

جامعة الدكتور مولاي الطاهر-سعيدة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة

مقدمة لنيل شهادة

دكتوراه الطور الثالث

التخصص: إدارة وتسيير الجماعات **الحلية**

من طرف:

ربيع حمرا العين

عنوان الأطروحة:

الإدارة العامة والتحول الديمقراطي

دراسة حالة للأنظمة الأفريقية لما وراء الصحراء (جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا)



أطروحة مناقشة بتاريخ: أمام لجنة المناقشة المشكلة من:

الرقم	اللقب والاسم	الرتبة	المؤسسة	الصفة
01	السيد حادي عثمان	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة - د. مولاي الطاهر	رئيس
02	السيد عبد القادر عبد العالي	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة - د. مولاي الطاهر	مشرفا ومقررا
03	السيد شايخاوي أحمد	أستاذ محاضر	جامعة سعيدة - د. مولاي الطاهر	مشرفاً مساعداً
04	السيد طارق عاشور	أستاذ محاضر	جامعة سعيدة - د. مولاي الطاهر	ممتحن
05	السيد سامي العيفة	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر 3	ممتحن
06	السيد العربي بومدين	أستاذ محاضر	جامعة شلف	ممتحن

الموسم الجامعي: 2023-2024م



كلمة شكر وتقدير

الحمد لله أهل الحمد والثناء والصلاة والسلام على نبينا محمد صلى الله

عليه وسلم وعلى آله وصحبه وسلم

نشكر الله سبحانه وتعالى على إحسانه وتوفيقه لنا وعلى ما أسداه إلينا من

نعم لا تعد ولا تحصى.

والشكر موصول إلى المشرف الأستاذ الدكتور "عبد القادر عبد العالي" على

ما قدمه لنا من نصح وتوجيه وإرشاد.

كما نتوجه بالشكر إلى المشرف المساعد الدكتور "شيخاوي أحمد" على ما

قدمه لنا من نصائح وتوجيهات لإتمام هذه الدراسة

كما نشكر لجنة المناقشة لتكبدنا عناء قراءة هذا البحث وقبولها مناقشته.

كما يطيب لنا أن نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى كل من أسهم في

إنارتنا بمعلومات قيمة

وفي الأخير نتمنى أن يتقبل الله منا هذا العمل.

إهداء

إلى من أحمل اسمه بكل فخر.

إلى من يرتعش قلبي لذكراك "أبي العزيز" الحاج عبد القادر.

إلى أجمل زهرة وأغلى جوهرة في الحياة، إلى أحن وأعز ما في

الوجود "أمي العزيزة" "مريم" -رحمها الله-

إلى جدتي رحمها الله "الحاجة أم الخير"

إلى أختي المتوفاة "حياة" -رحمها الله-

إلى زوجتي وقرة عيني أولادي حفظهم الله

إلى من أظهروا لي ما هو أجمل إخوتي وأخواتي.

إلى كل سقط من قلبي سهوا أهديه أجمل التحيات. أدامهم الله

ربيع

مقدمة

لقد أدى تنامي المجتمعات وتزايد أفرادها ديمغرافيا من جهة، وتعدد وتنوع حاجياتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى، إلى خلق نوع من الصراع فيما بين هذه المجتمعات أو حتى فيما بين مكونات المجتمع نفسه، الأمر الذي فرض ضرورة اللجوء إلى آلية تسمح بتسيير شؤون العامة وفق قواعد وآليات يتم الاتفاق عليها و الاحتكام لها، أين يقوم على تنفيذها مجموعة من الأشخاص سواء كانوا من داخل المجتمع أو من خارجه، فبرزت العديد من أساليب تسيير المجتمعات، كان من أبرزها طرق التمثيل الديمقراطي.

إلا أن هناك شعوب قد فُرضت عليها أنظمة حكم تسلطية، تتراوح بين الأنظمة الملكية الشمولية، أو عسكرية وصولا إلى الأوليغارشية، بل وحتى أنظمة تدعي أنها ديمقراطية، والتي قام أغلبها باضطهاد شعوبها وفرض المنطق البوليسي عليها، الأمر الذي فرض نوعا من الضرورة الملحة في التغيير سواء من طرف الشعوب، أو من البيئة الخارجية والداخلية أو من طرف السلطة في حد ذاتها، وفق تجارب عرفت باسم التحول الديمقراطي.

قد عانت أغلب الشعوب الأفريقية من الاستعمار، وعانت أكثر من آثاره بعد الاستقلال، حيث ورثت العديد من المشاكل السياسية والحدودية، الاقتصادية الاجتماعية والثقافية المتعلقة بالهوية، والتي أثرت سلبا - بشكل أو آخر- على حياتها السياسية، بما جعلها أكثر انغلاقا وتبعية لها، وقد حاولت بعض هذه الشعوب الخروج من الهيمنة الاستعمارية والتبعية له، بخوض تجارب للتحول نحو الديمقراطية، فنجح بعضها إلى حد ما، في حين فشلت الأخرى في خوض هذا المسار، ودخلت في حالة من العنف السياسي، وأصبحت بذلك أكثر انغلاقا لتتمكن الأنظمة القديمة من إعادة إنتاج نفسها، فتفاوتت نسب نجاح تجارب التحول الديمقراطي والمراحل التي توجد ضمن نطاقها فتفاوتت بين مرحلة انهيار النظام القديم وبين النضج والترسيخ الديمقراطي.

إن التركيبة المجتمعية لغالبية الشعوب الأفريقية ذات الطبيعة الأثنية والعرقية المتعددة، وتاريخها وثقافتها المختلفة المعقدة فرض على أغلبها الجنوح إلى انتهاج تحول ديمقراطي توافقي، أقدمت من خلاله على عديد الإصلاحات والتحويلات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والمؤسسية، وحتى الأيديولوجية من أجل الانتقال بشكل سلس من أنظمة حكم ديكتاتورية إلى أنظمة حكم أكثر ديمقراطية، معتمدة على وسائل الإدارة العامة كآلية من أجل تحقيق هذه الإصلاحات والارتقاء عبر مراحل التحول الديمقراطي للوصول إلى الغاية الأساسية من ورائها تنمية لشعوبها وبلدانها في ظل الحفاظ على تنوعها المجتمعي (العرقي والاثني).

دوافع اختيار الموضوع:

هناك عدة أسباب دفعتني للبحث في الموضوع، أهمها:

أ / الدوافع الموضوعية:

تزايد تجارب التحول الديمقراطي بالدول الأفريقية، والتي عرف الكثير منها نجاحا متفاوتا، والمرتكزة أساسا على الاعتراف بالتعدد الطائفي والعنقي والاثني بهذه المجتمعات واستغلالها إيجابيا عن طريق الديمقراطية التوافقية كآلية للحكم في هذه المجتمعات، بعيدا عن النماذج المستوردة التي أثبتت في كل مرة عدم نجاعته إلا في بيئتها الأصلية. الحاجة الملحة لشمين هذه النجاحات التي توحى بنجاعة هذا النوع من الديمقراطية المنتهجة، للوصول إلى نضج وترسيخ الديمقراطية والاستقرار على نظم توافقية، تحتوي جميع مكونات المجتمع من حيث التمثيل، وتحافظ على خصوصيات هذه التركيبات المجتمعية، من خلال ترسيخ مؤسسي وتنمية ثقافة ديمقراطية تفتقدها هذه المجتمعات، هذا الافتقاد الذي كان دائما من بين أهم العوائق التي حالت دون تنميتها. الدور المتنامي للإدارة العامة في ابتكار وسائل وآليات جديدة كفيلة بتحسيد فعلي لهذه التحولات الديمقراطية بشكلها التوافقي، في جميع المجالات المؤسسية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية، لدفع هذه الدول باتجاه التنمية المتراجعة رغم الموارد التي تتوفر عليها.

ب/ الدوافع الذاتية:

التعمق بشدة في الدراسات التي تناولت المجتمعات والأنظمة الأفريقية القليلة أصلا، من أجل تقديم قيمة مضافة للإسهام في تقديم البدائل العملية، والآليات الإدارية الممكن تطبيقها في الواقع تحسيدا للتحولات الديمقراطية التي تنسجم مع طبيعة المجتمعات الأفريقية المتميزة بالتنوع، والنظر إليه بإيجابية للاستفادة منه كمصدر لثراء البدائل والحلول، بدلا من النظر إليه كمصدر للمشاكل والتناقضات.

أهمية الموضوع:

لهذا الموضوع أهميته من جوانب متعددة، فهو من الناحية العلمية،

أ/ الأهمية العلمية:

إبراز الأطر النظرية والتحليلية في مجال الدراسات السياسية لعملية التحول الديمقراطي، بالتركيز على الدول الأفريقية في مراحل الانتقالات الديمقراطية، بالفترة الممتدة بين نهاية القرن الماضي إلى غاية اليوم.

التطرق إلى درجة ومرحلة نجاح التحول الديمقراطي وفقا للمقاييس العلمية العالمية المعتمدة في هذا المجال. الدراسة النظرية للإدارة العامة، والآليات التي تتبناها في جميع المجالات، ووفقا للتوجهات الديمقراطية الجديدة الحاصلة نتيجة التحولات الحاصلة في كل مراحلها.

ب/الأهمية العملية:

تشمل الأهداف التي ترتبط بالجامعة الجزائرية، وهذا ما يتعلق بالمساهمة ببحث يتناول طرح علمي ومنهجي للدراسات الأفريقية.

الهدف من الدراسة:

تسعى الدراسة إلى البحث في الدور الذي تلعبه الإدارة العامة في بلورة آليات فعالة خلال مراحل التحول الديمقراطي في الدول الأفريقية لما وراء الصحراء، والتي لها خصوصياتها المجتمعية، بما تحمله من تنوعات أثنية وطائفية وعرقية وثقافية هذا من جهة ، ومن جهة ثانية دورها المؤسسي الذي تحاول من خلاله الخروج من عباءة موروثها الاستعماري الذي عمل ويعمل دائما على إبقاء نفوذه داخل هذه الأنظمة للسيطرة على شعوبها والاستفادة من ثرواتها والحفاظ على امتدادها الاستراتيجي في أفريقيا، والانتقال من مؤسسات حكم تخدم هذه الدول إلى أخرى تعمل على تنمية مجتمعاتها وتطوير بلدانها.

من جهة ثالثة، العمل على التعمق في الكيفية تكييف آليات منسجمة مع عملية التحول في كل مراحلها من ناحية، ومتسقة مع النوع التوافقي للديمقراطية التي تستوعب كل التنوع والتعدد الطائفي والاثني والعربي الذي تتسم به أنظمة الحكم في الدول الأفريقية لما وراء الصحراء وكذا مجتمعاتها من ناحية أخرى، والاستفادة منها، وفق مقاربات تاريخية وسياسية ومؤسسية وقانونية واجتماعية.

أدبيات الدراسة:

هناك مجموعة متنوعة من الأدبيات تناولت موضوع أهمية الإدارة العامة في التحول الديمقراطي، أو تناولت جوانب من هذا الموضوع وسلطت الضوء على أهمية التحول الديمقراطي في بلدان القارة الافريقية، ويمكن تصنيف هذه الأدبيات إلى مجموعة من الفئات، كالتالي:

1. تلك الأدبيات التي قدمت قراءات نظرية حول الديمقراطية والتحول الديمقراطي،¹ وقضايا علاقة الدولة بالمجتمع وفشل الدولة، أكثر مما تناولت الموضوع الإفريقي ضمن حالات محددة، ومن هذه الدراسات: دراسة الأستاذ عبد العالي عبد القادر، بعنوان "إقتربات فشل الدولة: دراسة في الحالة الإفريقية"،² حيث أعطى قراءة للأدبيات التي تتناول الموضوع الإفريقي، خصوصا الاقتراب المؤسسي واقتراب علاقة الدولة بالمجتمع وكيف أنها تشكل منطلقات نظرية مفتاحية لفهم السياسة في أفريقيا، ودراسة إيمان أحمد بعنوان: "الديمقراطية والتحول الديمقراطي" حيث قدمت الكاتبة مقال نموذجي يجمع معظم الأدبيات الأساسية التي تناقش قضايا ومسائل التحول الديمقراطي، لكنه لم ينتبه إلى أهمية الإدارة العامة في هذه العملية، وتفتقر مثل هذه الدراسات إلى أمثلة ومعطيات ميدانية على غرار أهمية الإدارة والبيروقراطية في التحول الديمقراطي في الأنظمة الانتقالية كما تشهدا منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

2. الفئة الثانية هي الأدبيات التي تناولت موضوع الإدارة العامة كموضوع جزئي ضمن موضوع التحول الديمقراطي في أفريقيا جنوب الصحراء بصفة عامة، ومن بين هذه الدراسات الكتاب الجماعي للمتخصص في الدراسات الإفريقية غوردون غراوفود، وغابريال لينتش، بعنوان: الديمقراطية في أفريقيا التحديات والآفاق³، حيث يتناول كثيرا من القضايا المرتبطة بصعوبات التحول الديمقراطي، وقدموا تقييما نقديا لتجارب التحول الديمقراطي، لكنهم لم يعطوا أهمية كبرى لمتغير الإدارة في هذه العملية، ومن الدراسات التي تناولت هذا الموضوع باللغة العربية: التحول الديمقراطي في أفريقيا: التحديات وآفاق المستقبل، وهو للدكتور بهاء الدين مكاوي محمد قيلي، الذي يركز فيه الكاتب على كون تجارب التحول الديمقراطي في أفريقيا كان مردها بالدرجة الأولى استجابة للتحديات الخارجية، أكثر منه نتاج التطور الطبيعي لهذه المجتمعات. إلا أنه يؤخذ على الدراسة عدم اهتمامها بالعوامل الداخلية التي تعتبر أكثر تأثيرا، سيما في المجتمعات المنغلقة الإفريقية.

3. الفئة الثالثة من الدراسات، هي التي تناولت حالات محددة بالدراسة، أو دراسات حالة مقارنة، ومن بين هذه الدراسات: السياسة الإفريقية من منظور مقارن" بقلم غوران هايدن: يقدم هذا الكتاب رؤى مقارنة للأنظمة السياسية

¹ Paula BECKER et Jean-Aimé A. Raveloson, **Qu'est-Ce Que La Democratie ?**, Bachelor of Arts, Sciences Politiques, Université de Hamburg, Traduction en français: Rabary-Andriamanday Voahanitriniaina, KMF-CNOE & NOVA STELLA en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) avec la collaboration de Ketakandriana Rafitoson, septembre 2008, p 15.

² عبد القادر عبد العالي، "إقتربات فشل الدولة: دراسة في الحالة الإفريقية"، قراءات إفريقية، العدد: 49، 2021، ص ص: 32-43.

³ - Gordon Crawford, ed., **Democratization in Africa: Challenges and Prospects** (London: Routledge, 2012).

في أفريقيا ويتضمن دراسات عامة وحوصلة لتجارب الديمقراطية في العديد من جنوب أفريقيا وغانا ونيجيريا. وهو يعطينا لمحة عن دور الإدارة العامة في عمليات إرساء الديمقراطية في هذه البلدان. كما تقدم محمد عاشور مهدي، بمذكرة دكتوراه بعنوان: "الديمقراطية في أفريقيا: تجربة التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا" وهي رسالة تناول فيها الجوانب العملية وآليات التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، بما في ذلك دور الإدارة العامة. وهو يقدم نظرة عامة لحالة جنوب أفريقيا، وهي دراسة حالة وثيقة الصلة بفهم التفاعل بين الإدارة العامة وإرساء الديمقراطية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ف "الدمقرطة: النظرية والخبرة" بقلم لورانس وايتهد: يدرس هذا الكتاب الشامل عمليات التحول الديمقراطي في جميع أنحاء العالم ، ويقدم أطرا نظرية ودراسات حالة تجريبية. وهو يقدم وجهات نظر نظرية يمكن تطبيقها على تحليل الإدارة العامة وإرساء الديمقراطية في سياق أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

الفئة الرابعة من الدراسات هي تلك التي قدمت وجهات نظر دولية حول التحول الديمقراطي، من حيث ما الذي ينبغي فعله من إصلاحات إدارية لانبجاح التحول الديمقراطي، ومن أبرز هذه الدراسات، ما قدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من تقرير بعنوان: "مسارات التحول الديمقراطي: الدروس المستفادة والطريق إلى الأمام" حيث قدم هذا التقرير وجهات نظر دولية حول عمليات التحول الديمقراطي. واقترح رؤى وتوصيات حول الممارسات التي يمكن تطبيقها على بلدان دراسة الحالة المحددة في جنوب إفريقيا وغانا ونيجيريا، من حيث دور الإدارة العامة في التحول الديمقراطي.

أما الفئة الخامسة من الأدبيات، فهي التي تناولت دور إصلاحات الإدارة العامة وتأثيرها على التحول الديمقراطي، مثل دراسة فارل هايدي بعنوان: "الإدارة العامة رؤية مقارنة"، وهو دراسة نظرية يناقش هذا الكتاب التفاعل بين الإدارة العامة والتنمية، ويستكشف كيف يمكن لإصلاحات الإدارة العامة أن تسهم في إرساء الديمقراطية. ويقدم نظرة ثاقبة للدور المحتمل لإصلاحات الإدارة العامة في عمليات التنمية والديمقراطية في دول العالم الثالث¹ وهناك دراسات تناولت وضعية الإدارة العامة في أفريقيا من خلال دراسة عامة لأفريقيا أو بالتركيز على حالات محددة، أو تقديم رؤية نقدية لبعض المتغيرات التي تعيق الإصلاح الإداري خصوصا دراسة: أولو²، أو نقد واقع الممارسة الديمقراطية بصفة

¹ Ferrel Heady, *Public Administration, A Comparative Perspective*. (CRC Press, 2001), https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=8wpmwuNVKIUC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Public+Administration+and+Development&ots=pXs8Ln4I8O&sig=fmGWHJIX-6vVBGY_V8o9vuxCEY4.

² Dele Olowu, "Public Administration in Africa: Deepening Crisis despite Reform Efforts," *The Sage Handbook of Public Administration*, 2012, 609–27.

عامة في افريقيا مثل دراسة جان فرانسوا بايار¹ أو دراسة ريدبرغ حول دور بعض المؤسسات في ادارة العملية التمثيلية والديمقراطية.² لكن هذه الدراسات درست الموضوع من نواح جزئية أو عامة واقتقرت إلى بيانات دقيقة يمكن أن تقدمها دراسات الحالة المقارنة.

من خلال هذا العرض النقدي لهذه الأدبيات، فان هذه الأطروحة تهدف إلى تقديم تفسير منطقي ومعقول لدور الإدارة العامة في عمليات التحول الديمقراطي، من خلال دراسة مقارنة لعينة من البلدان افريقيا جنوب الصحراء، لتعطينا فكرة عامة عن السياق الأوسع لهذه العملية في أنظمة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

إشكالية البحث:

تتم هذه الدراسة في المقام الأول بالأهمية الكبيرة للإدارة العامة في تحقيق كل الإصلاحات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تشكل في مجموعها عملية التحول نحو الديمقراطية التوافقية، في ظل التنوع الشديد للمجتمعات الأفريقية، فالإشكالية الرئيسية تتمثل في:

كيف تؤثر متغيرات الإدارة العامة على عملية التحول الديمقراطي؟

التساؤلات الفرعية:

ستحاول هذه الدراسة لمعالجة ذلك الإجابة على تساؤلات فرعية، هي كما يلي:

كيف تنعكس آثار ديمقراطية الإدارة العامة في تعزيز فرص التحول الديمقراطية ؟ اي تأثير درجة المركزية واللامركزية والحكم المحلي على العملية الديمقراطية.

كيف يمكن للإدارة العامة التعامل مع التنوع المجتمع في البيئة الأفريقية، والمساهمة في إنجاح أي عملية تحول ديمقراطي، في إنضاجها وترسيخها؟ وهل حدث هذا في التجارب الأفريقية؟

الفرضيات:

ومن أجل حصر هذه الدراسة وضبطها شكلا ومضمونا، نقترح فرضيات ستسعى هذه الدراسة لمحاولة إثبات صحتها من عدمه، هي كالتالي:

¹ Bayart Jean-François, **La problématique de la démocratie en Afrique noire. «La Baule, et puis après ?»**, In: Politique africaine, n°43, 1991, Les chemins de la démocratie, p 5.

² James Allen Rydberg, *Bypassing the Legislature: How Direct Democracy Affects Substantive and Symbolic Representation* (The University of Iowa, 2010).

1. تساهم درجة اللامركزية الإدارية لها تأثير على عملية التحول الديمقراطي.
2. إن نجاح تجربة التحول نحو الديمقراطي مرتبط أساسا بضرورة ديمقراطية الإدارة العامة.
3. كلما كانت هناك استقلالية للبيروقراطية الإدارية وحكم للقانون كلما كانت هناك فعالية للتحول الديمقراطي.
4. كلما استطاعت الإدارة العامة التفتح على الاختلافات المجتمعية ضمن ما يعرف بالديمقراطية التشاركية كلما ساهمت أكثر في ترسيخ تحول ديمقراطي حقيقي.

حدود ومجال الدراسة:

تتمحور الدراسة على دور الإدارة العامة في تجارب التحول الديمقراطي، التي خاضتها بعض الدول الأفريقية جنوب الصحراء لحالة ثلاثة من الدول وهي: غانا، نيجيريا وجنوب أفريقيا، وذلك بداية من سنة 1990 إلى غاية الوقت الحاضر، من خلال التطرق لقياس جميع المؤشرات الخاصة بها، بالاستعانة بالكرونولوجيا التاريخية لتجارب التحول نحو الديمقراطية بهذه الدول، والمؤشرات المتعلقة بالإدارة والديمقراطية، وهي تمثل حالات شبه نموذجية أو نموذجية ضمن منطقتها، فجنوب أفريقيا مهمة في هذا الإطار، باعتبارها حالة نموذجية للتحول الديمقراطي من نظام ابارتيد عنصري له خصوصياته الإدارية إلى نظام ديمقراطي توافقي، كان للبيروقراطية الحكومية العالية المؤسسة الموروثة من العهد السابق، دور في انجاح التحول الديمقراطي، والحالة الثانية هي غانا وهي نموذج للعديد من الدول في غرب أفريقيا وشرقها، والتي تتسم بكونها بلد صغير ويشهد تحولا ديمقراطيا متعثرا، أما نيجيريا فهي نموذج لحالة من التحول الديمقراطي في دول القارة التي تتسم بالصراعات الاثنية وبوضعية إدارية تواجه تحديات الفساد والاستقرار.

صعوبات الدراسة:

من بين أهم الصعوبات التي واجهتنا خلال القيام بهذه الدراسة، يتلخص في نوعية المراجع التي تتطرق إلى الأوضاع السياسية بالدول الأفريقية محل الموضوع ومدى تخصصها في الموضوع وإعطائها لخلاصات نظرية محكمة، وهناك صعوبة تتعلق بطبيعة الموضوع في حد ذاته، كونه يتناول مفهوم واسع الاستعمال ومتعدد الدلالات مثل مفهوم الديمقراطية الواسع جدا أسهم في إضافة صعوبات الأخرى في محاولة ضبطه وتحديد معالم دراسته، والتميز بينه وبين العمليات المرتبطة بالديمقراطية والتحول الديمقراطي والانتقال الديمقراطي وبقية المفاهيم المجاورة له.

منهج الدراسة:

إن تفاوت نجاح تجارب التحول نحو الديمقراطية يدفعنا إلى اعتماد مقاييس علمية لهيئات عالمية متخصصة لقياس درجة النجاح، الأمر الذي يحتم علينا استعمال البيانات الإحصائية في تفصي ومعرفة مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أوجب اعتماد المقاربة القانونية لمعرفة الإصلاحات الدستورية والقانونية والتنظيمية المرافقة لهذه العملية، والمنهج الرئيسي المستعمل هو منهج دراسة حالة لرصد وتدقيق ومعرفة الآليات الإدارية والتنظيمية، وتم اختيار ثلاث حالات أفريقية أساسية، وهي: جنوب افريقيا، لمعرفة مدى أهمية نجاح هذه الآلية في دولة جنوب أفريقيا في استيعاب التعدد العرقي، وإمكانية تعميمها على باقي المجتمعات المتعددة المشابهة، كما أننا نستعمل المقارنة لرصد الاختلاف بين الفترتين - قبل وبعد تبني الديمقراطية التوافقية كآلية للحكم -، ومدى التغير في مؤشرات الاستقرار السياسي والاجتماعي .

أسلوب جمع المعلومات:

تعتمد الدراسة في جمع البيانات والمعلومات بالدرجة الأولى على التقارير البحثية الخاصة بكل دولة، وتتبع مؤشرات الديمقراطية، الحكم الجيد، الحوكمة، والتي تصدرها المؤسسات الدولية ومراكز البحث؛ مثل: تقارير البنك الدولي، إضافة إلى الموسوعات العلمية، والكتب والدوريات المتخصصة، والأعمال الأكاديمية (الأطروحات والرسائل الجامعية)، المطبوعات الحكومية والقوانين، وتقارير الملتقيات الوطنية والدولية التي تناولت أحد متغيرات الموضوع، ومراكز الدراسات والمنظمات العالمية المتخصصة، وذلك بالتركيز على الحالات التي عينتها في الدراسة: مقارنة المؤشرات الإدارية ما بين هذه الدول، ومقابلها بمقاييس الديمقراطية.

لنتمكن من تناول هذا الموضوع بالدراسة والتحليل، باستعمال كل الوسائل العلمية المتاحة للإجابة على التساؤلات، واختبار الفرضيات المطروحة، خدمة لإيجاد حلول علمية للمشكلة البحثية المطروحة، والوصول إلى نتائج تتضمن الكشف عن آليات فعالة للإدارة العامة المفضية لتحقيق كل الإصلاحات السياسية، المؤسسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المكونة لعملية التحول نحو الديمقراطية ككل في كل مراحلها، ومنسجمة، في الوقت نفسه، مع النوع التوافقي للديمقراطية، التي تستوعب كل التنوع والتعدد الطائفي، الاثني والعرقي الذي تتسم به المجتمعات الأفريقية لما وراء الصحراء.

تقسيم الدراسة

بناء على المشكلة البحثية والفرضيات المرتبطة بها، والحالات التي تم اختيارها، فقد تم تقسيم الدراسة إلى خمسة محاور أساسية؛ تناول الفصل الأول: الاطار النظري لمكانة وموقع الإدارة في التحول الديمقراطي، وذلك بهدف استخراج المتغيرات المفتاحية الفرعية للعامل الإداري في التحول الديمقراطي، واستخلصنا أربعة عوامل بيروقراطية-إدارية مفتاحية وهي:

1- متغير المركزية واللامركزية والحكم المحلي،

2- متغير الحوكمة والشفافية،

3- متغير الاستقلالية وحكم القانون،

4- متغير تقديم الخدمة العامة ومشاركة المواطنين،

وكل متغير خصصنا له فرضية خاصة به، ويحتاج إلى معالجته في فصل مستقل، بناء على ذلك خصصنا لكل متغير ولكل فرضية من فرضيات البحث فصل خاص يتم فيه دراسة الحالات الثلاثة من منظور مقارن، ففي الفصل الثاني تم تناول

في الفصل الثاني؛ وضعية الإدارة العامة في هذه البلدان من حيث مدى وجود اللامركزية الإدارية، وما هي الاصلاحات الإدارية القانونية والسياسية والمؤسسية التي تمت على مستوى جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا، وربط ذلك بسياق الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية بهذه البلدان. والهدف من ذلك استخلاص ما هي الأنظمة الإدارية الأكفأ في انجاح التحول الديمقراطي من منظور المركزية واللامركزية.

أما الفصل الثالث؛ فقد تناولت فيه بالدراسة وضعية الحوكمة والشفافية في الإدارة العامة ودراسة وضعية هذه البلدان من حيث مؤشرات الحوكمة ومدى تأثير درجة الحوكمة ومؤشرات الفساد على العملية الديمقراطية والانتقال الديمقراطي. والهدف من ذلك هو معرفة تأثير مدركات الفساد على العملية الديمقراطية في هذه البلدان.

في الفصل الرابع: الرابع تم تناول وضعية استقلالية وحياد الإدارة وحكم القانون، ومدى وجود استقلالية للبيروقراطية عن التدخل الخارجي، ومدى قوة وكفاءة الأجهزة الادارية في تحقيق حكم القانون وحيادة الإدارة. والهدف من ذلك معرفة تأثير درجة استقلالية وقوة البيروقراطية على التحول الديمقراطي.

في الفصل الخامس والآخر تم تناول مدى اسهام الإدارة العامة في تقديم الخدمة العامة وتمكين المواطنين من المشاركة، ومن أهم المؤشرات التي تم دراستها مقارنة الحالات الثلاثة من حيث دور الإدارة في إدارة العمليات الديمقراطية مثل الانتخابات وتمكين المواطنين من المشاركة فيها. والهدف من ذلك معرفة دور الخدمات الادارية والتسيير الإداري في تمكين المواطنين من المشاركة السياسية وبالتالي تقوية مؤشرات الديمقراطية.

لنتهي بخاتمة تجسد الخلاصات والنتائج المكتشفة من دراسة الحالات الثلاثة، ومقارنة ذلك ببعض الدراسات والفرضيات البحثية السابقة، وما هي الدروس التي يمكن الخروج منها بدراسة هذه الحالات الثلاثة في هذا الموضوع.

الفصل الأول

الإدارة العامة والديمقراطية

(إطار النظري)

مقدمة:

من المهم تحديد الإطار النظري العام للمفاهيم الرئيسة للموضوع محل هذه الدراسة، وبذلك يمكننا التعرف إلى العلاقة القائمة بين الإدارة العامة والتحول الديمقراطي، وكيف يمكن للإدارة العامة من خلال سماتها ومتغيراتها أن تساهم أو تعرقل عملية الانتقال الديمقراطي. فالإدارة العامة تعتبر جزءاً لا يتجزأ من سياسات وقدرات ومؤسسات النظام السياسي في الدول، بل هي المحرك أو الميكانيزم الأهم في تحريك دواليب السلطة لأي مجتمع معقد أو دولة، في حين تعتبر الديمقراطية من بين أساليب الحكم التي تعمل بها كثير المجتمعات، في حين تسعى مجتمعات الأخرى للوصول إليها، من أجل تحقيق رفاه مجتمعاتها، ومستوى التشبع بهذه الديمقراطية هو من يحدد ميكانيزمات عمل مؤسسات الدولة، ودواليب الحكم فيها.

المبحث الأول: الإدارة العامة.

تعتبر الإدارة بمدلولها المعاصر تطور نوعي للبيروقراطية وتقسيم العمل، أداة مهمة في إدارة الشأن العام ومصدر من مصادر القوة تؤدي عدة وظائف تنظيمية وتسييرية إضافة إلى دورها في إدارة العملية السياسية والتي من ضمنها العملية الديمقراطية بمختلف أنماطها، لذا يستدعي الأمر تعريفاً نظرياً وإجرائياً لمدلول الإدارة ومكانتها ضمن التحول الديمقراطي.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة، أهميتها وأهدافها.

إن الإدارة العامة جزء من الإدارة، يتطلب البحث عن تعريف وتوضيح لمفهومها، ومن الضروري تحديد المقصود بمصطلح "الإدارة"، ومنه مصطلح "عامة" للوصول إلى الفهم الحقيقي لمفهوم الإدارة العامة، فكلمة إدارة "Administration" أصلها اللاتيني مكون من جزئين هما "Ad" بالترجمة إلى اللغة الإنجليزية "To" والتي تعني "من أجل"، و"Minister" بالترجمة إلى اللغة الإنجليزية "Server"، والتي تعني "لكي يخدم"؛ فالإدارة تعني بذلك "To Server" أي مجهودات بشرية لإنجاز أهداف محددة، وهي خدمة الآخرين.

ويكون مصطلح الإدارة مقروناً دائماً إما بمصطلح "عام" أو مصطلح "خاص"، فإذا كان مقروناً بالصفة الأولى فإنما هي دليل على "إدارة الدولة"¹، وهذا ما نحن بصدد التطرق إليه؛ فهي كلمة مشتقة من الكلمة اللاتينية والتي تعني رعاية الأشخاص بإدارة شؤونهم، أو يمكن تعريفها على أنها نشاط جماعي يتضمن التعاون والتنسيق لغرض تحقيق الأهداف المرجوة.

¹ - طلق عوض الله السواط ، الإدارة العامة - المفاهيم - الوظائف - الأنشطة، السعودية: دار الحافظ للنشر والتوزيع، 2007، ص 06.

أ- التعريف الایتمولوجي للإدارة:

ورد في قاموس الایتمولوجيا الرقمي، بأن كلمة الإدارة هي كلمة ترجع جذورها الإنجليزية وفي اللغات الأوروبية الحالية إلى اللاتينية القديمة (Administratio)، من الفعل اللاتيني المركب (Administrare) من (Ad) بمعنى إلى و (Minister) والتي تعني المساعد والخادم، ومساعد الكاهن، والتي تعني عموماً المساعدة والتعاون والتوجيه والمراقبة، ثم تم استعمالها في ابتداء من القرن الخامس عشر في أوروبا لتعني إدارة شؤون وممتلكات الأشخاص المتوفين، وفي القرن الثامن عشر أصبحت تعني: إدارة الشؤون العامة.¹

يحمل مصطلح الإدارة أربعة معاني مختلفة على الأقل، حسب السياق الذي يتم استخدامها فيه، فباعتباره كنظام؛ فهو اسم لفرع التعلم أو الفكري؛ يدرس في الجامعات أو الكليات، أمام ذا تم وضعه في سياق مهني أو كمهنة، فهو نوع العمل، التجارة، المهنة أو الوظيفة، وكعملية، فيفسر على أنه مجموعة الأنشطة التي تضطلع بها لتنفيذ السياسة العامة أو سياسات لإنتاج السلع أو الخدمات.

أما اعتباره كمرادف لكلمة "تنفيذي" أو "الحكومة"؛ فهو مجموعة من الأشخاص المسؤولين عن الشؤون العليا.² وقد عرفت موسوعة العلوم الاجتماعية الإدارة بأنها عملية هادفة، وفق النص التالي: "الإدارة هي العملية التي يمكن بواسطتها تنفيذ غرض معين والإشراف عليها، وكذلك هي الناتج المشترك لأنواع الأعمال، والذي يبذل في هذه العملية".

يركز هذا التعريف على الجانب الوظيفي للإدارة، ومن حيث الهدف من ورائها إلا وهو تنسيق مجموعة من الأعمال وتجميعها وتنظيمها للوصول إلى الناتج بالشكل الأخير.

تم تعريف الإدارة بالموسوعة السياسية: "الإدارة في القانون العام هي مجموعة الأشخاص المعنويين (الدولة، المصالح، المؤسسات العامة... الخ) الذين يؤمنون في الأساس بتلبية المصالح العامة بتمتعهم لهذا الغرض بامتيازات يضمنها لهم القانون العام والقانون الإداري"³. وهذا التعريف يحدد تعريف الإدارة من وجهة نظر واقترب القانون العام، والذي يعرفها من هذا الباب أو المنظور، من جانبها المؤسسي المحض.

كما عرفها فريدريك تايلور Frederick Taylor أنها: "أن تعرف بالضبط ما تتأكد به بأن الأفراد بأحسن حال ممكنة"، حيث انطلقت هذه التعاريف من بناء على النظرة إلى النتائج التي تنعكس من أعمال

¹- Etymonline, 'Administration | Etymology of Administration', in *Online Etymology Dictionary* (Douglas Harper, 15 September 2022), <https://www.etymonline.com/word/administration>.

²- E.N. Gladden, **Public Administration –Meaning, Nature, Scope and Importance**, p 02.

³- عبد الوهاب الكيالي وآخرون، "ديمقراطية"، في: موسوعة السياسة، لبنان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر بيروت، الجزء الأول، ص 113.

الإدارة على أفراد المجتمع. أما جون مايفن Jeon Maven فقال أنها: "الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد، حتى يمكن تحقيق أقصى رواج وسعادة لكل من صاحب العمل والعاملين، مع تقديم أفضل خدمه ممكنة للمجتمع". ومن جهته عرفها كونتز وادونال Kantees Wadonel: "الإدارة هي وظيفه تنفيذ الأشياء عن طريق الآخـرين". أما لـيـفـن جيسـتون Leeven jeston "الإدارة هي نشاط لتحقيق الهدف بأحسن الوسائل وأقل التكاليف وبأفضل استخدام للموارد والتسهيلات المتاحة".

من هذه الزاوية تعتبر الإدارة هي الوسيلة الأمثل في استغلال أقل الموارد بأكبر النتائج وأحسنها، وبهذا فانهم يركزون على الجانب العملي للإدارة والغاية من استعمالها. في حين يرى رالف ديفيز Ralph Davis "أن الإدارة هي عمل القيادة التنفيذية"¹، أما بروكس آدمز Brooks Adams فسجل أن: "الإدارة هي القدرة على تنسيق العديد من الطاقات الاجتماعية، وكثيرا ما تكون متضاربة، في كائن واحد، لدرجة أنها ستعمل كوحدة واحدة". نجد من خلال هذه التعريفات أن الإدارة هي مجموعة من الأشخاص يقومون بتنفيذ أعمال وفق آليات وقواعد محددة وباستعمال اقل الإمكانيات لتحقيق اقصى الأهداف، بغية تحقيق الرفاه للمجتمع .

يعرفها أيضا فيليكس أ. نيجرو: "الإدارة هي تنظيم واستخدام الرجال والمواد لتحقيق الغرض". أما جي إم Pfiffner و R. Presthus: "الإدارة هي تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق الغايات المرجوة".²

إن التطرق إلى هذه التعريفات والتي تعكس كل منها من زاوية معينة يتم التطرق من خلالها إلى مفهوم الإدارة، سيسمح في الأخير بمعرفة مجالات التغييرات والإصلاحات التي تطالها خلال مراحل التحول الديمقراطي وتغيرها وفق المبادئ الديمقراطية، سواء بالقوانين التي تحكمها أو المؤسسات الإدارية التي تنشأ وفقا لهذه المبادئ أو حتى تغير أهداف الإدارة وفقا للأهداف الجديدة للنظم السياسية التي تسعى إلى ترسيخ وتكريس لثقافة وعادات مبادئ ديمقراطية جديدة، واستبدالها بممارسات إدارية تركز للاستبداد.

ومنه فإننا نجد ان زاوية النظر التي يتم التطرق اليها الى مفهوم الادارة العامة تحددها اهداف الدولة ان كانت تهدف إلى خدمة المجتمع وتنظيمه او الى السيطرة عليه واستعباده هذا من جهة، ومن جهة اخرى فان زاوية النظر هذه هي من تحدد دورها - اي الادارة العامة - سواء للدولة أو للمجتمع.

¹ - صلاح هادي الحسيني، القيادة الإدارية واثرا في ادارة الموارد البشرية، رسالة ماجستير ، الاكاديمية العربية بالدانيماك، كلية الإدارة والاقتصاد ، قسم الإدارة ، 2009، ص 10.

² - E.N. Gladden, Op.cit, p 03.

كما أنه من الضروري التفرقة بين الإدارة Administration التي تعني؛ المستويات الأعلى في الإدارة، والتي تضع الأهداف العامة، وترسم السياسات الرئيسية، إدارة الوحدات الحكومية، نشاطات تطبيق القواعد والإجراءات والسياسات، التي تم وضعها من قِبَل بواسطة جهات ومستويات الأخرى، الحكومة، مناطق فيها السلطة في المجتمع". بمعنى الجهاز المركزي للإدارة الذي يرسم المسار والتوجه العام للدولة.

أما مفهوم الإدارة بمعنى التسيير Management فهي تعني تلك النشاطات التي يقوم بها المدير مثل التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة والتشكيل، ومتخذي القرارات الإدارية على مستوى المنظمة وعلى مستوى الوحدة التنظيمية داخل المنظمة، سواء كانت منظمة أعمال أو منظمة عامة، عملية تجميع الموارد والإمكانات النادرة معاً.¹

أما مفهومها كمجموعة "Organisation"؛ فهي مزيج من ما يلزم من البشر والمواد والأدوات والمعدات ومساحة العمل، والملاحق التي تم جمعها في علاقة نظامية وفعالة لتحقيق بعض الأشياء المطلوبة.² في حين، نجد ان الإدارة بما سبق يتم النظر إليها باعتبارها مجموعة من المتغيرات التي يتم الربط بينها بطرق محددة في كل مرة من أجل القيام بدور معين وتحقيق أهداف معينة تتغير بتغيير طريقة ربط نفس هذه المتغيرات.

ب/ مفهوم الإدارة العامة

رغم الاختلافات العديدة لمفهوم للإدارة العامة، باختلاف زوايا ووجهات النظر للعلماء والباحثين، إلا أن هناك العديد من المحاولات من المنظرين والمهتمين بوضع تعريف للإدارة العامة، حيث أن ليوناردو وايت هو أول من كتب مؤلفاً علمياً في هذا الموضوع بعنوان: مقدمة في دراسة الإدارة العامة عام 1926 عرفها بأنها: "جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة أهدافها".³ هذا التعريف يغطي مختلف العمليات في كافة الميادين، كما يتناول كافة أوجه أنشطة الحكومة، كالأمن والتعليم والصحة والأشغال العامة. كما عرفها والدو بأنها: "فن وعلم الإدارة، كما يطبقان في شؤون الدولة"،⁴ كما عرفها أيضاً على أنها "عملية تنظيم وإدارة الأشخاص والموارد لتحقيق أغراض الحكومة".⁵ فهي إذن ذلك النشاط الذي يعتمد على وجود تنسيق وتعاون بين الموارد البشرية

¹ - بشير العلاق، الإدارة الحديثة، نظريات ومفاهيم، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع بعمان، 2008، ص 16-20.

² - E.N. Gladden , Op.cit, p 05.

³ - طلق عوض الله السواط وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 05.

⁴ - علم الإدارة العامة، وباللغة الإنجليزية (Public Administration)، وعلم من العلوم الاجتماعية، نشأ بسبب حتمية وجود الإدارة في كل المجتمعات البشرية التي تملك إمكانيات مادية وفنية وطبيعية تساعد على تحقيق أهدافها وتنفيذ واجباتها، لذلك ارتبطت الإدارة العامة بالأجهزة التنفيذية في الدولة الحديثة.

⁵ - المرجع نفسه، ص 06.

المتنوعة مما يساهم في تحقيق مجموعه من الأهداف التي تتميز بدرجة كفاءة المرتفعة¹، وهي أيضا الوسيلة المستخدمة في توجيه الأفراد والتنظيم عملهم داخل المنشآت، من أجل المساهمة في تحقيق الأهداف المحدثة الخاصة بجميع الأفراد، وليس بفئة معينة منهم²، وهي نوع متخصص من الإدارة يهتم بكافة النشاطات المرتبطة بالأعمال الحكومية، والتي تسعى إلى تنظيم السياسة العامة والخاصة في الدول، لذلك تعتبر الإدارة العامة نوعا متخصصا من الإدارة³، وهو ما أكدده وودرو ويلسون Woodrow Wilson، بتعريفه للإدارة العامة بأنها: "التطبيق المفصل والمنهج للقانون، فكل تطبيق معين للقانون هو عمل إداري".⁴ وبعرفها أيضا بيرسي ماك كوين Pircy mack الكوين kween الإدارة العامة تتعلق بعمليات الحكومة سواء محلية أو المركزية". وعرفها الكسندر هاميلتون Alexander Hamilton باعتبارها جزء لا يتجزأ من الحكم الديمقراطي بالقول أن: "جودة الإدارة العامة تخبرنا الكثير عن نوعية الديمقراطية في بلد ما".⁵

ضمن هذا السياق من التعريفات المعروضة، فانه يمكن تحديد الإدارة العامة؛ بأنها ذلك النوع من الإدارة التي تعمل ضمن بيئات سياسية، اقتصادية واجتماعية وثقافية محددة، لأنها وسيله من خلالها يتم قبول القرارات السياسية التي يتم اتخاذها من خلال صنع القرار السياسي، إذن فالإدارة العامة هي صنع القرار، والتخطيط للعمل الذي يتعين القيام به. وتعكس التعاريف المقدمة، الرأي القائل بأن الإدارة العامة لا تشارك إلا في تنفيذ سياسات وبرامج الحكومة، وأن لها دور في صنع السياسات، كما أنها تحدد موقع الإدارة في الفرع التنفيذي من السلطة السياسية، لكن مصطلح الإدارة العامة يستخدم اليوم بمعنى أوسع على أنها لا تشارك فقط في تنفيذ برامج الحكومة، ولكنها تلعب أيضا دورا مهما في صياغة السياسات وتغطي الفروع الثلاثة للحكومة. لذلك يأتي تعريف الإدارة العامة بحسب نايجرو ونايجرو F.A Nigro و G. Nigro. مناسبة، باعتبارها: "مجهودات جماعية تعاونية تشمل فروع السلطات الحكومية الثلاثة القضائية والتشريعية والتنفيذية وعلاقتها ببعضها، وهي تلعب دورا مهما في صناعة القرار وأخيرا تختلف اختلافا جوهريا عن الإدارة الخاصة".⁶ فوفقا لهما فالإدارة العامة هي جهد جماعي تعاوني في بيئة عامة، تغطي جميع الفروع الثلاثة سواء كانت التنفيذية والتشريعية والقضائية وعلاقتها المتبادلة، ولها

¹ - اغدير العيدوسي، مقدمة في الإدارة: دراسة جامعية، موقع الموضوع الأكبر عربي بالعالم، شوهذ يوم 12/01/2020.

² - مفهوم الإدارة العامة، الموقع الإلكتروني للأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، شوهذ يوم 12/01/2020.

³ - ناتاشا عيسى، مفهوم الإدارة العامة، الموقع الإلكتروني: الموضوع-أكبر موقع عربي بالعالم-، شوهذ يوم 12/01/2020.

⁴ - Harinder Kaur & DR.SAHIB SINGH, "Publique Administration –Signification, Nature, Portée-, <https://independent.academia.edu>, 2019.

⁵ - Public administration in the démocratic governance , <https://us.sagepub.com> , p 05, (12/01/2024).

⁶ - طلق عوض الله السواط وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 05.

دور مهم في صياغة السياسة العامة وبالتالي فهي جزء من العملية السياسية، إلا أنها تختلف بطرق مهمة عن الإدارة الخاصة، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعديد من المجموعات الخاصة والأفراد في تقديم الخدمات للمجتمع. مما سبق، يتضح بأن الإدارة العامة تتعامل مع أهداف الدولة والإرادة السيادية والمصالح العامة والقوانين، وتعتبر الأداة التنفيذية للحكومة وعلى هذا النحو معني بتنفيذ السياسة، ولكنه معني أيضاً بصنع السياسات، كما أنها تغطي جميع فروع الحكومة الثلاثة، على الرغم من أنها تميل إلى التركيز في السلطة التنفيذية، توفر الوظائف التنظيمية والخدمية للناس من أجل الحصول على حياة جيدة، إضافة إلى اختلافها اختلافاً كبيراً عن الإدارة الخاصة، وخاصة في تركيزها على الجمهور العام وكافة المواطنين، ومن جانب اعتبارها علماً متعدد التخصصات بطبيعته لأنها تعتمد على العلوم الاجتماعية الأخرى مثل العلوم السياسية والاقتصاد وعلم الاجتماع. وكتعريف إجرائي، فإنه يمكن القول؛ أن الإدارة العامة هي ذلك النشاط الذي يحرك جميع نشاطات الدولة في جميع مراحل صناعة القرارات وتنفيذها وتقييمها وتقويمها، وفي جميع المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وكذا جميع المستويات الدنيا والعليا للدولة.

ج- أهمية الإدارة العامة:

تتميز الإدارة العامة بتأثيرها على كافة المنشآت بشكل مباشر، سواء السياسية والاقتصادية، الاجتماعية، لأنها وسيلة المجتمع في تحقيق أهدافه؛ قصد وصوله لتنظيم نفسه، وتقسيم الأدوار فيما بين مكوناته، باستعمال الإدارة العامة في تسيير هذه الأدوار والمهام والمسؤوليات لتحقيق مختلف الأهداف، في جميع المجالات الحياتية. وهي أيضاً وسيلة المجتمع في تحقيق حاجيات الفرد؛ وذلك بقيام المجتمع عن طريق إدارة توزيع الموارد والخدمات على كافة أفرادها بشكل متبادل وتكاملي، لتحقيق احتياجات الفرد (الصحة، التعليم، التغذية، النقل... الخ)، تزداد أهميتها حين تدعو الحاجة إلى زيادة عدد المنشآت الإدارية وكبر حجمها، وزيادة أهمية العامل الإنساني في نجاح المنشآت أو المنظمات، كما أنها تُمكن من مواجهة الندرة المتزايدة في الموارد المادية والمالية.¹

كما تُعد الإدارة العامة من أهم الوسائل والوظائف التي يتم من خلالها جلب الدعم والموارد للنظام السياسي للدولة، وتعتبر أيضاً أداة لتقديم الخدمات العامة الحديثة، وتسهم من خلال الاعتماد على أحدث وأفضل الأساليب الإدارية التي تتميز بالدقة والفاعلية، تساعد تقديم خدمات لكافة أفراد المجتمع، وفي أقل وقت وتكلفة ممكنين مع التميز بالجودة العالية.² إن لدى الإدارة العامة ذات الأداء الجيد مزايا وفوائد، للأفراد والدولة

¹ - Harinder Kaur & DR.SAHIB SINGH, Op.cit.

² - Calia Robert, **Five function Management and leading** , chon retrieved, p 26.

على حد السواء، فهي تمكن الحكومات من تحقيق أهداف سياستها، وتضمن التنفيذ السليم للقرارات السياسية والقواعد القانونية، وبالتالي فإنها تعزز الكفاءة السياسية والاستقرار، أما الإدارة العامة ذات الأداء السيئ، فعلى العكس من ذلك، فهي تسبب التأخير وعدم الكفاءة وعدم اليقين والفساد وغير ذلك من أشكال سوء الإدارة، والتي تؤدي إلى كل أشكال الاستياء وخيبة الأمل والمقاومة والاحتجاج من قبل المواطنين ضد الدولة ومؤسساتها، حيث ستؤدي إلى تقويض شرعية الحكومة، ويمكن أن تؤدي إلى فشل الدولة في حالة انهيارها.

إن أهمية الإدارة العامة لتنمية الاقتصاد أمر معترف به دولياً؛ لأنها الأساس لعمل السوق؛ أين يقيم المستثمرون المخاطر من خلال المعيار الرئيسي للقدرة على التنبؤ فيما يتعلق بالقرارات الإدارية، والذي يعتمد على استقرار البيئة السياسية والمؤسسية. والجدير بالذكر، أن سوء الإدارة المتمثل في أوجه القصور الإداري والعمليات الإدارية المعقدة المطولة وغير الضرورية تعوق المبادرات الاقتصادية للمستثمرين المحليين، كما هو الحال للمستثمرين الأجانب المحتملين، مع تأثير سلبي على التوظيف والاستقرار السياسي.¹

د- أهداف الإدارة العامة:

إن الإدارة هي نشاط مستمر يسعى إلى تحقيق حاجيات المجتمع والدولة، في حدود الإمكانيات المتوفرة واستغلالها أحسن استغلال، وللإدارة العامة أهداف برز أهمها في تحسين القدرة على إعداد الخطط ومتابعتها؛ إذ أن التخطيط يعطي لمفهوم الإدارة طابعها العلمي في تحقيق الأهداف، ومن خلال ممارسة العملية الإدارية بالأساليب العلمية الصحيحة يمكن من بناء الخطط بمختلف مستوياتها، وتمكن المنظمة أو المؤسسة أو الدولة من استغلال أمثل للموارد المتاحة، فالموارد المتاحة غالباً ما تكون موارد محدودة مقارنة بالاحتياجات، سواء كانت بشرية أو مادية، وتعمل الإدارة على التوفيق بين الإمكانيات المتاحة من هذه الموارد وبين حاجيات المجتمع واستغلالها الاستغلال الأمثل، كما ترفع الإدارة من كفاءة المنظمة وتساهم في تطويرها، فيمكن للعمل الإداري الجيد المنظمة من رفع كفاءتها من خلال التطوير والتحديث المستمرين لهياكل العمل وتنظيماته، وتحسين الإجراءات المتبعة لإتقان العمل.²

¹ - كارين هيل، مبادئ الإدارة العامة: إطار عمل لدول سياسة الجوار الأوروبية، فرنسا: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والاتحاد الأوروبي، باريس، د.س.ن، ص 02.

² - وزارة التعليم السعودية، العلوم الإدارية - مبادئ الإدارة-، المملكة العربية السعودية: فهرسة مكتبة الملك فهد للنشر، 2016/2015، ص ص 14-13.

المطلب الثاني: مبادئ وخصائص الإدارة العامة ووظائفها.

لمعرفة أهمية الإدارة العامة وأثرها على المجال العام، لا بد من معرفة المبادئ التي تسيّر عليها والوظائف الأساسية التي تقوم بها، وهي تشمل ما يلي:

أ- مبادئ الإدارة العامة:

تستند الإدارة العامة للنظم الديمقراطية على مبادئ الحوكمة الجيدة (Good Governance)؛ كالمساءلة، الموثوقية والقدرة على التنبؤ والمشاركة والانفتاح والشفافية والكفاءة الفنية والإدارية والفعالية، ويشمل عناصر مثل الموثوقية والقدرة على التنبؤ والمساءلة والشفافية. وتسلط هذه المبادئ العالمية للحوكمة الجيدة الضوء على الإدارة ذات الأداء الجيد لديها على عدد من الأبعاد المختلفة برزت أساسا في تنظيم وإدارة الخدمة المدنية، وتطوير وتنسيق السياسات والهياكل والإجراءات، ناهيك عن ترتيبات المساءلة سواء بين المؤسسات، وعموما تجاه المواطنين، وقدرتها على تقديم الخدمات بكفاءة للأفراد والأنشطة التجارية، ونظام الإدارة المالية العامة ومشاركة المواطن.¹

ب- خصائص الإدارة العامة:

تتميز الإدارة العامة بجملة خصائص ترسم لها أهدافها، وذلك من خلال الأدوار والوظائف التي تقوم بها والهياكل والأبنية التي تتشكل منها، وهدفها الأسمى يتجسد في تحقيق الصالح العام؛ مع وجود أهداف أخرى تتكامل مع هذا الهدف، أو قد تتناقض معه، فيقع الخلل في هيكل الإدارة العامة. وهذه الأهداف قد تكون تنظيمية داخل المنظمة أو المؤسسة، وقد تكون عامة تهم كل المجتمع. وفي الغالب تتداخل هياكلها التنظيمية مع العلاقات الاجتماعية والعلاقات الوظيفية، وشبكات النفوذ والاتصالات، وتتأثر أيضا وإلى حد كبير بالتوجيه السياسي لها؛ وذلك كون أن الارتباط بين السياسة والإدارة العامة جذري وضروري رغم استقلالية الأخيرة عن السياسة، دون إغفال أن فهم السياسة هو الطريق لفهم الإدارة العامة، وبالموازاة مع ذلك تميزها بالطابع الإنساني؛ فالعنصر الإنساني هو البعد الأساسي لها، يجب مراعاة أثر المكانة الاجتماعية والدور لكل مركز تنظيمي.

ومن أهم خصائصها كذلك، حتمية الإدارة العامة، أي إلزامية وجود إدارة عامة ضمن مؤسسات أي دولة من أجل تحقيق أهدافها وتنفيذ سياستها العامة، وتمثل في كون أن الحكومة تمثل المؤسسة التي تحول إرادة الجماعة إلى قوة شرعية ملزمة، مع اعتبار الإدارة العامة هي الإدارة الأساسية لتحقيق أهداف الدولة، وخلال ذلك فإن الإدارة العامة تواجه دوما صعوبات في قياس إنتاجيتها وتحديد مردوديتها؛ وتعريف ناتجها بدقة، والتأثر بعوامل

¹ -Rue André Pascal, The Principles of Public Administration, www.sigmaweb.org. Retrieved 10-5-2019, p 06.

داخلية وخارجية متعددة، وكذا عدم الاتفاق على معنى الإنتاجية ومخرجات العمليات الإدارية. تؤثر بيئة الإدارة العامة على كافة قراراتها، سواء كانت داخلية أو خارجية، ويترتب على تأثير تلك العوامل العديدة من الآثار الجانبية السلبية التي تكمن أساساً في مشكلات الروتين وانخفاض الكفاءة والجودة والالتزام الحرفي باللوائح والاستجابة للضغط.¹

ب- وظائف الإدارة العامة:

إن للإدارة العامة وظائف مترابطة ومتشابكة من الصعب عزلها عن بعضها في الحياة العملية تتشارك فيها مع جميع أنواع الإدارة بما في ذلك الإدارة المحلية، لأن الإداري يقوم بعمله على شكل حلقات متداخلة وهي مرتبة بدءاً بالتخطيط؛ وهو من الوظائف الرئيسية للإدارة، وذلك من خلال وضع خطط من إنجاز الأعمال التي تحقق الأهداف المرجوة من وجود هذه الهيئات الإدارية وتنفيذ السياسة العامة للدولة، مع مراعاة كل المتغيرات المحيطة سواء بالبيئة الداخلية أو الخارجية. تليه وظيفة التنظيم، وهي عملية وضع تسلسل للأعمال والعلاقات بين الوظائف وتنسيقها، وترتيب الأعمال حسب الأولويات ووفق للمخططات المنجزة في الوظيفة الأولى، وذلك عن طريق تحديد الوظائف الإدارية والتنفيذية وواجبات كل منها، بهدف تحقيق التنسيق بين القوة العاملة والموارد المتاحة بما يكفل تنفيذ الخطة بكفاءة وفاعلية. وفي المرتبة الثالثة نجد الرقابة كوظيفة تهتم جوهرياً بمتابعة وقياس لنشاطات المرؤوسين، وتحديد مدى مطابقتها مع الخطط المرسومة، ووضع مقارنة موضوعية بين ما يجب إنجازه وبين ما تم إنجازه على أرض الواقع، ففي الإدارة العامة تقوم الحكومة برسم سياسة عامة موسومة بقوانين وتنظيمات وإجراءات إدارية تناط بها الإدارة العامة في كل المجالات، من أجل تحقيق هذه السياسة، وتقوم الأخيرة بوضع آليات رقابة قبلية وبعدية من أجل التحقق من التأكد من التنفيذ الحقيقي لهذه القوانين والإجراءات، وتطبيق عقوبات ردية للمخالفين (كأجهزة مكافحة الفساد)². وهذه العملية تتطلب تأكد القيادة السياسية من الفهم الحقيقي لأهدافها من طرف أعوان الإدارة بجميع مستوياتها من أجل تمكين الأخيرة من تطبيق هذه القوانين وفق المنظور العام للدولة.

أما وظيفة التوجيه فتتعلق مباشرة بإدارة العنصر الإنساني في المنظمة، تتضمن وظيفة التوجيه الكيفية التي تتمكن بها الإدارة من تحقيق التعاون بين العاملين في مؤسسات الدولة وتحفيزهم للعمل بأقصى طاقاتهم.³ وفي الأخير عملية تأتي وظيفة التقويم؛ والتي تكون بناءً على الوظيفة الثالثة (وظيفة الرقابة)، تقوم الدولة بتصحيح

¹ - عبد الحميد المغربي، مبادئ الإدارة العامة، المملكة المغربية: قاعدة مذكرات التخرج، ص 15.

² - عبد الحميد المغربي، المرجع نفسه، ص 16.

³ - رضا حسان، المدارس الإدارية، الموقع الرسمي لدبلوماسية جامعة عين شمس، القاهرة، شوهذ يوم. 26/08/2023.

مسار عمل الإدارة العامة، وتصويبه، لتحقيق الأهداف المرجوة، وذلك من خلال تعديل القوانين والإجراءات، واتخاذ التدابير وتقديم التعليمات الواجبة للإدارة والمؤسسات العمومية.

المطلب الثالث: أبعاد الإدارة العامة.

01/ البيروقراطية:

إن التتبع الفكري لما كتب عن البيروقراطية المتمثل في قوة الدولة وتنظيمها، يمكن البدء فيه من مقولة أفلاطون الذي اعتبر أن العدالة هي الهدف للحياة الفاضلة، ومن واجب الدولة أن تثبت أركان العدالة، وذلك من أجل أن يمارس كل فرد وظيفته التي تناسب قدراته ومواهبه، وبناء على ذلك اقترح طبقات ثلاث التي تحتاجها الدولة.

