق البرنامج وقد بلغ المتوسط السنوي لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة تنفيذ البرنامج "2001- 2004" حوالي 4,75 % .

وقد إنعكست الزيادة التي شهدها معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة تطبيق البرنامج إيجابا على متوسط نصيب الفرد منه، والذي ارتفع من 1779 دولار أمريكي للفرد سنة 2001 إلى 2553 دولار أمريكي للفرد سنة 2004، بنسبة زيادة قدرت بـ 43,5 %، وقد ساهم أيضا في هذا التحسن ارتفاع أسعار المحروقات خلال نفس الفترة التي عملت هي الأخرى على رفع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

2- أثر تطبيق البرنامج على معدل البطالة: كان لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي دور كبير في إحداث مناصب شغل جديدة في إطار العمليات والمشاريع المدرجة ضمن البرنامج، وقد إتخذت هذه المساهمة شكلين أحدها مباشر تمثل في مناصب العمل التي أحدثت ضمن قطاعي الفلاحة والبناء و الأشغال العمومية باعتبارهما

القطاعين اللذان استفادا مباشرة من المشاريع والعمليات المدرجة ضمن البرنامج، والآخر غير مباشر تمثل في مناصب الشغل التي تم إنشاؤها في القطاعات التي استفادت بطريقة غير مباشرة من البرنامج والتي شملت القطاع الصناعي وقطاع الخدمات.

ويوضح لنا الجدول الموالي أثر برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي على مستويات التشغيل والبطالة خلال فترة تطبيقه.

الجدول رقم (5-8): تطور حجم العمالة ومعدلات البطالة في الجزائر "2001-2004"

(الوحدة: ألف عامل)

السنوات / المؤشرات	2001	2002	2003	2004
حجم العمالة النشطة	9075	9305	9540	9780
حجم العمالة المشغلة	5199	5462	5741	5976
الفلاحة	1328	1438	1565	1617
الصناعة	503	504	510	523
بناء و أشغال عمومية	803	860	907	977
إدارة	1456	1503	1490	1510
نقل ، مواصلات و تجارة	1109	1157	1269	1349
أعمال منزلية،خدمة وطنية و قطاعات أخرى	1398	1455	1537	2070
معدل البطالة	%27.3	%25.7	%23.7	%17.7

Source : banque d'Algérie : rapport annuel de la banque d'Algérie 2008, p1 (www.bankofalgeria.dz/rapport.htm).

من خلال الجدول أعلاه يتضح لنا الأثر الإيجابي لمخطط الإنعاش الإقتصادي على أغلبية القطاعات، حيث شهد القطاع الفلاحي تطورات ملحوظة بحيث كان أكبر قطاع مساهم في الحد من معدلات البطالة للفترة 2001-2004 نتيجة بلوغ متوسط معدل نمو حجم العمالة 8%، أما قطاع الخدمات فقد ساهم بدوره في زيادة حجم العمالة بما يقدر بـ3,1% كمتوسط معدل نمو سنوي مستفيدا في ذلك من تطور قطاع النقل نتيجة تطور البنى التحتية من طرق وسكك حديدية، إضافة إلى تطور قطاع التجارة نتيجة تحسن مستوى معيشة السكان وزيادة الطلب، أما قطاع البناء والأشغال العمومية فقد استفاد من هذا المخطط نظرا للمخصصات المالية التي وجهت له وذلك بمتوسط معدل نمو سنوي في حجم العمالة قدر بـ 5,1%، في حين شكل القطاع الصناعي الإستثناء بضعف تطور حجم العمالة فيه نظرا لضعف الأداء وعدم القدرة على المنافسة خصوصا مع التراجع المسجل في عدد الوحدات الصناعية خلال فترة التسعينات.

وقد كان لإزدياد نسبة العمالة في معظم القطاعات الإقتصادية أثر إيجابي على نسبة البطالة التي إنخفضت من 27,3 % سنة 2001 إلى 17,7 % سنة 2004 بمعدل انخفاض تجاوز 38%، وذلك بفضل المساهمة القوية لكل

من قطاعي الفلاحة والبناء والأشغال العمومية في توفير فرص عمل جديدة باعتبار أن هذان القطاعان قد استفادا بشكل مباشر وإيجابي من دعم هذا البرنامج.

3- أثر تطبيق البرنامج على الفقر: يعد تخفيض نسبة الفقر في الجزائر من بين أحد أهم الأهداف الرئيسية التي حددت لبرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، إذ عرف الفقر انتشارا واسعا بين مختلف فئات المجتمع وفي مختلف جهات الوطن خاصة في المناطق الريفية والمعزولة في فترة التسعينيات بسبب الأوضاع الأمنية السيئة التي كانت تعيشها الجزائر والتي أثرت على الوضع الاقتصادي للبلد، وأيضا بسبب الإصلاحات الهيكلية المطبقة خلال نفس الفترة والتي انجر عنها تسريح عدد كبير من العمال وغلق العديد من المؤسسات الاقتصادية، وهو الأمر الذي دعى الحكومة الجزائرية إلى تخصيص جزء هام من برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي نحو العمليات والمشاريع التي تهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للسكان ودعم التنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

الجدول رقم (5-9): تطور المؤشرات الرئيسية الاقتصادية الكلية لمستوى الحياة للجزائريين.

المؤشرات	تغير الحجم السنوي للفترة (95-2000) %	تغير الحجم السنوي للفترة (2000-2004) %
PIB	3.1	4.9
استهلاك العائلات/للرأس	0.9	3.3
الدخل المتاح للعائلات/للمقيم	3.7	5.4
دخل الأجراء	1.1	5.2
التضخم	6.3	3

المصدر: حمادوش علي، مرجع سابق، ص: 146.

يبين لنا الجدول أعلاه أنه هناك تحسن شمل جميع المؤشرات المرتبطة بمستوى معيشة السكان خلال الفترة الثانية (2000-2004) التي تزامنت مع تطبيق برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي مقارنة بالأولى، فقد ازداد نمو الإستهلاك الفردي إذ انتقل من 0,9 % خلال الفترة الأولى، إلى 3,3 % خلال الفترة الثانية، ويرجع ذلك إلى الزيادة التي عرفها الدخل المتاح الفردي الذي ارتفع بمعدل 3,4 % خلال الفترة الأولى إلى 5,4 % خلال الفترة الثانية، كما ارتفع دخل الأجراء هو الأخر بـ4,1 نقطة خلال الفترة"2000-2004" مقارنة بالفترة 1995-2000، بالإضافة إلى هذا عرف معدل التضخم خلال فترة تطبيق البرنامج انخفاض مما ساهم في ارتفاع القدرة الشرائية للمواطن.

وقد أدى هذا التحسن المسجل في المستوى المعيشي للأفراد إلى انخفاض نسبة الفقر في الجزائر خلال فترة تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي حيث انخفضت النسبة المئوية لمؤشر الفقر البشري من 22,998% سنة 2000 إلى 18,55%سنة 2004 بمعدل انخفاض قدره 21%.[1]

[1] بختي فريد، مرجع سابق، ص: 209.

المطلب الثاني: البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي "2005-2009".

جاء البرنامج التكميلي لدعم النمو في الجزائر في إطار مواصلة وتيرة البرامج والمشاريع التي سبق إقرارها وتنفيذها في إطار مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي للفترة"2001-2004"، وذلك بعد تحسن الوضعية المالية للجزائر جراء الارتفاع الذي سجله سعر النفط الجزائري، حيث أقرت الدولة هذا البرنامج الذي من شأنه تحريك عجلة الاقتصاد وخلق ديناميكية اقتصادية تسمح بازدهار الاقتصاد الجزائري.

وقد كان يهدف هذا البرنامج إلى تحقيق ما يلي:[1]

- استكمال الإطار التحفيزي للاستثمار عن طريق إصدار نصوص تنظيمية من شأنها أن تتمم قانون الاستثمار وتطوير التدابير الكفيلة بتسهيل الاستثمار الخاص الوطني أو الأجنبي؛
- مواصلة تكييف الأداة الاقتصادية و المالية الوطنية مع الانتفاخ العالمي سواء تعلق الأمر بتأهيل أداة الإنتاج أو بالإصلاح المالي و المصرفي؛
- انتهاج سياسة ترقية الشراكة والخوصصة بعيدا عن كل سلوك دغمائي، والحرص الشديد على تعزيز القدرات الوطنية في مجال خلق الثروات ومناصب الشغل و ترقية التنافسية؛
- تعزيز مهمة ضبط و مراقبة الدولة قصد محاربة الغش و المضاربة و المنافسة غير المشروعة التي تخل بقواعد المنافسة و السوق على حساب المؤسسات الوطنية المنتجة؛
- تثبيت الإنجازات المحققة في الفترة السابقة ووضع الشروط المناسبة لنمو مستديم مولد للرفاه الاجتماعي بتوفيره لموارد معتبرة من جهة، ومن جهة أخرى مساعدته على تحسين مستوى معيشة السكان بتنمية البنية التحتية للبلاد لاسيما شبكات النقل و الأشغال العمومية و الري و الفلاحة و التنمية الريفية؛

أولا: مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو.

لقد تزامن هذا البرنامج التكميلي هو الآخر مع إجراء الحكومة لإصلاحات اقتصادية تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف لعل أهمها تحسين إطار الاستثمار عن طريق ترقيته وضبطه وتسوية مسألة العقار، وكذا مكافحة الاقتصاد غير الرسمي والعمل على عصرنة المنظومة المالية لخدمة التنمية الوطنية، وقد خصص لهذا البرنامج غلاف مالي قدر ب 2202,7 مليار دج موزعة حسب الجدول التالي:

[1] عبو عمر، عبو هودة، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات يومي 16 و 17 ديسمبر 2008، كلية العلوم السياسية، جامعة الشلف، ص: 10.

جدول رقم (5-10): توزيع مخصصات البرنامج التكميلي لدعم النمو"2005-2009" حسب كل باب.

القطاعات	المبلغ بالملايير من دج	%
أولا – برنامج تحسين ظروف معيشة السكان، منها :	1.908,5	45
السكنات	555,0	
الجامعة	141,0	
التربية الوطنية	200	
التكوين المهني	58,5	
الصحة العمومية	85,0	
تزويد السكان بالماء(خارج الأشغال الكبرى)	127,0	
الشباب و الرياضة	60,0	
الثقافة	16,0	
إيصال الغاز و الكهرباء إلى البيوت	65,0	
أعمال التضامن الوطني	95,0	
تطوير الإذاعة و التلفزيون	19,1	
إنجاز منشآت للعبادة	10,0	
عمليات تهيئة الإقليم	26,4	
برامج بلدية للتنمية	200,0	
تنمية مناطق الجنوب	100,0	
تنمية مناطق الهضاب العليا.	150,00	
ثانيا : برنامج تطوير المنشآت الأساسية، منها :	1.703,1	40,5
قطاع النقل	700,0	
قطاع الأشغال العمومية	600,0	
قطاع الماء (السدود و التحولات)	393,0	
قطاع تهيئة الإقليم	10,15	
ثالثا : برنامج دعم التنمية الاقتصادية منها:	337,2	8
الفلاحة و التنمية الريفية	300,0	
الصناعة	13,5	
الصيد البحري	12,0	
ترقية الاستثمار	4,5	
السياحة	3,2	
المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية	4,0	
رابعا : تطوير الخدمة العمومية و تحديثها	203,9	4,8
العدالة	34,0	
الداخلية	64,0	
المالية	65,0	
التجارة	2,0	
البريد و التكنولوجيا الجديد للإعلام و الاتصال	16,3	
قطاعات الدولة الأخرى	22,6	
خامسا : برنامج التكنولوجيات الجديدة للاتصال	50,0	1,1
المجموع البرامج الخماسي 2005-2009	**2.202,7**	**100**

المصدر: مصالح الوزير الأول، البرنامج التكميلي لدعم النمو فترة 2005-2009، أفريل 2005.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن البرنامج أعطى أهمية كبيرة لتحسين ظروف معيشة السكان فقد إستحوذ هذا الهدف على ما نسبته 45% من مخصصات هذا البرنامج والذي سنتطرق إليه لاحقا باعتباره يرتبط أساسا بجهود مكافحة الفقر، ليأتي في المرتبة الثانية هدف تطوير المنشات الأساسية والذي حصل على ما نسبته 40,5% من المخصصات وقد شمل أربع قطاعات هامة وهي قطاع النقل، وقطاع الأشغال العمومية والموارد المائية وأخيرا قطاع تهيئة الإقليم.

وفيما يتعلق بقطاع النقل فقد هدف البرنامج إلى تطوير وعصرنة البنى التحتية للمطارات، بالإضافة إلى الاهتمام بالبنى التحتية البحرية (صيانة هياكل القاعدية و تطويرها، تطوير الموانئ النفطية و تأهيلها، تحسين ظروف استقبال المسافرين، دعم أمن المجال الموانئ و الرقابة،...)، وبخصوص البنى التحتية الخاصة بالسكك الحديدية فقد تقرر من خلال البرنامج انجاز خطوط جديدة وتحديث الشبكات القديمة وعصرنتها، كما شمل هذا الشق تحديث البنى التحتية للنقل الحضري وأمن الطرقات والذي ركز أساسا على استكمال مشروع مترو الجزائر وتطوير النقل الحضري بواسطة الحافلة الكهربائية (tramway) والكابل عبر المدن الكبرى.

أما فيما يخص قطاع الأشغال العمومية فقد ركز على إتمام مقاطع الطريق السريع، وكذا إعادة تأهيل وتطوير شبكة الطرقات، وإنجاز منشات فنية وبرامج لصيانة الطرق وعمليات تعزيز وتحديث المطارات.

وبالنسبة لقطاع الموارد المائية فقد أعطاه البرنامج أهمية كبيرة حيث تقرر من خلاله العمل على تطوير مسعى استراتيجي يتمحور حول حشد المورد المائية واسترجاعها وإنتاجها (بناء السدود، حفر الآبار، المحاجر المائية استرجاع المياه المستعملة، تحلية مياه البحر،...)، التسيير والتوزيع الراشدين لهذا المورد، مواجهة الكوارث المتصلة بالعامل المائي و الوقاية منها، والأمر نفسه بالنسبة لتهيئة الإقليم حيث اهتم البرنامج بسياسة تهيئة الإقليم والتي من شانها أن توفر على المدى المتوسط تصور التنمية الوطنية وإطارا توجيهيا للأعمال الواجب إنجازها. ومن شأنها أيضا أن تقوم جهود التنمية نحو تحقيق انسجام وتوازن بين المناطق والقضاء على اللامساواة.

كما نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن الباب الثالث من حيث حجم المخصصات ضمن البرنامج التكميلي يتعلق ببرنامج دعم التنمية الاقتصادية ويشمل كل من الفلاحة والتنمية الريفية، والصناعة والصيد البحري، وترقية الاستثمار والسياحة، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية، حيث حصل هذا البرنامج على ما نسبته 8%، ويهدف إلى استمرار دعم الدولة للمشاريع المقامة ضمن هذه القطاعات من أجل استحداث مناصب شغل جديدة، وزيادة مساهمتها في التنمية على الصعيد المحلي والوطني.

أما باب تطوير الخدمة العمومية وتحديثها فقد استحوذ على ما نسبته 48% من مخصصات البرنامج وذلك بغية تحديث قطاعات العدالة والداخلية والمالية والتجارة والبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال وبعض قطاعات الدولة الأخرى، هذه القطاعات التي تلعب دورا أساسيا في تقديم خدمات أساسية للمواطن، وكان القصد من وراء هذا تسهيل وصول المواطنين لتلقي هذه الخدمات بأحسن جودة وأقصى سرعة.

وقد عادت أقل حصة من البرنامج التكميلي والتي قدرت بـ 1,1% إلى برنامج التكنولوجيات الجديدة للاتصال والذي شمل استكمال عملية فتح المنافسة في مختلف مقاطع سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد، والتشجيع على تطوير دخول شبكة الانترنت ذات المنسوب العالي، ومواصلة عصرنة الخدمات البريدية والمالية البريدية، إضافة إلى تحديد وانجاز مخطط عمل سريع وحقيقي لتطوير واستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال قصد تشييد مجتمع جزائري للإعلام.

ثانيًا:محتوى البرنامج الخاص بالتنمية المحلية والبشرية.

لقد تضمن البرنامج التكميلي لدعم النمو، برنامجا طموحا لأجل رفع المستوى المعيشي للمواطن خصصت له النسبة الأكبر من مخصصات التمويل قدرت بـ 45% وقد شمل ما يلي:

1- **الصحة:** حيث تقرر من خلال البرنامج استمرار الخدمة العمومية بالصحة في تعبئة جهود الدولة لضمان الحق في الخدمات الصحية، وتمكين جميع المواطنين من الحصول على العلاج الوقائي والاستشفائي الجوهري ولإصلاح المنظومة الصحية من أجل تحسين الأداء فيها، وذلك عن طريق تحسين قدرات المنظومة الصحية، تطوير الصحة الوقائية، وتحسين العلاج ألاستشفائي، وإصلاح المستشفيات، ويرمي هذا الأخير إلى تحسين ظروف استقبال المرضى وإقامتهم، ودوام أعمال الرعاية الصحية الاستشفائية، ودعم تراتيب التكفل بالاستعجالات الطبية والجراحية، تحسين التزويد بالوسائل الملائمة للخدمات الطبية المتخصصة ولاسيما الخدمات المختصة في الأمراض التي تستوجب التحويل إلى الخارج.

ويقترن هذا الإصلاح بتحسين تسيير المستشفيات من خلال إدخال المحاسبة التحليلية، تعزيز قدرات تقييم النشاط والأداء، تأسيس "مشروع المؤسسة" من أجل التسيير ألاستشرافي، ومراجعة الإطار القانوني لمؤسسات الصحة.

كما تم إدراج في هذا الإصلاح مراجعة آليات التمويل عن طريق إخضاع العلاقات بين مؤسسات الصحة وهيئات الضمان والحماية الاجتماعيين إلى التعاقد، وإعداد الحسابات السنوية الخاصة الطبية، وكذا تحديث مدونة تسعير الأعمال الطبية، كما شمل الإصلاح السياسة المتعلقة بالأدوية ومنها موضوع مراجعة المدونة التي ستخضع لمنطق الصحة العمومية الذي يشجع على الأدوية الأساسية والجنسية. وفي هذا المجال حرصت الحكومة على تحسين الحصول على الأدوية الجوهرية، ضمان نوعية المنتجات الدوائية ومراقبتها بالخصوص عن طريق تعزيز عمليات التفتيش، ترشيد الإنفاق بفضل ترويج استخدام الأدوية الجنسية، وجعل التعويض تبعًا للخدمة الطبية المقدمة، وتطوير التكوين في مجال تسيير المستشفيات، والصيدلة الصناعية، إلى جانب تثمين الموارد البشرية في مجال الصحة، كما برمج في هذا الإطار انجاز العديد من الهياكل الصحية من مستشفيات وعيادات ومراكز

استشفائية، لأجل تحسين صحة المواطن وترقيتها، وكذا اقتناء تجهيزات طبية، وتجديد حظيرة وسائل النقل، وتهيئة وترميم الهياكل الموجودة.

2- **تلبية الطلب على السكن**: سجلت الجزائر خلال الفترة "1999-2004"، تقدما معتبرا في مجال تلبية الطلب على السكن. وقد تم الإبقاء على هذه الوتيرة في الإنجاز من خلال البرنامج التكميلي لدعم النمو حيث تقرر التزام الدولة تسليم مليون مسكن جديد خلال السنوات الخمس، وهو الهدف الذي عزمت الحكومة على بلوغه بإدخال بعض التحسينات على سياسة الإسكان الوطنية في مجال إعداد المشاريع وإنضاجها، أنماط التمويل، تقنيات البناء مع مراعاة أخطار الزلازل وتخفيض أسعار السكن، وتحسين سياسة تسيير المدن، بالإضافة إلى محاولة التحكم في مشكل قلة عقار البناء الذي يتسبب في تأخر البرامج وارتفاع تكاليفها بتمويل تشارك فيه البنوك، وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة تعتزم في توسيع هذه الصيغة بمساهمة الخزينة العمومية وكذا تشجيع الاستثمارات العمومية والخاصة في هذه الأنشطة.

ففي مجال السكن الاجتماعي التساهمي عملت الحكومة على مواصلة العمل ببرنامج المساكن الاجتماعية التساهمية الموجهة للفئات الاجتماعية المتوسطة الدخل من خلال إشراك المؤسسات المالية أكثر فأكثر، والرفع من المساهمة الحاسمة للسلطات المحلية لتطوير صيغة عرض المساكن هذه، ورصد الموارد المالية الضرورية في الميزانية العمومية لتغطية الإعانات بعنوان مساهمة الدولة.

أما في مجال السكن الريفي فإن الحكومة قد بادرت بمراجعة الإعانات التي تمنحها الدولة للسكن الريفي (من خلال توحيد هذه المساهمة وتبسيط إجراءات تسييرها ومنحها) وذلك بالتعاون الوثيق بين مختلف الدوائر الوزارية المعنية في مجال السكن الاجتماعي، قصد تفعيل إنجاز برامج السكنات الاجتماعية؛ دعم السياسة المنتهجة في مجال السكن الاجتماعي لصالح الفئات المحرومة وتحفيز الجهات المكلفة بالتوزيع على اعتماد الشفافية؛ تحسين نوعية السكن التابع للممتلكات الاجتماعية الإيجارية سواء على مستوى المساحات أو الأداءات من أجل نوعية تتماشى مع حجم الأسر و أسلوب معيشتها؛ إنعاش الأجهزة المكلفة بمنح المساكن الاجتماعية، وقد نص البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي على انجاز 1.010.000 مسكن رصد له مبلغ 550 مليار دج .

3- **تزويد السكان بالماء الشروب ومصادر الطاقة وتعزيز التنمية المحلية والتضامن الوطني.**

قدرت الاعتمادات المرصودة لتمويل برنامج تزويد السكان بالماء خلال الفترة 2005-2009 بمبلغ 127 مليار دج وكان متوقعا من ورائها انجاز 10 عمليات كبرى لصرف المياه، وإعادة تأهيل 18 شبكة للتزويد بالماء الشروب في 18 مدينة، وانجاز 1280 مشروع للتزويد بالماء الشروب والتطهير، إضافة إلى حفر 1150 بئر، وكذا انجاز 230 خزان للمياه.

أما فيما يتعلق بإيصال الكهرباء والتوزيع العمومي للغاز فقد قدرت الاعتمادات المقررة لتمويل برنامجها بمبلغ 65.5 مليار دج خلال نفس الفترة ومن المتوقع ربط 397700 مسكن بالكهرباء، و 964900 مسكن بالغاز الطبيعي.

وقد شملت البرامج البلدية للتنمية والتي قدرت الاعتمادات المرصودة لها بمبلغ 200 مليار دج انجاز أكثر من 15.000 عملية تتعلق على الخصوص بانجاز مشاريع التزويد بالماء الشروب والتطهير، وعمليات فك العزلة (انجاز الطرقات والمسالك)، وإعادة تأهيل المرافق التربوية وصيانتها وكذا تحسين المحيط الحضري والإنارة العمومية ومراكز الشباب والرياضة والثقافة في البلديات.

أما البرامج المنطوية في إطار التضامن الوطني فقد شملت العديد من المشاريع من بينها انجاز 15 مركزا طبيا بيداغوجيا للأطفال المتخلفين ذهنيا، و05 مراكز متخصصة لإعادة التربية، وكذا ثلاث نوادي للعجزة بالإضافة لإعادة تأهيل وتجهيز المؤسسات المتخصصة، وتمويل الترتيبات الخاصة بدعم التشغيل، وكذا انجاز 100 محل في كل بلدية.

بالإضافة إلى هذا وقصد تعزيز التنمية البشرية وتعميم التعليم وتحسين مستوياته عملت الحكومة على انجاز العديد من المشاريع على مستوى التعليم العالي والتربية الوطنية والتكوين المهني، كما عكفت من خلال البرنامج التكميلي على انجاز العديد من المشاريع الثقافية والرياضية، كل ذلك كان يندرج في خانة تحسين المستوى المعيشي للمواطن ومكافحة الفقر.[1]

[1] للمزيد من التفاصيل راجع مصالح الوزير الاول، البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009. على الموقع :
http://www.premier-ministre.gov.dz/arabe/media/PDF/TexteReference/TexteEssentiels/ProgBilan/ProgCroissance.pdf

ثالثًا: نتائج البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش.

سوف يتم التركيز أيضا بخصوص نتائج هذا البرنامج على معدلات النمو والبطالة والفقر خلال فترة تنفيذ البرنامج.

1- أثر تطبيق البرنامج على معدل النمو.

جدول رقم (5-11): تطور الناتج المحلي الإجمالي ومعدلات النمو الحقيقي خلال الفترة " 1998-2004 ".

السنوات / القطاع	2005	2006	2007	2008	2009
الناتج المحلي الإجمالي"مليار دج"	7.565	8.515	9.363	11.069	10.018
الناتج المحلي الإجمالي"مليار دولار أمريكي"	102,7	116,8	135,3	171,0	139,8
معدل النمو الحقيقي لـ PIB %	5,1	2,0	3,0	2,4	2,4
معدل النمو الحقيقي لـ PIB % خارج قطاع المحروقات	4,7	5,6	6,3	6,1	9,3
معدل النمو الحقيقي للقطاع الخاص الصناعي %	1,7	2,1	3,2	…	…
معدل النمو الحقيقي لقطاع الفلاحة %	1,9	4,9	5,0	-5,3	20
معدل النمو الحقيقي لقطاع البناء والأشغال العمومية%	7,1	11,6	9,8	9,8	8,7
معدل النمو الحقيقي للخدمات غير الحكومية %	6,0	6,5	6,8	7,8	8,8
معدل النمو الحقيقي للخدمات الحكومية %	3,0	3,1	6,5	8,4	7,0
معدل النمو الحقيقي لقطاع المحروقات %	5,8	2,5-	0,9-	2,3-	6,0-
نصيب الفرد من PIB "دولار أمريكي"	3122	3456	3934	4962	3925,9

Source: IMF, Algeria: Statistical Appendix, IMF Country Report No. 11/40, February 2011,p :06, sit web: http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1140.pdf

من خلال الجدول أعلاه يتضح لنا أن معدل النمو الحقيق للناتج المحلي الإجمالي قد عرف تراجعا محسوسا خلال الفترة"2005-2009" مقارنة بما سجله في الفترة"2001-2004 " فباستثناء سنة 2005 التي سجل فيها 5.1 % وهو معدل مقارب لما سجله سنة 2004، عرف المعدل بعد ذلك انخفاضا إذ لم يتعدى في أحسن الأحول 3% التي سجلها سنة 2007، ليتراجع إلى 2,4% سنتي 2008 و 2009 وبهذا يسجل نتائج عكس توقعات الحكومة التي كانت ترمي إلى تحقيق معدل نمو يعادل 8%، وتعود الأسباب في تحقيق هذه المعدلات من النمو إلى انخفاض في معدلات النمو في قطاع المحروقات إذ سجلت معدلات نمو سالبة خلال الفترة"2005-2009" باستثناء سنة 2005، وهو ما يؤكد لنا مدى ارتباط الاقتصاد الجزائري بهذا القطاع.

أما معدلات النمو خارج قطاع المحروقات فقد عرفت تحسنا ملحوظا خلال فترة تنفيذ البرنامج التكميلي للإنعاش إذ انتقلت من 4,7 % سنة 2005 إلى 6,3% سنة 2007 لتسجل معدل نمو 9% سنة 2009. وهذا

بفضل معدلا النمو الايجابية التي سجلت في قطاع الأشغال العمومية والبناء (بلغ متوسط معدل النمو خلال هذه الفترة 9,4%)، وقطاع الخدمات (بلغ متوسط معدل نموه 6,39%)، إلى جانب قطاع الفلاحة الذي ساهم هو الآخر في ارتفاع معدلات النمو خارج قطاع المحروقات رغم انه عرف بعض التذبذب. ويعني هذا الارتفاع المستمر لمعدلات النمو خارج قطاع المحروقات أن برنامج الإنعاش الاقتصادي قد حقق نتائج ايجابية فيما يخص دعم النشاطات المنتجة للقيمة المضافة خارج قطاع المحروقات.

ورغم أن معدل نمو PIB خلال فترة تطبيق البرنامج قد عرف تراجعا إلا أن متوسط نصيب الفرد من PIB قد ارتفع من 3122 دولار أمريكي للفرد سنة 2005 إلى 4962 دولار أمريكي للفرد سنة 2008 وهو ما يمثل زيادة قدرها 1840 دولار أمريكي، ويعزى السب في ذلك إلى ارتفاع أسعار البترول خلال هذه الفترة، إلى جانب ارتفاع معدلات النمو خارج قطاع المحروقات، ليعرف انخفاضا سنة 2009 إلى 3925,9 وذلك بسبب تراجع أسعار النفط إلى مادون 63 دولار أمريكي بعدما سجلت ما يقارب 100 دولار سنة 2008. وهو ما يؤكد مرة ثانية مدى ارتباط نصيب الفرد من الناتج المحلي الخام بأسعار المحروقات.

2- أثر تطبيق البرنامج على التشغيل والبطالة.

الجدول رقم (5-12) : تطور حجم العمالة ومعدلات البطالة في الجزائر"2005-2009".

(الوحدة: ألف عامل)

السنوات / المؤشرات	2005	2006	2007	2008	2009
حجم العمالة المشغلة (المجموع)	8.044.220	8.868.804	8.594.243	9.146.000	9.472.000
الفلاحة	1.380.520	1.609.633	1.170.897	1.252.000	1.242.000
الصناعة	1.058.835	1.263.591	1.027.817	1.141.000	1.194.000
بناء و أشغال عمومية	1.212.022	1.257.703	1.523.610	1.575.000	1.718.000
التجارة/الخدمات الادارية	4.392.844	4.737.877	4.871.918	5.178.000	5.318.000
معدل البطالة %	15.3	12.3	13.8	11.3	10.2

Source : Ons, statistiques sociales , emploi et chômage, les différents tableaux.

من خلال الجدول أعلاه يتضح لنا أن تأثير البرنامج التكميلي لدعم النمو على معدلات حجم العمالة في القطاعات الإقتصادية جاء تقريبا مشابها لتأثير مخطط الإنعاش الإقتصادي"2001-2004"، بحيث ساهم في تزايد حجم العمالة لكل من قطاعات: التجارة/الخدمات، والبناء والأشغال العمومية، والصناعة، إذ نلاحظ أن حجم اليد العاملة قد إرتفع بشكل كبير خاصة في قطاع التجارة والخدمات الإدارية إذ تم استحداث 925165 منصب شغل جديد في هذا القطاع خلال الفترة "2005-2009"، يليه قطاع البناء والأشغال العمومية إذ قدر عدد مناصب الشغل المستحدثة فيه خلال نفس الفترة ما يقارب 505978 منصب شغل جديد، أما قطاع

الصناعة وقطاع الفلاحة فقد عرف حجم الأيدي العاملة فيهما نوعا من التذبذب خلال هذه الفترة، حيث عرف قطاع الفلاحة تراجع في الأيدي العاملة سنة 2009 مقارنة بسنة 2005 بقيمة 138520 منصب شغل، أما قطاع الصناعة فعرف زيادة بسيطة مقارنة بقطاع الأشغال العمومية والخدمات قدرت بـ 135165 منصب شغل.

وعلى العموم فان حجم العمالة المشغلة قد ارتفع من 8.044.220 سنة 2005 إلى 9.472.000 بمعدل زيادة 17,74% حيث وصل العدد الإجمالي لمناصب الشغل المستحدثة خلال الفترة "2005-2009" حوالي 1.427.780 منصب شغل جديد.

وبهذا استطاع البرنامج التكميلي للإنعاش الاقتصادي أن يقلص من حجم البطالة، حيث أدى الارتفاع في حجم العمالة إلى انخفاض معدلات البطالة في الجزائر إذ تراجعت من 15,3% سنة 2005 إلى 13,8% سنة 2007 لتصل إلى 10,2% سنة 2009.

3- أثر تطبيق البرنامج على مستوى معيشة الأفراد: نظرا لتعدد المؤشرات المعبرة عن تحسن معيشة الأفراد كتراجع نسبة الفقر، وتحسن الخدمات الصحية والتعليمية وانخفاض معدلات الأمية، والاستفادة من المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي والسكن اللائق وخدمات عمومية أخرى، إلى جانب نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي وتحسن معدل الأمل في الحياة وانخفاض نسبة الوفيات وغيرها من المؤشرات فإننا سوف نركز في هذه النقطة على مؤشر التنمية البشرية ومؤشر الفقر البشري، وسوف يتم التطرق إلى باقي المؤشرات بنوع من التفصيل في المباحث القادمة من هذه الدراسة.

الجدول رقم (5-13): تطور مؤشر دليل التنمية البشرية والفقر البشري خلال الفترة "2005-2008".

السنوات / المؤشرات	2005	2006	2007	2008
مؤشر التنمية البشرية	0.733*	0,760	0,768	0,779
مؤشر الفقر البشري %	21,5*	18,95	18,23	17,16

Source : conseil national économique et social, rapport national sur le développement humain, 2006, 2008

* مؤشر التنمية البشرية لعام 2005 ومؤشر الفقر البشري أخذا من التقرير العالمي للتنمية البشرية 2008/2007.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن مؤشر التنمية البشرية والذي يعبر عن ثلاث وضعيات تخص مختلف جوانب التنمية البشرية وهي الأمل في الحياة عند الولادة، والمستوى التعليمي، والناتج المحلي الإجمالي للفرد بتعادل القوة الشرائية للدولار والذي تتراوح قيمه بين الصفر كأدني قيمة والواحد كأقصى قيمة، قد عرف تحسنا بدءا من سنة 2005 حيث انتقل من 0,760 سنة 2006 إلى 0,768 سنة 2007 بمعدل زيادة 1,05%، ليستمر في الارتفاع حيث بلغ 0,779 سنة 2008 بمعدل زيادة 1,43%، ويعود السبب في ارتفاع هذا المؤشر إلى التحسن الذي عرفته الخدمات الصحية سواء من حيث النوع أو الكم، إلى جانب تحسن المستوى التعليمي وانخفاض

معدلات الأمية، والتي سوف يتم التطرق إليها بنوع من التفصيل لاحقا، وكذا ارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2005-2009 كما رأيناه سابقاً.

كما يتضح لنا أيضا من خلال الجدول أعلاه انخفاض مؤشر الفقر البشري، هذا المؤشر الذي يقيس أوجه الحرمان في الأبعاد الثلاثة الأساسية للتنمية البشرية وهي حياة مديدة وصحية، واكتساب المعرفة، ومستوى المعيشي اللائق*، حيث انخفض من 18,95% سنة 2006 إلى 17,16% سنة 2008 بمعدل انخفاض 9,44%، وهو ما يؤكد مرة ثانية تحسن بعض الخدمات الأساسية للسكان كالصحة والتعليم، والحصول على مياه شرب نقية.

المطلب الثالث: برنامج التنمية الخماسي"2010-2014"

يندرج هذا البرنامج ضمن سياسة إعادة الإعمار الوطني التي انطلقت أول ما انطلقت قبل عشر سنوات ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي تمت مباشرته سنة 2001 على قدر الموارد التي كانت متاحة وقتذاك وتواصلت الدينامية هذه بالبرنامج التكميلي لدعم الإنعاش"2005-2009" الذي تدعم هو الآخر بالبرامج الخاصة التي رصدت لصالح ولايات الهضاب العليا وولايات الجنوب. وبذلك بلغت كلفة جملة عمليات التنمية المسجلة خلال السنوات الخمس الماضية ما يقارب 17.500 مليار دج من بينها بعض المشاريع المهيكلة التي ما تزال قيد الإنجاز.

أولا: أهداف البرنامج.

يهدف برنامج الاستثمارات العمومية الذي وضع للفترة الممتدة ما بين 2010 و2014، والذي خصص له من النفقات 21.214 مليار دج أو ما يعادل 286 مليار دولار إلى تحقيق هدفين هامين هما:

- استكمال المشاريع الكبرى الجاري انجازها على الخصوص في قطاعات السكة الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9.700 مليار دج ما يعادل 130 مليار دولار.
- إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دج أي ما يعادل حوالي 156 مليار دولار مع التركيز على الجانب الاجتماعي، ويتعلق الأمر بتحسين ظروف المعيشة اليومية للمواطن والقضاء على الفوارق الجهوية في مجال التنمية الاجتماعية مع تدعيم القاعدة الاقتصادية الوطنية بمشاريع مولدة لمناصب الشغل وقيم مضافة بالنسبة للمؤسسات، كما يهدف إلى تعزيز التنمية البشرية عن طريق توفير وتحديث المنشآت القاعدية في مجال التعليم والصحة والسكن، وكذا تحسين الخدمات العمومية (الوصول للعدالة، إيصال الكهرباء والماء والغاز..) إلى جانب فك العزلة عن المناطق النائية، وكذا مواصلة جهود الدولة في مجال تنمية وإصلاح الجماعات المحلية وتعزيز اللامركزية بها.

* تقاس الحياة المديدة والصحية بمدى التعرض لخطر الوفاة في عمر مبكر نسبيا واحتمال الوفاة قبل سن الأربعين، أما اكتساب المعرفة فيقاس بالاستبعاد من عالم القراءة والاتصال وبالتحديد معدل الأمية لدى البالغين، بينما يقاس مستوى المعيشة اللائق بالنسبة المئوية للسكان الذين لا تتوفر لديهم سبل الحصول المستدام على مصدر مياه محسن وكذا النسبة المئوية للأطفال دون مستوى الوزن الطبيعي بالنسبة لأعمارهم.

ثانيًا: محتوى البرنامج:

يخصص برنامج "2010-2014" أكثر من 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية وذلك على الخصوص من خلال:[1]

– إنشاء ما يقارب 5000 منشأة للتربية الوطنية (منها 1000 إكمالية و 850 ثانوية) و 600.000 مكان بيداغوجي جامعي و 400.000 مكان إيواء للطلبة وأكثر من 300 مؤسسة للتكوين والتعليم المهنيين.

– إقامة أكثر من 1500 منشأة قاعدية صحية منها 172 مستشفى و 45 مركبا صحيا متخصصا و 377 عيادة متعددة التخصصات بالإضافة إلى أكثر من 70 مؤسسة متخصصة لفائدة المعوقين.

– مليوني (02) وحدة سكنية منها 1.2 مليون وحدة سيتم تسليمها خلال الفترة الخماسية على أن يتم الشروع في أشغال الجزء المتبقي قبل نهاية سنة 2014.

– توصيل مليون بيت بشبكة الغاز الطبيعي وتزويد 220.000 سكن ريفي بالكهرباء.

– تحسين التزويد بالماء الشروب على الخصوص من خلال إنجاز 35 سدا و 25 منظومة لتحويل المياه وإنهاء الأشغال بجميع محطات تحلية مياه البحر الجاري إنجازها .

– أكثر من 5.000 منشأة قاعدية موجهة للشبيبة والرياضة منها 80 ملعبا و 160 قاعة متعددة الرياضات و 400 مسبح وأكثر من 200 نزل ودار شباب.

– إقامة برامج هامة لقطاعات المجاهدين والشؤون الدينية والثقافة والاتصال.

– كما يخصص برنامج الاستثمارات العمومية هذا ما يقارب من 40% من موارده لمواصلة تطوير المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية وذلك بتخصيص:

– أكثر من 3.100 مليار دج موجهة لقطاع الأشغال العمومية لمواصلة توسيع وتحديث شبكة الطرقات وزيادة قدرات الموانئ.

- أكثر من 2.800 مليار دج مخصصة لقطاع النقل من أجل تحديث ومد شبكة السكك الحديدية وتحسين النقل الحضري (على الخصوص من خلال تجهيز 14 مدينة بالتراموي) وتحديث الهياكل القاعدية بالمطارات.

- ما يقارب 500 مليار دج لتهيئة الإقليم والبيئة.

- ما يقارب 1.800 مليار دج لتحسين إمكانيات وخدمات الجماعات المحلية وقطاع العدالة وإدارات ضبط الضرائب والتجارة والعمل.

[1] لمزيد من التفاصيل حول مضمون البرنامج راجع محتوى البرنامج على موقع وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية: http://www.mae.dz/photos/gov/programme.htm تم الاطلاع عليه بتاريخ 2011/10/10.

بالإضافة إلى ذلك يخصص هذا البرنامج أكثر من1.500 مليار دج لدعم تنمية الاقتصاد الوطني على الخصوص من خلال:

- أكثر من 1.000 مليار دج يتم رصدها لدعم التنمية الفلاحية والريفية الذي تم الشروع فيها من قبل.
- ما يقارب 150 مليار دج لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء مناطق صناعية والدعم العمومي للتأهيل وتيسير القروض البنكية التي قد تصل إلى 300 مليار دج لنفس الغرض. كما ستعبئ التنمية الصناعية هي الأخرى أكثر من 2.000 مليار دج من القروض البنكية الميسرة من قبل الدولة من أجل انجاز محطات جديدة لتوليد الكهرباء وتطوير الصناعة البتروكيمياوية وتحديث المؤسسات العمومية.

أما تشجيع إنشاء مناصب الشغل فيستفيد من 350 مليار دج من البرنامج الخماسي لمرافقة الإدماج المهني لخريجي الجامعات ومراكز التكوين المهني ودعم إنشاء المؤسسات المصغرة وتمويل آليات إنشاء مناصب انتظار التشغيل .وستضاف نتائج التسهيلات العمومية لإنشاء مناصب الشغل إلى الكم الهائل من فرص التوظيف التي سيدرها تنفيذ البرنامج الخماسي ويولدها النمو الاقتصادي، كل ذلك سيسمح بتحقيق الهدف المتمثل في إنشاء ثلاث ملايين منصب شغل خلال السنوات الخمس المقبلة.

وعلى صعيد آخر يخصص البرنامج 2010-2014 مبلغ 250 مليار دج لتطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي وتعميم التعليم واستعمال وسيلة الإعلام الآلي داخل المنظومة الوطنية للتعليم كلها وفي المرافق العمومية.

وفي الأخير نشير إلى أنه يترقب من هذا البرنامج تحقيق نتائج ايجابية في إحداث التنمية البشرية، وتقليل نسب الفقر والبطالة لاستكمال تحقيق أهداف الألفية.

المبحث الثاني: نتائج جهود مكافحة الفقر في الجزائر في ظل تبني أهداف الألفية.

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في الثامن من سبتمبر 2000 إعلان الألفية (انظر الملحق رقم 02) وهو كناية عن توافق دولي حول التنمية، وقررت الجزائر وهي إحدى الدول الأعضاء العمل على استئصال الفقر المدقع وتقسيم أفضل لفوائد العولمة، فضلاً عن بذل الجهود من أجل تشجيع الديمقراطية ودولة القانون وإلتزمت بالرد منذ ذلك الحين وحتى 2015 على أهم التحديات التي تواجه التنمية مع اعترافها بأن الدفاع عن مبادئ الكرامة الإنسانية والمساواة والإنصاف هو شأن يتعلق بالمسؤولية الجماعية، ويعد التوافق الدولي حول الأهداف الإنمائية للألفية خطوة متقدمة جداً في مقاربة التنمية ، فعلاوة عن بعده الرمزي وقوته في التعبئة والحشد فهو يركز على التنمية الإنسانية كشرط وغاية في الوقت نفسه لكل مسيرة تنموية، وقد بذلت الجزائر جهود جبارة لأجل تحقيق أهداف الألفية الثمانية للتنمية في وقتها المحدد، فمنها ما تم تحقيقه في السنوات الأولى من الألفية، ومنها ما يزال العمل متواصلا لأجل تحقيقه، وسنحاول من خلال دراستنا هذه التركيز على أهم الجهود والنتائج المرتبطة مباشرة بالفقر والفقراء.

المطلب الأول: القضاء على الفقر المدقع والجوع وتحقيق العمالة الكاملة.

يسعى الهدف التنموي الأول للألفية إلى القضاء على الفقر المدقع والجوع بحلول عام 2015، والغايات الرئيسية المحددة لقياس التقدم الذي تحرزه البلدان نحو بلوغ هذا الهدف التنموي تتمثل في خفض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن 1,25 دولار إلى النصف، وتوفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع بمن فيهم النساء والشباب، وكذا خفض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف.

أولا: تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار إلى النصف بحلول 2015.

إتخذت قضية الفقر بعدًا هاماً في المجتمع الجزائري، خاصة بعد التغيير الذي حدث في النظام الاقتصادي الجزائري في نهاية الثمانينات، والأزمة المتعددة الأبعاد التي واجهت البلد خلال التسعينيات على وجه الخصوص بالإضافة إلى الإصلاحات الهيكلية التي قامت بها الجزائر بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والتي أدت إلى إضعاف المكاسب الاجتماعية التي تحققت من قبل، وعززت من ظاهرة الفقر تحت تأثير زيادة معدلات البطالة، وضعف القوة الشرائية للمواطن، الأمر الذي جعل السلطات الجزائرية تتخذ عدة تدابير وإجراءات لمجابهة هذه الظاهرة وتعزز من سياساتها التنموية من خلال وضع إستراتيجية للحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى حفظ وتعزيز نظام الضمان الاجتماعي وغيرها من برامج التخفيف من وطأة الفقر.

1- **الجهود المبذولة**: بالإضافة إلى منظومة التضامن المهني المشترك والتي تشمل المنظومة الوطنية للضمان الاجتماعي الذي يغطي الأمراض وحوادث العمل والأمراض المهنية والوفيات وغيرها، ونظام التقاعد، ونظام التعويضات والعطل المدفوعة الأجر، والتأمين على البطالة الذي يقدم مداخيل تعويضية للأجراء الذين فقدو

عملهم في القطاع الاقتصادي، ولأجل بلوغ هدف تخفيض أعداد السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم عملت الحكومة على إتخاذ عدة تدابير من شأنها المساهمة في تحقيق ذلك، فقامت بإنشاء مجموعة جديدة من شبكات الضمان الاجتماعي الموجهة لفئات معينة من الناس والمناطق الأكثر حرمانا، وشملت ما يلي:

- **تقديم إعانات للأشخاص العاجزين عن العمل:** هناك منحة جزافية للتضامن تقدم للأشخاص عديمي الدخل العاجزين عن العمل، والغير مستفيدين من برامج المساعدات الاجتماعية الأخرى. وتقدر قيمة هذه المنحة بمبلغ 3000دج شهريا، يشار فقط إلى أن مبلغ هذه المنحة كان يساوي 1000دج وتم رفعه إلى 3000دج سنة 2008 مع إمكانية التراكم مع منح أخرى.

- **تعويضات على النشاطات ذات المنفعة العامة:** يمنح هذا التعويض وقيمته 3000دج للأشخاص المعوزين والقادرين على العمل، ويسمح هذا الإجراء بالإدماج الاجتماعي لعدد لا يستهان به من الأشخاص المعوزين لا سيما في المناطق الفقيرة ذات النسيج الاقتصادي الضعيف من جهة، وتحسين إطار الحياة لدى السكان بفضل أعمال صيانة التجهيزات والأملاك التي تم وضعها في إطار تطوير النشاطات من جهة أخرى، ويتم انجاز عمليات انتقاء دورية لقائمة المستفيدين من هذا التعويض.

-**تقديم إعانات لحماية الأشخاص المعوقين:** شكل القانون رقم 09-02 المؤرخ في 08 ماي 2002 والمتعلق بالأشخاص المعوقين وترقيتهم قاعدة قانونية للتشريع الحالي ومطبقا في مجال حماية هذه الفئة من المجتمع وترقيتها، وتجسد ذلك بوضع برامج خاصة وتطويرها، اعتمادا على تكييف أفضل للإعانات الاجتماعية المرتبطة بالاحتياجات الخاصة بهذه الفئة الهشة، وكذا تعزيز إجراءات تسمح بالحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية على غرار التعليم والتكوين والإسعافات والنقل والسكن، بالإضافة إلى ذلك تقدم منحة شهرية مخصصة للأشخاص الذين يعانون من إعاقة خلقية أو مكتسبة، فمثلا يستفيد الأشخاص المعوقين بنسبة 100% الذين يبلغ سنهم 18 سنة وليس لهم موارد، من منحة شهرية تقدر ب 4000 دينار شهريا كما تم في هذا الإطار إنشاء صندوق خاص لتمويل أنشطة حماية المعوقين وترقيتهم، وكذا إنشاء شبكة هياكل متخصصة للتكفل بهذه الفئات حيث بلغ العدد الإجمالي لهذه المؤسسات 289 هيئة بطاقة استقبال تقدر بـ 30.000 مقعد تضاف إليها المراكز التي تسيرها الحركة الجمعوية.[1]

- **تقديم إعانات للأطفال المحرومين من الأسر والطفولة المسعفة:** وفي هذا الإطار يمكن أن يستفيد الطفل المحروم من الأسرة والذي يتم تبنيه بالكفالة لأسباب مختلفة، من إقامة مدفوعة الأجر لدى أسرة ما أو شخص ما، كما يستفيد كل طفل يبلغ اقل من 19 سنة من منحة شهرية تقدر ب 1300 دج، وتبلغ هذه القيمة 1600 دج عندما يتعلق الأمر بطفل معوق، كما تقدم هذه المنحة كذلك لكل شخص أو أسرة تأوي شخصا يبلغ 19 سنة فأكثر ويتابع دراسته، أو فتاة تبلغ أكثر من 19 سنة عزباء أو بدون عمل.

[1] وزارة الشؤون الخارجية، اجتماع تقييمي لرئيس الجمهورية مخصص لقطاع التضامن الوطني والأسرة، أوت 2010.

- **تعزيز مجالات التضامن الوطني:** من خلال الإجراءات المبذولة لصالح الفقراء والتي تتضمن عدة آليات منها التضامن المدرسي بحيث يتم منح إعانة مدرسية لكل طفل محتاج مسجل بإحدى مؤسسات التربية الوطنية، وكذا لكل معاق متمدرس في مؤسسة دراسية خاصة، وقد تم إعادة تقييم الإعانة المدرسية لتبلغ 3000 دج في الموسم الدراسي 2008/2007 بعدما كانت تقدر ب 2000دج لكل طفل محتاج، زيادة على ذلك تقدم إعانات عينية أخرى للمحتاجين (توفير الأدوات المدرسية، النقل المدرسي، الإطعام..)، إلى جانب تقديم المساعدات في شهر رمضان (قفة رمضان، فتح مطاعم الرحمة..)، والمساهمة في تمويل المشاريع الاجتماعية والإنسانية المختلفة.

- **تنمية برامج الخلايا الجوارية:** وهي خلايا تضامنية موجودة على مستوى مجموعة من البلديات، يهدف هذا النشاط الجواري الذي تقوم به وكالة التمنية الإجتماعية والخلية الجوارية إلى تحديد بقع الفقر والتهميش التي تستهدفها نشاطات وكالة التنمية الإجتماعية والمساهمة في إعادة العلاقة الحيوية بين الفئات الإجتماعية المحرومة والمرافق العمومية وذلك بتوجيههم وإرشادهم نحو الطرق التي يمكن من خلالها تلبية حاجياتهم ووضعهم في إتصال مباشر مع مختلف المرافق والسلطات العمومية المحلية وهذا كله بهدف تحسين الظروف المعيشية للمواطن على مستوى أهم محاور التنمية الإجتماعية (الصحة، التربية ، التشغيل التعليم.....).

- تقديم المساعدات الإنسانية للأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية والتغيرات المناخية.

- انجاز العديد من مشاريع البنية التحتية التي يستفيد منها الفقراء كمشاريع توفير المياه الصالحة للشرب والربط بشبكة الغاز والكهرباء ، وتعبيد المسالك والطرقات المؤدية للأحياء النائية والمعزولة.

- تقديم مساعدات للحصول على السكن اللائق، والقضاء على السكن الهش.

- تحديد المعوزين غير المؤمنين اجتماعيا للاستفادة من العلاج حيث أفضت هذه العملية إلى تسجيل زهاء 160.000 شخص معني سنة 2009، وقد تم إنشاء لجنة لمتابعة تطبيق العلاقة التعاقدية للعلاج في المستشفيات.

2– التقدم المحرز في تحقيق الغاية الأولى.

يقاس التقدم المحرز في تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار إلى النصف في الفترة "1990-2015" بثلاث مؤشرات رئيسية:

أ– نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد إلى النصف في الفترة"1990-2015".

الجدول رقم (5–14): نسبة السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم معادل بالقوة الشرائية.

	1990	2000	2005	2008	2009	2015
نسبة السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد معادل بالقوة الشرائية	1.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.3

Source : Algérie, 2eme Rapport national des **objectifs du Millénaire pour le Développement, 2009, p : 24.**

الملاحظ من الجدول أن نسبة السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم قد انخفضت من 1,7% سنة 1990 إلى 0,8 % سنة 2000 (بأكثر من النصف)، وهو ما يعني أن الغاية الأولى قد تم تحقيقها سنة 2000 وقد استمرت هذه النسبة في الانخفاض حيث بلغت سنة 2009 حوالي 0,5%، ومن المنتظر أن تسجل هذه النسبة 0,3% بحلول 2015.

ب- فجوة الفقر: حيث يشير مؤشر فجوة الفقر إلى حجم الموارد " التحويلات المطلوبة" لرفع الأسر الفقيرة فوق خط الفقر ويتم حساب هذه الفجوة كنسبة مئوية من القيمة الإجمالية لاستهلاك كافة السكان عندما يكون مساو لخط الفقر، حيث ترتفع هذه الفجوة كلما انخفض دخل أي من الفقراء. ويوضح لنا الجدول التالي تطور قيمة هذا المؤشر.

الجدول رقم (5-15): تطور مؤشر فجوة الفقر في الجزائر.

	1988	1990	2000	2008	2009	2015
مؤشر فجوة الفقر (مؤشر الفقرx درجة الفقر) (عتبة الغذاء)	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
توقعات أهداف الألفية المراد تحقيقها	/	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3

Source : 2eme Rapport national des **objectifs du Millénaire pour le Développement, op. cit, p: 25**

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن فجوة الفقر والتي تعكس حجم الفجوة النقدية الإجمالية اللازمة لدخول الفقراء لوضعهم على خط الفقر (ليصبحوا غير فقراء)، بقيت تقريبا مستقرة خلال الفترة"1990-2009" عند 0,5% وهو ما يعني انه لم يتم تقليص هذه الفجوة طيلة المدة السابقة، وقد جاء هذا عكس توقعات تحقيق أهداف الألفية والتي كانت ترمي إلى تقليص هذه الفجوة إلى 0,4% سنة 2000، والوصول بها إلى 0,3% سنة 2009.

للإشارة فان فجوة الفقر في المناطق الريفية هي أعلى من تلك الموجودة في المناطق الحضرية وهذا الأمر ينطبق على جميع الدول العربية حسب تقرير الأهداف الإنمائية في الدول العربية لسنة 2010.

ت- حصة الخمس الأفقر من السكان في الاستهلاك الوطني.

الجدول رقم (5-16): حصة الخمس الأفقر من السكان في الاستهلاك الوطني.

	1988	1990	2000	2005	2008	2009	2015
حصة الخمس الافقر من السكان في الاستهلاك الوطني %	6.5	6.6	7.8	7.3	7.4	7.5	7.8

Source : 2eme Rapport national des **objectifs du Millénaire pour le Développement, op. cit, p: 26**

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن حصة الخمس الأفقر من السكان في الاستهلاك الوطني لم تتجاوز في أحسن الأحوال 8%، وقد عرفت هذه النسبة بعض التحسن خلال الفترة "1990-2000"، إذ ارتفعت من 6,6% سنة 1990 إلى 7,8%سنة 2000، لكن عادت وتراجعت بعد ذلك إذ سجلت 7,3% سنة 2005 و 7,5% سنة 2009. وتبقى هذه النسبة ضعيفة نوعا ما حتى إذا ما تم مقارنتها مع الدول العربية الفقيرة فمثلا قدرت هذه النسبة في الأراضي الفلسطينية المحتلة سنة 2008 بـ 9,9%.[1]

ثانيًا: توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع بما فيهم النساء والشباب.

يعد توفير مناصب الشغل أحد الحلول الناجعة لمكافحة الفقر والتخفيف منه، وقد تميز سوق الشغل بالجزائر منذ النصف الثاني للثمانينيات إلى غاية عام 1999 بإرتفاع كبير في نسبة البطالة وصلت في بعض الأحيان إلى أكثر من 30 %، فالأزمة الإقتصادية الحادة التي عاشتها الجزائر خلال هذه الفترة والتي إتسمت بتراجع كبير في حجم الإستثمارات وإنخفاض أسعار النفط قد أدت إلى بروز إختلالات كبيرة في سوق الشغل بحيث تقلصت فرص العمل المتاحة بدرجة كبيرة، في نفس الوقت الذي سجل فيه تزايد أكبر لطالبي العمل، إضافة لما ترتب عن الإصلاحات الإقتصادية التي باشرتها الجزائر وشروعها في تطبيق مخطط إعادة الهيكلة الذي كانت أولى نتائجه غلق مئات المؤسسات وتسريح آلاف العمال، وإستلزم هذا الأمر على الحكومة الشروع في إجراءات وتدابير إستثنائية للتخفيف من حدة البطالة وإنعكاساتها السلبية خاصة في أوساط الشباب، وتمثلت هذه الإجراءات في وضع برامج عديدة لترقية الشغل وإنشاء هياكل متخصصة لتنفيذها .

1- تدابير دعم واستحداث مناصب الشغل ومكافحة البطالة: إن إهتمام الدولة بقضايا التشغيل وتكثيف الجهود لمواجهة ظاهرة البطالة التي تفاقمت في تسعينيات القرن الماضي، إستلزم توفير الشروط اللازمة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة وذلك بوضع هياكل وترتيبات قوية ومتخصصة قادرة على تحمل حجم المهام الموكلة إليها يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ- الترتيب الخاص بدعم تشغيل الشباب: وتشرف عليه الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب وهي مؤسسة عمومية مكلفة بتشجيع وتدعيم ومرافقة الشباب البطال الذين لديهم فكرة مشروع إنشاء مؤسسة تم إنشاؤها سنة 1996، ووضعت تحت وصاية الوزارة المكلفة بالعمل والتشغيل[2]. ومن الأهداف الأساسية لهذا الجهاز تشجيع خلق النشاطات من طرف الشباب أصحاب المبادرات، وتشجيع كل الأشكال والإجراءات الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب، ومن مهامها الأساسية تقديم الدعم والاستشارة لأصحاب المبادرات لإنشاء مؤسسات مصغرة في مختلف مراحل المشروع، وإعلام المستثمر الشاب بالقوانين المتعلقة بممارسة نشاطه، وإبلاغ أصحاب المبادارات

[1] السلطة الوطنية الفلسطينية، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، أوت 2010، ص: 13 على الموقع:
http://www.mop-gov.ps/new/web_files/publishing_file/MDG%20Annual-Arabic.pdf تاريخ الاطلاع 2011/09/22.

[2] موقع الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب، www.ansej.org.dz

المقبولة بالدعم الممنوح لهم والإمتيازات المقررة في جهاز المؤسسات المصغرة، وضمان متابعة ومرافقة المؤسسات المصغرة سواء خلال فترة الإنجاز أو بعد الإستغلال وحتى في حالة توسيع النشاط.

تقوم الوكالة بمنح قروض بدون فوائد من قبل صندوق الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، ويشترط أن يكون سن الشاب ما بين 19 و 35 سنة، وأن يحدث الاستثمار المزمع القيام به 03 مناصب شغل على الأقل. كما يشترط تقديمهم لمساهمة شخصية في شكل أموال خاصة تقدر ب 1% من المبلغ الإجمالي للاستثمار المراد إحداثه أو توسيعه عندما يساوي أو يقل مبلغ الاستثمار عن 05 ملون دينار، و2% عندما يفوق الاستثمار 05 مليون دج ويقل عن 10 مليون دج، ويكون مبلغ القرض الممنوح من طرف الوكالة في حدود 29% من الكلفة الإجمالية بالنسبة للاستثمارات التي لا تتجاوز قيمتها 05 ملايين دينار في المجموع، و 28% بالنسبة للاستثمارات التي تفوق قيمتها 05 ملايين ولا تتجاوز 10 ملايين دينار في المجموع، كما بإمكان الشباب أصحاب هذه المشاريع الاستفادة من تخفيض نسب الفوائد على القروض الممنوحة من قبل البنوك، وقد حددت نسبة التخفيض حسب طبيعة النشاط والمنطقة الجغرافية التي يتواجد فيها. [1]

ب- الترتيب الخاص بالعاطلين عن العمل: تم استحداثه سنة 2003، يشرف عليه الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، وهو موجه للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم ما بين 30 و 50 سنة. ومن خلاله يتم منح قروض من طرف الصندوق في حدود 25% بالنسبة للاستثمارات التي لا يتجاوز مبلغها 05 ملايين دينار في المجموع و20% بالنسبة للاستثمارات التي لا يتجاوز مبلغها 10 ملايين في المجموع، و 22% بالنسبة للاستثمارات التي تنجز في مناطق خاصة في ولايات الجنوب والهضاب العليا، كما يقوم الصندوق بتخفيض نسب الفوائد على القروض الممنوحة من قبل البنوك في حدود 60% بالنسبة للاستثمارات التي تنجز في مختلف قطاعات النشاط و80% بالنسبة لاستثمارات التي تنجز في قطاع الفلاحة والري والصيد البحري، و80% بالنسبة للاستثمارات التي تنجز في مناطق خاصة وفي ولايات الجنوب والهضاب العليا، و 95% بالنسبة للاستثمارات التي تنجز في مناطق خاصة وفي ولايات الجنوب والهضاب العليا (استثمارات في قطاعات الفلاحة والري والصيد البحري). [2]

ت- الترتيب الخاص بالقرض المصغر: وتشرف عليه الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر والتي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 14/04 المؤرخ في 22 جانفي 2004 كهيأة ذات طابع خاص يتابع نشاطها وزير التضامن الوطني والأسرة. وتشكل هذه الوكالة أداة لتجسيد سياسة الحكومة فيما يخص محاربة الفقر والهشاشة وتتمثل مهامها الأساسية في تسيير جهاز القرض المصغر وفق التشريع والتنظيم المعمول بهما، ودعم ونصح ومرافقة المستفيدين من القرض المصغر في تنفيذ أنشطتهم، منح سلف بدون فوائد، إبلاغ المستفيدين ذوي المشاريع المؤهلة للجهاز بمختلف المساعدات التي تمنح لهم، ضمان متابعة الأنشطة التي ينجزها المستفيدون مع الحرص على احترام

[1] انظر المرسوم التنفيذي رقم 11-103 المؤرخ في 06 مارس 2011 والمتعلق بشروط الإعانة المقدمة للشباب ذوي المشاريع ومستواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 06 مارس 2011، ص ص: 18-21.

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول، التدابير المتخذة لفائدة التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي، ديسمبر 2010، http://www.premier-ministre.gov.dz/arabe/media/PDF/meice2010ar.pdf تاريخ الاطلاع 2011/04/22.

بنود دفاتر الشروط التي تربط هؤلاء المستفيدين بالوكالة بالإضافة إلى مساعدتهم عند الحاجة لدى المؤسسات والهيئات المعنية بتنفيذ مشاريعهم.[1]

وهناك مجموعة من التدابير المصاحبة لدعم القرض المصغر كالتخفيض في نسب الرسوم الجمركية، وحقوق تسجيل العقود، والإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، ومنح إعانة مالية شهرية للتشغيل لمدة ثلاث سنوات والإعفاء المؤقت من الضريبة على الدخل الإجمالي وغيرها من الإجراءات التي تصب في خانة توسيع المشاريع الاستثمارية للتخفيف من حدة البطالة.[2]

ث- برنامج عقود ما قبل التشغيل (CPE): وضع برنامج عقود ما قبل التشغيل حيز التنفيذ بموجب المرسوم رقم: 402/98 المؤرخ في : 1998/12/02، و يهدف إلى زيادة العروض وتشجيع وتسهيل إدماج المتحصلين على شهادات علمية في سوق الشغل من خلال الفرصة التي يمنحها إياهم عقد ما قبل التشغيل في إكتساب تجربة تساعدهم على الإدماج النهائي لدى أصحاب العمل وهم كل الهيآت والمؤسسات العمومية والخاصة، وتتكفل الدولة بالأجور الأساسية للمدمجين مع تكاليف التغطية الإجتماعية طيلة مدة عقد ما قبل التشغيل الذي يمكن أن يصل إلى سنتين، كما يستفيد المدمج من نظام العلاوات يدفع من طرف صاحب العمل.[3]

ج- برامج عقود الإدماج: نص المرسوم التنفيذي رقم 08-127 المؤرخ في 30 افريل 2008 على إنشاء جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP). ويهدف هذا الجهاز إلى الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين، ويرمي إلى ترقية نشاطات التنمية ذات المصلحة المحلية، لا سيما في المجالات والمناطق ذات التغطية غير الكافية أو غير المستغلة، بالإضافة إلى محاربة الفقر والإقصاء والتهميش.[4]

وتهدف عقود الإدماج إلى تحفيز الإدماج الدائم للشباب ضمن المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة والهيئات الإدارية العمومية على أساس عقد الإدماج، وقصد تفعيل جهاز المساعدة على الإدماج المهني تم وضعه تحت تصرف الوكالة الوطنية للتشغيل (ANEM)* التي تسيره بالتنسيق مع مديرية التشغيل لكل ولاية، حيث يهدف الجهاز إلى تسهيل الاستفادة من منصب عمل دائم للشباب طالبي العمل لأول مرة والمسجلين لدى شبكة الوكالة الوطنية للتشغيل على المستوى الولائي، بإدماجهم أكثر في القطاع الاقتصادي العمومي والخاص لا سيما عبر برامج تكوين/ تشغيل وتوظيف، حيث يولي الجهاز اهتماما خاصا لحاملي الشهادات بدون وظيفة، ويوجه إلى

---

[1] موقع الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر: www.angem.dz/ar

[2] للمزيد من التفاصيل حول السلف والقروض والامتيازات الممنوحة من طرف الوكالة انظر قسم التمويل على موقع الوكالة: www.angem.dz/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=102&lang=ar

[3] محمد قرقب، عرض حول التوجيه والإرشاد في برامج وأجهزة التشغيل في الجزائر، الندوة الإقليمية عن دور الإرشاد والتوجيه المهني في تشغيل الشباب، طرابلس: 11 – 13/ 7/ 2005، ص: 11.

[4] مرسوم تنفيذي رقم 08-127 مؤرخ في 30 افريل 2008 والمتعلق بجهاز الادماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 23، الصادر بتاريخ 04 ماي 2008، ص: 03.

* تصنف الوكالة كمؤسسة عمومية ذات تسيير خصوصي تحت وصاية وزارة العمل و الضمان الاجتماعي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-77 المؤرخ في 18 فبراير 2006 الذي يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل و تنظيمها و سيرها في مجال تنصيب العمال و مراقبة سوق العمل و تأطيره و تنظيمه و من أهم المهام التي تتولاها الوكالة بموجب هذا المرسوم: جمع عروض و طلبات العمل و ربط العلاقة بينها، تنظيم و ضمان التحكم في وضع السوق الوطني للشغل و اليد العاملة و تطوره،

ثلاث فئات وهم الشباب حاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني، الشباب خريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني أو الذين تابعوا تربصا تمهينيا، الشباب بدون تكوين ولا تأهيل.

تتم آلية إدماج هذه الفئات الثلاثة من طالبي العمل في عالم الشغل عبر ثلاث عقود للإدماج تبرم بين المصالح التابعة للإدارة المكلفة بالتشغيل والمستخدم أو الهيئة المكونة والمستفيد، وتتخذ إحد الأشكال التالية: [1]

- عقود إدماج حاملي الشهادات، موجهة للفئة الأولى.
- عقود الإدماج المهني، موجهة للفئة الثانية.
- عقود تكوين / إدماج موجهة للفئة الثالثة.

ح- برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية (ESIL): يندرج هذا البرنامج ضمن برامج تشغيل الشباب بصورة مؤقتة حيث بدا العمل به سنة 1990، وهو بمثابة تدعيم للجماعات المحلية في إطار مجهوداتها لمواجهة البطالة موجه لإدماج الشباب البطال بدون مؤهلات أو بمؤهلات بسيطة الذين تتراوح أعمارهم ما بين 19 إلى 30 سنة في ورشات تكلف بإنجاز نشاطات تعود بالمنفعة العامة على المواطنين في كل بلدية، يسمح هذا البرنامج للشباب بتقاضي منحة شهرية قدرها 2.700دج مع الاستفادة من التغطية الاجتماعية، كما أن هذا البرنامج من التشغيل مرفوق بشرط منح الشغل الدائم لجزء من الشباب المندمجين في المؤسسات.

يشار فقط إلى انه هناك برنامج آخر يشبهه إلى حد كبير هو برنامج النشاطات ذات المنفعة العامة في نظام الشبكة الإجتماعية الذي تشرف عليه مديرية النشاط الإجتماعي لحساب وكالة التنمية الإجتماعية التابعة لنفس الوزارة.[2]

خ- برنامج أشغال المنفعة العامة ذات الإستعمال المكثف لليد العاملة (TUPHIMO):

وهو برنامج تشارك فيه عدة قطاعات يرمي إلى خلق مناصب شغل مؤقتة بصورة كثيفة وفي وقت سريع موجه أيضا للشباب البطال بدون مؤهلات و بالخصوص في المناطق النائية والمحرومة التي مستها البطالة أكثر. وبخلاف النشاطات ذات المنفعة العامة الممولة بمنح الشبكة الإجتماعية يرمي برنامج الأشغال ذات المنفعة العمومية للإستعمال المكثف لليد العاملة إلى تحقيق قيمة إقتصادية مضافة من خلال المشاريع ويعتمد في ذلك على القطاع الخاص قصد تشجيع روح المقاولة وإنشاء مؤسسات مصغرة. حيث تسلم الأشغال للمقاولين الصغار الذين يتنافسون للحصول على صفقات لإنجاز أشغال بسيطة لا تتطلب مكننة أو تكوين خاص ،"وبهذا تمثل ورشات الأشغال ذات المنفعة العمومية للإستعمال المكثف لليد العاملة صيغة بديلة لها ثلاث منافع تسمح في إنتظار

[1] للمزيد من التفاصيل حول هذا البرنامج راجع موقع الوكالة الوطنية للتشغيل: http://www.anem.dz

2 غالم عبد الله، حمزة فيشوش، إجراءات وتدابير لدعم سياسة التشغيل في الجزائر (- المساهمات وأوجه القصور -)، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، يومي 15-16 نوفمبر 2011، ص: 06.

توظيف الدائم إحداث مناصب شغل مؤقتة والتكفل بنشاطات قطاعية ذات منفعة عمومية وتشجيع إنشاء المؤسسات الصغيرة مرشحة للدوام كما يسمح البرنامج بالحصول على التغطية الإجتماعية.[1]

د- برنامج النشاطات ذات المنفعة العامة (AIG): يعد من بين أهم البرامج التي وضعت للتقليل من حدة البطالة والسماح للبطالين بالحصول على دخل مؤقت والاستفادة من خدمات الضمان الاجتماعي، برنامج النشاطات ذات المنفعة العامة الذي أنشأ سنة 1994 وتكفلت بتطبيقه منذ سنة 1996 وكالة التنمية الاجتماعية (ADS)، يدخل هذا البرنامج ضمن الشبكة الاجتماعية، إذ يقوم على أساس نظام مساعدة الشباب الذين ليس لهم دخل، والذين تمنح لهم مناصب شغل مؤقتة للقيام بأشغال ذات منفعة عامة مقابل الاستفادة من 2800 د.ج شهريا وتسجيلهم ضمن المستفيدين من نظام الضمان الاجتماعي. ونظم هذا البرنامج على شكل ورشات عمل تحت إشراف البلديات، للقيام بأشغال الصيانة والخدمات الصحية والتعليمية وتجديد الأجهزة والتراث العقاري في الوسط الريفي والحضري.

ذ- استحداث مناصب الشغل في إطار الاستثمار: وذلك باستحداث النشاطات وتنمية روح المبادرة المقاولاتية عند الشباب، وفي هذا الإطار تم اتخاذ إجراءات لتعزيز عملية مرافقة المبادرين الشباب وتجسيد أكبر عدد ممكن من المشاريع القابلة للتمويل، وقد شرع في عمليات محاربة البطالة عن طريق الاستثمار في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، والبرنامج التكميلي، والمخطط الخماسي للتنمية 2010-2014 . وتتمثل الأهداف التي رسمها جهازي ANSEJ و CNAC في الوصول إلى تحقيق تمويل حوالي 17.000 مشروع كمعدل سنوي خلال الفترة 2009-2013 مع تقديرات باستحداث أزيد من 55.000 منصب مباشر سنويا خلال نفس الفترة.

[1] وكالة التنمية الاجتماعية، برنامج ومهام ، رسالة وكالة التنمية الاجتماعية ، الجزائر، 2000، ص: 10.

2- نتائج جهود توفير مناصب الشغل والحد من البطالة

جدول رقم (5-17): مناصب الشغل المستحدثة خلال الفترة "1999-2010".

الموضوع / السنوات	1999-2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	السداسي الاول 2010	المجموع 1999-2010
أ-مناصب الشغل المستحدثة من قبل الإدارات العمومية والمؤسسات	1.083.840	430.545	429.825	473.810	503.235	705.456	1.052.918	340.324	5.019.953
1- مؤسسات عمومية (اقتصادية، صناعية وتجارية ...)	381.191	114.007	149.924	114.276	135.781	83.034	88.782	59.949	1.126.944
2-مناصب الشغل المستحدثة لدى الوظيفة العمومية.	173.010	47.670	48.616	102.920	120.335	181.375	222.701	30.745	927.372
3-مناصب الشغل المستحدثة في إطار الاستثمارات المنجزة في قطاع الفلاحة	303.160	166.502	132.428	104.323	101.997	83.908	243.845	24.479	1.160.642
4-مناصب الشغل المستحدثة في إطار الاستثمارات الممولة من قبل البنوك (خارج وكالة دعم وتشغيل الشباب والفلاحة)	81.556	30.610	15.085	36.925	32.451	41.365	29.284	15.785	283.061
5-مناصب الشغل المستحدثة في إطار عقود ما قبل التشغيل	41.651	56.056	48.684	44.101	52.899	57.129	22.540	12.892	335.952
6-ترتيب المساعدة على الإدماج المهني DAIP		/	/	/	/	164.296	277.618	91.344	533.258
7-مناصب الشغل المستحدثة في إطار القرض المصغر (وكالة دعم وتشغيل الشباب،وكالة تسيير القرض المصغر، ص و للتامين على البطالة)	103.272	15.700	35.088	71.265	59.772	94.349	168.139	72.300	619.885
8-مناصب الشغل المستحدثة في إطار الصناعة التقليدية	/	/	/	/	/	/	/	22.830	22.830
ب- مناصب الشغل المستحدثة في إطار ترتيب ESIL [1] ، TUP/HIMO[2]، AIG [3]	905.034	267.961	254.736	387.878	396.419	419.305	406.980	332.000	3.370.313
المجموع أ + ب	1.988.874	698.506	684.561	861.688	899.654	1.124.761	1.459.898	672.324	8.390.266

(1): الوظائف المأجورة بمبادرة محلية. (2): برامج الأشغال ذات المنفعة العمومية وذات الاستخدام المكثف لليد العاملة. (3): نشاطات ذات المنفعة العامة.

المصدر: بوابة الوزير الأول، حصيلة المنجزات الاقتصادية والاجتماعية 99-2008، ملحق بيان السياسة العامة للحكومة أكتوبر 2010.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن عدد مناصب الشغل المستحدثة كان في تزايد مستمر خلال الفترة "1999-2010" سواء تعلق الأمر بتلك المستحدثة من قبل الإدارات العمومية، أو في إطار تراتيب (ESIL) (TUPHIMO)، (AIG).

فبالنسبة للأولى كان النصيب الأكبر فيها للمؤسسات العمومية (اقتصادية، صناعية وتجارية ...)، تليها مناصب الشغل المستحدثة في إطار الاستثمارات المنجزة في قطاع الفلاحة، ثم مناصب الشغل المستحدثة لدى الوظيفة العمومية، لتأتي فيما بعد الصيغ الأخرى المبينة في الجدول أعلاه.

وما يعاب على مناصب الشغل المستحدثة طيلة الفترة"1999-2010" أنها ليست كلها دائمة نظرا لارتفاع عدد المناصب المستحدثة في إطار برامج التخفيف من البطالة والتي أغلبها مناصب مؤقتة كعقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج، ومناصب الشغل في إطار تراتيب (ESIL)، (TUPHIMO)، (AIG). هذا بالإضافة إلى ضعف الأجر الذي يتحصل عليه الموظف في بعض صيغ التشغيل هذه.

وعموما أدت جهود الدولة المبذولة لتوفير مناصب شغل جديدة إلى انخفاض معدلات البطالة خلال الفترة "1999-2010" وهو ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (5-18): تطور معدل البطالة خلال الفترة "2000-2010"

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
معدل البطالة%	29.5	27.3	25.7	23.7	17.7	15.3	12.3	13.8	11.3	10.2	10

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات.

فالملاحظ من الجدول أن معدلات البطالة قد عرفت انخفاضا محسوسا خلال الفترة "2000-2010"، إذ انخفضت خلال فترة تنفيذ برنامج الإنعاش الاقتصادي من 27,3% إلى 17,7% بمعدل انخفاض 35,16% واستمر هذا الانخفاض خلال فترة تطبيق البرنامج التكميلي لدعم النمو إذ تقلص معدل البطالة من 15,3% سنة 2005 إلى 10,2% سنة 2009 بمعدل 33,33%، وقد استمر تراجع معدل البطالة إذ وصل سنة 2010 إلى 10%.

وفيما يتعلق بمشاركة المرأة في سوق الشغل فالجدول التالي يوضح لنا ذلك.

الجدول رقم (5-19): عدد النساء العاملات، ونسبتهن إلى إجمالي السكان المشتغلون خلال الفترة 2002-2010.

السنوات	العدد الإجمالي	النسبة من إجمالي السكان المشتغلون %
2002	883549	14,18
2003	933024	13,95
2004	1359254	17,42
2005	1173873	14,59
2006	1496864	16,87
2007	1349258	15,70
2008	1429584	15,60
2009	1449216	15,30
2010	1474000	15,10

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات.

نلاحظ من خلال الشكل أن نسبة النساء العاملات من إجمالي السكان العاملين ضعيفة، فهي لم تتجاوز 18% خلال الفترة 2002-2010، رغم أنها عرفت تحسنا طفيفا في السنوات الأخيرة والذي نتج عنه ارتفاع عدد النساء العاملات، فقد بلغ عددهن سنة 2010 ما يقارب 1474000 امرأة عاملة في جميع القطاعات ولكن هذا الارتفاع كان ناتجا عن زيادة مناصب الشغل المستحدثة من خلال الاستراتيجيات المختلفة للتشغيل في الجزائر، ورغم هذا فقد كشف البنك العالمي في تقرير أصدره بداية عام 2012 حول المرأة والشغل، أن الجزائر تحتل المرتبة الأولى في شمال إفريقيا والثالثة عربيا من حيث نسبة مشاركة المرأة في عالم الشغل، وجاء في التقرير أن عدد النساء في الجزائر بلغ إلى غاية سنة 2011 حوالي 17.279.668 إمرأة.[1]

للإشارة فانه من بين أهم خصائص عمل المرأة الجزائرية، ارتفاع نسبة النساء في بعض الفروع والأسلاك المهنية مثل التعليم والتربية حيث تمثل نسبة النساء العاملات فيها أكثر من 60% (سنة 2007)، الصحة 60% (سنة 2007) والقضاء أكثر من 36,82% (جويلية 2008).[2]

3- **معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لكل شخص عامل:** يمكن أن يساهم نمو العمالة وإنتاجيتها في تحسين معدل النمو الاقتصادي، علاوة على ذلك، من شأن التغيرات في هيكل العمالة وفي إنتاجيتها أن تحسن توزيع الدخل، ولا يمكن أن يحدث هذا إلا عند زيادة فرص العمل والأجور، لذلك تعتبر العلاقة بين فرص العمل والنمو والفقر مهمة جدا لتقييم التقدم المحرز في توفير العمالة المنتجة والعمل اللائق للجميع.