وفي التعريف اللفظي للبيروقراطية؛ فهي تتكون في أصلها اللاتيني من مقطعين، الأول "BURUS" والذي يقصد به إما اللون الداكن، ولعله دليل على الهيبة التي يتسم بها الموظف الحكومي، أو قد يعبر عن التستر عن السلوك السيء، و "KRATOC" والتي تعني أن تكون قويا، تعبيرا عن السلطة والسيادة، لتكون بذلك كلمة في مجموعها ما يقصد به قوة المكتب أو سلطة المكتب، حيث استخدمت كلمة بيروقراطية للإشارة إلى الأشخاص الذين يجلسون وراء المكاتب الحكومية ويمسكون السلطة بأيديهم، ليتوسع المفهوم بشكل أوسع، ويشمل المؤسسات غير الحكومية كالمدارس والمستشفيات والشركات وغيرها... الخ.¹

كما أن كلمة بيروقراطية تستخدم بمعان كثيرة ومتنوعة، فمنها ما يدرسها دراسة تاريخية مقارنة تتناول تطور بُنى وأساليب التنظيم في المجتمعات القديمة والمعاصرة، ومنهم من يتصل بنظرية التنظيم ويعنى بشكل أساسي بمبادئ التنظيم وقواعد السلوك في المنظمة وإدخال المبادئ العقلانية فيها، وثمة دراسات كثيرة تهدف إلى استخلاص الأنماط المثالية أو نماذج البيروقراطية، بينما تختص دراسات الأخرى بالإدارة العامة وتحاول وصف مختلف أنماط تنظيم الهيئات الإدارية والبحث عن المبادئ العامة للفاعلية والتنظيم، ويزداد تحليل مختلف أنماط النظم والمنظمات البيروقراطية أو محاولة إلقاء الضوء على العوامل النفسية والاجتماعية، التي تحكم سلوك العاملين في هذه المنظمات واتجاهها.²

أما اصطلاحا، فقد تطرق إليها العديد من ين في المجال على رأسهم رائدها "ماكس فيبر Weber (1846 - 1920) Max"، الذي عبر عنها على أنها، تعبر عن النظام العقلاني في النظام الرأسمالي، فهي

¹ - بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي - الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، مجلة دفتار السياسة والقانون، الجزائر، العدد 7، جوان 2012، ص ص 02-03.

² - كمال الغالي، مرجع سبق ذكره، ص ص 386-388.

ميكانيزم أو آلية عمل الرأسمالية، والخاصية الجوهرية لها، وكان الهدف منه هو تحديد مجموعة من القواعد والمبادئ الإدارية اللازمة لتنظيم سير العمل في المنظمات الإدارية الكبيرة والأجهزة الحكومية، وقد برر اهتمامه بهذه النظرية بالقول، أن المؤسسات الحكومية الضخمة تحتاج إلى نظام يضمن الدقة في العمل وإحكام السيطرة على تنفيذ الأعمال مع تحقيق الكفاءة.

وقد مرت فترة كان للتطبيق السيئ لمفهوم البيروقراطية أثره على تشويه سمعتها، وذلك كونها تُعبر على عن البطء والتعقيد في معالجته المشاكل وغيرها، والبيروقراطية كما وصفها ماكس فيبر بريئة من هذه الاتهامات، فالمعنى العلمي "للبيروقراطية الفيبيرية" يقصد بها: "مجموعة من المبادئ والأسس الإدارية القادرة على ضبط الأمور بدقة في المؤسسات الكبيرة مثل الأجهزة الحكومية".¹

أو أنها النظام العقلاني للمكاتب، الذي يتبع مبدأ الهيكلية المكتبية، أي أن مكتبا صغيرا في السلطة يتبع مكتبا أعلى منه وهكذا، فالبيروقراطية هي المكاتب التي تستخدمها مؤسسات الدولة، من أجل تسيير الشؤون العامة، وتضم موظفين يمارسون دورهم ومسؤولياتهم، والذين يصبحون مع مرور الزمن ذوي معرفة وخبرة بتسيير الأمور أكثر من غيرهم. أو كما تم وصفها على أنها: "الوصول إلى حالة تكون فيها علاقات السلطة مدروسة مسبقا بأسلوب علمي ومقرة كتعليمات رسمية ملزمة للجميع، ويعمل الكل على تنفيذ هذه التعليمات، مما يحقق الاستقرار والثبات لهذه المنظمة أو المؤسسة حتى لو تغير أفرادها جميعا".²

في حين أن الغالب على دارسي هذا المجال، يعتبرون أن البيروقراطية وُجدت أساسا لتنفيذ سياسة السلطة التنفيذية وضمان استمرار عمل الحكومة، ويعتبر مفهوم السلطة هو الموضوع المركزي في النظرية البيروقراطية. وكذلك هو الحال مع الأنظمة السياسية الأربعة لأرسطو، فإن فالأوجه المختلفة للبيروقراطية توسعت وتطورت مع مرور الوقت، لتشمل التطورات الجديدة للسلطة البيروقراطية وتفويضات. وبالتالي، فإن أصل البيروقراطية أو سيطرتها أو استقلاليتها أو التفاعل بين البيروقراطية والنظام السياسي الأساس يؤسس بشكل مباشر لمناقشة المنظرين الكلاسيكيين حول دور الحكومة لطبيعة البيروقراطية. فقد قام كل من هيجل، ماركس ووبر ولينين وميشيلز بمناقشة الأبعاد المختلفة للنظرية البيروقراطية، هذه الدراسات هي التي أصبحت توفر دعامة مفيدة للتداول في تركيب البيروقراطية في تطبيقات العصر الحديث.³

¹ - فتيحة زايدي، "واقع تطبيق البيروقراطية (ماكس فيبر) بالمؤسسة الجزائرية"، مجلة دفتاتر القانون والسياسة، العدد 7، جوان 2012، ص 216.

² - أكرم سالم، "الحوار المتمدن"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 1994، 2007، ص 01.

³ - أكرم سالم، المرجع نفسه، ص 02.

من وجهة نظر هيجل؛ تنبع سلطة البيروقراطية؛ إما من الدين أو من السلطة العلمانية، والدولة تعمل لتمثيل المصلحة المشتركة، وأن توزيع القوة في المجتمع مستمدة من السلطة العليا للملك، لكن هيجل رأى كذلك أن البيروقراطية هي همزة الوصل بين سلطة الدولة من جهة، وبين مجموعات مختلفة في المجتمع من جهة الأخرى، وأن الموظفين العموميون هم خدم للدولة، وليس للملك، وكانوا كذلك "الموظفين العموميين، مكرسون لمصلحة الدولة، وبولاء يتجاوز الولاء لأي شخص معين، بغض النظر عن حسن نية الملك ووزارته".

من هنا، نجد أن الارتباط الحديث مع مفهوم هيجل ينعكس في تجربة البيروقراطية الأنجلوسكسونية الأمريكية على سبيل مثال لا الحصر، فنجد أنه يمكن استدعاء سلك من البيروقراطيين، ويكون استدعائهم غير سياسي، بل يمثل المجتمع المدني أثناء خدمته للزعيم السياسي الحالي. أما ماركس ولينين فنظرتهما تؤكد أن البيروقراطية كأداة لآلة الاقتصادية للنخبة والطبقة الحاكمة الرأسمالية، مؤكدة السيطرة على جميع وسائل الإنتاج واستعباد البروليتارية لصالح الأثرياء. كما أن السلطة، حسبهم، تعتمد على قوة الإكراه أو بما يعرف بالقانون، ووجود الدولة (السلطة القانونية) هي أداة للسيطرة، وذلك إما من خلال التعاون مع القواعد المنشأة والأعراف المقبولة أو عن طريق القهر والإكراه من قبل الطبقة الرأسمالية.

ففي الماركسية تتوقف البيروقراطية عن الوجود عندما يتم تحرير القوى الاقتصادية من السيطرة الرأسمالية، من خلال إعادة توزيع الثروة، والزيادة اللاحقة في تعليم البروليتارية. وقد دعا لينين إلى تحطيم البيروقراطية الرأسمالية من أجل محو التأثيرات الفلسفية والبراغماتية للتفكير والعمل الراسخين السابقين، ولقاء للمصالح الرأسمالية. كان من المقرر استبدال البيروقراطية الرأسمالية بممثلين أو إطارات من عمال الحكومة يتألفون من البروليتارية قابلة للعزل، إلا أن تطبيق هذه الفكرة ينهار على مستوى كل من القدرة الإدارية والمعرفة والكفاءة المهنية، واستقرار الحكم بمرور الوقت، وعدم ثبات موقف البيروقراطيين الذين لم يتعلموا في أصول الإدارة البيروقراطية للالتزام بالحياة. وخير دليل على ذلك، فشل تجربة الكومونة الفرنسية للبيروقراطية الديمقراطية البحتة، التي كانت مقدمة لإخفاقات بيروقراطية قادمة أكبر¹. فنرى النتيجة النهائية لتحطيم البيروقراطية في انتقال دولة الاتحاد السوفييتي إلى حكومات مستقلة كانت بدون نواة مهنية مستقرة من البيروقراطيين، محايدة للسياسة ومع ذلك مخلصون للالتزام بالتنفيذ الناجح للسياسة واستمرارية الحكم.

أما ميشيلز فيشير فيرى بأن البيروقراطية هي امتداد طبيعي للمجتمع، وأن الاتجاه الطبيعي هو أن تكون التفاعلات داخل جميع المنظمات تميل لأن تنحصر في يد قلة من الناس، بمعنى آخر، فإنه ضمن النموذج التنفيذي

¹ - فتحة زايدى، مرجع سبق ذكره، ص 217.

لميشيلز تكون الأولوية للبيروقراطي على المنتخب، فإن ظهور القيادة أمر حتمي وضروري لكل تفاعل اجتماعي. يبنى ميشيلز هذا المنطق على العديد من الصفات الموجودة في جميع المجتمعات، بغض النظر عن الأنظمة السياسية أو الاقتصادية التي تقوم بتمثيل ديمقراطي فردي مباشر، يكون مستحيلا بدون تسلسل هرمي للأوليغارشية، فالعدد الهائل من أعضاء المجتمع الذين يتعين عليهم تنظيمهم من أجل تقديم الخدمات لهم أو جمع المعلومات عنهم أو حل النزاعات فيما بينهم، يصبح أمراً لا يمكن التغلب عليه. كما يقر الأخير بالحاجة إلى الخبرة الفنية والاستمرارية في الحكم والضرورة الملحة لاتخاذ قرارات سريعة، والتي لا ديمقراطية مباشرة ولا بيروقراطية منظمة قادرة على تحقيق الأهداف التي تسعى الدولة إليها، على عكس التطبيقات البيروقراطية الحديثة، التي لها القدرة على ذلك، من خلال آلياتها التي تطورت، مواكبة في ذلك تطور الحياه المجتمعية وتعقيدها. ويبدو أن حتمية حجة ميشلر لتستمر الأوليغارشية الناشئة في الظهور مرة أخرى، واستقرار بيروقراطية وير المحايدة، ثبت عمليا على أرض الواقع بكل من بريطانيا وفرنسا وألمانيا وأمريكا الشمالية الحديثة.¹

إن مفهوم البيروقراطية بالمفهوم الإيجابي أو الحقيقي العلمي لا بد له ان يركز على مبادئ متينة تعطيه قوامه الحقيقي وتمكنه من الاستمرارية في مواكبة التطورات المتلاحقة والسريعة، وترتكز البيروقراطية على مبادئ تتراتب فيما بينها حسب الأهمية. يأتي في مقدمتها مبدأ العقلانية؛ وذلك في تحقيق الأهداف المحددة، ومبدأ الكفاية؛ والذي يقصد به سعي هذا النظام للوصول إلى المردود المادي، واعتماد احد النظامين المركزي واللامركزي في التنظيم والتسيير والسلطة، أو كلاهما، والاهتمام بتقسيم العمل والتخصص الوظيفي، وأهمية هرمية المكتب، والتفاعل عبر القوانين، والفصل التام بين الحياة الوظيفية والحياة الشخصية². في حين خلص جوناثان وانبيرغ Jonathan Weinberg إلى أن هذه التجربة لم تكن شكلا منعزلا، بل هي نتاج جملة من الأعمال، حيث قال: "لقد أنشأنا مؤسسات الحياة اليومية، حتى ننفق جميعاً معظم وقتنا في اجتياز متاهات بيروقراطية".³

أما في اللغة العامية، فكثيرا ما تستعمل كلمة البيروقراطية كنوع من أنواع النقد للممارسة الإدارية الثقيلة، أين يصنفها معارضو دولة الرفاهية والحكومة الكبيرة؛ بأنها الدور يقوم به الفاسدون، واحيانا يؤخذ بهذا المعنى حتى

¹ - Berhanu Mengistu, Elizabeth Vogel, **Bureaucratic Neutrality In An Ethnic Federalism: The Case Of Alism: The Case Of Ethiopia**, the Center for African Development Policy Research at Scholar Works at WMU, 2001, pp: 2-3.

² - عمار عوايدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، الجزائر: د.د.ن، الطبعة الأولى، 1984، ص ص 54-55.

³ - Jonathan Weinberg, **Bureaucracy as Violence**, Wayne State University, Michiguen, USA, vol 115, Issue 6, p 1097.

في دراسات أكاديمية، ومنه فإنه وبهذا المعنى، فإن مفهوم البيروقراطية يشمل كل ما له علاقة بالأدوار السلبية للأفراد ضمن الإدارة، وما يعرضهم بشكل دائم للانتقاد، بالاعتقاد السائد والمؤكد بفسادهم.¹

02/ الخدمة العامة:

تطمح جل الحكومات إلى تنمية وطنية تستفيد منها شعوبها ومجتمعاتها، من خلال تطوير الخدمات العمومية التي تؤديها، للوصول إلى تحقيق رفاه المجتمع في كل مجالاته الحياتية، سيما ما تعلق بتوفير متطلبات الحياة وتحسينها، كالرعاية الصحية والتعليم وتوفير مياه الشرب، السكن والنقل... الخ. فإدارة الخدمة العمومية بالمفهوم الحديث؛ هي إدارة تنظيم معين بشكل يكون فيه الجمهور واع بآثار الأنشطة التي يقوم بها التنظيم على محيطه الاقتصادي والاجتماعي، وأنه هو المستهدف من الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، وليس فقط السوق الذي تعمل من خلاله الإدارة.²

كما يمكن اعتبارها؛ واحدة من المكونات الرئيسية للإدارة العامة، فالخدمة العامة المصممة تصميمًا جيدًا، والتي تدار بفعالية تمكن الدولة من تحقيق قدر مناسب من الكفاءة المهنية والاستدامة وجودة للخدمات العامة، في جميع مناحي الإدارة، مما يؤدي إلى وضع سياسات أفضل وتوفير خدمات أفضل للمواطنين والأنشطة التجارية على حد السواء. وتعتبر الخدمة العامة الحديثة ممكنة فقط، وفقط عندما تتوفر على مجموعة من الشروط الأساسية، التي تضمن الفصل بين المجالين العام الخاص، وبين السياسة والإدارة، والمساءلة الفردية للموظفين العموميين، الحماية الوظيفية الكافية، ومستويات الأجور والاستقرار، والحقوق والالتزامات المحددة بوضوح للموظفين العموميين، والتعيين والترقية على أساس الجدارة والكفاءة المهنية.

كما تعتبر المناهج المختلفة لنطاق الخدمة العامة ممكنة في الدول التي تطبق مفهوم واسع للخدمات العامة؛ حيث يمكن لها أن تشمل كل موظف عام، بينما في الدول التي لديها نطاق مقيد، فإن الخدمة العامة تغطي فقط ما يسمى بـ "الإدارة العامة الجوهرية"، كالوزارات والسلوك الدبلوماسي، وكذلك إدارة البرلمان والرئيس والهيئات المستقلة الدستورية، وفي هذه الحالة وبهذا النطاق الضيق من التطبيق للخدمة العامة يتم وصفه في العديد من الدول على أنه الخدمة المدنية.

¹ - حرشو مفتاح، تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية، دراسة الجماعات المحلية لولاية ورقلة-، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015/2016، ص 13.

² - رفاع شريفة، "نظرية الإدارة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، جامعة ورقلة: الجزائر، العدد 06، 2008، ص 105.

تجدر الإشارة إلى أن مبادئ 06 سيحما^{1*} مصممة للتطبيق على سبيل المثال على الحكومة المحلية، على الرغم من أن معظمها سيكون ذا صلة أيضا بكل من المستويين الحكومي والإقليمي والحكومي المحلي.² وبغض النظر عن النطاق الذي يتم فيه تطبيق الخدمة العامة، فإن المصلحة العامة لمواطني أي دولة أو مجتمع يجب أن تسود على المصالح الخاصة، كما يجب أن يكون هناك طبقة من الموظفين الإداريين موظفي الخدمة المدنية المحترفين الذين يعملون على أساس الجدارة والمكلفين بوضع وتنفيذ سياسات الدولة، تحت قيادة السياسيين ولكن من دون تدخلهم غير المبرر.³

03/ الإدارة المحلية:

إن تولي تعريف للإدارة المحلية يعتمد على زاوية النظر لكل دارس أو باحث في هذا المجال، ففي الوقت الذي يرى صاحب وجهة النظر القانونية أن الإدارة المحلية (الولاية والبلدية) من أهم أشخاص القانون العام، ناهيك عن ورودها في مختلف مصادر القانون (الدستور، القوانين العضوية للبلدية والولاية... الخ)، يراها أصحاب وجهة النظر السياسية أو رجال السياسة أنها أهم تجسيد للديمقراطية التمثيلية، في ما يعرف بالمجالس المحلية المنتخبة البلدية منها والولائية، أما من وجهة النظر الاجتماعية، فهي تجسد لأهم صور التكافل والتضامن الاجتماعي، وترأها عيون وعقول علماء الإدارة والمختصين بها؛ بأنها قاعدة اللامركزية الأولى والأهم على الإطلاق.

وبما سبق، فإنه يمكن الجزم أن للإدارة المحلية عدة تعريفات، تنطلق من وجهات النظر سابقة الذكر رغم أنها لا تتعرض مع بعضها، فنجد أن الدستور الجزائري لسنة 2016 يصفها في مادة 16 أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"⁴، في حين يعتبرها علي الزعي أنها: "أسلوب الإدارة بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية". أما مودي غرام Modie Grame فيقول: "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين من سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة"، في حين يعرفها محمد محمود الطعمانة على أنها: "جزء من النظام العام للدولة، منحتها الحكومة

¹ - مبادئ 6 سيحما Six Sigma هي منهجية عمل لتحسين الجودة بالاعتماد على ستة مبادئ اعتمدها لأول مرة شركة موتورولا سنة 1979، تقوم على قياس عدد العيوب الموجودة في العمليات الحالية وتسعى إلى إزالة تلك العيوب بشكل منهجي، وتعتبر فلسفة إدارية ونظرة منضبطة نحو اتخاذ القرارات، للوصول إلى أرقى درجة من الجودة، بهدف مساعدة الإداري في التعرف على ما لا يعرفه، والتركيز عليه، واتخاذ الإجراءات لتقليل الأخطاء أولا بأول.

² - رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص 106.

³ - رفاع شريفة، المرجع نفسه، ص 112.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016، المادة 16، الفقرة الأولى.

المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية".¹

هنا نجد ان كل التعريفات السابقة تتفق على نقطتين أساسيتين تتميز بهما الإدارة المحلية، وهما اعتبار الإدارة المحلية هي تنازل السلطة المركزية على جزء من سلطاتها، وتسليم هذا الجزء من السلطات إلى أعضاء محليين وتحت إشرافها. وبمفهوم أوسع، تم تعريفها على أنها؛ صياغة وتنفيذ العمل الجماعي على المستوى المحلي، وبالتالي فهي تقوم بالأدوار المباشرة وغير المباشرة للمؤسسات الرسمية للحكم المحلي، والسلطات الهرمية الحكومية، وكذلك أدوار الشبكات والمنظمات المجتمعية غير الرسمية وجمعيات الجوار، في متابعة العمل الجماعي، من خلال تحديد إطار للتفاعل بين المواطن والدولة، لصناعة واتخاذ قرار جماعي، وتقديم الخدمات العامة المحلية، وبالتالي فإن الحكم المحلي يتضمن؛ وجود أهداف متنوعة وحيوية والناطقة بالحياة، مع مجتمعات تعيش وتعمل، وتسعى للمحافظة على البيئة، كما أن الحكم المحلي الجيد لا يتعلق فقط بتقديم مجموعة من الخدمات المحلية، فهو أيضاً يتعلق أيضاً بالحفاظ الحياة والحرية، إضافة إلى خلق مساحة للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني، ودعم تقوده السوق والتنمية المحلية المستدامة بيئياً، وتسهيل النتائج التي تثرى جودة حياة السكان.²

تطرق محمد كامل لمفهومها على أنها: "حكم السكان المحليين أنفسهم يقيمون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم ويدعمون شؤونهم"، ومنه فإن الإدارة المحلية هي وسيلة جوهرية لتنمية المجتمع، ويعتبر هذا الأخير هدفاً أصيلاً من أهدافها³، أما الفرنسي "والين" Waline فقال بأنها: "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين". ويمكن تعريفها أيضاً وفق التعريف التالي: "ذلك الأسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية".⁴

¹ - محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية، الملتقى العربي الأول للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، من 18 إلى 20/ 8/ 2003، ص ص 08-09.

² - Anwar shah, Sana shah, **Local Government and Local Governance, in Local Governance in developing countries**, public sector Governance and accountability series, the world bank , Washington, D.C, 2006, P 02.

³ - بن عثمان شويتح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017، ص 57.

⁴ - علاء عبد الحسن كريم وآخرون، "أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان"، مجلة محور القانون، مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد 05، العدد 02، ص 244.

كما عرفها محمد رفعت عبد الوهاب على أنها: " توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"¹.

وكتعريف إجرائي، فإنه يمكننا تعريف الإدارة المحلية على أنها؛ نظام إداري لامركزي قدس يعكس مظهرًا من مظاهر الديمقراطية السياسية، من خلال التمثيل المحلي لجماعة منتخبين محليين يقومون بإدارة بعض شؤون منتخبهم، وفق خصوصيات المنطقة وسكانها، وتحت إشراف ووصاية السلطة المركزية للدولة، أو بشكل منفصل جزئيًا عن السلطة المركزية. ومن خلال التعريفات الواردة سلفًا، نستخلص جملة من الركائز التي تقوم عليها الإدارة المحلية، تمثلت أساسًا في:²

01/ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

ففي الوقت الذي تتولى فيه السلطات المركزية شؤون رسم السياسات العامة بكل القطاعات، والدفاع، والخارجية والأمن والعدالة، تتولى الهيئات المحلية تلك المهام التي تستلزم مراعاة خصوصيات كل منطقة محلية وسكانها، وذلك بتكليفها بالقدر الذي يلاءم مجتمعاتها المحلية، ولا يجيد في نفس الوقت عن السياسة العامة للدولة وأهدافها المركزية وغايتها.

02/ الاعتراف بوجود هيئات محلية مستقلة ومنتخبة:

وذلك بضمان إعطاء السلطات المحلية شخصية معنوية مستقلة واستقلالية مالية عن طريق الانتخاب، تمكنها من اتخاذ قراراتها بشكل مستقل، حيث يمكن الاقتراع من اختيار منتخبين مستقلين عن الإدارة المركزية، تكريسًا للديمقراطية وحق التمثيل.

03/ خضوع هذه الهيئات لوصاية السلطة المركزية:

إن الاستقلالية التي تتمتع بها الإدارة المحلية في تسيير الشؤون، لا يخلو من إشراف ورقابة السلطة المركزية، وذلك تكريسًا لمبدأ سيادة وحدة الدولة. إن هذه الموازنة بين احترام كل من مبدأ الديمقراطية، ومبدأ سيادة الدولة ووحدةها هو ما يؤسس لأركان الإدارة المحلية، كأحد أهم الأنظمة الإدارية المساهمة في تسيير شؤون العامة وتنمية المجتمعات.

¹ - علاء عبد الحسن كريم وآخرون، المكان نفسه.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. ط 2، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص 174-176.

المبحث الثاني: مدلول الديمقراطية النظري والإجرائي

عرفت نظرية الديمقراطية أهم إضافاتها في العقد الأخير من القرن العشرين، وذلك من خلال ما يعرف بالنظريات الجينية للمقرطة السياسية، والتي بدأت بذورها مع دراسات "مارتن ليبست" Lipset Seymour Martin ودونكوارت روستو Donkward Rustow، اللذان انتقدا الدراسات السابقة، حول إشكالية هل هناك نظرية للديمقراطية؟ حيث ظهر تياران أساسيان في تناول هذه الإشكالية، و انقسمت آراؤهم بين تيار يرى وجود نظرية وتيار يرى أن الدراسات حول مفهوم الديمقراطية لا يمكن أن تتوافر فيها شروط النظرية التي هي التعميم والتوقع¹، وأكدوا على أن الصراع جوهري ومسألة محورية لنجاح الديمقراطية، وهذا ما أكدته جل الأدبيات اللاحقة، سيما في الموجة الثالثة للديمقراطية، بما تحمله نماذج هذه الموجة (تجارب اليونان، إسبانيا، البرتغال، الخ...) من أهمية الصراع لنجاح الديمقراطية.

وعرفت الدراسات المتعلقة بالديمقراطية أوج ازدهارها مع منتصف السبعينات من ذات القرن، وارتبطت بمفهوم التحول الديمقراطي إلى درجة استقلال الموضوع كحقل بحثي وتخصص مهم أطلق عليه "حقل التحولية Transitionism"، وساعد في نجاحه مرافقته للموجة الثالثة للديمقراطية، والتي شملت قرابة 60 تجربة للتحول نحو الديمقراطية.²

المطلب الأول: مفهوم الديمقراطية، نشأة الديمقراطية وتطورها.

01/ مفهوم الديمقراطية:

إن الديمقراطية ممارسة وأسلوب حياة تحلم وتسعى إليه جميع الشعوب³ التي تحب العدل والحرية والمساواة والأخوة واحترام حقوق الإنسان والتسامح، أما كمفهوم فهو ما يتداول استعماله عند جميع القادة السياسيين مع إعدادات معاني خفية للغاية⁴. مما يدعو لضبط مفهوم واضح للديمقراطية، وهو مهمة صعبة، كون هذا المفهوم واسع، ويخضع إلى خلفية أو مقارنة الدراسة؛ حيث أنه يمكن إعطاء مفهوم للديمقراطية وفق عدة مقاربات كالمقاربة الدستورية؛ والتي تركز على القوانين التي يسنها نظام الحكم حول الأنشطة السياسية، والمقاربة الجوهرية أو بما يعرف بمقاربة الحقوق الأساسية والتي تركز على الظروف الحياتية التي يسعى نظام حكم ما إلى تعزيزها، كرخاء الناس، حريتهم الفردية، أمنهم، العدالة لهم، المساواة الاجتماعية بينهم، المشاورات العامة معهم، الحل السلمي لنزاعاتهم،

¹ - عبد الحكيم بن بختي، المعارضة والترسيخ الديمقراطي في افريقيا: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016، ص 56.

² - عبد الحكيم بن بختي، مرجع سبق ذكره، ص 57.

³ - باللغات الأفريقية: وجدت في معظم اللغات الأفريقية Demokrasi Demokrasia Demokratia or Dimokalasi

⁴ - Moussa Daff , **Réglage de Sens Du Concept I (Démocratie) au Senegal**, Université Cheikh Anta Diop, Dakar , S.D.P , P 32.

ويمكن كذلك تعريفها من مقارنة إجرائية المقتصرة على اهتمام المنادين به على الإجراء الانتخابي أو الانتخابات، إذا ما كانت تقوم على تنافس حقيقي، وتضم عدد كبير من المواطنين، أو كانت مزيفة.

أما المقارنة ذات التوجه العملي، فإنها تختلف عن سابقتها باعتمادها على تعيين حد أدنى من العمليات أو الإجراءات يجب أن تعمل باستمرار، لكي يمكن وصفها بالديمقراطية، حيث أكد بشكل صريح روبرت دال على وجود خمسة معايير إجرائية للديمقراطية، وتحدث عن كيفية عملها، أين أكد أن معيار المشاركة الفعالة لجميع أفراد المجتمع وأن تتساوى فرصهم لعرض آرائهم حول ما يجب أن تكون عليه سياسة الجماعة، على باقي الأعضاء الآخرين، واعتماد معيار المساواة في حق التصويت بين جميع الأعضاء، وفتح فرص متساوية لكل الأعضاء للاطلاع على السياسات البديلة ذات الصلة ونتائجها المحتملة أو ما سماه بمعيار التفهم المستنير، إضافة إلى تنظيم جدول الأعمال كمعيار لمنح فرص خاصة للأعضاء، لتقرير كيفية تنظيم جدول الأعمال وتحديد مواده، وتفتح الأعضاء على تغييره، وأخيراً معيار شمول البالغين؛ إذ يجب أن يكون لجميع المقيمين الدائمين من البالغين أو معظمهم، وفي جميع الأحوال، الحقوق الكاملة للمواطنين التي تضمنها المعايير الأربعة الأولى سالف الذكر¹.

كما يشير مفهوم الديمقراطية إلى ذلك النظام الذي يعزز الحرية الشخصية والحقوق المتساوية والانتخابات الحرة والنزاهة، ففي محاولة جوزيف شومبيتر (1942) Joseph Schumpeter لتطوير المفهوم الكلاسيكي للديمقراطية، أكد على أن إرادة الشعب باعتبارها المصدر، والمصلحة العامة باعتبارها الغاية، وقام بتسمية محاولته بـ: نظرية الأخرى للديمقراطية، قال: "أن النهج الديمقراطي هي اتخاذ التدابير المؤسسية من أجل التوصل إلى القرارات السياسية التي يكتسب من خلالها الأفراد سلطة اتخاذ القرار عن طريق التنافس على الأصوات"². ليخلص صامويل هانتينجتون Samuel Huntington بأنها: "نظام سياسي يجمع ثلاث متطلبات؛ المنافسة، الشمولية، الحريات المدنية"³. أما هيدر ديغن Deegan Heather فقد عرفت الديمقراطية بأنها: "حكومة من كل الشعب، وبكل الشعب بتمثيل متساوي"⁴. وفي ذات السياق تكلم عنها الرئيس الأمريكي إبراهيم لينكولن Abraham lincoln على أنها: "حكم الشعب بالشعب، ومن الشعب، ومن أجل الشعب"⁵. في حين خلص

¹ - تشارلز تيلي، الديمقراطية، ترجمة: محمد فاضل طبناخ، لبنان: المنظمة العربية للترجمة والنشر، الطبعة الأولى، جويلية 2010، ص ص 22-26.

² - صامويل هانتينجتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، ترجمة: عبد الوهاب علوب، الكويت: دار سعاد الصباح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1993، ص ص 64-65.

³ - صامويل هانتينجتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، المرجع نفسه، ص 65.

⁴ - علي مصباح محمد الوحيشي، "دراسة نظرية في التحول الديمقراطي"، مجلة كلية الاقتصاد للبحوث العلمية، جامعة الزاوية، المجلد الأول، العدد الثاني، أكتوبر 2015، ص 54.

⁵ - مخيمر سعود أبو سعدة، الديمقراطية، غزة: جامعة الأزهر، د س ن، ص 03.

لين جونسن Lynn Jonsson إلى تعريف مفاده أن الديمقراطية هي: "ذلك النظام الذي لا يختار فيه الشخص نفسه، ولا يستطيع أحد أن يوظف نفسه بالقوة في الحكم، وبالتالي لا أحد يستطيع ان يمنح لنفسه سلطة مطلقة غير محدودة"¹. وقدم فيش ستيفن Fish Steven منظوره للديمقراطية كالتالي: "معايير الديمقراطية شكلت أسسا لمفهوم الديمقراطية لكثير من ين وهي؛ حرية واسعة، حرية الكلام، منافسة بين قادة بدون عنف، مشاركة الأحزاب في العملية السياسية، وتشجيع كل أعضاء المجتمع السياسي للمشاركة في العملية الديمقراطية، بصرف النظر عن انتماءاتهم السياسية"².

كما يتمثل مفهوم الديمقراطية في مفهوم التنظيم Organisation؛ فهي شكل من أشكال الإدارة والتنظيم العقلاني، تراعى فيه كل مصالح الأغلبية التي لها الحق في الحكم، ولهذا نجد أن روبرت دال Robert Dahl يطلق عليها أنها "عملية فريدة لاتخاذ القرارات الجماعية الملزمة"³، وأضاف أن العملية الديمقراطية هي: "مجموعة من المؤسسات والممارسات السياسية، أو نظام اجتماعي و اقتصادي أو منظومة تضمن تحقيق نتائج معينة، وعملية فريدة تقوم بصنع قرارات جماعية ملزمة"⁴. وكغاية سياسية، يمكن تعريفها؛ على أنها حالة اجتماعية أو تصور أخلاقي، وهدفها الأساسي هي أن تضمن لكل شخص حقوقه وقيمه الإنسانية في المجتمع، بمعنى أن الفرد ليس مجرد وسيلة لغاية فرد آخر، والديمقراطية هي الطريقة المثلى لتعيين الحكومة والطريقة المثلى للإشراف على هذه الحكومة، والطريقة المثلى لعزلها إذا اقتضت الحاجة لذلك.⁵ وقد عرفها دافيد هيلد Held سنة 1995 على أنها: "يجب أن يكون الأشخاص أحراراً ومتساوين في تحديد ظروف حياتهم الخاصة، طالما أنهم لا يستخدمون هذا الإطار لإلغاء حقوق الآخرين".

بناءً على مبدأ الاستقلالية هذا، فإن الديمقراطية، بعبارات عامة جداً، هي عملية تشكيل إرادة عامة وصنع قرار يتمتع فيه كل شخص متأثر بالقرار الفعالة وممارسة تأثيره، والديمقراطية كما هو مفهوم هنا مطلوبة لإنتاج حلول مبررة بشكل معياري.

إن حالة عدم الاتفاق على إيجاد مفهوم موحد للديمقراطية رغم الاتفاق على إطارها العام قد تفاقم في القارة الأفريقية، بسبب التساؤل حول ما إذا كانت الديمقراطية فرضاً استعماريّاً غير مناسب للواقع المحلي أم هو

¹ - علي مصباح محمد الوحيشي، مرجع سبق ذكره، ص 54-55.

² - علي مصباح محمد الوحيشي، المرجع نفسه، ص 55.

³ - روبرت دال، الديمقراطية ونقادها، ترجمة: غير عباس مضفر، عمان: ط 2، دار الفارس للنشر و التوزيع، 2005، ص 17.

⁴ - روبرت دال، المرجع نفسه، ص 18.

⁵ - أماني غازي جرار، الفكر السياسي المعاصر - إيديولوجيا السياسة -، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2015، ص 152.

حل يلائم الطبيعة الأفريقية، الأمر الذي فرض عديد من الجدال والنقاشات منذ العقد الثاني للقرن العشرين، حول من يجب أن يمنح حق الامتياز في الأراضي الاستعمارية التي تضم عددًا كبيرًا من المستوطنين البيض، واستمر الأمر بعد الاستقلال، عندما زعم زعماء مثل جوليوس نيريري في تنزانيا أن المنافسة المتعددة الأحزاب كانت غير أفريقية، وأن دولة الحزب الواحد كانت تجسيدا أكثر ملاءمة للقيم الأفريقية التقليدية المتمثلة في المجتمع والإجماع. إن فكرة أن الديمقراطية فرضها الغرب لا تزال تحظى بصدى عظيم، ويرجع ذلك جزئياً إلى الجذور الأجنبية للكلمة نفسها واضحة للغاية. في الدراسات الاستقصائية التي أجراها أفروباروميتر¹، على سبيل المثال، يتم استخدام الكلمة الإنجليزية "الديمقراطية" حتى عند ترجمة جميع الكلمات الأخرى، ويتم ذلك لضمان اتساق الفهم، ولكنه قد ينقل للبعض انطباعاً بأن اللغات الأفريقية لا تحتوي على كلمات ومفاهيم متشابهة بدرجة كافية، وبالتالي يدعم فكرة أن الديمقراطية شيء غريب.²

وقد تطرق بعض المفكرين والقادة الأفارقة لمفهوم الديمقراطية، حيث أكد إيمانويل غيماه بوادي، عالم السياسة الغاني أن الديمقراطية الليبرالية يمكن تحقيقها ويجب أن تكون الهدف النهائي للمجتمعات. أما كلود آكي وجورج أيتي، اقترحوا أن التركيز الجماعي للهوية السياسية الأفريقية لا يتوافق جيداً مع المفاهيم الأوروبية للديمقراطية الليبرالية.³ كما عرف مالك بن نبي على أنها: "لا تكمن في كلمة تسجل في مطلع الدستور، بل تحول الإنسان هو الذي يخلقها. المواطن هو الذي يحملها في أحشائه، وبالأحرى حين يتعلق الأمر بالنخبة من المواطنين⁴، بذلك فقط، تصبح النخبة الأفريقية غير قابلة للتأثر بإجاءات الإمبريالية على الصعيد الفكري، وغير قابلة للخضوع لمشاريعها على الصعيد السياسي". أما كفكرة؛ فإنها قيمة معنوية يعطي لها محمد علي محمد ثلاث سمات أو مبادئ أساسية هي؛ الاتفاق على الاختلاف، والاتفاق الجماعي بالتزامهم على قبول رأي الأغلبية، ومبدأ التسوية⁵. كما أشار العديد من المنظرين للديمقراطية على أنها مجموعة من الشروط المرتبطة بتحقيقها، والمتمثلة في توفر التنمية الاقتصادية بالدولة، وجود ثقافة دينية سواء كانت موحدة أو متعددة، وتوافر التسلسل التاريخي

¹ - أفروباروميتر: مركز للبحوث والدراسات الأفريقية.

² - Nic Cheeseman and Sishuwa Sishuwa , **African Studies Keyword: Democracy**, Published online by Cambridge University Press.p706

³ - Ibid, p706.

⁴ - مالك بن نبي، من أجل التغيير، ط 12، دمشق: دار الفكر، بيروت: دار الفكر العاصر، 2019، ص 84.

⁵ - أمل أحمد، "الانتخابات والتحول الديمقراطي في أفريقيا"، مقال ضمن: الانتخابات والتداول السلمي على السلطة في أفريقيا، مجلة آفاق أفريقية، المجلد 13، العدد 46، 2018، ص15.

للمجتمع، إضافة إلى وجود الدولة المدنية، وتوفر الوحدة الوطنية، ووجود المؤسسات والنخبة.¹ وقال عنها أسامة الغزالي حرب انه: "يمكن اختصار الديمقراطية في كونها مجموعة من المؤسسات والآليات لتنظيم الحكم، بما يضمن أن يكون هذا الحكم بواسطة الشعب ومن أجله".²

02/ نشأة الديمقراطية وتطورها

وقد حدد علماء الأنثروبولوجيا ظهور الديمقراطية، بظهور المجموعات السكانية الصغيرة المترابطة عائليا، والتي وصل عدد سكانها ما بين 50 و 100 فرد، حيث اعتمدت على اعتماد مبدأ الإجماع أو الأغلبية في اتخاذ القرارات المصيرية، وبصفة مباشرة بساحة القبيلة، كقرارات الغزو أو الترحال، وذلك بوجود شيوخ القبيلة أو زعيمها أو حتى بدون وجود لأي وجه من أوجه القيادة، وعرف هذا النوع في الدراسات المتخصصة، بالديمقراطيات البدائية.³

فالديمقراطية شأنها شأن اختراع الكتابة، حيث تم اختراعها أكثر من مرة وفي أكثر من مكان، وكان اختراعها منوطا بتوفر نفس الظروف الملائمة في عدة أوقات وفي عدة أماكن، كتوفر شعور مشترك بين أفراد القبيلة من ذوي الخبرة بالمساواة في التأهيل لكل منهم يمكنهم من طرح آرائهم لحكم مجموعة القبيلة.⁴

أما أول شكل من أشكال الديمقراطية فقد ظهر في القرن السادس قبل الميلاد في جمهوريات الهند القديمة والتي عرفت باسم بـ: "الجانا سانغاس" والتي تعني "حكم مجلس المتساوون في المكانة" ("الجانا: متساوون في المكانة"، "سا: المجلس"، "نغا: في إشارة إلى الحكم")، وبالتحديد جمهورية فايشالي المعروفة اليوم بـ: بيهار الهندية التي تعتبر أول حكومة جمهورية معروفة في الكتابات التاريخية، وتوالت بعدها التجارب ممارسات الحكم الديمقراطي فظهرت في عهد الإسكندر الكبير في القرن الرابع قبل الميلاد، كتب الإغريق عن دولتي ساباتراكي وسامباساتي، اللتين كانت تحكمان فيما يعرف اليوم بباكستان وأفغانستان.⁵

¹ - علي مصباح محمد الوحشي، "دراسة نظرية في التحول الديمقراطي"، مجلة كلية الاقتصاد والبحوث العلمية، العجيلات: جامعة الزاوية، المجلد الأول، العدد 2، 2015، ص.55

² - ياسمين سواسي، "دور الحزب الحاكم في ترسيخ الديمقراطية -دراسة حزب العدالة والتنمية التركي-"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، قسم العلوم السياسية تخصص أنظمة سياسية مقارنة وحكم راشد، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي، 2015/2016، ص 34.

³ - Olson. M, **Dictatorship, Democracy, and Development**, American Political Science Review , vol 87, n 03, September 1993, p 567.

⁴ - روبرت أ دال، عن الديمقراطية، ترجمة: احمد امين الجمل، الطبعة الأولى، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 2000، ص.16

⁵ - Romila Thapar, **The Penguin History Of Early India : From The Origins To AD 1300**, vol 01, 2003, London: the Penguin Group, p 147.

إن الممارسة الديمقراطية في أشكالها القديمة ظهر في العديد من المناطق المحصورة في حوض البحر الأبيض المتوسط في عام 500 قبل الميلاد، وانتقال التجمعات الإنسانية من الشكل القبلي الذي يحكمه رئيس القبيلة أو عرافها أو قائد المحارب إلى الشكل البدائي للديمقراطية بكل من أثينا وروما وإيطاليا التي كانت تقع تحت حكم ما يعرف بدولة المدينة أو الجمهورية اعتبرت فيه الجمعية العامة نواتها الرئيسية التي يمكن للجميع - بعد تطورها - المشاركة في صنع القرارات التي تمسهم. والجدير بالذكر أن هذا الشكل من الحكم أو بما يعرف بالديمقراطية لم يتم اختراعه دفعة واحدة بل كان عرضة للتطور والانحدار خلال هذه الفترات.¹

نشأت مفاهيم الديمقراطية والدستور كشكل من أشكال الحكم في أثينا القديمة نحو عام 508 قبل الميلاد، إذ كانت هناك العديد من أنظمة الحكم التي ظهرت في بلاد اليونان تراوحت من الديمقراطية إلى الأرستقراطية إلى الملكية والديكتاتورية المطلقة.² ففي حدود التاريخ المذكور آنفا، زحفت جيوش إسبرطة على أثينا وأجبرت هيبياس على الهرب، وعلى إثر ذلك عرفت أثينا أزمة سياسية حيث اتجه أنصار كليستينيس للمطالبة بالديمقراطية بينما اتجهت فئة الأخرى لدعم فكرة حكم الأثرياء، ومع انتصار أتباع الأخير، لم يتردد مساندو حكم الأثرياء في الاستعانة بأسبرطة مجدداً، والتي غزت أثينا مرة ثانية ليترد أب الديمقراطية رفقة 700 عائلة من المدينة وينصب "إساغوريس Isagoras" حاكماً. لم تدم فترة نفي كليستينيس طويلاً، حيث لأثينا عقب ثورة شعبية عارمة أنهت حكم الأثرياء وأقصت جنود إسبرطة من المدينة، وبالموازاة أطلق الأثينيون سراح جميع جنود أسبرطة المحاصرين داخل المدينة لتجنب خطر الوقوع في حرب طاحنة وفي المقابل صدر قرار أعدم على إثره المئات ممن ساندوا حكم إساغوريس واستعانوا بأسبرطة. وبناء على ذلك، وضع كليستينيس حداً لمعارضيه لتشهد أثينا عقب ذلك بداية العهد الديمقراطي.

إن كل الديمقراطيات البدائية التي تم التطرق إليها لم تكن ديمقراطيات كاملة وحقيقية سواء تعلق الأمر بالديمقراطية الأثينية أو الرومانية وحتى الهندية القديمة، بل كانت مجتمعاتها عبودية وواقصائية إلى حد بعيد، لمواطنة الكاملة كانت ممنوحة للآثنيين الأحرار والذكور البالغين فقط³، في حين تم إقصاء النساء والعبيد من المشاركة في الحياة السياسية⁴، ولم تختلف الديمقراطية في بداية ممارستها في اليونان التي ظهرت في مدينة روما، كان حق المشاركة

¹ - روبرت أ دال، عن الديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص 13-14.

² - طه عبد الناصر رمضان، "أين ظهرت أول ديمقراطية بالتاريخ؟... ومن أبوها؟"، الموقع الرسمي لمجلة لقناة العربية،

<https://www.alarabiya.net/last-26/08/2022>، شوهد بتاريخ.

³ - عبد العالي عبد القادر، "محاضرات النظم السياسية المقارنة": محاضرات، جامعة سعيدة، د مولاي الطاهر، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008/2007، ص 46.

⁴ - طه عبد الناصر رمضان، مرجع سبق ذكره.

في حكم الجمهورية قاصراً على النبلاء، أين اطلق سكانها لفظ "الجمهورية" على نظام حكمهم¹، وانطبق نفس المنطق على الديمقراطيات البدائية السائدة في جمهوريات الهند القديمة أين كان نظام الجانا سانغاس يفرض مشاركة أفراد العائلة الحاكمة الصغيرة فقط دون غيرهم²، وفي العصر الحالي أصبحت الديمقراطية مصداً أساسياً للشرعية لدى العديد من الأنظمة السياسية التي تصف نفسها بالديمقراطية.

وقد ازدهرت الديمقراطية الاثنية في الفترة الممتدة بين عامي 460 و 426 ق م، خلال حكم أب الديمقراطية "بريكليس Pericles"، الذي سن جملة من الإصلاحات والقرارات الجديدة التي كرست الحكم الديمقراطي، بإعادة تنظيم المنطقة وتوسيع المجلس الذي وضعه سولون، فقام بزيادة عدد أعضائه ومكن عامة الشعب من اختيارهم عن طريق الاقتراع الشعبي، وكرس حرية التعبير عن الرأي، فضلاً عن ذلك فقد قام بتعويض نظام القبائل الأربع التي كانت قائمة أساساً على رابط الدم بنظام جديد احتوى على عدد أكبر من المجموعات اختير أفرادها بشكل عشوائي حسب مكان الإقامة، وبفضل ذلك عرفت أثينا تغييرات هامة وضعتها على طريق الديمقراطية المعاصرة، خاصة عقب بروز مبدأ المساواة أمام القانون.³

منذ سقوط الدولة الرومانية، وحتى القرن الثامن عشر، تضاءلت الممارسة الديمقراطية، حيث انه ورغم وجود برلمانات في القرون الوسطى إلا أنها كانت فقط تمثل النبلاء والأساقفة وحكومات المدن دون إعطاء أي اعتبار للمجتمعات، فرغم ان القوانين كانت تفرض على ملوك أوروبا اخذ موافقة البرلمانات من أجل إصدار القوانين إلا أنها – أي البرلمانات إما خاضعة أو تابعة ولا يمكنها مخالفة أوامر الملك تملقا أو خوفاً.

اعتبر ميكيافيلي أحد أهم المخططات في استعادة الفكرة الديمقراطية، حيث أعاد من خلال كتاب "الخطب"، طرح الفكرة السياسية للجمهورية الرومانية في العصر الحديث، ليستدل من خلالها، على أن سلطة الناس عظيمة ويجب تقويتها وتصلبها عبر إعطائها حصة في الدستور. فالدولة القوية هي التي تحمل مواطنيها وشعبها معها، وتثق بوضع السلاح بأيديهم، ومهمة الأمة هي استعادة السكان الذين فقدوا الفضيلة، والعظماء هم من أو جدوا الجمهورية وتركوا شعبها يحكمون أنفسهم، حيث يؤكد ميكيافيلي بالقول أن: "كل مدينة يجب أن توفر طرقاً ووسائل لتلبية طموحات الشعب خاصة في المدن التي توكل إلى شعبها مهام مهمة"⁴. ويستمر ماكيافيلي في التأكيد بأن الملكية ستتحدر إلى الطغيان، وأن الطغيان سيثير ثورات ديمقراطية، إلا أن هذه

¹ - روبرت أدال، مرجع سبق ذكره، ص ص 13-14.

² Romila Thapar, Op.cit, 147.

³ - طه عبد الناصر رمضان، مرجع سبق ذكره.

⁴ - وجيه قانصوص، "الديمقراطية: التاريخ والمفهوم"، مجلة الديمقراطية، الاردن، د د ن، د س ن، ص 07.

الديمقراطيات ستؤدي بدورها إلى عبثية وفوضى، لأنها ستنزلق إلى صراعات وتناقضات داخل المجتمع، بما يجعل مهمة الأمة أو الحاكم هي حفظ التوازن الدقيق بسلطة الشعب وصرامة الحكم لحفظ المدينة عبر الزمن، مع الاحتفاظ بفكرة أن الجمهوريات في أوقات الخطر تحتاج للجوء إلى الديكتاتورية وإلا . سوف تتدمر، لأن مقصد الناس الأول هو حفظ الدولة من الزوال، ليخلص في آخر هذه الفكرة حول الإمارات المدنية، والتي سيحكمها الأمير أما بحكم مطلق أو بحكم حر أو بالفوضى حسب نتائج الصراع بين طرف المجتمع (الطبقة الأرستقراطية وعامة الشعب)، وان على الأمير ان ينحاز إلى الشعب ويكسب صداقته، وإلا فلن يجد لنفسه ملاذا في حالة الخطر¹.

لقد أثارت الثورة الصناعية والاقتصادية الأوروبية في القرن السابع عشر، وعلى رأسها إنجلترا فكرة المبادرة الفردية، وانتشار الوعي السياسي الذي تشبع بمبادئ حقوق المواطنة، بما تضمنته من حق تصويت ومشاركة الجميع في الحياة العامة، بعدما كانت فكرة المواطنة مقتصرة على أصحاب الثروات والطبقات الأرستقراطية، بحكم أن الثروة توفر لك وقتاً كافياً للتعلم وإبداء الرأي وممارسة النشاط العام. أثارت فكرة أن المبادرة الحرة تستدعي المشاركة السياسية، وهي فكرة استمدت قوتها المنطقية، من جون لوك ومن بعده بوتني في مناظراته ضمن القوى المعادية للملكية التي حاربت من أجل خلع الملك تشارلز الثاني بسبب استبداده بدايات الثورة الفرنسية عام 1789²، من فكرة الحقوق الطبيعية، التي تفيد بأننا كلنا ولدنا بحقوق طبيعية متساوية، في الحياة والحرية والملكية، وهي حقوق أعطاها الله للإنسان، وإذا انتهكت هذه الحقوق فإنه لا يمكن للناس أن يستعيدوا الحقوق التي أعاروها للحكومة وينتزعوها منها. وانطلاقاً من فكرة الحقوق الطبيعية، دار التساؤل حول إمكانية تنظيم اجتماعي تكون المشاركة فيه للجميع، ولا بد أن يحظى بقبول وموافقة الجميع، وهو حق نابع من العقل ومن الطبيعة الإنسانية، ويتساوى فيه الجميع، ومن هذا المنطق التفكير، أخذت فكرة المساواة السياسية والقانونية تشق طريقها بقوة، مستندة إلى الحق الموجود في الطبيعة أو بما يعرف "القانون الطبيعي Law Natural"، الذي منح كل فرد الحق في التصرف بحرية بنفسه وممتلكاته ونشاطه الشخصي. وبما أنه لا يحق لأحد انتهاك هذه الحرية يصبح الجميع سواسية³.

¹ - نيقولا مكيافيلي، الأمير، ترجمة: أكرم مؤمن، القاهرة: مكتبة سينا للطبع والنشر والتوزيع، 2004، ص ص 56-58.

² - ميجين هـ زين، "البرلمان ام الديمقراطية؟"، ترجمة ميتا العامة العربية، في: اناركيستاتن الفوضوية، متوفر على الرابط التالي:

<https://ifa.org/sekoy-anarkistani-kurdiy-zman@riseup.net>

³ - Bernard Crick, **Democracy: A Very Short Introduction**, United States : Oxford University Press Inc, , 2002, p 42.

في حين فقد شهدت فرنسا مرحلة تميزت بالاستبدادية على يد ملوكها، أين منعت كل أشكال الحرية، فمُنعت التجمعات والاجتماعات العامة، وتهيّش العمليات الانتخابية حتى في المسائل المحلية البسيطة، فتميز بضعف برلمانها أما سيطرة ملوكها، إلى ظهرت أفكار جديدة ذات توجهات تحريرية اعتبر فولتير أحد روادها الأوائل، والذين نادى بضرورة إسقاط فكرة الحق الإلهي للملوك السائدة في تلك الحقبة، والتي مكنتهم من استعباد الشعوب والسيطرة عليهم، وامتدح نظام الحكم الإنكليزي الذي جعل من الملكية مقيدة نظاما فعلا يكبح به سلطان الملك المطلق، وذلك من خلال كتاباته المسرحية المعبرة عن قدسية الحرية والمساواة وملكية الحقوق الطبيعية المنزهة عن أي مساس بها، بما أعطى زخم كبيراً للديمقراطية¹.

رأى فولتير² أهمية مبدأ "فصل السلطات في الحكومة الإنكليزية"، كما رأى بضرورة تنسيق العمل بين الملك ومجلس اللوردات ومجلس العموم، وأنه لا يمكن فرض ضرائب إلا بموافقة البرلمان، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعفاء أحد من أي نوع من أنواع ضرائب لأنه نبيل أو كاهن، كما ذهب إلى أن الدستور الإنكليزي بلغ قمة التفوق، لأنه سمح للناس أن يستعيدوا حقوقهم الطبيعية، عكس ما هو موجود في غالبية الملكيات بالدول الأوروبية³، كالحرية الكاملة في أشخاصهم وفي ممتلكاتهم، حرية الصحافة، حق المحاكمة بناء على نص صريح في القانون، وحق كل إنسان في اعتناق العقيدة التي يرتضيها. ثم جاء مونتيسكيو الذي كانت أفكاره الاجتماعية والسياسية تتناغم مع أخلاق الرواقيين⁴ التي ظهرت في نهاية عصر الجمهورية الرومانية عند شيشرون وسنيكا، ورأى في كتابه روح القوانين أن أهم واجبات الحكومة، هو تحقيق الحرية والمساواة للمواطنين، معتبرا أن الحكومات تنشأ لتحقيق جملة من الأمور للشعب، من أهمها العدل والمساواة أمام القانون والحرية، شريطة تقييد هذه الحرية وفق القوانين المنصوص عليها، فمن حق كل إنسان في عمل ما تجيزه القوانين.

وتكاملت ملامح عصر ما قبل الثورة الفرنسية بأفكار جان جاك روسو، الذي اعتبر أن المجتمع كائناً له روحه الخاصة، حيث أسس لمبدأ اعتبار الحرية الفردية أساساً للحكم، فرأى "أن الإنسان ولد حراً وهو في كل مكان مكبل بالأغلال"، وافترض وجود "حالة طبيعية" بدائية لم تكن فيها قوانين، واتهم الدولة القائمة بتدمير تلك الحرية، واقترح بديلاً عنها إيجاد شكل من المجتمع يدافع عن شخص كل عضو فيه وعن متاعه ويحميه بكل ما أوتي

¹ - وجيه قانصو، مرجع سبق ذكره، ص 08.

² - فولتير: اسم شهرة للكاتب والفيلسوف الفرنسي بعصر التنوير، فرانسوا ماري آروويه.

³ - فولتير، الرسائل الفلسفية، ترجمة: عادل زعير، مؤسسة هندواي سي آي سي للنشر، 2017، ص 34.

⁴ - الرواقيين: الرواقية فلسفة طبيعية جبرية تعتقد بوحدة الوجود وترى أن الهدف من الفكر ليس هو الشعور بالسعادة بل إن السعادة ليست إلا شعور عرضي يصاحب الوصول إلى الحقيقة بعد إعمال الفكر، وأن الحكيم الرواقي عليه أن يتجاوز الانفعالات كالخوف والحسد.

من قوة، مجتمع يظل الإنسان فيه رغم اتحاده مع الجميع يطيع نفسه فقط، ويبقى حراً كما كان من قبل. لذلك اعتبر روسو أن السلطة العليا في أي دولة لا تستقر في الحاكم فرداً كان أم جماعة بل في الإرادة العامة للمجتمع، وتلك السيادة لا يمكن التخلي عنها أبداً وإن جاز تفويضها جزئياً، وعلى هذا الأساس صارت الشرعية من الأدنى إلى الأعلى، بحيث يكون الشعب مصدر القانون والسلطات، وعلى القانون في الحالة المثالية أن يعبر عن الإرادة العامة ويظهرها، ويكون من حق الشعب، الإطاحة بحكومة تصر على مخالفة الإرادة العامة.¹

في القرن العشرين، أصبح شكل تطور وانتشار الديمقراطية على هيئة موجات ديمقراطية متعاقبة، صاحب بعضها حروب وثورات، حيث تم في بعض الدول فرض الديمقراطية من قبل قوى عسكرية خارجية، إذ يعتبرها البعض ذلك تحريراً للشعوب. فمن نتائج الحرب العالمية الأولى ظهور الدول القومية في أوروبا، والتي كان معظمها ديمقراطياً شكلياً فقط، والتي لم يؤثر ظهور هذه الدول على الديمقراطيات التي كانت موجودة حينها في البداية كفرنسا وبريطانيا، التي احتفظت بأشكال حكوماتها، إلا أن تصاعد مد الفاشية في ألمانيا النازية وإيطاليا بقيادة موسوليني ونظام الجنرال فرانكو في إسبانيا، ساهمت كلها في تضيق نطاق الديمقراطية في ثلاثينيات القرن الماضي وأعطت الانطباع بأنه عصر الحكام الدكتاتوريين، بينما ظلت معظم الدول المستعمرة على حالها.

بعد الحرب العالمية الثانية سجل العالم تراجع شديد للتوجه الديمقراطي في أوروبا الشرقية، فرغم احتلال ألمانيا ودمقرطتها الناجحة من قبل قوة الحلفاء، إلا أن نصف أوروبا الشرقية أرغم على الدخول في الكتلة السوفيتية غير الديمقراطية، وتبع هذه الحرب حملة لإزالة الاستعمار، ومرة أخرى سادت في معظم الدول المستقلة الحديثة دساتير لا تحمل من الديمقراطية سوى التسمية فقط. في العقود التي تلت الحرب العالمية الثانية امتلكت معظم الدول الديمقراطية الغربية اقتصاديات السوق الحرة والتي نجم عنها دول الرفاهية وهو ما عكس إجماعاً عاماً بين النخبين والأحزاب السياسية في تلك الدول حول نجاعة الديمقراطية.

أما في الخمسينات والستينات، فقد كان النمو الاقتصادي مرتفعاً في الدول الغربية والشيوعية على حد سواء، ومن ثم تناقص ذلك النمو في الدول الشيوعية، وبحلول عام 1960 كانت الغالبية العظمى من الدول أنظمة ديمقراطية بالاسم فقط، وهكذا فإن غالبية سكان العالم كانت تعيش في دول شهدت انتخابات معيبة وأشكالا أخرى من التحايل سيما في الدول الشيوعية. كل هذه الأحداث والفترات التاريخية سألقة الذكر كانت قد أسهمت الموجات المتعاقبة من الديمقراطية في تسجيل نقاط إضافية للديمقراطية الليبرالية للعديد من الشعوب، كما فعلت كذلك الضائقة الاقتصادية في ثمانينات القرن الماضي، والتي ساهمت هي الأخرى إلى جانب الامتعاض

¹ - وجيه قانصو، "الديمقراطية: التاريخ والمفهوم"، مجلة عمومي 101، العدد 09، سبتمبر 2019، الأردن، ص 09.