[1] **world bank, women**,. business and the law, Washington, 2012, p:54, cite web : http://wbl.worldbank.org/~/media/FPDKM/WBL/Documents/Reports/2012/Women-Business-and-the-Law-2012.pdf le 17/09/2011.

[2] الوزارة المنتدبة المكلفة بالأسرة وقضايا المرأة، التقرير الوطني للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بيجين +15، ص:16.

الجدول رقم (5-20): نمو الناتج المحلي الإجمالي، و نمو الناتج المحلي الإجمالي لكل شخص خلال الفتـرة "2005-2009"

	2005	2006	2007	2008	2009
نمو الناتج المحلي الإجمالي %	5.10	2	3	2.4	2.2
نمو الناتج المحلي الإجمالي لكل شخص عامل %	3.41	0.22	1.14	1.09	/

المصدر: تقرير الجزائر حول أهداف الألفية، 2010، ص: 29.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أنه هناك علاقة ضعيفة ما بين النمو الفعلي في الناتج المحلي الإجمالي وتوفير فرص العمل، فالعلاقة واهنة ما بين النمو وفرص العمل والفقر، ويعود السبب في ذلك إلى الاعتماد الشديد للجزائر على عوائد النفط الذي يبقى عرضة لتقلبات أسواق النفط الدولية، وهو الأمر الذي جعل النمو الاقتصادي خلال هذه الفترة يعرف تقلبات، ما يجعل الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي لكل عامل لا ترتبط بالزيادة في إنتاجية الأيدي العاملة في القطاعات غير النفطية، وإنما ترتبط بالزيادات في عوائد النفط ومساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن نسبة لا يستهان بها من العمالة في الجزائر غير مستقرة ومؤقتة خاصة ما يعرف بعقود ما قبل التشغيل، وعقود الإدماج والوظائف في إطار أشغال المنفعة العامة ذات الإستعمال المكثف لليد العاملة والتي قد تؤدي إلى فقدان الشخص منصب عمله بعد فترة معينة، وهو ما يعيد إدخاله في دائرة الفقر، كما أنه هناك مناصب شغل لا يحصل فيها الشخص على مرتب لائق بل مجرد منحة بسيطة لا تكفي لإعالة شخص بمفرده كالوظائف المأجورة بمبادرة محلية، والتي من المؤكد أنها لا تخرج الشخص من براثن الفقر خاصة في ظل ارتفاع أسعار السلع ذات الاستهلاك الواسع، وتشير بيانات صادرة عن منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية أن هناك عدد كبير من الشباب الجزائري غير منخرط في سوق العمل، اذ قدرت نسبة البطالة ما بين الشباب في الجزائر 27% (24% في صفوف الرجال، 32% في صفوف النساء) لعام 2005-2006.[1]

ثالثًا: خفض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف في الفترة "1990-2015".

يقاس تحقيق هذه الغاية بمؤشرين إثنين وهما: عدد الأطفال ناقصي الوزن الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات، ونسبة السكان الذين لا يحصلون على الحد الأدنى من السعرات الحرارية.

فبالنسبة لعدد الأطفال ناقصي الوزن الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات فقد بلغت نسبتهم سنة 1995 حوالي 10%، لتنخفض هذه النسبة إلى 6% سنة 2000، لكن عاودت الارتفاع إذ بلغت سنة 2002 حوالي 10,4%، وفي سنة 2006 بلغت 3,7%، واستمرت في التراجع حتى وصلت إلى 3,1% سنة 2009، ومن

[1] الأمم المتحدة، جامعة الدول العربية، التقرير العربي الثالث حول الأهداف التنموية للألفية 2010 وآثار الأزمات الاقتصادية العالمية على تحقيقها، 2010، ص:15.

المنتظر أن تبلغ 2,1% سنة 2015، ويعود هذا الانخفاض إلى تحسن الوضع الصحي بالجزائر، والاهتمام والتكفل بصحة الأم والطفل بعد الولادة.[1]

أما بالنسبة للمؤشر الثاني والمتعلق بنسبة السكان الذين لا يحصلون على الحد الأدنى من السعرات الحرارية فنشير إلى أن مستوى الطاقة الغذائية يعادل 2100 سعرة حرارية في اليوم للشخص الواحد، ويستخدم لقياس خط الفقر الغذائي في الجزائر، ويوضح لنا الجدول التالي نسبة الفقر الغذائي في الجزائر خلال الفترة "1988-2015".

الجدول رقم (5-21): تطور نسبة الفقر حسب خط الفقر الغذائي لسنوات مختارة "1988-2009".

	1988	1990	2000	2004	2008	2009	2015
نسبة الفقر حسب خط الفقر الغذائي (%)	3.6	3.5	3.1	1.6	1.3	1.2	0.9

المصدر: تقرير الجزائر حول أهداف الألفية، 2010، مرجع سابق، ص: 42.

نلاحظ من الجدول أن نسبة الفقر حسب خط الفقر الغذائي قد انخفضت من 3,5% سنة 1990 إلى 1,6%سنة 2004 وبالتالي تم تحقيق هدف الألفية المتمثل في خفض نسبة السكان الذين لا يحصلون على الحد الأدنى من السعرات الحرارية إلى النصف سنة 2004، واستمر هذا الانخفاض حيث وصلت النسبة إلى 1,2% سنة 2009، ومن المنتظر أن تسجل نسبة 0,9 %سنة 2015 لتكون بذلك قد حققت هدف الألفية المتعلق بهذا الشق.

المطلب الثاني: جهود تحقيق التعليم الابتدائي والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

يرتبط الفقر ارتباطا شديدا بالتعليم ، ويعد هذا الأخير وسيلة للتمكن من تجاوز الفقر، والحصول عليه يتطلب إتباع سياسات تهدف للقضاء على الفقر، كما أن الفقر يعد سببا رئيسيا في عدم الالتحاق بالتعليم والخروج منه مبكرًا (التسرب المدرسي)، إضافة إلى هذا أصبح لتحقيق المساواة بين الجنسين في التعليم دورا رئيسيا في التخفيف من الفقر خاصة وان معظم الفقراء في العالم هم نساء يعانون من التهميش والأمية، الأمر الذي استدعى العمل على تمكين المرأة اقتصاديا واجتماعيا وحتى سياسيا لمساعدتها على الخروج من دائرة الفقر.

أولا: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي.

يندرج هذا المطلب ضمن الهدف التنموي الثاني للألفية والذي يقضي بتعميم التعليم الابتدائي للذكور والإناث بحلول عام 2015، ولا يقتصر مفهوم تعميم التعليم الابتدائي على مجرد الالتحاق بالمدارس، بل يشمل الحصول على تعليم جيد يكتسب من خلاله الطالب على مهارات أكاديمية وغير أكاديمية، وينهون دورة كاملة من التعليم الابتدائي، ويقاس تحقيق هذا الهدف بمؤشرات تتمثل في صافي معدل الالتحاق بالمدارس في مرحلة التعليم الابتدائي، ومعدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البنات والبنين الذين تتراوح أعمارهم بين 15-24 سنة.

[1] Algérie, le deuxième rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, Septembre 2010, p :40.

1- ضمان تمكين جميع الأطفال من إتمام التعليم الابتدائي بحلول 2015: يعتبر الالتحاق بالمدارس في مرحلة التعليم الابتدائي حجر الأساس لإحراز تقدم في تحقيق تعميم التعليم الابتدائي، وقد كرس القانون الجديد رقم 08-04 المؤرخ في 23 يناير 2008 والذي تضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، المبادئ الدستورية المتعلقة بمجانية التعليم في جميع المستويات وإجباريته لجميع الفتيات والفتيان ما بين 6 و16 سنة، وديمقراطيته مع مراعاة النوع الاجتماعي من خلال تعميم التعليم الأساسي وضمان تكافؤ الفرص فيما يخص ظروف التمدرس ومواصلة الدراسة بعد التعليم الأساسي.[1]

وعلى صعيد السياسات استكملت الجزائر الإصلاح الشامل للنظام التربوي وهو اليوم حيز التنفيذ، إذ تم إصلاح المناهج والبرامج التعليمية لكل الأطوار من الابتدائي إلى الثانوي، كما أعيد النظر في المواقيت والطرائق واعتمدت المقاربة بالكفاءات في التربية والتعليم حيث وضع مخطط لتكوين المكونين ونصبت لجنة الاعتماد والمصادقة التي تقوم باعتماد الكتب المدرسية الجديدة وكل الوثائق التربوية المرافقة.

وقد بذلت الحكومة الجزائرية عدة جهود لتحقيق هدف تعميم التعليم، وخصصت مبالغ ضخمة في إطار برامج التنمية لانجاز البنية التحتية للتعليم الابتدائي من مدارس ومطاعم، بالإضافة إلى توفير النقل المدرسي في المناطق النائية والمعزولة، وتوفير التأطير.

الجدول رقم (5-22): تطور عدد المدارس الابتدائية والمؤطرين خلال الفترة "2000-2008"

	00/99	01/00	02/01	03/02	04/03	05/04	06/05	07/06	08/07
عدد المدارس الابتدائية	15729	16186	16482	16714	16899	17041	17163	17357	18740
عدد المدرسين	326584	327284	331602	329605	337106	339905	343310	345746	354958

المصدر: تقرير عن حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سابق، ص: 291-292

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ زيادة في عدد المدارس الابتدائية كل سنة، حيث بلغ عدد المدارس المنشأة ما بين سنة 2000 و 2008 حوالي 3011 مدرسة جديدة، كما بلغ معدل زيادة عدد المدارس الابتدائية ما بين الموسم الدراسي 2001/2000 و 2005/2004 حوالي 5,28%، ليصل إلى 9,97% ما بين الموسم 2008/2007 و 2005/2004، كما يتضح من خلال الجدول أيضا الزيادة في عدد المدرسين في الطور الابتدائي كل سنة حيث بلغ عدد المدرسين الجدد ما بين الموسم 00/99 و 08/07 ما يعادل 28.374 مدرس. وترجع هذه الزيادات سواء في عدد المدرسين أو عدد المدارس إلى اهتمام الحكومة الجزائرية بتحقيق برنامج التعليم للجميع في إطار الأهداف الإنمائية للألفية.

[1] القانون رقم 08 -04 المؤرخ في 23 يناير 2008 ويتضمن القانون التوجيهي للتربية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العد 04 الصادر بتاريخ 27 جانفي 2008، ص: 07.

كما يتضح الاهتمام بالتعليم بصفة عامة، وكذا السعي لتجنب التسرب المدرسي أو عدم الالتحاق بالمدرسة من خلال المساعدات المادية والعينية التي تقدمها الدولة كل سنة للعائلات الفقيرة من كتب وأدوات مدرسية ومساعدات مادية (03 ملايين طفل يستفيد سنويا من الإعانة المدرسية التي أعيد تقييمها سنة 2008/2007 لتصبح 3000 دينار)، وكذا توفير حافلات النقل المدرسي (وضعت وزارة التضامن لوحدها 2721 حافلة تحت تصرف البلديات خاصة بالنقل المدرسي من سنة 1999-2008)، إلى جانب الرعاية الصحية (إنشاء 1.205 وحدة كشف ومتابعة داخل المؤسسات التربوية)، وتوفير الإطعام في الكثير من المدارس.

الجدول رقم (5-23) : الميزانية المرصودة للمطاعم المدرسية ونسبة التغطية خلال الفترة "2000-2008".

السنوات	الميزانية (مليار دينار)	نسبة التغطية %
00/99	0,462	12,45
01/00	1,5	18,00
02/01	2,0	22,56
03/02	2,4	30,00
04/03	3,6	34,84
05/04	3,9	35,68
06/05	6,0	46,00
07/06	6,4	52,00
08/07	11,80	60,57

المصدر: تقرير عن حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سابق، ص:298

يعكس التطور الحاصل في الميزانية المرصودة للمطاعم المدرسية اهتمام الدولة بمساعدة الفئات الفقيرة من المجتمع من جهة، ومن جهة ثانية المساهمة في زيادة عدد المتمدرسين من هذه الفئات وتجنب التسرب المدرسي في الطور الابتدائي من التعليم بسبب ارتفاع تكاليف التمدرس، وهذه السياسة تدخل ضمن السياسات الحديثة للتخفيف من الفقر والتي أساسها تسهيل وصول الفقراء إلى الخدمات الأساسية والتي من ضمنها التعليم، وقد أدت هذه الجهود إلى نتائج ايجابية في تحقيق هدف تعميم التعليم الابتدائي، وهو ما يتضح من خلال المؤشرات المستخدمة للقياس التالية:

أ- مؤشر صافي معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي .

الجدول رقم (5-24): معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي خلال الفترة "2000-2010"

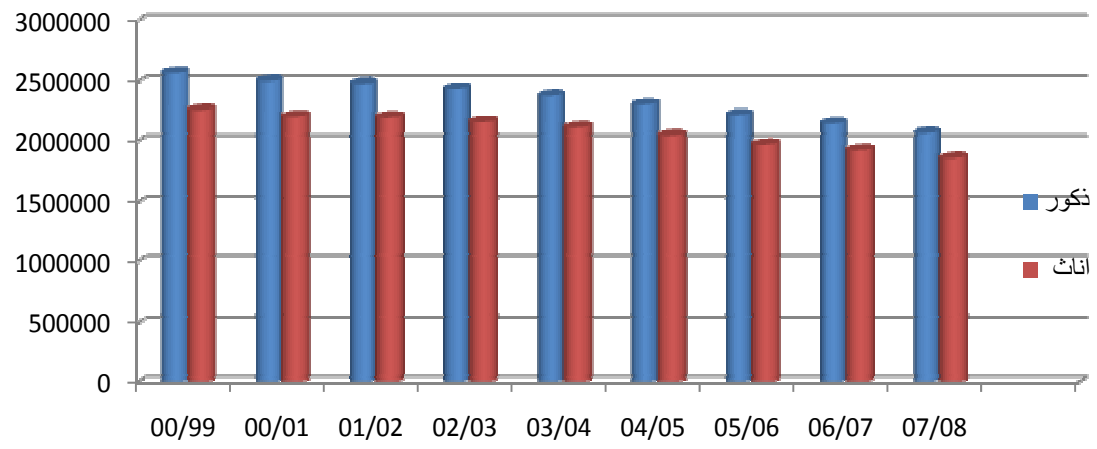
	2001-2000			2006-2005			2010-2009		
	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع
البالغين 06 سنوات	95.35	92.65	94.039	98.48	95.17	96.85	98.50	97.39	97.96
من 06 الى 15 سنة	93.07	88.19	90.67	95.39	92.70	94.07	95.94	94.23	95.11

المصدر: تقرير الجزائر حول تحقيق أهداف الألفية، 2010، ص: 46.

من خلال الجدول نلاحظ أنه هناك تقدما كبيرا في تحقيق تعميم التعليم الابتدائي، فقد ارتفعت نسبة الأطفال البالغين 06 سنوات الملتحقين بالمدارس من 94,03% في الموسم 2001/2000 إلى 96,85% في الموسم 2006/2005 لتصل إلى 97,96% في الموسم 2010/2009 وهذا يدل على أن الجزائر بإمكانها الوصول إلى نسبة 100% بحلول 2015.

كما تحسنت نسبة الأطفال المتمدرسين من سن 06 إلى 15 سنة فبعدما كانت تسجل 90,67% في الموسم 2001/2000 سجلت 95,11% للموسم 2010/2009 وهذا يدل انخفاض نسبة الأطفال من سن التمدرس الغير ملتحقين بالمدارس (منهم من لم يلتحق بتاتا، ومنهم المتسربين).

الشكل رقم (5-1): عدد الذكور والإناث المتمدرسين في التعليم الابتدائي للفترة "2000-2008"



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على تقرير عن حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة 2010.

نلاحظ من خلال الشكل أنه هناك تراجع مستمر في عدد المتمدرسين من ذكور وإناث بين كل دخول مدرسي وآخر ابتداء من 2000/1999، وهذا التراجع لا يعود إلى عدم التمدرس، بل يعود في الأساس إلى انخفاض نسب الولادات الذي أدى إلى انخفاض عدد التلاميذ خلال هذه الفترة.

كما نلاحظ أيضا انه هناك شبه توازن ما بين الذكور والإناث في الطور الابتدائي، وهو ما يعني أنه هناك مساواة في فرص الالتحاق بالمدارس ما بين الذكور والإناث، فقد ارتفعت نسبة تمدرس الإناث من إجمالي المتمدرسين من 46,75% للموسم 00/99 إلى 47,31 %للموسم 2008/2007، كما إرتفعت نسبة تمدرس الفتيات البالغات 06 سنوات من 94,3% سنة 2000 إلى 96,8% سنة 2005، لتصل إلى 97,4 %سنة 2009.[1]

[1] ملحق بيان السياسة العامة للحكومة، مرجع سابق، ص: 90.

أما فيما يتعلق بنسبة التلاميذ الذين يلتحقون بالدراسة في الصف الأول ويصلون إلى الصف الأخير من التعليم الابتدائي، فقد بلغت 96% للموسم الدراسي 00/99، وارتفعت إلى 96.8% في الموسم 2004/2003 ومن المنتظر أن تصل 100% بحلول 2015.

ب- معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البنين والبنات الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15 و24 سنة.

يقيس هذا المؤشر نجاح نظام التعليم أو إخفاقه، ويرتبط هذا المؤشر بالالتحاق بالتعليم (الوصول إلى التعليم) وإتمام مرحلة كاملة من التعليم الابتدائي، فبمجرد التحاق الطفل بالمدرسة الابتدائية، يتأثر تقدمه وإتمامه مرحلة كاملة من التعليم الابتدائي بجودة التعليم، فلا بد من أن تكون النتيجة الأساسية للتعليم هي تحسن في معدل الإلمام بالقراءة والكتابة.

وتنتهج الجزائر إستراتيجية لمحو الأمية تندرج ضمن الأهداف المحددة من قبل المجتمع الدولي الذي يرمي إلى خفض العدد الإجمالي للاميين بنسبة 50% بحلول سنة 2012، وتسعى الجزائر إلى محو الأمية نهائيا، لهذا قامت بتكريس الموارد المادية والمالية والبشرية الضرورية للقضاء على هذه الآفة بحلول سنة 2016، وفي هذا السياق خصصت الحكومة غلاف مالي سنة 2007 قدر ب 48.6 مليار دينار لأجل بلوغ هذا الهدف، كما قامت بايلاء اهتماما كبيرا بالسكان المتضررين بشكل أكثر من الأمية، من النساء وسكان المناطق الريفية الذين خصصت لهم برامج تتماشى وظروفهم الاجتماعية والثقافية، كما شملت هذه العملية الطبقات الاجتماعية المعوزة، مثل المعاقين، المساجين، والبدويين.

الجدول رقم (5-25): تطور معدل الأمية في الجزائر .

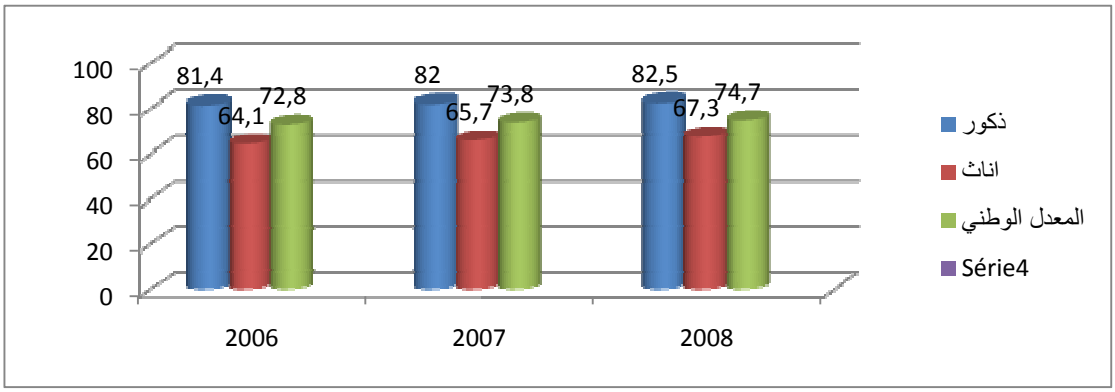
	1998			2002			2006			2008		
	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع
15 سنة فأكثر	23.5	45.7	34.5	20.4	39.7	30.1	18.6	35.9	27.2	17.5	32.7	25.1
15-24 سنة	7.29	19.07	13.08	5.9	13.8	9.8	5.6	10.8	8.2	4.35	8.05	6.2

Source : CNES, Rapport national sur le développement humain. 2007.p :27
Pour l'année 2008 **rapport national sur le développement humain, 2008 ; p : 26**

قدرت نسبة الأميين من سن 15 إلى 24 سنة من مجموع الأميين في الجزائر 27,03% سنة 1998 (19,38% إناث و 7,65% ذكور)، لتتراجع إلى 16,4% سنة 2006 (10,8% إناث، 5,6% ذكور) وتنخفض إلى 12,42% سنة 2008 (8,22% إناث، 4,20% ذكور) ، وتتوزع ما بين 22,46% في المناطق الريفية و 6,47% في المناطق الحضرية.

أما عن معدل معرفة القراءة والكتابة للأشخاص الذين يفوق عمرهم 15 سنة فيوضحه الشكل الموالي.

الشكل رقم (5-2): تطور معدل معرفة القراءة والكتابة للأشخاص الذين يفوق عمرهم 15 سنة .



Source : CNES, rapport national sur le développement humain, Algérie 2008, p :26 .

وتجدر الإشارة إلى أنه هناك أطراف متعددة تساهم في تنفيذ إستراتيجية محو الأمية تضم القطاعات الوزارية والديوان الوطني لمحو الأمية وتعليم الكبار التابع لوزارة التربية الوطنية، والجمعيات النشطة في هذا المجال من حركات جمعوية منها جمعيات على المستوى الوطني (اقرأ، رابطة القلم)، وجمعيات على المستوى المحلي فاق عددها 308 جمعية.

وفي الأخير نشير إلى أن جهود الجزائر متواصلة لتحقيق هدف تعميم التعليم للجميع، فقد رصد ضمن البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014 مبلغ 852 مليار دينار للتربية الوطنية من اجل بناء منشآت جديدة وتعزيز التأطير.

ثانيًا: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

يدخل هذا الهدف في إطار ضمان حصول كل فئات المجتمع على حقوق الحياة اليومية سواء كانت هذه الحقوق اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية بشكل عادل ومتساو بين الذكور والإناث، والاهتمام بالمرأة وتوسيع مجال مشاركتها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو يعد أيضا مدخلا أساسيا من مداخل استراتيجيات الحد من الفقر في تبني سياسة الحكم الرشيد، ولأجل تحقيق هذا الهدف اتخذت السلطات الجزائرية عدة خطوات نذكر منها:[1]

- اعتماد سياسة وطنية بشأن المساواة وتمكين المرأة من خلال تبني الحكومة لمقاربة النوع الاجتماعي حيث جاء في برنامجها لسنة 2007 عدة إجراءات تهدف إلى إدماج الطرح الخاص بالنوع الاجتماعي في كافة البرامج الوطنية إزالة العراقيل التي تمنع الاندماج الاجتماعي والمهني للنساء من خلال وضع إستراتيجية وطنية، تحسين مؤشرات التنمية المتعلقة بالتنمية البشرية وحماية الفئات المحرومة، وضع الآليات والهياكل الضرورية الكفيلة بمساعدة وتدعيم النساء اللائي يتواجدن في وضع صعب سواء في المدن أو الأرياف، مكافحة العنف ضد النساء وتقليص هذه الظاهرة من خلال اتخاذ إجراءات للتكفل بالضحايا وكذا وضع سياسة وقائية.

[1] الوزارة المنتدبة المكلفة بالأسرة وقضايا المرأة ، بيجن +15، مرجع سابق، ص ص: 2-4.

- ترقية الحقوق السياسية للمرأة حيث وضع التعديل الدستوري الأخير بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر ،2008 المعالم في اتجاه تكريس حقوق المرأة وتعزيز حضورها في المجالس المنتخبة حيث تنص المادة 31 مكرر على أن: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، وهو ما تكرس من خلال تعديل القانون العضوي للانتخابات سنة 2012.

- سحب التحفظ الذي سجّلته الجزائر بخصوص المادة 2/9 من اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة والمتعلقة بالمساواة بين حقوق الأم والأب في منح الجنسية الجزائرية للأبناء. وقد تم إقرار هذه المساواة في الجزائر بموجب المادة 6 من قانون الجنسية وأعلن رئيس الجمهورية عن سحب هذا التحفظ بمناسبة الاحتفال بالعيد العالمي للمرأة في 8 مارس 2008.

- مواصلة مراجعة المنظومة التشريعية الوطنية وتكييفها مع التزامات الجزائر الدولية: حيث قام المشرع الجزائري باتخاذ مجموعة من الإجراءات ترمي إلى ضمان حماية حقوق وحريات الإنسان بصفة عامة والمرأة بصفة خاصة تماشيا مع المعايير الدولية المتخذة في هذا الشأن، حيث تم إعادة النظر في مجموعة من القوانين لتدارك مواطن النقص التي تتعارض مع مبدأ المساواة بين الرجال والنساء في الحقوق.

- جاءت التعديلات التي أدخلت على القانون المتضمن قانون الجنسية الجزائرية المعدل بالأمر رقم 05-01 المعدل والمتمم للأمر رقم 70- 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، لتكرس المساواة بين الأب والأم في حالة اكتساب الجنسية و ذلك طبقا للمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان والاتفاقية الدولية المتعلقة بحماية حقوق الطفل وكذا تلك المتعلقة بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، هذا إضافة إلى منح امتياز الحصول على الجنسية عن طريق الزواج مع جزائري أو جزائرية.

- إعداد إستراتيجية وطنية لمحاربة العنف ضد النساء (2006): حيث بادرت الجزائر بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة بتنفيذ مشروع مكافحة العنف ضد المرأة وتم في هذا الإطار، إعداد إستراتيجية وطنية لمحاربة العنف ضد النساء توفر إطارا عاما للتدخل من أجل التغيير والغاية الأساسية منها هي، المساهمة في التنمية البشرية المستدامة وترقية حقوق الإنسان والمساواة والإنصاف بين المواطنات والمواطنين بإلغاء كل أشكال التمييز والعنف ضد النساء عبر دورة الحياة.

- إعداد إستراتيجية وطنية لترقية وإدماج المرأة ومخططها التنفيذي: أعدت الوزارة المكلفة بالأسرة وقضايا المرأة بالتنسيق مع مختلف المتدخلين المعنيين بقضايا المرأة، إستراتيجية وطنية لترقية وإدماج المرأة للفترة من 2008 إلى 2013، تم اعتمادها في مجلس الحكومة بتاريخ 29 جويلية 2008، تستعرض فيها حصيلة التقدم المسجل لصالح المرأة في مختلف المجالات و تقترح الإجراءات الأولوية الكفيلة بتحقيق نهوض ملموس بأوضاع المرأة وتمكنها من التمتع بحقوقها وحرياتها الأساسية لتمارس أدوارها التنموية وتشارك بفاعلية أكبر في مختلف مجالات الحياة العامة للبلاد

- الإستراتيجية الوطنية لمحو الأمية: تعطي حيزا هاما للبرامج الموجهة للنساء خاصة في المناطق الريفية، إن تنفيذ هذه الإستراتيجية التي خصص لها غلاف مالي بقارب 50 مليار دينار تستهدف بشكل خاص الفئة العمرية المتراوحة مابين 15 و49 سنة وتهدف إلى تقليص الأمية إلى 50% في حدود 2012 والقضاء عليها تماما في آفاق 2015.

- برنامج التجديد الريفي(2007-2013) والرامي إجمالا إلى المساهمة في القضاء على التهميش و تحقيق تنمية متوازنة ومنسجمة لاسيما عن طريق دعم المشاريع الجوارية لسكان المناطق الريفية، حيث سيسمح مستقبلا بتشجيع المرأة الريفية وتحفيزها بشكل أكبر على استحداث مشاريع استثمارية خاصة في الأنشطة الفلاحية والخدماتية والصناعات التقليدية وحتى السياحية.

- دعم الآليات المؤسسية من خلال إنشاء: المجلس الوطني للأسرة والمرأة تحت وصاية الوزارة المكلفة بالأسرة وقضايا المرأة سنة 2007، مركز وطني للبحث والإعلام والتوثيق حول المرأة والأسرة والطفولة(قيد الانجاز). مراصد قطاعية جديدة لدعم التشغيل النسوي.

ويقاس التقدم المحرز في تحقيق تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة بمجموعة من المؤشرات تتمثل فيما يلي:

1- إزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي بحلول عام 2005، وفي كل مراحل التعليم في موعد لا يتجاوز 2015.

أ- نسبة البنات إلى البنين في مراحل التعليم الابتدائي والثانوي والعالي.

يقيس هذا المؤشر التقدم الذي أحرز في المساواة بين الجنسين في مراحل التعليم، من خلال قياس نسبة البنات إلى البنين في مراحل التعليم الابتدائي والثانوي والعالي، ونشير هنا أن المهلة التي حددت لإزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي قد انتهت عام 2005.

جدول رقم (5-26): عدد التلاميذ المسجلين في الطور الابتدائي والمتوسط والثانوي حسب الجنس خلال الفترة "1999-2009".

السنوات / الموضوع	الطور الابتدائي			الطور المتوسط			الطور الثانوي		
	إناث	ذكور	التعادل	إناث	ذكور	التعادل	إناث	ذكور	التعادل
00/99	2264608	2578705	87.82	908608	987143	92.04	516519	405440	127.40
01/00	2210114	2510836	88.02	968544	1046826	92.52	547945	427917	128.05
02/01	2204374	2487496	88.62	1016556	1099531	92.45	585486	455561	128.51
03/02	2166045	2446529	88.54	1057978	1128360	93.76	621645	474083	131.13
04/03	2119454	2388249	88.75	1083046	1138749	95.11	645782	476613	135.49
05/04	2049927	2311817	88.67	1106260	1149972	96.20	648325	474798	136.55
06/05	1973901	2222679	88.81	1088324	1133004	96.06	686440	489291	140.29
07/06	1926650	2152394	89.51	1216025	1227152	99.01	596347	439516	135.68
08/07	1860190	2071684	89.79	1280541	1315207	97.36	570842	403906	141.33
09/08	1735027	1926435	90.06	1538882	1619235	95.03	564799	409937	137.77

المصدر: من إعداد الطالب بناء على تقرير الجزائر حول الأهداف الإنمائية لسنة 2010 و برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة

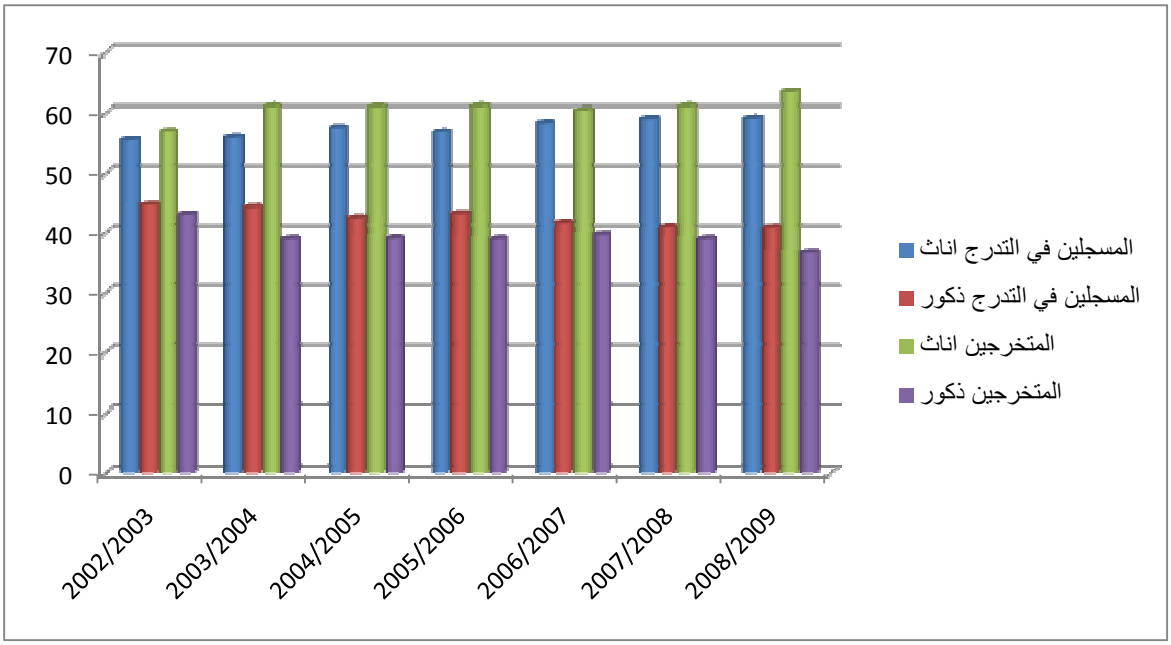
من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن نسبة الإناث إلى الذكور في الطور الابتدائي بقيت تتراوح ما بين 87% و89 %خلال الفترة "2000-2007"، ولم تصل إلى 90% رغم المجهودات المبذولة لتقريب المدرسة الابتدائية من مقرات سكن العائلات خاصة في الارياف، ولكن خلال الموسم الدراسي 2009/2008 بلغ التعادل 90 تلميذة لكل 100 تلميذ ذكر متمدرس، وبالتالي هناك تحسن طفيف في سد الفجوة بين الجنسين في معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي، وهو ما يستدعي بذل المزيد من الجهد لتحقيق هذا الهدف بحلول عام 2015.

أما بالنسبة للتعليم المتوسط فنلاحظ أن نسبة الإناث إلى الذكور هي أحسن من التعليم الابتدائي، حيث تجاوزت هذه النسبة 92% خلال الموسم 99-2000، وقد وصلت إلى 99% في الموسم 2007/2006 لتعرف بعض التراجع بعد ذلك حيث سجلت 95,03% في الموسم 2009/2008، ولكن مع ذلك أحرزت الجزائر تقدم ملموس في إزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم المتوسط.

أما بالنسبة للتعليم الثانوي فقد فاقت نسبة الإناث إلى الذكور 100% (تجاوزت 127%) خلال الموسم 1999-2000، وتمكنت الجزائر من تحقيق المساواة بين الجنسين في معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي وفي أجاله القانونية التي كانت قد حددت بعام 2005، حيث وصلت هذه النسبة عام 2005 إلى 136,55% وتجاوزت 141% خلال الموسم 2008/2007. وتعود أسباب ارتفاع عدد الإناث مقارنة بالذكور خلال هذه المرحلة من التعليم إلى عدة أساب من بينها انتهاء مرحلة التعليم الإجباري ما ينتج عنه تسرب عدد كبير من التلاميذ اغلبهم يكون من الذكور، وثانيا ضعف نسب النجاح في شهادة التعليم المتوسط بالنسبة للذكور.

أما فيما يخص تحقيق المساواة في التعليم العالي فالشكل البياني التالي يوضح لنا ذلك.

الشكل رقم (5-3): نسبة الذكور والإناث المسجلين والمتخرجين في مرحلة التدرج من التعليم العالي للفترة "2002-2009"



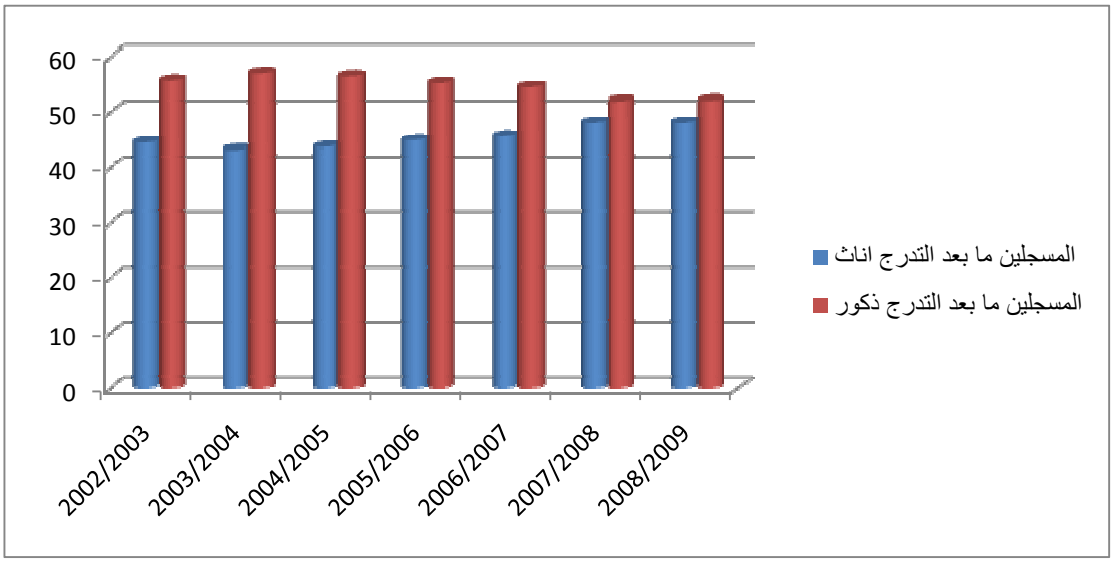
المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على تقرير الجزائر حول أهداف الألفية لسنة 2010.

من خلال الشكل أعلاه نلاحظ أن نسبة المسجلين إناث إلى العدد الإجمالي للطلبة في التدرج في التعليم الجامعي تفوق نسبة الذكور وهذا خلال كامل الفترة 2002-2009، وهي في تزايد مستمر حيث قاربت 60% في الموسم 2009/2008 (59,1%)، والأمر نفسه بالنسبة للمتخرجين في التدرج إذ نلاحظ أن نسبة المتخرجات أعلى بكثير من نسبة المتخرجين ذكور حيث تجاوزت نسبة المتخرجات 55% خلال الفترة 2002-2009.

وتدل هذه النتائج على أن الجزائر تمكنت من سد الفجوة بين الجنسين في التعليم العالي (مرحلة التدرج).

أما فيما يخص التعليم فيما بعد التدرج فتبقى نسبة المسجلين إناث أقل من نسبة الذكور ما يعني أن الجزائر لم تحقق سد الفجوة بين الجنسين في هذه المرحلة من التعليم، وهو ما يوضحه الشكل التالي.

الشكل رقم (5-4): نسبة الذكور والإناث المسجلين في مرحلة ما بعد التدرج من التعليم العالي للفترة "2002-2009"



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على تقرير الجزائر حول أهداف الألفية لسنة 2010.

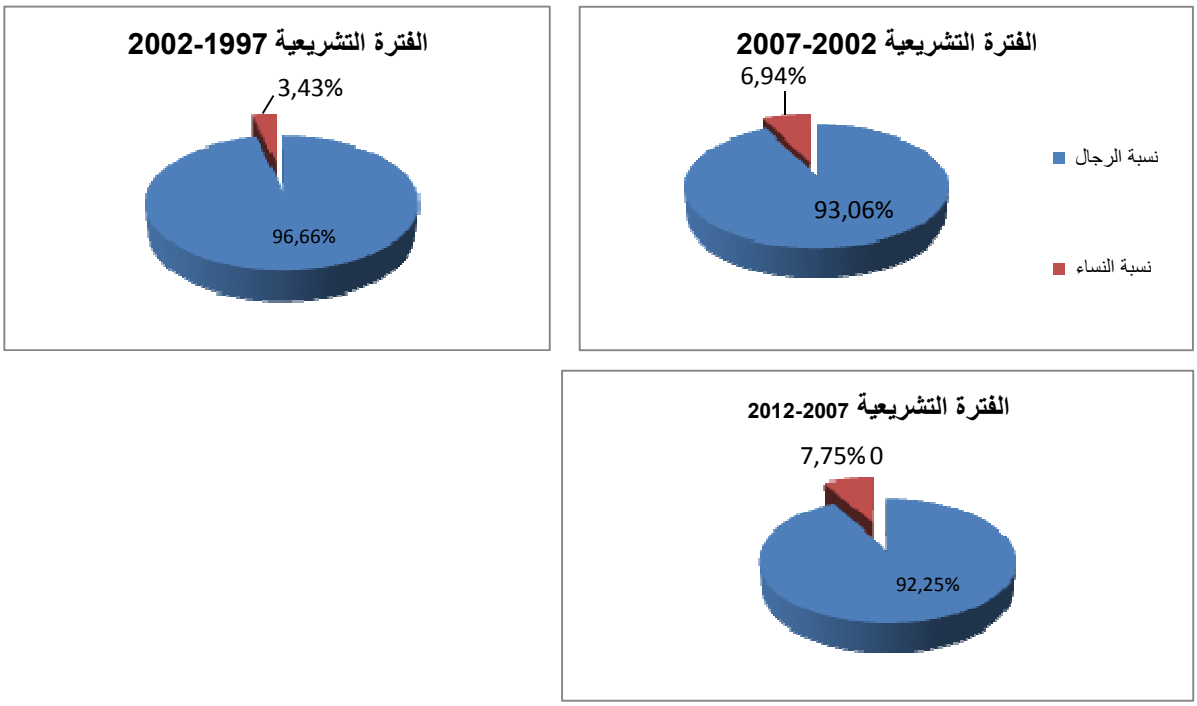
بقي أن نشير في الأخير إلى أنه إذا حسبنا متوسط نسبة الإناث المسجلات في الجامعة سواء في مرحلة التدرج أو ما بعد التدرج إلى مجموع الطلبة المسجلين فإنها تفوق في العموم 50% وهو ما يعني انه هناك مساواة بين الجنسين في التعليم العالي في الجزائر ويعود ذلك إلى تغير نظرة المجتمع إلى المرأة ودورها في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، والى القوانين والتشريعات التي تم إصدارها في الجزائر والتي عززت من فرص المرأة في التعليم وفي دخولها سوق الشغل.

ب- **نسبة المقاعد التي تشغلهن النساء في البرلمان:** يكرس الدستور في المادة 31 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. وتضمن قوانين الانتخابات مبدأ التمثيل المتساوي والعادل للمرأة و الرجل في المجالس المنتخبة .

وقد تعززت حظوظ المرأة في الحياة السياسية الوطنية بصدور القانون العضوي رقم 12-03 بتاريخ 12 جانفي 2012 والذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وقد حددت المادة الثانية معدلة من مشروع القانون النسب التي تم الاتفاق عليها من اجل تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة مستقبلا، وهي بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني 20% عندما يكون عدد المقاعد أربعة فقط، 30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة، 35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 14، و 40% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 32، وبالنسبة للجالية 50%، أما في المجالس الشعبية الولائية فهي30% عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و43 و 47، و35% عندما يكون عدد المقاعد 51 الى55 مقعدا، وبالنسبة للمجالس الشعبية

البلدية فقد نص القانون على حصة 30% للنساء في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة[1].

الشكل رقم (5-5): نسبة كل من الرجال والنساء في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية الثلاثة الأخيرة.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على بيانات المجلس الشعبي الوطني.

أما الجدول رقم (5-27) توزيع أعضاء مجلس الأمة حسب الجنس " 1998-2013"

الفترة البرلمانية	2001-1998	2004-2001	2007-2004	2013-2010
النواب (رجال)	136	140	140	137
النواب (نساء)	8	4	4	07
مجموع مقاعد البرلمان	144	144	144	144
نسبة النساء النواب %	5,75	2,78	2,78	4,86

المصدر: من إعداد الطالب بناء على بيانات مجلس الأمة والمجلس الدستوري.

من خلال ما سبق نلاحظ أن نسبة مشاركة المرأة الجزائرية في البرلمان بغرفتيه ضعيفة جدا، فهي لم تتعدى 8% في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية الثلاثة إذ سجلت أحسن نسبة لها خلال الفترة التشريعية الأخيرة 2007-2012 بمعدل 7,75%، أما نسبة النساء في مجلس الأمة فلم تتعدى في أحسن الأحوال 6% وفي اغلب الأحيان تكون عن طريق التعيين (الثلث الرئاسي).

[1] القانون رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 جانفي 2012، ص: 46.

وهو ما يعني أن مشاركة المرأة الجزائرية في الحياة السياسية لم ترقى بعد إلى المستوى المنشود الذي أراد تحقيقه التوجه السياسي للبلاد، وتعود الأسباب وراء تدني نسب مشاركة المرأة إلى عزوف العنصر النسوي خوض الحياة السياسية بسبب الانشغالات المتعددة للمرأة، والى ضعف اهتمام التشكيلات السياسية بقضية المرأة وإدماجها في السياسات والبرامج (الترشيح للانتخابات، تولي مناصب القرار على مستوى هياكل الأحزاب).[1] بالإضافة إلى ضعف قدرة النساء على صياغة برامج سياسية تعبر عن اهتماماتهن بشكل خاص، الأمر الذي يؤدي إلى عدم قدرتهن على اكتساب واستقطاب أصوات النساء أثناء تقديم برامجهن البديلة.

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012 والذي وسع من حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة كان له الأثر البالغ في زيادة تمثيل النساء في البرلمان للعهدة التشريعية الحالية بعد انتخابات العاشر ماي 2012، حيث ارتفعت نسبة النساء المشاركات في البرلمان إلى 31.38% بعدما كانت لا تتجاوز 8%، وبهذا أصبحت الجزائر تحتل المرتبة 25 عالميا في تمثيل النساء في البرلمان وفقا للتصنيف العالمي الأخير، وعليه أصبحت الجزائر تتصدر قائمة الدول العربية قبل تونس التي تحتل المرتبة 34 عالميا، والعراق التي تحتل المرتبة 38 كما أصبحت تتقدم حتى على بعض الدول الغربية كفرنسا التي تحتل المرتبة 69 وسويسرا التي تحتل المرتبة 30 عالميا.[2]

المطلب الثالث: تحسين الصحة العمومية وضمان تنمية مستدامة للجميع بما فيهم الفقراء.

يعد الفقر العدو الأكبر للصحة، فالعلاقة بين الفقر والصحة السيئة متينة لا تنفصم إلا بتنمية الحالة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للفقراء. فالمياه غير النظيفة والمرافق الصحية غير الملائمة تؤدي إلى حالات وفاة عالية غالبيتها من الأطفال إضافة إلى النقص في الغذاء، والوزن مقارنة بالعمر،كذلك وفاة العدد الكثير من النساء الفقيرات أثناء الولادة أكثر من النساء الثريات، وأن فيروس نقص المناعة البشري (الأيدز) هو مرض يأتي من الفقر ويؤدي إليه وأكثر المصابين بهذا المرض هم فقراء، من هذا المنطلق أصبحت الصحة من الأمور الأكثر أهمية في مجال التنمية بوصفها عاملا من العوامل التي تسهم في التنمية المستدامة وأحد مؤشراتها، فلا يمكن تحقيق تنمية مستدامة بدون سكان أصحاء، ففي حين تمثل الصحة قيمة في حد ذاتها، فإنها تعتبر كذلك مفتاحا للإنتاجية والرخاء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، ذلك أن العديد من حالات التردي الصحية والصحة المعتلة تؤثر تأثيرا كبيرا في النمو والتنمية، وقد نص المبدأ الأول من إعلان "ريو" للبيئة والتنمية على أن البشر يقع في صميم الاهتمامات المتعلقة بالتنمية المستدامة، ويحق لهم أن يحيوا حياة صحية ومنتجة في وئام مع الطبيعة"، وهو ما يعني أن الصحة ترتبط ارتباطا قويا بالتنمية المستدامة والحفاظ على البيئة.

[1] التقرير الوطني بيجن، مرجع سابق، ص:20.

[2] Women in national parliaments ; situation as of 31 march 2012, www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

ونظرا لهذه الأهمية الكبيرة للصحة تسعى الجزائر كغيرها من البلدان السائرة في طريق النمو إلى تحقيق أهداف الألفية في موعدها، خاصة تلك المتعلقة بصحة السكان. لهذا انتهجت سياسات مختلفة في إطار إصلاح المنظومة الصحية، حيث عرف قطاع الصحة منجزات هامة كوضع وإعمال سياسات وبرامج مناسبة، كسياسة السكان وبرامج الصحة الإنجابية، والخريطة الصحية الجديدة، وإستراتيجية النوع الاجتماعي، والتي حققت نتائج معتبرة في مجال صحة الأمومة وفيات الأمهات والأطفال والتكفل بالأشخاص المسنين الذين يستفيدون من الخدمات المجانية بما فيها الدواء.

أولا: الجهود المبذولة لتأمين وضع صحي جيد للسكان:

قبل التطرق إلى الجهود المبذولة لا بدا أن نشير إلى أن عدد السكان في الجزائر هو في تزايد مستمر.

الجدول رقم (5-28): تطور عدد السكان في الجزائر خلال الفترة "2000-2010".

السنوات	عدد السكان بالمليون	نسبة النمو الطبيعي %
2000	30,4	1,48
2001	30,9	1,55
2002	31,3	1,53
2003	31,8	1,58
2004	32,4	1,63
2005	32,9	1,69
2006	33,4	1,78
2007	34,1	1,86
2008	34,5	1,92
2009	35,2	1,96
2010	36,0	2,03

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن عدد السكان في الجزائر في تزايد مستمر، حيث ارتفع بحوالي خمس ملايين ونصف ما بين سنة 2000 و 2010، كما أن نسبة النمو الطبيعي في تزايد حيث سجلت سنة 2000 نسبة 1,48% لتنتقل إلى 1,69% سنة 2007 وترتفع إلى أكثر من 2 %سنة 2010، وقد استمر عدد السكان في الجزائر في الازدياد إذ قدر سنة 2011 بحوالي 36.3 مليون نسمة ومن المنتظر أن يصل إلى أكثر من 37 مليون سنة 2012، وتعود الأسباب وراء التزايد المستمر للسكان إلى عامل الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي الذي شهد تحسنا خلال هذه الفترة (استتباب الأمن، ارتفاع أسعار البترول ما نتج عنه زيادة مناصب الشغل وانخفاض معدلات البطالة بالإضافة إلى ارتفاع الأجور) كل هذا انعكس على زيادة القدرة الشرائية للمواطن وتحسن الوضعية الصحية، وزيادة نسبة الزواج حيث ارتفعت هذه الأخيرة بمعدل 75,5% إذ انتقلت من 5,44 لكل ألف نسمة سنة 1999 إلى 9,55 لكل ألف نسمة سنة 2007 وهي عتبة قياسية لم يتم تسجيلها من قبل.[1]

[1] تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سابق، ص:316.

1- الهياكل القاعدية والمنشآت.

شهدت الفترة"2000-2010" وفي إطار برامج التنمية المختلفة انجاز عدة هيكل قاعدية من مراكز صحية وعيادات ومستشفيات عبر كافة مناطق الوطن بما فيها المناطق الريفية، وهو ما يوضحه الجدول الموالي.

الجدول رقم (5-29): الهياكل الصحية المنجزة خلال الفترة 99-2010.

	1999-2003	2004-2008	2009-جوان 2010	المجموع
مستشفيات	11	22	11	44
عيادات متعددة الاختصاصات	48	59	43	150
مراكز صحية	129	78	79	286
عيادات التوليد ومركبات الأمهات والطفولة	/	05	08	13
قاعات العلاج	548	530	18	1382

المصدر: مصالح الوزير الأول، حصيلة المنجزات الاقتصادية والاجتماعية 199-2008 وملحق بيان السياسة العامة للحكومة أكتوبر 2010.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن الهياكل القاعدية للصحة قد عرفت تطورا معتبرا خلال الفترة "1999-2010" فقد ارتفع عدد المستشفيات المنجزة من 11 مستشفى خلال الفترة"1999-2003" إلى 22 مستشفى خلال الفترة "2004-2008"، وعرفت سنتي 2009 و 2010 لوحدها إنشاء 11 مستشفى وهو ما يعادل عدد المستشفيات المنجزة في الفترة الأولى، كما عرفت العيادات متعددة التخصصات والمراكز الصحية زيادات معتبرة إذ بلغ عددهما الإجمالي على التوالي 150، 286 خلال الفترة 99-2010، وقد تم استحداث منشآت جديدة لحماية الطفولة والأمومة تتمثل في عيادات التوليد ومركبات الأمهات والطفولة إذ تم انجاز خمسة منها خلال الفترة "2004-2008"، و 08 خلال سنتي 2009 و 2010، وفيما يخص قاعات العلاج والتي تنتشر كثيرا في الأرياف فقد تم إنشاء 1382 قاعة علاج خلال الفترة "1999-2010".

وما يعاب على هذه الهياكل سوء توزيعها على التراب الوطني إذ تستحوذ العاصمة لوحده على 55% من الهياكل الصحية في حين لا يتعدى ذلك في الشرق 22%، والغرب 20%، بينما في الجنوب الغربي نسبة 2% والجنوب الغربي 1%.[1]

[1] بومعراف الياس، عماري عمار، من اجل تنمية صحية مستدامة في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 07، 2009-2010، ص:33..

ورغم هذه المجهودات تبقى الجزائر تصنف ضمن الدول الأقل إنفاقا على الصحة ويبين لنا الجدول التالي ذلك.

الجدول رقم (5-30): تطور حجم الإنفاق على الصحة ونصيب الفرد منه خلال الفترة "2002-2009".

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
الإنفاق على الصحة من PIB %	3.5	4.1	3.6	3.5	4.2	4.4	5.4	5.8
الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة	/	80.8	72.5	75.3	81.1	81.6	86.1	86.2
الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق	/	10	8.4	9.5	11.9	10.7	10.6	10.8
نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي على الصحة (بمتوسط سعر الصرف بالدولار الأمريكي)	/	71	68	81	120	141	234	/

المصدر: مجموعة تقارير للمنظمة العالمية للصحة على الموقع: http://www.who.int/ar/ .

من خلال الجدول نلاحظ انه هناك تحسن في نسبة الإنفاق الصحي إلى الناتج المحلي الإجمالي خاصة بعد سنة 2005 إذ انتقل من 3,5% سنة 2005 إلى 5,8% سنة 2009، ليصل إلى 8% سنة 2010 حسبما جاء في العرض المقدم من طرف وزير الصحة أثناء جلسة الاستماع التي خصصها الرئيس لقطاع الصحة بتاريخ 06 سبتمبر 2010[1]، ويعكس هذا المؤشر مدى اهتمام الدولة بصحة مواطنيها، ومع ذلك يبقى ضعيف إذا ما قورن بالدول المتقدمة والتي تتراوح فيها هذه النسبة ما بين 9% و 16%، وحتى ما إذا قارناها مع بعض الدول العربية فإننا نجدها اقل من المغرب ولبنان والأردن مثلا.

أما إذا ما نظرنا إلى نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة فنجد أن هذه النسبة تراوحت ما بين 72% و 86% وهو ما يعني أن الدولة تغطي النصيب الأكبر من الإنفاق على الصحة وبخصوص مؤشر الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق فنجده تقريبا محصور ما بين 8,4% و 11,9% كأقصى حد سجله سنة 2006، وهو ثابت تقريبا في معدل 10% رغم الزيادات التي تشهدها النفقات العامة كل سنة، وهو ما يعني أن تلك الزيادات لا تنعكس بالإيجاب على القطاع الصحي، خاصة وأن عدد السكان في الجزائر كما رأينا هو في تزايد مستمر كل سنة، مما يعني أنه لا يوجد هناك تحسن كبير في نصيب الفرد من الإنفاق الصحي، و يؤكد هذا الكلام نصيب الفرد الجزائري من الإنفاق الحكومي على الصحة إذ الملاحظ من الجدول أن متوسطه لم يتعدى 73 دولار خلال الفترة"2003-2005"، مع العلم أن نصيب المواطن القطري والإماراتي واللبناني خلال نفس الفترة يفوق 600 دولار، ونصيب المواطن الأمريكي والفرنسي والألماني يتعدى 3000 دولار، ومع أن نصيب المواطن الجزائري قد عرف تحسنا خلال"2006-2008" إذ وصل لأعلى قيمة له سنة 2008 ب 234 دولار إلا انه لا يزال بعيدا عن المستويات المطلوبة لتحقيق العدالة في الوصول إلى الخدمات الصحية. وهو ما أكده رئيس الجمهورية في اجتماع مجلس الوزراء في 13 من افريل 2008 حول ملف السياسة

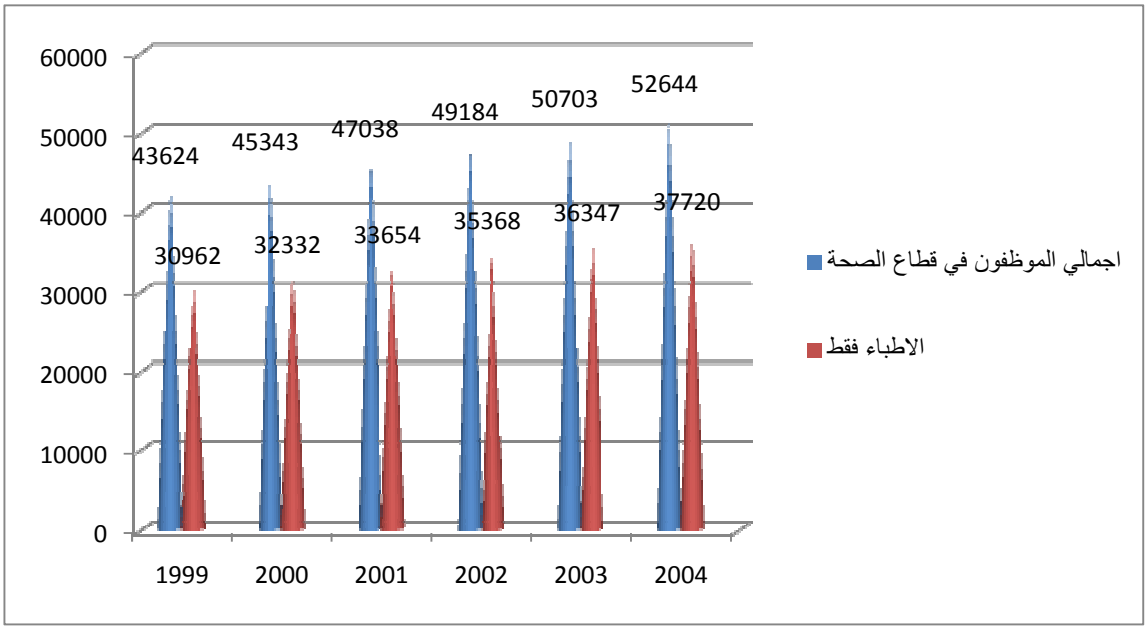
[1] موقع وزارة الشؤون الخارجية، جلسات التقييم من قبل الرئيس، 2010.
http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?story=10/09/05/6979566 تاريخ الاطلاع 2011/09/22.

الصحية الوطنية، حيث أشار إلى أن مستوى التغطية الصحية ما زال بعيدا عن الاحتياجات الوطنية بسبب قدم التجهيزات والبنى التحية ونقص العاملين في المجال الصحي، وعدم توافق الخريطة الصحية والاحتياجات المطروحة.

2- توفير الموارد البشرية وتأهيلها.

إلى جانب توفير الهياكل عملت الدولة على توفير الموارد البشرية من أطباء عامون ومتخصصون، وجراحوا أسنان وممرضون وقابلات ومساعدون طبيون وغيرهم.

الشكل رقم (5-6): تطور القوة العاملة في القطاع الصحي في الجزائر خلال الفترة 1999-2004.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على إحصائيات الديوان الوطني للإحصاء المتعلقة بالصحة.

نلاحظ من خلال الشكل أن هناك تزايد في عدد موظفي قطاع الصحة من سنة لأخرى خلال الفترة 1999-2004 حيث قدر معدل الزيادة ما بين سنة 2000 و 2004 بـ 16,1% ونفس الشيء بالنسبة لعدد الأطباء الذي شهد هو الآخر زيادة مستمرة من سنة لأخرى حيث بلغ معدل الزيادة ما بين سنة 2004 و2000 حوالي 16,66%.

وقد عرف عدد موظفي المصالح الطبية ارتفاعا سنة 2009 إذ قدرت نسبة التغطية بطبيب عام واحد لـ1457 نسمة وأخصائي واحد لـ2052 نسمة، و صيدلي واحد لـ4492 نسمة، وجراح أسنان واحد لـ3241 نسمة وتقني واحد في الطب لـ370 نسمة.

ورغم هذا تبقى نسبة التغطية من الأطباء والممرضين ضعيفة حسب بيانات المنظمة العالمية للصحة، إذ يقدر متوسط عدد الأطباء خلال الفترة 2000-2010 لكل 10.000نسمة بـ 12 طبيب، ومتوسط عدد العاملون في التمريض والقبالة لكل 10.000 نسمة بـ 19.5، بينما تصل هذه التغطية في المتوسط في الدول الأوربية إلى

32 طبيب لكل 10.000 نسمة و 28 من عمال التمريض والقبالة لكل 10.000 نسمة حسب بيانات منظمة الصحة العالمية، وفي الأردن تصل نسبة التغطية هذه إلى 24.5 طبيب و 40.3 عامل تمريض وقابلة لكل 10.000 نسمة خلال الفترة 2000-2010.[1]

وقد أكد وزير الصحة في اجتماع مصغر له مع رئيس الجمهورية ضمن جلسات الاستماع بتاريخ 16 سبتمبر 2008 أن قطاع الصحة مازال يعاني من نقص في أعوان شبه الطبي الذي يتعين استدراكه إذ أن الحاجيات الإضافية المنتظرة ما بين 2010 و 2015 تقدر ب 40000 إطار.[2]

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الصحة تسعى لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، حيث تقوم بتوفير التكوين المتواصل لمستخدميها، حيث استفاد موظفيها من تكوينات سواء داخل الوطن أو خارجه من خلال ملتقيات وأيام دراسية مختصة ودورات تدريبية، فعلى سبيل المثال تم إدخال مادة لفائدة الأطباء والقابلات العاملين في مراكز التخطيط العائلي، تتضمن الأخذ بعين الاعتبار النوع الاجتماعي في برامج الصحة الإنجابية كما تم تكوين مقدمي الخدمات في مجال الكشف المبكر والتكفل بالنساء ضحايا العنف....الخ.

كما شرعت وزارة الصحة في أفريل 2006 في تطبيق البرنامج الوطني المتعلق بتنظيم طب فترة ما قبل الولادة وما بعدها، وطب المواليد حديثي الولادة وهذا على مدار ثلاث سنوات أي من 2006 إلى 2009 بهدف تقليص نسبة وفيات الأمهات والمواليد بنسبة 5% السنة الأولى ليصل إلى 30% سنة 2008، بغلاف مالي يقدر ب 2.07 مليار دينار تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 05-439 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005 المتعلق بتنظيم طب فترة ما قبل الولادة وما بعدها وطب المواليد حديثي الولادة وممارسة ذلك.

والى جانب الهياكل القاعدية والموارد البشرية تسعى الجزائر إلى توفير كامل للأدوية، خاصة عن طريق ترقية وتطوير الإنتاج الوطني للدواء، الذي نتج عنه تقليص فاتورة استيراد الأدوية في السنوات الأخيرة، بالإضافة إلى تجديد تجهيزات بعض المستشفيات، واقتناء تجهيزات جديدة في مجال العلاج بالأشعة.

ثانيًا: التقدم المحرز في مجال تحسين الصحة العمومية.

لقد أدت الجهود المبذولة من طرف الدولة لأجل تطوير وتنمية المنظومة الصحية في الجزائر والتكفل الجيد بصحة المواطن، إلى تحقيق نتائج ايجابية انعكست على معدل الحياة، ونقص وفيات الأطفال، وتحسين صحة الأمهات وغيرها من المؤشرات الايجابية.

[1] Organisation mondiale de la Santé, Statistiques sanitaires mondiales, Genève, 2011, pp :115-118.

[2] وزارة الخارجية، الاجتماعات التقييمية 2009، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.
http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?page=6&topic=09/11/04/9831311

1- معدل الأمل في الحياة عند الولادة.

الجدول رقم (5-31): تطور معدل الأمل في الحياة خلال الفترة "2000-2010"

	2000	2002	2004	2006	*2008	*2010
ذكور	71.5	72.5	73.9	74.6	/	/
إناث	73.4	74.4	75.8	76.7	/	/
المجموع	72.5	73.4	74.8	75.7	75.7	76.3

المصدر: تقرير التنمية البشرية في الجزائر 2008.

* تم أخذهما من الاجتماعات التقييمية لرئيس الجمهورية مع وزير الصحة لسنتي 2008 و 2010.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن العمر المتوقع عند الولادة قد عرف تحسنا خلال الفترة"2000-2010" حيث انتقل من 72.5 سنة 2000 إلى 75.7 سنة 2006، ليصل إلى 76.3 سنة 2010، حيث كان لا يتجاوز 45 سنة غداة الاستقلال، ويعود الافتراض الكامن وراء اختيار هذا المؤشر إلى أن الحياة الطويلة قيمة في حد ذاتها، وأن الفوائد والمزايا المختلفة مثل التغذية الكافية والصحة الجيدة ترتبط ارتباطا وثيقا بارتفاع العمر المتوقع عند الميلاد.

2- خفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين في الفترة"1990-2015".

الجدول رقم (5-32): تطور معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة ومعدل وفيات الرضع.

السنوات / الموضوع	تغير معدل الوفيات عند الأطفال الأقل من 5سنوات لكل 1000 طفل			معدل وفيات الرضع			نسبة الأطفال البالغين من العمر سنة المحصنين ضد الحصبة		
	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع
1990	/	/	55.7	/	/	46.8	/	/	83
2000	44.8	41.3	43.0	38.4	35.3	36.9	/	/	80
2001	44.4	41.9	43.3	38.9	35.9	37.5	/	/	/
2002	41.5	38.6	40.0	36.1	33.3	34.7	81	86	83
2003	40.1	35.4	37.8	34.6	30.3	32.5	/	/	/
2004	37.4	33.4	35.5	32.2	28.0	30.4	89.9	91.2	90.6
2005	37.5	33.0	35.3	32.4	28.2	30.4	/	/	83
2006	32.9	29.8	31.4	28.3	25.3	26.9	91.5	89.2	90.6
2007	32.7	28.9	30.8	27.3	24.4	26.2	/	/	92
2008	31.3	28.1	29.8	26.9	23.9	25.5	/	/	88

المصدر: تقرير الجزائر حول الأهداف الإنمائية للألفية، ومجموعة من تقارير المنظمة العالمية للصحة.

جدول رقم (5-32): تطور معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة ومعدل وفيات الأطفال.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ انه هناك تراجع محسوس في معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة فبعدما كان يبلغ 55,7لكل 1000 طفل سنة 1990، انخفض إلى 43 لكل1000 طفل سنة 2000، واستمر هذا المعدل في التراجع إذ قدر بـ 1000/35,3 سنة 2005، ليصل إلى 1000/29,8 سنة 2008، وسجلت سنة

2009 حوالي 24,2 وفاة لكل 1000 ولادة حية حسبما جاء في الاجتماع ألتقييمي لرئيس الجمهورية لقطاع الصحة سنة 2009[1]، وتعد نسبة الوفيات عند الذكور أعلى نسبتها عند الإناث.

وفيما يخص معدل وفيات الرضع وهم الأطفال الأقل من سنة فنلاحظ من الجدول أن هذا المعدل كان يبلغ سنة 1990، 1000/46,8، ليعرف هو الآخر تراجعا إذ سجل 1000/36,9 سنة 2000، واستمر في الانخفاض إذ بلغ 30,4 سنة 2005 (بمعدل نقصان 17,61% عن سنة 2000)، أما سنة 2008 فقد بلغ 1000/25,5، ومن المنتظر أن يصل إلى 1000/15,6 بحلول عام 2015.

يعود هذا التراجع في معدل الوفيات سواء بالنسبة للرضع، أو الأطفال الأقل من خمس سنوات، إلى الاهتمام المولى لصحة المرأة في مجال مراقبة الحمل وتحسين الولادة، ففقد عرفت عملية التكفل بالأمومة والمتابعة الصحية لمرحلة ما قبل الولادة ارتفاعا كبيرا إذ وصلت إلى أكثر من 89,4% سنة 2006، أما نسبة الولادات التي تتم في الوسط الصحي العمومي فقدرت بـ 96,5% سنة 2006. كما شرعت وزارة الصحة في أفريل 2006 في تطبيق البرنامج الوطني المتعلق بتنظيم طب فترة ما قبل الولادة وما بعدها وطب المواليد حديثي الولادة وهذا على مدار ثلاث سنوات أي من 2006 إلى 2009 لأجل تقليص نسبة وفيات الأمهات والمواليد بنسبة 05% السنة الأولى ليصل إلى 30% سنة 2008، بغلاف مالي يقدر بـ 2.07 مليار دينار تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 05-439 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005 المتعلق بتنظيم طب فترة ما قبل الولادة وما بعدها وطب المواليد حديثي الولادة وممارسة ذلك. هذا إلى جانب الاهتمام بالرضع الذين يعانون من نقص الوزن و بالأمراض المعدية.

أما بالنسبة للتحصين ضد الحصبة للأطفال البالغين سنة، والذي يعد مؤشرا ضمن مؤشرات تحقيق هدف تخفيض معدل وفيات الأطفال، والذي من المطلوب أن يغطي أكثر من 90% من اجل وقف انتقال هذا المرض الشديد، فقد سخرت وزارة الصحة مجهودات كبيرة لأجل تحقيق هذا الهدف، والملاحظ من الجدول انه ارتفع من 77% سنة 1995 الى 83% سنة 2000، ليصل إلى 90,6% سنة 2006، وتعود أسباب عدم تحقيق نسبة أعلى من هذه إلى نقص الوعي لدى الأسر من أهمية وقيمة التحصين ضد الحصبة وغيرها من اللقاحات، إلى جانب نقص هذه اللقاحات في بعض الأحيان، وبعد المراكز الصحية عن السكان في المناطق الريفية والمناطق المعزولة.

وهو ما يستدعي بذل المزيد من الجهود من السلطات المعنية لأجل تحقيق نسبة 100% بحلول عام 2015 عن طريق توفير اللقاحات أو تقريب المراكز الصحية من المواطنين في الأرياف، إلى جانب زيادة توعية الأسر بأهمية هذا التلقيح عن طريق وسائل الإعلام المختلفة.

[1] وزارة الشؤون الخارجية، الاجتماع التقيمي لقطاع الصحة، بتاريخ 06 سبتمبر 2010 على الموقع: http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?story=10/09/05/6979566 تاريخ الاطلاع 2011/10/11.

3- تحسين صحة الأمهات.

تعد الصحة الإنجابية وحماية الأمومة والطفولة من الملفات الأساسية والأولويات الوطنية في مجال الصحة والسكان، وقد تم إدراجها ضمن أهداف سياسية الصحة العمومية، من خلال التركيز على التخطيط العائلي الخاص بحماية صحة الأم ومتابعة الولادة و القضاء على الأمـــراض المتنقلة جنسيا أو المتنقلة عن طريق المياه (M TH) كحمى التيفويد والكوليرا والإسهال والتهاب الكبد.

وعليه يضمن قطاع الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في مجال تحسين وضع الأمومة والطفولة، تأمين الصحة الإنجابية عن طريق التكفل بصحة المرأة في مجال مراقبة الحمل وتحسين الولادة، ففي سنة 2000 تم تطبيق برنامج خاص بالولادة بدون مخاطر على المستوى الوطني، وفي سنة 2006 شرعت وزارة الصحة في تطبيق البرنامج الوطني المتعلق بتنظيم طب فترة ما قبل الولادة وما بعدها وطب المواليد حديثي الولادة، كما تم انشاء وحدات للعلاج المكثف للحوامل على مستوى كل ولاية وإعادة تأهيل قاعات الولادة مع تكوين ورسلكة الإطارات الطبية وشبه الطبية، هذا بالإضافة إلى المراكز والعيادات الموجودة على مستوى كامل التراب الوطني[1]، كل هذه الإجراءات تصب في خانة الاهتمام بصحة الأم وتقليل نسبة الوفيات.

أ- خفض معدل وفيات الأمهات بمقدار ثلاثة أرباع في الفترة "1990-2015".

الجدول رقم (5-33): تغير معدل الوفيات عند الأمهات خلال الفترة "1990-2008".

	1990	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2015
نسبة وفيات الامهات /100.000 مولود حي	215	117,4	99,5	92,6	88,9	86,2	81,4	57,8

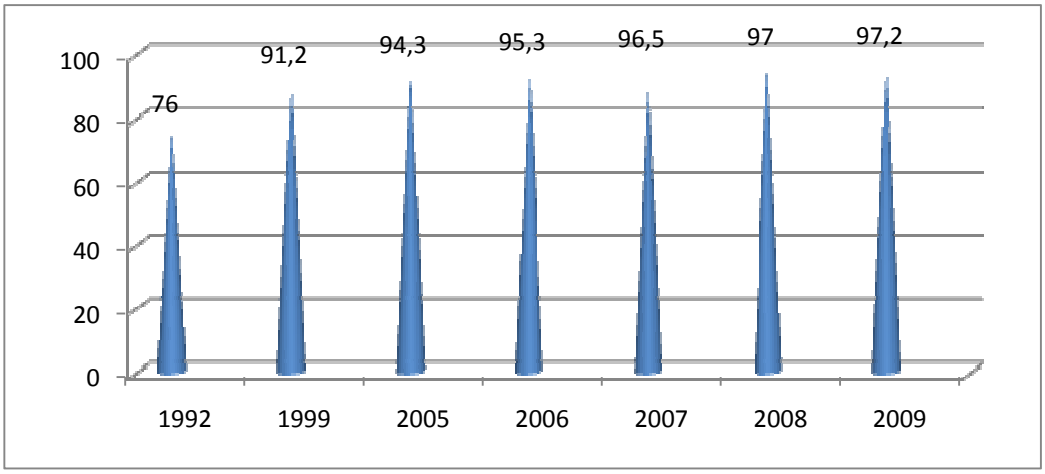
Source: Rapport national sur les Objectifs du Millénaire pour le développement 2010 , p :82

فالملاحظ من الجدول أن نسبة وفيات الأمهات لكل 100.000 مولود حي قد عرفت انخفاضا في الجزائر فبينما كانت تقدر بـ 215 سنة 1992، تراجعت إلى 117,4 سنة 1999 بنسبة تقدر بـ 31,44% واستمرت في التراجع حيث بلغت 99,5سنة 2005، ووصلت إلى 81,4 سنة 2009، وحسب ما ورد في تقرير حول الأهداف الإنمائية في الدول العربية سنة 2010 فان هذه النسبة شهدت تراجعا في الجزائر سنة 2008 بالمقارنة مع السنوات الماضية إلا أنها لا تزال مرتفعة مقارنة ببعض الدول العربية كالأردن (100000/19 سنة 2009) والسعودية (100000/14,6 عام 2007)، وتونس (100000/36).

[1] الوزارة المنتدبة المكلفة بالأسرة وقضايا المرأة، المرأة الجزائرية...واقع ومعطيات، ص:28 على الموقع http://www.ministere-famille.gov.dz/pdf/moussanef.pdf

ويرجع هذا الانخفاض في وفيات الامهات الى تحسن الخدمات الصحية المقدمة، خاصة وان اغلب الولادات أصبحت تتم تحت إشراف جهاز صحي متخصص كما يوضحه الشكل الموالي.

الشكل رقم (5-7): نسبة عمليات الولادة التي يشرف عليها جهاز صحي متخصص



المصدر: من إعداد الطالب بناء على إحصائيات تقرير الجزائر حول الأهداف الإنمائية للألفية 2010.

نلاحظ من الشكل أن نسبة الولادات التي تتم تحت إشراف جهاز طبي متخصص قد ارتفعت إذ تجاوزت في العموم 90% بعد سنة 1999، وهو ما يدل على قدرة النظام الصحي في الجزائر على تقديم الرعاية المطلوبة من خلال كفاءة بشرية مدربة، وفي مختلف مناطق الوطن بفضل المجهودات التي تقوم بها وزارة الصحة من توفير الموارد البشرية خاصة القابلات وكذا تكوينهن وتدريبهن.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر تبذل جهود جبارة لمكافحة العديد من الأمراض والتي تدخل مكافحتها ضمن أهداف الألفية، كمرض السيدا ومرض السل والملاريا وبعض الأمراض المعدية، وقد سخرت لأجل ذلك إمكانيات مادية وبشرية، وأنشأت مراكز متخصصة لأجل ذلك، ولكن رغم ذلك يعرف مرض السيدا ارتفاعا في عدد الإصابات به وهو ما جعل الدولة تتخذ إجراءات إضافية للحد منه في الآونة الاخيرة.

كما نشير إلى أن الجزائر ورغم ما حققت من نواتج الرعاية الصحية، ولاسيما من خلال تحسين مؤشر أمل الحياة عند الولادة، تخفيض معدلات الوفيات فيما بين الرضع والأطفال، إلا أنها تواجه تحديات صحية جديدة من شأنها التأثير على إنجازاتها التي تحققت حتى اليوم .وتكمن التحديات الجديدة، أساسا في الاحتياجات المتغيرة والمتزايدة للسكان، في ظل التحولات الديموغرافية، وتغير الهرم السكاني، وكذا تغير خريطة المرض، فإلى جانب الأمراض المتنقلة، نلاحظ تنامي ما يسمى بالأمراض غير المتنقلة، أو المزمنة (السرطان، ضغط الدم، السكري..) والتكاليف المتنامية الناجمة عن ذلك[1].

[1] عياشي نورالدين، تطور المنظومة الصحية الجزائرية، بحوث اقتصادية، مجلة العلوم الإنسانية ،العدد - 31 جوان 2009 ، المجلد ب، جامعة منتوري، قسنطينة، ص:300

ثالثـًا: كفالة الاستدامة البيئية وتوفير السكن اللائق..

إن القضاء على الفقر يعتبر أحد الأساليب المهمة لتحقيق التنمية المطردة، باعتباره يضمن نوعا من العدالة الاجتماعية بين الفئات المختلفة للمجتمع، لكن في نفس الوقت يجب مراعاة أن الفقراء هم أكثر المتأثرين بالكوارث البيئية الناجمة عن تفاقم حدة المشاكل البيئية، لهذا تعتبر ضمان الاستدامة البيئية إحدى الركائز الأساسية للتنمية المستدامة، وهي ذات طبيعة متداخلة تؤثر على القدرة على تحقيق الأهداف التنموية للألفية الأخرى، ويرتبط تقديم الاحتياجات الإنسانية الأساسية المتعلقة بتوفير المياه والصرف الصحي والغذاء والمأوى ارتباطا أساسيا بتحقيق استدامة البيئة وبتقديم الخدمات البيئية المستمدة من نظم الموارد الطبيعية.