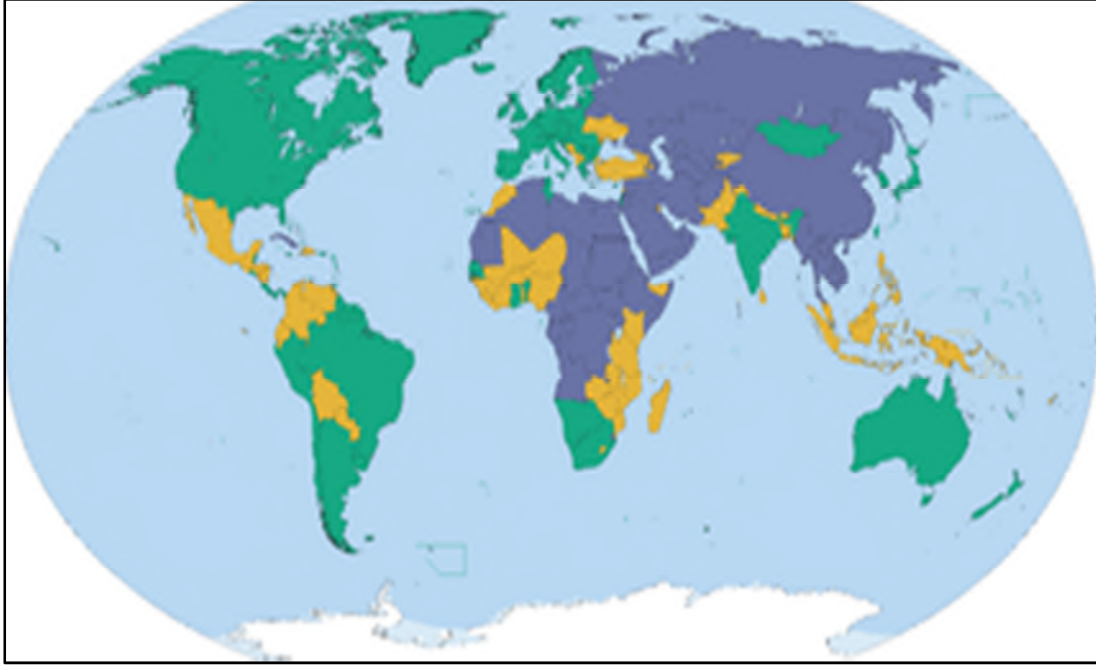
من قمع الأنظمة الشيوعية في انهيار الاتحاد السوفيتي وإنهاء الحرب الباردة ودمقرطة وتحرير دول الكتلة السوفيتية السابقة، وأكثر الديمقراطيات الجديدة نجاحاً كانت تلك القريبة جغرافياً وثقافياً من دول أوروبا الغربية.

وخلال عقد التسعينات وبداية الألفية الثالثة، توجهت معظم دول أمريكا اللاتينية وجنوب شرق آسيا وبعض الدول العربية والأفريقية، بعد استقلالها، قد تحركت نحو تحقيق المزيد من الديمقراطية الليبرالية فيما عرف منذ تلك الفترة بالموجة الثالثة للديمقراطية. فأصبح عدد الأنظمة الديمقراطية الليبرالية الآن أكثر من أي وقت مضى، وهو في تزايد مستمر منذ مدة دون توقف، ولهذا يتوقع البعض بأن هذا التوجه سيستمر في المستقبل إلى الحد الذي ستصبح فيه الدول الديمقراطية الليبرالية المقياس العالمي لشكل المجتمع البشري، وهذا التنبؤ يمثل جوهر نظرية فرانسيس فوكوياما: "نهاية التاريخ"، ويعتبر أن الديمقراطية الليبرالية تبقى التطوع السياسي الوحيد المتناسك الذي يربط بين كل المناطق والثقافات المختلفة، كما يعتبر أن وصول المجتمعات إلى التشبع بمبادئ الديمقراطية الليبرالية "العدالة، المساواة، السعادة" هي نهاية تاريخ تطور تلك المجتمعات وأنه لن يكون هناك إمكانية للتقدم وتطور المؤسسات الرئيسية والمبادئ المتعلقة بها، لأن كل المسائل الكبرى سيكون حلها قد تم.¹

وتعتبر التجربة الديمقراطية الأمريكية من أهم التجارب العالمية في هذا المجال بالعصر الحديث، ومحل قدوة جميع المجتمعات والدول الساعية في هذا الطرح، حيث بدأت مع قيام الثورة الأمريكية عام 1776، والتي وضعت نهاية للاستعمار البريطاني ولعقود من الاستبداد وضمنت المشاركة في الثروة والسلطة انطلاقاً من مقولة "لا ضرائب بدون تمثيل"، كما تضمنت الثورة الكثير من القيم والمبادئ والمؤسسات مثل، إعلان الاستقلال، وثيقة الحقوق، الدستور.

¹ - فرانسيس فوكوياما، نهاية التاريخ والانسان الأخير، ترجمة: فؤاد شاهين وآخرون، لبنان: مركز الانماء القومي، 1993، ص 24-25

الشكل رقم 01: تصنيف بيت الحرية للدول لعام 2019



المطلب الثاني: أنواع الديمقراطيات

قد أثبتت تجارب الدول والمجتمعات عبر العصور صعوبة تحقيق الديمقراطية، بل واستحالة تحقيقها بقيمتها الكاملة والحقيقية، فيمكن اعتبارها قيمة مثالية من الصعب الوصول إليها، لهذا وجب إقتران هذا المصطلح بمفاهيم الأخرى، قصد الاقتراب منها دون الوصول إليها لاستحالة ذلك، فنجد أن هناك:

ديمقراطية إجرائية : Procedural democracy Michel J. Sandel هي مجموعة من الإجراءات الوسائلية التي تخط من الديمقراطية كقيمة.

ديمقراطية اقتصادية واجتماعية : Economic and social democracy لا يكون المواطنون حقيقة أحرار، إلا إذا توافقت مشاركتهم في السلطة بنشاط للسلطة نفسها، يرمي لتحريرهم من التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية.

ديمقراطية إلكترونية : Electronic democracy مجموعة تكنولوجيات الإعلام والاتصال التي تؤثر في الحاضر في الممارسات السياسية للأنظمة.

ديمقراطية تداولية : Deliberative democracy Norberto Bobbio – Jurgen Habermas حيز من النقاش يسبق اتخاذ القرارات، يشترك فيه كل المجتمع المدني.

ديمقراطية تمثيلية اوالنيابية (Representative democracy) يعطي فيها المواطنون وكالة لبعضهم الآخر، عن طريق الانتخاب بممارسة السلطة باسمهم ونيابة عنهم، والتي تعتبر الأكثر شيوعا.

ديمقراطية مباشرة: Direct democracy يتولى فيه المواطنون بأنفسهم ومباشرة صلاحيات الدولة دون المرور بواسطة أي هيئة، واستعمل هذا الشكل في العصور القديمة، إلا أنه غير ممكن حالياً لتزايد أفراد المجتمعات، وتعدد حياتهم ومتطلباتهم.

بالإضافة لأشكال الأخرى كالديمقراطية الشعبية، الديمقراطية الواسطية، الشبه تمثيلية وشبه المباشرة... الخ.¹ من هنا يمكن تعريف الديمقراطية إجرائياً؛ بالتركيز على ضرورة سيادة الشعب، كفالة كل الحقوق والحريات، العدالة والمساواة، التداول السلمي على السلطة وفق قواعد متفق عليها.

وهناك تصنيفات أكثر شمولاً وإحكاماً لأنواع الديمقراطيات وأبعادها في العالم، مثل ذلك التصنيف الذي قدمه الباحثون في معهد في دم² V-dem، والذي يصنف الديمقراطيات ضمن ستة أصناف:

- الديمقراطية الليبرالية: وفقاً لمعهد V-Dem، فإن الديمقراطية الليبرالية تتمثل في أهمية حماية حقوق الفرد والأقليات ضد استبداد الدولة وطغيان حكم الأغلبية على باقي الأقليات. كما أنها تركز لممارسة مبدأ المساواة الأفقية بين المؤسسات ذات المكانة المتساوية؛ أي بين السلطات الثلاث للدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) بما يضمن إرساء الضوابط والتوازنات الفعالة فيما بينها، سيما بما تعلق بضبط ممارسات السلطة التنفيذية. ويتم تحقيق ذلك من خلال مؤشرات ثلاث تكمن في سيادة القانون وحفظ الحريات المدنية التي يحميها الدستور، قضاء مستقل وبرلمان قوي قادر على الصمود أمام السلطة التنفيذية لمحاسبة وتقييد صلاحياتها.³

- الديمقراطية الانتخابية: أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار أي نظام انه نظام ديمقراطي إلا إذا كان يعتمد النظم الانتخابية خلال عملية التداول على السلطة، وفي ذات الوقت فإنه لا يمكن اعتبار أي نظام يستخدم العملية الانتخابية هو نظام ديمقراطية، وبعبارة أبسط فليس كل نظام يقوم بالانتخابات هو نظام ديمقراطي، ولا يمكن تسمية أي نظام على أنه ديمقراطي إلا إذا كان يقوم بالانتخابات، وعليه فالديمقراطية الانتخابية هي مزيج من المكون الانتخابي البسيط بالإضافة إلى الحرية الفعلية في التعبير، وحرية تكوين الجمعيات والوصول إلى مصادر

¹ - عبد الوهاب الكيالي وآخرون، مرجع سبق ذكره، الجزء الثاني، ص 751-757.

² - معهد في دم: Varieties of Democracy (V-Dem) - هو معهد أبحاث مستقل يقع في قسم العلوم السياسية بجامعة جوتنبرج في السويد، يقدم نظرة عامة عن حالة الديمقراطية في العالم عن طريق تقارير سنوية مبنية على منهج إحصائي لما يزيد عن 200 مؤشر وأراء ما يزيد عن 2600 خبير عبر 170 دولة عبر العالم.

³ - Kyle L. Marquardt, "V-Dem Methodology: Aggregating Expert Assessments", in : Democracy Report 2022 , Autocratization Changing Nature? , v- Dem Institute, 2022, p52.

بديلة للمعلومات، وحرية التصويت للإناث والذكور، وهي تتوافق إلى حد كبير مع مفهوم روبرت دال عن النظام التعددي¹.

-الديمقراطية المساواتية: وهي ديمقراطية تعتمد على مبدأ المساواة، يكون فيها نظام الحكم من قبل الشعب كله؛ أين يشارك كل المواطنين بشكل متساوي وبطرق عديدة؛ كاتخاذ القرارات بالتصويت، والتعبير عن الآراء، التظاهر أو الترشح للمناصب أو التأثير على صنع السياسات. ويرتبط مبدأ المساواة في الديمقراطية بشكل أساسي بالمشاركة السياسية والحكم، فعدم المساواة المنهجية في حقوق وموارد المواطنين لفئات اجتماعية محددة قد يؤدي إلى الحد من قدراتهم أو رغبتهم في المشاركة في العمليات السياسية والحكم. وبالتالي، فالتوزيع الأكثر عدالة للموارد بين المجموعات سيؤدي حتماً إلى المساواة السياسية ومن ثم الديمقراطية.²

-الديمقراطية التداولية: يتم فيها تحفيز التفكير العام الذي يركز على القرارات السياسية للصالح العام، يتم فيها التركيز على التفكير لعام الصالح العام يحفز بدل التركيز على النداءات العاطفية والارتباطات التضامنية والمصالح الضيقة أو الإكراه. ووفقاً لهذا المبدأ، فإن الديمقراطية تتطلب المزيد من تجميع التفضيلات الموجودة مقروناً بوجود حوار بناء على جميع المستويات وفي كل المراحل بدءاً من تكوين التفضيلات إلى القرار النهائي بين كافة المشاركين المتخصصين والاكفاء المنفتحين على الحوار.³

-الديمقراطية التشاركية: وهي تركز على مشاركة المواطنين في جميع العمليات السياسية الانتخابية وغير الانتخابية. هذا المبدأ يفضل الحكم العملي المباشر من قبل المواطنين. حيث يأخذ المكون التشاركي في عين الاعتبار أربعة مؤشرات مهمة لمشاركة المواطنين هي؛ منظمات المجتمع المدني، آليات الديمقراطية المباشرة، والمشاركة والتمثيل عبر المستوى المحلي والإقليمي الحكومات.⁴

¹- Staffan I. Lindberg, Michael Coppedge, John Gerring, Jan Teorell ,” A New Way, to Measure Democracy”, *Journal of Democracy*, London:The Johns Hopkins University Press , Vol 25, N 3, July 2014, p 161.

²- Kyle L. Marquardt, Op.cit, p 53.

³- Kyle L. Marquardt , Ibid , p55.

⁴- Kyle L. Marquardt, Ibid, p 54.

المبحث الثالث: التحول الديمقراطي.

باعتبار أن الديمقراطية هي الحالة التي تسعى إليها المجتمعات من أجل التخلص من حالات الاستبداد التي فرضت عليها فإن التحول الديمقراطي هو الطريق الواجب اتباعه من أجل ذلك، وهو ما خلص العلامة عبد الرحمن الكواكبي في كتابه "طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد" إلى أنه من الضروري توعية الأمة بمعاناة الاستبداد ودفعها للتفكير في القواعد الأساسية المناسبة لها. وأن التغيير يحتاج إلى وقت طويل ونضج فكري، حتى ينشأ الشغف الحقيقي للحرية في الناس، ونبه إلى أن الاستخدام المفرط للقوة عند المستبدين، هو مقدمة لانحيار الدول. وأنه يجب أن يتفهم العقلاء هذه الحقائق ويدركوا قيمة الحرية، لكي تستعيد الأمة عزتها.¹ وهي الفكرة نفسها التي سيتحدث عنها بعض من ينظر لمسألة التحول الديمقراطي.

المطلب الأول: مفهوم التحول الديمقراطي.

أعطي لمفهوم التحول الديمقراطي عدة تعريفات، ساهمت في إثراء محتوياته وعناصره، حيث يعرفه لويس بول على أنه مرحلة من تغيير النظام، تبدأ من نقطة ما، عندما تبدأ الأنظمة الاستبدادية والأنظمة الشمولية Totalitarian Regimes بالانحيار أو التحول الداخلي، ووضع دستور وهيكل ديمقراطية جديدة، وتعديل النخب السياسية لسلوكياتها بما يتفق مع قواعد الديمقراطية المقررة²، فهذه الأنظمة التسلطية أو الشمولية - وفق رؤية أنصار المدرسة التنموية في السياسية المقارنة - هي أنظمة انتقالية نحو أنظمة أكثر حداثة وديمقراطية، تتميز بحراك اجتماعي كبير مما يؤدي إلى تغييرها عبر الزمن. إلا أن الفرق بينهما يكمن في نطاق ودرجة السيطرة على المجتمع بوسائل القمع والإكراه والتي هي أقل لدى الأنظمة التسلطية. مع ميل النظم التسلطية نحو المحافظة وغياب أيديولوجية شمولية أو ثورية³. أو يعني في أوسع معانيه، ما نقله علي مصباح عن حسين إبراهيم بأنه: "الانتقال من نظام حكم غير ديمقراطي، إلى صيغة نظام حكم ديمقراطي، فهو يمثل مرحلة يتم من خلالها تفكيك النظام غير الديمقراطي القديم واختياره، وبناء نظام حكم ديمقراطي جديد، حيث تشمل تحول العناصر النظام السياسي، مثل البنية الدستورية والقانونية، والمؤسسات، والعمليات السياسية، كما أنها قد تشهد صراعات ومساومات وتفاوض بين مراكز القوى داخل الدولة".⁴ ويرى كل من مايكل واميتشي وكاثارين: "إن التحول الديمقراطي هو إحداث

¹ عبد الرحمن الكواكبي، طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد، تقدم مجدي سعيد، مصر ولبنان: داري الكتاب المصري واللبناني، 2011، ص 189-190.

² علي مصباح محمد الوحشي، مرجع سبق ذكره، ص 53.

³ عبد العالي عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص 55.

⁴ عبد العالي عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص 56.

النظام قفزة نوعية في مستويات الديمقراطية، إما من نظام استبدادي إلى نظام ديمقراطي انتخابي، أو من نظام شبه استبدادي إلى نظام أكثر ديمقراطية".¹

والجدير بالذكر، أنه يجب التمييز بين مفهومي الانتقال إلى الديمقراطية وبين التحول الديمقراطي؛ إذ يعني مصطلح "الانتقال إلى الديمقراطية" انتقال السلطة من الحكام المطلقين إلى حكومة ديمقراطية مدنية منتخبة؛ أي اجتياز المسافة الفاصلة بين نظم الحكم غير الديمقراطي ونظم الحكم الديمقراطي، ويتحقق هذا الانتقال غالباً بعد اغتيال النظام القديم (بطرق مختلفة كالتغيير من أعلى، أو التغيير من أسفل أو التغيير بالتوافق، كتوافق القوى السياسية على اختيار النظام الديمقراطي الجديد، بقيمه ومؤسساته وضوابطه وإجراءاته وضماناته المتعارف عليها، ولا يتخلص النظام الديمقراطي الوليد بمجرد نجاح الانتقال من جميع المشكلات التي كانت قائمة قبل الانتقال، مثل ضعف الأحزاب السياسية، وانخفاض الوعي السياسي، ونفوذ المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية. أما عملية التحول الديمقراطي فهي: "عملية ممتدة زمنياً، ولها مراحل متعددة تختلف من دولة إلى الأخرى، وقد تشمل عمليات مرتدة تعمل في الاتجاه العكسي، وتنتهي في حالة النجاح إلى ترسيخ واعد للنظام الديمقراطي، أي الحالة التي يمكن القول معها إنه لا خطر على النظام الديمقراطي من الأحزاب أو الجيش أو الجماهير أو الخارج".

وإن الترسخ الديمقراطي يرتبط بعدة مؤشرات، تتعلق أساساً بوجود نوع من الإجماع بين النخب والجماهير على الديمقراطية وقواعد لعبتها كمبدأ تشيع به المجتمعات ومؤسسات الدولة على حد سواء، وليس كمجرد إجراء يتم القيام به لوضع قشرة خارجية توهي بالديمقراطية ولا تعكس جوهر الدولة والمجتمع، بالإضافة إلى اتساع المشاركة السياسية للناخبين في الانتخابات، واقتناع كل القوى السياسية الرئيسة بأنه لا بديل لتسوية الصراعات السياسية والتداول على السلطة عن العملية الديمقراطية، وانعدام وجود لأي مؤسسة أو جهة غير منتخبة (كالمؤسسة العسكرية أو الدينية) لها القدرة والسلطة التي تمكنها من حق الاعتراض على قرارات صناع القرار المنتخبين وسياساتهم، وتشجيع الثقافة الديمقراطية وسط الجماهير.²

أما أفريقيا؛ فنجد أنه في عام 1990 تحدث الأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية سالم أحمد سالم لصالح التحول الديمقراطي: "لا يمكن لأفريقيا أن تتجاهل الإجماع العالمي على قيمة الديمقراطية، لكن الديمقراطية يجب أن تكون نابعة من الداخل". وعندما ألقى الرئيس النيجيري إبراهيم بابا نجيدا خطابه كرئيس مقبل لمنظمة الوحدة الأفريقية في جويلية من نفس السنة، تصدرت الديمقراطية المشهد بشكل بارز، فشدد على أنه في عملية التنمية،

¹ - علي مصباح محمد الوحشي، مرجع سبق ذكره، ص 54.

² - عبد الفتاح ماضي، "الجيش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟"، مجلة سياسات عربية، العدد 24، مصر، جانفي 2017، ص 10.

يواجه الأفارقة مهام مترامنة تتمثل في: "حل المشاكل الحادة لإعادة الهيكلة الاقتصادية، وإنشاء مؤسسات حرة وديمقراطية للتعبير الاجتماعي، وقال لزملائه القادة: "إنه يجب أن يدركوا أن الوقت قد حان الآن لإعادة دراسة مفهوم وممارسة السلطة والقيادة في قارتنا،...، فالديمقراطية ليست خياراً جذاباً فحسب، بل هي خيار عقلاني...، واليوم يتزايد صخب الديمقراطية والتعددية الحزبية في أفريقيا".¹

المطلب الثاني: عوامل التحول الديمقراطي ومميزاته ومراحلها.

لقد شهد تاريخ المجتمعات والدول العديد من تجارب التحول الديمقراطي، والتي أسست قواعد الديمقراطية، وسيادة القانون، واحترام الحريات في الدول التي نجحت فيها عملية التحول، تحت تأثير عدة عوامل قد تجتمع بعض منها في تجربة، لتجتمع عوامل أخرى في تجربة أخرى، أو تجتمع هذه كل هذه العوامل بدرجات مختلفة في كل تجربة، أي أن يساهم تراجع شرعية النظام القائم وأدائه و العوامل الاقتصادية وتنامي وفاعلية الأحزاب السياسية والمجتمع المدني مع تطور في الثقافة السياسية داخل المجتمع والعوامل الخارجية في الذهاب إلى تحول ديمقراطية لكن بدرجات مختلفة فيرتفع تأثير أحد هذه العوامل وينخفض آخر أو حتى يتلاشى. وعملية التحول تتصف بأنها عملية صعبة، ومعقدة، تتميز بعدم اليقين، والتغير السريع في الأنظمة الاستبدادية، والحركية المفوضية إلى صراعات داخل مكونات المجتمع لحصد مكان الأنظمة القديمة، وظهور تشوهات اقتصادية. كل ذلك يكون عبر مراحل، بداية بتفكيك منظومة النظام التسلسلي السائد والقضاء عليه، وانتهاء ببناء مؤسسات سياسية قوية، وترسخ مبادئ الديمقراطية المرجوة داخل المجتمع ومؤسسات الدولة تؤسس لمشاركة سياسية فعالة لكافة أفراد المجتمع. تقسيم فرعي لهذا المطلب لأنه يحتوي على عدة عناصر.

عوامل التحول الديمقراطي:

● تراجع شرعية النظام وتراجع أدائه:

إن أحد أهم الضمانات التي يجب توفرها لدى أي نظام سياسي للبقاء في سدة الحكم هو شرعيته لدى مجتمعه، حيث أن الشرعية هي التي تجعل الشعوب تخضع للحكام، ففي العصور القديمة كانت التفويض الإلهي ما يمكن الملوك بصفتهم مفوضين من الآلهة على الأرض لقيادة الشعوب والتحكم بها، لتتوالى تبريرات شرعية النظم مع مرور الزمن وتطور العقل البشري وتحرره من الفكر اللاهوتي، فانتقلت الأنظمة إلى عدة مبررات كالولاءات

¹ Sahr John Kpundeh, **Democratization in Africa: African Views, African Voices (1992)**, Panel on Issues in Democratization Commission on Behavioral and Social Sciences and Education National Research Council, National Academy Press Washington, D.C. 1992, p p 04- 05 .

القبلية والقومية والأيدولوجية، لتتحول الشرعية إلى ركيزة الأخرى تمثلت في قدرة النظام على أداء وظائفه اتجاه مجتمعه.

وجدت الكثير من الأنظمة الاستبدادية طريقها إلى كسب الشرعية عن طريق الترويج لأيدولوجيات يتبناها المجتمع تبنيه للدين، وكان على رأسها الأيدولوجية الشيوعية والأيدولوجية الرأسمالية، لتتوالى بعدها موجات التحول نحو الديمقراطية وأصبحت الشرعية تستمد من مدى قوة أدائه وفاعليته في تقديم خدماته للمجتمع، ويفقد هذه الشرعية بمجرد تخليه عن أداء واجباته اتجاه أفراد المجتمع فانه يصبح غير قادر على إقناعهم بجدواه مهما كانت حججه النظرية المفسرة لتوجهاته قوية ومقنعة.¹ وعليه، فان فقدان النظام لشرعيته مهما كانت ستؤدي في الأخير إلى سقوطه واستبداله بنظام آخر، يستند إلى مبررات تكسبه شرعية لدى المجتمع.

العامل الاقتصادي:

لقد ارتبط العامل الاقتصادي بالتحول الديمقراطي ارتباطا وثيقا، حيث انه يعتبر من أهم المؤشرات التي يقاس بها مدى فاعلية الأنظمة وقدرتها على أداء مهامها، فالتطور الاقتصادي لأي دولة يفسح المجال لظهور نوع من الرفاه الاقتصادي للمجتمعات؛ من رفع مستوى الدخل وقدرة الدولة على توفير الخدمات لمواطنيها ويقلص نسبة الفقر والعوز لديهم، بما يطلق نوعا من الارتياح والرضى لدى الشعوب عن أنظمتها، في حين أن التدهور الاقتصادي يعزز الاضطرابات والمواجهات الدائمة بين النظام الحاكم والمجتمعات، بما يضطر الدولة إلى ممارسة المزيد من التسلط على المواطنين وبالمقابل يزيد تمرد المواطنين على السلطة الحاكمة، فتسعى هذه المجتمعات إلى إسقاطها واستبدالها بأنظمة أكثر ديمقراطية، ومثال ذلك كثير؛ فنجد أن الدول الأكثر غنى وذات التنمية الاقتصادية العالية هي الدول الأكثر ديمقراطية.

ولكن هناك استثناءات على ذلك؛ فنجد أن العديد من الدولة الغنية هي دول غير ديمقراطية كالمملكة العربية السعودية ودول الخليج، في حين أن العديد من الدول الفقيرة قد قطعت شوطا كبيرا في التحول إلى دول ديمقراطية رغم أوضاع مجتمعاتها الاقتصادية المتردية كالهند.² بل على العكس من ذلك فإن غنى الدولة قد يكون عاملا مساعدا في إحباط كل محاولات التحول نحو الديمقراطية، كونه محفزا لنخبة النظام التسلطي للحفاظ على مراكزه من أجل حماية هذه الثروات والاستئثار بها، وحتى استعمال جزء منها لقمع أي محاولات لإسقاطه، كما حدث وما زال يحدث في الكثير من دول العالم. وهناك اتجاه لديه وجهة نظر تعتقد إن الدول الأكثر وفرة على

¹ - صامويل هانتينجتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سبق ذكره، ص 108-120.

² - Sahr John Kpundeh , Op.Cit, p15.

الموارد الطبيعية هي الأكثر فشلاً في تجارب التحول الديمقراطية، ويعود ذلك إلى وجود مقاومة أشد لهذا التحول، بسبب الميزات المالية الهائلة التي قد تستفيد منها السلطة التنفيذية خلال توزيع ريع الموارد الطبيعية، إذ إن ذلك يصبح حافزاً للتمسك بالأوضاع كما هي، أو تكون مصدر ضغوط هائلة على الأنظمة السياسية لمحاربة محالات التغيير، بما يزيد من مخاطر انهيار الديمقراطيات. في حين أقر مفكرون على رأسهم ليونارد وانتشيكون Leonard Wantchekon، إلى أكثر من ذلك، بفرض أن الوفرة في الموارد الطبيعية قد يؤدي في الدول الأفريقية إلى تمكين الأنظمة الديكتاتورية من الحكم و زيادة في عدم المساواة في الدخل، الأمر الذي أكد عليه واثبته براتون Bratton سنة 1998، من خلال نتائج توصل إليها مفادها أن اعتماد الدولة ومجتمعها في مداخيلها على الموارد الطبيعية الخام يؤثر سلباً على التغيير نحو الديمقراطية، حيث تسعى النخب الحاكمة إلى التمسك بالسلطة بجميع الطرق من أجل المحافظة على امتيازاتها المالية من ريع الموارد وتتحارب أي محاولة تهدف إلى تداول السلطة سلمياً، وهذا ما تؤكد حالات من التدهور لمستوى الديمقراطية في العديد من البلدان الأفريقية في مرحلة ما بعد فترة الديمقراطية الثالثة (1995-1997).¹

فوفقاً لبراتون؛ فإنه من الانتخابات التأسيسية التي جرت في مجموعة من البلدان الأفريقية خلال الفترة من 1989 إلى 1994 إلى الانتخابات الثانية، التي جرت في الفترة من 1995 إلى 1997، كان هناك انخفاض في معدل تناوب القيادة (37% إلى 6.6%)، زيادة في نسبة مقاطعة المعارضة (11% إلى 73%) وزيادة في متوسط مقاطعة الفائز في حصة التصويت (61.4% مقابل 69.1% للانتخابات الرئاسية و 62.7% إلى 72.0% في الانتخابات النيابية).²

إن العلاقة بين الأنظمة السياسية والاعتماد على الموارد، أصبحت أكثر وضوحاً بعد الموجة الثالثة من التحول الديمقراطي، إذ تشير هذه النتيجة إلى أن وفرة الموارد الطبيعية، والتي غالباً ما يتم تحديدها على أنها عائقاً أمام التحول الديمقراطي، كما أن لها تأثير كبير على الديمقراطية، حيث أصبحت وفرة من الموارد الطبيعية يزيد المنافسة على السيطرة على الدولة، وهو مرتبط بمستويات عالية من العنف السياسي واستخدام ريع الموارد من قبل الأحزاب الحاكمة للحفاظ على قبضتهم على السلطة السياسية، في حين نجد أن البلدان الفقيرة بالموارد، مثل مالي وبنين، لديهما منافسة أقل للسيطرة على الدولة. لهذا فإنه ورغم الدور الكبير الذي يلعبه العامل الاقتصادي في

¹- Nathan Jensen and Leonard Wantchekon, "Resource Wealth and Political Regimes in Africa," *Comparative Political Studies*, Vol: 37, no. 7 (September 1, 2004), pp 817-818.

²- Nathan Jensen and Leonard Wantchekon, *Ibid*, p 818.

تحسين مركز الديمقراطية لأي دولة فهو ليس دورا حاسما ووحيداً في ذلك، بل الأمر يتوقف أكثر على إرساء مبادئ العدالة في توزيع الثروة على أفراد المجتمع.

● دور المجتمع المدني:

إن المجتمع المدني هو عملية المشاركة الجامعية الاختيارية المنظمة في المجال العام بين الأفراد والدولة¹، فهو همزة الوصل بين النظام والمجتمع، أين يقوم بدور الوسيط بينهما فيرفع انشغالات الأخير إلى الأول لتصبح مدخلات يتم على أساسها اتخاذ القرارات من طرف السلطة، ويساهم في تعبئة الجماهير لصالح السلطة عند الضرورة. على أساس هذا الدور، فإن المجتمع المدني القوي باصطفاف أفراد المجتمع ضمنه، والمنظم ومهيكل، يمكن أن يكون له دور في تعبئة الجماهير، لكن ليس لصالح النظام المتسلط وإنما ضده، فيصبح مصدر ضغوط تقدم أمامها نخبة السلطة تنازلات وتفتح المجال أمام فتح الحريات، كما يمكن أن يكون الحليف الخفي لنخبة السلطة من الإصلاحيين لدعم توجهاتهم ضد المحافظين، أو للأحزاب السياسية في المعركة ودعمها من أجل الضغط على النظام إما بالتخلي عن السلطة أو تقديم تنازلات لصالح التحول ديمقراطياً. كما يمكن رصد الرابط الموجود بين المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في اعتبار أن لكل منها نفس الأساس المعياري، وذلك باعتبار الديمقراطية هي مجموعة القواعد الحكم والمؤسسات من خلال الإرادة السلمية للجماعات المتنافسة أو المصالح المتضاربة²، وهو ذات الأساس المعياري الذي تحمله المجتمع المدني.

● دور الأحزاب السياسية:

عادة ما تكون الأحزاب السياسية دائماً طرفاً في أي حركية قد تحصل بالمجتمع وفاعلاً أساسياً فيه، باعتبارها مؤسسات الدولة غير الرسمية، وباعتبارها الأطراف المتنافسة على السلطة في البلاد، سواء كان ذلك بالسيطرة على الجماهير لصالح النظام المتسلط، أو بقيامها بالدفاع عن مبادئ الديمقراطية من أجل دفع الأخير إلى التوجه نحو خيارات أكثر تفتحاً. فالنظام الحزبي يشكل عاملاً مؤثراً في عملية التحول الديمقراطي، وحتى في ظل بروز دور مؤسسات المجتمع المدني، تظل الأحزاب السياسية والنظام الحزبي أكبر المساهمين في العملية السياسية نظراً للوظائف التي تقوم بها، كالتنشئة السياسية، وتجميع المصالح والتعبير عنها، وتفعيل المنافسة الانتخابية، ووضع أجندة صنع السياسة، وتشكيل الحكومات الفعالة، واستيعاب الجماعات والأفراد في العملية وتشكيل صورة

¹ - صامويل هانتينغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سبق ذكره، ص 10.

² - صامويل هانتينغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سبق ذكره، ص 12.

للتعددية السياسية التي تعد المقوم الأساسي للديمقراطية، وإضفاء الطابع المؤسسي على النظام الحزبي وتقويته يدعم الحكومة ويضفي الشرعية عليها، وينظم المطالب والصراعات من خلال إجراءات محددة.

إلا أن هذه الأدوار سألقة الذكر لا يمكن القيام بها إلا في ظل نظام حزبي قوي ومنظم، يظم أحزاب سياسية حقيقية تتمتع بشعبية لدى شرائح واسعة من المجتمع، فلا يمكنها باي حال من الأحوال ممارسة ضغوط على النظام الحاكم إلا إذا كانت تملك قاعدة شعبية كبيرة، وهذا لا يتأتى إلا عندما تحظى باحترام مؤيديها وفقا لمواقفها ومبادئها. هذه القوة هي التي تسمح لها بفرض نوع من توازن القوى بينها وبين النظام، فتمكنها من الولوج إلى مؤسسات الدولة الرسمية من برلمانات وحكومات، وحتى عن طريق الضغط الشعبي بواسطة تنظيم المظاهرات والاحتجاجات من أجل فرض مطالبها، وإجبار السلطة للخضوع لها.

● الثقافة السياسية:

إن التراكمات الفكرية وزيادة الوعي لدى الشعوب، بما في ذلك الوعي السياسي، وإدراكها للحقوق والواجبات، والذي يكون غالبا مصدرها ارتفاع مستوى التعليم، وتنامي تكنولوجيات الإعلام والاتصال، يترتب عليه تنامي جماعي لضرورة تغيير الأوضاع المفروضة عليهم من طرف السلطة المتسلطة إلى ما هو أفضل، ومنه يدرك أفراد المجتمع ضرورة مشاركتهم في صنع القرارات التي تمسهم وتمس حياتهم اليومية، كما يدركون ضرورة المطالبة بحقوق يجب على النظام تلبيةها لهم بصفتهم أصحاب الملكية لمقدرات البلاد، وما النظام إلا وكيل عنهم لتسييرها والحفاظ عليها وتوزيعها عليهم بشكل عادل.

● العوامل الخارجية:

كون أن الدول هي جزء من نظام عالمي متفاعل فيما بينه، فإنها تؤثر وتتأثر بالمتغيرات الخارجية المحيطة بها، الأمر الذي يجعلها ليست بمنأى عن أي تغيرات حاصلة بالعالم، فنجد ان الحروب العالمية التي كان بداية مجال الصراع فيه يقتصر على أوروبا فقط، فقد امتد تأثيرها على كل العالم، كما أصبح تأثير المنظمات العالمية يمس كل الدول، والأزمات الاقتصادية العالمية، وصولا إلى ظاهرة العولمة.

ولم تحيد ظاهرة التحول الديمقراطي عن هذه القاعدة، حيث شهد العالم، حسب صامويل هانتينغتون، ثلاث موجات من التحول الديمقراطي، تزامنت عديد الدول خلالها مع بعضها في الخوض في تجارب للتحول الديمقراطي، كان آخرها في نهاية الثمانينات وانعقاد مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا والتوقيع على "قانون هيلسينكي الختامي" المتضمن جملة من المبادئ الداعمة لحقوق الإنسان والديمقراطية في دول أوروبا الشرقية، لتحدث بعدها عدوى الديمقراطية ولعبت نظرية الدومينو لعبتها، أين أدى نجاح التجارب الأولى للتحول ديمقراطية إلى تشجيع

باقي الدول للحدو حذو نظيراتها، وتساقط العديد من النظم الشمولية تتابعا، وتعدى ذلك إلى الدول الأفريقية من بين الكثير من الدول¹. كما عملت الضغوطات التي تمارسها المنظمات الدولية، سيما المنظمات المالية والنقدية والمنظمات الحقوقية دورها في فرض المساعدات كأوراق ضغط على الدول تحت مبدأ "الإعانات والقروض مقابل التحول نحو الديمقراطية". هذه التحولات الداعمة لحقوق الإنسان كان لها الأثر المباشر على الأطر القانونية والتنظيمية للإدارة العامة تقوم بتنفيذها وفق التوجهات الجديد المفروضة على الدولة من قبل القوى الخارجية مهما كان مصدرها .

مميزات التحول الديمقراطي:

إن عملية التحول الديمقراطي ومهما كان نمطها الذي تحركت ضمنه، فكلها تضع بصماتها على الدولة والمجتمع، فتطفو إلى السطح جملة من السمات المميزة والمظاهر لهذه الحالة، فتتميز كل فتراتها بغموض كبير، فلا يمكن بأي حال من الأحوال التنبؤ بنتائجه ومآلاته ولا حتى مساره، حيث يمكن لأي لحظة أو حدث مهما كان أن صغيرا يحدث انعطافا وتحولا جذريا في مسار التحول سواء كان للأحسن أو إلى الأسوأ، مهما كان دقة التخطيط والتنفيذ والاتفاق بين الأطراف كون هذه العملية تتميز مراحلها كلها بعدم الاستقرار، والجمود في اتخاذ القرار وظهور احتجاجات عنيفة، وحروب، تشترك فيها مجموعات عرقية مختلفة.

فيظهر أثناء حركته انتشار حالة من السيولة وعدم اليقين؛ حيث تتوالى التغيرات والتعديلات في جميع المجالات سواء السياسية أو القانونية بكثرة التعديلات في القوانين والنظم الإدارية، والاقتصادية من أجل تحرير الاقتصاد من مظاهر تحكم الدولة به من جهة، وتهذيبه بما يجعله أكثر أخلاقية من جهة ثانية، وأبعاده قدر الإمكان عن السياسة من جهة الأخرى. هذه التغيرات المتسارعة والكثيفة في كل الاتجاهات، تخلق نوعا من الارتباك وعدم اليقين لدى صناع القرار من جهة سلامة قراراتهم وجدواها في تحقيق الأهداف المرجوة، ولدى المجتمع بسبب عدم الاستقرار في توجهات الدولة عموما.

بهذا فان هياكل الأنظمة الاستبدادية السابقة تتغير بسرعة خلال فترة التحول الديمقراطي، وتتوسع رقعة التمثيل السياسي، وتزداد الحاجة للاتصالات السياسية فيما بينهم، فتتسم عملية التحول الديمقراطي بوجود باتساع دائرة مشاركة للأفراد والجماعات في عمليات صنع القرار؛ حيث تتزايد مستوى المشاركة السياسية بين أفراد المجتمع، وذلك سواء كان ذلك نتيجة للوعي السياسي المتنامي للشعوب، ورغبتهم في الاطلاع والمساهمة في العملية السياسية عن طريق مختلف المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، في شكل جماعات أو أفراد، أو بمبادرة محضة من الدولة

¹ - صامويل هانتيجتون، مرجع سبق ذكره، ص 106.

لاستقطاب أكبر عدد من الأفراد وإشراكهم في تسيير شؤونهم. ولكن هذه التغيرات تختلف من بلد لآخر، حيث أن لكل تجربة تحول ديمقراطي نمط مميز يختلف عن غيره، مهما تقاربت عوامله وظروفه¹.

فالحركة المتواصلة التي تتميز بها هذه الظاهرة يمكن أن تؤدي لصراعات سياسية واقتصادية واجتماعية وحتى أثنىة داخل المجتمع، وذلك من أجل الحصول على أكبر قدر من المصالح والمكانة داخل الدولة والمجتمع، فينشأ تغير في أنماط التحالفات السياسية، حيث تنهار قوى سياسية وتظهر الأخرى ويحدث تغير في الأدوار بين كل القوى المتصارعة، فسياسيا تتغير الأحلاف، ومن الممكن أن نجد تحالف تيارات سياسية كانت متصارعة سابقا، ضد تيارات كانت حليفاتها، أما اقتصاديا فيكون الصراع على أشده محاولة في بسط سيطرة كل طرف على مقدرات الدولة وسوقها، وتحرك الشرائح المجتمعية في دائرة تنافسية لاستقطاب أكبر عدد من أفراد المجتمع وتنظيمه ضمن مؤسسات وتنظيمات سياسية ولو بشكل غير رسمي سعيًا منها للتحكم في الرأي العام وجعله ورقة ضغط في عملية صنع قرارات الدولة، ولا يستثنى من ذلك في المجتمعات متعددة الأثنىة تنافس اثنياتها على فرض أفضليته لها.

في خضم كل هذا الزخم، وكثرة المطالب المتناقضة التي تعكس كل الصراعات المتلاحقة وفي كل المجالات، فإن مؤسسات الدولة ترزح تحت كم هائل من الضغوطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بما يحتم عليها اللجوء إلى إطلاق الكثير من الوعود غير المدروسة ولا المحسوبة من أجل امتصاص بعض من الاحتقان، ولا تستطيع في الأخير تلبية أغلبها، فتظهر فجوة عميقة بين الآمال والتوقعات وبين ما هو واقع على الأرض وفي ممارسات الدولة.

مراحل التحول الديمقراطي

إن عملية التحول الديمقراطي غالبا ما تكون عملية طويلة الأمد يمكن أن تمتد إلى عقود كاملة، ولكن المدة الزمنية تختلف أيضا باختلاف سياق البلد والتجارب الديمقراطية السابقة، ويمكن تقسيم مراحل التحول الديمقراطي إلى مراحل خمس هي:

01/مرحلة القضاء على النظام السلطوي: وهي مرحلة بداية تآكل النظام السلطوي وظهور بوادر تدهوره وسقوطه، أين تتجلى مؤشرات ذلك بظهور صراع داخلي في دواليبه، وانقسامه إلى نخب متنازعة بين محافظين وإصلاحيين، مع تنامي قوة واستقلالية مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي قد يؤدي إلى ظهور أزمة تطيح بالنظام السلطوي واستبداله بنظام أكثر ديمقراطية. رغم هذا لا يعني بالضرورة سقوط النظام السلطوي قيام

¹ - علي مصباح محمد الوحيشي، مرجع سبق ذكره، ص 59.

نظام ديمقراطي بدلا عنه، فمن الممكن استبداله بنظام تسلطي جديد، ويتم الالتفاف على المجتمع وتطلعاته، ويقوم النظام بتجديد صورته دون أي تغيير في الجوهر، وذلك بعدة طرق أهمها تغيير رموزه القديمة، تشكيل أحزاب سياسية جديدة، وتبني الانفتاح السياسي عن طريق السماح بتأسيس أحزاب سياسية تدور في فلك النظام (مؤيدة أو معارضة مزيفة)، وإجراء تعديلات صورية في القوانين، وإجراء انتخابات شكلية لا تعتمد على التزوير بقدر ما تعتمد على التعبئة السياسية من طرف النظام.

ومنه فان أهمية هذه المرحلة، تكمن في ان مصير نجاح عملية التحول الديمقراطي برمتها يمكن أن تتوقف على مدى نجاح هذه المرحلة في الاستئصال الكامل لجذور النظام السابق، وتبرز مظاهر ذلك في عجز هذه الأنظمة عن التجاوب مع الجماهير وغياب تام للغة الحوار واستخدام كبير للقمع لأي توجه تحرري، وغياب حرية الفكر والتعبير عن الرأي و عدم وجود أحزاب سياسية تؤمن بالتعددية السياسية الحقيقية ووجود مؤسسات مجتمع مدني حقيقية تفعل القناة بين الحاكم والمحكوم.

02/مرحلة اتخاذ قرار التحول للنظام الديمقراطي: وهي الفترة الزمنية الموجودة اللازمة للانتقال من

النظام التسلطي إلى النظام الديمقراطي، حيث تعتبر هذه المرحلة هي الأكثر هشاشة ودقة، إذ أنها معرضة في أي لحظة للارتداد عن الديمقراطية لأي سبب من الأسباب ولو كانت بسيطة، حيث يتنامى خلالها الإحساس لدى فئات المجتمع بالمسؤولية الملقاة على عاتقها بضرورة الخروج من حالة الاستبداد ومحاربه ونشر الفكر الديمقراطي الذي يؤسس لمرحلة التحول.

مرحلة تدعيم التحول الديمقراطي: وهي مرحلة الديمقراطية الإجرائية، حيث يتم خلالها القيام بتدابير عملية على أرض الواقع تمس كل مؤسسات الدولة وقوانينها من أجل منع أي انتكاسة قد تحدث لمسار العملية حماية المرحلة المقبلة لحدوث التحول، ورغم ذلك فهذا لا يعني إن النظام قد أستقر بشكل نهائي، وأنه في طريقه بشكل سلس نحو مرحلة الرسوخ، وتكريس الديمقراطية، فجوهر هذه المرحلة هو قبول الفاعلين السياسيين بشرعية المؤسسات الجديدة كافة.

03/مرحلة النضج الديمقراطي: وهي مرحلة تترسخ فيها كل المعاني الديمقراطية ومبادئها داخل المجتمع

أفرادا ومؤسسات، حيث يتشبع المجتمع بثقافة ديمقراطية حقيقية تنعكس على سلوكياته سواء ومن ثم على ممارسات الدولة وكل أجهزتها ومؤسساتها الرسمية وغير الرسمية، فينتشر الوعي السياسي بطبيعة الحقوق والواجبات، وحرية التعبير والفكر، وانتشار الثقافة التشاركية والمساءلة والشفافية، أو اقتصادية من تكافؤ الفرص والتوزيع العادل

للثروة، أو اجتماعية مثل تعزيز العدالة الاجتماعية، وتلاشي الفوارق غير الموضوعية.¹ خلال هذه المرحلة تنامي الثقافة السياسية الديمقراطية وترسخ مبادئها لدى أفراد المجتمع وتصبح لديهم معتقدات تحترم الحقوق والواجبات، تتناقلها أجياله عن طريق التنشئة السياسية.

ومن المهم أيضا الإشارة إلى أن كل مراحل التحول الديمقراطي هي مراحل تتميز بعدم اليقين، ومعرضة للإجهاد، أو تحقيق نتائج عكسية تتنافى والأهداف المسطرة.

المطلب الثالث: التحول الديمقراطي من خلال الاقتربات والمؤشرات والأنماط والمجالات:

إن محاولة تحليل ظاهرة التحول الديمقراطي، تتطلب نظيرا يستوعب كل متغيراتها وآلياتها، وهو ما نجده في فئتين من الاقتربات النظرية، فهناك تلك التي تركز على شروط التحول الديمقراطي، مثل نظرية التحديث، اقتراب الثقافة السياسية والاقتراب المؤسسي، وهناك فئة أخرى تركز على المتغيرات السببية الضرورية للانتقال الديمقراطي مثل الاقتراب البنيوي والاقتراب الانتقالي، ومبدأ السلام الديمقراطي.

المدخل النظرية المركزة على شروط التحول الديمقراطي:

أ- نظرية التحديث:

إن التحديث في المجال السياسي يهدف أساسا إلى تنمية قدرات المؤسسات الحكومية لزيادة فاعليتها ورفع مستوى أدائها، حتى تتمكن من إنجاز الواجبات الملقاة على عاتقها. ويعتبر آدم سميث أول من دافع عن الفكر التحديثي عن طريق مناداته بالليبرالية السياسية كونها شرطا ضروريا وفعالا للسوق باعتباره المحرك الأول للنمو الاقتصادي وذلك في كتابه ثروة الأمم، أما عملية الربط العلمي بين التنمية والديمقراطية، فقد كانت على يد الأمريكي وعالم الاجتماع السياسي مارتن ليبست S.M Lipset بداية من سنة 1959 في مقالته المشهورة: "بعض الاشتراطات الاجتماعية للديمقراطية: التنمية الاقتصادية والشرعية السياسية"²، وكتابه "الرجل السياسي"³. حيث حاجج ليبست بأن التنمية الاقتصادية شرط ضروري لنجاح وقيام الديمقراطية. فهي ترتبط مباشرة بمتغيرات أخرى مثل: تحسن التعليم وارتفاع نسبة المشاركة، كما أنها تقلل من حدة التفاعلات السياسية، وتعمل على إيجاد

¹ - زياد جهاد حمد، "العوامل المؤثرة في التحول الديمقراطي"، مجلة مداد الآداب، العدد 14، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة المستنصرية، د.س.ن، ص 577-579.

² - Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," American Political Science Review 53, no. 1 (March 1959): 69-105.

³ - يونس مسعودي، "التحول الديمقراطي: مقارنة مفاهيمية نظرية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد صفر، مارس 2014، ص 153.

مصالح متقاطعة وانتماءات متعددة تعمل على تسهيل بناء مجتمع ديمقراطي والاستقرار السياسي، ومنه فان الديمقراطية تتناسب طرديا مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.¹

حيث صنف البلدان الأوربية والبلدان الناطقة بالإنجليزية في أمريكا الشمالية وأستراليا إلى ديمقراطيات مستقرة وديمقراطيات غير مستقرة ودكتاتوريات، وصنف بلدان أمريكا اللاتينية إلى ديمقراطيات ودكتاتوريات مستقرة ودكتاتوريات غير مستقرة، ووضع مقارنة بينها تبعا لمؤشرات (اعتبرها مؤشرات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية) هي؛ ثرواتها، درجة التصنيع، الحضرية ومستوى التعليم، وتوصل من هذه المقارنة إلى أن البلدان الأكثر ديمقراطية في كلا المجموعتين هي نفسها البلدان التي تتمتع بمستويات عالية من التنمية الاقتصادية والاجتماعية، عكس الدول الديكتاتورية التي تراجع فيها كلا طرفي التناسب.²

ويهتم هذا الاقتراب بضرورة وجود توافق بين خلق ولاء للوطن مع نمو ثقافة قبول المؤسسات السياسية القائمة والتسليم بشرعيتها مع أولوية الولاء الوطني، ومن هذا المنطلق فهو يهدف بذلك أساسا إلى تدعيم سلطة الدولة المركزية، بالموازاة مع إضعاف نفوذ مصادر السلطات التقليدية القبلية والأسرية وسلطة رجال الدين، ودعم الصلاحيات التخصصية في المؤسسات السياسية لتحديد المهام والأدوار والوظائف بوضوح، مع العمل على زيادة نطاق المشاركة الشعبية في العملية السياسية في إطار التنسيق والتفاهم والاتصال بين المواطنين والنظام السياسي ككل. وهذا ما أشار إليه صامويل هانتيجتون بمفهوم التطور المتوازي للتحويل الديمقراطي، في تفسيره لظاهرة موجات التحويل الديمقراطي، حين أكد أن أي دولة يمكن أن تنمو فيها الديمقراطية عندما تمر ببعض مراحل التطور الاقتصادي وتحقيق مستوى محدد من محو الأمية، حيث أن تطورات في نفس السبب المستقل (وهي متشابهة عموما) قد تؤدي إلى التحولات نحو الديمقراطية (والمتشابهة كذلك)، ومثلها بشكل ندرجه أدناه:

¹ - شريف البوشي، "عملية التحويل الديمقراطي: النظريات والاتجاهات"، دراسات سياسية، المعهد المصري للدراسات، مصر، 2019/11/19، ص 03.

² - يونس مسعودي، مرجع سبق ذكره، ص 154.

الشكل رقم 02: التطور المتوازي للتحويل الديمقراطي عند صامويل هانتيجتون¹



إلا أنه وبالرغم من استخدام هذا التوجه النظري لمؤشرات محددة تساعد في نشوء الديمقراطية وتعزيزها، والتي تم التطرق إليها سابقاً، إلا أن التجارب العملية على أرض الواقع قد أثبتت إخفاقه في بعض التجارب الديمقراطية في بعض الدول، على غرار تركيا التي انتقلت إلى الديمقراطية قبل أن تستكمل مؤشرات التحديث، في حين لم تتحول المملكة العربية السعودية ديمقراطياً رغم توفر كل المؤشرات حسب هذا المنظور.

واستدراكاً لذلك فقد أضاف رائدا هذه المدرسة، مارتين ليبست عناصر جديدة خارج نطاق التحديث محاولة منه لتفسير التحولات غير المتزامنة مع عملية التحديث، كحدة القمع لدى النظام القائم ونوع رد الفعل المجتمعي عليه، ونوع الاحتلال الذي كان سائداً الدول النامية، وهذا لتفسير صعوبة أو سهولة التحول الديمقراطي، فاحتمال نشوء ديمقراطيات في الدول التي احتلت من قبل بريطانيا أعلى من تلك الدول التي كانت محتلة من طرف فرنسا.²

ب- مدخل الثقافة السياسية:

عرف غابريال أ尔蒙د Gabriel Almond سنة 1956 الثقافة السياسية بأنها: "تكرار لأنواع مختلفة من التوجهات الإدراكية والعاطفية والتقويمية نحو النظام السياسي بشكل عام، جوانب مدخلاته ومخرجاته، ونحو الذات كفاعل سياسي، ويشير هذا التوجه إلى جوانب داخلية للأشياء والعلاقات، تتضمن التوجهات المعرفية والإدراكية والعاطفية والتقويمية"³، وعرفها فراس السواح أنها: "نمط حياة يجري اكتسابه اجتماعياً لا غريزياً، يتم نقله بين الأجيال بالتعلم"، أما موريس ديفارجي فقد تنطرق إليها بالقول أنها: "الجانب السياسي من الثقافة المجتمعية"، في

¹ - صامويل هانتيجتون، مرجع سبق ذكره، ص 92.

² - يونس مسعودي، مرجع سبق ذكره، ص 154.

³ - سليمة بن حسن، "مفهوم اقتراب الثقافة السياسية عند غابريال أ尔蒙د وسيدني فيرا"، مجلة المفكر، المجلد 16، العدد 02، 2021، ص 82.

حين قال عنها لوسيان باي Lucian Pay أنها: "محصلة القيم والأحاسيس والمهارات السياسية"¹، وعرفها روي مكريديس بأنها: "الثقافة السياسية باعتبارها الأهداف المشتركة والقواعد المقبولة على نطاق واسع في المجتمع"²، أما صمويل بيير فيرى: "جوانب الثقافة العامة للمجتمع المتعلقة حول كيف يجب ان تدار الحكومة، وماذا يجب أن تحاول أن تفعل، والقيم والمعتقدات والمواقف العاطفية التي تشكل المناظر الأساسية للثقافة السياسية."³ وقد قدم كل الموند وسيدني فيربا Sidey Vibra أوائل الستينات طرحهما من خلال دراسة ميدانية رائدة في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا الغربية وإيطاليا والمكسيك لمعرفة أنماط الثقافة السياسية وأبعادها المختلفة، حيث رأيا أن توجهات الأفراد تجاه النظام السياسي تتحدد من خلال ثلاثة أبعاد وهي؛ الإدراك (Cognition)، المشاعر (Affect)، التقييم (Evaluation)، والتي أنتجت، حسبهما، تصنيفا لأنماط الثقافة السياسية، وحسبهم فإن نمط الثقافة السياسية المشاركة هو النمط المعزز لبناء الديمقراطية في أي مجتمع من المجتمعات، ويستند نمط الثقافة السياسية الديمقراطية على التجربة السياسية الأنجلوساكسونية.

ومنه فانه إذا كان وجود الثقافة الديمقراطية بالفعل يعد أمرا جوهريا لإنتاج نظام ديمقراطي، فإن المشكلة في حقيقة الأمر تتمثل في أن غياب هذا النظام يعرقل بشدة إنتاج الثقافة الديمقراطية، هذا يعني ببساطة ضرورة وجود النظام الديمقراطي لتنمية الثقافة السياسية، وعليه يتطلب التحول الديمقراطي بناء ثقافة سياسية ديمقراطية، التي صنفها الموند على أنها نمط ثقافة المشاركة أين يصل أفراد المجتمع إلى مرحلة من الوعي السياسي العالي في بيئة ديمقراطية تمكنهم من تقديم مطالبهم للسلطة، على عكس النمط الرعائي المتميز بسلبية المواطنين وعدم اهتمامهم ومشاركتهم في الحياة السياسية، والنمط الخضوع المنتشر في الأنظمة السلطوية⁴. فإيجاد ثقافة سياسية ديمقراطية هي نتاج العلاقة بين أداء الحكومات الديمقراطية ومدى فاعليتها وبين شرعيتها، حيث ان الأداء الجيد للحكومة وفعاليتها⁵، هو من يزيد من ثقة أفراد مجتمعها بتوجهها وخطابها بما يمكنها من التأثير عليهم ومنه إلى زيادة شرعيتها لديهم، ومع تنامي شرعية الدولة يمكنها من الرفع من أدائها وفعاليتها فهي متتالية حسائية غير منتهية سواء تصاعديا أو تنازليا. في حين يولي ارندت ليهارت Arendt Lijphart أهمية للثقافة السياسية لدى النخبة

¹ - عبد القادر عبد العالي، "محاضرات النظم السياسية المقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص 77.

² - سيموكة، "التحول الديمقراطي: مفاهيم ومدخل نظرية"، في: منتديات طموحنا، متوفر على الرابط التالي:

<https://www.tomohna.net/forum/threads/2427/>. (04/01/2023).

³ - سليمة بن حسن، مرجع سبق ذكره، ص 83.

⁴ - عبد القادر عبد العالي، "محاضرات النظم السياسية المقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص ص 78-79.

⁵ - صامويل هنتيجتون، الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في اواخر القرن العشرين، ترجمة: عبد الوهاب علوب، الكويت: دار سعاد الصباح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1993، ص 345.

على حساب تلك التي تنتشر بين الجماهير، فميز بين ثقافة سياسية نخوية تصارعية وأخرى ائتلافية تصالحية، يعتبرها هي المؤثر في النظام السياسي ومؤسساته والمجتمع واستقرارهم، إلى جانب طبيعة المجتمع إن كانت متجانسة أو متنافرة، وإن الأنظمة الأكثر استقراراً هي تلك المتشعبة بفقافة سياسية توافقية ائتلافية القائمة في الديمقراطيات التوافقية¹.

ج- الاقتراب المؤسسي:

ربط صامويل هنتغتون Samuel Huntington مسألة التحول الديمقراطي بقوة المؤسسات ومن ضمنها الإدارة الحكومية، حيث قدم دراسة نظرية مهمة في التحول الديمقراطي من خلال مؤلفيه الموجة الثالثة التحول إلى الديمقراطية في أواخر القرن العشرين، وكتابه الشهير: النظام السياسي لمجتمعات متغيرة. انطلاقاً من اعتبار المؤسسات السياسية هي أحد أهم آليات ترسيخ قواعد اللعبة السياسية وتوزيع السلطة فيما بين الفاعلين السياسيين، فهي بذلك توفر آليات تمكن الأفراد والجماعات من رصد السلوك العام، ومتابعة المساءلة السياسية، ومنع الفساد السياسي والتعسف في السلطة.

وتشير تحليلاته إلى أهمية الربط بين شرعية مؤسسات النظام السياسي وموجات التحول الديمقراطي في العالم، واعتبر أن كافة النظم السياسية تهم بقضية الشرعية التي ظلت مفهوماً غامضاً بالرغم من تزايد أهميتها وما تعكسه في معناها السياسي من مطالب وتفضيلات الرأي العام، حيث حدد شروط معينة لنجاح المؤسسة التي تؤدي بدورها للدمقرطة، فأشار إلى أن فن البناء الهندسي للدولة يجب أن يتم في إطار القيم التي يعتز بها المجتمع ويتمسك بها، وتتغلغل بعمق في النسيج الاجتماعي، والتي يمكن أن تولد حركة إيجابية دافعة، واعتبر أنه ورغم أن أهمية الدستور، ورغم كونه يتضمن بعض المبادئ لعملية البناء في الدولة، إلا أنه لا يمثل سوى إحدى المصادر للقيم التي يتمسك بها المجتمع، كما أكد على العمل على إرساء صيغة تعيد إحياء التقاليد والعناصر القديمة في إطار ملائم للأبنية والأفكار الحديثة والجديدة الوافدة.²

وقد أولت الدراسات المعاصرة اهتماماً خاصاً بدور الاستراتيجيات المؤسسية في التحول الديمقراطي، بحيث سعت في معظمها إلى محاولة التعرف على كل من الهياكل المؤسسية المناسبة لهذا التحول إلى جانب تلك التي تسهم في استقرار الديمقراطيات. هذا وعلى نفس الصعيد المؤسسي فقد أولت مختلف الدراسات أهمية خاصة لاستحداث دساتير ديمقراطية، ففي دراسة قام بها الاخوان لينز Linz وأرندت ليبهارت Lijphart حول كل من

¹ - عبد القادر عبد العالي، "محاضرات النظم السياسية المقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص 79.

² - عبد الغفار رشاد القصبي، التطور السياسي والتحول الديمقراطي: التنمية السياسية وبناء الأمة، ط2. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2006، ص 153.

النظام البرلماني والرئاسي في التحول الديمقراطي، أكدنا على أهمية النظام البرلماني والتمثيل النسبي في مواجهة التباينات الأثنية إلى جانب توفيرهما لمناخ مؤسسي أكثر مرونة ومواءمة لإرساء ورسوخ الديمقراطية مقارنة بالنظام الرئاسي.