وفي الجزائر أدت زيادة معدلات النمو السكاني في الآونة الأخيرة بالإضافة إلى زيادة نسب التصحر والجفاف وتدهور سبل المعيشة في الريف، واستغلال الأراضي الزراعية لأغراض عمرانية، والأوضاع الأمنية التي سادت البلد في العشرية الأخيرة من القرن العشرين إلى زيادة تركز السكان في المناطق الحضرية وضواحيها. وهو ما هدد الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي في البلد، والذي يعد الفقراء والفئات الضعيفة بما فيهم الأطفال والمسنين من بين الفئات الأكثر تضررا به، كما عمل على زيادة الطلب على الخدمات الحكومية والاستثمارات في إيصال المياه الصالحة للشرب، والصرف الصحي والبنية التحتية والطاقة والكهرباء والسكن، وهو ما اثر من جهة على زيادة نفقات الدولة، ومن جهة ثانية على زيادة التدهور البيئي.

وسوف نقتصر التركيز في دراستنا على ثلاثة محاور رئيسية فيما يتعلق بالتقدم المحرز في كفالة البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، والتي ترتبط بالدرجة الأولى بتحقيق التنمية البشرية، وتحسين سبل المعيشة للمواطنين خاصة الفقراء منهم، وهي تلك المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة والصرف الصحي، وتحسين حياة السكان عن طريق توفير مساكن لائقة.

أولا: الحصول باطراد على مصدر محسن للماء في الحضر والريف.

إن توفير المياه له علاقة مباشرة بتنمية سبل العيش المستدامة للفقراء، فمن جهة يضمن انجاز سياسات زراعية هادفة إلى تعزيز الأمن الغذائي (خلق الثروة)، ومن جهة أخرى يلبي الحاجة لمياه الشرب ويعزز صحة المواطن والنظم البيئية.

ولأجل الاستجابة للطلب المتزايد على المياه، وندرتها من جهة ثانية اتبعت الجزائر إستراتيجية تنموية في مجال الموارد المائية مبنية على المحاور التالية:

- زيادة تعبئة الموارد المائية في أشكالها التقليدية وغير التقليدية وذلك لضمان تغطية الاحتياجات المنزلية والصناعية والفلاحية من المياه.
- إعادة تأهيل وتطوير الهياكل القاعدية لنقل مياه الشرب وتوزيعها لتقليص الخسائر وتحسين نوعية الخدمة.

- إعادة تأهيل وتطوير البنية التحتية لمرافق الصرف الصحي ومعالجة المياه القذرة وتصفيتها لإعادة استخدامها.
- تحديث وتوسيع المناطق المسقية لدعم إستراتيجية الأمن الغذائي.
- إصلاح الإطار القانوني والمؤسساتي والتنظيمي لضمان حوكمة المياه وتحسين مؤشرات التسير.

وبخصوص التزويد بمياه الشرب شرع في تنفيذ برنامج واسع النطاق لإعادة تأهيل شبكات توزيع مياه الشرب سنة 1999، ومس هذا البرنامج حوالي 30 مدينة وتجمعا سكانيا بمدن وهران والجزائر العاصمة وقسنطينة، وامتد ليشمل جميع عواصم الولايات، وهو يغطي الجوانب الأساسية لخدمة المياه العمومية (رسم الخرائط، اكتشاف التسربات، والتسيير التجاري والتسيير الآلي والتكوين). كما تم تحويل أنشطة ووسائل مؤسسات توزيع المياه على المنازل والفلاحة والصناعة (EPDEMIA) وكذلك المصالح البلدية ذات الصلة إلى الجزائرية للمياه والديوان الوطني للصرف الصحي، كما تم إنشاء هيئات أخرى مستقلة لتشغيل الهياكل المائية لضمان استمراريتها وتسييرها الفعال حيث تم إنشاء أول مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري لتسير النظم المائية، في بني هارون سنة 2007 بالإضافة إلى ذلك تم التنازل عن تسيير الخدمات العمومية للمياه والصرف الصحي في المدن الرئيسية، من خلال عقود إدارة الهدف، تم إبرامها مع متعاملين يتمتعون بشهرة عالية، وبدأت هذه العملية سنة 2005، وقصد الوصول إلى إدارة متكاملة أفضل للموارد المائية، تمت عام 2008 اعادة صياغة النظم الأساسية للوكالات التي تشرف على الأحواض المنحدرة، كما تم تحديد كيفيات سير المجلس الوطني الاستشاري للموارد المائية.

وبالإضافة لهذه الآليات في التسيير تدعم قطاع الموارد المائية بمجوعة مشاريع استثمارية قصد تغطية أفضل للاحتياجات من الماء المختلفة.

الجدول رقم (5–34): المشاريع الاستثمارية المنجزة لتوفير المياه خلال الفترة "1999–2010".

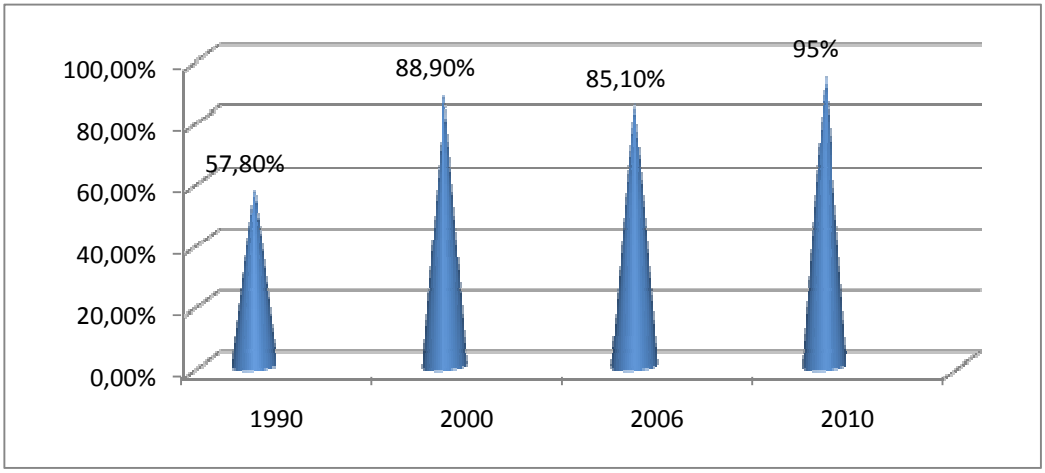
	1999-2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009-جوان2010	المجموع 1999-2010
السدود	09	09	17	01	02	01	09	48
مشاريع التزويد بالماء الصالح للشرب	/	393	773	196	196	220	350	2128
محطات التصفية	/	08	20	04	12	05	07	56
محطات تجميع مياه البحيرات	/	/	/	/	/	/	18	18
خزانات المياه	/	284	335	169	169	206	171	3462
حفر الآبار	5316	393	438	319	389	280	170	10767
المحاجز المائية	47	19	30	319	35	13	33	496
محطات تحلية مياه البحر				01	00	01	02	04

المصدر: من إعداد الطالب باء على حصيلة المنجزات الاقتصادية والاجتماعية 1999–2008، وملحق بيان السياسة العامة للحكومة أكتوبر 2010.

يتضح من خلال الجدول أعلاه أنه هناك تطور ملحوظ في عدد الهياكل الخاصة بتعبئة الموارد المائية، خاصة بعد سنة 2004 أين تم إطلاق مشاريع كبرى أو أعيد بعثها، وذلك في جميع أنحاء الوطن، فالملاحظ أن عدد السدود المنجزة سنة 2005 لوحدها بلغ 17 سد، وسنتي 2009 و2010 بلغ 09 سدود، ليصل مجموع السدود المنجزة خلال الفترة 1999-2010 إلى 48 سدا، وبالنسبة لمشاريع التزويد بالماء الصالح للشرب عرفت هي الأخرى نموا ملحوظا حيث تم إنشاء 393 مشروع سنة 2004، ليرتفع عدد المشاريع المنجزة سنة 2005 إلى 373 مشروع جديد، لكن سجل عدد المشاريع بعد ذلك بعض التراجع، وقد وصل مجموع المشاريع المنجزة 2128 مشروع خلال الفترة 1999-2010، ونفس الشيء بالنسبة للهياكل الأخرى (خزانات المياه، حفر الآبار، المحاجز المائية،) إذ عرفت تزايدا ملحوظا خاصة حفر الآبار الذي بلغ 10767 بئر خـــــلال الفترة 1999-2010، وبالإضافة إلى هذه المشاريع تم استحداث مشاريع خاصة بتحلية مياه البحر التي تسمح بتأمين تزويد المدن الكبرى بمياه الشرب، وإعادة توجيه الموارد التي تتوفر عليها السدود الواقعة شمال البلاد إلى المناطق التي تعرف عجزا في التزود بمياه الشرب، وتركزت هذه المحطات خاصة في ولاية وهران والجزائر العاصمة.

وقد أدى هذا التطور في الهياكل إلى تحسن نسبة السكان الذين يستخدمون مصادر مياه للشرب محسنة ويوضح لنا الشكل البياني ذلك:

الشكل رقم (5-8): تطور نسبة السكان الذين يستخدمون مياه شرب محسنة.

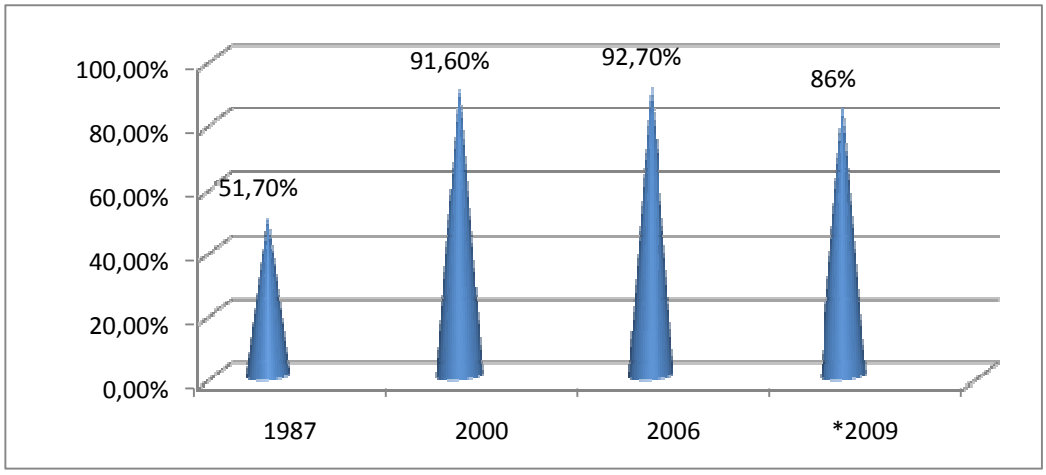


المصدر: تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة. تقرير الجزائر حول الأهداف الإنمائية للألفية 2010.

من خلال الشكل أعلاه نلاحظ أن نسبة السكان الذين يحصلون على مصادر محسنة من المياه قد عرفت تحسنا ملحوظا فبعدما كانت تبلغ 57,8%سنة 1990، وصلت إلى 95% سنة 2010، رغم أنها عرفت بعض التذبذب خلال هذه الفترة حيث انخفضت من 88,9%سنة 2000 إلى 85,10% سنة 2006، وقد تزامن هذا التحسن مع زيادة حصة الفرد اليومية من مياه الشرب حيث انتقلت من 123 لتر سنة 1999 إلى 160 لتر سنة 2007.

1- الوصول إلى مرافق سليمة للصرف الصحي.

الشكل رقم (5-9): نسبة السكان الموصولون بنظام أحسن للصرف الصحي.



المصدر: تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سابق، ص: 374

*تقرير الجزائر حول الأهداف الإنمائية للألفية لسنة 2010، ص: 107.

من خلال الشكل أعلاه نلاحظ انه حدث تحسن ملحوظ في نسبة السكان الموصولين بنظام أحسن للصرف الصحي، فبعدما كانت تبلغ نسبتهم 51,7 %سنة 1987، تجاوزت 90% في سنة 2000 و 2006. إلا أنها عرفت تراجعا طفيفا سنة 2009 (86%)، ومع ذلك تبقى هذه النسبة اقل مما هو مسجل في دول الخليج العربي حيث تبلغ نسبة تغطية الصرف الصحي بها حسب تقرير الأهداف الإنمائية للدول العربية لسنة 2010 حوالي 98% وتكاد هذه الدول باستثناء عمان أن تحقق الغاية المتمثلة في توفير الصرف الصحي لجميع السكان، وتعود أسباب تخلف الجزائر في تحقيق هذه الغاية إلى الارتفاع المستمر لسكان الأرياف، وكذا ارتفاع السكنات الفوضوية في المناطق الحضرية. أما عن طول الشبكة الوطنية للصرف الصحي فقد عرف هو الأخر تحسنا حيث انتقل من 36000كلم سنة 2007، إلى 40.000كلم سنة 2008.

2- تحسين حياة السكان عن طريق توفير مساكن لائقة.

يندرج برنامج العمل الذي بادر به قطاع السكن والعمران، ضمن مكافحة الفقر والتهميش، وذلك عن طريق تسهيل الحصول على سكن، وتحسين شروط حياة السكان في المناطق المختلفة من الوطن (تحسين نوعية الخدمات العمومية في المدن والأرياف، خفض العدد المتوسط للأشخاص في المسكن الواحد، خفض عدد المساكن التي لم يتم وصلها بشبكة الصرف الصحي وشبكة التزود بالماء الشروب والكهرباء والغاز).

وقد عرفت حظيرة السكن في الجزائر تطورا هائلا خاصة في المناطق الحضرية التي عرفت اكتظاظا مريبا وانتشارا للمساكن العشوائية عقب أزمة عقد التسعينات، فبعدما كان عدد المساكن لا يتعدى مليوني مسكن سنة 1962 بلغ مع نهاية سنة 2009 حوالي 7090000 سكن[1]، منها مليون سكن أنجز في الفترة "2005-2009. ويعكس هذا التطور الجهود المبذولة في قطاع السكن والعمران.

وفيما يتعلق بالقضاء على المساكن الهشة فقد أولت السلطات العمومية اهتماما كبيرا إلى هذه العملية، فقد تقرر تخصيص حصص سنوية تبلغ 70.000 وحدة سكنية من السكن العمومي الايجاري للقضاء التدريجي على المساكن الهشة التي قدر عددها سنة 2007 بحـــوالي نصف مليون سكن، وقد تم في الفترة ما بيـــــن "2005-2008" تسجيل وتوزيع ما يقارب 200.000 مسكن عبر الوطن كما تم برمجة إنجاز 100 ألف وحدة سكنية في قانون المالية التكميلي لسنة 2008 تخصص لأصحاب السكنات الهشة بغية القضاء عليها، وفي إطار برنامج التنمية الخماسي"2010-2014" تقرر انجاز300.000 وحدة سكنة جديدة، بالإضافة إلى هذا تقدم الدولة إعانات مالية للقاطنين بالمساكن القديمة لإعادة تهيئتها وترميمها.

[1] وزارة الشؤون الخارجية، اجتماعات تقييمية 2010 لوزارة السكن والعمران، على الموقع: http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?story=10/09/01/2919142

الجدول رقم (5-35): عدد المساكن التي تم انجازها خلال الفترة"1999-2010" في مختلف الصيغ.

	2003-1999	2009-2004	المجموع 1999-2009
السكن العمومي الايجاري	234.594	251.315	485.909
السكن الاجتماعي التساهمي	246.772	151.213	397.985
البيع بالايجار (عدل+الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط)	/	44.742	44.742
غيرها من المساكن (الترقوية)	53.791	40.496	94.287
البناء الذاتي	158.692	129.486	288.178
السكن الريفي	/	428.035	428.035
المجموع	693.849	1.045.269	1.739.118

المصدر: من اعدد الطالب بناء على حصيلة المنجزات الاقتصادية والاجتماعية 1999-2008. إحصاءات وزارة السكن والعمران.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ انه هناك تطورا في عدد السكنات المنجزة خلال الفترة"1999-2009" حيث بلغ إجمالي هذه السكنات أكثر من مليون وسبعمائة ألف وحدة سكنية، كان مليون منها قد أنجز خلال الفترة "2004-2009"، كما نلاحظ أيضا انجاز أكثر من 428.035 مسكنا ريفيا خـــــلال الفترة "2004-2009" (مثلت نسبة السكنات الريفية 40.94% من إجمالي السكنات المنـــجزة خلال الفترة "2004-2009)" ، والذي يشمل فئة الفلاحين الذين يقطنون خارج النسيج العمراني قصد تثبيتهم بالقرب من أراضيهم ومزارعهم. و يأتي مشروع السكن الريفي بعد عملية النزوح الريفي التي شهدتها البلاد جراء الأزمة الأمنية إذ أدى غياب الأمن وشعور الآلاف من العائلات بأنها مهددة في أرواحها إلى خلق وضع من الفوضى تمثل في ظهور بناءات الصفيح على مشارف المدن وبروز تجمعات سكنية انعدمت فيها أدنى ضروريات الحياة. وقد أدى ذلك كله إلى خلق وضع اجتماعي مزري زاد من المتاعب اجتماعية و الصحية للسكان، وقد عجلت هذه الأوضاع إلى دفع السلطات العمومية بالتفكير جليا في خلق مشروع السكن الريفي، وتنوي الجزائر انجاز 770.000وحدة سكنية ريفية في إطار برنامج التنمية الخماسي"2010-2014".

ونفس الشيء ينطبق على الصيغ الأخرى للسكن التي عرفت تزايدا كالسكن الاجتماعي المخصص للفئات الدنيا، وهو سكن ممول من طرف الدولة أو الجماعات المحلية وموجه فقط للأشخاص الذين تم تصنيفهم حسب دخلهم الشهري وهم ضمن الفئات الاجتماعية المعوزة والمحرومة التي لا تملك سكنا أو تقطن في سكنات غير لائقة تنعدم فيها شروط النظافة والصحة حيث تخصص الدولة 20% من السكنات المنجزة للسكن الاجتماعي

والى جانب بناء السكنات تقدم الدولة قروض عقارية بفوائد مخفضة قصد مساعدة مالكي الأراضي على إنشاء سكنات.

وتتواصل جهود الدولة في تحسين حياة المواطن في إيصال الكهرباء والماء الشروب والغاز إلى مساكنهم فقد ارتفعت نسبة الربط بالكهرباء من 84,6% عام 1999 إلى 98 % عام 2010، كما ارتفعت نسبة الربط بالغاز من 30,2% عام 1999 إلى 44% عام 2010.[1]

نشير إلى أن أزمة السكن لا تزال قائمة رغم المجهودات التي تبذلها الدولة، وإن خفت حدتها. كون الطلبات تظل في ارتفاع وهي مرتبطة بظواهر اجتماعية وطبيعية عديدة منها ارتفاع عدد السكان، وزيادة نسب الزواج والنزوح الريفي، والكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات والتي يفقد على إثرها المواطنين مساكنهم مما يزيد الأمر تعقيداً*، إلى جانب سوء التوزيع وعدم عدالته. وهو الأمر الذي جعل السيدة "راكيل رولنيك" المقررة الأممية للحق في السكن اللائق عند زيارتها التفقدية لمعاينة وضعية السكن بالجزائر بتاريخ 09 جويلية 2011، تدعو الحكومة الجزائرية إلى مراجعة سياستها المتعلقة بإنجاز و توزيع السكن، مؤكدة وجود أزمة مزمنة في قطاع السكن بالجزائر. و شددت المقررة الأممية على وجوب إشراك ممثلي المواطنين في رسم سياسة سكنية ناجعة، تقوم على الشفافية في الإنجاز والتوزيع مع تنويع العرض.

وقد وقفت خلال زيارتها للجزائر، على حقيقة أزمة السكن التي يعيشها الجزائريون، وبنت موقفها على الاحتجاجات التي صاحبت عمليات توزيع السكن الاجتماعي، كما رأت وجوب تبني ديمقراطية حقيقية تقوم عليها السياسة السكنية، كون الجزائر عكس العديد من البلدان أخرى، تمتلك من الإمكانيات ما يمكنها من تجاوز الأزمة وتحسين الإطار المعيشي لسكانها. مقرة بأن الأمور لا تسير بشكل مناسب ولاحظت من خلال لقاءاتها مع أعضاء في الحكومة و النقابات ونشطاء حقوق الإنسان ومن خلال جولات تفقدية قادتها لبعض الأحياء وجود عجز هيكلي مزمن للسكن اللائق موروث عن العهد الاستعماري، كون 10% فقط من الجزائريين كانوا يقيمون في سكن لائق أثناء الفترة الاستعمارية. كما أن الإرهاب أخر مشاريع السكن مشيرة إلى أن المشاكل التي عانتها الجزائر خلال الثمانينات و الأزمة الأمنية خلال التسعينات، نتج عنه فوضى في القطاع ميزها انتشار البناء القصديري، بالإضافة لنزوح السكان نحو المدن هروبا من الإرهاب و كذا الكوارث الطبيعية من زلازل وفيضانات .

كما أشارت المقررة الأممية إلى افتقاد عدد كبير من الجزائريين إلى سكن لائق، علاوة على الاكتظاظ. وانتقدت المضاربة في أسعار الإيجار، ورأت أن السكن المؤقت بات سكنا مدى الحياة، على غرار الوضع في الشاليهات .

[1] وزارة الشؤون الخارجية، اجتماعات تقييميه 2010 لوزارة الطاقة والمناجم، على الموقع:
http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?story=10/08/16/3108920 تاريخ الاطلاع 2011/03/23.

* هناك عائلات عدة لا زالت تقيم في بيوت جاهزة في معظم الأحيان لا تتوفر على شروط الحياة الكريمة، كما لها أثار سلبية على صحة المواطن، هذه العائلات فقدت مساكنها بفعل العوامل الطبيعية كالزلازل والفياضات، منها ما تقطن في هذه المساكن منذ أكثر من 30 سنة كما هو الحال في ولاية الشلف وتهدد هذه السكنات صحة المواطن بخطر الأمنيونت الناجم عن المواد التي تم تركيبها في إنجاز البنيات الجاهزة والتي لا تتعدى مقاومتها للعوامل الطبيعية أكثر من 10 سنوات ، إلى جانب المتضررين من زلزال ماي 2003 ببومرداس وضواحيها، وفيضانات باب الواد، وغرداية وغيرها من المدن الجزائرية، والذين منهم ما يزالون لحد الآن يسكنون الشاليهات مما يهدد صحتهم ويتنافى مع توفير السكن اللائق للمواطن.

وحملت السلطات العمومية مسؤولية العجز، كون الاستثمارات العمومية في القطاع مرهونة بتوفر الأراضي التابعة للدولة بدلا من أن تبنى على الطلب و الاحتياجات. و حسب التقرير الأولي لممثلة الأمم المتحدة، فإن الحكومة أرست سياسة أغفلت جانب احتياجات المواطنين المقيمين في سكنات غير لائقة، في ظل غياب سياسة مضبوطة لمعالجة الأزمة المطروحة، منتقدة إغفال الجانب الإعلامي في قطاع السكن، والتركيز على الكم، ما يحجب الشفافية بالنسبة للمواطنين، لتحل محلها السرية في توزيع السكن، ما أدى إلى فقدان ثقة المواطن في المؤسسات العمومية، و من ثمة اللجوء إلى الاحتجاجات .

وقدمت المقررة الأممية وصفة لعلاج الأزمة ولو جزئيا، كإرساء سجل وطني موحد لطلبات السكن، يقوم على التنقيط لطالبي السكن، على أن يتم نشر قوائم المستفيدين عبر المواقع الإلكترونية للبلديات والولايات والدوائر مقترحة على الحكومة إنشاء مرصد مستقل للسكن، كما دعت إلى عدم التضييق على المدافعين عن الحق في السكن. وأشارت إلى استفحال ظاهرة الطرد الممارسة ضد المستأجرين، والتي قالت إنها تضاعفت منذ دخول قانون الإجراءات المدنية لـ2008 حيز التنفيذ، الذب اعتبرته منحازا لصالح الملاك ضد المستأجرين .

و طالبت موفدة الأمم المتحدة الحكومة بتسقيف وتنظيم سوق الإيجار وتقديم منح لأصحاب السكنات الهشة وتحسين التشريعات، مشيرة إلى استفحال ظاهرة السكنات الهشة. كما دعت إلى توفير أسباب الحياة الكريمة فيها مع اتخاذ إجراءات عاجلة. [1]

تجدر الإشارة إلى أن الجزائر تواصل جهودها في توفير السكن اللائق للمواطن ففي إطار برنامج التنمية الخماسي"2010-2014" تعتزم إنشاء مليوني وحدة سكنية جديدة منها 1,2 مليون وحدة سيتم تسليمها خلال الفترة الخماسية على أن يتم الشروع في أشغال الجزء المتبقي قبل نهاية 2014، وقد خصص غلاف مالي في جوان 2010 لقطاع السكن قدر بأكثر من 3700 مليار دج أي ما يعادل 50 مليار دولار من انجاز هذه السكنات وإعادة الاعتبار للنسيج العمراني. [2]

[1] جريدة البلاد على الموقع: http://www.elbilad.net/archives/1296 تاريخ الاطلاع 2011/10/22.
[2] مصالح الوزير الأول، برنامج التنمية الخماسي 2010-2014، مرجع سابق.

المبحث الثالث: جهود مكافحة الفقر، تحدياتها ومتطلبات إنجاحها.

تبنت الحكومة الجزائرية، في مواجهة ظاهرتي الفقر والبطالة، العديد من البرامج والأنشطة الهادفة إلى تحسين الظروف المعيشية والإقتصادية للفئات الفقيرة، كان من أهمها برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي بدءا من سنة 2001، إلا أن هذه الجهود تواجهها مجموعة من العوائق والتحديات، والتي تفرض تضافر جهود جميع أطراف المجتمع من دولة وقطاع خاص ومجتمع مدني لأجل تجاوزها، وتحقيق الغايات الطموحة لتلك البرامج في التخفيف من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة.

المطلب الأول: تحديات مساعي وجهود مكافحة الفقر في الجزائر.

تواجه جهود الحكومة الجزائرية في الحد من الفقر مجموعة من العوائق، تقف حائلا دون تحقيق جميع الأهداف المسطرة ضمن استراتيجيات التنمية والحد من الفقر التي تنتهجها، ويمكن حصر هذه المعوقات في النقاط التالية:

أولا: إستمرار إنتشار الفساد وتقويضه لجهود التنمية.

إن الفساد كما ذكرنا سابقا هو صورة من صور سوء وتخلف الإدارة، حيث تستشري في ظله الجرائم بأنواعها وتقترف بحق الجميع فيزيد من حدّة الفقر، في مقابل زيادة حدّة الإثراء الشخصي لبعض المسؤولين الحكوميين وأصحاب النفوذ، وتوفير الامتيازات للفاسدين، كما تساهم جرائم الفساد وخطورة المشاكل التي تنتج عنها إلى تقويض جهود التنمية وتعمل على تداعي أركان القانون والنظام مما تؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان واستشراء الإقصاء والتهميش الذي يتسبب في الاضطرابات الاجتماعية، وبالتالي فقدان هيبة ومصداقية الدولة بين المواطنين وفي المحيط الدولي. أما الإدارة الرشيدة التي تقوم على أسس الكفاءة والشفافية والمساواة ومكافحة الجرائم بأنواعها فتحدد أولوياتها بتوافق الآراء وجعل الإدارة العامة شفافة ونزيهة وعلى قدر عالٍ من الكفاءة، إذ تسخّر جهودها في خدمة المواطنين بشكل عام والفقراء والضعفاء بشكل خاص كونهم أصحاب المصلحة الحقيقية في تخصيص الموارد الإنمائية الموجهة لرفاهيتهم.

ورغم توفر الآليات القانونية المطلوبة لإنجاح محاربة الرشوة والفسادفي الجزائر، وإنشاء هيئة وطنية مستقلة لأجل ذلك، ودعم هذه الهيئة بأداة عملية متمثلة في ديوان مركزي لمحاربة الفساد، فضلا عن إنشاء وتنصيب أقطاب قضائية ذات إختصاص إقليمي واسع لمتابعة ومحاكمة مرتكبي الجريمة المنظمة، إلاّ أن الفساد لا زال يستشري وينخر في اقتصاد البلد، وأكثر المتضررين منه هم الفقراء وأصحاب الدخل المحدود.

إن استمرار إنتشار جرائم الفساد من رشوة، واختلاس للمال العام، وإهدار لموارد الدولة، وغش في انجاز المشاريع والبنى التحتية، واستيراد للمواد الاستهلاكية الفاسدة والأدوية وغيرها من الجرائم سوف يعيق ويثبط جهود مكافحة الفقر، عن طريق زيادة تكلفة المشاريع الموجهة للفقراء مما يقزم حجمها وعددها، أو عن طريق توجيهها لغير وجهتها الصحيحة أو لمن لا يستحقها (سوء وعدم العدالة في التوزيع). ورغم أنه لا توجد هناك إحصائيات

وطنية رسمية عن مقدار الفساد في الجزائر كما راينا سابقا، إلا أن تصنيف الجزائر في المراتب الأخيرة ضمن مؤشرات قياس الفساد وفق منظمات وهيئات دولية عديدة، وما تنشره الجرائد الوطنية اليومية في صفحاتها عن جرائم الفساد، يوحي بأن حجمه ومقداره كبير، وتأثيره السلبي على جهود مكافحة الفقر أكبر.

ثانيًا: ضعف مشاركة الأطراف الفاعلة في المجتمع.

إن كل الجهود المبذولة لأجل مكافحة الفقر قد تلعب دورًا في تخفيف حدة الفقر ولكنها لا تقضي على الفقر وأسبابه، لأن ذلك مرتبط بوجود إستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد علي البشر كشركاء في التنمية وليس كعبء على التنمية، ومن هذا المنطلق يعد إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في جهود مكافحة الفقر أمرا ضروريا كما رأينا في فصولنا السابقة .

وفي إطار ترقية النمو الاقتصادي المستدام، واستئصال الفقر وتقليص اللامساواة بين السكان، عملت السلطات الجزائرية على مضاعفة فرص التواصل بين الفئات الفقيرة والسلطات الوطنية والمحلية والرد على انشغالاتهم وطلباتهم، وذلك عن طريق اعتماد المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية والتي تهدف إلى تعزيز التشاور حول خطط التنمية الريفية مع المعنين، بهدف تحقيق اللامركزية في اتخاذ القرار الاقتصادي وإشراك أكبر شريحة من المجتمع المدني، وتوسيع وترقية الحوار مع الجمعيات، وخلق إطار أبسط لتسهيل تنمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وانخراط الفئات السكانية وقبولهم لتدابير تنفيذ البرامج التنموية وتسيرها، وتطوير فحوص الحسابات الداخلية للمشاريع بمشاركة ممثلين عن فئات السكان المعنية، إلا أن هذه المقاربة لم ترقى إلى واقع عملي بالشكل المطلوب منذ أكثر من أربع سنوات من إنشائها، وبقيت مجرد فكرة لم تجسد على ارض الواقع، نظرا لعدم جدية السلطات.

أما عن منظمات المجتمع المدني في الجزائر والتي تعمل في ميدان التنمية ومكافحة الفقر والتهميش، فهي قليلة جدا، فإذا ما عدنا إلى تركيبة هذه المنظمات فسوف نجد أن أغلبية الجمعيات الوطنية المعتمدة تكاد تكون محصورة في مجال الثقافة والفن والتعليم والتكوين، أما الجمعيات في مجال التضامن والإسعاف والجمعيات الخيرية فعددها قليل، بالإضافة إلى ذلك فهي لا تعدو سوى جمعيات تقدم مساعدات بسيطة للفقراء لا تغني ولا تسمن من جوع نظرا لمحدودية مواردها المالية، كما أن هذه الجمعيات نادرا ما يتم استشارتها وإشراكها في إعداد أي إستراتيجية أو برنامج وطني لمكافحة الفقر على مستوى الحكومة.

أما بالنسبة للطرف الثالث وهو القطاع الخاص فيبقى هو الآخر نشاطه محدود في المساهمة في جهود مكافحة الفقر في الجزائر، على الرغم من أن له دور مهم في ذلك عن طريق زيادة استثماراته وتوسيع نشاطه الإنتاجي في المجالات التي ترتبط بالفئات الاجتماعية الفقيرة والمشروعات المتوسطة والصغيرة، وذلك بسب أن الدولة لا زالت هي المسيطرة على الاقتصاد الجزائري، وتحتكر القطاعات الحيوية، ولم تفتح المجال واسعًا للاستثمارات الخاصة المرتبطة بالفقراء سواء الوطنية أو الأجنبية، والدليل على ذلك مناصب الشغل المستحدثة التي يوفرها القطاع الخاص

والتي تبقى ضئيلة مقارنة بالمناصب التي توفرها القطاعات الحكومية، رغم أنها عرفت بعض الزيادة في السنوات الأخيرة، بالإضافة إلى ذلك يبقى مناخ الاستثمار في الجزائر غير مشجع بسب الإجراءات البيروقراطية وكثرة الإجراءات الإدارية، وانتشار الفساد، وهو ما أثر سلبا على دور القطاع الخاص في المساهمة في معالجة مشكلة الفقر .

كما أن وسائل الإعلام في الجزائر خاصة الحكومية منها تبقى بعيدة عن طرح ومعالجة قضايا الفقر، فلا تثير مثل هذه القضايا في حصصها وبرامجها باستضافة مثلا خبراء اقتصاديين واجتماعيين وسياسيين للبحث في سياسات أكثر نجاعة في الحد من الفقر، وتبقى دائما تشيد بالمنجزات التي تحققت فقط، أما الجرائد اليومية فهي تساهم ولو بشكل بسيط في قضايا الفقر عن طريق إعدادها لتقارير وريبورتاجات عن مناطق في الوطن تعاني من الفقر والتهميش، وأيضا نشرها لبعض العوائق التي تواجه جهود الفقر كقضايا الفساد، وسوء استغلال السلطة، وغيرها، مما يساهم ولو بالشيء القليل في إيصال مشاكل وانشغالات الفقراء إلى المسؤولين وأصحاب القرار.

ثالثًا: ضعف تمكين الفقراء.

إن التمكين اليوم أصبح أحد الاستراتيجيات الحديثة للحد من الفقر، وذلك بعد إعتماد الفقر متعدد الأبعاد بدل فقر الدخل أو الفقر المادي، وينطوي التمكين كما رأينا في فصلنا الثالث على تحقيق خمسة أهداف رئيسية وهي الوصول إلى الخدمات الأساسية، وتحسين الحكم المحلي، وتحسين الحكم الوطني، وتطوير وتنمية الأسواق لصالح الفقراء، ووصول الفقراء للنظام القضائي أو العدالة.

وإذا ما نظرنا إلى واقع التمكين من هذه الزاويا في الجزائر، فإننا نلاحظ أن السلطات الجزائرية بذلت مجهودات لأجل تمكين الفقراء لكنها تبقى غير كافية، فبالنسبة للوصول للخدمات الأساسية (التعليم، الرعاية الصحية إمدادات المياه والكهرباء والطرق،.....) فقد لاحظنا من خلال عرضنا للتقدم المحرز في تحقيق أهداف الألفية أن المؤشرات الدالة على الاستفادة هذه الخدمات قد تحسنت في العشر سنوات الأخيرة، فقد وصلت النسبة الصافية لتمدرس الأطفال البالغة أعمارهم 06 سنوات 98,16%، وتجاوزت نسبة تمدرس الفئة العمرية بين 6 و 15 سنة 95,5% خلال الموسم 2011/2010، ومن المنتظر أن تنخفض نسبة الأمية إلى 19% سنة 2011، بالإضافة إلى ضمان النقل المدرسي لفائدة أكثر من 700.000 تلميذ أغلبهم يعيشون في المناطق الريفية والمحرومة، وتقديم مساعدات عينية للتلاميذ المحتاجين، وتوفير الإطعام للتلاميذ عن طريق المطاعم المدرسية، وتقديم الرعاية الصحية لهم والتي خففت نوعا ما على كاهل أرباب العائلات الفقيرة.

وبالنسبة لوصول المواطنين لخدمات الرعاية الصحية فقد عرفت هي الأخرى تحسن في مؤشرات قياسها فقد انخفضت نسبة وفيات الأطفال، والأطفال دون سن الخامسة بفضل تعزيز البرنامج الوطني لرعاية الأطفال ما قبل الولادة وبعدها، وتوفير الهياكل الخاصة بالولادة حتى في بعض المناطق النائية بإشراف مختصين، حيث انخفضت نسبة الولادات في الأوساط غير متابعة من طرف أشخاص مؤهلين، كما تم تعميم التلقيح ضد الحصبة، وانخفضت

مسببات وفيات الأمهات لدى الولادة، كما أولت الدولة عناية بالمصابين بالأمراض المزمنة والخطيرة، كالمصابين بمرض السيدا والربو والسرطان، وأنشأت مراكز خاصة بمعالجة مثل هذه الأمراض.

لكن رغم المجهودات المبذولة لازالت المنظومة الصحية في الجزائر لا تستجيب بالحجم الكافي للمتطلبات المتنامية للسكان، في ظل ضعف الفعالية، وهو ما يستدعي ضرورة تحسين مستويات التسيير، واعتماد نظام تمويلي يأخذ بعين الاعتبار المعطيات الاجتماعية للفئات الفقيرة، ويحسن من قدرتها على تحمل تكاليف العلاج والخدمات الصحية، خاصة في المناطق الريفية والمعزولة التي تضم العدد الأكبر من الفقراء والمحرومين، والعدد الأقل من المراكز الصحية التي حتى وإن كانت موجودة فإنها تخلوا من وسائل الرعاية الصحية سواء الإمكانيات المادية أو البشرية خاصة الأطباء المتخصصين، وهو الأمر الذي يبقي الضغط على المستشفيات الموجودة في عواصم المدن، مما ينتج عنه تقديم رعاية أقل جودة، وانتشار بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية والمحسوبية فيضطر الفقراء وأصحاب الدخول المحدودة في بعض الأحيان للجوء إلى القطاع الخاص لتلقي العلاج بأثمان باهضة والذي يكون على حساب حاجات ضرورية أخرى. بالإضافة لهذا فان سكان هذه المناطق يعانون أيضا من نقص توفر المعلومة حول مختلف الأمراض، والوقاية منها، وتوفر العلاج، إما بسبب نقص الإعلام والتوعية وإما بسبب انتشار الأمية في تلك المناطق أكثر من مناطق أخرى.

وبالنسبة لتوفير خدمات الكهرباء والغاز والماء الشروب والسكن، فقد حققت الجزائر نسب متقدمة في توفير هذه الخدمات بفضل برامج التنمية المنتهجة في العشر سنوات الأخيرة، فوصلت نسبة التغطية بالكهرباء 98% ونسبة إيصال الغاز 44%، ووصلت نسبة الربط بشبكة التزويد بالماء الشروب إلى 93% وهذا سنة 2010، كما تم خلال الفترة"2004-2009" تسليم 1045000 سكن من بينها 59%من السكنات الحضرية و 41% من السكنات الريفية. ورغم كل هذه الانجازات يبقي المتضررين من عدم الحصول على هذه الخدمات هم الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية المعزولة، وفي جنوب البلاد، حيث تتفاوت نسب التغطية بهذه الخدمات إذ تنخفض دائما في هذه المناطق مما يزيد من تأزم أوضاع الفقراء.