02: الاقتربات النظرية المركزة على مصادر التحول الديمقراطي:

أ/ المدخل الانتقالي: يرى دانكورت روستو Dankwart Rustow في مقالته التحول نحو الديمقراطية سنة 1970¹، في عمل انتقد فيه المدخل التحديثي، أن العمل على كيفية تحقيق الديمقراطية يتطلب مدخلا تطوريا تاريخيا يستخدم منظورا كليا لدراسة حالات مختلفة بحسبان أن ذلك يوفر مجالا للتحليل أفضل من مجرد البحث عن المتطلبات الوظيفية للديمقراطية، حيث حدد رواد هذا المدخل أربع مراحل أساسية تتبعها كل البلدان لتحقيق الديمقراطية وهي: (1) مرحلة تحقيق الوحدة الوطنية، بالشروع في تشكيل هوية وطنية مشتركة لدى الغالبية العظمى من المواطنين، تليها مرحلة (2) مرحلة الصراع السياسي غير الحاسم، حيث يمر المجتمع القومي بمرحلة إعدادية، وتشهد هذه المرحلة صراعا حادا بين جماعات متنازعة تكون الديمقراطية أحد نواتجها الرئيسية وليست نتاجا لتطور سلمي، ثم تعقبها مرحلة القرار، حيث تبدأ هنا عملية الانتقال والتحول المبدئي، وهي لحظة تاريخية حاسمة تقرر فيها أطراف الصراع السياسي غير المحسوم التوصل إلى تسويات وتبني قواعد ديمقراطية تمنح الجميع حق المشاركة في القرار السياسي. وفي نهاية المطاف تأتي مرحلة التعود، وفي هذه المرحلة تتعود الأطراف المختلفة على قواعد اللعبة الديمقراطية، ويرى روستو أن قرار التوصل إلى اتفاق حول تبني قواعد ديمقراطية قد لا يكون عن قناعة، ولكن يمكن أن يكون على سبيل تتعود الأطراف على هذه القواعد وتكيف معها.²

ب/ الاقتراب البنيوي: يعتبر كتاب الأصول الاجتماعية للدكتاتورية والديمقراطية لبارنجتون مور Moore Barrington³ الصادر سنة 1966 بمثابة التأصيل الكلاسيكي لهذه المدرسة، حيث حاول من خلاله تفسير اختلاف المسارات السياسية بين عدة دول، أين حاولوا فيها إيجاد تفسير اختلاف المسار السياسي الذي اتخذته

¹ Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," in **Transitions to Democracy**, ed. Lisa Anderson (Columbia University Press, 1999), p 14-41.

² - محمد صخري، المداخل النظرية لدراسة التحول الديمقراطي، الموقع الإلكتروني الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2018/10/121.

³ - بارنجتون مور، الأصول الاجتماعية للدكتاتورية والديمقراطية، ترجمة أحمد محمود، بيروت: المنظمة العربية للترجمة 2008.

كل من إنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية (مسار الديمقراطية الليبرالية)، عن المسار الذي اتبعته اليابان وألمانيا (مسار الفاشية) وعن المسار الذي اتجهت إليه كل من روسيا والصين (مسار الثورة الشيوعية).¹

حيث تقوم هذه النظرية على إرجاع عملية الانتقال الديمقراطي إلى التغيير التاريخي طويل الأمد في أبنية القوة والسلطة في المجتمع، وذلك بوضع فرضية تقوم على أن التفاعلات المتغيرة لهذه الأبنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تنشئ قيوداً دفع النخب السياسية وغيرها من الفئات في بعض الحالات في مسار تاريخي يقود إلى الديمقراطية، بينما يكون المسار مخالفاً في حالات الأخرى. واعتمد "مور" على عقد مقارنات تاريخية بين هذه البلدان على أساس التفاعل بين أربع بنى متغيرة للقوة والسلطة، ثلاثة منها هي طبقات اجتماعية (الفلاحون، الأرستقراطيون ملاك الأراضي، البرجوازية الحضرية)، أما البنية الرابعة هي الدولة، وكيفية تبدل هذه العلاقة استجابة لديناميكية التطور الاقتصادي الحديث في المجتمع، حيث تركز هذه المدرسة على التشكيلات الطبقيّة والبنى الاجتماعية والتطور التاريخي في إطار علاقات القوى العالمية و توازنها، كما تحلل على نحو خاص العلاقات الداخلية المتبادلة بين البنى الاجتماعية وسلطة الدولة وبروز علاقات الإنتاج الرأسمالية، وأن مسار الديمقراطية الليبرالية هو نتاج مشترك من العلاقات المتغيرة بين الفلاحين وملاك الأراضي والبرجوازية الحضرية، مع ضرورة وجود حالة متطورة من التوازن بين الدولة وهذه الطبقات، ومنه فإن الفاعلين الاجتماعيين يتصرفون وفق مصالحهم واستجابة لمحددات بنيوية في رسم استراتيجيات تسمح لهم بكسب سلطة سياسية. وقد أيد دافيد بوتّر Potter في كتابه "الديمقراطية" لسنة 1997، هذا المنظور بقوله أن بنية وشكل قوة وسلطة الدولة عامل جوهري في قيام الديمقراطية.²

ج/ فكرة السلام الديمقراطي: وتقوم فكرة السلام الديمقراطي على ترويج المؤسسات الليبرالية للصدقة بين الأمم الديمقراطية، وهو ما أكدّه عدد من الباحثين الليبراليين مثل بروس راست Bruce Russett ومايكل دويل Michael Doyle الذين أقرّوا بوجود أن يحل السلام الدولي بين الديمقراطيات المتطورة.³ ويقصد بالسلام

¹ - أحمد كربوش، "إشكالية التحول الديمقراطي: دراسة نظرية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 01، المجلد 06، المركز الجامعي الشريف بشوشة آفلو، الجزائر، 2023/01/10، ص 753.

² - شريف البوشي، مرجع سبق ذكره، ص ص 08-09.

³ - جهاد عودة، النظام الدولي نظريات وإشكاليات، عمان: دار الهدى للنشر والتوزيع، 2005، ص 62.

* - الديالكتيكية: الجدلية هو الجدال أو المحاور، وهي تبادل الحجج والجدال بين طرفين دفاعاً عن وجهة نظر معينة، ويكون ذلك تحت لواء المنطق، والمادية الديالكتيكية هي النظرة العالمية للحزب الماركسي اللينيني.

الديمقراطي: "قدرة بعض المجتمعات على حل خلافاتها ونزاعاتها بصورة سلمية على الرغم من امتلاكها وسائل العنف"¹.

ويشير دويل إلى أن التمثيل الديمقراطي والالتزام بالإيديولوجي بحقوق الإنسان، والترابط العابر للحدود الوطنية، كل ذلك يفسر اتجاهات الميل إلى السلام التي تتميز بها الدول الديمقراطية، ويقول أيضا أن غياب مثل هذه الصفات يفسر السبب الذي يجعل الدول غير الديمقراطية ميالة للحرب، فمن دون هذه القيم والقيود فإن منطق القوة سيحل محل منطق التوفيق.

تستند نظرية السلام الديمقراطي إلى أفكار إيمانويل كانت Immanuel Kant الذي يؤكد على ثلاث عناصر هي؛ التمثيل الديمقراطي الجمهوري تسمح بمشاركة وتحسيد إرادة الشعب، وبالتالي فإن المتضررين من الحروب سيصوتون ضدها، والتزام إيديولوجي بحقوق الإنسان؛ وفلا يجوز التعامل مع الأجانب كأعداء، والترابط العابر للحدود الوطنية، وذلك عن طريق تحالف الدول لتأسيس قانون الشعوب أو بما يعرف حاليا بالقانون الدولي²، كما تعتبر أن الحروب بين الديمقراطيات نادرة، ومن المعتقد أن الديمقراطيات تسوي الصراعات المتعلقة بالمصالح من دون التهديد باستعمال القوة أو استعمالها فعلا بنسبة أكبر مما تفعله الدول غير الديمقراطية

ويضيف كانط أن الحرب هي المسؤولة عن تشتت البشر في العالم، وأنها شر كلها، فينقل عن اليونانيين: الحرب شر، لأنها تزيد من عدد الأشرار، وإن التبادل التجاري من العوامل التي ترجح السلام على الحرب.³ وأنه يمكن تحقيق سلام عالمي بين الدول الليبرالية، على اعتبار أن المتغيرات السياسية المحلية تستطيع أن تعمل وتتفاعل عالميا، ولكن ذلك يتطلب إيجاد آليات تساعد على ذلك دوليا، لذا يمكن استخدام السلام الديمقراطي لتقييم تأثير مجموعة من الروابط السلمية التي توصف بأنها روابط فاعلة، كالروابط التجارية التي تساهم في تقليل النزاعات، وتحول دون تعاظم فرص المواجهات العسكرية.⁴

فمن الملاحظ أن معظم التحولات الديمقراطية من الحكم الاستبدادي إلى الحكم الديمقراطي قد جاءت على شكل عمليات واسعة ومتلاحقة، بدل حدوثها بمفردها دفعة واحدة، ولعل ابرز اللحظات التغيير المثيرة للاهتمام بأفريقيا والعالم تلك التي تم فيها تنصيب نينسون منديلا رئيسا لجنوب أفريقيا. وقد كان لهذه التحولات

¹ - جهاد عودة، مرجع سبق ذكره، ص. 63.

² - عبد القادر عبد العالي، "محاضرات نظريات العلاقات الدولية"، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009، ص 26.

³ - عبد القادر عبد العالي، "محاضرات نظريات العلاقات الدولية"، المكان نفسه.

⁴ - عبد القادر عبد العالي، "محاضرات نظريات العلاقات الدولية"، المرجع نفسه، ص 26.

على الدوام أصول تعود في نشأتها إلى فترات وحقب طويلة قبل تلك اللحظات الفارقة عندما يتهاوى النظام الاستبدادي ويسقط في نهاية المطاف، وغالبا ما كانت الخطوات الأولى نحو التحول تتسم بالهدوء والتحرك حتى بالخفاء سواء كان منبعها من المعارضة السياسية أو من داخل المجتمع الاستبدادي في حد ذاته، أو من المجتمع المدني.¹

مؤشرات التحول الديمقراطي.

توجد العديد من المؤسسات العلمية المهمة في هذا المجال حاولت وضع مجموعة من المؤشرات لقياس مستوى ديمقراطية الدول (في تحسنها أو تراجعها)، قصد وضع تصنيف للدول، مثل مؤسسة فريدوم هاوس للحريات، ووحدة الاستعلامات التابعة للايكونوميست (EIU) The Economist Inquiry Unit، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.² فمن الممكن أن تعتبر دولة ما ديمقراطية ضمن مؤشر معين، ويصنفها مؤشر آخر على أنها دولة غير ديمقراطية، ويتوقف ذلك على المعايير الفرعية المعتمدة في كل مؤشر من طرف كل مؤسسة، وقد حاولنا رصد بعض المؤشرات التي كانت أكثر استعمالا.

1. زيادة المشاركة السياسية: Political Participation

انطلاقا من اعتبار المشاركة السياسية حجر الأساس لأي نظام ديمقراطي بل ويتوقف مستقبل الديمقراطية عليها، حيث لا يمكننا الحديث عن الديمقراطية بمعزل عن المشاركة السياسية. وقد تم التطرق إلى مفهوم المشاركة السياسية من طرف العديد من ين، على رأسهم صامويل هانتغتون، وقد عبر عنها على أنها النشاط السياسي الذي يقوم به المواطنون العاديون بقصد التأثير في عملية صنع القرار السياسي سواء كان هذا النشاط فرديا أم جماعيا، منظما أم عفويا، متوصلا أم منقطعا، سلميا أم عنيفا، شرعيا أم غير شرعي، فعال أم غير فعال.

أما مايرون وايتنر فهو يرى المشاركة السياسية بأنها فعل طوعي ناجحاً كان أم فاشل، منظماً أم غير منظّم، عرضياً أم متوصلاً، مستخدماً وسائل شرعية أم غير شرعية، بقصد التأثير في انتقاء السياسات العامة وإدارة الشؤون العامة واختيار القادة السياسيين على أي مستوى حكومي وتطرق لها عالم الاجتماع فيليب برو" بأنها مجموعة النشاطات الجماعية التي يقوم بها المحكومون وتكون قابلة لأن تعطيهم تأثيراً على سير المنظومة السياسية، ويقترن هذا المعيار في النظم الديمقراطية التي يعتبر فيها قيمة أساسية بمفهوم المواطنة. ويقول شعبان الحداد أن

¹ - أبراهام ف. لوبنثال وسيرجيو بيطار شاقرا، التحول من الحكم الاستبدادي إلى الحكم الديمقراطي: الدروس المستفادة من القادة السياسيين لبناء المستقبل، مقال من مجموعة مقالات التحول إلى الديمقراطية، الفصل 11، كاليفورنيا، و م أ، 2013، ص 621-622.

² - صورية شريف وعبد الله هوداف، "قياس الديمقراطية: إشكالية المؤشرات والمعايير"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد الأول، 2021/01/05، الجزائر، ص، ص 814-815.

المشاركة السياسية هي عملية تطوعية واختيارية يسعى الفرد من خلالها إلى التأثير على القرار السياسي، من خلال القيام بالأنشطة السياسية المختلفة كالتصويت في الانتخابات لاختيار ممثليه وحكامه أو الترشح لتقلد المناصب السياسية. أما برهان غليون فيعرفها بأنها التعددية التي تشكل الإطار الطبيعي لتداول السلطة بين أطراف النخب الاجتماعية، أي أنه أكد على إعادة توزيع مواقع النفوذ والسيرة الفعلية في المجتمع.¹

كما عرفها معجم العلوم الاجتماعية بأنها: "عمل وإجراء تقوم به مجموعة حركات منظمة تتجه إلى التأثير في العالم الخارجي، وتستهدف غاية ما، وكثيرا ما يعبر من الناحية الاجتماعية عن عمل مشترك، عمل جماعي، عمل سياسي، وهي الأعمال التي تشترك فيها مجموعة من الأفراد، وتكون مباشرة عند اللجوء إلى وسائل غير سياسية كالإضرابات، والتحالفات لإرغام الحكومة على القيام بتعديلات اجتماعية أو سياسية، وتكون غير مباشرة عندما تتمثل في الجهود المقدمة من طرف الأحزاب السياسية للوصول إلى الحكم عن طريق الانتخابات العامة لتنفيذ برامجها السياسية، أو لإبداء وجهة نظرها في برامج ومشاريع الحزب الحاكم".²

مما سبق من تعريفات، فانه من البديهي أن يساهم تزايد أو تراجع المشاركة السياسية في تحديد تحول الدول نحو الديمقراطية، فكلما زادت المشاركة السياسية بالمجتمع فيكون ذلك مؤشرا واضحا على توجه الدولة نحو ديمقراطية أكثر، والعكس صحيح، هذا من جهة. ومن جهة الأخرى فان الدول الأكثر ديمقراطية هي الدول التي تسعى دائما إلى زيادة المشاركة السياسية من خلال التنشئة السياسية، وزيادة الوعي من أجل دفع أفراد مجتمعاتها إلى الانخراط في الحياة السياسية والمساهمة والمشاركة في عملية صنع القرار عن طريق إرساء إجراءات وقوانين تسمح بتجسيد ذلك على الواقع بمختلف مؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية، وبكل مستوياتها من الأسفل إلى الأعلى. وعلى العكس فان الدول الأقل ديمقراطية في تسعى إلى زيادة المشاركة السياسية عن طريق التعبئة الشعبية لدعم تصرفاتها وتوجهاتها، التي تكون في الغالب مخالفة لتطلعات السواد الأعظم من مواطنيها، فهي بذلك تحاول إيجاد مبررات "ديمقراطية" لطغيانها وتفرداها بالسلطة وفرض منطقتها على الجميع.

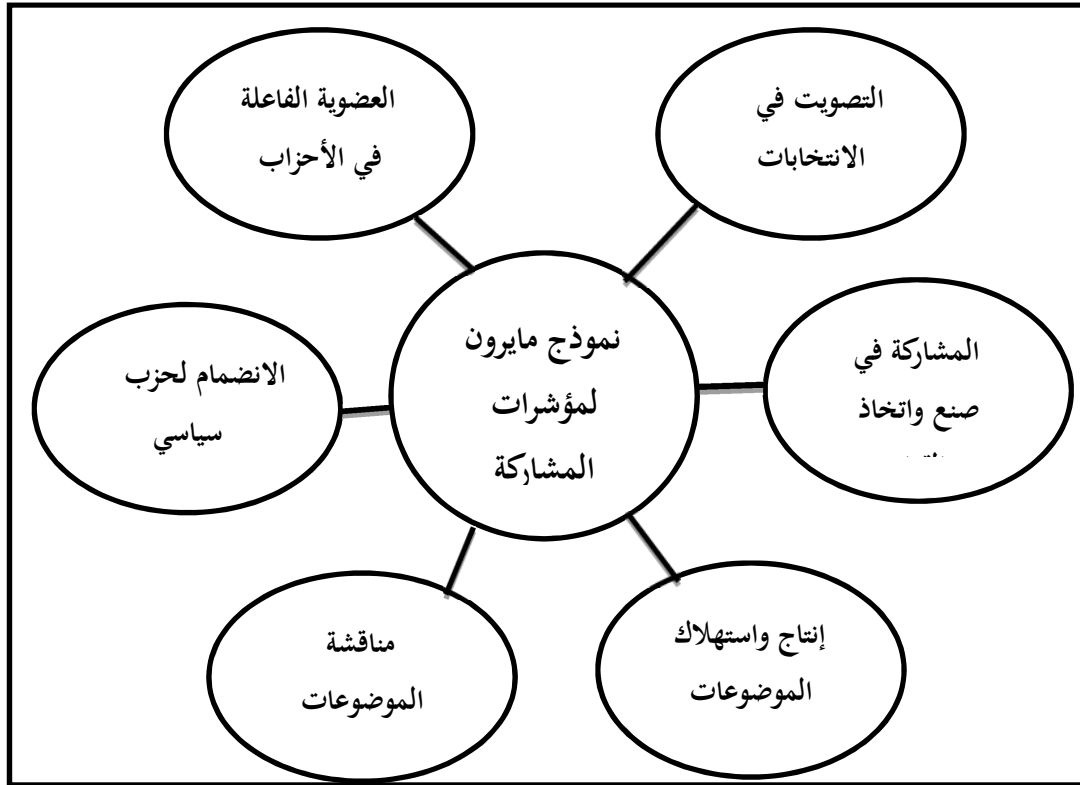
ومن خلال تعريف مايرون وينر Weiner. Myron للمشاركة السياسية على أنها: "مجموعة التصرفات الإدارية التي تستهدف التأثير في صنع السياسات العامة، وإدارة شؤون المجتمع، وكذلك تلك التي يتم من خلالها اختيار القيادات السياسية على سائر المستويات الحكومية من قومية ومحلية، وذلك بغض النظر عما إذا كانت هذه التصرفات منظمة أو غير منظمة، مؤقتة أو مستمرة، مشروعة أو غير مشروعة، وسواء نجحت في بلوغ غايتها

¹ - إلهام زايد و صالح بلحاج، "المشاركة السياسية للمجتمع المدني وأثرها على التحول الديمقراطي في تونس"، *المجلة السياسية العالمية*، المجلد 05، العدد 02، 2021، ص 518.

² - إمام، إبراهيم وآخرون، *معجم العلوم الاجتماعية*، مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975، ص 05.

أم لم تنجح"، يمكن الاستنتاج من هذا التعريف بأن مؤشرات المشاركة يمكن قياسها وترتيبها حسب المراحل إلى، التصويت في الانتخابات، والعضوية الفاعلة في الأحزاب السياسية والانضمام إلى حزب سياسي، مناقشة الموضوعات وإنتاج واستهلاك الموضوعات، والمشاركة في صنع واتخاذ القرار، وقد وضع وينر نموذجا توضيحيا لمؤشرات المشاركة:

الشكل رقم 03: نموذج مايرون لمؤشرات المشاركة السياسية



وتتأثر المشاركة السياسية بعاملين رئيسيين هما:

أ/الثقافة السياسية:

وهي كما عرفها غابريال الموند Gabriel Almond بأنها: "مجموعة من التوجهات والمواقف والتصورات السياسية للأفراد في سياق علاقتهم بنظمهم السياسية، فهي بمثابة النظام السياسي الذي يتم عن طريقة تشريب الفرد قيم المجتمع والتعبير عنه من خلال منظومات من الإدراكات والمشاعر والتقييمات والتصورات التي يكسبها الأفراد اتجاه الحياة السياسية"، كما يمكن وصفها أنها تلك القيم والمعتقدات والمشاعر وأنماط السلوك التي تخص الحكم والسياسة، والتي تعد نتاجا للتجربة التاريخية للمجتمع كله من جهة وخبرات التنشئة التي تعرض لها الأفراد من جهة الأخرى، كما أنها تحقق دورا حاسما في تحديد اتجاه سرعة التحول نحو الديمقراطية.

وقد وضع هذا ثلاثة أنماط للثقافة السياسية كما يلي:

- النمط الضيق: ويتميز الأفراد فيه بتدني درجة الوعي السياسي، وعدم رغبتهم في المشاركة العامة.
- النمط التابع: ويكون في الأفراد على درجة من الوعي، ومدركين لعمليات الحكم، إلا أنهم لا يشاركون في الحياة العامة.
- النمط المشارك: يكون في أفراد من المجتمع على درجة عالية من الوعي وفاعلين حقيقيين في عمليات الحكم ويؤثرون فيه¹، أو هي ثقافة يؤثر من خلالها المواطنون في سياسات الحكومة ويتأثرون بها، وهي تزدهر في ظل الأنظمة الديمقراطية وتفترض استراتيجية التحول الديمقراطي ثقافة سياسية تنظر لعملية الصراع السياسي بوصفها "منافسة اجتماعية سلمية" وقاعدتها التوفيق والتراضي².
- بل ذهب هذا الأخير رفقة زميله بأول إلى ابعده من ذلك في دراستهما المشتركة عن الثقافة المدنية، حيث أكد على أن المؤسسات الديمقراطية تستند إلى نوع خاص من الثقافة السياسية، هي الثقافة المدنية؛ حيث تعبر عن مزيج من مكونات الثقافة المشاركة والرعاية وثقافة الخضوع، وهي تتميز بقيم التفاوض والتسوية والتسامح والاعتدال وعدم الميل إلى العنف³.
- كما يمكن تعريفها على أنها تشمل أنماط القيم والثقافة السائدة في المجتمع والممارسة السياسية، التي تحدد الشكل الذي تتخذه الشرعية السياسية، ونمط الأيديولوجيا الواضح والمهيمن داخل النظام السياسي، وعلاقة الثقافات الفرعية للمجموعات مع هذه الثقافة المهيمنة للنظام السياسي والأدوات الممنوحة للأفراد والجماعات في الحياة العامة⁴.
- ومنه، فإن الثقافة السياسية تعتبر عنصراً مؤثراً في المشاركة السياسية، بناءً على عناصرها والسمات المشكلة لها: كالمرجعية، ومدى وجود توجه نحو العمل العام ومدى تغليب المصلحة العامة والتعاون الجماعي، والتوجه نحو النظام السياسي وطبيعة الولاءات السياسية تجاهه له، وما يمكن أن تتركه من أثر على ترسيخ فكرة المواطنة، والإحساس بالهوية والانتماء للدولة.

¹ - باسل احمد ذياب عامر، أزمة المشاركة السياسية وتأثيرها على عملية التحول الديمقراطي في فلسطين (2013-1993)، رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية بنابلس، فلسطين، 2014، ص 29.

² - علي محمد مصطفى ديهوم، "التحول الديمقراطي (دراسة في الآليات والتحديات)"، القانون والسياسة وقائع المؤتمر الدولي الثالث للقضايا القانونية ILIC 2018 كلية القانون جامعة ايشك - اربيل، العراق، 2018/05/10، ص 13.

³ - عبد القادر عبد العالي، "الثقافة السياسية، والتصدعات الاجتماعية، والديمقراطية: دراسة حالة الجزائر"، مجلة عمران للعلوم الاجتماعية، معهد الدوحة للدراسات العربية، المجلد 11، العدد 44، افريل 2023، ص 47.

⁴ - عبد العالي عبد القادر، السياسة المقارنة: مقدمة في النظريات والقضايا، بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ص 70-71.

ب/ التنشئة السياسية:

عرفت دائرة المعارف والعلوم الاجتماعية التنشئة السياسية (Political Socialization) على أنها: "التلقين الرسمي وغير الرسمي، المخطط وغير المخطط ن والقيم والممارسات السياسية وخصائص الشخصية ذات الدلالة السياسية، وذلك في كل مرحلة من مراحل الحياة عن طريق المؤسسات المختلفة"، وتقوم التنشئة السياسية بأدوار رئيسية ثلاث تتنوع بين نقل الثقافة السياسية من جيل لآخر، وتكوين أو تشكيل الثقافة السياسية وتغييرها بما يتلاءم ودعم المحافظة إلى النسق السياسي¹، إنها عملية تلقين الفرد للقيم والمقاييس ومفاهيم العيش في المجتمع والتعامل مع الشأن السياسي، بحيث يصبح متدربا على أشغال مجموعة أدوار تحدد نمط السلوك اليومي. ومن أجل القيام بهذا الدور فإن هناك مؤسسات موجودة داخل المجتمع لهذا الغرض، تم تقسيمها إلى ثلاث مجموعات، تشمل الجماعات الأولية: وتتمثل في الأسرة والتنظيمات المحلية. الجماعات الثانوية: وتشمل الاتحادات العمالية والجماعات المهنية. وجماعات الإحالة، أو الجماعات المرجعية وهي عبارة عن طبقات اجتماعية ينخرط بها الفرد لتحديد ذاتيته، وهي لا تكون بالضرورة عبارة عن مجموعات محددة.²

إن كل هذه المؤسسات تؤثر على التوجه نحو المشاركة السياسية والتي بدورها تساهم بشكل مباشر في زيادة الفرص نحو تحول ديمقراطي سليم، إلا أن هناك أزمة تعاني منها كل دول العالم، لكن على درجات، إلا وهي أزمة المشاركة السياسية، إلا أن هناك من تعاني منها ضمن فترات زمنية متقطعة وبحدة ضعيفة، في حين أن العديد من الدول، وأغلبها دول نامية، قد أصبحت لديها أزمة مشاركة سياسية مزمنة، أو بما يعرف بظاهرة العزوف السياسي، والتي لها عواقب على مستقبل الديمقراطية عموما وعلى العمليات الانتخابية على وجه الخصوص، والتي تعود مسؤوليتها أساسا إلى طبيعة النظام الحزبي، أو الأحزاب السياسية أو المجتمع بأكمله، أو المؤسسة العسكرية. تعود أزمة المشاركة السياسية إلى عدة أسباب من أهمها: ضعف القوى السياسية والاجتماعية، وتلاشيها في بعض الأحيان، وتفتت الجهود وتميعها بسبب الصراعات السياسية والفكرية، كما يساهم في هذه الأزمة ارتفاع نسبة الأمية بالمجتمعات بما يخفض درجة الوعي السياسي وسلوكيات المشاركة، إضافة إلى كل من اتساع رقعة الفقر بالمجتمعات، مما يجعلها غير مهتمة بالحركة السياسية للنظام، وضعف المؤسسات غير الرسمية المهتمة بالشأن السياسي، وعلى رأسها الأحزاب السياسية، والجمعيات وحتى المراكز الفكرية، واتسام التنشئة السياسية بالسلبية

¹ - باسل أحمد ذياب عامر، مرجع سبق ذكره، ص 35-36.

² - باسل أحمد ذياب عامر، المرجع نفسه، ص 38.

تجاه المشاركة في الشأن العام، أو توجيهها من طرف النظام بما يبعد الأفراد على الاهتمام بالشؤون السياسية في الدولة، وانتشار إحساس عام بعدم الانتماء للدولة.¹

2. الحريات المدنية

ويشمل ذلك حرية التعبير وحق التجمع والمشاركة في الحياة السياسية العامة وحرية الاحتجاج، والانتماء والحقوق الفردية الخاصة بالسكن والحياة الحرة والخصوصية وغير ذلك حسب المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ك

3. تغيير نظام الحكم:

قدرة الحكومة وامتلاكها الصلاحية على ممارسة السلطة وإقرار سياسات جديدة تعكس حالة الانتقال إلى الديمقراطية، فضلاً عن عدم وجود قوى تنازع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية صلاحياتها واختصاصاتها.²

4. تحسين حرية الإعلام وحرية الرأي:

تعرف حرية الإعلام على أنها حق ديمقراطي تمت صياغته في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1942، وتنص على ضمان حق الرأي العام في معرفة كل شيء يتعلق بالمصلحة العامة، الأمر الذي يفرض بدوره حق الصحافة في الوصول إلى كافة مصادر المعلومات بما فيها المصادر الحكومية لاطلاع الرأي العام على ما يجري، ويستثنى منها "قطاع الأمن العسكري وقطاع الخصوصيات الشخصية"³. أما حرية الرأي أو حرية التعبير فهي حق ديمقراطي يضمن حرية المواطن في التعبير عن رايه في كافة الأمور العامة دون التعرض لأي عقاب وهو مضمون شكلياً في أكثر الدول الديمقراطية البرجوازية. وتتخذ حرية التعبير قوالب وإطارات عديدة ومختلفة، ضمن حرية القول، إلى حرية الكتابة، إلى الحرية الأدبية والفنية، وبذلك تتضمن حرية الصحافة ووسائل الإعلام، وحرية الخطابة وحرية التعبير الفني.⁴

أنماط التحول الديمقراطي، مجالاته ومظاهره.

إنه مهما كانت الظروف المحيطة بعملية التحول نحو الديمقراطية، ومهما كان الفعلين فيها فإنها عبر التجارب لم تخرج على أربعة أنماط معينة، حسب صموئيل هنتغتون في كتابه الانتقال الديمقراطي، وتراوحت بين

¹ - باسل أحمد ذياب عامر، المرجع السابق، ص 44-45.

² - حنان العربي، الانتقال الديمقراطي، الموسوعة السياسية، 2018-10-14، تاريخ المشاهدة. 02/09/2023.

³ - عبد الوهاب الكيالي وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 246.

⁴ - عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، المرجع نفسه، ص 247.

الانتقال الديمقراطي من الأعلى، الانتقال من الأسفل، الانتقال من خلال التفاوض، الانتقال عن طريق التدخل العسكري الخارجي.

● الانتقال من أعلى:

تتم عملية الانتقال من الأعلى (Transition from Above) من داخل النظام التسلسلي ذاته عندما يقتنع بتراجع شرعيته ويدرك التيار المعتدل داخله أن كلفة الانفتاح والتحول الديمقراطي أقل من كلفة الاستمرار في الممارسات التسلطية، حيث يرى دايغوند أن "الاشتراط المطلق الوحيد للتحويل الديمقراطي (إلى جانب الاحتلال الأجنبي والفرض الخارجي) التزام النخبة الاستراتيجية بعملية الديمقراطية وبروز دلائل على تدهور سلطة النظام التسلسلي وتحرك قوى المعارضة لاستغلال هذا التدهور"¹، حيث يقوم ذات التيار الإصلاحية بهندسة انتقال تدريجي بوضع إصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية تصب في مجملها في قالب ديمقراطي أكثر كفتح المجال للتعددية الحزبية وحرية التعبير والانفتاح الاقتصادي، الاعتراف بالأقليات وتوسيع دائرة الحقوق بشكل تدريجي وعلى مراحل وبشكل متداخل، ابتداء من مرحلة الانفتاح السياسي، وانتهاء بمرحلة ترسيخ الديمقراطية.

● الانتقال من أسفل:

ويتجسد الانتقال من أسفل (Transition from Below) بصفة عامة عندما يحدث اختلال في ميزان القوى لفائدة قوى المعارضة على حساب نظام الحكم، بعد تعرض الأخير إلى فقدان شرعيته وهشاشته وتفكك النخبة الحاكمة وعدم قدرته على التحكم والسيطرة على المجتمع، يقابله بالموازاة مع ذلك تنامي قوى المعارضة وتزايد التأيد الشعبي لها، ويأتي هذا النمط في شكلين أساسيين اثنين.

يكون أولهما ناتج عن تنامي الضغوطات الشعبية على النظام الحاكم من خلال الاحتجاجات والمظاهرات التي تقودها المعارضة السياسية، بما يضطر النظام إلى تقديم العديد من التنازلات تلبية للمطالب الجماهيرية وفتح المجال إلى الانتقال ديمقراطياً، وقد أكدت تجارب كل من الفلبين وكوريا الجنوبية والمكسيك على ذلك. وثانيهما، الانتقال الذي تقوده قوى المعارضة على أثر انهيار النظام غير الديمقراطي أو إطاحته بواسطة انتفاضة أو ثورة شعبية، فتبدأ على إثره مرحلة تأسيس نظام ديمقراطي جديد يحل محله.

● الانتقال من خلال التفاوض:

ويحصل الانتقال عبر التفاوض (Negotiated Transition) بين نخب السلطة ونخب المعارضة، نتيجة لوجود نوع من التوازن في القوة بين قوى النظام الحاكم والقوى المعارضة، حيث يحدث بين طرفي الصراع تفاوض،

¹ - كرهوش أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 749.

تضطر إليه النخبة الحاكمة بسبب عدم قدرتها على الاستمرار في مقاومة الضغوطات الشعبية والخارجية، وعدم قدرة قوى المعارضة على إسقاط النظام، فتتفاوض كلا القوتين للوصول إلى أرضية اتفاق تضمن بها قوى النظام الحفاظ على مصالحها وعدم محاسبتها، مقابل فتح المجال أمام إصلاحات ديمقراطية تسمح لقوى المعارضة بممارسة العمل السياسي في جو ديمقراطي نزيه، وقد شهدت عديد الدول هذا النمط من التحول الديمقراطي كجنوب أفريقيا التي هي محل هذه الدراسة.

● الانتقال من خلال التدخل العسكري الخارجي

يحدث عبر القوة الخارجية (Foreign Military Intervention) في ظل غياب أي بوادر داخلية تسمح بتحول نابع من داخل الدولة، حيث يرفض النظام الحاكم أي شكل من أشكال التغيير، وعدم بروز جناح إصلاحي داخله، وعجز قوى المعارضة عن تحديه وإطاحته بسبب ضعفها وهشاشتها نتيجة لسياساته القمعية، في الوقت الذي تفرض فيه التوازنات الدولية الإقليمية وضعا يفرض الانتقال إلى الديمقراطية، فتلجأ القوى الخارجية إلى التدخل بشكل عسكري من أجل الإطاحة بالنظام والانتقال إلى نظام ديمقراطي. أبرز مثال على هذا هو تدخل الولايات المتحدة الأميركية في بنما في ثمانينيات القرن الماضي، أو التحالف الدولي الذي قادته ذات الدولة في حربيها ضد كل من أفغانستان في عام 2001، والعراق في عام 2003.¹

إلا أن التجارب ومن بينها ما سبق ذكره، أثبت أن الهدف من التدخلات العسكرية الخارجية لم يكن أبداً يهدف إلى إرساء مبادئ الديمقراطية كما كان يروج له، إنما هي ذرائع لأسباب وأهداف الأخرى تسعى وراءها الدول الخارجية لخدمة أجنداتها الخاصة على حساب الشعوب، بل وعلى حساب المبادئ الحقيقية للديمقراطية في حد ذاتها. وعموماً، وليس بالضرورة، فقد ثبت تاريخياً أن تجارب التحول الديمقراطي التي كانت وفق أنماط أكثر سلاسة وسلمية، سواء كانت من الأعلى أو عن طريق التفاوض، وبعيدة عن الضغوطات الداخلية كانت أو الخارجية، هي الأكثر استقراراً لنظام ديمقراطي سليم، وترسيخاً في أبنية المجتمع ومؤسسات الدولة، عكس تلك التي شهدت اضطرابات ومواجهات أكثر عنفاً (التدخلات العسكرية، الانتفاضات الشعبية و الصدامات والمواجهات).²

¹ - كربوش أحمد، مرجع سبق ذكره، ص ص 750-752.

² - حسنين توفيق إبراهيم، الانتقال الديمقراطي: إطار نظري، مركز الجزيرة للدراسات، شبكة الجزيرة الإعلامية، قطر، 2013/01/24، شوهد بتاريخ

المبحث الرابع: أهمية الإدارة العامة في التحول الديمقراطي

مما يتبين أن نظريات التحول الديمقراطي والديمقراطية أعطت أهمية صغيرة لدور الإدارة العامة في التحول الديمقراطي، لكنها تعترف بدورها الحاسم في إنجاح أو إفشال العملية الديمقراطية، لأن الإدارة العامة بمثابة أداة في يد السلطة السياسية، كما أن النظريات المتأخرة في نظريات الإدارة العامة أخذت تنتبه إلى أهمية القيم الديمقراطية في إنجاح الأداء الإداري، وقد توضح ذلك جليا من خلال مدرسة الحوكمة الجيدة، والتي في جوهرها مدرسة لأهمية الديمقراطية والإدارة في إنجاح الانتقال الديمقراطي.

المطلب الأول: مؤشرات الديمقراطية ذات الطابع الإداري.

في وقت ليس ببعيد اعتبر كل من مجالي السياسة والإدارة مجالين منفصلين، واعتبار البيروقراطية ذات طبيعة رسمية قانونية لا علاقة لها بالحياة السياسية، إلا أنه مؤخرا تم الإقرار بأن الإدارة العامة هي جزء من نظام الحكم و من عملية صنع السياسات، واعتبارها حلقة وصل هامة بين المجتمع والدولة.

إن نجاح أو فشل تحارب التحول الديمقراطي مرتبط بتوفر الكثير من المؤشرات وفي العديد من المجالات سواء السياسية وقانونية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الثقافية، عوامل داخلية كانت أو خارجية. ومن بينها المؤشرات التي تمس المجال الإداري والتي رغم قلتها فإن لديها ذلك التأثير البارز في نجاح أو فشل العملية. وإضافة الطابع الشرعي لنظام الحكم الجديد، فنجد أنه ورغم أن العملية الانتخابية جوهر العملية الديمقراطية، وهي التي تعطي فرصة من أجل تجسيد إرادة الشعوب وتطلعاتهم سواء في طبيعة الحكم، أو القادة السياسيين، إلا أنها لا تكون إلا في فترات متفرقة وقصيرة (خلال الحملات الانتخابية) مقارنة بفترة احتكاك أفراد المجتمع وتفاعله مع الإدارة العامة التي تكون يومية من خلال العلاقة بين مقدم الخدمة ومتلقيها ومتعددة المجالات، حيث لا يكاد يخلو أي مجال من مجالات الحياة اليومية للأفراد من مخرجات الإدارة العامة، سواء تعلق الأمر بالصحة أو التعليم، المعاملات الإدارية، توفير مياه الشرب، والحفاظ على النظام العامة والأمن للمواطنين والممتلكات، وتوفير البنية التحتية وصيانتها وتشغيلها... الخ، والتي تعطي انطباعات أكثر واقعية للمجتمع حول نجاعة النظام من عدمه، وهي ما تشكل النصيب الأكبر من الرأي العام حول شرعيته من عدمه. فمخرجات الإدارة العامة من خدمات عمومية أقوى تأثيرا على انطباعات المجتمع من تدخلات العملية الانتخابية. وهذا ما ذهب إليه بروس جيلي Bruce Gilley الذي اعتبر أن: "جودة التمثيل الديمقراطي أقل أهمية من جودة الحكومة والإدارة العامة في توليد الشرعية للنظام السياسي".¹

¹- Public administration in the démocratic governance , <https://us.sagepub.com> , p 05, (12/01/2024).

مؤشر المركزية واللامركزية الإدارية:

إن الحديث عن المركزية واللامركزية والحكم المحلي يحيلنا مباشرة إلى محاولات الدولة لتطوير لقدراتها وكفاءتها على تسيير شؤونها في ظل تزايد وتعقد مسؤولياتها من جهة وتنامي مستمر للمجتمعات المختلفة داخل الدولة وتعقد احتياجاتهم. هذه المسؤوليات لم تتعد في الدولة التقليدية الدفاع والشؤون الأمنية والقضاء فمركزة عملية صنع واتخاذ القرار بما أعطاهما قدرة أكبر على بسط نفوذها وكفاءة أعلى في تسيير مرافقها، لتتحول شيئاً فشيئاً مع ظهور مسؤوليات جديد تنوعت بين مجالات التجارة والزراعة والصناعة بالموازاة مع توسع رقعة الدولة وتنميتها الديمغرافي وتنوعها المجتمعي إلى عدم التركيز ومنه إلى اللامركزية. إن جودة أعمال الإدارة العامة تطلب منها التقرب أكثر من متلقيها من أجل نيل راضاهم، أو بالأحرى من المواطنين والمجتمعات المحلية بهدف التعرف أكثر على متطلباتهم والواجب عليها توفيرها، بالموازاة مع تحقيق تجانس أكبر مع خصوصية هذه المجتمعات، وهذا نفس مسعى الدول التي تصبوا إلى التحول ديمقراطياً. فتحرّكت نحو تبني لامركزية إدارية أوسع وتقديم نهج الحكم المحلي على الحكم المركزي الذي التي تحقق هذه الأهداف. ورغم أن الحكم المحلي يتحكم فيه السياسيون المنتخبين وهم من يقوموا بصنع القرارات وإصدارها، إلا أن الخبرة التي يتميز بها البيروقراطيين في كل الحكم يفرضهم كطرف مؤثر وحاسم جداً بقوة الاستشارة والاقتراح، ومنه التأثير الكبير على قرارات المنتخبين، هذا من جهة، ومن جهة ثانية تؤهلهم خبراتهم للتحكم في سير عملية التنفيذ لهذه القرارات وتقييمها وتقويمها وفق التوجه العام للدولة. إن هذه الثنائية الموجودة بين سياسيين منتخبين وبيروقراطيين معينين قد يعتبر آلية موازنة فعالة داخل نظام الحكم يخدم الممارسة الديمقراطية، من خلال فتح مجال حرية مشاركة المجتمع والرعية في تسيير شؤونهم عن طريق ممثليهم وطنياً ومحلياً، بالتوافق مع الالتزام بمبادئ الحوكمة والشفافية التي تتولاها مؤسسات الجهاز التنفيذي في أعماله وحكم القانون المكفول بآليات الرقابة والمساءلة المنوط بها كل من السلطتين التشريعية والقضائية.

إلا أن هذه التركيبة قد تكون بيئة مناسبة لنشوب صراع بين طرفي الثنائية سالفة الذكر يغذيه سعي كل منهما إلى مصالحه الشخصية وترتيبها فوق الصالح العام، أو تحركه مساعيها للسيطرة والسلطة والتفرد باتخاذ القرار، الأمر الذي يفشل أي تجربة للتحول نحو الديمقراطية.

إن التحول من المركزية المفرطة إلى اللامركزية السياسية والإدارية يطرح تحديات عديدة، فنفس الأهداف التي أدت إلى اللامركزية في الماضي لا تزال صحيحة اليوم، فينبغي لها دائماً أن تحافظ على حرية الإنسان في مجتمع يتقاسم فيه المواطنون السلطة والثروة. والغرض من التحول إلى اللامركزية هو التغلب على الآثار السلبية للمركزية

على إدارة الحكومة، وتغيير القوالب الإدارية التي سيطرت على الإدارة الحكومية. فهي تنطوي على تعزيز حضور الدولة المركزية على المستويين المحلي والإقليمي، وتعديل دور الدولة في دعم السلطة المحلية لتعزيز التنمية. إن الانتقال من المركزية المفرطة إلى اللامركزية السياسية والإدارية يتطلب استراتيجيات للتخفيف من حدة النظام المركزي، إذ تمتلك الدولة المعاصرة نظاماً مركزياً بحتاً، مما أدى إلى مساوئه وأدى إلى اعتماد اللامركزية الإدارية. ولا توجد اللامركزية السياسية في الدولة الموحدة أو الدولة البسيطة التي تقوم على فكرة الدستور الواحد والسيادة الواحدة والحكومة الواحدة تشريعاً وتنفيذاً وقضاءً. وبدلاً من ذلك، غالباً ما تكون اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية مختلطة ومتداخلة، ولا في دولة معقدة حيث يتم توزيع السلطة والسلطة والسيادة والحكم بين العديد من المراكز القانونية والسياسية. ف نموذج الاتحاد الفيدرالي المركزي أبرز مثال على نماذج الدولة المعقدة، حيث تعد الولايات المتحدة الأمريكية أحد أهم وأنجح أشكال الاتحاد الفيدرالي. وتتطلب اللامركزية وجود دستور لوضع ترتيبات قانونية بين الإدارة المحلية والمركز، حيث تعطي اللامركزية السياسية والإدارية دوراً كبيراً للإدارات المحلية التي تعتمد على المجالس والجماعات وتمارس الديمقراطية المباشرة إلى حد ما. كما يتم إعادة ترتيب العلاقات الاجتماعية وعلاقات القوة من أصغر الوحدات الاجتماعية إلى أكبر المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. اعتمدت الدولة في البداية المركزية الإدارية لتعزيز السلطة السياسية المركزية، لكنها اعتمدت فيما بعد اللامركزية الإدارية في بعض المناطق بعد استقرارها وانتهاج الأساليب الديمقراطية.

فالمركية هي شكل من أشكال التنظيم الإداري الذي ينشئ مصدرًا واحدًا للسلطة. والدولة هي المصدر الوحيد للتوجيه. الإدارة نفسها موحدة ضمن نفس الكيان حيث أن إدارتها تتم من قبل سلطات الدولة وليس من قبل السلطات المحلية¹، وهي حصر المهام والمسؤوليات والوظائف في نقطة واحدة من الدولة تمثل عاصمتها مثل رئيس الحكومة والبرلمان والمحكمة العليا للدولة والمجلس الأعلى للقضاء². أو هي تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة، بمعنى أن لا توجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها وهي بهذا المعنى قد تكون مركزية سياسية أو اقتصادية أو إدارية، فالمركية السياسية تعني أن يخضع إقليم الدولة لإرادة سلطة سياسية واحدة، ومن ثم فإن الدولة يكون لها السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية واحدة تمتد على إقليم الدولة برمتها دون أن تشاركها أي سلطة أخرى، أما المركزية الاقتصادية فتتمثل في إشراف وتوجيه الدولة المخطط لكل الأنشطة

¹ - Le mondepolitique "Centralization", dans le sit web:

http://www.lemondepolitique.fr/cours/droit_public/principes/centralisation.html, (25/01/2024).

² - المركزية واللامركزية، على الرابط التالي: <https://hazbane.asso-web.com/uploaded/markazya-lamarkazya-doc.doc>، (25/01/2024).

الاقتصادية، ويبرز هذا الشكل في الدول الاشتراكية دون سواها، أما المركزية الإدارية فإنها تقوم على أساس حصر ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بالحكومة المركزية أين تقوم الأجهزة المركزية بممارسة الوظائف والاختصاصات الإدارية في جميع إقليم الدولة¹. لكن عندما تتبنى الدولة نظاما لا مركزيا فيمكن القول أنها تعنى تحقيق الديمقراطية ومتطلباتها، ولذلك لا يمكن إدراك اللامركزية بمفهومها الصحيح والدقيق إلا في ظل نظام سياسي شفاف، وهذا الربط بين اللامركزية و الديمقراطية تؤيده الوقائع في الكثير من الدول، حيث أن اللامركزية الإدارية رهينة بتجسيد الديمقراطية، فلا يمكن ان تنتصر اللامركزية إلا بانتصار الديمقراطية². في حين يجدها بمفهومها الواسع ليونارد وايت Leonard White بأنها: "نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات المحلية". أما هانري ماديك Henry Madik فيرى أنها: "تتكون من مصطلحين، الأول هو التفكيكية ويقصد بها تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم، والثانية هو التحويل ويقصد به تحويل السلطات الدستورية المحلية والصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم"³.

من خلال هذه التعاريف نجد ان اللامركزية تتركز على درجة التفويض كالمركزية، فكلما تعاظمت درجة التفويض اتجه النظام إلى اللامركزية في حين يته النظام إلى المركزية باتجاه تضائل درجة التفويض، فاللامركزية تدل على تفويض للأنشطة الوظيفية وإعطاء صلاحية اتخاذ القرار للمرؤوسين. وتحدد اللامركزية من خلال أهمية توزيع السلطة التي تكمن في حجم السلطة التي يتم تفويضها وليس في نوعها فتقاس بعدد القرارات المتخذة على المستوى الأدنى ومدى تكرارها، وكذا مدى أهميتها، وتعدد المهام أو العمليات التي تتأثر بهذه القرارات، ومدى الرقابة التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى، فكلما قلت هذه الرقابة كان النظام أقرب إلى اللامركزية⁴.

وبحكم التخصص وموضوع الدراسة فإننا نوجه تركيزنا على المركزية الإدارية، والتي تعني نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية وتدير الشؤون العامة للدولة انطلاقا من مركز العاصمة، كما تعني التوحيد وعدم التجزئة. من خلال هذا التعريف نسجل وجود عناصر ثلاث للمركزية الإدارية وهي؛ عنصر تركيز

¹ - سامي الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، د س ن، ص 66-67.

² - منذر الشاوي، القانون الدستوري: نظرية الدولة، الأردن: دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، 2007، ص 212.

³ - فريجة محمد هشام، "اللامركزية أسلوب للتنمية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 07، سبتمبر 2017، ص 529.

⁴ - فريجة محمد هشام، مرجع سبق ذكره، ص 530.

السلطة في يد الإدارة المركزية، والتي تعني حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية فيكون لها سلطة اتخاذ القرار النهائي بما يفضي إلى تبعية إدارية مطلقة، فنجد أن كل الأقاليم تخضع بشكل مباشر لهذه السلطة المركزية رغم وجود إدارات محلية إلا أن هذه الأخيرة ليس لها الحق في اتخاذ القرارات بل هي مجرد أدوات لتنفيذ القرارات النازلة من الإدارة المركزية، ومنه فالإدارة المحلية في هذا النظام لا تعبر إلا عن توجه الإدارة المركزية للدولة دون مراعاة لأي تطلعات محلية ولا تهتم بالاستجابة للمواطنين المحليين، إنما تعبر عن لامركزية جغرافية فقط تساعد الإدارة المركزية للتحكم في الأقاليم التابعة لها، الأمر الذي يقودنا إلى خضوع جميع موظفي الدولة لنظام السلم الإداري فيقصد به خضوع أي موظف إلى الموظف الأعلى منه رتبة أو درجة ضمن تسلسلي هرمي سواء داخل الإدارة المركزية أو بمصالحها الخارجية والتي يمكن لها اتخاذ بعض القرارات في حدود اختصاصاتها تحت مسؤولية الإدارة المركزية وهو شكل من أشكال عدم التركيز الإداري والتي يتميز بانعدام الشخصية المعنوية الأمر الذي يقودنا إلى أن اللامركزية لا تقبل بأي حال من الأحوال بإدارة محلية منتخبة، في حين يمثل العنصر الثالث وهو عنصر السلطة الرئاسية، ويقصد به تمتع الرئيس أو السلطة المركزية بسلطة واسعة على أشخاص المسؤولين وأعمالهم بناء على التسلسل الهرمي المؤدي إليه¹. وبهذا تحقق الإدارة المركزية للبلاد السيطرة التامة على جميع الأقاليم وجميع القطاعات، وتصبح الإدارة المحلية ماهي إلا جزء تابع تبعية تامة للإدارة المركزية ولا يمكنها بأي حال من الأحوال اتخاذ قرارات مستقلة ولو جزئياً عن الإدارة المركزية فلا تتمتع لا بشخصية معنوية ولا استقلال مالي.

إن عناصر المركزية الثلاث سالف الذكر تشكل صورتين لها؛ فأما أن تكون في صورة تركيز إداري وهي أن تقوم السلطة المركزية باتخاذ القرارات بشكل منفرد دون تفويض جزء من سلطتها لا حسب الاختصاص ولا حسب التجزئات الترابية، التي يُحصر دورها في التنفيذ وجمع البيانات والمتابعة، بما يجعل هذا النظام جامد وغير كفؤ وبطيء الاستجابة، في حين تتجسد الصورة الثانية في عدم التركيز الإداري والذي يكون أكثر ليونة تقوم فيه السلطة المركزية بمد بعض من صلاحياتها للوحدات الفرعية التابعة لها سواء كانت وحدات مختصة أو وحدات إقليمية.

إن كل ذلك يمكن المركزية من تقوية السلطة العامة داخل الدولة وفرض هيمنتها على جميع أنحاء البلاد وعلى جميع المستويات دون قدرتها على ضمان رضا وولاء الكثير منهم لها بسبب عدم استجابتها للملائمة لخصوصياتهم، وتعزيز قدرتها على تحقيق المساواة بفضل سيطرتها على المرافق العامة في جميع الأقاليم دون تحقيق

¹ - مدوح احمد وآخرون، "المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - دراسات إقتصادية، المجلد 01، العدد 24، د س ن، ص ص 195-197.

العدالة فيما بينهم كل حسب وضعيته وحالته، فيستفيد جميع المواطنين وفي جميع أنحاء البلاد من خدماتها على قدم المساواة بعيدا عن أي ضغوط محلية، دون ترتيب الأولويات في تقديم الخدمات، فنجد ان هناك مناطق تستفيد من خدمات ليست ذات أولوية في الوقت الذي تقدم من خدمات ذات أولوية ملحة لها دون غيرها من المجتمعات، بالإضافة إلى سرعة اتخاذ القرارات بسبب وحدة مصدره، لكنها قرارات نازلة من الأعلى ذات طابع عام قد لا ترقى لتطلعات عديد المناطق والمجتمعات وعدم إشراكهم في صنعها.

هذه الصفات جعلت من المركزية أداة فعالة لبسط سيطرة الدولة وهيمنتها على مقاليد الحكم، إلا أن استمرار ذلك منوط بقدره الأخيرة على التحول تدريجيا إلى اللامركزية تكيفا مع مقتضيات التطورات المجتمعية وتشعب مهامها وتعددتها.

في حين تنوعت اللامركزية حسب الدور الذي تقتضيه فاعلية هذا النظام فتراوحت بين اللامركزية الجغرافية، أين تتوزع فيه السلطة بين الأقاليم والبلديات على مستوى البلد الواحد، والتي تتمتع بشخصية معنوية يتمتع بها مجلس محلي منتخب كليا أو جزئيا من طرف أفراد المجتمع المحلي، ويكون له سلطة وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بإدارة المرافق العامة والخدمات والمشاريع في حدود الإقليم أو البلدية، ويطلق على هذا النوع من اللامركزية الإدارية بالإدارة المحلية. أما اللامركزية السياسية فتتجسد في توزيع مظاهر السيادة بين الحكومة المركزية وبين الإقليم، حيث توجد سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة، توازيها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية عبر أقاليم البلد، وينتشر هذا النوع من اللامركزية في الدول الاتحادية أو الفيدرالية. ويتمثل النوع الثالث من اللامركزية في اللامركزية الإدارية؛ ويقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية المنتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، لا تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا.¹ أو هي أسلوب من أساليب من التنظيم الإداري والذي يقوم على أساس تقسيم الدولة إلى أقسام إدارية تتوزع الوظيفة الإدارية فيها بين السلطة الإدارية المركزية وسلطات إدارية محلية مستقلة، تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الدولة. وهذا التنظيم يرمي إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والهيئات الأخرى منتخبة كالبليات أو المؤسسات العامة.² من خلال ما تقدم من أنواع، فإن للامركزية علاقة واضحة وأصيلة بالإدارة المحلية، فلا يمكن تجسيدها إلا في ظل تمكين المنتخبين المحليين من تسيير شؤون مجتمعاتهم، وان كان ذلك تحت وصاية ورقابة مركزية للدولة.

¹ - فريجة محمد هشام، مرجع سبق ذكره، ص 530.

² - زهدي يكن، القانون الإداري، لبنان: المكتبة العصرية بيروت، 1955، ص 250.

فاللامركزية الإدارية تمثل توزيع الوظيفة الإدارية للدولة من جهة، وتمثل سياسياً توسيع لمفهوم الديمقراطية، فهي تنقل جزء من سلطة القرار النهائي من الدولة لمركزية إلى هيئات محلية منتخبة لتحمل مسؤوليتها في الإدارة من جهة أخرى.

وحتى يتمكن النظام اللامركزي الإداري من تحقيق الأهداف المنشأ لأجلها فيجب أن يتمتع بعناصر أساسية، يتمثل أولها في استقلال السلطات المحلية، فيكون لها سلطة مباشرة مسؤولياتها بصفة مستقلة عن السلطة المركزية عن طريق إصدار قرارات وتسيير المرافق العامة، وتصدر الإشارة هنا إلى أن وصاية السلطة المركزية على عدم المصادقة على بعض القرارات وإلغائها دون الحق في تعديلها، بل يتم التعديل من طرف الهيئات اللامركزية وهي المسؤولة عن هذه القرارات دون غيرها، هو أمر لا يؤثر على جوهر اللامركزية. وثانيها استقلال أعضاء سلطة اللامركزية الإدارية عن السلطات المركزية، ويتعلق الأمر بسلطة التعيين والعزل، والتي تكون مستقلة تماماً عن سيطرة الحكومة المركزية، فهي تخضع للنظام الانتخابي دون سواه. أما العنصر الثالث فيتعلق بانفراد أشخاص اللامركزية الإدارية باختصاصاتهم بمنح السلطة المركزية ولديهم سلطة ذاتية مستمدة من القانون، بمعنى أن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي حق إصدار قرارات إدارية تنفيذية بمحض إرادتهم في دائرة اختصاصات معينة يحددها القانون دون أن يكونوا خاضعين لأوامر الدولة المركزية وتوجيهاتها.¹

كل هذه العناصر تخص اللامركزية بخصائص مميزة تجعلها أكثر قدرة على التكيف وأكثر ليونة وعدالة من النظام المركزي، فيجعلها قادرة على تحقيق التوازن بين مختلف مستويات السلطة، من جهة وتقسيم أعباء الحكم من جهة أخرى، فتتولى السلطات المركزية المهام ذات البعد الوطني، فيما تقوم السلطات المحلية أو الإقليمية على معالجة المشاكل الأقل أهمية، الأمر الذي يمكن الأخيرة من سرعة الاستجابة وملاءمتها وفق مقتضيات محلية، وهو أمر يخلق اتجاهها آخر للقرارات فيصبح بالإمكان أن يتجه القرار من الأسفل إلى الأعلى (تصاعدي) من خلال قوة الاقتراح الناتجة عن مشاركة المجتمعات ومثليهم المحليين في صناعة قرارات ذات أبعاد محلية أو حتى وطنية أو بما يعرف بتجسيد الديمقراطية التشاركية. ورغم ذلك فإن على اللامركزية مآخذ أبرزها تأثيرها على الوحدة الوطنية للدولة بسبب عدم وحدة مصادر اتخاذ القرار وضعف التواصل الأفقي والعمودي بين مختلف مستويات السلطة، إضافة إلى بطء عملية صنع القرارات ذات الطابع الوطني بسبب تعقيدات جمع المعلومات من الأسفل، وتراجع الكفاءة الإدارية بسبب غياب التخصص الإداري لغالبية المنتخبين المحليين، وتعدّد وصعوبة ممارسة الرقابة والمساءلة الواجبة من طرف السلطات المركزية.

¹ - فريجة محمد هشام، مرجع سبق ذكره، ص 531.

لذلك تلجأ غالبية الدول أثناء تحولها ديمقراطياً إلى التوجه أكثر فأكثر نحو اللامركزية الإدارية وتوسيع صلاحيات المنتخب على حساب الإداري المعين فيترجع دور الأخير من مصدر اتخاذ القرار إلى استشاري يعمل تحت سلطة المنتخب وينفذ قراراته، فيحضى المنتخب المحلي بوضع قانوني قوي يصبح من خلاله مصدر تشريع وإصدار قرارات محلية بعيدة عن سلطة الإدارة المركزية، بالإضافة إلى الاستقلال المالي وقدرته على تسيير ميزانية مؤسسته وفق تصوراته وتلبية لمطالبات مجتمعه المحلي.

وعليه، ولما سبق، فإن التوجه أكثر نحو الأسلوب اللامركزي يجعل النظام السياسي أقرب إلى مواطنيه بسبب الاحتكاك الدائم بهم بحكم طبيعة عمله في تقديم خدماته لهم والذي يكون بصفة يومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى التواصل المباشر بين الإدارة اللامركزية والمجتمعات المحلية في عملية صنع القرار أو في رفع الانشغالات إلى الوصاية المركزية. هذا التقارب الحكومي (إن تم بالطريقة السليمة) يضيف مزيداً من القدرة على المساءلة والرقابة المجتمعية على الحكومات بما يلزمها بمزيد من الشفافية والنزاهة ومضاعفة الجهود من أجل تحسين مستوى الأداء. كل هذه التوليفة من شأنها لا محالة الظفر بالرضا المجتمعي وتحسين مستوى شرعية النظام لديهم ناهيك عن الحد من هيمنة مجموعة بعينها على مقاليد الحكم بسبب تمكن جميع أطراف المجتمع بالدولة من المشاركة في صنع قراراتها، وكل ذلك من صميم الممارسة الديمقراطية.

الحوكمة (الحكم الجيد) والشفافية:

لذات الهدف (أي إقناع المجتمعات بشرعية النظام وكفاءة أدائه) سيما بعد ارتفاع عديد الأصوات حول مدى جدوى الأساليب التقليدية في الحكم وانعكاس ذلك على شرعية الكثير من الأنظمة عبر العالم، كان مفهوم الحوكمة حاضراً سيما في آخر عقد من القرن المنصرم، فبرز كفكرة بديلة للتكفل بتسيير شؤون المجتمع بما يضمن لهم حياة أفضل على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فكانت مبادئ الحوكمة أحد أهم المخارج التي لجأت إليها تلك الأخيرة لتجاوز أزمات الشرعية، باعتبارها وسيلة لإقناع المجتمعات بإمكانية الإصلاح والتغيير من جهة، واحد دعائم المشاركة والحرية.

أن كلمة الحوكمة قد تدرج لغوياً من الكلمة اليونانية *kubernai*، والتي تعني حكم الأفراد وتسييرهم، ثم من اللغة اللاتينية بعد ذلك من كلمة *gubernare* والتي تعني قيادة أو توجيه الباخرة، ثم انتقلت إلى اللغة

الفرنسية في القرن الثالث عشر كمترادف لمصطلح "الحكومة" *Gouvernement*، ثم أصبحت *gouvernance* والتي تعني "الحكومة"، ومنها جاءت كلمة "good governance" باللغة الإنجليزية.¹

فيشير مفهوم الحكومة أو الحكم الجيد إلى ممارسة السياسة وإدارتها لشؤون المجتمع، وموارده، وتطوره الاقتصادي والاجتماعي، والحكم مفهوم أوسع من الحكومة لأنه يتضمن بالإضافة على عمل أجهزة الدولة الرسمية من سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية وإدارة عامة، عمل كل المؤسسات غير الرسمية أو منظمات المجتمع المدني من أحزاب سياسية، وجمعيات غير سياسية، بالإضافة إلى القطاع الخاص.² في حين تناولته هيئة الأمم المتحدة على أنه: "الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقديم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم".³

ومن خلال التعريف الأخير يبرز عناصر أو أبعاد للحكومة تمثلت أساساً في؛ بُعد سياسي تمثيلي يقوم على حكم القانون والمساواة والمساءلة، فهو مرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، و يكمن هذا البعد في ضرورة تفعيل الديمقراطية باعتبارها شرطاً لازماً لتحقيق الحكومة، من خلال تنظيم انتخابات حرة و نزاهة مفتوحة لكل المواطنين، مع وجود سلطة مستقلة قادرة على تفعيل حكم القانون، و هيئة برلمانية مسؤولة وقادرة على أن تحقق آلية تمكنها من الاتصال مستمر مع المواطن.⁴ وبعده تقني يتعلق بالكفاءة والفعالية الإدارية، وهي تقوم على عنصرين الرشادة الإدارية والوظيف العمومي، وهو ما يقتضي أن تكون الإدارة مستقلة عن السلطة لسياسية والمالية، ويكون الموظفون لا يخضعون إلا لواجبات وظيفتهم، ويكون اختيارهم وفقاً لمعيار الكفاءة. وبعد ثالث هو البعد الاقتصادي اجتماعي والذي يتعلق بتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة، وتفاعل هذه الأبعاد مع بعضها البعض ينتج في الأخير الحكم الجيد.⁵ كما عرفها كل من غابريال شاير و جيمس غوستاف James Gustave و G.Shabbir وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون البلاد على جميع المستويات، ويتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي من

¹ - بوسنيرة عبد الله، "الحكومة (الحكم الرشيد) وأخلاقيات المهنة"، محاضرات: قسم علم الاجتماع، جامعة 08 ماي 1945 بقالة، 2021/2020، ص 08.

² - خطوط رمضان، "الحكم الرشيد وأخلاقيات المهنة"، محاضرات: جامعة محمد بوضياف - المسيلة -، قسم علم الاجتماع، جوان 2021، ص 22.

³ - الاتحاد الإفريقي وتحقيق الحكم الرشيد -دراسة مبادرة النيباد-، ص 03.

⁴ - خطوط رمضان، مرجع سبق ذكره، ص 25.

⁵ - حسن كرم، "مفهوم الحكم الصالح"، لبنان: مجلة المستقبل العربي، عدد 309، نوفمبر 2004، ص 41.

خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم وحاجاتهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم¹.

وبذلك يبرز لدينا عناصر مكونة للحكومة تمكنها من أداء الأدوار المنوطة بها؛ تجعلها مقبولة داخل المجتمع والدولة، كالعلاقة التكاملية بينها وبين مفهوم الديمقراطية، وذلك بوضع عملية التنمية الديمقراطية أحد أهم أهدافها، وبالمقابل فإن احترام المبادئ الديمقراطية يعتبر شرطاً أساسياً لتطبيق الحوكمة، ومن هنا تكون المشروعية الديمقراطية الممنوحة للحاكم أو القيادة ومشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات هي التي تؤسس الفعالية التي تعتبر من العناصر الهامة للحكم الرشيد. بالإضافة إلى اعتماد النظام الانتخابي كآلية للتداول على السلطة وتحديد شرعية النظام بصفة نزيهة ومستقلة، إما بتزكيته أو استبداله وفقاً لقناعات الغالبية المجتمعية. كما تشكل اللامركزية أحد أهم مكونات الحوكمة باعتبارها الطريقة الأمثل لتحقيق المشاركة الواسعة للأفراد في عملية صنع القرار من خلال الهيئات المحلية المنتخبة المتمتعة بتفويض لجملة من الصلاحيات والسلطات من قبل السلطة المركزية، بما ينمي شعور عام فيهم (أي الأفراد) بأنهم جزء فاعل في عملية صنع القرارات التي تمس حياتهم. وأخيراً الاعتماد على سيادة حكم القانون داخل الدولة وضمان العدالة والحقوق القانونية عن طريق نسج دساتير تنسجم مع مكونات المجتمع وتكويناته، قيمه وتطلعاته.

أن هذه المكونات التي تم التطرق إليها تجعل مبادئ الحوكمة تفرض نفسها كدعائم يقوم عليها هذا المفهوم من؛ فصل للسلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية، بما يضمن عدم تداخل الصلاحيات بينها وتحديد المسؤوليات لكل منها وتقوية الرقابة فيما بينها، في ظل جو تكاملي تعاوني فيما بينها. أما ثاني مبدأ فيكون باستقلال القضاء وحياده باعتباره الضامن للحقوق والحريات سواء بين الأفراد أو بين مؤسسات الدولة. كما يعتبر تأثير المجتمع المدني في السياسات العامة للدولة من خلال نشاطاته التطوعية وحشد الجماهير وراء قضايا معينة لتكوين مجموعة ضغط ورقابة على مؤسسات الدولة. في حين شكل استقلالية وسائل الإعلام مبدأ آخر لهذا المفهوم، واستقلالية وسائله تؤدي بها إلى لعب دور الرقاب والنقد لكل القوي السياسية والاقتصادية والسلطات التنفيذية في ممارسة أدوارها، وتلعب دوراً حاسماً في توفير الفضاء الاجتماعي الذي يُمارس من خلاله حق التعبير بشكل فعال، وتوجيه الرأي العام. وتعتمد الحوكمة على تقوية آليات الشفافية والمراقبة والمحاسبة في أداء دورها، فتشكل الشفافية ضرورة ملحة تستدعي حرص مؤسسات الدولة على تقديم كل المعلومات بطريقة سهلة

¹ - جميل عبد الجليل وآخرون، "نبياد والحكم الرشيد: أي تجانس إصلاحي تنموي في خدمة القارة الأفريقية"، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 05، أبريل 2010، ص 31.

للمجتمع، وفي كل ما فيما يخصهن سواء تعلق الأمر بالسياسة العامة للدولة، أو الإجراءات القانونية والمالية أو حتى في تقديم الخدمات، بما يسهل لتحقيق مبدأي المساءلة والمحاسبة، ومن أجل محاربة ومكافحة الفساد. في حين تشكل المشاركة أحد المبادئ التي تسهم في تقويض الفساد ومحاربه بفرضه للنزاهة والشفافية وتطبيق مبادئ المساءلة والمحاسبة.¹

تجدر الإشارة إلى أن الشفافية تعتبر جزء لا يتجزأ من الحوكمة واحد عناصرها المنصهرة فيها واحد ركائزها، فهي لغة تعبير عن يمكن التعرف على الشفافية أنها أتت لغة من كلمة شف، يشف أي جعله رقيقا يمكن الرؤية من خلاله كالثوب الشفاف، والشفافية هي القدرة على النظر بوضوح من خلال الأشياء.²

أما اصطلاحا فهي حرية تدفق المعلومات، بمعنى توفير المعلومات وإتاحتها والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتخاذ القرارات المناسبة، والهيئات الشفافة لها إجراءات واضحة لصناعة القرار، وقنوات مفتوحة للاتصال بين المسؤولين وأصحاب الشأن توفر قدرا واسعا من المعلومات.³ كما تم التطرق إليها على أنها تشارك وتبادل المعلومات والتصرف بطريقة واضحة ومعلنة، بشكل يتيح لمن لهم مصلحة أو اهتمام في شأن ما أن يحصلوا على معلومات كافية حوله، و أنها الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا السياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، والذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصادقية، وكسب تأييد أقوى السياسات الاقتصادية السليمة من قبل جمهور على علم بمجريات الأمور.⁴

وغياب الشفافية سيؤدي إلى تزعزع الاستقرار وعدم الكفاءة والافتقار إلى العدالة، فغياب الشفافية وضعف مشاركة الجمهور في صنع القرار، والإخفاق في تعزيز آلية المساءلة وخاصة فيما يتعلق بالمال العام والتصرف فيه من شأنه أن يدمر اقتصاد البلاد ويتسبب في الأزمات المالية، وينعكس بالتالي على حالة المجتمع

¹ - بوصنورة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 14-22.

² - فارس بن علوش بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية في المملكة العربية السعودية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية 2010، ص 13.

³ - بوزيد سايج، "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية"، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص 58.

⁴ - هرون بوالقول وجمال بوزيان رحمان، "دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية"، مجلة الدراسات المالية ومحاسبية و الإدارية، العدد 07، جوان 2017، ص 543.

والدولة، مما يؤدي في الكثير من الحالات إلى زعزعة الاستقرار السياسي وانتشار العنف والفوضى وتفشي مظاهر الفساد الإداري¹

مما سبق عن مفهوم الحوكمة أو الحكم الجيد، يجب الإشارة إلى العلاقة التأثيرية الوطيدة بين هذه الأخيرة ومفهوم الديمقراطية في العديد من المتغيرات كاشتراكهما في متغيرات المساواة وحكم القانون والمساءلة والمشاركة، فلا يمكن بأي حال من الأحوال تحقيق تحول ديمقراطي ناجح دون اللجوء على عناصر الحوكمة ومرتكزاتها، فنجد أنفسنا هنا وكأننا أمام محرك ميكانيكي تترابط أجزاؤه كلها ارتباطاً وثيقاً يرتفع أداء المحرك ونجاحه بحسن أداء كل جزء منه، وقد يفشل ويتوقف عن العمل فيتعطل بتراجع أداء أحد هذه الأجزاء أو توقفها.

• الاستقلالية وحكم القانون:

ويبرز هذا المؤشر أساساً من خلال أحد أهم المبادئ الأساسية للديمقراطية وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه ليس بالضرورة أن يرتبط به، فمن الممكن أن يتسم نظام سياسي معين بفصله للسلطات الثلاث بالدولة، إلا أنه لا يضمن استقلال سلطاتها القضائية، إلا أن العكس غير وارد، فلا يمكن بأي شكل وجود استقلالية قضائية في ظل غياب مبدأ الفصل بين سلطات الدولة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن استقلالية القضاء هي الضامن الحقيقي والأقوى لفرض سيادة القانون وحكمه.

ففي العقود الأخيرة، نقل الإصلاح الدستوري السلطة في أكثر من 80 بلداً من المؤسسات التمثيلية إلى المحاكم، وذلك من خلال موثيق للحقوق والمراجعة القضائية Review Judicial. وبعد الحرب العالمية الثانية، كان الكثير من النظم الديمقراطية القديمة في أوروبا والتي كانت تعتنق مبدأ السيادة التشريعية - Sovereignty^{2*}، قد قامت بتأسيس محاكم دستورية في محاولة منها لمناهضة الفاشية في ذلك الوقت، لتدخل الدول النامية في هذا النوع من الإصلاح لترسيخ حكم القانون في النظم الديمقراطية الناشئة التي تعاني مصاعب، مدفوعة في ذلك بضغوط المجتمع الدولي والمؤسسات المالية العالمية وأقامت محاكم مستقلة قوية في إطار جهد أوسع لتسهيل الإصلاح القضائي فيها. وعزز انتقال دول ما بعد الاستعمار إلى الديمقراطية قدرة المحاكم على إخضاع أفرع الحكومة السياسية للرقابة الدستورية سواء بعون من البنك الدولي أم من دونه.³

¹ - هرون بوالقول وجمال بوزيان رحمان، مرجع سبق ذكره، ص 543.

² - مبدأ السيادة التشريعية: تسمى أيضاً السيادة البرلمانية، هي مفهوم في القانون الدستوري لبعض الديمقراطيات البرلمانية يرى أن الهيئة التشريعية لها السيادة المطلقة وهي العليا على جميع المؤسسات الحكومية الأخرى، بما في ذلك الهيئات التنفيذية أو القضائية.

³ - غريتشن هيلمكه وفرانيسيس روزنبولت، "نظم السياسية وحكم القانون: استقلال القضاء من منظور مقارن"، ترجمة: ديب ثائر، مجلة حكامة، قطر: معهد الدوحة للدراسات العليا، المجلد 03، العدد 06، ربيع 2023، ص 170.

إن مفهوم "الدستورية الديمقراطية" ^{1*} Constitutionalism Democratic يوحى بالطمأنينة للشعوب لما يحمله من معنى يشير إلى قدرة المحاكم المستقلة على أن تمكين الديمقراطية من العمل السليم لفرض القوانين التي تقرها الأغلبية التشريعية. ومنع هذه الأغلبية في الوقت ذاته من انتهاك حقوق الأفراد والأقليات.

إن مفهوم الفصل بين السلطات وسيادة القانون من المبادئ الأساسية للحكم الديمقراطي الحديث، حيث يشير الفصل بين السلطات إلى تقسيم سلطة الحكومة تشريعية وتنفيذية وقضائية، وذلك بهدف ضمان عدم تمتع أي فرع من فروع النظام بقدر كبير من السلطة، وأن يقوم كل فرع كمعيار رقابة وتوازن على الفروع الأخرى. من ناحية أخرى، تشير سيادة القانون إلى المبدأ القائل بأن جميع الأفراد والمؤسسات والمسؤولين الحكوميين يخضعون للقانون ويجب عليهم التصرف وفقاً له. وهذا يعني أن الجميع متساوون أمام القانون لا أحد فوقه بما في ذلك الحكومة. إن سيادة القانون مصممة لحماية الحقوق والحريات الفردية، ولضمان عدم إساءة الحكومة استخدام سلطتها. وقد تم تصميم هذين المبدأين معاً لتعزيز المساءلة والشفافية والحكم الديمقراطي. ومن خلال الفصل بين السلطات وإخضاع الجميع لسيادة القانون، تستطيع الحكومات منع استبداد السلطة وإساءة استخدامها، وضمان حماية حقوق المواطنين وحرياتهم. إن العلاقة بين الفصل بين السلطات وسيادة القانون تكمن في وجود تكامل متبادل وارتباط وثيق بينهما، فيعمل كل منهما على تعزيز المساءلة، الشفافية، والحكم الديمقراطي. فيعمل مبدأ الفصل بين السلطات على ضمان الحفاظ على سيادة القانون، حيث يستطيع كل فرع من فروع الحكومة أن يضبط ويوازن السلطات الأخرى، في الوقت الذي يساعد حكم القانون على ضمان الحفاظ على الفصل بين السلطات، لأنه يمنع أي فرع من السلطة من أن يصبح قوياً أكثر مما ينبغي. وكل ذلك ينعكس إيجاباً على الحكم الديمقراطي، حيث يعمل هذان المبدأان معاً على تعزيز المساءلة والشفافية والعدالة ومنع تركيز السلطة وإساءة استخدام السلطة، وتضمن حماية حقوق المواطنين وحرياتهم بما هو ضروري لبناء الثقة في الحكومة وتعزيز الاستقرار الديمقراطي.

إن كل من الفصل بين السلطات وحكم القانون لن يتحققا إلا باستقلالية القضاء والتي تشير إلى قدرة القضاة والمحاكم على اتخاذ قرارات متحررة من الضغوط السياسية أو التأثير أو التدخل ولا يكون خاضعاً إلا أمام الدستور والقوانين ومسؤول فقط أمام ضميره المهني. هذا يعني أن سيادة القانون تكون على الجميع بما في ذلك المسؤولين الحكوميين.

¹ - الدستورية الديمقراطية: تشير إلى نظام حكم يجمع بين المبادئ الديمقراطية والإطار الدستوري الذي يحد من سلطات الحكومة. فهو يؤكد على أهمية حكم الأغلبية والانتخابات الحرة، وحماية الحقوق الأساسية وسيادة القانون. في هذا النظام يعمل الدستور كضابط للاستبداد المحتمل للأغلبية ويوفر إطاراً لعمل الحكومة.

يلعب كلا المبدئين دوراً حاسماً في تعزيز الديمقراطية وضمان حقوق المواطنين، فعندما تعمل السلطات القضائية بشكل مستقل وتدعم سيادة القانون، فإنها تساهم بشكل كبير في التحولات الديمقراطية من خلال حماية الحريات المدنية، وتعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الضوابط والتوازنات ضد السلطة التعسفية. وفي المقابل، عندما تفتقر الأنظمة القضائية إلى الاستقلال وتفشل في الالتزام بالمعايير القانونية، تصبح جهود التحول الديمقراطي أكثر صعوبة، إن لم تكن مستحيلة.

● الخدمة العامة ومشاركة المواطنين:

تعتبر الخدمة العامة ومشاركة المواطنين من بين أهم المؤشرات ذات الطابع الإداري التي تقاس بها الديمقراطية، فالخدمة العمومية تعني تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة.¹

كما عرف خبراء الإدارة العامة الخدمة العمومية بأنها: "الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفرها بالنسبة لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها، على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين".²

في حين تطرق الميثاق الأفريقي بأديس أبابا بتاريخ 31/01/2011 إلى الخدمة العامة ضمن مضمون المادة الأولى منه، فعرفها على أنها "أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة".³

من خلال ما سبق من تعريفات يمكننا استخلاص شيئين مهمين؛ أولها هي إبراز عناصر تكوين الخدمة العمومية وهما عنصران؛ تمثل أولهما في أن الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة، أما الثاني فهو كون الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وثانيها أنه يمكن تمييز زاويتين ينظر منهما إلى الخدمة العمومية وهي النظر إلى الخدمة العمومية كعملية والخدمة العمومية كنظام. فالخدمة العمومية باعتبارها عملية تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات، حيث تظهر المدخلات في ثلاث أنواع يمكن أن تجرى عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة،

¹ - ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، مصر: مجموعة النيل العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 455.

² - العربي بوعمامة وقاد حليلة، "الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية"، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، العدد 09، جامعة الوادي، ديسمبر 2014، ص 216.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 68 مؤرخة في 2012/12/16، المرسوم الرئاسي رقم 415/12 المؤرخ في 2012/12/11 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 2011/01/31، ص 05.

فإذا ان تكون على شكل أفراد إذ يمثل المواطن طالب الخدمة احد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة، أو أن تظهر في شكل موارد، أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء، و ليس على الأفراد، أما النوع الثالث فيتمثل في المعلومات والتي تمثل أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات. في حين النظر إلى الخدمة العمومية كنظام فيمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة، وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة، أو نظام تسليم الخدمة أين يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم التسليم النهائي لها وتوصيلها لطالب الخدمة.

إن للخدمة العمومية معايير ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفاتها وتستند إليها كمعيار المساواة والمجانية النسبية، فالمساواة تعبر عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل، أو المعتقد، أو اللون أو الانتماء الحزبي... الخ. هذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة، ويستمد وجوده من الدساتير والقوانين، في حين ترتبط به (معيار المساواة) المجانية النسبية للخدمة العمومية، حيث تتراتب تنازليا حسب حالة الاختلاف التي يكون الوصول لها مجانيا كالصحة والأمن وصولا إلى الخدمات الاقتصادية مع حالة الاختلاف في أوضاع المواطنين من حيث الدخل والحالة الاجتماعية. ومعيار التطور أو التكيف والاستمرارية والذي يسمح بتكيف عمل الخدمة العامة مع التطور المجتمعي والتقدم التقني من جهة واتساع دائرة احتياجات المستفيدين وتعقدتها من جهة أخرى، مع ضمان استمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة كونها مرتبطة بحاجات مجتمعية متواصلة. أما معيار الشمولية فيكون من منطلق ان مفهوم الخدمة العمومية خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل مواطن لأنها تعتبر ضرورية، ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين. بالإضافة إلى معيار فعالية الخدمة العمومية في تصحيح الاختلالات التي تحصل لكل الأنشطة التي يثبت فيها السوق عجزه في منع الاستغلال غير المرغوب واللامتوازن. أما معيار التضامن فيعبر عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا، عن طريق العمل على تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة، الفقر والحرمان. وهي بذلك تصنف مهامها وفق هذا المعيار الأخير إلى مهام تهدف لتمكين المواطنين المهتدين بالفقر والتهميش من الخدمة العمومية مادية

ومالية. ومهام تهدف للحفاظ على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة. ومهام تهدف إلى الاستعمال الفعال والعاقل للموارد المشتركة.¹

يفترض منظور الخدمة العامة وتمكين المواطنين أن الإدارة العامة تمكن وتشجع المواطنين على المشاركة في الشأن العام، سعياً منها للتعرف على متطلباتهم محاولة منها لتجسيدها، ومنه كسب رضاهم بإشراك المواطنين في عملية صنع القرار من خلال لجان المواطنين، والتي تسمح لهم بطرح آرائهم واقتراحاته حول القرارات التي تتخذها السلطة، بتسهيل عملية الوصول إلى المعلومة وجعلها في متناولهم لإضفاء الشفافية على أعمالها، بما يعزز الثقة بين مؤسسات الدولة والمواطنين بما يسهم في رفع مستوى المشاركة السياسية بمختلف النشاطات السياسية، على رأسها العمليات الانتخابية. فللديمقراطية بنمطها التشاركي الأثر البالغ في تطوير العلاقة بين المواطن والإدارة العامة، وترقيتها من علاقة عمودية هرمية بين متخذ القرار ومتلقيه إلى علاقة أفقية في صنع القرار، فيصبح هذا الأخير بذلك محل شراكة ويصبح تسيير الشؤون العامة قضية الجميع. كما تجدر الإشارة هنا إلى تطوير الإدارة العامة لآليات إشراك المواطنين في أعمالها باستخدام تكنولوجيا المعلومات ووسائل التواصل الاجتماعي بمختلف أنواعها.

المطلب الثاني: تأثير مؤشرات الإدارة العامة على التحول الديمقراطي .

باعتبار أن الإدارة العامة هي أحد أهم الآليات التي تعتمد عليها الدولة من أجل تنفيذ سياستها العامة، فإن الدول التي تسعى إلى تحقيق نجاح في تجربة للتحول ديمقراطياً توظف كل ما تستطيع من أجل ترسيخ قيمها الديمقراطية الجديدة في كل مؤسساتها الرسمية وغير الرسمية، وفي سلوكياتها وتصرفاتها وداخل مجتمعاتها أفراداً وجماعات. وذلك على مرحلتين تكون الأولى أثناء إسقاط النظام التسلطي ونبذ كل سلوكياته ومبادئه وإسقاطها من جميع التصرفات والسلوكيات الرسمية للدولة ومؤسساتها كل من خلال إرساء ثقافة ديمقراطية.

حيث تقوم هذه الأنظمة وكغيرها من الأنظمة بإرساء المبادئ التي تؤمن بها داخل المجتمع والمؤسسات، ويكون ذلك من خلال سن أو تعديل الدساتير والقوانين التي تحمي هذه المبادئ بقوة القانون، والأمر نفسه بالنسبة للدول الديمقراطية، فتوجه إدارة العامة من بين ما يتم إعادة توجيهه نحو اعتماد إجراءات وتدابير تعكس مبادئ الحوكمة وحكم القانون، الشفافية والمساواة والعدالة والحرية عن طريق تعديل دساتيرها وقوانينها في هذا المنحى، وإنشاء مؤسسات داخل الدولة والمجتمع تتمتع باستقلالية قانونية ومالية تؤهلها للقيام بالأعمال المنوطة بها دون التعرض للضغوط الخارجية، فتقر الفصل بين السلطات، واستقلالية القضاء، وتكريس مبدأ المسائلة... الخ.

¹ - غامل اهلام مصطفى، "الحكومة الإلكترونية كمدخل للإصلاح الإداري: أسس نظرية وآليات التطبيق - تجربة الجزائر -"، *المجلة المصرية لعلوم المعلومات*، المجلد 05، العدد 02، أكتوبر 2018، ص ص 222-223.

وبالتعاطي مع هذه القوانين بالمبادئ الديمقراطية، ومع مرور الوقت فإن القواعد الملزمة قانوناً والخاضعة للرقابة الدائمة من جهة، وللضغوطات الناجمة عن ما يعرف بقوة مقاومة التغيير، تصبح ممارسات متأصلة في الإدارة العامة، ما يخالفها يصبح شذوذاً عن القاعدة العامة. فنجد أن اللامركزية الإدارية لن تستطيع الصمود الذي يمكنها من أداء وظائفها إلا في بيئة تكتنفها ديمقراطية تشاركية حقيقية، فهذه الأخيرة مصدر قوة النظام اللامركزي في الوقت الذي يتجلى جوهر اللامركزية بارتباطه المباشر بمنهجية الحكم الديمقراطي، ذلك أن جوهر اللامركزية هي توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار، من خلال تفويض ونقل الصلاحيات من المركز إلى المستويات المحلية¹.

وفي سياق آخر تقوم الدولة على التركيز على التنشئة السياسية، أين تسعى إلى نشر مبادئ الديمقراطية عبر كل الوسائل سواء بالإعلام أو الأحزاب السياسية أو مؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات التعليمية بكل أشكالها من أجل تشجيع مجتمعاتها فكرياً بهذه المبادئ ويصبحون هم من يدافعون عنها ويقومون بحمايتها وتطويرها. إن الديمقراطية من بين أكثر المفاهيم أهمية، قدما وتعقيدا من حيث الممارسة أو التناول النظري له، وأكثرها إثارة للجدل، فمن باب الممارسة فقد تمت بمجرد ما تكونت تجمعات بشرية وتعقدت بتعدد العلاقات الإنسانية بسبب النمو الديمغرافي واتساع التجمعات البشرية ونموها ابتداءً من القبيلة وانتهاءً بالدول على شكلها الحالي، وتعقد نوعيه العلاقات الموجودة بينها وتراوحها بين الصراع والتنافس وبين التعاون والتكامل دون الخروج عن إطار القوة والمصلحة والذي يحدد نوع العلاقة بين الأطراف. أما الديمقراطية مفهوماً فقد اكتنفه الغموض والتعقيد لما له من عديد المتغيرات التي تحكمه والمؤشرات التي تقيسه، والجدل لما عليه من وجهات النظر المتباينة لرغم الاتفاق شبه الكلي على مبادئه وأساسه، فتنوع الإقترابات التي تناولت هذا المفهوم حسب مجالات وتخصصات عديدة. قد ناب التحول الديمقراطي مناباً من هذا الغموض والتعقيد لارتباطه الأصيل بالديمقراطية مفهوماً وممارسة، فالتحول الديمقراطي هي حالة من الحركة العامة غير المستقرة ينتقل فيها النظام من الحالة السلطوية إلى الحالة الديمقراطية في بيئة ملؤها الصراع أو التعاون أو كلاهما معاً. نجم عن وضع مرفوض من أحد الأطراف الفاعلة، والذي اكتسبت قوة مكنته من المبادرة في تغيير الأوضاع الاستبدادية السابقة إلى أوضاع تتسم بارتباطها بمبادئ الحرية والمساواة والعدالة، وقوة القانون، والمسائلة والشفافية، والمشاركة، تمس جميع المجالات الحياتية من سياسية واقتصادية، اجتماعية وثقافية.

¹ - بوسطوح نجوى، " الديمقراطية التشاركية كآلية لتنفيذ اللامركزية الإدارية"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -، 2023/2022، ص 27.

وكانت الإدارة العامة أحد الأجزاء الصغيرة التي مسها التحول والتغيير باعتبارها جزءاً هاماً من المجال السياسي للدولة، فهي أداة النظام من أجل تطبيق سياسته العامة وتحقيق أهدافه وبسط مبادئه وتصوراتهِ على جميع مؤسسات الدولة والمجتمع، ورغم صغره إلا أن له دوراً حاسماً في نتائج التحول الديمقراطي لما له من تأثير مباشر على ترسيخ مبادئ الديمقراطية من جهة، ومن جهة أخرى احتكاكه المباشر والدائم بالمجتمع بحكم وظائفه في تلبية حاجاته (ابتداءً من الصحة والتعليم، وليس انتهاءً بحفظ الحقوق والأمن) ومؤثر أساسي في رأيه العام (مصدر الشرعية النظام ومطلب رضاه).

الفصل الثاني:

الإصلاحات الإدارية وتوجهات المركزية واللامركزية في
جنوب إفريقيا، غانا ونيجيريا وتأثير ذلك على التحول
الديمقراطي

مقدمة:

إن الوضع الاستعماري الذي كانت تعيشه غالبية الدول الأفريقية، بما فيها الدول محل الدراسة (جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا)، فرض سياسة عامة تصبوا وتهدف أساساً إلى خدمة مصالح الدول المستعمرة، **قصداً** الاستيلاء على ثروات الدول المستعمرة والسيطرة على أراضيها وشعوبها. وعلى هذا الأساس، تم وضع أسس قانونية تضبط إدارتها العامة **تحقق هذا الغرض**، وعلى نفس المنوال استلمت هذه الدول - قصراً - بعد استقلالها هذا الإرث، الذي أصبح يسير في نفس السياق بما يخدم أنظمة الحكم لهذه الدول (المنصبية من طرف القوة الاستعمارية المنسحبة ووكيلتها) دون شعوبها.

وبانحراط معظم الدول الأفريقية بالموجة الثالثة للديمقراطية بداية التسعينات، ودخولها مرحلة مخاض عسير للتحول إليها، سواء سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، كان للتغيير في الإدارة العامة نصيب من هذا المخاض باعتبارها المترجم الميداني لكل الرؤى والسياسات والإيديولوجيات التي تتبناها أي دولة، وبات من الضروري خضوعها لعمليات جذرية عميقة للتخلص من موروثها المترسخ، ونشوء إدارة عامة - شيئاً فشيئاً - تستجيب لمتطلبات مجتمعات هذه الدول وشعوبها. ومن أجل الاطلاع على التحولات نحو الديمقراطية ومداها، كان لا بد من الخوض في جزء من التحولات التي مست الإدارة العامة بها كجزء من التحول الديمقراطي الحاصل، وأدى تأثير الإصلاحات التي شهدتها **الإدارة العامة على المسار الديمقراطي بصفة عامة وحمايته**.

المبحث الأول: الوضع الإداري في الدول الأفريقية (جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا):

بعد الاستعمار، أصبحت أفريقيا تعاني العديد من المشاكل، كان أبرزها مشكلتي الدولة والتنمية، وترتبط هاتين الأخيرتين - حسب بعض الدارسين للوضع الأفريقي - بعدم **التشبع** بثقافة ممارسة وانتقال السلطة، الأمر الذي أرسى للانقلابات العسكرية وعدم الاستقرار السياسي كمشهدين متكررين ودائمين، إضافة إلى عدم سيطرة الدولة الأفريقية على العديد من الأقاليم، **وانتشار** الصراعات ذات الطابع الاثني القبلي وحتى الجهوي، بما أفضى إلى التأثير بشكل سلبي على مؤشرات الديمقراطية، ناهيك عن انخفاض مؤشرات التنمية وانتشار الفقر والامية والأمراض¹.

شهدت تسعينات القرن الماضي، وإلى غاية الوقت الحاضر توجهاً عاماً لهذه الدول صوب الديمقراطية والإصلاح السياسي، سميت حينها بـ: "موجة التحرير الثانية في أفريقيا"، باعتبار أن الأولى حدثت حينما

¹ - مارومل كرنجال، إفريقيا، ترجمة: محمد حجي وآخرون، المغرب: مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، 1984، ص ص 14-15.

تخلصت هذه الدول من الاستعمار، والتي تراوحت بين الفشل والنجاح وما بينهما، فنجحت إلى حد ما - بالنظر إلى النتائج في الوقت الراهن - كل من نيجيريا وزامبيا، السنغال وغانا، وفشلت الأخرى - بالنظر كذلك إلى النتائج في الوقت الراهن - جنوب أفريقيا، ليبيا وسوريا وتونس ومصر.

المطلب الأول: الأوضاع السياسية، الاقتصادية والاجتماعية في جنوب أفريقيا.

إن دولة جنوب أفريقيا هي جمهورية جنوب أفريقيا "Republic of South Africa" وباللغة الأفريقانية "Republiek van Suid-Afrika"، أشتق اسمها من موقعها الجغرافي على الحافة الجنوبية لأفريقيا، وعند تشكيلها، سُميت باتحاد جنوب أفريقيا، ما يعكس أصلها العائد لاتحاد أربع مستعمرات بريطانية منفصلة سابقة.

"مزانسي" المشتق من الاسم "الكوسي" أو مزانسي" ويعني "جنوب"، اسم عامي لجنوب أفريقيا، في حين تفضل بعض الأحزاب السياسية المؤيدة للوحدة الأفريقية مصطلح "آزانيا"¹.

وتقع هذه الدولة في الجزء الجنوبي للقارة الأفريقية، يحدها كل من ناميبيا، بوتسوانا، زيمبابوي، موزمبيق وإسواتيني، ويعتبر اقتصادها من بين الأكبر والأكثر تطوراً بين كل الاقتصاديات بالدول الأفريقية، كما تتمتع ببنية تحتية الحديثة منتشرة عبر كامل أنحاء البلاد تقريباً، كما تضم دولة جنوب أفريقيا أكبر عدد سكان ذوي أصول أوروبية في أفريقيا، وأكبر تجمع سكاني هندي خارج آسيا، وأكبر مجتمع ملون (ذوي البشرة السوداء) في أفريقيا، مما يجعلها من أكثر الدول تنوعاً سكانياً في القارة الأفريقية.

إن غالبية سكان جنوب أفريقيا هم من السود، حيث يشكلون حوالي 80% من إجمالي سكانها، في حين يتوزع البقية بين أفارقة من أصل أوروبي "جنوب إفريقيون بيض"، وبين الآسيويين الذين يتنوعون ما بين أصل هندي وأصل الصيني، وهناك أجناس متعددة الأعراق يعرفون باسم الملونون، هذا التنوع كبير يشمل مجموعة واسعة من الثقافات واللغات والأديان والأعراق، ينعكس عبر تركيبها التعددية في اعتراف دستور جنوب أفريقيا بإحدى عشر لغة رسمية، وهو رابع أعلى رقم في العالم.

¹ - شيماء الأبيض، "استعمارها هولندا ثم بريطانيا وعانت من الفصل العنصري بعدها. كل ما تريد معرفته عن جنوب أفريقيا"، في: الغري بوست، متوفر على الرابط التالي: <https://arabicpost.net>، (2023/11/08).

لقد توفرت البلاد على ثراء لغوي كبير، حيث تكلم سكانها العديد من اللغات كالانجليزية والافريكانا، ولغات محلية كالكاسوسا والتسفانا والشانغا والنديبيلي والسوازي والغاندا¹. فوفقاً لتعداد عام 2011، فإن اللغتين **الأولتين** الأكثر استخداماً هما اللغة "الزولوية" بنسبة 22.7%، واللغة "الكوسية" بنسبة 16%، وبعدها تأتي اللغتان من الأصل الأوروبي وهما اللغة الأفريقانية بنسبة 13.5%، وتطورت هذه اللغة من الهولندية، وتكون غالباً كلغة أولى لمعظم الملونين والبيض في جنوب أفريقيا، وفي الأخير اللغة الإنجليزية 9.6% وتمثل إرث الاستعمار البريطاني وهي شائعة الاستخدام في الحياة العامة والأعمال التجارية².

إن أهم ما يميز تاريخ المجتمعات الأفريقية عموماً ودولة جنوب أفريقيا خصوصاً، هو ممارسات الميز العنصري الذي تعرض له السود من طرف البيض لعدة قرون من الزمن؛ فبالرغم من أن كلمة التفرقة العنصرية، أو اصطلاح التنمية المنفصلة يعودان إلى أدب ما بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أن ما تحمله الكلمتان من معاني وأفكار، يعود إلى زمن بعيد، وعلى وجه التحديد في أبريل من عام 1652، تاريخ رسو ثلاث سفن هولندية تابعة لشركة الهند الشرقية بخليج المائدة "Table" برأس الرجاء الصالح، تحمل بعثة لإقامة محطة تموين السفن الهولندية المسافرة للشرق، وقد كان السكان الأصليون من قبائل الهوتين توت "Hottentot" في استقبالهم، ليبدأ الاستعباد منذ ظهور أطماع رئيس البعثة جان فان ريبك "Jan Van Riebeeck" في الاستحواذ على ممتلكات القبيلة واسترقاق أهلها³.

أما الوضع السياسي بجنوب أفريقيا بعد استقلالها، فقد أثر بشكل سلبي واضح على أوضاعها الاقتصادية، وكان ذلك تحديداً بعد فوز حزب الوطني بالسلطة سنة 1948 ذو التوجه العنصري في ذلك الوقت، أين **تم الشروع** في وضع قوانين أكثر شدة، وتكرس أكثر للتمييز بين أطراف المجتمع (بين البيض والسود على وجه الخصوص)، الأمر الذي عرضها إلى انتقادات كبيرة وأدى إلى فرض عقوبات دولية اقتصادية على البلاد في الثمانينيات.

وبنهاية النظام العنصري سنة 1994 بإجراء أول انتخابات مبنية على تصورات غير عنصرية وفوز المؤتمر الوطني الأفريقي بها، وجد هذا الأخير نفسه أمام اقتصاد أنهكته العقوبات الاقتصادية الدولية لما يزيد عن 12

¹ - عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، الجزء 02، مرجع سبق ذكره، ص 102.

² - يحيى محمد حسين، "جنوب إفريقيا لاتتعرف الغروب أمة لاتتعرف الاستسلام... دولة ضد العنصرية"، في: **مجلة صوت الوطن**، متوفر على الرابط التالي: <https://soutelwatan.com>، (2014/01/22).

³ - أحمد الطاهر، إفريقيا - فصول من الماضي والحاضر -، مصر: دار المعارف بالقاهرة، 1975، ص ص 21-22.

سنة، فحاول خلال توليه قيادة الدولة استعادة الاقتصاد المتضرر من العقوبات، مع دمج الفئات المجتمعية التي كانت تعاني قبل هذه الفترة، فسعى جاهدا ونجح في خفض معدل التضخم واستقرت المالية العامة واجتذبت الحكومة رأس المال الأجنبي، ومع ذلك كان النمو لا يزال غير مستقر وضعيف.

مع نهاية سنة 1996، انتعش الاقتصاد الجنوب أفريقي، فسجل تضاعف الناتج المحلي الإجمالي ثلاث مرات تقريباً ليصل إلى عتبة 416 مليار دولار أمريكي سنة 2011، كما شهدت ازدياد احتياطات النقد الأجنبي من 03 مليار دولار إلى ما يقرب من 50 مليار دولار، مما أدى إلى خلق تنوع عالي للاقتصاد بفضل اتساع رقعة الطبقة المتوسطة وتحسن أوضاعها الاقتصادية¹.

تجدر الإشارة إلى أن اقتصاد هذا البلد يعتمد بنسبة كبيرة على الصناعات الاستخراجية، خاصة الذهب (8.5% من الدخل القومي) والألماس، وعلى الرغم من أن صناعة استخراج الموارد الطبيعية لا تزال واحدة من أكبر الصناعات في البلاد بمساهمة سنوية في الناتج المحلي الإجمالي تبلغ 13.5 مليار دولار أمريكي (المرتبة الرابعة عالمياً خارج المحروقات)، فإن **لازدهار الصيد البحري نصيبه في إثراء الناتج المحلي باعتبارها الأولى أفريقيا²**، كما تنوع اقتصاد جنوب أفريقيا منذ نهاية الفصل العنصري، وخاصة نحو الخدمات. ففي عام 2019 ساهم القطاع المالي بمبلغ 41.4 مليار دولار أمريكي في الناتج المحلي الإجمالي للدولة. كما تمكنت المؤسسات المالية التي يوجد مقرها في جنوب إفريقيا سنة 2021 من إدارة أصول تزيد قيمتها عن 1.41 تريليون دولار أمريكي. أين بلغت القيمة السوقية الإجمالية لبورصة جوهانسبرج 1.28 تريليون دولار أمريكي اعتباراً من أكتوبر 2021³.

كما شهدت ذات الحقبة أوضاعاً سياسية تميزت باحتدام الصراعات داخل حزب المؤتمر الوطني الأفريقي الحاكم، تجلّى بين كل من الرئيس "سيريل رامافوسا" والرئيس السابق "جاكوب زومبا"، وقد تم إتهام الأخير بتهم فساد أفقدت البلاد أكثر من 34 بليون دولار أمريكي⁴.

مع بداية عام الألفية الثانية، تعهد الرئيس ثابو مبيكي بتعزيز النمو الاقتصادي والاستثمار الأجنبي من خلال تخفيف قوانين العمل، وتسريع وتيرة الخصخصة، ورفع الإنفاق الحكومي، وخفض أسعار الفائدة، وبداية من عام 2004 شهد النمو الاقتصادي تنامياً متصاعداً وانتعاش ملحوظ.

¹ - يحيى محمد حسين، مرجع سبق ذكره.

² - عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، الجزء 02، مرجع سبق ذكره، ص 111.

³ - يحيى محمد حسين، مرجع سبق ذكره.

⁴ - محمد عبد الكريم، مجلة قراءات أفريقية، مرجع سبق ذكره، ص 41.

وعلى عكس الأسواق الناشئة الأخرى، فقد عانت جنوب أفريقيا خلال فترة الأزمة العالمية 2007-2008، التي امتدت انطلاقاً من الولايات المتحدة الأمريكية إلى كل الدول بالعالم بما فيها جنوب أفريقيا، حيث قدر معدل النمو المحتمل لجنوب أفريقيا بنحو 3.5%، وقدر نمو نصيب الفرد أنه متوسط، على الرغم من تحسنه، حيث نمت بنسبة 1.6% سنوياً من 1994 إلى 2009، وبنسبة 2.2% خلال العقد الأول من الألفية الحالية، فإنه منخفض عن مستوى النمو العالمي البالغ 3.1% خلال نفس الفترة.

كما تم تسجيل مستويات بطالة أكثر ارتفاعاً حيث تزيد عن 25%، إضافة إلى مشكل عدم المساواة من قبل الحكومة، والذي أُعتبر من أبرز المشاكل الاقتصادية التي تواجه البلاد، وكل هذا وغيره قد أضرت بالاستثمار والنمو، وبالتالي كان لذلك تأثير سلبي كبير وواضح على الاقتصاد للبلد.

مع بداية 2017، نشأت توترات سياسية في البلاد بسبب إقالة الرئيس جاكوب زوما لتسعة من أعضاء مجلس الوزراء، بمن فيهم وزير المالية برافين جوردهان الذي كان يُنظر إليه على أنه عنصر مركزي في جهود إعادة ثقة رأس المال إلى جنوب أفريقيا.

في خضم ذلك كله، وشيئاً فشيئاً، تلاشت الفوارق العنصرية بالبلاد، فأصبح كل من البيض والملونين والسود على قدم المساواة في جميع المجالات، إذ أن كثير من قادة هذه الدولة أصبحوا تدريجياً من السود.

المطلب الثاني: الأوضاع السياسية الاقتصادية والاجتماعية في نيجيريا.

تقع دولة نيجيريا على الساحل الجنوبي الغربي للقارة الأفريقية، وبالضبط بأفريقيا الغربية، لها حدود مع كل من الكاميرون شرقاً، والبنين غرباً، ومن الجنوب خليج غينيا، وتبلغ مساحتها 923,768 كم²، من بينها 13000 كلم² من المسطحات المائية، وبهذا فهي تتميز بمساحة ضخمة توازي أربعة أضعاف مساحة المملكة المتحدة، كما تُشارك حدودها البحرية مع دولة غينيا الاستوائية ودولة غانا ودولة ساوتومي وبرينسيبي¹.

اسم الدولة الرسمي هو جمهورية نيجيريا الاتحادية، وقد اشتق اسم نيجيريا نسبة إلى نهرها الرئيسي هو نهر النيجر. وهي تتكون - أي دولة نيجيريا - من ستة وثلاثين 36 ولاية ذات حكم ذاتي، بالإضافة إلى منطقة العاصمة الاتحادية، وهي تُعتبر من بين الدول الغنية بالمصادر الطبيعية؛ فهي الدولة الأفريقية الأكبر في تصدير النفط، ولديها أكبر احتياطي للغاز الطبيعي في القارة².

¹ - هاشم نعمة فياض، نيجيريا: دراسة في المكونات الاجتماعية - الاقتصادية، قطر: المركز لعربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2016، ص 30.

² - عبد العزيز طهراوي، مرجع سبق ذكره، ص 37.

أبوجا هي العاصمة الرسمية في منطقة العاصمة الاتحادية، والتي تمّ تحديدها وفق مرسوم تشريعي صادر عام 1967، وذلك بدلا من العاصمة السابقة "مدينة لاجوس" التي ما زالت تعتبر المدينة الرئيسية للصناعة والتجارة في نيجيريا، وتعتبر من أكثر المدن نمواً في قارة أفريقيا وحتى في العالم.

إن اللغة الرسمية بهذه الدولة هي اللغة الإنجليزية، إلى جانب العديد من اللغات الأخرى مثل لغة يوربا، واللغة الفولانية، كما يدين نصف سكان هذه المنطقة بالديانة الإسلامية، في حين يعتنق 40% من السكان الديانة المسيحية، وتتبع النسبة المتبقية المقدرة بـ: 10% ديانات الأخرى غيرهما.

ويعتقد أنّ أول من سكن ما يُعرف الآن بنيجيريا هم شعب "النوك" في الفترة الممتدة بين عامي 500 قبل الميلاد والعام 200 ميلادي والذين اشتهروا بالمهارة في صناعة الحديد والفولاذ¹، ثمّ بدأ شعوب أخرى بالهجرة إليها، حيث انتقل إليها شعب "البانتو" من وسط وجنوب أفريقيا واحتلّ بالسودانيين القاطنين فيها، وبعدهم هاجر العديد من الفولانيين والطوارق عبر الصحراء الكبرى واستقروا في شمال نيجيريا في مناطق حول الغابات ودلتا نهر النيجر، وقد تنوّعت ثقافات وعادات الشعب النيجيري بتنوّع أعراقه، حيث قدّر عدد المجموعات العرقية في البلاد بـ 250 مجموعة عرقية، ولكن أربع مجموعات رئيسية منها فقط تُشكّل 60% من السكان، ووصل الإسلام إلى البلاد في القرن الثالث عشر عندما كانت نيجيريا تحت سيطرة إمبراطورية "كانم" التي حكمت من القرن الحادي عشر حتّى القرن الرابع عشر.

تأسست دولة نيجيريا بشكلها الحالي بعد ضمّ كلّ من نيجيريا الشمالية والجنوبية سنة عام 1914، واستقلّت عن بريطانيا في سنة 1960². في عام 1963، تبنّت هذه الدولة الفتية النظام الجمهوري، لكنّها اختارت أن تبقى ضمن رابطة الشعوب البريطانية. أما نيجيريا جغرافياً، فيعتبر نهر النيجر وأفرعه عصب الزراعة في الأراضي شبه القاحلة وسط وشمال البلاد لإنتاج المحاصيل التي تُتاجر بها، حيث يلتقي نهر النيجر وبنوي ليكوّنا حوضاً واسعاً للأراضي الصالحة للزراعة، أمّا الأراضي في الجنوب الغربي والجنوب الشرقي من الدولة، فهي سهول ساحلية معظمها مُغطّى بالمستنقعات وغابات المانجروف، التي أصبحت غابات متدهورة في الأراضي الداخلية، وتوجد في الجنوب الغربي أراضي وعرة على حدود السهول الغربيّة، أمّا بالنسبة للجزء الشمالي من البلاد فهي

¹ - هاشم نعمة فياض، مرجع سبق ذكره، ص 02.

² حكيم نجم الدين، "تاريخ نيجيريا.. والطريق نحو الاستقلال"، مجلة المعرفة، متوفر على الرابط التالي: <http://marifa.org/wdewi.33MKHK>، (2024/08/19).

أراضي منخفضة ومستوية وترتبطها رملية تُستخدم للزراعة، حيث أن أكبر المساحات وأكثرها سكاناً هي هضبة جوس.

احتلت هذه الدولة المرتبة السابعة من حيث عدد السكان بما إجماله 204,099,989 نسمة سنة 2020، أي بكثافة سكانية تقدر بـ 226 شخصاً في الكيلومتر المربع الواحد¹، تنتشر بها أكثر من 250 مجموعة إثنية، من بين أكثرها أهمية هي مجموعات هوسا فولاني، واليوروبا. كما تجتمع فيها عديد الديانات من مسلمين بنسبة 50 % ومسيحيين 40 % ووثنيين 10 %². تتكلم أغلبها لغات أفريقية آسيوية، ولغات "نيلية صحراوية"، وكذا لغات "نيجيرية كونغوية"، إلا أن اللغة الإنجليزية هي اللغة الرسمية في البلاد؛ وذلك إثر الاستعمار البريطاني، حيث إنَّها تُستخدم في المعاملات الحكومية والوثائق الرسمية، كما تُستخدم في التعليم بجميع أطواره، خاصةً في المناطق الحضرية والمدن الكبرى كالعاصمة أبوجا.³

تنتشر أربعة أعراق في نيجيريا هي؛ "النوبي، والتيف، والكانوري، وعرق الهوسا والفولان" الذين يُشكلون ثلثي سكان البلاد، كما يُشكل السكان الذين يدينون بالإسلام 50 % من العدد الكلي للسكان، يعيش معظمهم في الجزء الشمالي من نيجيريا، أما الديانة الأخرى المنتشرة فهي المسيحية والتي يعيش معظمهم معتنقيها في الجزء الجنوبي من البلاد.

تُعتبر نيجيريا جمهورية فيدرالية، ونظام الحكم فيها هو نظام رئاسي، إذ تتكوّن من ثلاث طبقات حكومية؛ أعلاها السلطة الوطنية التي يُمثلها كل من مجلس الأعيان، ومجلس النواب، والسلطة قضائية، وثانيها التقسيمات الإدارية أو الولايات وهي 36 ولاية، وثالثها السلطات المحليّة؛ حيث إنّ كلّ ولاية تتكوّن من عدّة حكومات محليّة. كما حدّدت مدّة الدورة الرئاسية الواحدة ودورة النّواب والأعيان بأربع سنوات لكل دورة، حيث يضم مجلس الوزراء مُمثّلين من جميع الولايات، ويُمثّل المجلس الوطني 109 عضو في مجلس الأعيان و360 عضواً في مجلس النواب، ويعتمد عدد مقاعد كلّ ولاية على عدد سكانها، ويُسمح بانتخاب أعضاء المجلس الوطني من نواب وأعيان لدورتين كأقصى حدّ، أمّا المجلس القضائي على مستوى الدولة فيتكوّن من المحكمة العليا التي يُعيّن

¹ - رهام غازي أبو دولة، "معلومات عن دولة نيجيريا"، موضوع: متوفر على الرابط التالي: <https://mawdoo3.com>، (2022/03/07).

² - فضيلة خلفون وفصل خميّة، "تداعيات النزاع الاثني على الدولة الفيدرالية في أفريقيا: نيجيريا نموذجاً"، *المجلة الجزائرية للأمن الإنساني*، العدد 04، جويلية 2017، ص 177.

³ رهام غازي أبو دولة، مرجع سبق ذكره.

أعضاؤها من قبل الرئيس بموافقة مجلس الأعيان، إضافة إلى محكمة الاستئناف، والمحكمة الفيدرالية العليا، كما يتكوّن المجلس القضائي على مستوى الولاية من محاكم عليا، ومحاكم شرعية، والأخرى عرفية.

يعتبر الدستور الحالي لنيجيريا هو التعديل الرابع منذ استقلالها، إذ أصبح ساري المفعول والتنفيذ منذ تاريخ 29 ماي 1999، وهو مستوحى من الدستور الأمريكي الذي يقوم على تقسيم السلطة بين الجهات الحاكمة، ووجود هيئة تشريعية منتخبة وسلطة قضائية مستقلة، ومع كون الدستور ينصّ على الحرية الشخصية وأنّ الدولة علمانية، لكنه يسمح للمسلمين باتباع قوانين التشريع الإسلامي.

أما إداريا، فتتقسم نيجيريا إلى إقليم العاصمة الفيدرالية أبوجا وستة وثلاثين 36 ولاية كما سلف الذكر، والتي تُقسم بدورها إلى ست 06 مناطق سياسية كالاتي:

- المنطقة الجنوبية - الغربية: تضم لاغوس، وإكيتي، واوندو، واوسيون، واويو، واوجون.
- المنطقة الجنوبية - الجنوبية: تضم أكوا، وبايلسا، ونهر كروس، والدلتا، وإدو، وإييوم، وبعض الأنهار.
- المنطقة الجنوبية - الشرقية: تضم آبا، وأنامبرا، وإبوني، وإنوجو، وإمو.
- المنطقة الشمالية - الغربية: وتضم كادونا، وكانو، وكاتسينا، وجاجاوا، وكيب، وزمفرا، وصكتو.
- المنطقة الشمالية - الوسطى: تضم بنوي، وكوجي، وكوارا، ونصاروة، والنيجر، والهضبة.
- المنطقة الشمالية - الشرقية: تضم أداموا، وباوتشي، وبورنو، وغومي، وتارابا، ويوي¹.

أما اقتصاديا فيعتبر الاقتصاد النيجيري مشابها إلى حد كبير لاقتصاديات غالبية البلدان الأفريقية، فهو يعتمد على توافر العمالة والموارد الطبيعية الوفيرة، وتخريب الأموال بسبب الممارسات المالية غير المشروعة الناتجة عن الفساد والتعقيم، مما انتج نظاماً مالياً عاماً معرقلاً أساسياً أمام التنمية.

كما تتوسط الترتيب الأفريقي في إجمالي ناتجها المحلي من الخام للفرد، ولكن لا يزال أقل بكثير من ما كان عليه قبل الاستقلال، حيث يعيش قرابة 65% من السكان تحت خط الفقر (مستوى معيشة دولار في اليوم الواحد للفرد الواحد)، مقابل 43% في عام 1985، إلا أنه وبفضل القدرات البشرية وثرواتها من الموارد الطبيعية، استطاعت نيجيريا مؤخراً أن تترتب ثانياً في جنوب الصحراء الكبرى، بعد جنوب أفريقيا، حيث اقترب إجمالي ناتجها المحلي من عتبة 315 مليار دولار، وتقدمت إلى المرتبة الثالثة بين دول أفريقيا بعد جنوب أفريقيا ومصر في

¹ - رهام غازي أبو دولة، مرجع سبق ذكره.

عام 2009 في القدرة الشرائية، بفضل نشاط اقتصادي كبير ومتسارع في جنوب المنطقة الساحلية من البلاد، سيما بولاية لاجوس.

احتلت الزراعة أهمية متقدمة في الاقتصاد النيجيري بما في ذلك الصيد البحري وقطاع الغابات بما إجماله 35.2 % من الناتج المحلي الإجمالي سنة 2010، ووصلت صادراتها إلى 60 % من مجموع صادرات الدولة، حيث ارتكز القطاع الفلاحي على إنشاء التعاونيات الفلاحية وظهور الشركات المحلية مثل دانجوت التي كانت تصدر الموز، والكافو، والفول السوداني، الخ¹.

المطلب الثالث: الأوضاع السياسية الاقتصادية والاجتماعية في غانا.

جمهورية غانا (شاطئ الذهب سابقا) من بلدان أفريقيا الغربية، وتقع على شاطئ غينيا بالجانب الغربي لأفريقيا، تُعتبر مدينة أكرا عاصمة لها. رغم صغرها من حيث المساحة وعدد السكان، إلا أنّها من الدول المميزة في قارة أفريقيا، ويعود السبب في ذلك إلى الثروة الطبيعية الضخمة الموجودة فيها، بالإضافة إلى أنّها أول دولة في قارة أفريقيا تحصل على استقلالها عن الحكم الاستعماري.

وبلغ عدد سكان غانا سنة 2018 ما يفوق 29,694,224 نسمة، وذلك وفقاً لأحدث تقديرات الأمم المتحدة، وتُشكل هذه النسبة ما يُعادل 0.39 % من إجمالي سكان العالم، فاحتلت المرتبة 49 في قائمة البلدان من حيث عدد السكان، بكثافة السكانية بلغت حوالي 129 شخص لكل كيلومتر مربع، بالإضافة إلى أنّ المساحة الإجمالية للأراضي تبلغ حوالي 227.540 كم².

تنوعت الديانات المتبعة في جمهورية غانا، بين الديانة المسيحية بمختلف الطوائف، بنسبة حوالي 69 %، تليها الديانة الإسلامية، حيث يُقدر عدد المسلمين حوالي 15.6 %، ومن ثم ديانات ومعتقدات الأخرى، تُقدر نسبة تابعيها بحوالي 15.4 % من عدد السكان، ومن هذه الديانات اليهودية، والبوذية، والهندوسية وغيرها.

تقع غانا على امتداد خليج غينيا والمحيط الأطلسي، فتحدها بوركينا فاسو من الشمال، وتوغو من الشرق، وكوتيفور من الغرب. ولغتها الرسمية هي اللغة الإنجليزية وعملتها "السيدى"، وعاصمتها "أكرا"، كان اسمها السابق ساحل الذهب، أما اسمها الحالي فقد جاء على غرار اسم الدولة التاريخية المعروفة بإمبراطورية غانا، فيما ظهرت العديد من الممالك والإمبراطوريات بها، وكانت أقوى الممالك هي "مملكة أشانتي"².

¹ - هاشم نعمة فياض، مرجع سبق ذكره، ص 08.

² - عبد الوهاب كيالي، موسوعة السياسة، الجزء 04، مرجع سبق ذكره، ص ص 297-299.

عانت هذه الدولة وشعبها من كثرة النزعات الخارجية من أجل الحقوق التجارية، وبعد أكثر من قرن من المقاومة المحلية أنشئت حدود غانا الحالية بحلول عام 1900، وفي مارس 1957 أصبحت أول دولة تقع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تحصل على استقلالها عن الاستعمار الأوروبي.¹

تعتبر غانا دولة متعددة الثقافات، إذ يبلغ عدد سكانها حوالي 27 مليون نسمة، كما تضم ما يزيد عن ستون 60 لغة مختلفة، وتشمل مجموعة متنوعة من المجموعات الأثنية واللغوية والدينية تتجاوز المائة 100، كما يتألف سكان غانا من خليط من الجماعات الأفريقية التي تضم "الفانتي" و"أشانتى" و"الموسي"، أو ما يطلق عليهم "داجومبا والإيوي والكوماسي والمامبروسي"، وغانا جماعات عديدة مهاجرة من البلاد المجاورة، وهي التي نقلت الإسلام إلى جنوب غانا، وكان أول وصول الإسلام إلى هذه المنطقة في نهاية القرن العاشر الهجري.

أما من حيث التعددية الدينية في غانا، فنجد أن الغالبية من السكان يعتنقون المسيحية بنسبة تتجاوز 65% منهم 28% بروتستانت، ونحو 37% من كاثوليك، فيما يشكل المسلمون حوالي 25% من إجمالي السكان، بينما يمارس ما يقارب 10% من السكان الأديان التقليدية الأفريقية.

وتتكون غانا من عشرة (10) أقاليم، وتنقسم هذه الأقاليم إلى 216 مقاطعة، وتأتي تلك الأقاليم على هذا النحو؛ إقليم برونغ أهافو، إقليم أكرا الكبرى، الإقليم الأوسط، الإقليم الشرقي، الإقليم الشمالي، الإقليم الغربي، الإقليم الشرقي الأعلى، الإقليم الغربي الأعلى، إقليم فولتا، إقليم أشانتى، حيث تعيش قبيلة الأشانتى وسط غانا، حوالي 300 كيلومتر تقريبا من الساحل، وهي عبارة عن مجموعة قبلية رئيسية في غانا، أشبه بأمة قائمة بذاتها، وبرز دورها بشكل رئيسي وقت الاحتلال، حيث اعتمدت عليها بريطانيا في تسير الأمور لصالحها طوال فترة الاستعمار.