أما بالنسبة للمدخل الثاني والثالث للتمكين والمتعلقان بتحسين الحكم المحلي والحكم الوطني، حيث ينبغي في هذا الشأن جعلهما يعملان لصالح الفقراء، ويقدمان خدمة أفضل لهم، ويستجيبان لأولوياتهم وحاجياتهم فنلاحظ أن الدولة في هذا الإطار إتخذت عدة إجراءات من أجل دعم هذا المطلب، حيث قامت بمراجعة كل من قانون البلدية والولاية، كما قامت بإصلاح المالية المحلية للعمل على تحقيق لامركزية مصالح الوعاء والتحصيل (رفع النسبة الجزئية من ناتج الرسم على القيمة المضافة على الرخص والتراخيص في مجال العمران لصالح الجماعات المحلية، منح البلديات 50% من ناتج الضريبة على الإيرادات الايجارية،..)، كما قامت برسكلة وتكوين لصالح الإطارات المحلية، وتمت مضاعفة فرص التواصل بين المواطنين والسلطات الوطنية والمحلية والرد على انشغالاتهم

وطلاباتهم بما يعرف بالمقاربة التشاركية أو التساهمية، وكذا تعزيز التشاور بهدف تحقيق اللامركزية في القرار الاقتصادي وإشراك اكبر شريحة من المجتمع المدني، وإنشاء خلايا تنشيط ريفية بلدية في إطار برنامج الدعم والتجديد الريفي"2007-2013" والذي يفتح فضاء حوار ونقاش وتوجيه وتبادل معلومات بين مختلف الفاعلين في مجال التنمية المحلية، وبالنسبة للحكم على المستوى الوطني والذي يعنى باختيار سياسات الاقتصاد الكلي التي تصب في صالح الفقراء، فقد تم تنفيذ عدة برامج تنموية في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي 200-2004 والبرنامج التكميلي 2005-2009، وتم برمجة مشاريع أخرى في إطار المخطط الخماسي 2010-2014 تهدف إلى الحد من الفقر وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، كما تم في هذا الإطار القيام بعدة إصلاحات لأجل تسيير أنجع للمال العام، وتعزيز مراقبة النفقات العمومية حيث تم إصلاح النظام المحاسبي المالي للدولة، والقيام بإصلاح كل من النظام الضريبي والجمركي لأجل تحسين وعصرنة أدائهما، كما تم تحسين حوكمة المؤسسات العمومية المالية من خلال الإصلاحات التي تمت في كل من القطاع البنكي وقطاع التأمينات، والإصلاحات التي تتعلق بإعداد وتنفيذ ومراقبة ميزانية الدولة.

وبالنظر إلى هذا الكم الهائل من الإجراءات والتي تصب كلها في خانة تحسين الحكم المحلي والوطني نجد أنها لم تعزز بالقدر الكافي مشاركة المواطنين بما فيهم الفقراء في اختيار السياسات التنموية التي تناسبهم، ولم يتم إشراكهم واستشارتهم حتى على المستويات المحلية في تصميم وتنفيذ الموازنات (باستثناء بعض المشاريع الجوارية للتنمية الريفية في إطار التجديد الريفي الذي تم البدء فيه سنة 2007)، حيث بقيت الجماعات المحلية تعاني دائما من مشاكل التمويل وبقيت مرتبطة أساسا بالمركز (ليس هناك لامركزية حقيقية سواء في التسيير أو التمويل)، والى جانب هذا هناك نقص في المعلومات حول سياسة الإنفاق وتسير المال العام سواء على المستوى المحلي أو الوطني وهو الأمر الذي يقيد الرقابة على الأموال العامة من طرف المجتمع المدني، ويحد من مساءلته للحكومة.

أما المدخل الرابع والمرتبط بتطوير الأسواق لصالح الفقراء والذي يندرج في إطار التمكين الاقتصادي ويتطلب تحفيز أكثر لنشاط القطاع الخاص لما له من دور في رفع النمو والحد من الفقر، فالملاحظ أن السلطات الجزائرية عملت في السنوات الأخيرة على تحفيز هذا القطاع من خلال العمل على تحسين مناخ الأعمال وعوامل جذب الاستثمار، حيث قامت بتعزيز نشاطات الإعلام حول الاستثمار، وبتبسيط الإجراءات والتدابير لمنح الامتيازات إضافة إلى تحسين فعالية هيئات الدعم (ANSEJ, ENGEM, CNAC)، والمرافقة (تسهيل الحصول على التمويل بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، تحسين فعالية صناديق الضمان، إنشاء صناديق للاستثمار لصالح م ص م)، كما وضعت نظام معلومات اقتصادية خاص بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وإنشاء قاعدة معطيات وبطاقة مطابقة لهذه المؤسسات، بالإضافة إلى تخفيف إجراءات الحصول على السجل التجاري لإنشاء المؤسسات كما اتخذت الدولة تدابير تهدف إلى تطوير القرض المصغر حيث قامت بتوسيع آليات الدعم من قبل الوكالة

الوطنية لتسيير القرض المصغر، لتشمل جميع المواطنين الراغبين في ممارسة نشاط لحسابهم الخاص، كما عززت الموارد المخصصة للقرض المصغر حيث تم رفع قيمتها*.

بالإضافة إلى هذا هناك إجراءات عديدة ومتنوعة تدخل في إطار تحفيز الشباب على إنشاء مؤسسات اقتصادية منها الإعفاءات الجبائية المؤقتة، والقروض الميسرة. وفي إطار تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر قام الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بالتعاون مع وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في الجزائر سنة 2004 بإقامة مشاريع لصالح هذه الفئات حيث مول الصندوق الجزء الأكبر من المشروع الذي بلغت تكلفته 29,8 مليون دولار أمريكي بقرض قيمته 17,6 مليون دولار أمريكي مقدم من الصندوق إلى الجزائر، ويمتد البرنامج لمدة 07 سنوات، ومن بين أهدافه مساعدة الفقراء على إنشاء مشاريع ريفية صغيرة وقد تم اختيار شمال ولاية المسيلة كموطن لهذا البرنامج.[1]

ولكن يبقى يعاب على مثل هذه المشاريع الاستثمارية أنها في بعض الأحيان لا يتم توزيعها بعدالة ومساواة بين فئات المجتمع، وحتى بين المناطق، إذ لا يستفيد الفقراء من نسبة كبيرة منها إما بسبب نقص المعلومات حول هذه المشاريع لان غالبيتهم موجودين في الريف وفي مناطق معزولة، وإما بسبب الافتقار للمساهمة المالية الشخصية في هذه المشاريع، أو الضمانات المطلوبة لمنح الدعم أو القرض من البنك، بالإضافة إلى ذلك يعاني العديد من الفقراء من الأمية مما يصعب عليهم إعداد فكرة لمشروعهم، فضلا عن انتشار البيروقراطية، وعدم وجود مؤسسات مالية مختصة في تقديم القرض المصغر.

وفيما يتعلق بالمدخل الأخير للتمكين والمتمثل في تشجيع الفقراء للوصول للقضاء والعدالة، فقد عملت الجزائر على بناء دولة الحق والقانون من خلال العمل على إصلاح العدالة التي جاءت تطبيقا لتوجيهات وتعليمات رئيس الجمهورية وشملت تنفيذ مجموعة واسعة من النشاطات خصصت إلى تكييف ومراجعة التدابير القانونية التنظيمية وتنمية الموارد البشرية وعصرنة تسيير القطاع و تدعيم الهياكل و الوسائل و أخيرا إصلاح نظام المؤسسات العقابية. وتهدف أعمال تكييف ومراجعة هذه التدابير إلى ضمان حماية أكبر للحريات والحقوق الأساسية للمواطنين وتسهيل الاستفادة أكثر من العدالة، وأخيرا تعزيز إجراءات حماية المجتمع من كافة أشكال الإجرام. ومن ضمن الأمور التي شملها الإصلاح تخفيض آجال معالجة الملفات عن طريق المحاكم الجزائية في اجل لا يتجاوز 3 أشهر وتيسير الحصول على الخدمات القضائية، عن طريق توعية القاضي للتكفل بالمواطن منذ رفع دعواه أمام القضاء

* قدرت حصيلة القرض المصغر الذي تمنحة ENGEM خلال الفترة 2005-2010 وبالتحديد السلفة بدون فوائد التي تبلغ 30.000دج لأجل شراء مواد أولية، بحوالي 197060 سلفة موزعة كالأتي : 29% الصناعات التقليدية، 25 الصناعات، 21 خدمات، 19 فلاحة، 6 بناء وأشغال عمومية، فالملاحظ أن اكبر نسبة تذهب إلى الصناعات التقليدية التي تسيطر عليها النساء في الريف، كما استحوذت الفلاحة على نسبة معقولة، وبالنسبة لتوزيع هذه السلف حسب الجنس فقد استحوذت النساء على نسبة 60 والرجال على 40، وهو ما يؤكد أن هذا النوع من القروض يشجع سكان الريف الفقراء خاصة النساء منهم على استحداث مشاريع صغيرة عادة ما تكون في الصناعات التقليدية والحرفية والفلاحية.
وللمزيد حول القرض المصغر راجع الموقع: http://www.angem.dz/

1 الصندوق الدولي للتنمية الريفية، تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر، بيان صحفي على الموقع :
http://www.ifad.org/media/press/2004/4_a.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2011/09/22.

إلى جانب إنشاء شباك واحد وأيام استقبال على مستوى المحاكم لتوجيه المواطنين، بالإضافة لتحديث العدالة بتطوير العدالة الالكترونية، أولا بهدف تلبية أفضل لطلب المواطن وبصفة خاصة طلب المتقاضي في علاقاته مع مختلف المؤسسات القضائية، وقد سمح إدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال بتحسن محسوس للخدمة العمومية وتلبية احتياجات المواطنين بفضل وضع أنظمة تسيير ومتابعة آلية لملف العدالة والمساجين. بالإضافة إلى هذا تم تحسين التغطية القضائية سواء عن طريق الموارد البشرية بزيادة عدد القضاة والتحسين المتواصل لمؤهلاتهم من خلال تنفيذ برنامج تكويني هام . وانتقل عدد القضاة الذي كان يبلغ 2500 قاضي في مطلع سنة 1999 إلى 4055 قاض في أخر جويلية 2010[1]، كما تم تعزيز و تطوير الهياكل والوسائل حيث تم إنشاء العديد محاكم القضاء على مستوى الولايات، بالإضافة إلى إنشاء ملاحق للمحاكم على مستوى البلديات مع مراعاة الكثافة السكانية وبعد المحاكم، إلى جانب إقامة أقطاب قضائية متخصصة في القضايا المدنية.

ولأجل تحسين الوصول للعدالة تم تعديل الأمر المتعلق بالمساعدة القضائية (القانون رقم 01-06 المؤرخ في 22 ماي 2001 والمكمل للأمر رقم 71-57 المؤرخ في 15 أوت 1971 والمتعلق بالمساعدة القضائية) وبموجب هذا القانون تمنح المساعدة القضائية بقوة القانون لفائدة الأشخاص المحرومين لتسهيل الوصول للعدالة وتشمل المساعدة تكفل خزينة الدولة بالنفقات التي تنتج عن اللجوء للقضاء، لاسيما فيما يخص دفع أجور المحامين والمحضرين القضائيين وهذا على مستوى جميع المحاكم (الابتدائية ومحكمة الاستئناف والمحكمة العليا ومجلس الدولة)، كما تم تسهيل الوصول للأشخاص من الفئات الهشة عن طريق بناء ممر دخول للمعاقين حركيا في كل المحاكم، وقد سمحت هذه الانجازات التي تم تجسديها في إطار إصلاح العدالة بتحسن نوعي للخدمة العمومية للعدالة، ولكن يبقى النظام القضائي الجزائري يعاني من عدم الاستقلالية الكاملة خاصة السلطة التنفيذية، كما أن تنفيذ الأحكام ومعاقبة المجرمين خاصة المتورطين في قضايا الفساد الكبرى تبقى محدودة مما يضر بمصلحة الفقراء.

رابعا: الدور المحدود للبرلمان الجزائري في معالجة مشكلة الفقر.

تلعب البرلمانات دوراً مهماً للغاية في صياغة السياسات المعنية بتخفيض أعداد الفقراء بصفة عامة وفي عملية وضع وثائق إستراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء على وجه الخصوص. ويمكن للبرلمانيين مساعدة عملية التنمية في بلدانهم من خلال تحديد وترتيب أولويات تخفيض أعداد الفقراء في جميع مراحل عملية وضع السياسات بدءاً من صياغة السياسات وتنفيذها إلى تقييم وإصلاح السياسات.

ويعاني البرلمان الجزائري من محدودية دوره في القضايا التنموية، إذ عادة ما ينحصر دوره في الدور التقليدي للبرلمان وهو الموافقة على السياسات والخطط التي تحضّرها السلطة التنفيذية، على العكس من الدور الذي من المفروض أن يضطلع به وهو المشاركة بفعالية في تحضير الخطط الإنمائية والسياسات والقوانين التي تساهم في الحد

[1] وزارة الشؤون الخارجية، تقييم لقطاع العدالة في إطار جلسات الاستماع بتاريخ 21 سبتمبر 2010
http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?story=10/09/21/1869492 تم الاطلاع عليه بتاريخ 2011/11/13.

من الفقر وحماية الفئات المستضعفة، من منطلق أن البرلمانيون هم من يمثلون الشعب في جميع أنحاء البلاد خاصة الفقراء منهم الذين عادة ما يشاركون في الانتخابات التشريعية بأكثر قوة أملا في أن يغير البرلمان الجديد حياتهم نحو الأحسن.

كما أن الكثير من نواب الشعب في البرلمان الجزائري تنقطع اتصالاتهم ولقاءاتهم بالمواطنين التابعين للمنطقة التي يمثلونها بعد انتخابهم وبالتالي لا يمكن نقل انشغالاتهم وطرح مشاكلهم داخل قبة البرلمان أو المساهمة في صياغة برامج حماية اجتماعية حصيفة تهدف لمساعدة هؤلاء الفقراء، والشأن نفسه بالنسبة لدور البرلمان الجزائري في مكافحة الفساد الذي يعد سببا قويا لتفاقم ظاهرة الفقر في الجزائر، حيث كان هو الآخر ضعيف ومحصور فقط في الموافقة على القوانين المقدمة من الحكومة للوقاية والحد من الفساد، دون أن يكون له دورًا بارزا في الكشف عن قضايا الفساد التي نسمع بها كل يوم خاصة الكبيرة منها، أو اقتراح قوانين تكون أكثر صرامة في كبح جماح الفساد ومعاقبة المتورطين فيه، وحتى قانون إقرار الذمة المالية للمسؤولين لم يتم الالتزام به من طرف الكثير من المسؤولين في الدولة ومع ذلك لم يتدخل البرلمان لان من بين أعضائه من لم يلتزموا بها القانون.

والى جانب هذا لا توجد هناك معارضة حقيقية في البرلمان الجزائري، خاصة في ظل التحالف الذي كان قائما ما بين أقوى الأحزاب (جبهة التحرير الوطني، حركة مجتمع السلم، التجمع الوطني الديمقراطي)، هذا التحالف الذي كان يمثل الأغلبية في البرلمان (64 % من النواب ينتمون لهذا التحالف)، وبالتالي كانت الموافقة على القوانين المطروحة للنقاش شبه آلية، ولم يكن هناك عمل تشاركي حقيقي مع الحكومة لتسهيل تبني سياسة نمو اقتصادية خاصة تعمل لصالح الفقراء، كتبني تشريعات تضمن منح حقوق الأراضي والمياه والتقنيات الحديثة إلى الفقراء في المناطق الريفية، وتتيح لهم الفرصة للحصول على المعلومات بشأن الأسواق، وطرق أفضل، وتمكينهم من لعب دور أفضل في المؤسسات المحلية ذات الصلة بالفقراء. أو تبني البرلمان لتشريعات كافية توفر للقطاع الخاص الحوافز الملائمة كأسعار صرف أفضل، والإعفاءات الضريبية، وتوفير الدعم لغايات الاستثمار في مجالات ذات صلة باحتياجات الفقراء.

المطلب الثاني: متطلبات إنجاح جهود مكافحة الفقر في ظل الحكم الراشد.

تقوم الدولة بجهود جبارة لأجل رفع مستوى التنمية والحد من ظاهرة الفقر في الجزائر، ويتطلب نجاح هذه الجهود وتحقيق أهدافها توفر مجموعة من الدعائم التي تقف في وجه التحديات التي تواجهها، نذكر منها ما يلي:

أولا: متطلبات عامة ذات طبيعة تشاركية.

هناك مجموعة من المتطلبات ينبغي تحقيقها حتى تكون نتائج برامج التنمية ايجابية، وتساهم فعلا في التخفيف من حدة الفقر في الجزائر، هذه المتطلبات لها طبيعة تشاركية، فالحكومة ليست معنية وحدها بتحقيقها، وإنما ينبغي مساهمة كل الفاعلين في المجتمع ويمكن حصرها في النقاط التالية:

- تبني الحكومة الجزائرية لإستراتيجية وطنية لمكافحة الفقر، مبنية على أساس إعادة توزيع الثروة وتخفيف الأعباء على الفئات المعوزة والفقيرة في المجتمع، وتقديم المساعدات المادية وغير المادية للأفراد الأكثر فقرا بشرط أن تكون هذه الإستراتيجية قائمة على أساس الشفافية، والمساواة والعدالة في التوزيع، بعيدا عن كل أشكال الفساد والمحسوبية والمحاباة. وفي هذا الإطار ينبغي على السلطات المعنية بالتعاون مع الجماعات المدنية والأهلية العمل على توفير قاعدة بيانات تتصل بموضوع الفقر (عدد الفقراء، الأماكن الأكثر تضررا من الفقر، أولويات الفقراء حسب المنطقة،.....).

- مكافحة ظواهر الرشوة، واختلاس المال العام، والتبذير، وكل أشكال الفساد مهما اختلفت أنواعها التي أضرت باقتصاد البلد، ووجهت جزء كبير من موارده نحو جيوب الفاسدين، ما عمل على عدم تحقيق نتائج جد مرضية من جهود مكافحة الفقر في الجزائر، وكذا العمل على توضيح الرؤيا حول إجراءات التعاون والتنسيق والتكامل بين المؤسسات الحكومية بشأن تقويض ظواهر الفساد، واعتماد الجدية في معاقبة كبار المسؤولين المتهمين بالفساد أو سوء الإدارة واستغلال المنصب للإسهام في تطوير منظومة القيم الأخلاقية واعتزاز أفراد المجتمع بالقوانين النافذة في مختلف المجالات الحياتية والتنظيمية، إلى جانب تهيئة وتشجيع المواطن لممارسة حقوقه في المشاركة في صنع القرارات وإقامة حوارات بشأن السياسات العامة وبناء القدرات وتوزيع المسؤوليات ذات الصلة بإدارة الحكم، وبذلك ضمان التزام وتآزر وتعاون ثم التوافق بين الجميع لتفعيل مبادئ الشفافية والمساءلة والوقوف بالمرصاد ضد الفساد. إلى جانب تعزيز مشاركة وسائل الإعلام المختلفة والأجهزة الرقابية في الكشف عن مواطن الفساد والفاسدين.

- العمل على الحد من ظواهر عدم تكافؤ الفرص والتمييز سواء بين المناطق أو بين الجنسين وغيرها، في المجالات المختلفة خاصة فرص التشغيل، والتعليم والصحة والمرتبطة أساسا بالفقر. مع تثمين قدرات النمو والإنتاجية لدى الفقراء، ويتعلق الأمر بترقية القطاعات التي يستفيد منها الفقراء مباشرة، وكذا مناطق تمركزهم.

وسيساهم هذا الأمر الذي يعتمد على تنفيذ برامج عمومية للاستثمار في تقليص التفاوت وتحسين قاعدة موارد الفقراء.

- إقامة شراكة حقيقية بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، للعمل سويا على تعزيز الأطر القانونية والإدارية والتنظيمية اللازمة لجهود مكافحة الفقر، وكذا العمل على إقامة برامج وخطط تنموية ذات طبيعة تشاركية تعمل لصالح الفقراء. وهو ما يتطلب وضع الأسس السليمة لبناء الشراكة بين هؤلاء الأطراف، عبر توفير الجو السياسي والتشريعي الذي يسهل على منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص القيام بالمهام المنوطة بهما في إحداث التنمية والحد من الفقر في ظل احترام الاستقلالية المؤسسية.

- تطوير التعاون في الجوانب المتعلقة بمحاربة الفقر، وحشد جهود الدولة والمجتمع المدني خاصة تلك الجمعيات والهيئات العاملة في هذا المجال للاستفادة من التعاون الإقليمي والدولي، واكتساب خبرات الدول والمنظمات والجمعيات التي تنشط في مجال التنمية ومكافحة الفقر.

- تعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها والتي تعد المدخل الصحيح لتوليد الطاقة المعنوية أو الشحنة الروحية التي لا تتحقق التنمية بدونها، فضلاً عن أن هذه المشاركة هي حق من الحقوق الأساسية للإنسان، فالمشاركة الفعالة هي " منهجية سياسية للتمكين" ، أي تمكين الناس المهمشين والمستبعدين من العملية السياسية وتعريضهم لعمليات التحول التي تنطوي عليها التنمية السوية. لهذا يجب أن تتعدي كونها مجرد أداة لاستطلاع رأي المجتمعات المحلية في المشروعات المناسبة لها مع بقاء هيكل السلطة أو القوة ومع بقاء التمايزات الاجتماعية على ما هي عليه. كما ينبغي على المشاركة أن أن تتجاوز الديمقراطية التمثيلية التي تقوم علي علاقة غير مباشرة بين المواطن والدولة من خلال المجالس المنتخبة، إلى الديمقراطية التشاركية التي تقوم علي روابط أكثر مباشرة بين المواطنين والدولة، وقد تظل هذه المشاركة شكلية أو حتى سلبية، ما لم تستند إلى تغيرات في علاقات الثروة والسلطة تجعل لصوت العمال وذوي الدخول المنخفضة والفقراء وزنا يعتد به في مثل هذه المجالس، ويتطلب تحقيق هذا وضع قوانين ونظم منصفة تمكن الأفراد من أن يمارسوا حقوقهم ويتمتعوا بها، وبذل جهود متفانية إلى جانب المجتمع المدني لتطبيق فكرة أن الجميع معنيون بحقوق الإنسان، خاصة أولئك الذين يعانون من حرمان مضاعف بسبب الفقر والنوع الاجتماعي وأشكال التمييز الأخرى. [1]

[1] زدام يوسف، دور المجتمع المدني في التنمية الإنسانية مقاربة ثقافية، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر" واقع وتحديات"، مرجع سابق، ص: 10.

- يجب أن يعمل المسئولين عن التنمية على استحداث وتجريب مداخل جديدة للتنمية يكون أساسها المشاركة الأهلية الجادة والكاملة، من أجل تحقيق وتغطية احتياجات التطور والتكامل الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في نطاق وحداتهم الإدارية.
- منح المجالس المحلية مزيداً من الصلاحية والاستقلالية الواسعة وتعزيز دور المجالس المحلية بالأخذ باللامركزية الإدارية والمالية في أوسع صورها، وإحالة المشاريع المركزية إلى الوحدات الإدارية في المحافظات، لتمكين المواطن (المستفيد النهائي) من المطالبة بحقوقه وتقييم مستوى أداء الإدارات المحلية.
- تعزيز دور البرلمان الجزائري في مكافحة الفقر من خلال تفعيل أدواره التشريعية والرقابية بما يتماشى وخدمة الطبقات الهشة والفقيرة، ووضع ترتيبات تعاون بينه وبين هيئات المجتمع المدني، بهدف تعزيز علاقة المواطنين بمجلس النواب وإتاحة الفرصة أمام الجمعيات الأهلية في طرح المشكلات المختلفة التي يعاني منها المواطنين خاصة تلك المتعلقة بأكثر الفئات فقرا وتهميشا.

ثانيًا: متطلبات حكومية.

على الحكومة الجزائرية بذل المزيد من الجهود، لمواجهة التحديات التي تقف حائلا دون تحقيق النتائج المرجوة من برامجها التنموية، خاصة تلك المتعلقة بالتخفيف من حدة الفقر، لذلك ينبغي عليها الالتزام بتحقيق جملة من المطالب أهمها:

- الالتزام بمبادئ الحكم الرشيد وصياغة فلسفة ورؤية حديثة لدور الدولة في المجتمع وتحديد الإطار التشريعي الحاكم والمنظم للجهاز الإداري المطلوب لتحقيق التناسق والترابط بين تشكيلات النظام الإداري من خلال تنسيق الاختصاصات وتصميم أساليب الاتصال والتواصل المبنية على تقنية المعلومات، وإعادة الثقة بمؤسسات الدولة وقدرتها على تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج من خلال تطوير وتصويب معايير الحوكمة والشفافية وبسط حكم القانون على الجميع دون أي محاباة أو فساد.
- إنشاء وتطوير الجهاز الحكومي والعمل على تنسيقه لرسم وإدارة عملية التنمية بمحتوياتها المختلفة على مستوى الدولة، والعمل على انجاز مشاريع للتنمية الاقتصادية والبشرية معا. مع العمل على تسريع وتيرة النمو الاقتصادي كأساس لتقليص الفقر وتحسين تنافسية الاقتصاد والحد من تبعيته للعوامل الخارجية. ما قد يساهم بطريقتين في تقليص الفقر: من خلال الآثار المباشرة وغير المباشرة على خلق فرص العمل والمداخيل الجديدة من جهة، وعبر انعكاسه الإيجابي على مداخيل ميزانية الدولة التي يمكن أن يعاد استخدامها في دعم القطاعات التي يستفيد منها الفقراء مباشرة.
- التركيز على تفعيل أداء إدارة النفقات العامة وترشيدها، وتحسين تدفق المعلومات منها وإليها بشفافية عالية.

- تطوير آليات متابعة ومراقبة الاستثمارات بكل أنواعها لضمان كفاءتها مع التأكيد على دور الاستثمارات الخاصة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- التركيز على سياسة التشغيل من خلال نشر روح وفكر ريادة الأعمال بين الشباب «ذكورا وإناثا» وتشجيعهم على إنشاء وتنمية المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وتطويرها لتكون قادرة على المنافسة والإبداع. ويفرض هذا على الحكومة أن تبادر بوضع البرامج والآليات التي تسهم في دعم هؤلاء الشباب ليصبحوا قادرين على الإبداع والمساهمة الفعالة في تنمية البلد بطريقة إيجابية ومستدامة، مع بسط مراقبة الدولة على تنفيذ هذه المشاريع لأجل تحقيق أهدافها المسطرة.
- الانطلاق في عملية الإصلاح من قمة الهرم الإداري باتجاه المستويات الوسطى والدنيا، وذلك في إطار التغيرات التي تطرأ على تحديد دور الدولة في المجتمع والتطورات الحاصلة في تقنيات وأساليب ووسائل الإدارة العامة، والاستمرار في تنفيذ الإصلاحات التي باشرتها الدولة منذ بداية الألفية الجديدة وتعميقها سواء الاقتصادية منها (إصلاح قطاع الجمارك والضرائب، والميزانية العامة ...)، أو الإصلاحات السياسية التي تدعم الإصلاح الاقتصادي، بشرط أن تتخذ برامج الإصلاح هذه طابعاً مؤسسياً وان تبتعد عن الإصلاح الترقيعي، وان تعتمد على الرؤية الحالية والمستقبلية لدور الدولة في ظل التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار تفعيل هذا الدور وتعزيزه في بعض القطاعات المحورية، على أن يتم تحويل بعض النشاطات لصالح القطاع الخاص في إطار السياسة الاقتصادية الشاملة، في مقابل تفعيل دور الرقابة الحكومية على أداء الأجهزة العامة والخاصة وبما يتماشى مع مصالح المجتمع.
- الاهتمام بالتوازن الإقليمي والجهوي من خلال إيجاد فرص العمل وتطوير البنى التحتية في المناطق الأقل نموا والأكثر فقرا خاصة في الأرياف والمناطق الصحراوية. وتوفير نظام أمان اجتماعي شامل وفعال للفقراء وتمكين الشرائح الفقيرة اقتصاديا وخلق اقتصاديات محلية مستدامة, وتوفير خدمات رعاية اجتماعية تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية، مع العمل على تفعيل دور القطاعات الرسمية والمجتمع المدني في مجال تمكين الأشخاص الفقراء ومحدودي الدخل وتوفير لهم مختلف الخدمات.
- العمل على تطوير سياسة التعليم والتكوين بما يتوافق مع اتجاهات التنمية المحابية للفقراء، لان مستويات التعليم والمهارات المتوافرة لدى الفئات الفقيرة لا تمكنهم من الدخول إلى سوق العمل المنظمة، مما يعرضهم دائما للوقوع تحت خط الفقر، ويتحقق ذلك من خلال دعم مشاريع إعادة التأهيل والرسكلة في مختلف القطاعات لرفع القدرات البشرية، وتطوير الإمكانيات للفئات العاملة في مختلف المراحل والمواقع، وإعادة النظر بنظام التعليم العام والاعتماد في بناءه على متطلبات سوق العمل وحاجته من الكوادر المؤهلة والمتخصصة ومحاربة الأمية، إلى جانب العمل على تنمية الموارد البشرية ومساعدة الفقراء على النفاذ إلى البنى التحتية الأساسية، ما يخلق في المدى البعيد الأثر الأكثر ملموسة على الفقر، من خلال انعكاسه على إنتاجية الفقراء وتحسين ظروفهم.

- دعم الفئات الفقيرة والمهمشة، ودفع الحكومة لتبني سياسات داخلية وخارجية تنحاز لمصالحهم ولقيم العدل والمساواة، ومناهضة لأي قوانين أو أعراف أو عادات تمس مصالح المهمشين والفقراء، مع العمل على مساعدتهم للاندماج في المجتمع بكل الطرق.
- إقامة حزمة للحماية الاجتماعية تركز بصورة مباشرة على خفض الفقر، وتخفيف البطالة والتامين ضدها وتفعيل وتطوير أنظمة التأمينات الاجتماعية لضمان نظام تأميني صحي قوي ومتكامل.
- تعزيز قابليات القطاع الخاص وتوسيع مساهمته في تطوير الاقتصاد وتقوية بنيته التنظيمية والمالية والإدارية للإسراع في تنفيذ المشاريع والبرامج التي تخفف من وطأة الفقر وتساهم في إحداث التنمية.

ثالثًا: متطلبات متعلقة بالمجتمع المدني.

في إطار منظومة التغيير والإصلاح التي تعرفها الجزائر، فإن النقاش ينبغي ألا يتجه فقط إلى الدولة –مع أهميتها القصوي– وإنما ينبغي أن يمتد أيضا إلي تحديث وتفعيل أدوار مؤسسات المجتمع المدني في معالجة ظاهرة الفقر التي لا زالت تعاني منها الجزائر رغم الجهود الحثيثة التي بذلتها الدولة خاصة في السنوات العشر الأخيرة فالمجتمع المدني اليوم أصبح الذراع الأيمن للحكومات ليس فقط في عملية التنمية ولكن أيضاً في السعي إلى تعبئة موارد وطاقات معطلة سواء اقتصادية أو بشرية، وإشراك مختلف فئات المجتمع في هذه العملية وعدم ترك أحد خارجها نهباً للعوز والحرمان، بما يسهم به من دور فاعل بالمجتمع في مختلف ميادين تحقيق العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر، والعمل الخيري والثقافي والبيئي والاجتماعي والتعليمي ومحو الأمية، خاصة في ظل الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا " النيباد" التي تعد الجزائر من بين احد أهم مؤسسيها، هذه الشراكة المبينة على مدى مشاركة الأشخاص والمجتمع المدني في عملية تنفيذ برامجها وأنشطتها، ولأجل تفعيل دور هذه المنظمات ينبغي تحقيق جملة من المطالب أهمها:

- توفير الإطار القانوني المناسب لعمل منظمات المجتمع المدني: فنجاح منظمات المجتمع المدني في التأثير على عملية صنع السياسة مرتبط بالإطار القانوني التي تضعه الدولة لتنظيم وجود ونشاط هذه المنظمات بمعنى هل هو إطار قانوني منظم أم مقيد؟ كما يرتبط الأمر نفسه بمدى استجابة الدولة بمؤسساتها المختلفة للمطالب والضغوط القادمة من المجتمع ومؤسساته، لهذا ينبغي العمل على تطوير القوانين المنظمة لهيئات المجتمع المدني في الجزائر لتتوافق مع متطلبات العصر الحديث، وتسهيل عملها في مكافحة الفقر ودعم العدالة الاجتماعية، وتعزيز استقلاليتها المالية وخلق أنماط متعددة للتكامل فيما بينها وبين القطاعات الرسمية والخاصة، ونشير في هذا الإطار إلى أنه قد تم إصدار قانون جديد متعلق بالجمعيات في الجزائر سنة 2012[1] يهدف هذا القانون إلى تحديد شروط وكيفيات تأسيس الجمعيات وتنظيمها وسيرها ومجال تطبيقها، وقد ميز القانون بين الجمعيات والأحزاب فيما يتعلق بهدفها وتسميتها وعملها بحيث لا يمكن أن تكون لها أية علاقة

[1] قانون رقم 12-06 مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012 متعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 02 الصادر بتاريخ 15 جانفي 2012، ص: 33.

بها سواء أكانت تنظيمية أم هيكلية، كما لا يمكنها أن تتلقى منها إعانات أو هبات أو وصايا مهما يكن شكلها ولا يجوز لها أيضا أن تساهم في تمويلها، كما سمح القانون بإمكانية انخراط الجمعيات الوطنية المعتمدة في جمعيات أجنبية والتعاون معها بشرط أن تنشد الأهداف نفسها أو أهداف مماثلة في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، كما منع القانون على أي جمعية الحصول على موارد من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية ما عدا تلك الناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانونا، مع خضوع هذا التمويل للموافقة المسبقة للسلطة المختصة، كما سمح القانون بإنشاء جمعيات أجنبية بشرط أن يكون أعضاؤها في وضعية قانونية تجاه التشريع المعمول به في الجزائر.

- تعزيز الاتصال والتنسيق بين الفاعلين السياسيين وهيئات ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المختلفة لضمان دعم جهود وخطط العاملين في ميدان التنمية ومكافحة الفقر، وتعميق التنسيق بين منظمات المجتمع المدني في إطار هيئة تنسيقية موحدة بهدف العمل على رفع صوت المهمشين والفقراء أمام الرأي العام الوطني والعالمي.

- قيام منظمات المجتمع المدني بدعم الفئات الفقيرة والهشة، من خلال الضغط على الحكومة لتبني سياسات وبرامج تنحاز لمصالح هذه الفئات ولقيم العدل والمساواة، ويتوقف هذا الأمر على ما تتمتع به هذه المنظمات من قدرات إدارية ومؤسسية (بناء الهياكل التنظيمية – تنمية روح العمل الجماعي- مهارات الاتصال – التخطيط الإستراتيجي) أو ما يطلق علية عملية بناء القدرات.

- قيام منظمات المجتمع المدني بدور المراقب على سياسات الحكومة خاصة تلك المتعلقة بالتنمية ومحاربة الفقر، وذلك بالتعاون مع ممثلي الشعب سواء في المجالس المحلية أو في البرلمان، وكذا التعاون مع وسائل الإعلام المرئية منها وغير المرئية.

- تعزيز علاقة الجمعيات والهيئات العاملة في ميدان التنمية ومحاربة الفقر للاستفادة من الخبرات وتطوير الاستراتيجيات المحلية، وكذا العمل على تقوية التشاركات الإقليمية والدولية من اجل التنمية ومكافحة الفقر.

- على منظمات المجتمع المدني قبل المطالبة بالحقوق، تحقيق حد أدنى من الديمقراطية في تنظيمها، ما يجعلها تخضع لقواعد تشكل منها مؤسسات قوية في مواجهة مختلف التحديات الصادرة عن الدولة وعن المجتمع. وبقائها محايدة أمام الصراع والتنافس السياسي الدائر في البلد، وتركيزها على طابعها المهني والاجتماعي والحقوقي، الأمر الذي يتطلب توسيع دائرة الحوار مع كافة المنظمات المدنية بغض النظر عن جذورها الفكرية أو السياسية والوصول إلى ميثاق تفاهم يؤكد على استقلالية عملها وديمقراطيته ومهنيته.

- ضرورة أن تعي منظمات المجتمع المدني دوما أن دورها يكتمل بمشاركة الناس لا بالحلول محلهم، أي أن يكون الدور غير تمثيلي، قوامه المصداقية والالتزام بالمسار التنموي من موقع غير محايد، ويعبر عن مصالح الناس.[1]

- لكي تكون إستراتيجية القضاء على الفقر فعّالة، ينبغي أن تُعطى منظمات المجتمع المدني مساحة واسعة للعمل في أوساط المجتمع، وينبغي أن لا تُصنف نشاطاتها مُسبقا على أنها أعمال غير قانونية أو مُعارضة بل ينبغي أن ينظر إليها على أنها ممثل شرعي للفقراء وشريك أساسي للدولة من أجل الحد من ظاهرة الفقر.
- ذلك أن منظمات المجتمع المدني يمكن أن تكون أكثر مرونة واستجابة لحاجات الفقراء، كما يمكن أن يكون لها ميزة نسبية في تعزيز أساليب المشاركة في التنمية باعتبارها تعمل من خلال الاتصال الوثيق مع الفئات الاجتماعية المستفيدة من نشاطها.[2]

وفي الأخير نشير إلى أنه لا يمكن التصدي لجميع التحديات الداخلية التي تواجه جهود مكافحة الفقر، إلا إذا مارست الشعوب حقها في التنمية بكل حرية، ومن أولى شروطها قيام بيئة دولية قائمة على نظام اقتصادي دولي جديد على أساس المساواة في السيادة، واحترام حقوق الإنسان، والقانون الدولي وعدم المساس بسيادة الدول والشعوب، وإحداث الأمن والسلام في العالم، والابتعاد عن النزاعات المسلحة .

[1] كامل مهنا، اليات تفعيل دور المجتمع المدني، ورقة مقدمة ضمن ندوة دور المجتمع المدني في القمة الاقتصادية والتنموية والاجتماعية: "شراكة من أجل التنمية"، مفوضية المجتمع المدني، الجامعة العربية، القاهرة 2008، ص: 11.
[2] زيدان محمد، حمادي نبيل، المشاركة السياسية للفقراء كآلية للحد من ظاهرة للفقر، مركز أبحاث فقه المعاملات الإسلامية، ص:11، على الموقع : www.kantakji.com/fiqh/Files/.../2115.doc *تم الاطلاع عليه بتاريخ: 2010/11/15.*

خلاصة:

لأجل تعزيز التنمية ومكافحة الفقر وفي إطار سياسة الحكم الراشد التي تبنتها الجزائر من خلال الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا "النيباد"، وضمن الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء تكرست هناك صلة وثيقة بين برامج عمل الحكومة الجزائرية وبرنامج عمل الجزائر المتعلق بالحكامة، خاصة وانه هناك أوجه تشابه في الإشكاليات المطروحة والمحاور الموضوعية المتناولة، وقد ترجمت سياسة الحكم الراشد إلى مجموعة من برامج التنمية كان أولها برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)، ثم تلاه البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009)، وآخرها كان برنامج التنمية الخماسي (2010-2014)، وسمحت هذه البرامج التنموية من تحقيق جملة من النتائج الايجابية انعكست على تحسن العديد من مؤشرات التنمية البشرية، فارتفعت معدلات النمو خلال فترة تطبيق هذه البرامج، بما فيها معدلات النمو خارج قطاع المحروقات، كما ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كما تراجعت معدلات الفقر، إذ انخفض معدل الفقر البشري إلى ما دون 17% سنة 2009، بعدما كان يتجاوز 26% في نهاية التسعينيات.

ومن خلال جهود مكافحة التي بذلتها الجزائر ضمن جهودها لتحقيق أهداف الألفية الإنمائية، والتي تدخل هي الأخرى في إطار سياسة الحكامة الرشيدة، استطاعت الجزائر تحقيق العديد من الأهداف والغايات حتى قبل الموعد المحدد لها، فتمكنت من تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد في اليوم إلى النصف قبل حلول سنة 2015، كما استطاعت أن تحسن قليلا من حصة الخمس الأفقر من السكان في الاستهلاك، وبفضل تدابير دعم واستحداث مناصب الشغل ومكافحة البطالة المنتهجة استطاعت الجزائر أن تخفض من نسبة البطالة حيث تراجعت من 29.5% سنة 2000 إلى 10% سنة 2010، ما أدى إلى انخفاض نسبة الفقر حسب خط الفقر الغذائي من 3.1% سنة 2000 إلى 1.2% سنة 2009.

كما استطاعت الجزائر أن تحسن في العديد من مؤشرات التنمية البشرية، كتحسين معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي، وتخفيض معدل الامية، كما تمكنت الجزائر من تقليص الفوارق الجنسية في كل مراحل التعليم، وعززت من حظوظ المرأة الجزائرية في سوق الشغل، خاصة في بعض المجالات كالتعليم والصحة والقضاء، إلا أن مشاركة المرأة في الحياة السياسية بقيت ضعيفة نوعا ما.

وفي مجال الصحة وبفضل برامج الإصلاح التي عرفها هذا القطاع في العشرية الأولى من الألفية، والتي انعكست على ارتفاع حجم الإنفاق على الصحة، ونصيب الفرد منه، وكذا تحسين الهياكل القاعدية والموارد البشرية في هذا القطاع، استطاعت الجزائر أن تحقق العديد من الأهداف التي تصب في خانة التخفيف من حدة الفقر، فارتفع معدل الأمل في الحياة عند الولادة من 72.5 سنة 2000 إلى 76.3 سنة 2010، كما انخفضت معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة، وتحسنت صحة الأمهات وانخفضت معدلات وفاتهن عند الولادة، إلى جانب هذا

استطاعت الجزائر أن تحسن من أوضاع الجزائريين فيما يتعلق بحصولهم على بعض الخدمات الأساسية، فقد ارتفعت نسبة السكان الذين يستخدمون مصادر مياه شرب محسنة إذ وصلت إلى 95% سنة 2010، كما ارتفعت نسبة ربطهم بمرافق الصرف الصحي، وارتفعت نسبة الربط بالكهرباء إلى 98% سنة 2010، ونسبة الربط بالغاز إلى 44% سنة 2010، وفيما يتعلق بتوفير السكن اللائق للمواطن ورغم انجاز أكثر من مليون ونصف مليون سكن في العشر سنوات الأخيرة، لا زال مشكل السكن مطروحا بشدة، ما جعل الحكومة تواصل جهودها في توفير السكن إذ من المنتظر انجاز مليوني سكن في إطار برنامج التنمية الخماسي"2010 -2014".

ورغم ما تحقق من انجازات خلال الفترة "2000-2010" بفضل الجهود التي تبذلها الدولة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة والحد من الفقر، لا زال المجتمع الجزائري يعاني من بعض المشاكل على غرار مشكل البطالة، والفقر، والسكن، والصحة، والتدهور التدريجي لمستويات المعيشة وغيرها، بسبب المعوقات والتحديات التي حالت دون تحقيق ما كان متوقعا من برامج التنمية التي رصد لها مبالغ ضخمة، يأتي على رأسها استمرار انتشار الرشوة والفساد وتغلغلهما في مختلف قطاعات وهياكل الدولة، إلى جانب إهدار وتبذير المال العام وسوء تسييره وإدارته أضف إلى ذلك تهميش الأطراف الأخرى الفاعلة في المجتمع، القطاع الخاص والمجتمع المدني وعدم إشراكهما في سياسات مكافحة الفقر وبرامج التنمية، وكذا نقص تمكين المواطنين وأصحاب المصالح بما فيهم الفقراء، دون أن ننسى الدور المحدود للبرلمان الجزائري في معالجة مشاكل الفقر والبطالة، وغيرها من المشاكل التي يتخبط فيها المجتمع الجزائري.

من هذا المنطلق أصبح لزامًا على الحكومة الجزائرية البحث عن السبل والآليات الكفيلة لتجاوز هذه العقبات وإيجاد الحلول المناسبة لأجل تحقيق الأهداف المنشودة والمسطرة ضمن برامج التنمية التي باشرتها منذ سنة 2001 واستكمالا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وبرامج العمل الوطني في مجال الحكامة.

الخاتـــمة

الخاتمـة.

يشكل إرساء مبادئ الحكم الراشد اليوم مطلبًا حقيقيًا لحكومات الدول خاصة النامية منها، لما يوفره من فرصة مثمرة تحقق مكاسب جمة على مستوى النمو الاقتصادي المستقر، كونه يساعد على الاستخدام الفاعل للموارد المالية وحسن استغلالها، عن طريق مجابهته للفساد بكل أشكاله وأنواعه، وتعزيزه لقيم الشفافية والمساءلة والرقابة في إدارة الأموال العامة، وإتاحته الفرصة للأطراف الفاعلة في المجتمع للمساهمة الجادة في تحقيق الرشادة وحسن تدبير المال العام بما يساعد على تحقيق أهداف وأولويات السياسات العامة لهذه الدول.

كما أن لسياسة الحكم الراشد دور فاعل ومحوري في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وعلى رأسها التخفيف من الفقر، خاصة بعدما انتقل الفقر من مفهومه التقليدي المبني على الدخل، إلى المفهوم المعاصر متعدد الأبعاد والذي لا يعني فقط مجرد الحاجة لتحقيق الرغبات المادية، بل أصبح له أبعاد اقتصادية واجتماعية وثقافية وحتى سياسية وسيكولوجية، من منطلق أن الحكم الراشد أساسه مشاركة الأفراد بما فيهم الفقراء في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم وتلبي أولوياتهم، وتعزز تمكينهم وفرصهم في الحياة الكريمة، كما تسمح الإدارة الجيدة للحكم باتخاذ الحكومات لسياسات مناصرة للفقراء مبينة على الإدارة السليمة والاستخدام العقلاني لموارد الدولة بما يضمن تلبية حاجيات الفقراء وسماع أصواتهم.

والجزائر كانت سباقة لتبني سياسة الحكم الراشد في إطار المبادرة الجديدة لتنمية إفريقيا " النيباد"، كما اشتركت في الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، وضمن هذا الطرح أطلقت عدة برامج إصلاحية كمحاولة منها لتجسيد أهداف النيباد المختلفة ومنها الإدارة الاقتصادية السليمة القائمة على إدارة جيدة للمالية العامة وتعزيز المساءلة والنزاهة وكفاءة النظم النقدية والمالية، وشفافية الموازنة، ومحاربة الفساد، وكذا تعبئة الموارد المحلية لأجل تحقيق التنمية المستدامة الهادفة إلى الحد من الفقر، كما أطلقت مشاريع تنموية ضخمة في إطار الحكم الاقتصادي الرشيد، هادفة من ورائها تحسين المستوى المعيشي للأفراد، وتحقيق التنمية البشرية المستدامة والتخفيف من الفقر، وقد تزامن هذا مع جهود الدولة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الجدية.

ومن خلال دراستنا لموضوع الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر مع الإشارة للتجربة الجزائرية، توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إدراجها في النقاط التالية:

1- نتائج الدراسة.

يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- لا غنى للصالح العام، عن الحكم الراشد لكي يحقق المجتمع والاقتصاد أقصى رفاه ممكن في ضوء الموارد المحدودة المتاحة، كما يعد الالتزام بمبادئه شرطًا ضروريًا لتوسيع نطاق قدرات الدولة على إدراة مواردها

فالمشاركة والشفافية والمساءلة وحكم القانون، والإدارة الجيدة في جميع قطاعات المجتمع هي قوام تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة التي تركز على الأفراد.

- الحكم الراشد ليس هدفا في حد ذاته، إنما هو وسيلة لتحقيق تنمية البشر ورخاء البشرية. أي أن الهدف في نهاية الأمر يرتبط بالبشر وبالإنسان، لذلك لا يجوز التضحية بالإنسان ومتطلباته أو أمنه من أجل تحقيق الحكم الرشيد. وهو لا يأتي قصرًا ولا يفرض فرضًا، ولكنه ينجح عندما يؤمن الأفراد مهما كانت مستوياتهم ومسؤولياتهم بأسلوب معين في تنظيم الحكم يحقق أفضل النتائج، لهذا يعد الحكم الراشد في حقيقة الأمر امتداد لمبدأ الإدارة الرشيدة التي هي أفضل الطرق وأكملها لتحقيق الأهداف التي تسعي إليها الحكومة والمجتمع.

- لتحقيق التنمية المستدامة يجب أن يسود الحكم الراشد جميع المستويات الوطنية والمحلية والإدارية، وان يقوم على الشفافية في التسير، ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني في صنع القرار والمسئولية، والمساءلة والمحاسبة فى التنفيذ،كما ينبغي توفر أسس واضحة فيما يتعلق بتخصيص الموارد واستخدام الأموال العامة وخفض التكلفة وترشيد الإنفاق والإنتباه إلى القضايا الاجتماعية.

- تؤدي أوجه الضعف في الحكم من قبيل انعدام الشفافية والمساءلة في القطاع العام وحالات الفساد إلى تقليل قدرة الدولة على تلبية حاجيات وأولويات مواطنيها خاصة الفقراء منهم، فالفساد يحرم الفقراء من نصيبهم العادل من الموارد الاقتصادية والخدمات الأساسية، ويوجه موارد الدولة إلى وجهات غير مشروعة، ما يقلل من كفاءة وفعالية سياساتها وبرامجها التنموية .

- أصبحت تتطلب الإدارة الجيدة لمالية الدولة إرساء مبادئ وأسس الحكم الرشيد خاصة الشفافية والمساءلة وتعزيز اطر المشاركة للفاعلين في المجتمع من قطاع خاص ومجتمع مدني، خاصة في ظل تنامي حاجيات الأفراد ومحدودية موارد الدولة، فإرساء هذه المبادئ من شأنه أن يقلل من الفساد وسوء التسيير، واستغلال المال العام، وبالمقابل يساعد ويدعم التسيير الجيد للموارد وترشيد الإنفاق بما يحقق ألاهداف المسطرة الحكومة.

- بات الحكم الراشد ملازما لجهود مكافحة الفقر المحلية منها والدولية، فهو شرط أساسي وحاسم لفعالية التنمية، إذ يعزز النمو ويضمن ايجابية مناخ الاستثمار، ويشجع التمكين، ويفتح أبواب المشاركة لأطياف المجتمع في مختلف مناحي الحياة، كما انه يضمن سيادة وحكم القانون ما يسهل حصول الفقراء على نصيبهم من التنمية، ويحفظ حقوقهم خاصة في ظل تنامي ظاهرة الفساد.

- تعتمد الاستراتيجيات الحديثة للتخفيف من حدة الفقر على أهمية مشاركة الفقراء أنفسهم في هذه الاستراتيجيات، وتمكينهم من أسباب القوة للخلاص من الفقر، وهو ما يتطلب من الحكومات تسهيل وصولهم للخدمات الأساسية، وتسهيل لهم فرص الحصول على العيش الكريم بتنمية وتطوير الأسواق لصالحهم، واختيار السياسات الاقتصادية المناسبة التي تفتح لهم باب المشاركة المجتمعية، وتسهل وصولهم

للموارد والفرص بأقل التكاليف وبأقصى سرعة، كما تتطلب هذه الاستراتيجيات تطبيق اللامركزية في صنع القرار لما تحققه من تعزيز لتمكين المواطنين من المشاركة الفعالة والحقيقية في إدارة الشؤون العامة وضمانا لانتهاج سياسات محلية سليمة وكفؤة في إدارة موارد الدولة، وتوزيع عادل للدخول.

- يعد تعزيز مشاركة الأطراف الفاعلة في المجتمع سواء القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني أولويات ينبغي للحكومات الالتزام بها، وتفعيلها لما تحققه مشاركتها من نتائج ايجابية في جهود الدولة في الحد من الفقر، فالقطاع الخاص أصبح بإمكانه المساهمة الجادة في هذه الجهود عن طريق توفير مناصب الشغل وإحداث المشاريع التنموية التي توفر الخدمات الأساسية للفقراء، وهو الأمر نفسه بالنسبة للمجتمع المدني الذي إن أتيحت له الفرصة الكافية فبإمكانه التأثير في السياسات العامة وجعلها تصب في صالح الفقراء كما بإمكانه متابعة وتقييم هذه السياسات والرقابة عليها، وفرض المساءلة على من يتولون القيام بهذه السياسات.
- تتطلب الاستراتيجيات الحديثة لمكافحة الفقر ضرورة أن تضطلع الهيئات التشريعية بالمهام المنوطة بها خاصة المؤدية للتخفيف من حدة الفقر، وهو ما يتطلب منها التركيز في أولويات الموازنة على حاجيات الفقراء والتخفيف من الضرائب التي تثقل كاهلهم، كما تستدعي منهم ممارسة دورهم في الرقابة على الأموال العامة، ومساءلة الحكومة عن كل هدر واختلاس للمال العام أو سوء تصريفه، ما يحقق في النهاية ترشيد الإنفاق ويلبي حاجيات وأولويات الفقراء.
- في إطار إرساء مبادئ الحكم الراشد في الجزائر، وبناء دولة الحق والقانون، تبنت الجزائر مبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا "نيباد" وكانت من بين الدول الخمس المؤسسة لها، حيث تعتبر هذه المبادرة أن الحكم الرشيد أساس التنمية، لذا تسعى لإرساء مبادئه وتحارب الفساد الذي تعتبره السبب الأول لفشل سياسات التنمية في الدول الإفريقية كما تعد الجزائر أول دول شمال إفريقيا انضماما لآلية التقييم من قبل النظراء والتي تعد آلية تختص بتقييم أداء برامج الدول الإفريقية الأعضاء بها وفقا للمبادئ الواردة بإعلان " الديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي الرشيد"، وقد خضعت الجزائر للمراجعة سنة 2005، وأصدرت أول تقرير لها حول برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة والذي يندرج تحت آلية التقييم سنة 2008، حيث شمل عرض مفصل لجهود الجزائر في إطار تنفيذها للالتزامات التي تعهدت بها في إطار انضمامها للآلية الإفريقية للتقييم.
- رغم جهود الجزائر التي بذلتها لأجل تعزيز الحكم الراشد في البلاد، سواء في الجانب الاقتصادي أو السياسي، بدءً بتنفيذ المصالحة الوطنية، وإصلاح العدالة، ومحاربة الفساد، وإصلاح النظام الضريبي والمالي وتحسين مناخ الاستثمار وغيرها، إلا أن المؤسسات المالية الدولية وعلى رأسها البنك الدولي بقي يصنف الجزائر ضمن المراتب الأخيرة في مؤشرات الحكم خلال الفترة "2000-2010"، ولم يحقق حسبه ولا مؤشر من المؤشرات الخمس التي يعتمدها في القياس مستوى جيد، وبقيت تتراوح النتائج المحققة ما بين الضعيفة والضعيفة جدا.
- أسباب ضعف نتائج الجزائر في مؤشرات الحكم حسب البنك الدولي عديدة ومتشعبة، منها الاقتصادي والسياسي، والاجتماعي، ومن أهمها استمرار العمل بحالة الطوارئ إلى غاية 2011 مما قلص من الحريات

المدنية بصفة عامة (حرية التعبير، حرية الصحافة، حرية تكوين الجمعيات والأحزاب) وهو ما جعلها تصنف ضمن الدول الأقل ديمقراطية أيضا، بالإضافة إلى الوضع الأمني الذي حتى وإن تحسن كثيرا عما كان في التسعينيات إلا انه بقيت هناك بعض الجماعات الإرهابية النشطة، أما عن الأسباب الاقتصادية فهي كثيرة أيضا لعل أهمها استمرار انتشار الرشوة والفساد والبيروقراطية، ونقص الرقابة على البنوك، وعدم تحقيق تقدم ملموس في مجال الخوصصة، بالإضافة إلى ضعف مناخ الاستثمار واحتكار الدولة للقطاعات الحيوية، أما عن الأسباب الاجتماعية فتتمثل في انتشار الفقر، والبطالة، وسوء توزيع الدخل بين الأفراد بالإضافة إلى انتشار بعض الآفات الاجتماعية كالعنف والمخدرات وغيرها.

- عرف الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2000-2010" ارتفاعا مذهلا، حيث بلغ متوسط معدل الزيادة 12,05% خلال هذه الفترة، وهو ما جعل الموازنة العامة تسجل عجزا في اغلب سنوات هذه الفترة، وقد شمل الارتفاع كل من نفقات التسيير والتجهيز، فارتفاع نفقات التسيير كان سببه الأول الزيادة في قيمة التحويلات الجارية والمتمثلة أساسا في الإعانات الاجتماعية والتحويلات إلى الأسر نقدا أو عينا للتخفيف من الأعباء المالية المتعلقة بمخاطر اجتماعية معينة أو الاحتياجات المحددة حصرا (المرض والحوادث، والعجز والشيخوخة والبقاء على قيد الحياة، والأمومة والأسرة، والبطالة، والإسكان والفقر والاستبعاد الاجتماعي)، والسبب الثاني إلى ارتفاع الأجور ، إما بسبب زيادة مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي، أو تعديل شبكة الأجور.

أما نفقات التجهيز فكان سببها الرئيسي انتهاج الجزائر لبرامج تنموية رصدت لها مبلغ ضخمة حيث بدأت إتباع الحكومة بدء من سنة 2001 بتطبيق سياسة إقتصادية جديدة إعتمدت على التوسع في حجم الإنفاق الحكومي الموجه خصوصا للإستثمار.

- لم يقتصر ارتفاع النفقات العامة على التوسع في الاستثمار وزيادة الأجور والتحويلات، ولكن كان سببه أيضا استمرار انتشار الفساد في الجزائر، حيث عرفت الجزائر خلال الفترة "2000-2010" قضايا فساد من الحجم الثقيل، كقضية الخليفة بنك، وقضية قطاع السكن، والمحروقات والأشغال العمومية والصحة وغيرها.
- اتخذت الجزائر لأجل مكافحة ظاهرة الفساد عدة إجراءات تشريعية وإصلاحية، فصدقت على اتفاقيات دولية، وأصدرت قانونا خاصا للوقاية من الفساد ومكافحته، وأنشأت هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كما قامت بإصلاحات مست قطاع الجمارك والمالية، والضرائب، والعدالة والإعلام وغيرها ورغم كل هذا استمر الفساد في التغلغل والانتشار، وبقيت الجزائر تصنف وفقا لمنظمة الشفافية الدولية ضمن الدول الأكثر فسادا، فخلال الفترة "2003-2011" لم يحقق مؤشر مدركات الفساد نتائج جيدة ولم تصل قيمته حتى إلى النصف، وترجع المنظمة الأسباب في ذلك إلى الافتقار للشفافية، وانعدام الأمن وكذا الثروة النفطية التي فتحت شهية الفاسدين، بالإضافة إلى نقص الإرادة من أصحاب القرار وعدم استقلالية القضاء والتساهل في تطبيق العقوبات وغيرها.

- تعد عدم فاعلية الرقابة على الإنفاق العام، ونقص الشفافية في تسيير الأموال العامة من بين الأسباب التي ساهمت في تنامي ظاهرة الهدر والإسراف في النفقات، واستمرار الاختلاسات، وقد اتخذت الجزائر خطوات ايجابية لمكافحة هذه الظواهر كإعادة إحياء دور مجلس المحاسبة، وتفعيل قانون ضبط الميزانية وتوسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية، بالإضافة إلى إصلاح النظام المحاسبي وإصدار قانون جديد للصفقات ورغم كل هذا بقيت الجزائر تصنف ضمن الدول الأقل شفافية في الموازنة العامة وفقا لمؤشر الموازنة المفتوحة الذي يصدر عن مؤسسة الشراكة في الموازنات الدولية(*IBP*).
- لأجل الحد من الفقر وفي إطار سياسة الحوكمة التي اعتمدتها الجزائر، تحقيقا للأهداف الإنمائية للألفية، تم إطلاق ثلاث برامج تنموية ضخمة، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي "2001-2004" والذي رصد له مبلغ 525 مليار دج، البرنامج التكميلي "2005-2009" ورصد له مبلغ 2.202,7 مليار دج، وبرنامج التنمية الخماسي "2010-2014" ورصد له مبلغ 21.214 دج، وكانت تهدف هذه البرامج في الأساس إلى تعزيز النمو، والاستثمار، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن الجزائري.
- كان لبرامج التنمية الثلاث آثار ايجابية على تحسن مؤشرات التنمية في الجزائر، حيث انخفض معدل الفقر ومعدلات البطالة، وزادت معدلات الالتحاق بالمدارس، وانخفضت نسبة الأمية، وتحسنت الخدمات الصحية فارتفع معدل الأمل في الحياة، وقلت وفيات الأطفال دون سن الخامسة، ووفيات الأمهات، كما زادت نسبة المستفيدين من الخدمات العامة، كالإيصال بالكهرباء والغاز، وتوفير السكنات، وتحسن مؤشر تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين، وغيرها من المؤشرات الأخرى، وبفضل هذه البرامج استطاعت الجزائر أن تحقق اغلب أهداف الألفية قبل موعدها المحدد بسنة 2015.
- رغم الانخفاض الذي سجل في معدلات البطالة إذ قدر ب 10% سنة 2010، إلا أن هذه الأرقام لا تعكس الواقع، فلا زالت شريحة واسعة تعاني من البطالة خاصة في أوساط الشباب، كما أن الوظائف المستحدثة ليست دائمة فهناك مناصب شغل مؤقتة وأخرى لا تعد مناصب شغل تم حسابها في معدل البطالة، كما أن المجتمع الجزائري لا يزال يعاني من الفقر ونقص الخدمات الصحية خاصة بالمناطق الريفية بالإضافة إلى هذا يعاني المجتمع الجزائري من أزمة السكن التي تؤرقه دوما، فرغم إنشاء ما يقارب المليوني سكن خلال الفترة "2000-2010" ما زال الأزمة مطروحة والأسباب عديدة.
- ترجع أسباب عدم تحقيق نتائج جد ايجابية في التخفيف من حدة الفقر إلى انتشار الفساد وسوء التسيير وعدم اعتماد الجزائر على الاستراتيجيات الحديثة للتخفيف من الفقر، بداية بالتمكين، وفتح أفق المشاركة للأفراد في السياسات العامة، بالإضافة إلى الدور المحدود لمنظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص، واعتماد سياسة المركزية، إلى جانب الدور المحدود للبرلمان الجزائري الذي لا يزال تتحكم فيه الأغلبية من الحزب الحاكم والذي يقف دائما في صف الحكومة.

- يتطلب استمرار مكافحة الفقر من الحكومة تبني خطوات وإجراءات فعلية ومعلنة جديدة متخذة للحد منه في إطار سياسة رشيدة في إدارة الحكم مبينة على رؤية شاملة متكاملة للتنمية الاقتصادية المستدامة.

2- التوصيات.

- لما كانت كل دائرة من دوائر الحكم الثلاث –الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني– لها نقاط قوتها وضعفها فان تحقيق الحكم الراشد في الجزائر يتطلب تفاعلا أكبرا بين الدوائر الثلاث لتحديد التوازن السليم فيما بينها من أجل تحقيق التنمية المستدامة التي تتركز على الناس، واقامة شراكة حقيقية ما بينها لدعم الجهود المساهمة في احداث التنمية، ونظرا لاستمرارية التغيير ينبغي أن تملك الأطراف الثلاثة قدرة ذاتية على التفاعل والتكيف بصورة مستمرة، بما يسمح بتحقيق الاستقرار الطويل الاجل .

- على الجزائر أن تكفل لجميع مواطنيها دون تمييز إمكانية المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستفادة من العولمة، ويجب عليها أن تقيم نظامًا سياسيًا واقتصاديا يشجع الحكومة والقادة السياسين ورجال الاعمال ومنظمات المجتمع المدني على صياغة الاهداف التي تتركز على إحداث التنمية البشرية التي أساسها الفرد والسعي لتحقيقها، بالإضافة الى نظام يعزز توافق الاراء العام حول هذه الأهداف.

- ضرورة مواصلة العمل على إصلاح مؤسسات الدولة لتصبح أكثر كفاءة وخضوعا للمساءلة والشفافية والتي تعد حجر الزاوية في الحكم الراشد، ويتطلب الاصلاح الفعال التزاما سياسيا ينبغي أن يشمل دعم القطاع الخاص والمجتمع المدني، ويواجه الفساد بجدية وحزم ولا يتساهل مع أي كان.

- ينبغي اتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز إدارة المالية العامة والمساءلة لضمان استخدام الموارد العامة تبعا للأولويات المحددة ولطمأنة أصحاب المصلحة على أن هذه الموارد تدار بطريقة حصيفة، هذه الاجراءت تتمثل في تعزيز الرقابة على إدارة المال العام، ودعم الشفافية المالية، ومحاربة كل أوجه الفساد.

- ضرورة اضفاء مزيد من اللامركزية على الحكم –من المستوى الوطني الى الولايات والبلديات وحتى المناطق الريفية والمداشر– ما يمكن الناس من المشاركة على نحو أكثر مباشرة في عمليات الحكم، كما يمكن أن يساعد هذا على تمكين الناس الذين كانوا مستبعدين من قبل في عملية صنع القرار. وبهذا الشكل يمكن للجزائر أن توفر فرصًا عادلة ومستدامة لكل أفراد الشعب، كما يناط بها العمل على تعزيز الاتصال بين المسؤولين الحكوميين والمجتمعات والمنظمات المدنية عن طريق تبادل المعلومات التي يمكن أن تستخدم في صياغة برامج انمائية تلبي الاحتياجات والاولويات المحلية، ما يجعلها أكثر فعالية وإستدامة.

- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في الجزائر في المساهمية الفعلية والجادة في التنمية من خلال دعواتها للاصلاح الذي يعزز التنمية البشرية المستدامة ومراقبتها لخطى تنفيذ ذلك الاصلاح، والعمل على تنشيط

المشاركة الشعبية في عملية الاصلاح والتنمية، والتعبير عن الاراء المحلية، الى جانب عملها على وضع وتنفيذ برامج قطرية محددة لبناء التماسك الاجتماعي، والمساعدة في حل النزاعات، وزيادة وعي الناس بحقوقهم ومسؤولياتهم، وتشجيع المشاركة في التنمية والحكم، مع قيامها بتقديم المساعدة في مجال جمع ونشر المعلومات حول قضايا خاصة بادارة الحكم والتنمية البشرية كقضايا الفقر والتهميش والبطالة وغيرها.

- ضرورة التغيير في منهجية عمل الجمعيات الخيرية المتواجدة في الجزائر من جمعيات تعتمد على أسلوب البر والإحسان وتقديم المعونة البسيطة للمحتاج والفقير، إلى جمعيات تعتمد منهجية تطوير الاعتماد على الذات من خلال نشاطات التدريب والتاهيل للاستفادة من القروض الصغيرة لانشاء مشاريع، واعتمادها سياسة تمكين الفقراء من خلال توعية هذه الفئات والدفاع عن حقوقها السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية.

- ينبغي حفز النمو الاقتصادي والتنمية من أجل استئصال شأفة الفقر وتحسين مستويات المعيشة بتقليل معدل البطالة إلى أدنى حد ممكن، أو إزالتها كلية في جميع الأقاليم، الامر الذي يتطلب تشجيع التوظيف الكامل كأولوية في جميع السياسات الاقتصادية والاجتماعية في كافة ربوع الوطن، والتقليل قدر المستطاع من الوظائف المؤقتة، وتمكين جميع الرجال والنساء المتاحين للعمل والراغبين فيه من الحصول على مصدر رزق آمن ومستدام من خلال التوظيف الكامل والذي يتم اختياره بحرية، مع إشراك الفئات الضعيفة في وضع السياسات الوطنية المتصلة بتوليد الوظائف والتخفيف من حدة الفقر، وقصد ضمان الحقوق والمصالح الأساسية للعمال وأصحاب العمل وتحقيقا لهذه الغاية ينبغي احترام قوانين العمل الوطنية وتعزيز معايير العمل الدولية ذات الصلة بما في ذلك الاتفاقيات المشتركة.

- اتباع إستراتيجية للتخفيف من الفقر تعتمد في أولوياتها على تحسين الواقع المعيشي للفقراء وذوي الدخول الضعيفة خاصة في الارياف والمناطق المعزولة التي ترتفع فيها مؤشرات الفقر من خلال العمل على حصول الفقراء على مداخيل أعلى، وتحسين المستوى الصحي والتعليمي وتوفير بيئة سكن مناسبة، ومناصب شغل دائمة، وكذلك توفير الحماية الاجتماعية، على أن يكون التفاوت بأقل درجاته بين الرجال والنساء. مع وضع الحكومة تحقيق (الحكم الرشيد) على رأس أولوياتها في الحكم وإرساء دولة المؤسسات في إدارة الإقتصاد وتحسين أداء الإدارة العامة ومحاربة الفساد وتحسين البنية السياسية والإقتصادية والإجتماعية وزيادة كفاءة الأداء الحكومي وتحسين آليات صنع القرار، وضمان عدالة التوزيع وتنويع مصادر النمو في ظل إقتصاد السوق وهذا النمو الإقتصادي شرط غير كاف ما لم يرافقه زيادة فرص التشغيل ووصول الفقراء الى الموارد والأصول المنتجة وتحسين فرص العيش الكريم.

- ضرورة إتباع سياسة حكيمة لمكافحة الفقر مواكبة مع السياسات الأساسية للتنمية الإقتصادية وذلك من خلال شطرين متكاملين: أولهما دعم و ترقية وسائل الإنتاج التي هي بحوزة الفقراء، بكل كفاءة وتأتي في مقدمتها العمالة وعليه فبالإضافة لقضايا الملكية والتمويل للفقراء فمن الضروري تنمية فرص العمل المنتج علي

مستويات تتناسب مع قدرات الفقراء، دون اللجوء إلي دعم وظائف وهمية أو الاعتماد علي التضخم في التوظيف الإداري الحكومي، إذ أن اللجوء لمثل هذه الآلية يكرس حالة الفقر و يزيد من حدتها وعليه يكمن الحل في حوار صريح مع وبين المؤسسات الإقتصادية والإجتماعية وتوفير البنية الأساسية التكنولوجيا المناسبة وتفضيل وسائل التنفيذ التي تعتمد أساساً علي قدر من العمالة، وتحرير أسواق العمل وثانيها الحرص علي توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية التي تصون إنسانية الإنسان وتحافظ علي كرامته كالصحة والتربية والتعليم الأساسي وتنظيم الأسرة والتغذية والسكن.

- لمكافحة الفقر بشكل عام يجب أن تتصدر مشكلة الفقر برامج التنمية لا أن تعالج برامج التنمية المشاكل الناجمة عن الفقر دون أن تعالج مشكلة الفقر، أي تعالج السبب ولا تعالج المسبب، فالفقر حالة اجتماعية وجدت وستظل وحالة منتجة للمشاكل والتوابع، لذا ينبغي معالجة هذه المشاكل والتوابع ومن أهمها مشاكل الجهل و الأمية و المرض والانحراف و إيجاد الحلول لها، ولذلك فإن معالجة مشكلة الفقر هي شرط ضروري لنجاح برامج التنمية وأن هذا العلاج هو إجراء وقائي ضروري يقضي على مشاكلنا من المنبع و المصدر بدلاً من أن تتركها تنمو وتتكاثر ثم تحاول علاج نتائجها بتكلفة تصل أضعاف ما تتطلبه الوقاية من جهد ومال، وأن أي مبلغ ينفق اليوم في برامج تهدف إلي الحد من الفقر سوف يوفر لنا أضعاف ما سوف ننفقه للحد من أثاره.

3- أفاق الدراسة.

في الختام نشير إلى أن موضوع الحكم الراشد موضوع متشعب يحمل أبعاد اقتصادية، واجتماعية وسياسية تتشابك هذه الأبعاد فيما بينها، لهذا يمكن للمهتمين بهذا الموضوع التطرق إلى الكثير من المواضيع والدراسات في عدة اختصاصات نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- حوكمة الموازنة العامة وتحقيق التنمية المستدامة.
- مكافحة الفساد والحد من الفقر .
- التمكين كأسلوب حديث للحد من الفقر.
- الحوكمة وتعزيز النمو لصالح الفقراء.

قائـمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية.

1- القرآن الكريم.

1) سورة النساء الآية 6.
2) سورة البقرة الآية 30، الآية 205.
3) سورة الروم الآية 41.
4) سورة المائدة الآية 32.

2- الكتب.

1) ابراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير"دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها"،دار الشروق، الطبعة الثانية، القاهرة، 2001.
2) إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، دار الشروق ، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2003.
3) إبراهيم فريد عاكوم، إدارة الحكم والعولمة وجهة نظر اقتصادية، دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد 117، أبو ضبي، 2006.
4) احمد صلاح عطية، أصول المراجعة الحكومية وتطبيقاتها بالمنطقة العربية، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2008.
5) اخوار شيدة، عالية خلف ، المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان 2006.
6) أسامة شهوان، إدارة الدولة، المفاهيم والتطور ، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن،2001.
7) أماني قنديل، المؤسسة العربية للمجتمع المدني ، سلسلة العلوم الاجتماعية ، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة 2008.
8) أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)، مطبعة السفير، الأردن، 2010.
9) باسل البستاني، جدلية نهج التنمية البشرية المستدامة منابع التكوين وموانع التمكين، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، 2009.
10) باسم احمد عامر، نظرية الإنفاق في ضوء القران الكريم، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
11) بيتر ايغن، ترجمة محمد جديد، شبكة الفساد والإفساد العالمية، قدمس للنشر والتوزيع، سوريا، 2005.
12) جبريل محمد، عمر رحال، مدخل الى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين، الحكم المحلي نموذجا، مركز رام الله لدراسة حقوق الانسان، فلسطين، 2003 .
13) حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، الطبعة الأولى، القاهرة، 1998.

14) حامد عبد المجيد دراز ، سعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.
15) حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1998.
16) حامد عبد المجيد دراز، المرسي سيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.
17) حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية 2007.
18) حسين العمر، مبادئ المالية العامة، مكتبة الفلاح لنشر والتوزيع، الكويت، 2002.
19) حسين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008.
20) حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
21) حمد بن عبد الرحمن الجنيدل، اثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي وأساليب دفعها في ظل الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، السعودية، 1982.
22) راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا، دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الإفريقية الطبعة الأولى، القاهرة، 2005.
23) زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، بحوث ودراسات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2003.
24) زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998.
25) سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، بيروت، 2008.
26) سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، الطبعة الأولى ، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007.
27) سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان ، 2009.
28) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000.
29) السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الاسكندرية، 1998 .
30) صاموئيل عبود، افكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سوريا، سلسلة الرضا للنشر، دمشق، 2002.
31) صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المملكة العربية السعودية، 1994.
32) طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
33) طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005 .
34) طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، الجامعة المستنصرية، العراق، 1990.
35) عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
36) عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
37) عامر خضير حميد الكبيسي، استراتيجيات مكافحة الفساد ما لها وما عليها، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، 2006.

38) عامر كبيسي، الفساد والعولمة – تزامن لا توأمة- ، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2005.
39) عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية "دراسة تحليلية تقييميه"، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،2003.
40) عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، أمان، الطبعة الأولى رام الله، فلسطين، 2007.
41) عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنط، التنمية المستديمة، فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسه، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، 2007.
42) عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لبنان، 2007 .
43) عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، بمنشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004 .
44) علي العربي، عبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، الكويت، بدون سنة نشر.
45) علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
46) علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، دار المعارف، الجمهورية العربية السورية، بدون سنة نشر.
47) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد كتاب العرب، دمشق 2009.
48) غازي محمود ذيب الزعبي، البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الاردن، عالم الكتب الحديث، الاردن، 2009.
49) غسان منير حمزة سنو، علي احمد الطراح، العولمة والدولة، الوطن والمجتمع العالمي دراسات في التنمية والاجتماع المدني في ظل الهيمنة الاقتصادية العالمية، دار النهضة العربية، بيروت ،2002.
50) فارس رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، دار زهران للنشر والتوزيع، الاردن، 2008.
51) فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدماتية، معالجات نظرية وتطبيقية بطريقة الأنظمة التكاملية، دار ايلة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان ، 2010.
52) فتحي أبو الفضل واخرون، دور الدولة والمؤسسات في ظل العولمة ، مكتبة الاسرة ، القاهرة، 2004.
53) فليح حسن خلف، التنمية والتخطيط الاقتصادي، عالم الكتاب الحديث، الطبعة الاولى ، عمان ، الأردن، 2006.
54) فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتاب الحديث و جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، المملكة الهاشمية الأردنية، 2008.
55) كمال المنوفي، يوسف محمد الصواني، ندوة الديمقراطية والإصلاح السياسي في الوطن العربي، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، 2006.
56) كيمبرلي ان اليون، ترجمة محمد جمال إمام، الفساد والاقتصاد العالمي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة 2008. احمد محمود نهار ابو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر، الطبعة الأولى، المملكة الأردنية الهاشمية، 2010.
57) لؤي أديب سليمان العيسى، الفساد الإداري والبطالة، دار الكندي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، عمان ، 2009.
58) مالكولم جبلز وآخرون، تعريب طه عبد الله منصورو عبد العظيم مصطفى، اقتصاديات التنمية ، دار المريخ للنشر المملكة العربية السعودية، 1995.

59) مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

60) مجموعة مؤلفين، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الثانية، بيروت، 2006.

61) محمد الأمين البشري ، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2007.

62) محمد ألبنا، المالية العامة مدخل حديث، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2009.

63) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

64) محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

65) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008.

66) محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2007.

67) محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

68) محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء، القاهرة 2007.

69) محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2006.

70) محمد فتحي عيد، دور المجتمع المدني في خفض الطلب على المخدرات، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية،2009.

71) محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة العامة من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.

72) محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن 2007.

73) مدحت القريشي، التنمية الاقتصادية، نظريات وسياسات وموضوعات، دار وائل للنشر، الأردن،2007.

74) المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام (الموازنة العامة، الإيرادات العامة، القروض)، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، القاهرة، 2008.

75) منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة، ليبيا، 1994.

76) منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت 2005.

77) المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، المساءلة والمحاسبة تشريعاتها والياتها في الأقطار العربية، الدار العربية للعلوم ناشرون لبنان، 2007.

78) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دور البرلمانات في مكافحة الفساد واقع وتجارب من العالم العربي، برانت شوب الطبعة الاولى، بيروت، 2005.

79) منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها، دراسة إستراتيجية العدد60، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ضبي، 2002.

80) منير الحمش، الاقتصاد السياسي " الفساد –الإصلاح– التنمية" ، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2006.

81) موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، الطبعة الرابعة، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2007.

82) ميشيل ب-تودارو، ترجمة محمود حسن حسني و محمود حامد محمود عبد الرزاق، التنمية الاقتصادية، دار المريخ للنشر السعودية، 2006.

83) نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن، مركز احمد ياسين، الطبعة الرابعة، الأردن ،2003.

84) نوزان عبد الرحمن الهيتي، التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجا، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ضبي، 2009.

85) نوزان عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

86) هشام محمود الاقداحي، معالم الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية والقومية في البلدان العربية، مؤسسة شباب الجامعة القاهرة، 2009.

87) هيثم صاحب عجام، علي محمد سعود، تخطيط المال العام، دار الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

3- رسائل جامعية.

1) بوفيح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية "الواقع والأفاق" مع الإشارة لحالة الجزائر أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر03، 2011/2010.

2) دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005.

3) رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، عمان، 2008.

4) زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2011.

5) علي حميدوش، التنمية البشرية والتنمية الاقتصادية، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة 1990-2005، أطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005.

6) فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، الرياض 2010.

7) فرحي محمد، النمذجة القياسية ترشيد السياسات الاقتصادية الكلية(دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام)، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 1999/1998.

8) فريد بختي، مؤشرات الفقر والتنمية الاقتصادية في الجزائر "1990-2008"، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، المدرسة العليا للإحصاء والاقتصاد التطبقي، الجزائر، 2011.

9) لمياء محمد المغربي، الديمقراطية وأثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية دراسة حالة الهند، اندونيسيا، مصر، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس ، مصر،2003.

10) محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008.

11) محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس اثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية، دكتوراه فلسفة في المحاسبة، كلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010.

12) وائل عمران علي، الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة (دراسة تطبيقية على التجربة الليبية)، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة 2008.

4- بحوث ومقالات.