تأتي المنطقة الشمالية كأكبر مركز يحوي أكبر عدد من المسلمين، وذلك بما يقارب ثلث عددهم، فيما تمثل أكبر المجموعات الدينية المسلمة التي تتوطن المنطقة الشمالية، قبائل "داجومبا، ومامبروسيس ووالاس، وبيسا"، وهي القبائل التي يركز عملها بالأساس على قطاعي الزراعة، واستخراج المعادن، بينما يقطن باقي المناطق الغانية الغالبية من المسيحيين والقلّة من معتنقي الديانات التقليدية الأفريقية.²

¹ - عبد الوهاب كيالي، مرجع سبق ذكره، ص ص 299-300.

² - عبد الوهاب كيالي، المرجع نفسه، ص ص 299-300.

يتمثل الاقتصاد في غانا بالأساس في القطاع الزراعي، حيث يُشكّل حوالي 35% من الناتج المحلي الكلي الإجمالي، ويُغطّي حوالي 65% من الأيدي العاملة وذلك عام 2001، ومن أهم المحاصيل التي تُنتجها؛ الموز، والبقول، والأرز، والذرة، وغيرها، وصابون الكوبرا، والليمون الحامض، والمطاط، والقطن، والكافو، ونخيل الجوز، وغيرها من المحاصيل، كما يتم إنتاج اللحوم ولكن بكميات قليلة قد لا تكفي لتلبية الطلب المحلي، بالإضافة إلى وجود الذهب في غانا.

استقلت غانا عن بريطانيا عام 1957، بقيادة الزعيم "كوامي نكروما" الذي أصبح أول رئيس للجمهورية بعد الاستقلال، حكم البلاد لأكثر من خمس سنوات بداية من جوان 1960، قبل الإطاحة به عبر انقلاب عسكري في 26 فبراير 1966، وقد مرت البلاد بفترة من الاضطرابات وقادها عسكريون مثل الجنرال "كوتو أتشيمنونج ووليام كواسي أكوفو"، حتى أطاح بالأخير قائد القوات الجوية "جيري رولينجز" في جويلية 1979.¹

سلم "رولينجز" السلطة لحكومة مدنية بقيادة "هيلا ليمان" ليضع ركيزة الجمهورية الثالثة، وأصبح الأخير الرئيس الأول والأخير للجمهورية الثالثة بعدما وصل للرئاسة عام 1979 بانتخابات فاز فيها بنسبة 62%، لكن بعد فترة قصيرة من حكمه قرر "رولينجز" استعادة السلطة مرة أخرى في ديسمبر عام 1981 لينهي الجمهورية التي بدأها، وفي عام 1992 قرر "ولينجز" التقاعد من الجيش وأنشأ حزب المؤتمر الوطني الديمقراطي الذي فاز كمثل عنه بانتخابات عام 1992 بنسبة تصويت 58.3%، ثم انتهت ولايته الثانية عام 2000، ولم يستطع الترشح مرة أخرى لمناصب دستوري، وبدأت مرحلة تداول سلمي للسلطة في البلاد منذ ذلك الحين.

شهد عام 2008 أول ظهور في الانتخابات للرئيس الحالي "نانا أكوفو أدو"، حيث خسر وهو مرشح الحزب الوطني الجديد ضد "جون أتا ميلز" مرشح المؤتمر الوطني، لكن "ميلز" توفي قبل فترة قصيرة من نهاية فترته الأولى عام 2012، ليتولى نائبه "جون دراماني ماهاما" مهام منصبه رئيساً للجمهورية، وبعد موت رئيسه، ترشح "ماهاما" ليصبح رئيساً للجمهورية منذ عام 2012 بعد الإطاحة بنانا "أكوفو أدو" في الانتخابات.

إنه ورغم الأوضاع الإقليمية غير المستقرة للدول المجاورة كمالى وساحل العاج، استطاع الحزب الوطني الجديد بغانا الوصول إلى السلطة سنة 2016 لينهي عقوداً من سيطرة حزب الجنرال مؤسس الجمهورية الرابعة

¹ عبد الوهاب كيالي، المرجع نفسه، ص 300.

"رولينجز"، فيما أقر الرئيس السابق "جون ماهاما" أنه يحترم نتيجة الانتخابات، واتصل بالرئيس الجديد "نانا أكوفو" لتهنئته والإقرار بالهزيمة. تجدر الإشارة، أن الدول الأفريقية ومن بينها الدول محل الدراسة كانت - وعلى غرار كل الدول المتخلفة - تخضع إلى تدخل المؤسسة العسكرية، مع استثناء دولة جنوب إفريقيا، ودخول اعتبارات الميز العنصري في الحياة السياسية.

أما اقتصاديا، فقد اعتمدت كل دولة على مقدراتها المحلية، سواء في استخراج أو إنتاج المواد الخام (المعدن، المواد الطاقوية، الزراعة أو الثروة الحيوانية)، أو على المساعدات الدولية من الدول أو المنظمات. اجتماعيا انقسمت مجتمعات هذه الدولة إلى طبقات، صُنفت على أساس قربها من السلطة السياسية، أو حسب مستوياتها الاقتصادية.

وإجمالا فقد ارتبطت هذه الدول حديثة الاستقلال بالدول التي كانت قد استعمرتها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وحتى ثقافيا¹، ناهيك عن الطابع الاثني لهذه المجتمعات.

المطلب الرابع: الأوضاع الإقليمية والدولية المحيطة بالدول الأفريقية لما وراء الصحراء.

لقد عانت القارة الأفريقية عموما من جميع أنواع الاستغلال والاستعمار والاستعباد، حيث أسس مؤتمر برلين بألمانيا في عام 1884 لاحتلال الدول الأفريقية، يليه في ذلك الشراكة الأمريكية الأفريقية التي بدأت عام 1998، تمحورت أساسا حول قضايا اقتصادية، أمنية وسياسية، مهمة الجانب التنموي، في محاولة أمريكية لبسط نفوذها على المنطقة بشكل منفرد، وتقويض التواجد الأوروبي وتفكيك التحالف الفرنسي الأفريقي، عن طريق مبادرة قائمة على تقديم التدريب العسكري والتموين الغذائي والخدمات الإنسانية، تحت غطاء الحرب على الإرهاب.

وكرد على ذلك، جاءت القمة الأوروبية الأفريقية الأولى لعام 2000، التي تهدف في الحقيقة إلى تحقيق الأولويات الأوروبية وليس الأفريقية، قصد الوصول إلى الموارد الأولية الطبيعية، وإيجاد أسواق لترويج منتوجاتها وعلاج الهجرة الأفريقية نحو أوروبا، بالإضافة إلى التسابق ضد النفوذ الأمريكي².

¹ - أمين أسير، أفريقيا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، سوريا: دار دمشق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1985، ص ص 09-10.

² - بن طالب خير الله، "أفريقيا كانت... وينبغي لها أن تكون"، مجلة قراءات أفريقية، لندن، بريطانيا، العدد 2، سبتمبر 2005، ص ص 03-04.

المبحث الثاني: الإصلاحات الإدارية في الإدارة الحكومية أثناء عملية التحول الديمقراطي بالدول الأفريقية لما وراء الصحراء.

حاولت الدول الأفريقية في مساعيها من أجل الوصول إلى حالة من الديمقراطية المستقرة والمترسقة منذ نهاية الثمانينات، إلى وضع لبنات ترتكز أساساً على مبادئ الحكم الرشيد، وذلك بتحسين مؤشرات ومعايير سياسية واقتصادية، إلا أنه وفقاً لتقرير كانت قد أصدرته هيئة الأمم المتحدة، وضع معايير عامة ومشاركة بين كل المجالات، تتحدد في الدراسة الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تضمنت تسعة معايير هي: المشاركة، حكم القانون، الشفافية وحسن الاستجابة، التوافق، المساواة في تكافؤ الفرص، الفعالية، المحاسبة والرؤية الاستراتيجية¹.

المطلب الأول: إصلاح المنظومات القانونية (الدساتير).

لقد اتسم الوضع العام بالدول الأفريقية عموماً بالتحرك انطلاقاً من التوجه الليبرالي، فالتوجه الاشتراكي، وصولاً إلى توجه أفريقي نوعاً ما، دون إنكار أنه لم يكن هناك دساتير حازمة أو قطيعة واضحة، فغالبا ما تكون هناك دساتير بتوجهات ليبرالية مع وجود توجهات اشتراكية في بعض فصوله، والعكس صحيح. ومن المعروف أيضاً، أن أغلب الدول الأفريقية التي كانت خاضعة للنموذج الأوربي قد تأثرت بمزيج من الثقافة الغربية، خصوصاً بالفكر السياسي الفرنسي، والدستور الفرنسي، والكثير من أفكار الثورة البلشفية، والتراث الأفريقي من عادات وتقاليد وديانات، دون إغفال دور الجيش على الحياة السياسية والدستورية، في جميع حالات الانتقال بين التوجهات سالفة الذكر (الليبرالي، الاشتراكية والأفريقية)².

وقد برز تأثير الفكر الدستوري الفرنسي من خلال التأثير في المبادئ العامة؛ كأن الحكومة هي حكومة شعب بالشعب وللشعب، وأن الدولة تكفل المساواة أمام القانون بين جميع المواطنين بلا تمييز للأصل أو الجنس أو الدين، وتحترم كل العقائد، وأن السيادة الوطنية ملك للشعب... الخ، في حين تجلّى تأثير فكر "مونتييسكيو" من حيث مبدأ الفصل بين السلطات، رغم توسع السلطات التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وتسييس القضاء، وقد كان للفكر الاشتراكي الأثر الواضح بعد الحرب العالمية الثانية، وبالضبط بعد نجاح الاتحاد السوفياتي

¹ - UNDP, Governance For Economic-Operation And Development, 1995, P14.

² - أمين أسير، مرجع سبق ذكره، ص 19.

بالوصول إلى الفضاء، والتزامه بمساندة الحركات التحررية ضد الاستعمار، وذلك من خلال مفهوم الديمقراطية الاشتراكية ومفهوم الصلة بين الحق والواجب¹.

1- دولة غانا:

ففي غانا، يعتبر دستور 1992 هو نقطة البداية الحقيقية نحو الديمقراطية، فقد أسس هذا الدستور الجمهورية الرابعة، والتي أعلنت عن تطبيق الديمقراطية في جمهورية غانا الموحدة، وتعكس وثيقة هذا الدستور الدروس المستفادة من الدساتير التي تم إلغاؤها أعوام 1957، 1960، 1969، 1979، ويأخذ هذا الدستور نمط الدستور البريطاني وكذلك من الدستور الأمريكي. وقد أشار هذا الدستور إلى ضرورة تعاون الشعب الغاني بين جميع الفئات، دون تمييز على أساس الأصل أو الموطن أو الأثنية أو الجنس أو اللون أو الدين أو المذهب أو الاعتقادات، كما يجب تحقيق التوازن بين مختلف المناطق في التعيين والوظائف العامة، وأن لا تقتصر على أثنية أو مقاطعة أو دين معين².

2- دولة جنوب أفريقيا:

أما في جنوب أفريقيا، فيمكن التطرق إلى عمليات الإصلاحات الإدارية في الإدارة الحكومية أثناء التحول الديمقراطي في دولة جنوب أفريقيا بالتطرق إلى ثلاث سمات مميزة ورئيسية للدولة، وهي نظام التعيين والعزل في الخدمة العامة والبلديات، والتعيينات والعزل رفيعة المستوى في قطاع العدالة الجنائية، والمشتريات العامة. فينص دستور سنة 1996 للدولة على أن: "تخضع الإدارة العامة للقيم والمبادئ الديمقراطية التي يكرسها الدستور"³، وذلك وفق المادة 195 منه بفقرته الأولى، كما ينص في نفس المادة على ضرورة وجود إدارة عامة تحافظ على مستوى عالي من الأخلاق المهنية؛ تتسم بالكفاءة والاقتصاد والفعالية في استخدامه للموارد موجهة نحو التنمية، يكون أهمها تقديم الخدمات بطريقة محايدة وعادلة ومنصفة ودون تحيز، وتشجع المشاركة في صنع السياسات، وقادرة على المحاسبة وشفافة.

¹ - أمين أسير، مرجع سبق ذكره، ص 29.

² - Richard Asante and E.Gyimah-boadi , **Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector in Ghana**, United Nations Research Institute for Social Development , 2004 , p 103 .

³ - دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملا تعديلاته لغاية عام 2012، الفصل العاشر (الإدارة العامة)، المادة 195، الفقرة 01، ص 83.

كما دعم هذا الدستور صراحة الإدارة الجيدة للموارد البشرية والتطوير الوظيفي، حيث أنه يعزز ممارسات التوظيف وإدارة شؤون الموظفين على أساس القدرة والموضوعية والعدالة والحاجة إلى معالجة اختلالات الماضي لتحقيق تمثيل واسع النطاق وفق ذات المادة المذكورة أعلاه، كما أنه تطرق إلى المساواة وعدم التمييز بين الموظفين بناءً على اعتبارات سياسية في وتنص المادة 197، الفقرة 03 منه على أنه: " لا يجوز محاباة أي موظف بجهاز الخدمة العامة، أو التحامل ضده لمجرد تأييده لحزب سياسي أو لرأيه في مسألة سياسية بعينها".¹

كما تُصرح المادة 195، الفقرة 01 (ط)، أنه: "يجب أن تمثل الإدارة العامة شعب جنوب أفريقيا تمثيلاً حقيقياً، بحيث تكون ممارسات التوظيف وإدارة شؤون الموظفين مبنية على القدرة، والموضوعية، والنزاهة، وضرورة التعويض عن الأخطاء المتوارثة لتحقيق تمثيل أوسع".²

ومع هذه النصوص، فإن إجراءات التعيين لا تكون إلا وفق معايير القدرة والتمثيل الديموغرافي، ولا يوجد أي نص، بما في ذلك في القانون على نطاق أوسع، يحتكم إلى معايير سياسية قد تدخل في القرارات المتعلقة بالتعيينات في المناصب الثابتة داخل الإدارة العامة.³ وقد نص قانون جنوب أفريقيا لعام 1909، استناداً إلى سابقة تم تأسيسها في العالم الناطق باللغة الإنجليزية، على إنشاء لجنة الخدمة العامة (PSC) للتحقق من السلطة التقديرية السياسية في التعيينات والعزل، وفي العقود التالية، كانت اللجنة موضع تجاهل في كثير من الأحيان، ثم تمت تسييسها هي نفسها، ونتيجة لذلك تخلفت دولة جنوب أفريقيا عن الاحتراف الإداري والسيطرة على الفساد الذي تحقق في الأنظمة الاستيطانية المماثلة مثل أستراليا وكندا.

في الجدل الدائر حول التسييس في جنوب أفريقيا، كثر الحديث عن اعتماد حزب المؤتمر الوطني الأفريقي للمبدأ اللينيني المتمثل في نشر الكوادر، وذلك أثناء مرحلة كفاحه ضد نظام الأبارتيد، والذي يهدف الحزب من خلاله إلى ضمان لعب دور قيادي في جميع المراكز للسلطة لتعزيز "ثورة ديمقراطية وطنية" نحو "مجتمع ديمقراطي موحد وغير عنصري"، ومع ذلك، فإن هذه الدعوة للتسييس لا يمكن اختزالها في اللينينية، فهي تنبثق من السمات النظامية لمجتمع جنوب أفريقيا، علاوة على ذلك، فإن هذا المبدأ لم ينشأ بقدر ما نشأ من مؤسسات شرعية وهيكلية كانت موجودة مسبقاً في الدولة الاستعمارية والفصل العنصري.

¹ - دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2012، المرجع نفسه، المادة 197، الفقرة 03، ص 86.

² دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2012، المرجع نفسه، ص 84.

³ - Jonathan Klaaren Reforming , **Public Administration in South Africa a path to professionalization**, Siber Ink CC, Cape Town South Africa, 2021, p19.

في عام 1994 ورث المسؤولون المنتخبون في حزب المؤتمر الوطني الأفريقي من القوميين الأفارقة صلاحيات واسعة نسبياً فيما يتعلق بتعيين الرؤساء الإداريين لمؤسسات الدولة، كما تم تبني نزعة لتطبيقها في توزيع المناصب وفق المحاباة السياسية والرفاقية، وقد تم ممارسة هذه الصلاحيات لأول مرة خلال أيام تنصيب إدارة نيلسون مانديلا، ولكن تم احتواؤها من خلال أجواء حكومة الوحدة الوطنية أو ما يسمى بحكومة الوحدة الوطنية.

وبالرجوع إلى الوراء قليلاً فقد قدم مؤتمر مونت غراس "Grace Mount" الذي عقد في مدينة ماغاليبيرج "Magaliesburg" عام 1991 لعلماء الإدارة العامة والإدارة فرصة لمناقشة القضايا التي تتعلق بنوع الخدمة العامة بعد الفصل العنصري، والتي يطمحون إليها وإلى الحاجة إلى التدريب في القطاع العام. وكان من الواضح خلال هذا المؤتمر أنه من البداية كانت الإدارة العامة في كثير من الأحيان بمثابة مسعى مهني، وإلى حد ما، قللت من أهمية البحث ونظرية المنح الدراسية (الإدارة العامة) وممارسة الإدارة العامة. وقد ساعد المؤتمر في الحفاظ وتطوير نظرية وممارسة نابضة بالحياة للإدارة العامة، حيث يؤكد ثورنهيل أن هذا المؤتمر قدم منصة صلبة للممارسين، وقد شارك الأكاديميون في تفاصيل حول بقاء المدارس الأكاديمية العامة للعلوم تخطيط التعليم الصحي الزراعة، الاتصالات، جغرافيا بيئية، وعلوم وتاريخ، والعلوم، وعلوم إدارة علم الاجتماع، قانون الأنثروبولوجيا، الاقتصاد عام، وعلم الإدارة، العلوم السياسية، بالإضافة إلى علوم الفلسفة العالمية، وعلم الحكم. كانت هذه المدارس الأكاديمية مهمة في إنشاء واستدامة التدريب والبحث، إلى جانب ممارسة الإدارة العامة، وقد عرف هذا المؤتمر كذلك باسم "حل جبل جريس".¹

مع قرار جبل جريس، شهدت جنوب أفريقيا نمو الإدارة العامة كنظام أكاديمي، ففي بعض التخصصات بجامعة مثل ويتواترسراند، ستيلينبوش، فورت هير وويسترن كيب، تم دمج الإدارة العامة والتنمية، وفي جامعات الأخرى تم تضمين مبادئ الإدارة العامة والحوكمة في المناهج الدراسية كجامعات ويتواترسراند (Witwatersrand) وستيلينبوش (Stellenbosch) وبريتوريا (Pretoria) وكيب الغربية (Western Cape) وجوهانسبرغ (Johannesburg). كان على المؤتمر أن يتعامل مع قضية تعزيز الديمقراطية في جنوب

¹ Christelle Auriacombe, Administratio Publica, Vol 19 No 3, Department of Public Governance University of Johannesburg September 2011, p 06.

أفريقيا، وكان هذا واضحًا مع إنشاء كلية الدراسات العليا العامة وإدارة التنمية في جامعة ويتواترسراند عام 1993.¹

3- دولة نيجيريا:

أما دولة نيجيريا، فقد عرفت منذ استقلالها سنة 1960 خمسة دساتير كان آخرها سنة 1999، والذي يتم العمل به حتى الآن، وبشكل عام فقد اتفقت جميع هذه الدساتير على اعتماد الفيدرالية كشكل للدولة والنظام الرئاسي كنظام للحكم. غير أنه في واقع الأمر لم تكن تلك الدساتير تعبر بأي شكل من الأشكال عن طبيعة الدولة النيجيرية، فالتجربة عبر كل تلك المراحل التاريخية للدول أثبتت أن غالبية تلك الدساتير خلقت فيدرالية مشوهة واحتفظت بنفس الإرث الاستعماري السيئ القائم على تركيز السلطة والموارد في يد ذات المجموعات والقيادات العليا، الأمر الذي خلق الصراعات وعمقها بين الجماعات والقوى المختلفة للدرجة التي أصبحت معها تلك القوى غير قادرة على الاتفاق على تصور أو شكل جديد للدستور النيجيري، وهو ما تجلّى بشكل واضح في فشل محاولة الرئيس الأسبق أوباسانجو عام 2005 من وضع تصور لدستور جديد، والذي فشل بسبب التنافس بين الولايات والجماعات المختلفة على الحصص المخصصة لكل ولاية من عائدات النفط. بناء على ذلك، أصبحت الحاجة ملحة لإعادة النظر في الإطار التشريعي للدولة في نيجيريا، وإعادة تصميم كل مكوناته وعلى رأسها الدستور، باعتباره المصدر الأول لكل القوانين والتنظيمات ومرجعها الرئيسي، حيث هو يحدد ضمنه طبيعة نظام الحكم هل هو رئاسي أم برلماني أم هو خليط ما بين الاثنين.

أما دستور 1999، فهو مثل باقي الدساتير السابقة، والمستند إلى دستور 1979، فقد اعتمد نظام حكم رئاسي في نيجيريا، وبشكل فيديرالي، والذي يركز ويقوم على تعزيز السلطات الفيدرالية، على غرار نظام الحكم المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية، غير أن التطبيق الفعلي له في دولة نيجيريا شابه الكثير من الأخطاء والتجاوزات، والتي ساهمت في تعزيز بيئة يسودها عدم الاستقرار.

وقد ظهرت عدة توجهات لما يجب أن يكون عليه طبيعة النظام السياسي في نيجيريا، وقد تراوحت بين أصوات تنادي بنظام برلماني كامل تخضع فيه السلطة التنفيذية (الحكومة) للبرلمان وتحت مسؤوليته، هذا البرلمان الذي يضمن جميع التنوعات الأثنية بالمجتمع ويعبر عنها، وتشكل بموجب هذا النظام حكومة ائتلافية، عكس التنوع الموجود بالبرلمان الذي - كما سلف الذكر - يعبر عن التنوع المجتمعي بكل أطيافه، وذلك تفاديا للنتائج

¹ Christelle Auriacombe, Idem, p 07.

السلبية التي تنجر عن النظام الرئاسي، والتي تكون نتائج انتخاباته نتائج صفرية؛ أي يحظى الفائز بالانتخابات بكل السلطة دون غيره، ولا يعكس نظام الحكم بذلك سوى رأي الأغلبية، وتخرج باقي الأطياف بدون أي تمثيل بالسلطة.

وقد حاول النظام في نيجيريا معالجة هذه المشكلة من خلال استحداث منصب نائب للرئيس، وانتهاج تقاليد وأعراف قديمة تقضي بتبادل السلطة فيما بين أقاليم البلاد، والمعروف باسم "قانون تقسيم المناطق" (Zoning)، كما تجدر الإشارة أن صلاحيات واختصاصات نائب الرئيس تكون محددة ومصرح بها دستوريا بما يعطي هذا المنصب أهمية أكبر، ولا تكون مجرد مناصب شكلية، كما هو الحال في العديد من الأنظمة المشابهة. كما لجأت الدولة إلى معالجة النظام الفيدرالي بها، وذلك أنه غالبا ما يكون شكل نظام الحكم الفيدرالي هو الشكل الأمثل للدولة ذو الطبيعة التعددية بمجتمعاتها، غير أن الفيدرالية في الحالة النيجيرية كما سبق التطرق إليه - مثل سبباً رئيسياً من أسباب عدم الاستقرار، لذلك فتحة عدة عناصر يجب مراعاتها في الفيدرالية النيجيرية، والقيام بمراجعة هيكل الشكل الفيدرالي المنحرف بها، لتتحول إلى حل ناجح لإدارة التعدد الاثني والديني وذلك من خلال وضع تعديلات دستورية تضمن إعادة توزيع للسلطة والموارد على الأقاليم المكونة للفيدرالية "الولايات"، بالشكل الذي يتناسب مع واقع التعددية دون تهميش أو إقصاء لجماعة لحساب الأخرى، بالموازاة مع سن التشريعات والقوانين التي تضمن التمثيل العادل لكل فئات المجتمع بالمؤسسات المركزية للحكومة الفيدرالية، والسماح لأقاليم الدولة الفيدرالية بالمشاركة بشكل أكبر وأكثر فاعلية في عمليات صنع القرارات بالسياسة العامة للدولة الاتحادية، وبالموازاة مع ذلك السماح بحرية نسبية أعلى لمسؤولي الأقاليم في تسيير شؤون مجتمعاتها المحلية وفق لمتطلباتها وخصوصياتها ضمن السياسة العامة للدولة المركزية، وإنشاء وضبط القواعد والآليات الخاصة فيما يتعلق بتسوية الصراعات بين الوحدات المكونة للفيدرالية حول حدود الولايات ومواردها.¹

ومما سبق طرحه نجد كل الدول محل الدراسة حاولت تعديل المنظومات الدستورية بما يفسح مجال للإصلاحات على مستوى الإدارة العامة من خلال التركيز على نقطتين أساسيتين تمثلت أولاهما في الإخضاع التام للإدارة العامة بصفقتها جزء من السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية سواء في إنشائها، مهامها ووظائفها، وحمايتها

¹ - الموقع الإلكتروني للمركز العراقي الأفريقي للدراسات الاستراتيجية، أثر التحول الديمقراطي على الاستقرار السياسي في نيجيريا منذ عام 2007، 19 / 05 / 2018، شوهده يوم 2023/08/10.

وكذا الرقابة عليها، وثانيهما في التركيز على سلطة التعيين والعزل، لوسيلة مجدية للتحكم في أعمال الإدارة العامة والسيطرة عليها وكبح أي تجاوزات قد تحدثها بموجب السلطات الواسعة الموكلة إليها.

المطلب الثاني: الإصلاحات الإدارية التي مست النظم الانتخابية لتجسيد الحياد الإداري

يمكن تعريف الإدارة الانتخابية على أنها هي تلك المؤسسات المشرفة على تنظيم العمليات الانتخابية، وتقاس فاعلية عملها من خلال معرفة مدى استقلاليتها لتحقيق المصادقية للفعل الانتخابي، وبالتالي خدمة مصادقية مؤسسات الدولة الناتجة عنها لدى شعوبها، لذلك سعت العديد من الديمقراطيات إلى إصلاح نظمها الانتخابية لتعزيز التمثيل، ومرافقته م بإصلاح لأدوات تنظيم وإدارة الانتخابات، واعتماد هيئات ذات سلطات ومسؤوليات واسعة النطاق لتقديم انتخابات ذات جودة، وفي الوقت نفسه تعزيز حرمة وعدالة العمليات الانتخابية.

1- دولة غانا:

لقد مر النظام السياسي الغاني بالعديد من التطورات السياسية والقانونية والدستورية، حتى وصل إلى عام 1992، والتي تعد نقطة الانطلاق الحقيقية نحو الديمقراطية ونقل السلطة من الحكم العسكري إلى الحكم المدني، وإحداث تغيير سياسي واسع في مجال المشاركة السياسية والانتخابات التنافسية والتعددية الحزبية. فمنذ سنة 1993، اضطلع البلد بديمقراطية متعددة الأحزاب ذات دستور جديد، ومن عام 1992 إلى عام 2000، أين كانت غانا خاضعة لحكم حزب المؤتمر الوطني الديمقراطي، الذي أنشأ برلماناً يتألف من 200 عضو ويضم 19 امرأة. من الناحية الإدارية؛ ينقسم البلد إلى 10 مناطق إدارية و110 من مناطق المجالس المحلية.

منذ عام 1980، بُذلت جهود كبيرة لتحقيق اللامركزية في النظام الإداري العام بالبلد، وذلك بنجاح كبير، والاستقرار السياسي والسلام، اللذان يُعَمِّان البلد حالياً، يُشكِّلان إنجازاً من شأنه أن يُفضي إلى انتعاش اقتصادي، وأعيد تشكيل مكتب أمين المظالم، حيث تحول إلى لجنة معنية بحقوق الإنسان والعدالة الإدارية، من أجل تناول انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالأفراد والموظفين المدنيين والحكوميين، وذلك من بين اختصاصات الأخرى، كما تم إنشاء لجان انتخابات تم تقويتها قانونياً، قادرة على فرض سلطتها على مراقبة العمليات الانتخابية، حيث ان رئيس الدولة لا يمكنه تنحية رئيس لجنة الانتخابات من منصبه إلا إذا ارتكب انتهاكا صارخا للدستور.

ضمن الدستور الغاني حق التصويت لكل المواطنين المؤهلين، فيحق لكل مواطن غاني تجاوز سن الثامنة عشرة وهو سليم العقل التصويت، كما يحق له أن يتم تسجيله كناخب لأغراض التصويت في الانتخابات العامة

والاستفتاءات، تم وفق المادة 43 منه إنشاء لجنة انتخابية تتألف من رئيس اللجنة ونائبان لرئيس اللجنة وأربعة أعضاء آخرين من طرف رئيس الجمهورية تتولى مهام جمع سجل الناخبين ومراجعته بالفترات التي يحددها القانون، وترسيم حدود الدوائر الانتخابية لكل من انتخابات الحكومة المحلية والانتخابات الوطنية؛ إجراء الاستفتاءات والانتخابات العامة كافة والإشراف عليها، وتوعية الشعب بشأن العملية الانتخابية والغرض منها وتنفيذ برامج لتوسيع نطاق تسجيل الناخبين، كما تتمتع هذه اللجنة بالاستقلالية، حيث لا تخضع في أداء وظائفها لتوجيه أو رقابة أي شخص أو سلطة الدوائر الانتخابية، كما تم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية وفق المادة 47 منه وفق ما تحدده اللجنة الانتخابية، أما بخصوص التمثيل البرلماني، فإنه وفقاً لنتائج الانتخابات البرلمانية يتم تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو برلماني واحد ولا يجوز إلى دائرة انتخابية أن تقع ضمن أكثر من إقليم واحد.

يجب أن يتم ترسيم حدود كل دائرة انتخابية بشكل يساوي فيه عدد السكان في كل دائرة، وبقدر الإمكان، الحصة السكانية، ويمكن لعدد سكان دائرة انتخابية معينة أن يكون أكبر أو أصغر من الحصة السكانية بمراعاة وسائل التواصل والمعامل الجغرافية وكثافة السكان ومساحة وحدود الأقاليم وغيرها من المناطق الإدارية والتقليدية، وعلى اللجنة الانتخابية مراجعة طريقة تقسيم الدوائر الانتخابية في غانا على فترات لا تقل عن سبع سنوات، أو في غضون اثني عشر شهراً بعد نشر أرقام التعداد الناتجة عن إجراء إحصاء لعدد السكان، كما يمكنها، نتيجة لذلك، تعديل الدوائر الانتخابية، حيث يتم تعديل حدود دائرة انتخابية منشأة بموجب هذه المادة نتيجة للمراجعة، يدخل التعديل حيز التنفيذ عند أقرب حل للبرلمان لأغراض هذه المادة من الدستور الغاني¹.

2- دولة جنوب أفريقيا:

في حين تركز ذلك بالدستور الجنوب أفريقي في الأحكام التأسيسية وتضمنته في أحد القيم الأساسية الأربعة التي تقوم عليها الدولة والتي تصرح أن: "الاقتراع العام للبالغين، والسجل العام الوطني للناخبين، والانتخابات الدورية، ونظام الحكم الديمقراطي القائم على تعدد الأحزاب، لضمان المساءلة والشفافية والعلانية"².

وضمامنا لاستقلال العمليات الانتخابية فقد تم بموجب الدستور، وبالتحديد بالمادة 190 منه، إنشاء جهاز سمي بالمفوضية الانتخابية تقوم بإدارة انتخابات الأجهزة التشريعية الوطنية والإقليمية والبلدية بموجب تشريع

¹ - جمهورية غانا، مرجع سبق ذكره، المواد: 42، 43، 44، 45، 46، 47، ص ص 24-25.

² - جمهورية جنوب أفريقيا، دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2012، الفصل الأول (الأحكام التأسيسية)، ص 12.

وطنين، وضمان حرية ونزاهة تلك الانتخابات، وإعلان نتائج تلك الانتخابات، كما أنها تتمتع المفوضية الانتخابية بالسلطات والمهام الإضافية المنصوص عليها في التشريع الوطني¹.

3- دولة نيجيريا:

أنشأت اللجنة الانتخابية الوطنية المستقلة لجمهورية نيجيريا الاتحادية وفقا للمادة 153 من دستور الدولة لسنة 1999، وهو ساري المفعول إلى الوقت الحاضر كأحد محاولات الدولة في مسارها نحو التحول ديمقراطيا منذ وصول أوباسنجو إلى سدة الحكم، حيث تقوم اللجنة الانتخابية الوطنية المستقلة كما نص عليه الجزء الأول من الفصل الثالث من دستور 1999، بتنظيم وإجراء والإشراف على جميع العمليات الانتخابية والمسائل المتعلقة بها، وفي جميع المناصب الانتخابية المنصوص عليها في الدستور أو أي تشريع أو قانون آخر².

وقد تم تأسيس هذه اللجنة كهيئة دائمة منذ 1987 في ظل اللجنة الانتخابية الوطنية والمحلية، حيث تتوسع صلاحياتها على مستوى جميع الولايات الستة وثلاثين لنيجيريا ومنطقة العاصمة، وكذلك في 111 منطقة حكم محلي، إذ تتألف من رئيس و72 عضوا، والمعروفين باسم المفوضين الانتخابيين الوطنيين يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية.

وقد طال هذه المؤسسة العديد من الإصلاحات من حيث مركزها القانوني واستقلاليتها، حيث تم اجراء العديد من التحسينات الايجابية لقانون الانتخابات القديم الصادر سنة 2002، في شكل قانون انتخابات محسن صدر سنة 2006؛ حيث تضمن الاخير تدابير لرفع مستوى كفاءة اللجنة، على راسها إعطاء صلاحية تعيين أمينها العام للجنة نفسها بدل تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، وكذا انشاء صندوق مالي لها، إلا أن ذلك لم يكن كافيا من حيث استقلالية هذه اللجنة كون أنه لا يزال لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيسها وأعضاءها، وكذا رؤساء لجان الولايات 18 إضافة الى العاصمة.

إن التجاوزات الخطير التي طالت العمليات الانتخابية في الفترة الممتدة بين 1999 و2007، وما أثاره ذلك من استياء وانتقادات حول طريقة إدارتها واستقلاليتها، دفعت الرئيس عمر يارادو إلى إنشاء لجنة للإصلاح

¹ - جمهورية جنوب أفريقيا، المرجع السابق، المادة 190، ص 81.

² - جمهورية نيجيريا الاتحادية، دستور 1999، المادة 153، الفقرة 03.

الانتخابي في 28 أوت 2008، مكونة من 22 عضوا و برئاسة رئيس المحكمة العليا، بغرض فحص العمليات الانتخابية بجميع مراحلها، وذلك بهدف ضمان رفع معايير جودة الانتخابات وتحسين عمل اللجنة¹.

وفي صلب عملها، قدمت هذه اللجنة مجموعة من التوصيات للرئيس كان أهمها إنشاء ثالث لجان للانتخابات هي (مفوضية الجرائم الانتخابية، لجنة ترسيم الدوائر الانتخابية، ولجنة تنظيم الانتخابات)، اقترح تولي القضاء سلطة تعيين رئيس اللجنة الوطنية للانتخابات، وتقديم مقترح لضم منظمات المجتمع المدني الفاعلة في اللجان الانتخابية، وقدمت مشروع لتعديل دستور 1999، إلا أن الرئيس عمر يارادو رفض تلك التوصيات².

بعد وصول غودالك جوناثان إلى سدة الحكم تقدم بمشروع لتعديل قانون انتخابات 2006، وافق عليه المجلس الوطني عام 2010، والذي منح درجة من الاستقلالية للجنة الانتخابية الوطنية المستقلة، سيما في جانبها المالي، حيث تتحصل على أموالها من الصندوق الموحد للدولة أو صندوق الإيرادات، بدل التمويل المفرد لكل ولاية، وذلك للسماح باستقلالية أكثر للجان الانتخابية للولايات.

إنه ورغم الاستقرار الذي ميز اللجنة الانتخابية الوطنية المستقلة في ظل الجمهورية الرابعة، إلا أنها ما زالت بعيدة عن أداء مهامها باستقلالية تامة، في ظل بعض الممارسات التي تحول دون أداء مهامها بالشكل الواجب، خاصة وأن رئيسها وأعضائها يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، وتعكس حالة الفوضى وعدم الاستقرار التي تلي كل انتخابات في نيجيريا، عدم مقدرة اللجنة الوطنية على إجراء انتخابات كاملة الحرية والنزاهة.

المطلب الثالث: تنظيم الأحزاب السياسية وتمثيل التنوع المجتمعي.

تعتبر الديمقراطية داخل الأحزاب مهمة للغاية؛ ففي مثل هذه الحالة، فإن وضع لبنات بناء الديمقراطية من قبل أعضاء الحزب في الوقت الذي لا يمكنهم تحمل ان يكونوا ديمقراطيين في أنفسهم، فلا يمكنهم بأي حال من الأحوال تقديم هذه القيم للمجتمع والدولة وإقناعهم بها والعمل بها لبناء الدولة.

1- الأحزاب السياسية في غانا:

لقد تم تصنيف دولة غانا على أنها من بين الدول التي نجحت خلال النصف الثاني من العقد السابق من في التقدم بشكل ثابت ولفترات مستمرة نحو ترسيم بعض مبادئ الديمقراطية الحقيقية بأفريقيا واعتبارها نموذجا يحتذى به في هذا المجال أفريقيا، فقد استطاعت من بين القلة ان تحقيق انتقال سلمي للسلطة ضمن مناخ

¹ - طهراوي عبد العزيز وفريدة حموم، "استقلالية الإدارة الانتخابية - دراسة مقارنة بين السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر واللجنة الانتخابية الوطنية في نيجيريا"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد 07، أبريل 2022، ص 81.

² - طهراوي عبد العزيز وفريدة حموم، المرجع نفسه، ص 82.

ديمقراطي حقيقي، يتميز بمنافسة حقيقية بين الأحزاب الموجودة بها، ووجود شعور عام وإرادة حقيقية لدى المجتمع الغاني بأكمله من أجل القضاء على النظام الاستبدادي القائم وسيطرة الجيش على المشهد السياسي، فقد تمكنت هذه الدولة من النجاح إلى حد كبير في إدارة تنوعها على المستويات كافة سواء تنوعها الإثني أو الديني أو الثقافي أو اللغوي، لعقود عدة، وسيتم رصد طبيعة المجتمع الغاني، وأوضاع مملكة ساحل الذهب قبل الاستعمار، وأثناء الاستعمار حتى حصولها على استقلالها عام 1957، هذا إلى جانب بحث مؤشرات النجاح الغاني في تحقيق اندماج وطني بين صفوف اثنياته المختلفة¹.

أولاً: الأحزاب السياسية والتركيب الإثني لغانا:

على الصعيد السياسي، نجد أن الدستور الغاني ينص على أن غانا دولة مسيحية رئيسها مسيحي ونائبه مسلم، وفيما يتعلق بالاحتفالات الوطنية أو الدينية نجد حالة من الاندماج تجمع أطراف المجتمع المختلفة. رغم ذلك، إلا أن غانا شهدت في بعض الفترات المتقطعة بعض التوترات، ويستدل على ذلك من بعض أعمال العنف التي حدثت منتصف التسعينات في كلا من "أكرا وتاكورأدي وكوماسي وتامال" بين المسيحيين من جانب، والسلطة الحاكمة التي فرضت نوعاً من الحظر على مواطنيها على أعمال الفوضى وهو ما اعتبره المسيحيون تعدياً على حرية ممارسة الطقوس والشعائر الدينية، وفي السياق ذاته، يجب الإشارة إلى المواجهة الدامية التي حدثت في بداية الثلاثينات بين كلا من حركتي المحمدية والمسلمين السنة، وهي المواجهة التي تسببت في إحداث فجوة بين الطائفتين حاولت بعدها بعض القيادات الوطنية معالجتها، كما نشبت بعض المواجهات بين المسلمين الأصليين وبعض المسلمين المهاجرين من غرب أفريقيا، حيث كان يرى السكان الأصليين أنهم أوصياء على تطبيق الإسلام، ما تسبب في مواجهات عنيفة بين الطرفين، قررت على إثرها السلطة السياسية إغلاق المساجد فترة ما تجنباً لمزيد من المشاحنات بين الأطراف.

وبالحديث عن اللغة في غانا، نجد أن سكان غانا يتحدثون لغات محلية متنوعة تتجاوز 70 لغة محلية، ولكن الدستور الغاني أقر اللغة الإنجليزية لغة أساسية لكافة المعاملات الرسمية، واعتبارها اللغة الوحيدة لجميع مراحل التعليم، وبالنظر إلى واقع التعليم وقت حصول غانا على استقلالها نجد أنه لم يكن لديها سوى جامعة واحدة وعدد بسيط من المدارس الابتدائية والثانوية، بينما بلغ إنفاق غانا خلال العقدين الماضيين على التعليم

¹ - نبال احمد السيد، مرجع سبق ذكره، ص 02.

حوالي من 30% إلى 40% من ميزانيتها السنوية، وقد وضعت صيغة نهائية لخطة التعليم عام 2007 هدفت إلى توفير التعليم الابتدائي للجميع بحلول عام 2015 تماشياً مع الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة¹.

وبالنظر لما سبق، نجد أنه رغم تنوع المجتمع الغاني ثقافياً ولغوياً ودينياً واثنياً إلا أن الصبغة الوطنية تكاد تغطي على كافة أطراف المجتمع وتمكنت الدولة من تحقيق مستوى مرتفع من صهر كافة الفئات في بوتقة واحدة².

تميز المجتمع الغالي وكغيره من غالبية المجتمعات الأفريقية قبل الاستعمار بالطابع القبلي المتعدد، أين سيطرت على القبائل كل من الزعماء الوطنيين ومجالس القبائل، كاتحاد الآشانتي واتحاد قبائل الفانتي، وقد دخل هذان الاتحادان في نزاعات كبيرة وصلت في أوجها إلى نزاعات مسلحة بينهما في الفترة الممتدة خلال القرن الخامس عشر، من جانب آخر وسعيًا من قبائل الآشانتي فقد دخلت في حروب ضد العديد من الاتحادات القبلية الأخرى، كحربها ضد قبائل الدونكييرا وضد أكواييم، أين استطاعت تلك الأولى من كسب حوبها وبسط سيطرتها بفضل حنكة قياداتها العسكرية تميز نظام الحكم في قبائل الآشانتي بنظام توارثي، حيث انقسمت غانا خلال تلك الفترة من مجتمعات طبقية تراتبت تنازلياً بدأً من الطبقة الحاكمة التقليدية على رأس الهرم الاجتماعي، تمتع زعمائها المحليون بالثراء والسطوة الاجتماعية وكانت لهم صلاحيات واسعة وغالباً ما كانوا يمارسون الإقطاعية كما في "الآشانتي"، تليها طبقة تشمل العسكريين والذين كان يجب أن يكونوا من قبائل الآشانتي، ثم طبقة التجار وهي تتكون أساساً من أفراد من قبيلتي الآشانتي والفانتي، تحدر الإشارة هنا أن أغلب الصراعات التي دارت بين القبيلتين سالفتي الذكر كان في معظم الأحوال حول التجارة والتنافس للسيطرة على الطرق التجارية والأسواق، وتأتي في المرتبة الرابعة الطبقة الوسطى المتمركزة على الساحل في منتصف الهرم الاجتماعي، وهي مجموع الأفراد الناشطين في مجال تجارة العبيد حيث كانوا يعتبرون كوسطاء بين صيادي العبيد بالداخل الغاني ومستورديهم الأوروبيين على الساحل، وهي الفئة المجتمعية التي ساعدت الاستعمار فيما بعد لتنفيذ السياسة الاقتصادية البريطانية الهادفة إلى تحويل الاقتصاد الغاني من الإقطاعية إلى الرأسمالية، وتعتبر البذرة الأساسية للطبقة البرجوازية المتشكلة في المجتمع الغاني فيما بعد، وطبقة الأجانب المكونة من الأوروبيون الذين استقروا في غانا وعملوا إما في تجارة اللؤلؤ والذهب أو في صيد وتجارة العبيد³.

¹ - نغال أحمد السيد، مرجع سبق ذكره، ص 03.

² - نغال أحمد السيد، المرجع نفسه، ص 03.

³ - نغال أحمد السيد، مرجع سبق ذكره، ص: 04.

ثانيا: التنوع السياسي

كعدد قليل من الدول الأفريقية، شهدت دولة غانا خلال الموجة الثالثة للتحول الديمقراطي توجهها تدريجياً نحو الديمقراطية، انطلاقاً من تبني التعددية الحزبية، بعد ما كانت تخضع لنظام حكم يتغذى على الانقلابات، ويحكم فيه العسكريون متحججين بالوضع الاقتصادي المعقد بالبلاد، والذين كان آخرهم القائد العسكري "رولينجر" الذي وصل إلى الحكم بانقلاب سنة 1981 حاملاً الفكر الأثيوبي القائم على فكرة أخذ القوات المسلحة لمبادرة الحكم والقضاء على الفساد، هذا الأخير تعرض لكثير من الضغوط الداخلية والخارجية، والتي خضع لها في الأخير صائفة 1991، حيث تم في 10 ماي 1991 التصديق على قانون يقضي بالتحول لنموذج التعددية الحزبية ووافق مجلس الدفاع الوطني بقيادة رولينجرز على مقترحات تقدمت بها اللجنة الوطنية للتحول الديمقراطي، بهدف صياغة مشروع جديد للدستور، ينص على انتخاب رئيس جمهورية بصلاحيات تنفيذية لمدة أربع سنوات تجدد مرة واحدة وإنشاء جمعية وطنية وإدخال منصب نائب الرئيس.

وبالفعل، كان دستور 1992 نقطة تحول حقيقية تستند للتعددية الحزبية، وبداية الجمهورية الرابعة، فجسد تدارك حقيقي للنقائص والتناقضات الموجودة بالدساتير (1969-1979) التي تم إلغاؤها من خلاله، وقد كرس لضرورة تعاون الشعب الغاني بين جميع الفئات دون تمييز يكون أساسه الأصل أو الموطن أو الأثنية أو الجنس أو اللون أو الدين أو المذهب أو الاعتقادات، كما كرس لتحقيق التوازن بين مختلف المناطق في التعيين والوظائف العامة وأن لا تقتصر على أثنية أو مقاطعة أو دين معين¹. لقد اتسم هذا الدستور بالثنائية القطبية للأحزاب، وفي نفس الوقت بالتغير في هذه الثنائية، وذلك في ظل تكوّن العديد من الأحزاب السياسية، الأمر الذي وطد للديمقراطي بشكل واضح، أين أصبح هناك تفاعل دائم بين الحزب الحاكم - مهما كان - وأحزاب المعارضة في تسيير الدولة وشؤونها، فنجد تشكل قطبين وهما حزب المؤتمر الوطني الحاكم من أتباع "ناكورما" بقيادة رولينجرز، والحزب الوطني الجديد من أتباع بوسيبا بقيادة جون كافور بداية التسعينات.

في حين شهدت انتخابات 1996 ظاهرة سياسية جديدة في الانتخابات الغانية، تمثلت في حدوث تحالف من جانب أحزاب المعارضة ضد الرئيس رولينجرز، ففي تلك الانتخابات اضطرت الأحزاب أن تتخلى عن خلافاتها الأيديولوجية والحزبية من أجل امتلاك فرصة أكبر على منافسة الرئيس رولينجرز فكان من الصعب

¹- Richard Asante , E.Gyimah-boadi , **Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector in Ghana**”, United Nations Research Institute for Social Development , 2004 , p.103.

على أي منها أن تواجه رولينجرز بمفردها، فأرادت تلك الأحزاب تجميع مؤيديهم وتشجيعهم على التصويت بدلا من تفتيت وتشتيت التأييد الانتخابي الفعلي أو المحتمل لهم والمخاطرة بخسارة انتخابات 1996، وعلى الرغم من تلك التحالفات استطاع رولينجرز مرة أخرى الفوز بفترة رئاسية ثانية، ولكن لم تقاطع أحزاب المعارضة هذه المرة الانتخابات البرلمانية، وحصل الحزب الوطني الجديد على 60 مقعدا¹.

وبهذا انتهت حقبة تميزت أساسا بحكم أصحاب الخلفية العسكرية، وطبقا لدستور 1992 فهو لا يستطيع التقدم لخوض فترة رئاسية أخرى، فكان التخوف هنا من قيام رولينجرز بتعديل الدستور لما يسمح له بالترشح مرة ثالثة أو لجوؤه إلى استخدام القوة العسكرية للتكملة في السلطة بعد أن وصل في بادئ الأمر للسلطة عن طريق انقلاب عسكري. جاءت انتخابات 2000 وسط هذه التخوفات، إلا أن رولينجرز أبدى استعداداه في احترام الدستور خوفا من أي ردود فعل داخلية عنيفة، أو خوفا من ردود فعل خارجية، لاسيما أن غانا تعتمد على المساعدات الدولية، وتقوم بتنفيذ برنامج للإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. لقد تمت الانتخابات الرئاسية في غانا لسنة 2000 في بيئة قوية التنافس، حيث أجريت على مرحلتين؛ المرحلة الأولى تنافس سبعة من المرشحين على منصب رئيس الدولة، وانتهت بحصول المرشح "جون كوفور" ممثل الحزب الوطني الجديد على 58% من مجمل الأصوات، بينما حصل منافسه "جون أتاميلز" مرشح حزب المؤتمر الوطني الديمقراطي الحاكم، والذي يشغل منصب رئيس الجمهورية على 38% من الأصوات، وهو ما أدى بدوره إلى إجراء الجولة الحاسمة بين المتنافسين الأولين يوم 28 ديسمبر 2000، وذلك بعد استبعاد باقي المرشحين الذين لم يحصلوا إلا على ما مجموعه 04% مجتمعين، وقد انتهت الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية بفوز زعيم المعارضة "جون كوفور" والذي حصل على 57.42% من الأصوات، بينما حصل منافسه "جون أتاميلز" على 42.58% من الأصوات، وفي 2001/01/07 أدى الرئيس الغاني الجديد "جون كوفور" اليمين الدستورية لتولى مهام الرئاسة².

¹ - نغال أحمد السيد، "الاندماج الوطني في غانا منذ عام 1992: أحد أبرز النماذج الإفريقية في تحقيق تحولاً ديمقراطياً شاملاً خلال الألفية الثالثة"، مجلة المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية، 2018/03/19.

² - غانا: تقدم مرشح المعارضة في الانتخابات الرئاسية، في الجزيرة نات، متوفر على الرابط التالي: <https://www.aljazeera.net> (2024/01/18).

2- طبيعة الأحزاب السياسية في نيجيريا:

أما بالنسبة لدولة نيجيريا، فقد وصل عدد سكانها سنة 2018 إلى أكثر من 190 مليون نسمة، مما جعل منها القوة الديمغرافية الأولى في أفريقيا، وهذه القوة الديمغرافية لها خصوصيتها؛ فهي متنوعة تتكون من عدة أثنيات تصل إلى أكثر من 250 أثنية (قبيلة)، تشكل 80 % من إجمالي عدد السكان وكل منها لها لغتها، عاداتها، وديانها وثقافتها¹.

ورغم اختلاف الإحصائيات المقدمة من الجهات الرسمية أو غير الرسمية حول عدد المجموعات الأثنية المتواجدة بها، إلا أن هناك اتفاق حول وجود ثلاث مجموعات أثنية كبرى هي؛ "الهوسا فولاني" بنسبة 29%²، و"اليوروبا" بنسبة 21%، و"الإيبو" بنسبة 18%، إضافة إلى "الاجاو" بنحو 10%، و"الكانوري" بنحو 4%، و"الايبيبو" بنحو 3.5% و"التيف" بنحو 0.5%³، وأكبر ميزة تتصف بها هذه القوة الديمغرافية، أن تنوعها الحالي قد نتج عن ما قام به الاستعمار البريطاني، الذي أتى إلى المنطقة منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر، فأسس مستعمرة لاجوس سنة 1881، وواصل بسط نفوذه، فقام بدمج المحميات الشمالية والجنوبية ومختلف الممالك⁴.

فقد كانت دولة نيجيريا قبل حدودها الحالية، عبارة عن ممالك تشمل بعض مناطق من دولتي النيجر ومالي الحاليين، وقد أنجر عن هذا الدمج مجموعات لغوية، عرقية وثقافية عديدة، شكلت التركيبة السكانية الحالية لنيجيريا، وقد كان هذا الدمج من صنع المستعمر البريطاني الذي كان يهدف أساسا إلى إحكام السيطرة وبسط نفوذها في المنطقة، وقد تمخض عن هذا التنوع، عدة مكونات تكون المجتمع النيجيري⁵.

¹ - بابكر حسن قدرماري، دولة نيجيريا، السودان: المركز الأفريقي الإسلامي بالخرطوم، فال للإعلان والطباعة، د.س.ن، ص ص 07-09.

² - كريم رفوي وأحلام وغليسي، "النزاعات الأثنية وإشكالية بناء الدولة في أفريقيا: دراسة حالة نيجيريا"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 03، الجزائر، ماي 2020، ص 360.

³ - عبد العزيز طهراوي، "تأثير التعددية الأثنية على استقرار الدولة في نيجيريا"، مذكرة ماستر، المسيلة: جامعة محمد بوضياف، قسم العلوم السياسية، 2018/2017، ص 39.

⁴ - عبد العزيز طهراوي، المرجع نفسه، ص ص 42-43.

⁵ - لامية رقان، المجتمع التعددي النيجيري بين معضلة الانقسامات وروهان الاندماج الوطني، حوليات جامعة الجزائر 1 المجلد: 35، العدد: 121، 2021، ص 107.

إن السياسة التي وضعها الاستعمار البريطاني في ظل حكمها لنيجيريا، ساهمت في خلق الاحتقان والتنافس بين مختلف هذه الإثنيات، ما أدى إلى عدة انقلابات عسكرية بعد الاستقلال، وظهور أربعة جمهوريات كانت آخرها الجمهورية الرابعة سنة 1999.

لقد عملت الدولة النيجيرية إلى تقسيم السلطة إلى فرعين وهما السلطة السياسية وأخرى مالية، أما السلطة السياسية فقد تم تقسيمها بدورها إلى جزئين، أولاها يعتمد على تبني الطابع الفيدرالي ومبدأ التوزيع الإقليمي لمؤسسات الدولة، وثانيها تبني الطابع الفيدرالي في تكوين الأحزاب السياسية لذلك، أما السلطة المالية فقد ارتكزت على توزيع الإيرادات. وقد هدفت هذه التقسيمات إلى معالجة الصراعات والولاءات الفرعية، وتحقيق الاستقرار والأمن، وبناء اندماج وطني وللحفاظ على الوحدة الوطنية

في ما يخص التقسيم السياسي للسلطة، فقد تميز بالنظام الفدرالي الرئاسي، حيث مستويات حكومية، المستوى الاتحادي الممثلة لـ: 37 ولاية بما فيها العاصمة ابوجا بالهيئات الاتحادية (مجلس الأعيان، ومجلس النواب، والسلطة قضائية)، والمستوى الإقليمي يتكون من 36 ولاية عبر الدولة بالإضافة إلى العاصمة باعتبارها إقليم رقم 37، والمستوى الثالث هي الدائرة المحلية التي تتكون من الحكومات المحلية¹، والجدير بالذكر إلى ان هذا التقسيم كان انعكاسا للطابع المتنوع للمجتمع النيجيري اثنيا ولغويا.

¹ - رهام غازي أبو دولة، "معلومات عن دولة نيجيريا"، في: الموضوع، 2020/02/17، متوفر على الرابط التالي: <https://mawdoo3.com>، (2024/01/20).

الشكل رقم 04: المناطق الجغرافية الستة التي تنقسم إليها نيجيريا



أدى كل ذلك إلى خلق بيئة من عدم الاستقرار، وعدم الأمن، لذلك كانت ترتيبات تقاسم السلطة السياسية إحدى مستويات آليات إدارة التنوع، لذلك، وإلى جانب الطابع الفيدرالي هناك مبدأ توزيع السلطة على أساس إقليمي، الذي يدور جوهره حول تقسيم مختلف المناصب السياسية ضمن خريطة أثنية تشمل إشراك مختلف مكونات المجتمع النيجيري، وهذا المبدأ رغم أهميته في إخماد الصراعات وإحلال الاستقرار، إلا أنه لم تتم دسترته رغم المحاولات المتكررة لذلك، وبالرغم من أن هذا النمط لا يستند إلى قرار رسمي نابع من الدستور كما تم ذكره سابقاً، إلا أنه تم التعامل به منذ الاستقلال إلى الوقت الحالي، ومن مظاهر ذلك؛ تقسيم نيجيريا في حقبة الرئيس السابق "إبراهيم بابانجيديا" إلى ستة مناطق جغرافية سياسية، وهذه المناطق هي الشمال الشرقي، الشمال الغربي، الشمال الأوسط، الجنوب الغربي، وأقصى الجنوب، والخريطة رقم 01 أدناه تظهر هذه المناطق، والولايات التي تنتمي لكل منطقة.

إن الطابع المتنوع للمجتمع النيجيري كما سبق وتمت الإشارة إليه، فرض على الدولة أن تجد طريقة من أجل الحرص على تمثيل عادل لكل أطيافه ومكوناته مع الحفاظ في ذات الوقت الوحدة الوطنية للبلاد، وذلك من خلال تطبيق النظام الفيدرالي على الأحزاب السياسية وهياكلها على غرار طبيعة الحكم للدولة، وذلك سواء على

مستوى اللجنة التنفيذية على مستوى كل حزب، كما هو الحال على جميع الهيئات الإدارية الأخرى المشكلة له، ويتبلور هذا التوجه من خلال النصوص الدستورية التي تنظمه، على غرار المادة 223 في فقرتها الأولى من الدستور الأخير لسنة 1999، التي تنص على أنه يجب أن تعكس الهيئة التنفيذية أو غيرها من الأجهزة الحاكمة للحزب الطابع الفيدرالي للدولة، كما يوضح ذات النص الدستوري بالقول أن أعضاء الجهاز الحاكم بالحزب يجب أن يكونوا من ولايات مختلفة لا تقل عن ثلثي عدد الولايات أعضاء الاتحاد الفيدرالي، فضلا عن العاصمة الاتحادية أبوجا.

ووفقا لهذا، فقد تم منع 32 حزبا لعدم قدرتهم على استيفاء هذا الشرط الدستوري، كما تم منع وضع أي شعارات، أو أسماء، أو رموز، تخص أندية واحدة، كما يجب أن تكون التعيينات في مؤسسات الخدمة العامة بما تعكس إلى حد ما التنوع اللغوي، والاثني، والديني.

من هذا المنطلق، أصبح على رئيس الدولة الاتحادية ان يعين وزيرا واحدا من كل إقليم أو ولاية ضمن طاقمه الحكومي، وبتوازي الأشكال، ينطبق ذلك على كل التعيينات الهامة للمسؤولين السامين بالدولة، سواء قطاعيا أو إقليميا، كالمدرء التنفيذيين والمفوضين السامين وحتى سفرائها بالخارج، إلى آخر ذلك من الوظائف التي تعكس الطابع المتنوع داخل المجتمع النيجيري.

وقد أدى تبني هذا المبدأ، إلى زيادة تمثيل المجموعات الإثنية في الهيئات الحكومية المختلفة، وفي ظل الجمهورية الرابعة قد طبق هذا المبدأ بشكل واضح والمتزايد، فعلى سبيل المثال لا الحصر، وخلال عهدي الرئيس "أوباسانجو" كان هناك توزيع عادل إلى حد ما للمكاتب الوطنية، بالرغم من تغييرات طفيفة حدثت بين العهدة الأولى والثانية¹.

وحفظا على الوحدة الوطنية بالتوازي مع الآثار السلبية التي تنتجها التدابير المعبرة عن التنوع الاثني بالمجتمع، وتشيع المشهد السياسي بأحزاب تعكس هذا التنوع، لجأت الدولة إلى فتح المجال لتأسيس أحزاب سياسية وطنية دون توجه اثني أو ديني أو جهوي، لذا نص دستور 1999 على حرية تشكيل الأحزاب والانضمام إليها مشروطا أن تكون عضوية قادتها الوطنيين مسجلة لدى اللجنة الانتخابية الوطنية المستقلة، مع ضرورة فتح عضويتها أمام كل النيجيريين، بغض النظر عن مكان المنشأ أو الولادة أو الجنس أو الدين أو التجمع

¹ - لامية رغان، مرجع سبق ذكره، ص ص 113-115.

الاثني، وإن لا يجب أن يحتوي اسم الحزب أو الرمز أو الشعار على أي مدلول عرقي أو ديني، وأن يقع المقر الرئيسي في إقليم العاصمة الاتحادية أبوجا¹.

3- مظاهر التحول الديمقراطي في نيجيريا:

لقد مرت حالة التحول الديمقراطي بمراحل بشكل تصاعدي، أرست في مجملها وبشكل تدريجي أسس الديمقراطية الفتية، وقدمت بشكل تراكمي مستوى أفضل للديمقراطية، أين تجلت بعض مظاهر هاته الأخيرة عند كل مرحلة في:

أولاً: الجمهورية الأولى من 1960 إلى 1966:

أصبحت نيجيريا دولة فيدرالية مستقلة ابتداء من بداية أكتوبر لعام 1960، برئاسة كل من رئيس الوزراء "Baliwa، باليو" والحاكم العام "Nnandi Azikiwe - ازبليان" تحت سلطة ملكة بريطانيا. حيث تمكنت قبيلة "هوسا فولاني - Hausa Fulani" من بسط نفوذها على السلطة الاتحادية². ليتغير ذلك مع صدور دستور سنة 1963 كان قوامه رفض الهيمنة البريطانية، وتولى "ازكيو" الحكم للفيديريالية النيجيرية، إلا أن حكمه لم يتجاوز الثلاث سنوات، وتم عزله من منصبه سنة 1966 عن طريق انقلاب عسكري. وتوالت الاضطرابات السياسية والصراعات المسلحة والاعتقالات بهذا البلد لفترات طويلة تراوحت بين الانقلابات والنزاعات المسلحة الداخلية كان أبرزها.

1- الحرب الأهلية "بي فران - Biafran (1966 - 1979):

مع بداية سنة 1966 قام الجيش النيجيري بانقلاب على الحكومة المدنية لـ: "باليو Baliwa" وبداية التدخل الجيش مباشرة في العملية السياسية، وشكلت حكومة عسكرية برئاسة الجنرال "أكيي إرونسي - Aquiyi Ironsi"، وبدأ الصراع ضد الايبو في الشمال، الذي استمر أكثر من 07 أشهر، حيث نُفذ انقلاب مضاد نهاية جويلية من نفس السنة بزعامة "ياكابي غوون - Yakabi Gowon" القائد الشمالي الذي قام بتجديد النظام الاتحادي.

¹ - حوم فريدة، "التحول الديمقراطي في إفريقيا والتعدد الاثني: نيجيريا أنموذجاً"، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد الأول، 2022/03/31، الجزائر، ص 115.

² - فراحي محمد، "التحول الديمقراطي في أفريقيا مع الإشارة إلى تجربي: الجزائر، نيجيريا"، مجلة الراصد العالمي، المجلد 01، العدد 01، جامعة وهران، الجزائر، ص ص 247-249.

وفي غضون أقل من سنة من الانقلاب المضاد وبالضبط في 30/05/1967 أعلن " كاكو - Gukwa " انفصال المنطقة الشرقية عن الحكومة الاتحادية، ودخلت نيجيريا في حرب أهلية سميت بـ "حرب بيافران"، والتي دامت إلى غاية بداية سنة 1970، وحصدت أكثر من مليون قتيل، لتنتهي بهروب كاكو إلى دولة الكوت ديفوار.

تميزت فترة حكم كاكو بزعامة حزبه، وسيطر المجلس العسكري الأعلى على الحياة السياسية، بالفساد السياسي لحكومته مما عجل بانقلاب "محمد مرتالة" صائفة 1975. ليتم اغتيال الأخير إثر انقلاب فاشل تحت قيادة الرائد "بوكا سيكا ديمكا - Buka Suka Dumka"، حيث تولى بعده "أوبا سانجو - Olusegun Obasanjo" الحكم في البلاد، وواصل الإصلاحات الذي بدأها سلفه، فأصدر دستور 1979، اتبعها بإجراء انتخابات رئاسية في أوت من نفس السنة، حيث فاز بها الحزب الوطني النيجيري وأصبح "الحاج ساهو شاغاري - Alhaji Sehu Shagari" أول رئيس مدني لنيجيريا.

قد عانت حكومة هذا الرئيس (شاغاري) العديد من المضايقات والاتهامات بالفساد فرضتها قوى مقاومة التغيير التي تجسدت في القيادات العسكرية في البلاد بمساعدة بعض الأحزاب السياسية، بما انتج أوضاعا متأزمة أثرت سلبا على الرأي العام للمواطنين، الذين خرجوا في مظاهرات عارمة في الشمال ضده، أين تم قمعها بالقوة، ليتم انتخابه مرة أخرى سنة 1983. لينتهي حكمه بانقلاب عسكري نهاية تلك السنة بعد اتهام حزبه الفائز بالتزوير والتلاعب بنتائج الانتخابات. وتتهقر بذلك محاولات التحول ديمقراطيا لصالح المؤسسة العسكرية والنظام الاستبدادي لها.

2-الفترة بين سنتي 1983 و1999:

بدأت هذه الفترة بوصول محمد بوهاري إلى سدة الحكم عن طريق انقلاب عسكري، وقد تبني خلال فترة حكمه التي دامت قرابة الست سنوات برنامج لمحاربة الفساد المتفشى واستئصال جذوره، وتطهير المؤسسة العسكرية والساحة السياسية من رموزه، وفرض سياسة تقشفية صارمة لمحاربة تبعات الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البلاد في تلك الفترة.

ونظم "Ibrahim Babangida، بابا نجيدة" رئيس هيئة أركان القوات المسلحة انقلاب على "بوهاري" في 27 أوت 1985، ووعد بابا نجيدة بالدفاع عن حقوق الإنسان، وتقييد الفساد وضمان مسؤولية الحكومة وفرض الانضباط، غير أن هذه الوعود كانت كاذبة لعدم مقدرة الحكومة الوفاء بها.

نظمت محاولتين انقلابيتين على بابا نجيدا في مارس 1986 وأفريل 1990، وتم تبني دستور 1989 ولم يتم السماح إلا لحزبين فقط للمشاركة في الانتخابات، وهما الحزب الديمقراطي الاجتماعي وحزب المؤتمر الجمهوري الوطني، وفاز "اييولا" بالانتخابات، غير أن بابا نجيدة ألغى نتائج الانتخابات وأجبر الأخير على الاستقالة سنة 1993¹.

تم تعيين حكومة جديدة في 27 / 08 / 1993 بزعامة "ارناست - Shonekan Ernest" استمرت 82 يوما فقط، وأسقطت بانقلاب عسكري في 17 نوفمبر 1993 بقيادة "ساني اباتشا - Sani Abacha" والذي عُرفت مرحلة حكمه بالفساد والاستبداد والطغيان والاستعمال المفرط لقوة حل الأزمات الأمنية والعرقية، وظهر صراع حاد بين الشمال والجنوب (المسلمين والمسيحيين). وفي سنة 1995 أُعد دستور جديد يلغي قرار تجريد الأحزاب السياسية، محاولة لتحسين الوضع في انتخابات 1998، إلا أن الموت الأخير حال دون ذلك.

تولى أبو بكر عبد السلامي "الحكم وسمح بالتعددية السياسية، فأقيمت انتخابات الجمعية الوطنية في 09 جانفي 1999، تلتها انتخابات محلية في 20 فبراير 1999، ومجلس الشيوخ والنواب التي فاز بها حزبه إلى الحكم مرة أخرى، ولكن كحاكم مدني هذه المرة. تميزت هذه الفترة بانتشار واسع للفساد السياسي المرتبط بالخب العسكرية، التي احتكرت السلطة، فمثل الفساد السبب المباشر لسياسة الانقلابات العسكرية التي أعقبت أنظمة سياسية أكثر فسادا من سابقتها، ولعل نظام "فاني اباتشا" الصورة الأكثر قتامة للفساد في النظام السياسي النيجيري².

ثانيا: الفترة الثانية بعد 1999:

بعد الانتخابات الرئاسية لسنة 1999، ووصول أول الرئيس مدني "اوليسونج اباسا ناجو" إلى السلطة، دخلت نيجيريا عصر الحكم المدني بعيدا عن حكم الجيش، أين تعتبر هذه الفترة هي الفترة التي برزت فيها أهم مظاهر للتحول الديمقراطي بأول رئيس مدني منتخب وبأول حكومة مدنية فيه، كما عرفت لأول مرة انتقال السلطة سلميا من حكومة مدنية إلى حكومة مدنية الأخرى.

- فراحي محمد، مرجع سبق ذكره، ص 250.¹

²- فراحي محمد، مرجع سبق ذكره، ص 253.

ورغم محاولات أبا سانجو لتعديل الدستور لتمديد حكمه، إلا أنها قُوبلت بالرفض من طرف مجلس الشيوخ، وبقي حزب الشعب الديمقراطي مسيطرا على مقاليد الحكم بالبلد بانتخاب "Yar Adua" يار عدوا " كرئيس للدولة، والذي كان مدعوما من طرف اباسا نجو.

3- طبيعة الأحزاب السياسية في جنوب أفريقيا:

تميز النظام الحزبي في جنوب أفريقيا بطبيعة خاصة، وذلك بعدم وجوده في الدستور المكتوب للدولة، بل يمتلك نفس الطابع الموجود بالنظام الحزبي البريطاني، إلا وهو الطابع العرقي، فينشأ أي حزب سياسي فعليا بمجرد الإعلان عن قيامه، وإن كان اكتسابه للشرعية القانونية يتطلب تسجيله.

منذ عام 1987 صدر قانون حظر التدخل السياسي، والذي بموجبه تم حظر انضمام أعضاء ينتمون إلى جماعات عرقية مختلفة إلى نفس الحزب السياسي، والذي أدى عن غير دراية إلى جعل الأحزاب في جنوب أفريقيا أحزابا أثنيه في عضويتها، ومع ذلك، وخلافا لهذا القانون، فقد برزت أحزاب غير بيضاء في السبعينات ومستمرة إلى حد الساعة، كحزب الشعب الأسود ومنظمة شعب أزانيا، والتي ضمت في عضويتها أعضاء من مختلف الجماعات غير البيضاء.

رغم تمتع النظام الحزبي في الدولة بالتعددية، إلا أن الممارسة السياسية كانت حكرا فقط على الأحزاب البيضاء بسبب المنع الدستوري للسود والملونين من العضوية البرلمانية، بالإضافة إلى منعهم من الإدلاء بأصواتهم في العقد الممتد بين 1960 إلى 1970.

يبدو النشاط الحزبي في جمهورية جنوب أفريقيا على ثلاث محاور رئيسية تمثلت في، محور أول يمارس فيه النشاط السياسي من داخل البلاد سواء بصفة شرعية أو غير شرعية، ويكون على ثلاث مستويات، بما يعكس انقساما في المجتمع ينعكس على الأحزاب السياسية، فنجد أحزاب سياسية تعتمد بشكل كلي على الجماعات البيضاء المسيطرة، والبعض الآخر يعتمد على الجماعات غير البيضاء التابعة.

فكان المستوى الأول؛ يُحدث تفاعل بين مختلف الجماعات البيضاء والأحزاب المناصرة لها، وبصفة عامة من جانب "الافريكانز"، وبين المتحدثين بالإنجليزية من جانب آخر، ومن العناصر الليبرالية داخل الجماعة البيضاء من جانب ثالث، وتتميز العلاقة بينهم في غالب الأحيان بالطابع التعاوني والاندماجي.

ويحدث على المستوى الثاني تفاعل بين الجماعات الملونة والهندية والسكان الأفريقيين من جانب، والأحزاب من جانب آخر.

أما المستوي الثالث؛ فيكون التفاعل فيه بين الأحزاب وبين الأفريقيين في البانتوستانات*، إلا أن هذه العلاقة يتم عرقلتها من جانب الجماعات البيضاء، مع رغبة في التعاون في المجال الاقتصادي ورغبة جماعة البانتوستانات في التأقلم مع هذا التفاعل، ورغبتها أحياناً في تحويل نمط العلاقة على نحو يخدم مصالحها. أما المحور الثاني فيتم في إطار صراعي بين الداخل والخارج، أي بين النظام السياسي في الداخل الذي يستند إلى الجماعات البيضاء ومن يمثلها من أحزاب، ويتمتع بالشرعية الدستورية والدولية من جانب، وبين حركات التحرر الوطني الأفريقي في المنفى التي تستند إلى الجماعات غير البيضاء في الداخل، وتتمتع بالشرعية الشعبية والدولية من جانب آخر.

حيث أنه في الوقت الذي يسعى الطرف الأول في العلاقة التي تتمتع بالشرعية الشعبية وتأكيد استمرار شرعيته، يسعى الطرف الثاني إلى تأكيد شرعيته الشعبية والثورية، ثم الدستورية. يأخذ الهيكل التنظيمي لمعظم الأحزاب السياسية في جنوب أفريقيا الطابع الفيدرالي، بمعنى أن كل حزب يتكون في الغالب من خمسة أحزاب فرعية يوجد كل واحد منها في مقاطعة من مقاطعات البلاد، وهذا ما يعبر عن المحور الثالث والأخير.

وتصنف الأحزاب السياسية في جنوب أفريقيا إلى صنفين اثنين؛ أحزاب سياسية تعمل داخل البلاد، وهي كلها أحزاب أثنائية، أي أن العضوية فيها مقصورة على أعضاء جماعة عرقية واحدة، وقد برز هذا التقسيم بعد صدور قانون يحظر التداخل السياسي سنة 1978، والتي تنقسم إلى أربعة أنواع هي:

1- الأحزاب البيضاء؛ وهي أحزاب أثنائية ولكنها وطنية، حيث أن عضويتها مفتوحة أمام كل البيض أينما كانوا على إقليم الدولة، كما أنها هي الوحيدة التي تشارك في الانتخابات العامة والمحلية وفي مؤسسات الحكم على المستويين المركزي والمحلي.

2- الأحزاب الملونة والهندية؛ وهي أحزاب وطنية، عضويتها مفتوحة لكل الجماعة الملونة والهندية وطنياً، إلا أنها أيضاً أحزاب محلية الصنع من حيث مشاركتها في النشاط السياسي وفي مؤسسات الحكم، فهي تتنافس فيما بينها في الانتخابات المحلية دون الوطنية منها.

* - البانتوستانات: جمع مفرد بانتوستان (بالإنجليزية: Bantustan) وهي مناطق في جنوب أفريقيا التي يشكل بها السود الأغلبية السكانية في كل من جنوب أفريقيا وجنوب غرب أفريقيا (ناميبيا الآن) واسم بانتوستان هو من بانتو أي الأشخاص الذين يتحدثون لغات البانتو وستان معناها أرض باللغة الفارسية.

3- أحزاب البانتوستانات فهي أحزاب أثنية، وعضويتها ليست مفتوحة أمام كل الأفريقيين، وإنما مقتصرة على أبناء القبيلة الواحدة التي تنظمها بانتوستان واحد، هذا من جانب، ومن جانب آخر تعتبر وطنية كون أنها تقبل عضوية كل أبناء البانتوستان أينما كانوا، وهي في نفس الوقت أحزاب ذات بعد إقليمي في نشاطاتها وممارستها لمهامها تنحصر في داخل الإقليم الذي توجد بداخله.

4- رغم ان العضوية في مؤتمر الشعب الأسود، ثم في منظمة شعب أزانبا ظلت مغلقة أمام البيض إلا انهما في نفس الوقت حزبان وطنيان، فعنصريتهما مفتوحة أمام كل غير البيض مهما كان وجودهم في إقليم الدولة ولكن سياستهما تقوم على رفض المشاركة أو العمل في اطار مؤسسات الحكم العنصري القائمة.

والصنف الثاني هي أحزاب سياسية تعمل في المنفى من خارج البلاد، وتتمثل في حزب المؤتمر القومي الأفريقي، الحزب الشيوعي لجنوب أفريقيا، مؤتمر الوحدة الأفريقية الوطنية، حركة الوحدة لغير الأوروبيين، وهي كلها تنظيمات وطنية غير أثنية، وتختلف كلياً عن الأحزاب الأثنية حيث ان عضويتها مفتوحة لكل مواطني جنوب أفريقيا مهما اختلف انتمائهم الاثني سواء كانوا بيض أو سود ماعدا حركة الوحدة التي كانت توسع باب العضوية في بعض الأحيان وتضييقها أحيان أخرى، وهي أيضاً تنظيمات وطنية تبني قضية تحرير الجميع سودا وبيضاً في مواجهة النظام العنصري¹.

وقد ظهر حزب المؤتمر الأفريقي بزعامة نينسون مانديلا، الذي تجاوز جميع هذه التناقضات وحاول صهرها في اطار مؤسسي واحد، وبرز أن ان السبب الرئيسي لإنشائه لهذا الحزب هو تكوين مجتمع ديمقراطي لا يميز بين عرق أو لون، حيث فاز بالانتخابات التشريعية التاريخية التي حدثت سنة 1994، والتي أعطت للحزب المسؤولية من أجل إعادة التعمير والبناء والتنمية ومحو مشاكل الفقر وعدم المساواة وتكوين مجتمع عادل ومتساوي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وقد ارتكز هذا الحزب على مبادئ أساسية يصبوا من خلالها إلى تحقيق أهدافه المذكورة سلفاً على رأسها توحيد شعب جنوب أفريقيا من أجل الحرية الكاملة للدولة والتي تكون بدون أي شكل من أشكال التمييز، وإنهاء التفرقة العنصرية بكل أشكالها والأخذ بيد جنوب أفريقيا لكي تتحول وسريعا إلى بلد موحد وغير عرقي، والدفاع عن الديمقراطية والتقدم نحو مجتمع يتم فيه اختيار الحكومة عن طريق المبادئ القائمة على قواعد الانتخاب، وعن

¹ - أحمد محمد عبد المنعم السيد أحمد، "أثر التعددية الحزبية على عملية التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا"، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، 2017/10/08، مصر، ص 08.

العدالة الاجتماعية وإنهاء عدم المساواة الناتجة عن العنصرية ونظام الظلم الوطني، وبناء أمة جنوب أفريقيا بوطنية مشتركة وبإخلاص وطني تعرف فيه الاختلاف الديني والثقافي واللغوي، والترويج للتنمية الاقتصادية لمصلحة الجميع، الاهتمام بشؤون المرأة وبحقوقها، وتدعيم وترويج الكفاح من أجل حقوق الأطفال والمعاقين، تدعيم وترويج أسباب التحرر الوطني والتنمية والسلام العالمي ونزع السلاح والحفاظ على البيئة¹.

المطلب الرابع: تنظيم المجتمع المدني (الجمعيات).

تميل النظرة التقليدية للمجتمع المدني التي اعتمدها كل من المتفائلين والمتشائمين على حد سواء في النقاش الأفريقي إلى اتباع التعريفات التي وضعها الأمريكيون اللاتينيون، والتي هي نفسها مستمدة إلى حد كبير من وجهة نظر توكيفيلي للمفهوم، وعلى الأرجح أو ضح ملخص لهذا "الرأي التقليدي" هو أنه يمكن تعريف المجتمع المدني على أنه؛ مجموعة أو نظام من مجموعات وسيطة منظمة ذاتيًا والتي تكون مستقلة نسبيًا عن كل من السلطات العامة والوحدات الخاصة للإنتاج والتكاثر، أي عن الشركات والعائلات، ويكون أفرادها قادرين على التداول واتخاذ إجراءات جماعية للدفاع عن مصالحهم أو اهتماماتهم أو الترويج لها. كما أن المجتمعات المدنية حسب هذا المنظور لا تسعى إلى استبدال وكلاء الدولة أو منتجي القطاع الخاص أو قبول المسؤولية عن إدارة النظام السياسي ككل، وتقر على الموافقة على التصرف ضمن حدود محددة سلفًا ضمن قواعد ذات طبيعة "مدنية"؛ أي تنقل الاحترام المتبادل. أما تعريفات الأفارقة، فهي تميل إلى أن تكون أقل دقة، حيث تدعي للمجتمع المدني دورًا ديمقراطيًا بطبيعته، أين يجادل براتون (1994) أنه في التحولات الأفريقية، "تشكل ملامح المجتمع المدني من خلال المجموعات الاجتماعية والطبقات التي تظهر علانية لصالح التحرير السياسي، وأن المجتمع المدني هو مصدر شرعية سلطة الدولة"، إن تعريف المجتمع المدني بصفة عامة على أنه المجال العام للنشاط الجماعي الرسمي أو غير الرسمي المستقل عن الدولة والأسرة، يسمح بتضمين "المجال التقليدي" أو "البدائي" من منظمات عرقية وشبكات المحسوبية وكذا بعض السلطات التقليدية به، حيث أن المجتمع المدني الأفريقي يسترشد بمعايير الأثنية الأخلاقية، ويتخذ شكل المنظمات الأثنية والمنظمات المحسوبية، ويقابله في ذلك في المجتمع الغربي كل من النقابات والجمعيات، وكذا المنظمات الحقوقية ... الخ².

¹ - أحمد محمد عبد المنعم السيد أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 09.

² - Stephen N.Ndegwa, **A Decade of democracy in Africa**, International studies sociology and social anthropology , Brill Academic Publishers · Boston · Köln, volume 36, P 19.

1- المجتمع المدني في جنوب أفريقيا:

برزت قوة المجتمع المدني وتعددت روافده؛ حيث زحرت ساحة جنوب أفريقيا بالعديد من التنظيمات والاتحادات الأهلية التي لا تخضع بصورة مباشرة أو رسمية لسلطات النظام العنصري، فكانت هناك إلى جانب النقابات العمالية، تنظيمات نسائية وطلابية ودينية مستقلة، أو تابعة للحركات الوطنية على اختلاف مذاهبها وأعراقها، الأمر الذي وفر قاعدة وأرضية ملائمة للتجنيد السياسي، والحفاظ على قوة الضغط في مواجهة النظام العنصري، وأتاح كذلك القدرة على إحلال تنظيمات بديلة، وفي ذات الوقت موالية لتنظيمات الكفاح الوطني التي تعرضت للحظر، على نحو ما تشير إليه تجربة كل من التنظيمات العمالية والطلابية الموالية للمؤتمر الوطني الأفريقي، وكذا تجربة الجبهة الديمقراطية المتحدة التي عمدت إلى مواصلة حركة النضال سنة 1983، وذلك انطلاقاً من مبادئ "ميثاق الحرية" الصادر عن المؤتمر الوطني الأفريقي سنة 1955، والتي ضمت في صفوفها نقابات عمالية واتحادات طلابية ونسائية وتنظيمات مدنية أخرى، ويذكر أن رجال الدين كان لهم دور بارز في نشر ثقافة تحي قوانين العنصرية، ودعم تلك الثقافة، ولعب بعضهم الآخر دوراً أساسياً في الحث وتأييد على فرض العقوبات الدولية ضد جنوب أفريقيا¹.

2- المجتمع المدني في غانا:

إن للمجتمع المدني كما سلف الذكر والإشارة إليه العديد من التعريفات النظرية، والتي من بينها تعريف أصدره مشروع "مؤشر المجتمع المدني، Civil Society Index - CSI" في محاولة لوضع مفهوم قابل للتطبيق على أنه: "الساحة خارج الأسرة والحكومة والسوق حيث يتعاون الناس طواعية لتعزيز المصالح المشتركة" الذي يتوافق مع منظور المفكرين الغانيين الذين يصفون المجتمع المدني على نطاق واسع ليشمل "مجموعة من الجمعيات أو المنظمات الوسيطة التي تعمل بين الوحدات الأساسية للمجتمع بشكل عام (كالفرد، الأسرة، الدولة ووكالاتها"، هذا التعريف الذي تم المصادقة عليه خلال اجتماع أعضاء المجموعة الاستشارية الوطنية (NAG) المنعقد بتاريخ 2002/02/18².

¹ - محمد عاشور مهدي، مرجع سبق ذكره، ص 83.

² - Akosua Darkwa, Nicholas Amponsah And Evans Gyampoh , **Civil Society In A Changing Ghana An Assessment Of The Current State Of Civil Society In Ghana**, An Initiative of CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation with Support from The World Bank Coordinated in Ghana by GAPVOD, Ghana, June 2006, p p 25-26.

والمجتمع المدني الغاني مقسم حسب هذا المفهوم إلى فئتين هما فئة "المؤسسيات" و"التعددية الطوعية"، أين تحظى الفئة الأولى برعاية الدولة ودعمها المالي، المادي والمعنوي وهي المنظمات الحكومية وشبه الحكومية، أما الفئة الثانية فهي تضم كل من الجمعيات المدنية والتي تم إنشاؤها طوعية وهي مترابطة لتحقيق مصالحها الخاصة دون تجاهل مصالح المجتمع ككل، أي ان الأفراد يقومون باختيار وسطائهم بناءً على إرادتهم الفردية ومصالحهم الشخصية.

وقد قامت المجموعة الاستشارية الوطنية بتقسيم أنواع منظمات المجتمع المدني في دولة غانا على النحو المدرج بالجدول أدناه:

الجدول رقم 01: أنواع منظمات المجتمع المدني في دولة غانا

الجمعيات العرقية	جماعات التعليم	التعاونيات أو مجموعة الادخار
الجمعيات المجتمعية	الجمعيات الرياضية	المجموعات الثقافية
تعاونيات المزارعين / الصيادين	مجموعات الشباب	الجماعات الدينية والروحية
التجار والجمعيات الأعمال	المجموعات النسائية	الجماعات والأحزاب السياسية
الجمعيات المهنية	المنظمات غير الحكومية	لجان الأحياء والقرى
النقابات العمالية	مجموعات البيئة	منظمات الهويات

ورغم أن المجتمع المدني، بشكل عام، ليس له تأثير كبير على المجتمع الغاني، (ما عدى الأحزاب السياسية هي منظمات المجتمع المدني الوحيدة التي حددها أعضاء NAG على أنها تتمتع بقدر كبير من التأثير في البلاد)، إلا أن ذلك على درجات، إذ تم أيضا تصنيف المجتمع المدني في دولة غانا حسب قوة تأثيرها إلى ثلاث أصناف رئيسية وهي المؤتمرات النقابية وهي المجموعة الأقوى والأكثر تأثيرا بما تضمه من نقابات عمالية والمنظمات الدولية غير الحكومية والأحزاب السياسية سيما (الحزب الوطني الجديد والمؤتمر الوطني الديمقراطي) ووسائل الإعلام، تليها المنظمات الدينية والروحية والهيئات المهنية كنقابة المحامين والرابطة الوطنية للمعلمين، والمنظمات غير الحكومية المحلية والمنظمات المجتمعية أما ذيل الترتيب فكان من نصيب كانت المجموعات النسائية وجماعات المستهلكين هي الأقل تأثيراً¹.

¹ - Akosua Darkwa, Nicholas Amponsah And Evans Gyampoh ,op.cit, p 26.

كما تجدر الإشارة، أنه تم تصنيف مجتمع المانحين كجزء من السلطة الرسمية وأحد مؤسساتها الرسمية، مثلها مثل السلطة التنفيذية والجيش، بدلا من تصنيفها بمكانها الطبيعي بالمجتمع المدني. إن الطابع الاثني للمجتمع الغاني أبرز نوعا من المجتمع المدني غير التقليدي، وهي السلطة التقليدية بالمجتمعات المحلية (رؤساء القبائل والعشائر)، حيث أثارت قضية التأثير الذي تمارسه هذه السلطات التقليدية الكثير من النقاش، حيث جادل بعض أعضاء NAG بأنه على مستوى القرية كان الرؤساء (رئيس القبيلة) أكثر تأثيراً بكثير من هياكل السلطة الحديثة مثل الرئيس التنفيذي للمقاطعة، في حين ذهب آخرون إلى أن هياكل السلطة الحديثة تمنحهم الكثير من الاحترام، فعلى سبيل المثال، عندما يقوم المسؤولون الحكوميون - بما في ذلك الرئيس الدولة - بزيارة مجتمع ما، فإن البند الأول على برنامج زيارتهم الميدانية يتضمن زيارة مجاملة لرئيس المنطقة التي يجدون أنفسهم فيها، بل وفي بعض الحالات يكون من بين المدعوين لمرافقة السلطات أثناء الزيارة، كما أن النظام الإداري اللامركزي يجعل من الممكن تقنياً تنفيذ مشاريع التنمية المحلية بطريقة تعاونية مع السلطات التقليدية ويتم استشارتهم في وضع الأولويات.

في ذات الوقت أبدى الرؤساء (رؤساء القبائل والعشائر) رغبتهم في إدراج أسمائهم بصفة رسمية وأن تنشرها الدولة في الجريدة الرسمية، حيث أصبحوا حذرين في تعاملاتهم مع الحكومة المركزية، ويسعون قدر الإمكان إلى عدم عزل أنفسهم عن الحكومة المركزية، ولوحظ أيضاً أنه من غير المحتمل تماماً أن تقود وجهة نظر رئيس معين هيكل الدولة الحديث إلى تجاوز القرارات التي اتخذها، ومن هنا جاء القرار القائل بأن تأثير السلطات التقليدية يمكن في أحسن الأحوال وصفه بأنه متوسط¹. أخيراً، تم تحديد منظمات المجتمع المدني الأخرى مثل المنظمات غير الحكومية المحلية والمراكز الفكرية والهيئات المهنية باعتبارها المؤسسات الأقل تأثيراً في البلاد.

3- المجتمع المدني في نيجيريا:

إن للمجتمع المدني النيجيري العاكس للتنوع المجتمعي لهذه الدولة تاريخ عميق في النضال، بما أكسبه صلابة وقوة، حيث كان مقاومة الاستعمار ورفض وجوده بقيادة مجموعات المجتمع المدني، في الواقع، يعود تاريخ تشكيلها وأنشطتها إلى الفترة الاستعمارية عندما أصبحت المجموعات المختلفة، أحياناً على أساس محلي وإقليمي، وفي أحيان أخرى تتخطى الحدود العشائرية و"القبلية"، جزءاً من الاحتجاج القومي ضد الدولة الاستعمارية

¹ - Akosua Darkwa, Nicholas Amponsah And Evans Gyampoh ,Op.Cit, p 27.

القمعية. استمر نشاطها بعد الاستقلال لمساعدة مجتمعاتها وعلى مستوى القاعدة الشعبية من الجانب الإنساني لمحاربة آثار الاستعمار من فقر ومرض وجهل وتخلف، في إطار ما يسمى ببرنامح "أنشطة المساعدة الذاتية". لتواصل أداء مهامها، أين لعبت دورا استراتيجيا في تكوين النخب القومية في النضال ضد الدولة الاستعمارية والنضال النهائي ضد الدكتاتوريات العسكرية، وفي الفترة الممتدة بين سنتي 1960 و1966، قدمت المنظمات العمالية والجمعيات الطلابية ووسائل الإعلام قيادة قوية ونظمت احتجاجات ضد السياسات غير الشعبية خلال الإدارة المدنية الأولى.

خلال هذه المراحل الحرجة من التاريخ السياسي، زادت حيوية المجتمع المدني في نيجيريا في الثمانينيات ووائل التسعينيات، حيث لعب المجتمع المدني ثلاثة أدوار مهمة. إذ لعبت دورا رائدا في تعبئة الفقراء ومنظماتهم ضد الاقتصاد السياسات غير الشعبية ضمن إطار عمل SAP. في حين تشمل الدور الثاني في ظهور عدد كبير من الجماعات والجمعيات المدنية بما في ذلك الجمعيات الشعبية والجمعيات المجتمعية والجمعيات الدينية، التي تقدم المساعدة لأعضائها والفقراء، في غياب "شبكات أمان" حكومية موثوقة أو أنظمة رعاية اجتماعية. أما الدور الثالث وهو الأهم، والذي برز بلعب منظمات المجتمع المدني دورا بالغ الأهمية في توسيع الفضاء السياسي، واكتسب دور منظمات المجتمع المدني، وخاصة المنظمات المؤيدة للديمقراطية وحقوق الإنسان في هذا الصدد، الشرعية بين المواطنين؛ أنه مؤشر على عودة نيجيريا إلى السياسة المدنية، وأصبح أحد أهم أدوات حماية عملية التحول الديمقراطي، حيث يؤكد أوتيف أوكبوز على وجود تنظيمات متنوعة للمجتمع المدني النيجيري تتمتع بالاستمرارية والرسوخ الاجتماعي.¹

المطلب الخامس: اللامركزية والتقسيم الإداري من أجل تحسين الخدمة العمومية.

نستهل هذا المطلب بما جاء به الميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة من أهداف ومبادئ، فأما الأهداف فقد تمثلت في؛ تشجيع الانضمام إلى إطار أساسي من المبادئ والقيم المتفق عليها لضمان خدمات عمومية ناجعة وفعالة ومحددة، تلبي احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام وتشجيع مجهودات الدول الأطراف، قصد تحديث الإدارة وتدعيم القدرات لتحسين خدمات المرفق العام، وحث المواطنين ومستعملي المرفق العام على

¹ Otiye Igbuzor , **Civil Society In Nigeria: Contributing To Positive Social Change**, ActionAid Nigeria, Development Information Network (DevNet) , CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, United Nations Development Programme (UNDP), Abuja, September 2007, p 25.

المشاركة في سير عملية تحسين الخدمات العامة، لاسيما من خلال الاتصال والتشاور والمساهمة الفعالة في الإجراءات الإدارية، مع ترقية القيم الأخلاقية التي تحكم مهام الأعوان العموميين لضمان خدمات شفافة، بالإضافة إلى المساهمة في تحسين ظروف عمل الأعوان العموميين والسهر على حماية حقوقهم، والتشجيع على توافق السياسات والإجراءات في مجال الخدمات العامة والإدارة بين الدول الأطراف بغية تعزيز التكامل الإقليمي والقاري، وكذا ترقية التوازن بين الرجال والنساء والمساواة أمام المرفق العام والإدارة، إضافة إلى تطوير التعاون بين الدول الأطراف والتجمعات الاقتصادية الإقليمية والمجتمع الدولي قصد تحسين المرفق العام والإدارة، والحث على تبادل التجارب والممارسات الجيدة بهدف تكوين مجتمع المعارف بين الدول الأطراف.

ويتم العمل على تحقيق هذه الأهداف ضمن الالتزام بمبادئ المساواة بينها، وتحسين مستوى عاملي المرفق العام، ومنع كل أشكال التمييز، لاسيما تلك المبنية على الأصل والعرق والجنس والإعاقة والدين والمجموعة الأثنية، والآراء السياسية والانتماء النقابي أو أي اعتبار آخر، وعدم التحيز في أداء خدمات المرفق العام، مع استمرارية المرفق العام في كل الأحوال، وتكييف الخدمات العامة مع تطور احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام¹.

1- تحسين الخدمة العمومية في جنوب أفريقيا:

لقد تم في هذا الإطار اعتماد ما يسمى "بشروط الانقضاء" لحماية الخدمة العامة بدولة جنوب أفريقيا، الذي تم تصميمه في الفترة الانتقالية المتفاوض عليها، تم إعادة تشكيل مجلس سلم والأمن نفسه مع تحقيق التوازن بين مديري الحرس القدامى والجدد الذين تربطهم علاقات بحزب المؤتمر الوطني الأفريقي. وتم إقرار قانون جديد للخدمة العامة، ينص على دمج خليط الإدارات العنصرية في نظام الفصل العنصري في خدمة عامة واحدة غير عنصرية في مراحل ما بعد الفصل العنصري.

كما تم إنشاء إدارة جديدة للخدمة العامة والإدارة For Public Service And Département Administration، والتي بدأت تتولى بعض السلطات التنفيذية لمجلس القبة السماوية العلمي، بما في ذلك التنسيق والتوصية بالتعيينات الإدارية العليا.

وقد وصل وزراء حزب المؤتمر الوطني الأفريقي الجدد إلى مناصبهم على رأس المديرين العاملين للحرس القديم الذين اقتربوا من نهاية عقودهم لمدة خمس سنوات².

¹ - الاتحاد الأفريقي، "مشروع الميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة"، التقرير، ص 135.

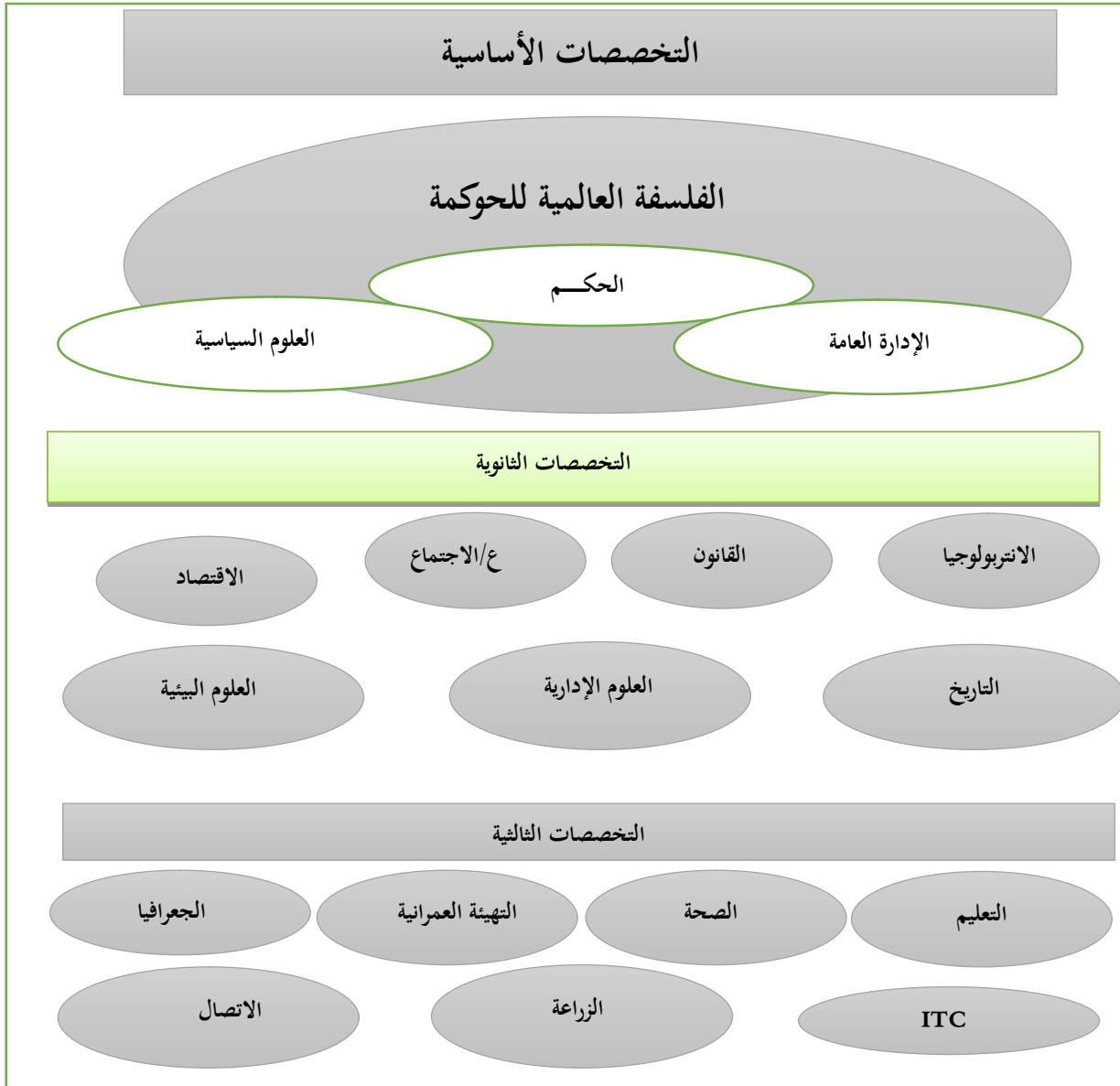
² Jonathan Klaaren, Op.cit, p19.

كما تم في نفس السياق إنشاء مفوضية الخدمة العامة وفق محتوى النصوص الدستور أدناه:

- إنشاء لجنة خدمة عامة واحدة للجمهورية.
- وضع المفوضية وهي مستقلة ويجب أن تكون محايدة وتمارس مهامها الصلاحيات وأداء وظائفها دون خوف أو محاباة أو تحيز لمصلحة الحفاظ على إدارة عامة فعالة وكفؤة وعلى مستوى عالٍ من أخلاقيات المهنة في الخدمة العامة، ويجب أن تنظم اللجنة من قبل التشريع الوطني.
- يجب على أجهزة الدولة الأخرى، من خلال التدابير التشريعية وغيرها، مساعدة وحماية المفوضية لضمان الاستقلال والحياد والكرامة وفعالية الهيئة، ولا يجوز لأي شخص أو جهاز من الدولة التدخل في عملها.
- وقد أوكلت بهذه المفوضية مجموعة من صلاحيات ومهام تهتم بتعزيز القيم والمبادئ المنصوص عليها دستورياً، في جميع نواحي الخدمة العامة، والتحري عن التنظيم والإدارة ومراقبتها وتقييم ممارسات الموظفين في الخدمة العامة، كما لها إمكانية اقتراح تدابير لضمان الأداء الفعال والكفاءة داخل خدمة عامة، وإعطاء التوجيهات التي تهدف إلى ضمان أن إجراءات شؤون الموظفين تتعلق بالتعيين والتحويلات والترقيات والفصل، تتوافق مع القيم والمبادئ المنصوص عليها في القسم 195، ولها الحق في تقديم التقارير فيما يتعلق بأنشطتها وأداء وظائفها، بما في ذلك أي اكتشاف قد يقدمه والتوجيهات والنصائح التي قد يقدمها، وتقديم تقييم مدى تحديد القيم والمبادئ الواردة في القسم 195؛ إما بموافقتها أو عند تلقي أي شكوى، وأنيط بها مسؤوليتي التحقيق والتقييم مدى تطبيق الموظفين والمواطنين للممارسات الإدارية، وتقديم تقرير إلى السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ذات الصلة، بالإضافة إلى القيام بالتحقيق في تظلمات الموظفين في الخدمة العامة بشأن الأفعال الرسمية أو الإغفالات، والتوصية بالحلول المناسبة.
- رصد والتحقق في الالتزام بالإجراءات المعمول بها في خدمة عامة.
- قدس المشورة لأجهزة الدولة الوطنية والإقليمية فيما يتعلق بممارسات الموظفين في الخدمة العامة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتوظيف والتعيين والنقل والتسريح وغيرها من جوانب وظائف الموظفين في الخدمة العامة.
- (ز) ممارسة أو أداء الصلاحيات أو الوظائف الإضافية المنصوص عليها في القانون البرلمان.
- المفوضية مسؤولة أمام الجمعية الوطنية.
- يجب على المفوضية تقديم تقرير مرة واحدة على الأقل في السنة بموجب القسم الفرعي الرابع.

- تتكون المفوضية من 14 مفوضاً يتم تعيينهم من قبل الرئيس، ومن بينهم خمسة 05 مفوضين توافق عليهم الجمعية الوطنية بما يتوافق مع القسم الفرعي، ومفوض واحد 01 عن كل محافظة يرشحه رئيس وزراء الإقليم¹.

الشكل رقم 05: مخطط الحوكمة²



¹ - دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملا تعديلاته لغاية عام 2012، الفصل العاشر (الإدارة العامة)، المادة 195، الفقرة الأولى، ص ص 84-86.

² - Vain Jarbandhan and Harry Ballard, **Association Of Southern African Schools And Departments Of Public Administration And Management** (Assadpam), Administratio Publica, Vol 25 No 3 September 2017, P P 122-127.

واجهت دولة جنوب أفريقيا تحديات مختلفة لقيادتها، بظهور الاحتجاجات التي لا يمكن السيطرة عليها في تقديم الخدمات والانقسامات داخل الحزب الحاكم، والذي يطلق عليه أحياناً النضال من الداخل، والضرورة الملحة المساهمة في الاتجاه الذي تسلكه ديمقراطية جنوب أفريقيا، إضافة إلى الحاجة إلى تعزيز إحدى الركائز التي تعتمد عليها الديمقراطية، وهي قدرة الحكومة على تقديم الوظائف الأساسية وتوسيع البرامج الاجتماعية استجابةً لاحتياجات الناس، الأمر الذي دفع AQOLIMOK إلى تعزيز الديمقراطية بالبلاد.

وعلى الرغم من المحاولات المذكورة أعلاه لتصحيح النظام على مدى السنوات الثلاث والعشرون²³ الماضية، شهدت جنوب أفريقيا مستويات عالية من عدم الاستقرار في المستويات الإدارية العليا للقيادة، وهو في الأساس، يعود إلى التغييرات الكثيرة في القيادة السياسية، والتي كان لها تأثير سلبي واضح على مستويات الإدارة، ويمكن رؤية هذه الآثار السلبية كمؤشر على وجود علاقة قوية بين أداء الأقسام من خلال شروط تحقيق أهدافهم في خطط الأداء السنوية الخاصة بهم، وبين استقرار إدارتهم العليا.

كما أدى التنافس على المناصب القيادية من داخل الحزب الحاكم إلى صرف الانتباه عن تقديم الخدمات.

وعلى الرغم من أن هذه القضية الانقسامية داخل الحزب الحاكم ظاهرة قديمة، فقد ساءت الأمور بعد مؤتمر بولوكواني في عام 2007، ويبرز القسم 195 من الدستور؛ أن الديمقراطية تتطلب أن تكون الأنشطة الحكومية شفافة ومسؤولة وخاضعة للمساءلة، لذلك يجب على الإدارة العامة إعداد موظفي الخدمة العامة وفقاً ما تتطلبه الديمقراطية.

وتجدر الإشارة إلى أن السبعينيات جلبت خطاباً جديداً إلى الواجهة استمر خلال الثمانينيات، فتم تقديم الإدارة العامة الجديدة (NPM: New Public Management) ردًا على نقد نظرية الإدارة العامة التقليدية، شملت الآلية الوقائية الوطنية لمبادئ القطاع الخاص (الوظائف والمهارات) فيما يتعلق بالقيادة، إدارة وتنظيم مؤسسات القطاع العام، وبالتالي، فقد أدت أهمية NPM إلى زيادة استجابة مقدمي الخدمة لاحتياجات مستخدمي الخدمة والمجتمع¹.

¹- Vain Jarbandhan and Harry Ballard, Op-Cit , P128.

2- تحسين الخدمة العمومية في غانا:

لقد حاولت دولة غانا في العقود الأخيرة من خلال العديد من الإصلاحات بالقطاع العام من أجل تحسين الخدمة العمومية المقدمة لمواطنيها، ومع ذلك، فإن هذه الإصلاحات لم تحسن خدمات القطاع العام بشكل كامل ولكنها حققت مستوى معين من الإنجاز، في عام 2010 توصلت حكومة غانا إلى نهج جديد لإصلاحات القطاع العام.

وقد تم الإشارة إلى الخدمة المدنية الغانية على أنها أفضل المؤسسات وأكثرها صلة بالأداء الوظيفي العالي في أفريقيا، وفي ذلك الوقت كانت الهيئة الإدارية مدربة تدريباً جيداً، مع ضمان حيافة موظفيها على أجور وموارد كافية، في حين كان حجمها قابلاً للإدارة، فضلاً عن عدم الكشف عن هويتهم وحياد موظفي الخدمة المدنية. وقد اجتمعت كل هذه العوامل لتنتج بيئة ملائمة، مما أدى إلى حصول معظم موظفي الخدمة المدنية على أعلى درجة من الأداء والإنتاجية، ومع ذلك، ساءت هذه الأوضاع فيما بعد، وتحولت من النقيض إلى النقيض وأصبحت إنتاجية القطاع العام في هذه الدولة مصدر قلق للعلماء وموظفي القطاع العام. كانت هناك دعوات عديدة للقطاع العام لزيادة إنتاجيته لتحسين جودة تقديم الخدمات.

ويعود هذا القلق على ضوء حقيقة ضعف وتراجع أداء المؤسسات الإدارية وتدهور الرواتب الحقيقية، بالإضافة إلى درجة عالية من ضغط الأجور؛ وقد أسفرت جهود إصلاح الخدمة المدنية في غانا عن نتائج مخيبة للآمال وفقاً لتقرير أصدره البنك الدولي سنة 2008، وملاحظات اللجنة الاقتصادية لأفريقيا الصادر في 2010 ن واللدان أرجعاً هذا الضعف في الأداء الوظيفي إلى؛ الفئاض كبير في عدد الموظفين، وخاصة في المستويات المبتدئة، والافتقار إلى تخطيط القوى العاملة؛ ونقص وتراجع الروح المعنوية للعمال والموظفين، بالإضافة إلى مشاكل الحوافز المادية والمعنوية، وعدم قدرة المؤسسات الكبرى في إدارة الخدمة المدنية على المشاركة في توفير التوجيه السياسي والتوجيه والإشراف للوحدات القطاعية والإدارية، واعتماد المركزية المفرطة والتركيز الزائد للسلطات والوظائف في الدولة على المستوى الوطني؛ وبيئة عمل مادية سيئة وسوء المرافق، إضافة إلى مشاكل لوجستية؛ والافتقار إلى التوجيه والالتزام السياسي، مما يؤدي إلى اللامبالاة والجمود؛ فأصبح على سبيل المثال البحث عن

إمدادات المياه والكهرباء للاستخدام المنزلي أو الصناعي صعبا يستلزم من المستهلكين المرور عبر العديد من القنوات البيروقراطية قبل منح الموافقة، بل تعدى إلى تقديم رشاي للمسؤولين لتسريع إجراءات المنح.¹

وقد تركزت الإصلاحات الجديدة على تقديم الخدمة العامة وفق نموذج عرف بنموذج التسليم ونهج جديد أكثر نجاعة في حل المشكلات، حيث يقوم على تكليف الوحدات المختلفة التابعة للبلديات ومجالس المقاطعات بإستراتيجية بتحسين أداء الأجهزة التي من شأنها تحسين تقديم الخدمات.

حيث تركزت الإصلاحات الرئيسية الأخيرة في القطاع العام في مراجعة سياسة اللامركزية في عام 2004 ومشروع بناء قدرات الإدارة الاقتصادية، وتفعيل برنامج إصلاح القطاع العام في الفترة الممتدة بين 2005 إلى 2011.²

حيث اعتبرت غانا من أوائل الدول الأفريقية التي قامت بإصلاح قطاعها العام ووضع الإطار القانوني والتنظيمي اللازمين لدعم نمو هذا القطاع، فمنذ عام 1990 الحكومة بتحرير قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية من خلال هدف تمكين القطاع الخاص من المشاركة الفعالة في تقديم الخدمات تصميم مدونة سلوك الخدمة المدنية وكذا أنشطة تشمل التحديثات الرئيسية في الخدمة المدنية من خلال تعظيم إمكاناتهم وتعزيز قدرتها من خلال الترقية السريعة للذين يعتبرون أن لديهم القدرة على الحصول على تدريب متخصص مع تطوير المنظومة السلكية واللاسلكية لتمكينهم زيادة الوصول والتغطية، وإدخال خدمات ذات قيمة مضافة وتعزيز وصول المستهلكين إلى أحدث التقنيات، حيث طلبت غانا في هذا المسعى دعم اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لإدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عملية إصلاح الخدمة المدنية وحتى تنفيذ الإصلاحات لدعم السلطة.

وقد شملت أنشطة الإصلاحات التي انتهجتها الدولة تصميم مدونة سلوك الخدمة المدنية، وتطوير معايير تقديم الخدمة مع الحرص على طباعة الكتيبات الخاصة بمؤسسات تقديم الخدمات، وإدخال برنامج المسافرين العالي

¹- Awosika, Felix Olanrewaju, **Transforming Public Service Performance In West Africa Through Innovations: Experiences From Ghana And Nigeria**, Transforming Public Service Performance in West Africa through Innovations, Dept of Political Science University of Lagos, p p 79-83.

²- Amankona David, Seth Adutwum Amo, Danquah Opoku Derrick, **Improving Public Sector Service Delivery in Ghana: The Application of Innovation and ICT**, School of Public Administration, University of Electronic Science and Technology of China, Qingshuihe, Public Policy and Administration Research, No.7, Vol.8, 2018, p 02.

في عام 1996 والذي يمكّن الضباط الشباب الذين يعتبرون أن لديهم القدرة على الحصول على تدريب متخصص لتمكينهم، وإدخال توجيهات العملاء من خلال الدراسات الاستقصائية للمستفيدين، وإدخال خطط تحسين الأداء وتوقيعها، وحوسبة سجلات الموظفين، وإدخال إطار الإنفاق المتوسط المدى، وربط المراجعات الوظيفية بتنفيذ إطار الإنفاق على المدى المتوسط، وفصل صياغة السياسات عن التنفيذ من خلال إنشاء الوكالات التنفيذية¹.

3- تحسين الخدمة العمومية في نيجيريا:

لقد ورثت إدارة الخدمة المدنية آلياتها من إدارة الخدمة المدنية الاستعمارية لبريطانيا، باعتبارها الآلية الإدارية للبلاد، أي أن الخدمة العامة في نيجيريا هي نتاج للإدارة الاستعمارية البريطانية والتي تعتمد على النخبوية، حيث تقوم على وضع بين أيدي القيادة نوعية مضمونة من الخبرة والكفاءة التي تكون بمثابة الحامي أو الخط الفاصل بين المصلحة الحزبية والمصلحة الوطنية، ونتيجة لذلك، يتم بذل الجهود دائما لتحسين أداء الخدمة نظراً لأن الخدمة المدنية تدور حول الأشخاص والخدمة.

خلال الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، كانت الخدمة المدنية النيجيرية تعتبر واحدة من أفضل الخدمات في الكومنولث، وحتى منتصف الثمانينيات، الأمر الذي سرعان ما تغير للأسوء منذ ذلك الحين، فأصبحت الخدمة المدنية النيجيرية بعيدة عن المثالية، ورغم تتمتع الأخيرة بموقع استراتيجي في الأدوار والوظائف والأنشطة والموارد والخدمات التي يحدد أدائها حالة ومستوى التنمية، فإن الخدمة المدنية النيجيرية كانت مليئة بعدم الكفاءة، وعدم الفعالية، وسوء الإدارة، والرداءة، والجمود، والروتين، وضعف الاستجابة، والخضوع للصراعات، والفساد، والانقسامية، وانخفاض الإنتاجية، ولم يكن لدى الخدمة القوام والتقنيات والقيم والتوجهات والدافع والوعي الذي من شأنه أن يوجهها وتمكنها من إدارة مهامها ومسؤولياتها الهائلة بكفاءة وفعالية.

ويمكن إرجاع مشكلة الخدمة المدنية النيجيرية إلى الافتقار إلى الوعي، وعدم تطبيق التقنيات الحديثة للإدارة، وغياب التركيز على الأداء، وغياب التقييم المنهجي، وعدم التركيز على المساءلة والمسؤولية، إضافة إلى تقيدها بالتقاليد، وثقلها إلى حد ما، وتظهر عليها علامات التدهور والعديد من الخصائص غير المرغوب فيها كان أبرزها الإفراط في المركزية، والصراع المستمر بين الكوادر، والتركيز القليل على النتائج والأداء الملموس، والنتائج العكسية لفصل السلطة عن المسؤولية في أعلى التسلسل الهرمي، وانخفاض معنويات الموظفين وإنتاجيتهم بشكل

¹ - Amankona David, Seth Adutwum Amo, Danquah Opoku Derrick, Op-Cit , p 92.

خطير، وعدم كفاية ممارسات تطوير الموظفين، فاتسمت في تلك المرحلة من الزمن، بالعجز الواضح في التعامل بفعالية مع تحديات المجتمع الحديث المعقد والمتعشش للتنمية، كما اتسمت بضعف الأداء والإنتاجية¹.

لقد تم انتقادها لكونها واحدة من أبطأ الدول في دمج التقدم التكنولوجي، وعدم المرونة والجمود البيروقراطي الموروث من الإدارة الاستعمارية، والإفراط في التوظيف وضعف الأجور مما شجع الفساد والعمل الإضافي التفريق السريع للخدمة المدنية التي تكون قليلة الخبرة والأقل تأهيلاً تم تعيين المسؤولين المحليين في مناصب وظيفية مختلفة، واستغلالها من طرف رغبة السياسيين الأوائل في التأميم الكامل للبيروقراطية العامة للوفاء بوعود الحملات الانتخابية وحل مشاكل البطالة، والتجنيد على أساس اعتبارات سياسية وعائلية وعرقية ودينية، وعدم كفاية المساحات المكتبية والبنية التحتية الإدارية الأخرى عند الاستقلال.

إن كل مشكلة المذكورة أعلاه لعبت دورها في تقليص القدرة الإدارية في البيروقراطية العامة، لذلك من المهم ملاحظة أن أداء الخدمة العامة في نيجيريا ظل ضعيفاً للغاية وغير فعال.

وقد ضلت نيجيريا من خلال مسعى الرئيس أوبا سانجو ابتداء من سنة 2004 بمثابة المحرك الأساسي الذي سيدير الحكم الرشيد الذي سيدفع التحول الاجتماعي والاقتصادي في الخدمة العامة، حيث اتخذت الحكومة النيجيرية خطوات هامة لمنح البلاد الإحساس بالتوجيه وتنسيق جهود مختلف المنظمات وأصحاب المصلحة في تطوير واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات².

وقد أدى البحث عن خدمة عامة أكثر استجابة وفعالية إلى إنشاء لجان مختلفة في فترات مختلفة وباختصار، سعى إصلاح الخدمة العامة في نيجيريا إلى تحسين أداء النظام الإداري من خلال الإصلاحات الإدارية التي كان أهمها تتبع الفساد من خلال إنشاء وحدات لمكافحة الفساد في جميع مديريات الدفاع المدني المرتبطة مباشرة بوكالات مكافحة الفساد مثل متابعة الفساد من خلال إنشاء وحدات لمكافحة الفساد في كافة المديريات. ترتبط مباشرة بوكالات مكافحة الفساد مثل هيئة الفساد المستقلة كلجنة الممارسات والجرائم الأخرى ذات الصلة (ICPC) والاقتصادية ولجنة الجرائم المالية (EFCC)؛ وإنشاء مكتب إصلاحات القطاع العام (BPSR) باعتباره المؤسسي، مع وضع إطار لاستدامة الإصلاح؛ وإنشاء قوانين لتنظيم ممارسات المشتريات

¹ - Awosika, Felix Olanrewaju , Op.cit, p 90.

² - Awosika, Felix Olanrewaju , Op-Cit, p 91.

العامة، مع فتح منصب السكرتير الدائم على الناحيتين الإدارية وموظفون محترفون أو متخصصون؛ وتنسيق وتوحيد نظام التدرج الوظيفي والرواتب من خلاله الخدمة؛ وإدخال نظام الجدارة كأساس للمكافأة¹.

المبحث الثالث: الإصلاحات الإدارية المساهمة في تقوية مؤسسات الدولة

إن الإدارة العامة تهتم عموماً بكيفية حكم بلد ما، حيث تقدم الحكومات الخدمات للمواطنين في أغلب المجالات الحياتية كالتعليم والرعاية الصحية والأمن وما إلى ذلك، وفي المقابل يقوم المواطنون بواجباتهم المطلوبة للوفاء بالتزامات المواطنة مثل دفع الضرائب للحكومات والالتزام بالقوانين والقواعد واللوائح على النحو المنصوص عليه في قوانين الدولة. وتكمن أهمية الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة للدولة وتوجهاتها، وما إذا كان النظام السياسي للبلد ديمقراطياً أم سلطوي، أو ما إذا كان هيكل حوكمة الدولة يعتمد على شكل موحد من الحكومة أو الفيدرالية، أو ما إذا كان النظام البرلماني أو الرئاسي أو شبه رئاسي، وما إذا كان لديه هيكل إداري يمارس على مستويات مختلفة من الحكومة، أي المركزية (وطني)، أو متوسط ومتوسط (إقليمي، ولاية أو مقاطعة) أو محلي (حضري، بلدي، المقاطعة، البلدة والمقاطعة) أو يجمع بين هذه المستويات الثلاث للحكومة.

المطلب الأول: الفصل بين السلطات.

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم الآليات المستعملة لتنظيم العالقة بين السلطات الثالث في الدولة (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، كما يعد ضماناً ضرورية وفعالة في حماية حقوق وحريات الأفراد من قمع واستبداد الحكام في حال اجتماع وتركز السلطات في أيديهم، واحد ركائز إرساء الديمقراطية من خلال مساهمته في ضمان مبدأ الشرعية باعتباره مصطلحاً رهيناً بمصطلح الحرية².

1- الفصل بين السلطات في جنوب أفريقيا:

في جنوب أفريقيا، وقبل عام 1994، كانت السلطة الدستورية مبنية على نظام وستمنستر*، أي أن السلطة السياسية مركزة في برلمان منتخب، فسيطر هذا الأخير على السلطة التنفيذية، لكن قراراتها لم تكن بدورها

¹ Awosika, Felix Olanrewaju , Idem, p 91.

² - مجدوب عيد الحليم، "مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية حقوق وحريات الأفراد"، مجلة دفا تر الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 20، العدد 1، 2022، ص 61.