1) الأخضر عزي، غالم جلطي، الحكم الرشيد وخوصصة المؤسسات " إشارة إلى واقع الاقتصاد الوطني والمؤسسة الجزائرية، مجلة علوم انسانية، العدد 27، 2006.

2) اكرمان، سوزان روز، الديمقراطية وتفشي الفساد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، العدد 149، القاهرة، سبتمبر 1996.

3) انجي محمد عبد الحميد، دور المجتمع المدني في تكوين رأس المال الاجتماعي " دراسة حالة للجمعيات الأهلية في مصر"، سلسلة أبحاث ودراسات، العدد الأول، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2010.

4) بومعراف الياس، عماري عمار، من اجل تنمية صحية مستدامة في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 07 2009-2010.

5) جون د. سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، واشنطن ، 2004

6) خالد خليل الظاهر، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية، مجلة اربد للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني، 1999، الأردن.

7) دانيال كوفمان، جويل هيلمان، مواجهة تحدي الاستحواذ على الدولة في الاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقال، مجلة التمويل والتنمية، سبتمر 2001.

8) سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية، المستقبل العربي، عدد 249، بيروت 1999.

9) شارل د. عدوان، تعريب لفظة "Governance"، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار، المجلد 1، العدد 1، نوفمبر 2007.

10) شارل د. عدوان، مصطلحات الفساد في اللغة العربية، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار، شعبة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، المجلد1، العد 2، 2008.

11) صالح زياني، الانفتاح السياسي في الجزائر ومعضلة بناء قدرات آليات الممارسة الديمقراطية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص افريل 2011، جامعة ورقلة.

12) صالح زياني، تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركاتية في الجزائر، مجلة المفكر، العدد الرابع، افريل 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة.

13) عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 05، جامعة الحاج لخضر، باتنة، جوان 2009.

14) عبد اللطيف الخراط ، المساءلة وتحقيق الاستعمال الأمثل للمال العام، مجلة الرقابة المالية، العدد 50، المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، جوان، تونس، 2007.

15) علاء جمعة ،قمة النيباد: المبادرة بعد ثلاث سنوات، مجلة السياسة الدولية، عدد 159، مؤسسة الأهرام، جمهورية مصر العربية، جانفي 2005.

16) عمرو علي ، المبادرة الجديدة للتنمية الإفريقية النيباد ، مجلة السياسة الدولية، عدد 149، يوليو 2002 مؤسسة الاهرام، جمهورية مصر العربية.

17) عياشي نورالدين، تطور المنظومة الصحية الجزائرية، بحوث اقتصادية، مجلة العلوم الإنسانية ،العدد – 31 جوان 2009، المجلد ب، جامعة منتوري، قسنطينة.

18) محمد قيراط، حرية الصحافة في ظل التعددية السياسية في الجزائر، مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد 3+4، 2003.

19) محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد 243، ماي 1999.

20) المرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، السنة 12 ، العدد 266، افريل 2001.

21) مصطفى بلعور، الانتخابات التشريعية في الجزائر 1999-2007 استمرارية أم حل، مجلة دفاتر السياسة والقانون عدد خاص، افريل 2011، جامعة ورقلة، الجزائر.

22) منير مباركية، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيرها على العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون عدد خاص، افريل 2011، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.

23) ميتشل اوبراين، دور البرلمانات في تحقيق جهود الحكم الجيد ومكافحة الفساد، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار البنك الدولي، مكتب الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، واشنطن، مجلد 3، العدد 1، مارس ، 2009،

24) نوزان عبد الرحمان الهيتي، الحكم الصالح في الوطن العربي قراءة تحليلية، مجلة علوم إنسانية ، السنة الرابعة، العدد 92، جويلية 2006 .

5- ملتقيات وندوات علمية .

1) أبو بكر مصطفى بعيرة، انس أبو بكر بعيرة، لا تنمية مستدامة بدون إدارة قوامة، مؤتمر التنمية المستدامة في ليبيا، 28 و 29 جوان 2008، كلية الاقتصاد، جامعة قاريونس، ليبيا، 2008.

2) ادم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، جامعة نايف العربية ، 6-7 أكتوبر ، السعودية ، 2003.

3) بولين تميسيس، المنظورات المختلفة للمنظمات الإنمائية الدولية في مجال مكافحة الفساد، مؤتمر الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في الدول النامية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 24 و 25 أكتوبر 1997، باريس.

4) جابر محمد علي الكعبي، ياسر عمار عبد الحميد، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر " نحو إستراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة"، هيئة النزاهة، بغداد، 2008.

5) جوهان جراف لامبسدروف، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر الكويت للشفافية، جمعية الشفافية الكويتية، 13 –17 جانفي 2007، الكويت ،2007 .

6) جيمس د. و ولفنسون، الإطار الإنمائي الشامل، ورقة مقدمة ضمن سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل بعنوان " دور الحكومات الإنمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي"، من 2-5 ماي 2000، سوريا ، صندوق النقد العربي،2001.

7) خليل جبارة، مكافحة الفساد في لبنان من منظور برلماني بين النظرية والتطبيق، ضمن دراسات بحثية وورشات عمل حول بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، 15 و16 يوليو 2008، بيروت.

8) زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول تسيير الجماعات المحلية يومي 09 و 10 جانفي 2008، مخبر المغرب الكبير الاقتصاد والمجتمع، جامعة قسنطينة، الجزائر.

9) سعيد كلاب، الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر " تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي"، 13-15 فيفري 2006، كلية التجارة في الجامعة الإسلامية، فلسطين.

10) سوزان روز اكرمان، الفساد والاقتصاد العالمي، مؤتمر الفساد وتحسين مبادرات النزاهة في الدول النامية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 24 و 25 أكتوبر 1997، باريس.

11) صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، يومي 8 و 9 مارس 2005، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، الجزائر.

12) طواهر محمد التوهامي ، إمنصورن سهيلة، تأثير الفساد الاقتصادي على النشاط التنموي في البلاد النامية، ورقة مقدمة للملتقى العلمي الدولي السادس حول الحكم الراشد ودوره في التنمية المستديمة، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، يومي 09 و10 ديسمبر 2006.

13) عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، ورقة عمل مقدمة في ندوة تطوير العلاقة بين القانونيين والإداريين (القطاع العام ومكافحة الفساد المالي الإداري) المنعقدة بالرباط سنة 2008، مكافحة الفساد في الوطن العربي، أعمال المؤتمرات، القاهرة، 2009.

14) عادل عبد اللطيف، ورقة مقدمة ضمن ندوة حكم القانون، لقاءات ومحاضرات (2005-2006)، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، 2006.

15) عامر خياط، مفهوم الفساد، بحث مقدم ضمن الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، تحت عنوان المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، لبنان، 2006.

16) عبد العزيز الإمام، الرقابة على الأموال العامة، ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصرفي وعلاقتها بمكافحة بتبييض الأموال، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 6-10 افريل 2008.

17) عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر "دور الدولة في الاقتصاد المختلط" مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 افريل 2008، القاهرة.

18) عبد الله حارس، استقلالية السلطة القضائية الضامن الأساسي لتفعيل أنظمة المساءلة والرقابة والمحاسبة، بحوث ومناقشات ندوة المساءلة والمحاسبة تشريعاتها والياتها في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، لبنان 2007.

19) عبو عمر، عبو هودة، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات يومي 16 و 17 ديسمبر 2008، كلية العلوم السياسية، جامعة الشلف.

20) عدنان ظاهر، دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية، ورقة مقدمة ضمن ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية برنامج الامم المتحدة الانمائي، بلجيكا، 2007.

21) عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي" تجربة الأردن"، ورقة مقدمة ضمن ندوة مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009 .

22) علي الصاوي، ماهية الشفافية والمساءلة ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية 21و 22 مارس 2009، عمان.

23) غالم عبد الله، حمزة فيشوش، إجراءات وتدابير لدعم سياسة التشغيل في الجزائر (- المساهمات وأوجه القصور -) ورقة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، يومي 15-16 نوفمبر 2011..

24) فراس جاسم موسى، دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق، ورقة مقدمة ضمن دراسات بحثية وورشات عمل حول بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بيروت، 2009.

25) فيصل العلي المطوع، ظاهرة الفساد الاقتصادي ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع إشارة للتجربة الكويتية، مؤتمر الكويت للشفافية، جمعية الشفافية الكويتية، من 13 إلى 17 جانفي 2008.

26) كامل مهنا، اليات تفعيل دور المجتمع المدني، ورقة مقدمة ضمن ندوة دور المجتمع المدني في القمة الاقتصادية والتنموية والاجتماعية: "شراكة من أجل التنمية"، مفوضية المجتمع المدني، الجامعة العربية، القاهرة 2008.

27) لحسن بونعامة عبد الله، الفساد وأثره في القطاع الخاص، المؤتمر الدولي العربي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني جامعة نايف العربية ، 6-7 أكتوبر ، السعودية ، 2003.

28) مايكل جونستون، الفساد العابر للحدود "مكامن الضعف والتحديات التي تواجه الإصلاح"، مؤتمر الفساد وتحسين مبادرات النزاهة في الدول النامية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 24 و 25 أكتوبر 1997، باريس.

29) محمد قرقب، عرض حول التوجيه والإرشاد في برامج وأجهزة التشغيل في الجزائر، الندوة الإقليمية عن دور الإرشاد والتوجيه المهني في تشغيل الشباب، طرابلس: 11 – 13/ 7/ 2005.

30) محمد مالكي، ورشة عمل نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أكتوبر 2009 بيروت.

31) محمد محمود الذنبيات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية أبحاث الندوة العلمية الخاصة، الرشوة وخطورتها على المجتمع، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1412هـ.

32) مهدي محمد القصاص، دور المجتمع المدني في تنمية الوعي السياسي وتحقيق الحكم الراشد، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الدولي السادس تحت عنوان الحكم الراشد ودوره في التنمية المستدامة، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، يومي 09 و10 ديسمبر 2006.

33) مهدي محمد القصاص، دور المجتمع المدني في تنمية الوعي السياسي وتحقيق الحكم الراشد، الملتقى الدولي السادس تحت عنوان " الحكم الراشد ودوره في التنمية المستدامة ، جامعة الجزائر يومي 09 و 10 ديسمبر 2006 .

34) وهبة مصطفى الزحيلي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الأول ،جامعة نايف العربية ، 6-7 أكتوبر ، السعودية ، 2003.

35) يوسفي محمد، مدى ارتباط مفهوم الحكم الراشد بالقيم الديمقراطية، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الدولي السادس حول الحكم الراشد والتنمية المستدامة، جمعية الاقتصاديين الجزائريين، جامعة الجزائر، 9-10 ديسمبر 2006.

6- إصدارات دولية:

1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية " مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر وتحقيق أهداف الإنمائية للألفية وتعزيز التنمية المستدامة"، نيويورك، 2008.

2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك، 1998.

3) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة "الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات" المكتب الإقليمي للبلدان العربية، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية، الأمم المتحدة، نيويورك، الولايات المتحدة 2004.

4) البنك الدولي، "تحسين الحاكمية لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة" واشنطن، الولايات المتحدة 2003.

5) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا "إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحسين التضمينية والمساءلة"، دار الساقي، بيروت، 2004.

6) صندوق النقد الدولي، "النسخة المعدلة لدليل الشفافية المالية العامة" إعداد إدارة شؤون المالية العامة – واشنطن 2007.

7) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الحكم السليم: تحسين الإدارة الكلية في منطقة اسكوا، الأمم المتحدة نيويورك، 2003.

8) منظمة الشفافية الدولية، الشفافية ومكافحة الفساد، حوار المجتمع المدني بين مجموعة الثماني والشرق الأوسط الكبير وشمال إفريقيا، البحرين، 2005.

7- تقارير

1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، 2002، 2003

2) الوزارة المنتدبة المكلفة بالأسرة وقضايا المرأة، التقرير الوطني للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بيجين +15، 2005.

3) الأمم المتحدة، جامعة الدول العربية، التقرير العربي الثالث حول الأهداف التنموية للألفية 2010 وآثار الأزمات الاقتصادية العالمية على تحقيقها، 2010.
4) الأمم المتحدة، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، 2010.
5) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن، 1990.
6) البنك الدولي، معالجة الفقر في مختلف مناطق العالم، التقرير السنوي ، واشنطن، 2006.
7) تقارير بنك الجزائر 2000-2010.
8) تقرير التنمية البشرية في الدول العربية، 2009.
9) تقرير التنافسية العالمية 2011/2010.
10) لجنة الشفافية والنزاهة لجمهورية مصر، التقرير الثاني حول أولويات العمل والياته، جمهورية مصر العربية، 2008.
11) تقرير الجزائر حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء ،نوفمبر 2008، الجزائر.
12) تقرير مجلس المحاسبة المؤرخ في 28 فيفري 1999، الجريدة الرسمية، العدد 12، 1999.
13) الفديرالية الدولية لحقوق الانسان، الجزائر" سوء المعيشة" تقرير عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 2010.

8- قوانين وتشريعات.

1) أمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
2) الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.
3) الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادر بتاريخ 23 فيفري 2001.
4) الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جوان 1995.
5) دستور نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
6) القانون 10- 01 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، الجريدة الرسمية العدد 42 المؤرخة في 11 جوان 2010.
7) القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فيرفي 2012.
8) القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فيفريي 2012،
9) القانون 31/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادر بتاريخ 05 ديسمبر 1990.

10) قانون البلدية لسنة 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادر بتاريخ 03 يوليو 2011.

11) القانون رقم 08 –04 المؤرخ في 23 يناير 2008 ويتضمن القانون التوجيهي للتربية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العد 04 الصادر بتاريخ 27 جانفي 2008.

12) القانون رقم 01-19، الصادر في 2001/12/12، الجريدة الرسمية، العدد77، التاريخ: 15 ديسمبر 2001.

13) القانون رقم 03-10، الصادر في 19 جويلية 2003، الجريدة الرسمية، العدد:43، بتاريخ 20 جويلية 2003.

14) القانون رقم 04-03 المؤرخ في 23 جوان 2004، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة بتاريخ 27 جوان 2004.

15) القانون رقم 04-09 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 18 أوت 2004.

16) القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2004.

17) القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، الجريدة الرسمية العدد 60 الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر 2005.

18) قانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.

19) القانون رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 جانفي 2012.

20) قانون رقم 12-06 مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012 متعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 02 الصادر بتاريخ 15 جانفي 2012.

21) قانون رقم 40/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، العدد 10.

22) قانون رقم 84 – 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد 28 الصادر بتاريخ: 10 جويلية 1984 .

23) القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

24) مرسوم تنفيذيّ رقم 09 – 374 مؤرّخ في 16 نوفمبر سنة 2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 414 92 –المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

25) مرسوم تنفيذي رقم 08 – 94 مؤرّخ في 10 مارس سنة 2008 يتضمن إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية وتنظيمها ومهامها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 12 مارس 2008.

26) مرسوم رئاسيّ رقم 10 – 236 مؤرّخ في 7 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، الصادرة بتاريخ 07 أكتوبر 2010.

27) المرسوم التنفيذي رقم 11-103 المؤرخ في 06 مارس 2011 والمتعلق بشروط الإعانة المقدمة للشباب ذوي المشاريع ومستواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 06 مارس 2011.

28) المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 25 جوان 1995 والمتعلق باختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها الجريدة الرسمية العدد 42، الصادرة بتاريخ 02 أوت 1995.

29) المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 25 جوان 1995 والمتعلق باختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها الجريدة الرسمية العدد 42، الصادرة بتاريخ 02 أوت 1995.

30) المرسوم الرئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 افريل 2004 والمتضمن التصديق على الاتفاقية بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 26 الصادر بتاريخ 25 افريل 2004.

31) المرسوم الرئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 افريل 2006 والمتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 24 الصادر بتاريخ 16 افريل 2006.

32) المرسوم الرئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 افريل 2006، الجريدة الرسمية العدد 24 الصادرة بتاريخ 16 افريل 2006.

33) المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 7 فيفري 2012، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 لسنة 2006 والذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيلت سيرها، الجريدة الرسمية، عدد 08 الصادرة بتاريخ 15 فيفري 2012.

34) مرسوم تنفيذي رقم 08-127 مؤرخ في 30 افريل 2008 والمتعلق بجهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 23، الصادر بتاريخ 04 ماي 2008.

35) مرسوم رئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق 7 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم.

36) مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 والذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية العدد 74 الصادرة في 22 نوفمبر سنة 2006.

37) مرسوم رئاسي مؤرخ في 07 نوفمبر 2011 والمتعلق بتعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، الجريدة الرسمية، العدد 69، الصادرة بتاريخ 14 نوفمبر 2010.

38) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: مراجع باللغة الأجنبية.

1- LES OUVRAGES :

1. Alaine Beitone et d'autres, Economie, Dalloz, Paris, 2001.
2. Asian Development Bank, Anticorruption and integrity, Mandaluyong City, Second Edition, Philippines, 2010.
3. Everette.hagen, économie du développement, économica, paris, 1982.
4. Narayan Lakshman, the political economy of good governance for poverty alleviation policies, Asian Development Bank, Manila ,Philippines, 2003
5. Nation unies ,commission économique pour l'Afrique, bureau pour l'Afrique du nord, développement durable en Afrique du nord état des lieux et perspectives, ,Maroc , 2007.
6. Regina Birner, Improving Governance to Eradicate Hunger and Poverty. 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Washington, DC: IFPRI, 2007

7. Salvatore Schiavo-Campo, governance, corruption, and public financial management, Asian Development Bank, Manila, Philippines, 1999.

8. Tomas Carothers, aiding democracy abroad: A learning curve, Carnegie Endowment for international peace, Washington, D.C, 1999.

9. World Bank, Empowerment and Poverty Reduction. Sourcebook, Washington, 2002.

2- REVUES et PERIODIQUES:

1- Asian Development Bank, good governance and anti corruption: the road forward for Indonesia, the Eighth Meeting of the Consultative Group on Indonesia, 27–28 July 1999, Paris, France.
2- Angelo Bonfiglioli, le pouvoir des pauvres la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté, fonds d'équipement des nations unies, Etats-Unis d'Amérique, 2003.
3- Banque mondiale, Le coût de la corruption, Colloque sur la gouvernance, les libertés économiques et la pauvreté, CNES. 3 février 2007, algérien
4- Danielle Dierckx, Rapport de la consultante sur l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté, Séminaire Européen, au travail, mais pauvre et sans le pouvoir de se faire entendre ?, St Julians, Malte14 - 15 octobre 2009.
5- Hans Bjørn Olsen, la décentralisation et la gouvernance locale, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Novembre 2007, suissera.
6- International Fund for Agricultural Development, Corporate-level evaluation, IFAD's Engagement with the Private Sector in Rural Poverty Reduction, Approach Paper, 17 May 2010.
7- Johannes Jütting, Elena Corsi et Albrecht Stockmayer, Décentralisation et réduction de la pauvreté, centre de développement de L'OCDE, France, 2005.
8- JOHN K. AKOKPARI, The AU, NEPAD and the Promotion of Good Governance in Africa, Nordic Journal of African Studies 13(3): 243–263 (2004), University of Cape Town, South Africa.
9- Kempe Ronald hold, the uneca and good governance in Africa, Harvard International Development Conference 2003, Governance and Development in a Dynamic Global Environment boston, 4-5 April 2003
10- Mitchell, Seligon, the impact of corruption on regime legitimacy, A comparative study of four Latin American countries, journal of politics , may 2002, vol64, issue 2.
11- Mohammed salih, gouvernance, information et Domain publique , addis ababa; commission économique pour l'Afrique, 13 mai 2003.
12- N. Girishankar, and other , governance and Poverty reduction, discussion within the World Bank and from comments provided at PRSP workshops,2001.
13- Niklaus Eggenberger-Argote, Private Sector Development in the context of Poverty Reduction Strategy Papers, February 2005.
14- Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime, Programme mondial de lutte contre la corruption, Vienne, septembre 2004.
15- Paolo Mauro, corruption: causes, consequences, and agenda for further research, finance and development, vol 35 ,1998.

16- Pikay Richardson, Good Governance: The Challenge of Leadership in Africa, Nigeria institute of management, Nigeria, 2008.
17- Suchitra Punyara tabandhu, Commitment to good governance, development, and poverty reduction, Sixth Session of the Committee on Development Policy, March 29 – April 2, 2004.
18- Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Alex Arifianto, Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia, A paper from the SMERU Research Institute, with support from Aus AID, the Ford Foundation, and DFID, March 2004, Indonesia.
19- yen Carol , and Lin yun ,"The Essence of Empowerment: A Conceptual Model and Case illustration ," Journal of Applied Management Studies , volume 7 , Issue 2 , Abingdon , Dec. 1998.

3- Les thèses de doctorat.

1- GISÈLE Belem, Quelle gouvernance pour la mise en ouverture du développement? L'expérience de l'industrie minière du mali, Doctorat en science de l'enivrement, Université du Québec a Montréal, 2009.

4- LES RAPPORTS

1- Le rapport du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) Abuja, le 23/10/2001 .
2- PWUD ,rapport mondial sur le développement humain mondialisation a pauvreté : espoirs et déboires, 1999.
3- World Bank, Women,. Business and the Law, Washington, 2012
4- Algérie, le deuxième rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, Septembre 2010.
5- Rapport Sur l'état et l'avenir de l'environnement en Algérie (2003
6- Organisation mondiale de la Santé, Statistiques sanitaires mondiales, Genève, 2011
7- Global Integrity, Report Algeria, 2007, 2009.
8- Global Competitiveness Reports for the years 2008-2011.
9- Dev Kar and Karly Curcio, Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009,January 2011, Report from Global Financial Integrity, USA, 2011
10- FMI , Rapport des services du FMI pour les consultations de 2010 au titre de l'article IV , n° 11/39, Mars 2011.
11- Shawna Tropp, Nepal Human Development Report 2004, Empowerment and Poverty Reduction, UNDP, Printed in Nepal by Jagadamba Press Design and layout by Words cape, Kathmandu, Nepal, 2004.
12- UNDP, Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction. Overview Report RETA 5856: Légal Literacy for Supporting Governance . 1997.
13- Source: SIWI, Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor, REPORT 22, 2007.
14- FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques (2007), Washington, 2007

ثالثًا: الانترنيت

1. الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية، نيويورك، 2010، على الموقع:
http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/I01/001/86/img/I0100186.pdf?OpenElement
2. الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الحكم السليم تحسين الإدارة الكلية في منطقة الاسكوا، نيويورك، 2003.
http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/I03/001/75/img/I0300175.pdf?OpenElement
3. الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عمليات السياسات العامة، على الموقع: http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-10-TP1-a.pdf
4. الأمم المتحدة، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، واشنطن، 2004على الموقع:
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/27/PDF/N0439527.pdf?OpenElement
5. برادفورد ديلمان، دول في مفترق الطرق "الجزائر"، دار الحرية، 2007، على الموقع:
www.freedomhouse.org/.../AlgeriaArabicCCR.pdf
6. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997، على الموقع:
http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-a.pdf
7. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والحكم الرشيد، ورقة مناقشة رقم 8 ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب سياسات الإنمائية، نيويورك، 1997،على الموقع:
http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption97a.pdf
8. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، دليل موجز، بيروت، لبنان، 2007، على موقع الانترنيت: www.undp-pogar.org
9. برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الشفافية المالية في الجزائر، على الموقع : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?cid=1&t=12
10. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل لمجال ممارسة الحكم الديمقراطي، نيويورك، 2010.
http://www.undp.org/oslocentre/docs10/015A%20Web-DG_Text_Arabic_Spread.pdf
11. برنامج المجتمع المدني العراقي، الدليل الإرشادي حول أدوات تشخيص الفساد الإداري، العراق، جوان 2006، على الموقع : www.adfusa.org/files/881_file_AC_Diagnostic_Tools_ARABIC.pdf

12. بوريس ملنيكوف، مكافحة الفساد التوجه إلى القطاع الخاص، مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، واشنطن ، على الموقع :
http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Combating%20Corruption%20toolkit%20Arabic.pdf
13. بول سالم، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لبنان، على الموقع :
http://www.arpacnetwork.org/pictures/dalil.pdf
14. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، مراقبة الإنفاق الانتخابي خطوة إلى الإصلاح، بيروت، 2008، على الموقع:
www.transparency-lebanon.org/publications/cfmmanualar.pdf
15. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول، التدابير المتخذة لفائدة التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي، ديسمبر2010، على الموقع:
http://www.premier-ministre.gov.dz/arabe/media/PDF/meice2010ar.pdf
16. جيليان ديل، اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا " دليل المجتمع المدني لمناصرة الاتفاقيات: منظمة الشفافية الدولية، ألمانيا، على الموقع:
www.transparency.org/content/.../9039/.../TI_Advocacy_Guide_Arabic.pdf
17. جيم شولتر، الرقابة على الأموال، دليل المراقبة على الموازنات وإيرادات النفط والغاز، معهد المجتمع المنفتح، نيويورك، 2008، على الموقع: http://archive.revenuewatch.org/reports/120204ar.pdf
18. دوناتو رومانو، الاقتصاد البيئي والتنمية المستدامة، سلسلة المواد التدريبية، المركز الوطني للسياسات الزراعية ، سوريا على الموقع : www.ao-academy.org/docs/NAPC.pdf
19. رعد كاظم غيدان، الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في العراق، العراق، 2009، على الموقع :
http://iier.org/i/files/docs/Eng._Raad.pdf
20. سحر قدوري، مؤسسات المجتمع المدني وإمكانياتها في الحد من الفساد الإداري، هيئة النزاهة، العراق، 2008، على الموقع: http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=501&page_namper=p_no12
21. السلطة الوطنية الفلسطينية، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، أوت 2010، على الموقع:
http://www.mop-gov.ps/new/web_files/publishing_file/MDG%20Annual-Arabic.pdf
22. سميح مسعود، البنك الدولي ومكافحة الفساد، منظمة الشفافية الليبية، 2007. على الموقع:
http://www.transparency-libya.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1315&Itemid=70
23. السياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة، " ادارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة" جانفي 1979، على الموقع: http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-a.pdf
24. صلاح محمد الغزالي، الحكم الصالح الطريق إلى التنمية ، جمعية الشفافية الدولية ، موقع الانترنيت:
www.transparency-kuwait.org/indix.php?ind=download.
25. الصندوق الدولي للتنمية الريفية، تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر، بيان صحفي على الموقع :
http://www.ifad.org/media/press/2004/4_a.pdf

26. عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة، الحوار المتمدن، العدد 1804 الصادر بتاريخ 2007/01/23، على الموقع: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?ald=86703 .

27. عبد الناصر جابي، تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر، مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، على الموقع:
http://www.pogar.org/publications/civil/assessments/algeria-a.pdf

28. غالب غانم، حكم القانون، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واشنطن، 2005، على الموقع:
http://www.arabruleoflaw.com/files/the_rule_of_law_meetings_and_lectures_book.pdf

29. فارس حامد عبد الكريم، النزاهة ومتلازمة الفساد والفقر والإرهاب، الجزء الأول، شبكة النبأ المعلوماتية، على الموقع:
http://www.annabaa.org/nbanews/70/163.htm

30. فريق الشفافية الليبية، الفساد السياسي في الجماهيرية أبو الفساد المالي والإداري، افريل، 2009،على الموقع :
http://www.transparency-libyaonline.com

31. الفساد والحكم الرشيد، ورقة مناقشة رقم 03، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك على الموقع:
http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption97a.pdf

32. مؤسسة الشراكة في الموازنات الدولية(IBP) ، الموازنات المفتوحة. تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي، على الموقع:
http://www.transparencymaroc.ma/ar/uploads/etudes/21_2.pdf

33. مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، الحكومة المنفتحة...مفهوم جديد نحو الحكم الرشيد، تقارير معلوماتية ، مجلس الوزراء، جمهورية مصر العربية، 2011، على الموقع :
http://www.idsc.gov.eg/Upload/Documents/279/good_govern.pdf

34. مصالح الوزير الأول، البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009. على الموقع :
http://www.premier-ministre.gov.dz/arabe/media/PDF/TexteReference/TexteEssentiels/ProgBilan/ProgCroissance.pdf

35. المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية، تقييم إطار تنظيم الانتخابات (الانتخابات الرئاسية و التشريعية و الاستفتاءات و الانتخابات الولائية و الجماعية)، 2007. على الموقع :
http://www.democracy-reporting.org/files/algeria_rapport_arabe.pdf

36. موقع الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب، على الموقع: www.ansej.org.dz

37. ناصر جابي، العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر: الواقع والآفاق، منشورات برنامج إدارة الحكم في الجزائر، نوفمبر 2006، على الموقع: www.dz.undp.org

38. وزارة الشؤون الخارجية، الاجتماع ألتقييمي لقطاع الصحة، بتاريخ 06 سبتمبر 2010 على الموقع:
http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?story=10/09/05/6979566

39. وزارة الخارجية، الاجتماعات التقييمية 2009، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، على الموقع :
http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?page=6&topic=09/11/04/9831311

40. وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية، برنامج التنمية الخماسي 2010-2014، على الموقع:
http://www.mae.dz/photos/gov/programme.htm

41. وزارة الشؤون الخارجية، تقييم لقطاع العدالة في اطار جلسات الاستماع بتاريخ 21 سبتمبر 2010، على الموقع:
http://www.mae.dz/ma_ar/stories.php?story=10/09/21/1869492

42. الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، على الموقع : www.angem.dz/ar

43. الوكالة الوطنية للتشغيل، على الموقع: http://www.anem.dz

44. منظمة النزاهة العالمية، تقارير 2007، 2009، 2011. www.globalintegrity.org/report/algeria

45. الانتوساي، استقلالية التدقيق الداخلي في القطاع العام، فينا .
http://www.issai.org/media(915,1033)/INTOSAI_GOV_9140_A.pdf .

46. دافييد موينغ وآخرون، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة " نظرة عامة"، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، كندا. من الموقع : http://www.wafainfo.ps/pdf/G_T_I_A_0025.pdf

47. صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع ، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة، مارس، 2011.
http://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscala.pdf

48. جمال الدين خماخم، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، من الموقع :
http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/traveaux/traveaux_3_ar.pdf

49. عبد الغفار شكر، اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2009، http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/AR-Decentralization.pdf

50. الموازنة التشاركية راجع على موقع الانترنيت:
http://pbcoalition.com/download/al%20mowazna%20al%20tsharokeyeh%202.pdf

51. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات الحضرية ، 72 سؤالا متكررا عن الموازنات وإجابتها، القاهرة ، 2009.
http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf

52. المشاركة الشعبية في التخطيط وإعداد الموازنات على الموقع :
http://www.pbcoalition.com/download/madt%20altdreb%20alekleme%20lthalf%20almsharka%20alsh3bya%20%20.pdf

53. شراكة الموازنة الدولية، مركز أولويات الموازنة والسياسات، استبيان الموازنة المفتوحة، 2007 .
www.internationalbudget.org/files/FullReportArabic.pdf

54. Adel M. Abdellatif, Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development, Global Forum 3 on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Seoul 20-31 May 2003. http://www.pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf

55. Daniel Suryadarma and Asep Suryahadi, The Impact of Private Sector Growth on Poverty Reduction: Evidence from Indonesia, The SMERU Research Institute, Jakarta, 2007, p:04. Cit web: http://www.smeru.or.id/report/workpaper/impactprivatesectorgrowth/impactprivatesectorgrowth.pdf

56. Fonds international de développent agricole; la bonne gouvernance: une mise au point, Conseil d'administration - Soixante-septième session, Rome, 8-9 septembre 1999. http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf

57. G. Shabbir Cheema, James Gustave Speth, Governance for sustainable human development, A UNDP policy document - Executive Summary, New York, January 1997. http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf

58. *Lamine mandiang, réflexions autour du concept de gouvernance, Communication présentée dans projet « consolider et élargir la communication citoyenne pour une gouvernance démocratique au Sénégal », Dakar, CESTI : 06-09 mai 2008.* http://www.information-citoyenne.org/IMG/pdf/reflexions_autour_du_concept_de_gouvernance.pdf

59. Maurice McTigue, Making a Difference Through Good Governance, mercatus center, George mason university . http://mercatus.org/sites/default/files/publication/20070208_GoodGovernanceMonograph_MOnly_8Feb07.pdf

60. MORITA Sachiko and ZAELKE Derwood, Rule of law, good governance, and sustainable development, Washington, DC 20007, p:16. sit web http://www.inece.org/conference/7/vol1/05_Sachiko_Zaelke.pdf

61. PNUD, Lutte contre la corruption, Note de pratique du PNUD, 2004. http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/undp-ati04f.pdf

62. REFORM Toolkit, Combating Corruption: A Private Sector approach prepared by Boris Melnikov under the Supervision of Kim Eric Bettcher , March 2008. http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Anti-CorruptionToolkit0308.pdf

63. Sally Shelton-Colby, Anti-Corruption and ICT for Good Governance Anti-corruption work of the OECD to improve transparency and accountability, Symposium Anti-Corruption The Role of On-line Procedures in Promoting Good Governance, Seoul, 2003. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan007564.pdf

64. SEBUDANDI Christophe et Gérard NDUWAYO, Etude sur la stratégie et le programme d'appui a la société civile burundaise, programme des nations unies pour le développent, , Burundi, 2002 . www.grandslacs.net/doc/2978.pdf

65. Service Central de Prévention de la Corruption, Transparence en matière de lutte anti-corruption, France , 2006 . http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_EtudeCORRUPTION200609partie4.pdf

66. Séverine Béllina, Hervé magro et Violaine de Villemeur, La gouvernance démocratique, Institut de recherche et débat sur la gouvernance. http://www.institut-gouvernance.org/docs/introduction-gouvernance-democratique.pdf

67. UNDP, Fiscal Decentralization and Poverty Reduction, November 2005. cit web: www.uneca.org/acgd/events/2009/.../Uganda.pdf

68. reedom of the press, selected data from freedom house's annual survey of press freedom, 2000-2010. Cit web : http://www.freedomhouse.org

69. the international budget partnership, open budget index, 2006,2008,2010. www.openbudgetindex.org

70. Women in national parliaments ; situation as of 31 march 2012. **www.ipu.org/wmn-e/classif.htm**

71. international budget partnership; open budget transform lives , 2008 , cite web www.internationalbudget.org/files/KeyFindingsArabic.pdf

الملاحق

الملحق رقم (1): تطور مكونات مؤشر الحرية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 2000-2012.

index year	overall score	business freedom	trade freedom	fiscal freedom	government spending	monetary freedom	investment freedom	financial freedom	property rights	freedom from corruption	labor freedom
2012	51.0	66.3	72.8	82.9	47.9	76.3	20.0	30.0	30.0	29.0	54.4
2011	52.4	69.4	72.8	83.5	62.4	75.4	20.0	30.0	30.0	28.0	52.9
2010	56.9	71.2	70.7	83.5	73.4	77.2	45.0	30.0	30.0	32.0	56.4
2009	56.6	72.5	68.6	77.2	74.1	78.6	50.0	30.0	30.0	30.0	55.5
2008	56.2	73.6	68.8	77.0	74.6	80.2	40.0	30.0	30.0	31.0	57.0
2007	55.4	73.7	66.0	73.8	74.2	80.7	50.0	20.0	30.0	28.0	57.6
2006	55.7	74.8	61.0	73.9	74.4	78.8	50.0	30.0	30.0	27.0	57.4
2005	53.2	70.0	54.4	73.9	61.8	80.1	50.0	30.0	30.0	26.0	55.9
2004	58.1	70.0	55.0	74.1	62.4	81.1	70.0	30.0	30.0	50.0	N/A
2003	57.7	70.0	50.4	65.2	74.9	78.9	70.0	30.0	30.0	50.0	N/A
2002	61.0	70.0	60.0	65.0	71.2	82.8	70.0	50.0	30.0	50.0	N/A
2001	57.3	70.0	59.6	64.6	63.3	78.2	50.0	50.0	30.0	50.0	N/A
2000	56.8	70.0	39.6	64.7	63.3	74.0	50.0	50.0	50.0	50.0	N/A

Source: Index of Economic Freedom, Wall Street Journal and The Heritage Foundation, Washington, http://www.heritage.org/index/

الملحق رقم (02): الأهداف الإنمائية للألفية.

الهدف ١ :القضاء على الفقر المدقع والجوع
الغاية ١ :خفض نسبة السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف ما بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥
.الغاية ٢ :خفض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف ما بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥
الهدف ٢ :وصول الجميع إلى التعليم الابتدائي
الغاية ٣ :ضمان أن يتمكن الأطفال في كل مكان، سواء الذكور أو الإناث منهم، من إتمام مرحلة التعليم .الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥
الهدف ٣ :تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة
الغاية ٤ :القضاء على التفاوتات بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي في مدة يستحسن ألا تتجاوز .٢٠٠٥ ، وفي جميع مستويات التعليم في مدة أقصاها ٢٠١٥
الهدف ٤ :تخفيض معدل وفيات الأطفال
الغاية ٥ :تخفيض معدل الوفيات ما بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥ بمقدار الثلثين.
الهدف ٥ :تحسين صحة الأمهات
.الغاية ٦ :تخفيض معدل وفيات الأمهات بمقدار ثلاثة أرباع معدلها الحالي ما بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥
الهدف ٦ :وقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز ووباء الملاريا والأمراض الأخرى
.الغاية ٧ :وقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز وبداية انحساره بحلول عام ٢٠١٥
.الغاية ٨ :وقف انتشار وباء الملاريا والأمراض الرئيسية الأخرى وبداية انحسارها بحلول عام ٢٠١٥
الهدف ٧ :ضمان بيئة مستدامة
الغاية ٩ :إدماج مبادئ التنمية المستدامة في سياسات البلدان وبرامجها ووقف تبذير الموارد البيئية
الغاية ١٠ : تخفيض نسبة السكان المحرومين من الوصول المستدام إلى مياه الشرب النقية ومرافق الصرف الصحي الأساسية إلى النصف.
الغاية ١١ : تحقيق تحسن كبير في حياة ١٠٠ مليون شخص على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة بحلول عام.٢٠٢٠
الهدف ٨ :إرساء شراكة عالمية من أجل التنمية
الغاية ١٢ : تطوير نظام تجاري ومالي قائم على القواعد ويتسم بالانفتاح والقابلية للتنبؤ به وبعدم التمييز(ينطوي على التزام بالحكم الرشيد والتنمية والتخفيف من وطأة الفقر على المستويين الوطني والدولي)
الغاية ١٣ : معالجة الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نموا (بما في ذلك إعفاء صادرات البلدان الأقل نموا من الرسوم أو الحصص، وتعزيز برنامج تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وإلغاء الديون الثنائية الرسمية، ومنح المساعدة الإنمائية الرسمية بقدر أكبر من السخاء للبلدان التي تلتزم بالتخفيف من حدة الفقر)
الغاية ١٤ : معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية غير الساحلية والدول النامية الجزرية الصغيرة (من خلال برنامج العمل المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية ونتائج دورة الجمعية العامة الاستثنائية الثانية والعشرين)
الغاية ١٥ : الاهتمام بمشاكل ديون البلدان النامية بصورة شاملة باتخاذ تدابير على المستويين الوطني والدولي لجعل تحمل ديونها ممكنا على المدى الطويل.

الغاية ١٦ : التعاون مع البلدان النامية في وضع وتنفيذ استراتيجيات تتيح للشباب الحصول على عمل لائق ومنتج.
الغاية ١٧ : التعاون مع شركات المستحضرات الصيدلانية في جعل العقاقير الأساسية متاحة ومتيسرة التكلفة في البلدان النامية.
الغاية ١٨ : التعاون مع القطاع الخاص لإتاحة فوائد التكنولوجيات الجديدة ولا سيما المعلومات والاتصالات.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.