*نظام وستمنستر: هو نظام برلماني؛ أي سلسلة من إجراءات إدارة هيئة تشريعية طُور في إنجلترا، وظهر هذا المصطلح في قصر وستمنستر، مقر البرلمان البريطاني، يُستخدم في المجالس التشريعية الوطنية ودون الوطنية لمعظم المستعمرات السابقة التابعة للإمبراطورية البريطانية عقب حصولها على الحكم الذاتي.

خاضعة لرقابة أي جهة أخرى، وبالتالي كان البرلمان سيادياً ومتفوقاً على باقي السلطات بالدولة، فكانت بعض جوانب مبدأ الفصل بين السلطات جزءاً من التقاليد القانونية في جنوب أفريقيا في هذا الوقت، وعلى هذا النحو، لا تزال هذه العقيدة مؤثرة، فعلى سبيل المثال، فإن أعضاء نظام التشغيل من السلطة التنفيذية كانوا أيضاً أعضاء في الهيئة التشريعية وبالتالي مسؤولين أمامها، وكان القضاء، من الناحية النظرية على الأقل، مضموناً بالاستقلال عن كلا الجهازين التشريعيين والتدخل التنفيذي، ومع ذلك فالفرق بين الثلاثة كانت فروع الحكومة رسمية فقط، ولم ترقى إلى مستوى النظام الحقيقي لفصل السلطات والتوازنات المتبادلة، ولذلك قيل أن الجنوب ما قبل عام 1994 في الواقع، لم يكن النظام الدستوري الأفريقي مؤسساً على الفصل بين السلطات علاوة على ذلك، سواء من حيث القانون الدستوري الرسمي أو من حيث الممارسة التشريعية تم نقل السلطات بشكل متزايد إلى السلطة التنفيذية، خاصة منذ عام 1976.

فالدستور ثلاثي الغرف لعام 1983 يمنح السلطة العليا للسلطة التنفيذية، مع وجود برلماني ورئيس دولة قوي بشكل استثنائي في القمة، ولم يتضمن أي موضوع قيود السلطة، بحلول ذلك الوقت، كان المفهوم التقليدي للسيادة البرلمانية تم تجاوزها من قبل السلطة التنفيذية في التلاعب بالتشريعات، فيمكن على سبيل المثال للرئيس تصنيف مسألة ما على أنها "شأن خاص" لفرد معين أو مجموعة من السكان، وبذلك يتم تحديد الآلية التشريعية التي سيتم تطبيقها فيها (إصدار الأحكام القانونية الخاصة بهذا الشأن)، بالإضافة إلى ذلك، عندما فشلت غرفتي البرلمان في التوصل إلى توافق في الآراء فيما يتعلق بما يسمى "الشؤون العامة"، كان للرئيس تفعيل "مجلس الرئيس" كبديل السلطة التشريعية.

وفي الوقت نفسه ظل مبدأ مونتسكيو المتمثل في الفصل الثلاثي لسلطة الدولة غير مزدهر في جنوب أفريقيا، وتم الترويج لشعار الالتزام بنظام حكم وستمنستر بنشاط (السيادة البرلمانية وسيطرة السلطة التنفيذية)، وبالموازاة كانت هناك ديمقراطية متعددة الأحزاب والتي كانت دائماً حكرًا على الأقلية البيضاء.

كما برز مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الانتقالي والمبادئ الدستورية مع نهاية النظام الدستوري على طراز وستمنستر، وتحول جنوب أفريقيا اللاحق من مجتمع منقسم عنصرياً إلى مجتمع ديمقراطي شامل عنصرياً، والذي مارس من خلاله المجتمع قطيعة حاسمة مع الماضي ووصول "نظام جديد" على أساس مثل السيادة الدستورية.

ويبدو أن هناك توافقاً في الآراء بين اللاعبين الرئيسيين في المفاوضات العملية التي يجب أن يقوم عليها النظام الدستوري الجديد على أساس الفصل عقيدة السلطات، فبالنسبة لحكومة جنوب أفريقيا قبل عام 1994 (والحزب الوطني الذي يقف وراءها).

والجدير بالذكر أن نص الدستور الانتقالي لم يذكر مصطلح "فصل السلطات" وفي غياب الدعم النصي الواضح، أصبح هذا المبدأ هو هيكل الدستور نفسه، وبات التفاعل بين أجهزة الدولة المختلفة يهدف إلى ضمان عدم تراكم السلطة السياسية في مركز واحد، بل توزيعها وفحصها من قبل مؤسسات الأخرى. فيما بعد ترسخ مبدأ الفصل بين السلطات دستوريا في المبادئ الدستورية، والتي كانت بمثابة المقياس الذي تعتمد عليه الجمعية التأسيسية في صياغتها للدستور النهائي.

إذ ينص المبدأ الدستوري السادس على أنه يجب أن يكون هناك فصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع الضوابط والتوازنات المناسبة لضمان المساءلة والاستجابة والانفتاح.

2- الفصل بين السلطات في غانا:

أما في غانا فقد تم التطرق إليه ضمناً بالدستور، وذلك بتخصيص فصول منفصلة عن بعضها لكل سلطة (الفصول 09، 10 و 11)؛ فتضمن كل منها كل ما يتعلق بالسلطة المعنية، سواء التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، ويبرز مبدأ الفصل بين السلطات من خلال وضوح صلاحيات لكل منها، وتنظيم العلاقات فيما بينها دستوريا، استقلاليتها عن بعضها البعض.

فالنظام السياسي الغاني هو نظام جمهوري ديمقراطي تمثيلي، تتولى فيه الحكومة السلطة التنفيذية، وتشترك كل من الحكومة والبرلمان المهام التشريعية، وتستقل السلطة القضائية عنهما، حيث يتضمن دستورهما الحالي على نظام للضوابط والتوازنات، يجعل السلطة شراكة بين الرئيس، والبرلمان ذي المجلس الواحد، ومجلس الدولة، والقضاء المستقل.

فتتركز السلطة التنفيذية في يد كل من الرئيس ومجلس الدولة المكون من الرئيس هو حاكم البلاد، ورئيس الحكومة، والقائد الأعلى للقوات المسلحة، على أن يكون نصف عدد وزراء الدولة الذين يعيّنهم الرئيس من أعضاء البرلمان، وذلك وفق المواد 58، 59، 60 من الدستور الغاني¹.

¹ - جمهورية غانا، دستور غانا 1999، المواد 58، 59، 60.

أما البرلمان فتُوكّل له المهام التشريعية، حيث يتألف هذا الأخير من مجلس واحد يضمّ ما لا يقل عن 140 عضواً إضافة إلى رئيس المجلس¹، إلا حيث يجب أن تحضي مشاريع القوانين التي يتقدم بها البرلمان للمناقشة والتصويت بموافقة الرئيس، بموجب حق النقض وذلك بموجب المادة 106 في فقرتها الأولى من الدستور الذي ينص صراحة "يمارس البرلمان صلاحية سنّ القوانين بموجب مشاريع قوانين يقرّها البرلمان ويوافق عليها رئيس الجمهورية"، وفقرتيها 07 و 08 بالقول: "رئيس مجلس النواب في غضون سبعة أيام بعد تلقيه إما بموافقة على مشروع القانون أو برفض الموافقة عليه، إلا في حال أحال رئيس الجمهورية مشروع القانون إلى مجلس شورى الدولة بموجب المادة 90 من هذا الدستور.

"حيث يرفض رئيس الجمهورية الموافقة على مشروع قانون، يتعين عليه وفي غضون أربعة عشر يوماً على الرفض:

- أ. أن يوضح في مذكرة موجهة إلى رئيس مجلس النواب أي أحكام معينة في مشروع القانون يجب على البرلمان برأيه أن يعيد النظر فيها، بما يشمل توصياته بشأن أي تعديلات في حال وُجدت؛
- ب. أو إبلاغ رئيس مجلس النواب أنه أحال مشروع القانون إلى مجلس شورى الدولة ليدرسه ويقدم تعليقاته بموجب المادة 90 من هذا الدستور².

في حين تُعتبر سلطة القضاء مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تتمتع المحكمة العليا في غانا بصلاحيات واسعة لمراجعة الأحكام القضائية، وذلك بموجب المادة 125 من الدستور التي تنص صراحة على: "تتبع العدالة من الشعب، وتتم إدارتها باسم الجمهورية من جانب القضاء الذي يتعين أن يكون مستقلاً ولا يخضع سوى لهذا الدستور.

- يجوز للمواطنين أن يمارسوا المشاركة الشعبية في إدارة العدالة، من خلال مؤسسات المحاكم العامة والعرفية ونظم هيئات المحلفين ومساعدى القضاة.
- تناط السلطة القضائية في غانا بالقضاء، وبناء على ذلك لا يجوز لأي من رئيس الجمهورية أو البرلمان أو أي جهاز أو مؤسسة تابعة لرئيس الجمهورية أو البرلمان أن تتمتع أو تُمنح السلطة القضائية النهائية.

¹ - جمهورية غانا، مرجع سبق ذكره، المادة 93 الفقرتين: 01 و 02.

² - جمهورية غانا، المرجع نفسه، المادة 106، الفقرات: 01، 07، 08.

- يكون رئيس القضاة، مراعاة لأحكام هذا الدستور، رئيس السلطة القضائية، ويكون مسؤولاً عن إدارة السلطة القضائية والإشراف عليها.

- تتمتع السلطة القضائية بولاية قضائية في كافة المسائل المدنية والجنائية، بما فيها المسائل المرتبطة بهذا الدستور وأي ولاية قضائية أخرى يمنحها البرلمان إياها بموجب القانون¹، حيث يخول الدستور المحكمة العليا بالبت في دستورية أي تشريعات أو إجراءات تنفيذية².

ان غالبية هيكلية المحاكم الغائية مستمدة من الأشكال القضائية البريطانية، فتشمل السلطة القضائية، محاكم القضاء العليا والتي تأسست بموجب دستور العام 1992، المحاكم الدنيا، التي أسسها البرلمان، والتي تضم (الدوائر القضائية، محاكم الصلح، ومحاكم متخصصة كمحاكم الأحداث)، محاكم القضاء العليا، والمرتبطة من أعلاها إلى أدناها، ابتداء من المحكمة العليا، فمحكمة الاستئناف، ثم محكمة العدل العليا، والمحاكم الإقليمية العشرة.

3- الفصل بين السلطات في نيجيريا:

أما بجمهورية نيجيريا الاتحادية فقد تم تكريس هذا المبدأ دستوريا بالجزء الثاني منه، حيث ينص على ان السلطات التشريعية للجمهورية تناط بالجمعية الوطنية للاتحاد، والتي تتكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، والتي تتمتع بسن القوانين المتعلقة بالسلام والنظام والحكم الرشيد أو أي مسألة غير مدرجة في القائمة التشريعية، أو أي مسائل أخرى تتعلق بسن القوانين وفقا لأحكام الدستور، واستقلالية القضاء عن هذه الهيئة تجسد في النص القانوني القائل بان ممارسات السلطات التشريعية تخضع لاختصاص المحاكم والمحاكم القضائية، ولا يجوز سن قوانين تقضي بإلغاء اختصاص محكمة قانونية أو محكمة قضائية.

أما السلطة التنفيذية فهي منوطة حسب الدستور بالرئيس ويمارسها أما بشكل مباشر أو عن طريق نائبه أو عن طريق وزراء حكومته والمسؤولين في الخدمة العامة للاتحاد، ويقوم بمهام تنفيذ وصيانة الدستور وجميع القوانين التي تسنها الجمعية الوطنية.

أما السلطة القضائية للاتحاد بالمحاكم سواء المحاكم الاتحادية (المحكمة العليا، محكمة الاستئناف، المحكمة العليا الاتحادية ومحكمة الاستئناف العرفية) أو محاكم الولايات، والمحاكم المحلية².

¹ - جمهورية غانا، مرجع سبق ذكره، المادة 125.

² - جمهورية نيجيريا الاتحادية، دستور 1992، القسم 05، المواد: 04، 05، 06.

كل هذه المحاكم ضمن السلطة القضائية لها الاستقلالية في أعمالها ولا تخضع إلا للدستور.

المطلب الثاني: إصلاح العدالة

كنتيجة مباشرة لعملية التحول الديمقراطي التي شهدتها البلدان الأفريقية في قلب الإصلاحات السياسية العميقة في أوائل التسعينيات، احتلت العدالة مكانة مهمة بشكل خاص في النظام الأفريقي الجديد.

01- إصلاح العدالة في جنوب أفريقيا:

قد انتهجت دولة جنوب أفريقيا نمط العدالة الانتقالية والتي تتميز بارتكازها إلى مقارنة سياسية، وذلك لظروف التحول الديمقراطي الذي شهدته، حيث تم خلال مرحلة التفاوض بين قوى النظام المتسلط الضعيف والذي لم يسقط بعد وبين قوى التغيير القوية التي لم تنتصر بعد إلى حل وسط بمنح هؤلاء المسؤولين فرصة للمساهمة في مسار الانتقال مقابل عدم ملاحقتهم قضائياً، وتم لذلك إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا .

ويعني مفهوم العدالة الانتقالية: "مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية التي قامت بتطبيقها دول مختلفة من أجل معالجة ما ورثته من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وتتضمن هذه التدابير الملاحقات القضائية، ولجان الحقيقة، وبرامج جبر الضرر وأشكال متنوعة من إصلاح المؤسسات".

وتظهر العدالة الانتقالية من خلال اتخاذ بعض الإجراءات الإصلاحية التي من أهمها إدخال الإصلاحات على مؤسسات الدولة على رأسها المؤسسة القضائية، والسعي إلى جبر الخواطر بين فئات المجتمع بما تعلق بالأضرار التي خلفتها الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، ومنه محاولة الانتقال السلس من نمط الحكم التسلطي إلى نمط أكثر ديمقراطية.

عندما استطاع المؤتمر الوطني الأفريقي تحقيق الفوز في انتخابات جنوب أفريقيا في عام 1994 مثل ذلك الحدث انتصار قوى لكل من ناضل ضد سياسة الفصل العنصري ووصول "مانديلا" إلى الحكم كرئيس للبلاد توجب على الأقلية البيضاء التخلي عن السلطة التي مارسوها بوحشية طوال فترة الفصل العنصري.

ومع دخول المجتمع الجنوب أفريقي نحو فترة جديدة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية وغيرها تتطلب ذلك الأمر إعداد دستورا جديدا ليكون بمثابة الإطار الذي سوف يعتمد عليها السلطات في بناء التنمية في البلاد. ولهذا فقد جرت مفاوضات بين جميع الأطراف والتوجهات لوضع دستور جديد للبلاد والشكل الذي يجب ان يكون عليه، وتمخض عن ذلك دستور 1996 ولهذا أجريت المفاوضات الأولى حول الاتفاقات المتعلقة

بالعملية الدستورية لوضع دستور جديد للبلاد، ومن أبرزها ما جاء في الأحكام التأسيسية بالفصل الأول، الفقرة ج، والتي تؤكد أن دولة جنوب أفريقيا تقوم على مبادئ من بينها " سيادة الدستور وحكم القانون" ¹، كما ضم الفصل الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الخاصة والعامة الواردة في الفصل الثاني بدءاً من المادة السابعة إلى المادة التاسعة والثلاثين، وهو الفصل الذى يحمل عنوان حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، والذي تناولت مواد الحقوق المدنية والسياسية التي أقرها الدستور التي تعتبر نتاج لما هدفت إليه العدالة الانتقالية بتحقيقه من الناحية السياسية في المجتمع الجنوب أفريقي

فجاءت المادة السابعة منه تنص على ان وثيقة الحقوق تعد هي الأساس لبناء مجتمع جنوب أفريقيا الديمقراطي بل وتؤكد على ترسيخ قيم الديمقراطية والمساواة والحرية وكرامة، وتؤكد أيضاً على ان الدولة تحترم كافة المواد القانونية التي ينص عليها الدستور.

وتأتى المادة التاسعة لتنص على الجميع سواسية أمام القانون ولكل شخص الحق في التمتع بحماية متساوية وفي الاستفادة من القانون، وتتضمن المساواة التمتع الكامل على قدم المساواة بكل الحقوق والحريات. ولتعزيز المساواة، يجوز اتخاذ تدابير تشريعية وغيرها من التدابير لحماية أشخاص أو فئات معينة، مهمشين بسبب لتمييز المححف دهم والنهوض بأوضاعهم.

وتأتى المادة السادسة عشر للتحديث عن حرية الإبداع والتعبير عن الرأي (حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، حرية تلقي المعلومات أو الأفكار أو نشرها، حرية الإبداع الفني، حرية التفكير الأكاديمي والبحث العلمي).

أما المادة التاسعة عشر فنصت على الحقوق السياسية التي تكفلها الدولة للمواطنين وتنص هذه المادة على عدد من الحقوق لعل أهمها ان لكل مواطن الحق في أن يختار بحرية توجهاته السياسية، بما في ذلك الحق في تشكيل حزب، وسياسي، والمشاركة في أنشطة أي حزب سياسي، الترويج لحزب سياسي أو لمسألة سياسية. في حين تناولت بالنص المواد من 20 إلى 23 الحقوق المدنية للمواطنة وعلاقات العمل وغيرها من الحقوق التي تدرج تحت ما يعرف بالحقوق المدنية كحقوق المواطنة بالمادة 20، والتركيز على العدالة في علاقات العمل².

¹ - دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملا تعديلاته لغاية عام 2012، الفصل الأول (الأحكام التأسيسية)، ص 12.

² - روضة الديب، "العدالة الانتقالية والإصلاح السياسي بجنوب أفريقيا"، مجلة المركز الديمقراطي العربي، 2019/04/14.

2- إصلاح العدالة في غانا:

أما في دولة غانا، فشهد النظام القضائي فيها العديد من التطورات المشجعة منذ استعادة الحكم المدني قبل 20 عاماً، والذي كانت فاعليته مهددة بعدة مشاكل كضعف التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة في هذا القطاع، والتأخير الطويل في سماع القضايا، ونقص المساعدة القانونية التي تساعد الفقراء على الوصول إلى عدالة، واكتظاظ السجون، والادعاءات الخطيرة بالفساد بين الشرطة وموظفي المحاكم، بما في ذلك القضاة.

ومع ذلك، كان هناك العديد من المبادرات المثيرة للاهتمام والمفيدة لتحسين أداء نظام العدالة، بدءاً من نظام قائم على الجدارة بشكل متزايد لتعيين القضاة، إلى التوسع السريع في المساعدة القانونية، والإجراءات للحد من التأخير وتعزيز التسويات خارج المحكمة، وقد لعبت المنظمات ومؤسسات الرقابة المكلفة دستورياً دوراً مهماً في تعزيز هذه الإصلاحات.

وعلى نطاق أوسع، أظهرت الحكومة، في أغلب الأحيان، احتراماً متزايداً سيادة القانون للبلاد، والامتنثال للقرارات الصعبة التي تصدرها المحاكم، واحترام النتائج التي توصلت إليها لجان التحقيق التي وجدت أن المسؤولين الحكوميين مخطئون، ووصل الأمر إلى قيام الإدارة الحالية بقيادة حملة لمكافحة الفساد مست حتى أعضاء الحكومة السابقة.

ومع ذلك، لا تزال هناك حالات تم فيها تدخل السلطة التنفيذية في الملاحقات القضائية مزعومة، ولم يتم احترام بعض أحكام المحاكم بشكل كامل، أو جرت محاولات لإسقاطها بخلاف طرق الاستئناف العادية، علاوة على ذلك، فإنه لا تزال هناك نقاط الضعف في الإطار الدستوري والتشريعي الذي ينص على تعيين القضاة، وهناك حاجة إلى اليقظة المستمرة، فضلاً عن الإصلاح القانوني، لضمان وتعزيز احترام الفصل السليم بين السلطات واستقلال المحاكم.

ومن السمات المشتركة بين العديد من المبادرات المشجعة أنها لم تكن قد صدرت كنصوص قانونية، أي أنه لا يوجد إطار قانوني، حتى في الحالات التي توجد فيها ممارسات أفضل المقدمة على أرض الواقع، حيث كان الإصلاح القانوني بطيئاً ومجزأ في معظمه، فنجد أن اثنين من مشاريع القوانين قد استغرقت وقت كبيراً جداً ولا تزال الإصلاحات متوقفة، بما فيها المتعلقة بحقوق ملكية الأزواج الحلول البديلة للمنازعات والحق في الحصول على

المعلومات، ومجالات مهمة الأخرى، بما في ذلك القوانين التي تحكم الشرطة والسجون، لم تقترح حتى تشريعات جديدة على الطاولة لتحديث القواعد التي تم وضعها منذ 30 عامًا¹.

ستكون هناك حاجة إلى مزيد من العمل في جميع المجالات لتشكيل نظام العدالة بما يخدم مصالح الجميع النظام الديمقراطي الجديد في غانا، رغم أن هذه الأخيرة تعتبر هي الرائدة في منطقة غرب أفريقيا، وتؤكد إصلاحات قطاع العدالة على هذه الحقيقة، ولكن من السابق لأوانه أن تركز على أمجادها بعد.

ينص الدستور الأخير في غانا صراحة على استقلالية العدالة، وذلك في المادة 125 "تبع العدالة من الشعب، وتتم إدارتها باسم الجمهورية، ويتعين على القضاء أن يكون مستقلاً ولا يخضع سوى لهذا الدستور... تناط السلطة القضائية في غانا بالقضاء، وبناءً على ذلك لا يجوز لأي من رئيس الجمهورية أو البرلمان أو أي جهاز أو مؤسسة تابعة لرئيس الجمهورية أو البرلمان أن تتمتع أو تمنح السلطة القضائية النهائية"².

3- إصلاح العدالة في نيجيريا:

من أهم الخطوات التي كانت محل اهتمام الدولة في نيجيريا في هذا المجال هو مشروع "دعم قطاع العدالة في نيجيريا" الذي يدعمه الاتحاد الأوروبي في إطار صندوق تنمية الاتحاد الأوروبي العاشر وينفذه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) وبالتعاون مع اليونسف والذي بدأ في ديسمبر 2012 وانتهى في أوت 2017.

ويهدف المشروع إلى تعزيز قطاع العدالة في نيجيريا من خلال إصلاح المؤسسات الرئيسية واعتماد السياسات والخطط ذات الصلة على المستوى الفيدرالي وفي ولايات محورية مختارة، أين تم دعم المكتب الجهود التي تبذلها حكومة نيجيريا لتحسين إقامة العدالة من خلال التنسيق والتعاون الفعالين بين مؤسسات قطاع العدالة، مع تعزيز الأطر القانونية والسياسية، وتعزيز الهياكل التشغيلية وقدرات المسؤولين في هذا القطاع، كما تم تقديم الدعم لزيادة الوصول إلى العدالة واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، وخاصة للفئات المحرومة والضعيفة.

¹ A review by AfriMAP and The Open Society Initiative for West Africa and The Institute for Democratic Governance, **Ghana Justice Sector and the Rule of Law**, The Open Society Initiative for West Africa, 2007, p p 01-02.

² - جمهورية غانا، مرجع سبق ذكره، المادة 125، ص 47.

وقد شملت الوكالات المستفيدة السلطة القضائية الفيدرالية، والسلطة القضائية في 10 ولايات رائدة، ووزارات العدل الفيدرالية ووزارات الولايات، ولجنة تنسيق إصلاح قطاع العدالة الفيدرالية، والمعهد القضائي الوطني، وقوات الشرطة النيجيرية، وخدمات السجون النيجيرية، ولجنة التخطيط الوطنية. ولجان تخطيط الدولة، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، ومجلس المساعدة القانونية في نيجيريا، ولجنة إصلاح القانون، والمعهد النيجيري للدراسات القانونية المتقدمة، ومنظمات وتحالفات المجتمع المدني، ومن أهم النتائج التي حققها المشروع اعتماد وتنفيذ خطط عمل لتعزيز نزاهة وقدرة قطاع العدالة في اثنتي عشرة ولاية نيجيرية، وإنشاء عشرة مراكز للأبحاث القضائية في المحاكم العليا بالدولة لتسهيل وصول القضاة والمدعين العامين ومجالس الدفاع إلى قواعد البيانات القضائية ومرافق البحث، مع اعتماد إدارة قانون العدالة الجنائية والسياسة الوطنية بشأن العدالة، وهي حزمة إصلاح قطاع العدالة الأكثر أهمية وشمولاً منذ عودة الديمقراطية، ووضع مبادئ توجيهية لإصدار الأحكام ومبادئ توجيهية بشأن المخالفين الأطفال تستخدمها حالياً أربع هيئات قضائية في الولايات، فضلاً عن أدلة تدريبية لتدريب قضاة محاكم الأسرة والمقيمين والأخصائيين الاجتماعيين، إضافة إلى إدخال مبادئ توجيهية منقحة للتعيينات القضائية وتقييم الأداء القضائي، كما تم وضع مبادئ توجيهية بشأن استخدام التدابير غير الاحتجاجية، وتم في هذا الأطر إصدار دليل تدريب الشرطة المنقح وتدريب أكثر من 100 مدرب شرطة، وإعطاء الأمر المنقح بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل الشرطة، وتكوين فريق عمل لإصلاح السجون، وبناء قدرات كبار موظفي إدارة السجون فيما يتعلق بالمعايير الدولية وتقييم المعرفة والمواقف والممارسات¹.

إلا أنه لا يزال نظام العدالة في نيجيريا، على الرغم من جهود الإصلاح الجديدة بالثناء على المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات، يواجه تحديات متعددة. يبدو أن الاستثمارات والجهود التي تبذلها الحكومة النيجيرية وشركاؤها الدوليون ليست كبيرة بما يكفي لتلبية الطلبات المتزايدة باستمرار لعدد السكان ومجتمع الأعمال الذي يتزايد بسرعة على نظام العدالة. لا يزال التنسيق بين الشرطة، ومكاتب المدعي العام على المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات، ووكالات إنفاذ القانون المتخصصة المتعددة، والسلطة القضائية، والمساعدة القانونية، وخدمة السجون النيجيرية، فضلاً عن عدد كبير من منظمات المجتمع المدني النشطة في قطاع العدالة، معقداً، علاوة على

¹ - United nations office on drugs and crime, "Support to the Justice Sector in Nigeria (2012 – 2017)", 2023.

ذلك، فإن جميع الجهود التي بذلتها الحكومة، بما في ذلك بمساعدة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، لتعزيز النزاهة داخل قطاع العدالة، رغم أنها واعدة، لم تحقق الاستدامة الكاملة بعد¹.

المبحث الرابع: الإصلاحات الإدارية للإدارة المحلية أثناء عملية التحول الديمقراطي بالدول الأفريقية لما وراء الصحراء

إن أي عملية للتحول الديمقراطي، وخلال حركيتها، فإنها تنتج جملة إصلاحات في المفاهيم التي بدورها تستلزم إصلاحا يحس المنظومة الإدارية بما يتناسب مع الرؤى الجديدة، وفي نفس الوقت فإن عملية التحول نحو الديمقراطية تحتاج إلى هذه الإصلاحات من أجل استكمال العملية ونجاحها.

المطلب الأول: تكريس اللامركزية الإدارية.

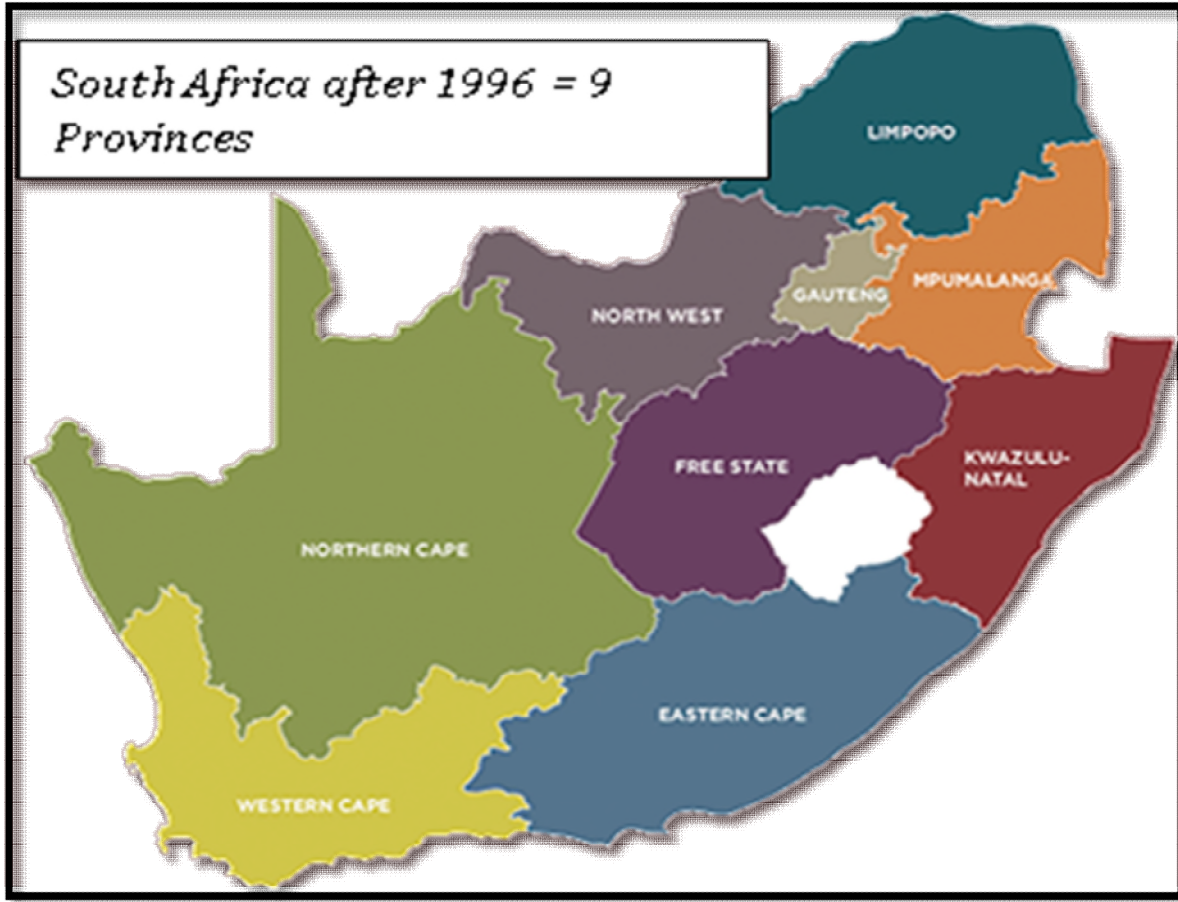
1- تكريس اللامركزية الإدارية في جنوب أفريقيا:

منذ عام 1996، اعتبرت جمهورية الجنوب أفريقيا دولة وحدوية، ورغم ذلك فقد كرست لعناصر الفيدرالية في الممارسة وفي دستورها، وسعت إلى تطبيق أساسيات ومبادئ اللامركزية الإدارية من خلال دستور 1996، بهدف تقليص الفجوة بين المؤسسات الديمقراطية والسكان، إذ ينص هذا الدستور صراحة على أن الحكم المحلي يهدف إلى "توفير حكومة ديمقراطية وخاضعة للمساءلة للمجتمع المحلي المجتمعات"².

¹- United nations office on drugs and crime, **Justice Sector Reform in Nigeria**, Legal Notice, 2023, p 59.

²- دستور جنوب إفريقيا.

الشكل رقم 06: المقاطعات في جنوب إفريقيا¹



الجدير بالذكر إلى أن أهم الوظائف لا تنسب بشكل واضح إلى مستوى الحكومة؛ لذلك، هناك تداخل في الولاية بين المستوى الوطني، المستويات الإقليمية والمستويات المحلية، لكل اختصاصاتها المحددة دستوريا. وفي ذات الوقت فإن الدستور نص على أن الدولة مقسمة إلى 09 مقاطعات و 257 بلدية، كما نص على أن الحكومة تقوم على المستوى الوطني والإقليمي والمستوى المحلي؛ هذه المجالات الحكومية مميزة، ومتراكبة دون أن تكون رسميا دول مستقلة مثل الولايات الألمانية، وباختصار فإن هذا الاتجاه يعمل بأربعة مستويات: - تتحمل الحكومة المركزية المسؤولية الشاملة عن السياسة مجالات مثل الشؤون الأمنية (بما في ذلك الدفاع والشرطة) والسياسة الاقتصادية الوطنية وكذلك الاتجاه العام للسياسة الاجتماعية الإدارات الخدمية.

¹ Wittenberg, Martin, "Decentralisation in South Africa", *The White Paper on Local Government*, University of Witwatersrand, Republic of South Africa, 1996 , p 01.

- تدير حكومات المقاطعات التسع المؤسسات الاجتماعية الكبرى للخدمات مثل التعليم والصحة ومدفوعات التحويل (مثل الخدمات الاجتماعية المعاشات التقاعدية ومنح رعاية الطفل)، حيث يوجد هناك قيادة تنفيذية إقليمية تعين من قبل رئيس الوزراء والمجلس التشريعي لكل مقاطعة.

- تقوم مجالس المناطق في بعض الأحيان بتنظيم المياه والصرف الصحي الشبكات وغيرها من البنية التحتية - وأخيرًا، تلعب البلديات البالغ عددها 257 دورًا رئيسيًا في توفير المياه والخدمات الأساسية على وجه الخصوص، فلكل بلدية مجلس بلدي، ويتعين على كل منها بموجب القانون القيام وضع خطة تنمية متكاملة بمشاركة البلدية والمجتمع وأصحاب المصالح والتنسيق مع جميع مستويات الحكومة الأخرى (المنطقة والمقاطعة والمستوى الوطني) في إطار ما يسمى بالديمقراطية التشاركية¹.

2- تكريس اللامركزية الإدارية في غانا:

في حين نجد ان غانا قد كرسته بصراحة بدستورها، وذلك ضمن المادة 35 الفقرة 06/د "وذلك تفعيل الديمقراطية عبر تحقيق اللامركزية في الجهاز الإداري والمالي للحكومة وتطبيقها في جميع الأقاليم والمقاطعات، ومن خلال توفير جميع الفرص الممكنة للشعب للمشاركة في عمليات صنع القرار على جميع الأصعدة والمستويات في الحياة الوطنية وفي الحكومة"².

3- تكريس اللامركزية الإدارية في نيجيريا:

يظهر الاتجاه التاريخي لإدارة المحلية والحكومة المحلية أن الإدارة المحلية بدأت قبل وصول الحكومة الاستعمارية البريطانية، وقد تم تصنيف هذا الاتجاه إلى مراحل هي؛ نيجيريا التقليدية ما قبل الاستعمار (قبل وصول الحكومة الاستعمارية البريطانية) في الحقبة الممتدة بين عامي 1900-1950، المرحلة الثانية وهي المرحلة الاستعمارية بين عامي 1950 و 1966؛ والتي كان يشار فيها إلى الحكومة المحلية بالقاعدة غير المباشرة أو السلطة الأصلية، ومع التدخل العسكري في السياسة سنة 1966، ظهرت مرحلة الأخرى من الحكم المحلي والتي امتدت من عام 1966 إلى عام 1976.

في حين تميزت الحقبة الواصلت بين عامي 1976 إلى عام 1983، أين شهدت الإصلاح الكبير للحكومة المحلية الذي كان من المفترض أن يعالج هيكل وتشغيل الحكومة المحلية في نيجيريا، في إطار هذا الإصلاح

¹ - Wittenberg, Martin, Op-Cit , p p 01-03.

² -جمهورية غانا، مرجع سبق ذكره، المواد 190، 194، 191، 196، 197، 198، ص ص 63-66.

تغيرت تسميات الحكم المحلي من الإدارة المحلية إلى الحكومة المحلية، حيث ان التأثير السلي للسيطرة على أنشطة الحكومة المحلية من قبل الحكومات الإقليمية أو بما يعرف بالحكومة الفدرالية في البلاد كانت هائلة، لدرجة أن مستقبل الحكومة المحلية كمؤسسة في البلاد أضحت مهددة، والتي تعتبر مهمة للتنمية، لذلك تم الشروع في إصلاح على مستوى الأمة في عام 1976 لتصحيح هذه الانحرافات التي أخضعتها الحكومة المركزية والإقليمية للحكومة المحلية، إلا أن إصلاح الحكومة المحلية كان يُنظر إليه بشكل أساسي على أنه وسيلة لتقريب الحكومة من الشعب.

كان لهذا المفهوم نظام موحد، والذي عُرف كذلك باسم هيكل الطبقة الواحدة، ويمكن تمييزه بسهولة من حيث وظيفة الحكومات المحلية، وهيكلها، والموارد المالية للحكومات المحلية، والعلاقات مع حكومات الولايات وإنفاذ القانون والتقييد به.

أما بما تعلق بالمكونات أو السمات الرئيسية لإصلاح عام 1976 مؤسساتية ومالية إلى حد كبير؛ فتم إنشاء وحدات الحكم المحلي على أساس مجتمع موحد من المعايير 150.000 - 800.000 نسمة في جميع أنحاء البلاد، مع وجود بنية سياسية - إدارية موحدة، أين يجب أن يتم انتخاب الحكومات المحلية ديمقراطياً من قبل نفس جمهور الناحيين كما هو الحال بالنسبة للوحدات الحكومية الأخرى في النظام الفيدرالي، إضافة إلى تحديد وتوضيح مسؤوليات الحكومة المحلية وتقسيمها إلى إلزامية واختيارية¹.

تم تطبيق الإصلاح الشامل لعام 1976 عملياً في ديسمبر 1976، بتسع من الولايات التسع عشرة (ولايات بنдал، بنيا، إيمو، ريفارز، كوارا، ليقوس، اوغان، اوندو واويو) أين تم إجراء انتخابات مباشرة للمجالس، ورغم أن العملية الانتخابية كانت شائبة بسبب انخفاض نسبة مشاركة، فقد تم الاتفاق بشكل عام على أنها كانت بداية جيدة².

وبالرغم من قصور نظام الحكم المحلي حتى بعد تنفيذ إصلاحات عام 1976، فإنه يستحق أن يتكرر، فقد أبرز رؤية واضحة لنظام حكم محلي حقيقي وأنه من خلال القبول التدريجي للتحسينات يتجلى النظام المثالي الذي كان متصوراً ويمكن تقريبه أكثر فأكثر.

¹ - United nations office on drugs and crime, Op-Cit.

² - United nations office on drugs and crime, Op-Cit, P 59.

وبعد ثلاث سنوات من إدخال إصلاح عام 1976، وبعد 13 عامًا من سيطرة الحكم العسكري، نيجيريا كانت قد انتقلت إلى الحكم المدني في الفاتح من أكتوبر 1979، ولأول مرة في تاريخها يعترف الدستور بالحكومة المحلية باعتبارها المستوى الثالث من الحكومة، وذلك في نص القسم السابع الفقرة الأولى: "تضمن المجالس الحكومية نظام حكم محلي منتخب ديمقراطياً بموجب هذا الدستور، وتضمن حكومة للدولة وجودها بموجب القانون الذي ينص على المؤسسات والهيكل والتكوين والتمويل ووظائف هذه المجالس"¹.

تجدر الإشارة إلى أن جانبيين من جوانب إصلاح عام 1976 قد تم تضمينهما في دستور عام 1979، الأول هو ضمان نظام ديمقراطي للحكم المحلي، هذا تم غرسه بوضوح في القسم السابع الفقرة الأولى من دستور 1979 كما سلف توضيحه.

أما الثاني فكان الحكم؛ وهو أن كل حكومة محلية لها حق في حساب الاتحاد تمامًا مثل الحكومة الاتحادية والولاية وفقًا للمادة 149، الفقرة 2 من الدستور؛ أي يجب أن يكون أي مبلغ قائم على ائتمان حساب الاتحاد موزعة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والمجالس المحلية الحكومية في كل ولاية بشروط، على النحو الذي تحدده الجمعية الوطنية.

لأسباب سياسية، شهدت الحكومة المحلية في ظل الجمهورية الثانية تأثير الدولة والحكومات على عملياتها وأنشطتها، فكان لا بد من إنشاء مجالس حكومية محلية جديدة لم تكن فعالة ولا كفاءة في مجال تقديم الخدمات وكان الوضع سيئًا للغاية لدرجة أنه وخلافاً لأحكام الدستور، وبعد فترة وجيزة من الحاكم تولى السلطة في الأول من أكتوبر 1979، شرعوا في حل المجالس المختلفة واستبدالها بمرشحيها، هؤلاء المرشحون هم الأشخاص من الأحزاب السياسية التي ينتمي لها الحكام، وتم إثبات اختيار الترشيح مقابل الانتخابات خشية أن تخسر الأحزاب في الولايات المختلفة انتخابات المجالس للأحزاب السياسية المتنافسة. سوء الإدارة الرئيسي الثاني كان ارتفاع عدد مجالس الحكم المحلي؛ على سبيل المثال، في ولاية أنامبرا ارتفع عدد الحكومات المحلية منها 23 إلى 54، في بوتشي من 16 إلى 43؛ في بورنو من 17 إلى 59، في نهر الصليب من 19 إلى 59، في اوغين من 10 إلى 30 بينما في كادونا فارتفع من 14 إلى 70، حتى في ولاية اوندو وقع الخلاف بين المشرعين لذلك توقف إنشاء مناطق جديدة.

¹ - United nations office on drugs and crime, Ibid, P 60.

لقد فشلت العديد من حكومات الولايات فيما يتعلق بصرف الأموال على المستوى المحلي، فإن كان من المتوقع أن تتيح الولايات لمجالس الحكم المحلي 10٪ فقط من إجمالي إيراداتهم، ومع ذلك فشلت في الوفاء بهذا الالتزام. كما شهد الحقبة العسكرية من 1983 إلى 1999 بعض الإصلاحات في الحكم المحلي للإدارة، ففي ظل هذه المرحلة، تم إجراء الانتخابات في مجلس الحكم المحلي على أساس غير حزبي قبل ولادة الجمهورية الرابعة والتي استمرت من عام 1999 حتى الآن.

المطلب الثاني: زيادة أهمية ودور الإدارة المحلية في توجيه وتنفيذ التنمية المحلية.

يكمن ذلك من خلال التوجه نحو اللامركزية الإدارية وزيادة صلاحيات المجالس المحلية في تسيير الشؤون المحلية عن طريق زيادة سلطات هذه المجالس القانونية، كالضبطية القضائية وصلاحيات فرض بعض الضرائب والرسوم المحلية، وسلطة الرقابة وإبداء الرأي، كما يتم وضع تحت تصرفها ميزانيات يمكنها التصرف بها حسب ترتيبها للأولويات.

1- زيادة أهمية ودور الإدارة المحلية في توجيه وتنفيذ التنمية المحلية في نيجيريا:

ونجد أن خبرة نيجيريا في إدارة الحكم المحلي، سواء في الأنظمة العسكرية أو في العصر الديمقراطي، يُظهر بوضوح أن الحكومة المحلية تواجه تحديات خطيرة في حمل مهامها وفي تعزيز التنمية وتقديم الخدمات الأساسية للريف سكان. لكن وللأسف، فإن الحكومة المحلية التي تم تأسيسها قانونًا لتكون أقرب مستوى من الحكومة للشعب لا تفعل العطاءات إلى جانب حقيقة أن السكان المقيمين فيها محرومين من فوائد وجودها، وأدى فشل الحكومات المحلية في مجال تقديم الخدمات جعل المواطنين يفقدون ثقتهم في هذا المستوى من الحكم.

فالوضع الحالي للحكومة المحلية في نيجيريا لا يزال يتميز بالتدخل الجامح من حكومة الولاية، ففي كثير من الحالات يتم حل المديرين التنفيذيين المنتخبين، ويتم تشكيل الحكومات بدون التقيد بالإجراءات القانونية الواجبة، وتنصيب لجنة تصريف الأعمال ضد المجلس المنتخب ديمقراطياً.

وهناك مشاكل أخرى تواجه هذا المستوى من الحكم هي حالات الأزمات السياسية، وهو أمر قضائي متواصل ناشئ عن دعاوى قضائية بشأن انتخابات المجالس والطعون على إدارة اللجان الانتخابية المستقلة للدولة. أما المقاطعة العامة للانتخابات من قبل أحزاب المعارضة السياسية الرئيسية في الولاية، فتقوم المفوضية المستقلة للانتخابات في معظم الحالات بإلزام حاكم الولاية بالتأكد من ذلك، ويفوز الحزب الحاكم في معظم الأحوال بجميع مقاعد الرئاسة.

هذا بدوره قد يكون لديه بعض التأثيرات غير المرغوب فيها على النظام، ومن الأمور الأكثر وضوحاً هو أن السياسة القومية وسياسة الدولة ستفعل ذلك باستمرار لتحديد اتجاه التنمية على مستوى الحكومة المحلية، ولا يمكن لا يتم إيقافه إلا إذا كان هناك استقلالية كافية مدعومة بالقانون ومُعترف بها بمنحها الدستور لهذا المستوى من الحكم.

ومن المجالات الأخرى الجديدة بالذكر مسألة الحساب المشترك بين الدولة والحكومة المحلية؛ إذ ينص قانون إنشاء الحكومات المحلية على إنشاء لجنة الحساب المشترك الحكومية في كل ولاية، وعادة ما يكون هذا طريقاً للصرف الفعال وتوجيه الأموال من حساب الاتحاد والولايات إلى مشاريع التنمية على مستوى الحكومات المحلية، لكن في الواقع يقول عكس ذلك، فهذه اللجان للحساب المشترك للولاية موجودة كقناة لتحويل موارد الحكومة المحلية من قبل حكومات الولايات المختلفة، أوجدت من أجل معالجة حالات الشذوذ في نظام الحكم المحلي في نيجيريا¹، ومنه فإن هناك حاجة لمراجعة الدستور لجعل الحكومة المحلية مستقلة وخاصة فيما يتعلق بقضايا السلطة المالية، الوظائف والمسؤوليات، لذلك يجب على كل من الحكومة الفيدرالية وحكومة الولاية إيقاف التدخل غير المبرر في برامج وأنشطة مجلس الحكم المحلي، ولحل هذا الإشكال يمكن إلغاء الحساب المشترك للدولة أو الحكومة المحلية بدلاً من الدعوة للإزالة الكاملة للحكومة المحلية من الدستور، ويجب مراجعة الدستور لتعزيز وضمان المجلس التشاركي الديمقراطي على المستوى الشعبي في نيجيريا من خلال إجراء انتخابات منتظمة على هذا المستوى.

2- زيادة أهمية ودور الإدارة المحلية في توجيه وتنفيذ التنمية المحلية في جنوب أفريقيا:

في حين نجد أن الوضع في جنوب أفريقيا قد كان وليد عملية التنصل من الاباتايد، وفي إشارة مقتضبة ومختصرة لهيكلية مؤسسات الحكم سواء الوطني أو المحلي نجدها أنها دولة تقع في الجزء الجنوبي للقارة الأفريقية، بمساحة تقدر بـ: 1,221,037 كم² تجمعها حدود جغرافية مع كل من ناميبيا، بوتسوانا، زيمبابوي، موزمبيق وسوازيلاند ودولة ليسوتو، يصل عدد سكانها إلى ما يزيد عن 57725600 نسمة، يتحدثون العديد من اللغات التي اعتمدت كلغات رسمية كان أبرزها لغات سيبيدي، وسيسو، وسيسو انا، وسيسو اتي، وتشيفيندا، وإكسيتسونجا، وأفريكاناس، والإنجليزية، وندييلي، وإكسهوزا، وإيزولو، كما يجوز للحكومة الوطنية وحكومات الأقاليم استخدام أية لغة رسمية لأغراض الحكم، وتعتبر اقتصاديا أقوى أفريقيا اقتصادها، كما

¹ - تامر نادي عبد العظيم، "الحكم المحلي في جمهورية جنوب أفريقيا"، ملتقى الباحثين السياسيين العرب الدراسات العليا بالنظم السياسية، جامعة الإسكندرية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2018، ص 03.

يتنوع مجتمعها بالعديد من العرقيات على رأسها السكان أقلية من ذوي الأصول الأوروبية، بالإضافة إلى الهنود أو الملونين، وغالبية ساحقة من المواطنين السود.

وتعتبر أهم دولة عانت من صراع عنصري طويل بين البيض والسود إلى غاية 1990، أين تم انتهاج سياسة مناهضة للعنصرية، لتتحول إلى أهم الديمقراطيات المستقرة في القارة السمراء، ذات نظام فيديرالي برلماني بحكم ثلاثي المستوى وقضاء مستقل، تتكون فيه الحكومة الوطنية من سلطة تشريعية أو البرلمان، والذي يتألف من جمعية وطنية ومجلس وطني للمقاطعات، وسلطة تنفيذية تتمثل في الرئيس، وهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة على حد سواء، وسلطة قضائية تشكلها المحكمة الدستورية ومحكمة الاستئناف العليا والمحكمة العليا.

تتمتع جميع مستويات الحكومة الوطنية والإقليمية والمحلية بالسلطة التشريعية والتنفيذية في مجالاتها الخاصة، ويتم تعريفها في دستور جنوب أفريقيا بأنها "مميزة ومتراصة ومتشابكة".¹ ويتم إدارة البلاد على نظام الحكم التعاوني؛ حيث تعمل على المستوى الوطني ومستوى المقاطعات أو بما يعرف بالمجالات؛ وهي هيئات استشارية مستمدة من قادة جنوب أفريقيا التقليديين.

3- حكومة المقاطعة:

تتكون دولة جنوب أفريقيا من تسع (09) مقاطعات لها فروعها التنفيذية والتشريعية الخاصة بها، ولكنها ليست أنظمة قضائية منفصلة، وهي:

- كيب الغربية (العاصمة: كيب تاون).
- كيب الشمالية (العاصمة: كيمبرلي).
- كيب الشرقية (العاصمة: بيشو).
- كوازولو ناتال (العاصمة: بيتروماريزبرغ).
- فري ستيت (العاصمة: بلومفونتاين).
- الشمالية الغربية (العاصمة: مايفكينج).
- غاوتينغ (العاصمة: جوهانسبرغ).
- مبومالانجا (العاصمة: نيلسبرويت).

¹ - تامر نادي عبد العظيم، مرجع سبق ذكره، ص 04.

- ليمبوبو (العاصمة: بولوكوان)¹.

يتألف الفرع التشريعي في كل مقاطعة من هيئة تشريعية إقليمية، تتراوح عدد أعضائها من 30 إلى 80 عضواً، ويتم انتخابها من خلال التمثيل النسبي لقائمة الأحزاب.

وينتخب المجلس التشريعي أحد أعضائه كرئيس وزراء لقيادة السلطة التنفيذية، ويعين رئيس الوزراء ما بين خمسة وعشرة أعضاء في المجلس التشريعي كمجلس تنفيذي (مجلس وزراء) لقيادة مختلف دوائر الحكومة الإقليمية.

-السلطة التشريعية للأقاليم:

حولت السلطة التشريعية لأي إقليم إلى الهيئة التشريعية، وله سلطة:

- إقرار الدستور الخاص بالإقليم أو تعديله.

- إقرار التشريعات الخاصة بالإقليم.

تنتخب الهيئة التشريعية الإقليمية لمدة خمس سنوات، وفي أول جلسة بعد انتخابها يتم اختيار رئيس الهيئة ونائبه، وتتراوح سلطات الهيئات التشريعية الإقليمية بين النظر في أو إقرار أو تعديل أو رفض أي مشروع قانون أمام الهيئة التشريعية، وطرح تشريع أو إعداده فيما عدا مشروعات القوانين المالية، ومساءلة كل الأجهزة الإقليمية التنفيذية للدولة في الإقليم.

ويتمتع أعضاء الهيئة التشريعية الإقليمية، والمندوبون الدائمون للإقليم في المجلس القومي للأقاليم بحرية التعبير في الهيئة التشريعية ولجانها، مع مراعاة قواعدها وأوامرها؛ ولا يتعرضون للمساءلة المدنية أو الجنائية أو الاعتقال أو السجن أو دفع التعويضات بسبب، أي شيء يقولونه أو يقدمونه أمام الهيئة التشريعية أو أي من لجانها؛ أو أي شيء يتم الكشف عنه نتيجة لما قدموه أمام الهيئة التشريعية أو أي من لجانها.

ويوافق رئيس وزراء الإقليم على مشروع القانون الذي أقرته الهيئة التشريعية الإقليمية، ويوقعه، أو إذا كان لديه تحفظات حول دستورية مشروع القانون، يحيله مرة أخرى إلى الهيئة التشريعية الإقليمية لإعادة النظر فيه.

يتولى رئيس وزراء الإقليم السلطة التنفيذية بالاشتراك مع أعضاء المجلس التنفيذي تنفيذ التشريعات الإقليمية داخل هذا الإقليم؛ تنفيذ كل التشريعات الوطنية، وضع وتنفيذ السياسة الإقليمية؛ التنسيق بين مهام الإدارة الإقليمية وإدارتها؛ إعداد التشريعات الإقليمية وطرحها؛ وأداء أية مهام للدستور أو الأخرى محولة إلى السلطة التنفيذية الإقليمية وفقاً لأي قانون برلماني.

¹ - تامر نادي عبد العظيم، مرجع سبق ذكره، ص 04.

05- الحكومة المحلية (بلديات جنوب أفريقيا):

تتكون الحكومة المحلية في جنوب أفريقيا من بلديات من مختلف الأنواع، تخضع المناطق الحضرية الكبرى للبلديات "المتروبولية"^{*}، في حين تنقسم بقية البلاد إلى بلديات محلية.

تنقسم البلديات إلى ثلاث فئات؛ هناك 278 بلدية في جنوب أفريقيا، تضم (ثمانية بلديات متروبولية و44 منطقة و226 بلدية محلية)، وتركز على الاقتصادات المحلية المتنامية وتوفير البنية التحتية والخدمات.

ويتضمن قانون الحكم المحلي (قانون البلديات لعام 1998)، معايير لتحديد متى يجب أن يكون في المنطقة بلدية من الفئة "أ" (البلديات المتروبولية)، وعندما تقع البلديات في الفئات "ب" (البلديات المحلية)، أو ضمن الفئة "ج" (بلديات المنطقة)، كما حدد القانون أيضا أنه لا يمكن إنشاء بلديات الفئة "أ" إلا في المناطق الحضرية.

تخضع البلديات للمجالس البلدية التي يتم انتخابها كل خمس سنوات، ويتم ذلك عن طريق نظام التمثيل النسبي المختلط، في حين أن مجالس بلديات المقاطعات يتم انتخابها من قبل مجالس البلديات المحلية المكونة عن طريق التمثيل النسبي، ويتم تعيينها جزئيا لدى المجالس الحضرية بميزانيات فردية واحدة، وتصنيفات الملكية العامة، وأنظمة تعريفات الخدمات، وهيئات العمل الواحد.

المجالس الحضرية لامركزية السلطات والوظائف، ومع ذلك، فإن جميع السلطات البلدية والتشريعية والتنفيذية الأصلية مخولة لمجلس المدينة.

في المناطق الحضرية، هناك اختيار لأنواع من النظام التنفيذي وهو نظام العمدة، حيث يتم تعيين السلطة التنفيذية في العمدة، أو نظام اللجان التنفيذية الجماعية حيث تناط بهذه الصلاحيات في اللجنة التنفيذية.

تتكون المناطق غير الحضرية من مجالس المقاطعات والمجالس المحلية، ومجالس المقاطعات مسؤولة في المقام الأول عن بناء القدرات والتخطيط على نطاق المنطقة (الحكومة المحلية) حيث ينص قانون الهيكليات البلدية لعام 1998 على أنها لجان تمارس مهامها، مثل إعداد وتنفيذ ومراجعة الأشخاص النازحين داخليا، إنشاء وتنفيذ ومراجعة أنظمة إدارة الأداء في البلديات، مراقبة ومراجعة أداء البلديات، إعداد ميزانيات البلديات، المشاركة في القرارات المتعلقة بتوفير الخدمات البلدية، التواصل ونشر المعلومات حول مسائل الحوكمة¹.

^{*} - الميترابولية: مدينة كبرى أو التجمع الحضري (Metropolitan Area)، وهو مصطلح يطلق على المدن الكبرى مع ضواحيها المدن والقرى المجاورة لها.

¹ - تامر نادي عبد العظيم، مرجع سبق ذكره، ص 06.

-إدارة البلديات:

تتولى البلدية القيام بتنظيم وإدارة شؤونها الإداري ة، وعمليات وضع الموازنات والتخطيط بحيث تعطي الأولوية للاحتياجات الأساسية للمجتمع المحلي، والمشاركة في برامج التنمية على المستويين الوطني والإقليمي. تكون للبلدية السلطة التنفيذية في شؤون الحكومة المحلية، ويجوز للبلدية وضع قوانين محلية وتطبيقها وتفعيلها، وذلك فيما يتعلق بالشؤون التي لها الحق في إدارتها مع مراعاة إلا تتعارض مع تشريع وطني أو إقليمي. وللمجلس البلدي سلطة إصدار القوانين المحلية؛ والتصديق على الموازنات؛ وفرض الضرائب المحلية والرسوم؛ والحصول على قروض .

-واجبات ومسؤوليات البلديات:

تخضع البلديات للمجالس البلدية التي تتكون من أعضاء المجالس المنتخبة من قبل أعضاء المجتمع. يتخذ المستشارون القرارات نيابة عن البلدية ويشرفون على إدارة البلدية، تلتزم الحكومة المحلية بالتشاور مع المجتمعات المحلية ويجب أن تشركها في صنع القرار، حيث يتأثر المجتمع بشؤونها. يحدد القسم 152 من الدستور الأهداف الخمسة الأساسية للبلديات تمحورت حول توفير حكومة ديمقراطية وخاضعة للمساءلة للمجتمعات المحلية، وتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمجتمعاتهم، وتعزيز بيئة صحية وآمنة، وضرورة تشجيع إشراك المجتمعات المحلية والمنظمات المجتمعية في مسائل الحكم المحلي من خلال التشاور مع المجتمع والسماح للمجتمع بالمشاركة في عملية صنع القرار وأخيرا توفير الخدمات الأساسية للمجتمعات بطريقة مستدامة، كتوفير المياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء وإزالة النفايات والصحة وخدمات مكافحة الحرائق والنقل العام والطرق والحدائق العامة¹.

2- زيادة أهمية ودور الإدارة المحلية في توجيه وتنفيذ التنمية المحلية في غانا:

في حين ان مهمة تطوير التنمية المحلية فقد أنيطت به مجالس المقاطعات دستوريا، أين منحت السلطات المحلية في دولة غانا كل الصلاحيات المتعلقة بالتخطيط ودعم الأنشطة الإنتاجية وتطوير البنية التحتية الأساسية والعمل كعامل تنمية شامل للمنطقة، حيث قد تم نقل السلطة إلى السلطات المحلية لتعزيز تقديم الخدمات للتنمية المحلية، ومنذ عام 1992 قامت الحكومة بتوجيه ما لا يقل عن 5.7% من الإيرادات الوطنية السنوية إلى الجمعيات من أجل التنمية. وفيما يتعلق بالتخطيط، فإن خطة التنمية متوسطة المدى للمنطقة هي الأداة

¹ - تامر نادي عبد العظيم، المرجع نفسه، ص ص 07-09.

الأساسية للتنمية، ويتعين على هذه الخطط التعرف على كافة الإمكانيات وجهود التنمية على المستوى المحلي سواء كانت برعاية المجلس أو الحكومة المركزية أو شركاء التنمية والمنظمات غير الحكومية. وبالتالي، يمثل (the District Medium Term Development Plan -DMTDP) أجندة التنمية للمنطقة ويجب على جميع الشركاء الرجوع إليها¹.

فعلى سبيل المثال، تدعي منظمة العمل الدولية 2007 أن التنمية الاقتصادية المحلية في غانا تنبع إلى حد كبير من الأعمال التجارية الصغيرة غير الرسمية، ومع ذلك، فإن مصالحهم لا تنعكس في استراتيجيات التنمية، مما يترك إمكاناتهم لتحقيق النمو الاقتصادي والحد من الفقر غير مستغلة. وبنفس الطريقة، لم يتم إجراء سوى القليل من الدراسات حول التنمية الاقتصادية المحلية في غانا.

ومع ذلك، تشير العديد من هذه الدراسات إلى أنه على الرغم من الاعتراف المتزايد باللامركزية والحكم المحلي للتنمية الاقتصادية المحلية في غانا وتعزيزها، فإن الحكومات المحلية في كثير من الحالات تكون غير قادرة في كثير من الأحيان على أداء المهام المفوضة إليها، علاوة على ذلك، نادرا ما تظهر تقييمات دور مجالس المناطق كوكالة للتنمية الاقتصادية المحلية ومبادرات التنمية الاقتصادية المحلية.

وعليه، فإن كل الدول محل الدراسة قد حاولت بالطرق القانونية أو المؤسسية في تعميق دور الإدارة المحلية أو بما وصفت بالحكومات المحلية أو المقاطعات المحلية في التنمية المحلية المجتمعية، وساهمت بشكل أو آخر في تعزيز دور المجتمعات المحلية والمجالس المنتخبة في خدمة مواطنيها من جهة، والمساهمة في تقوية التنمية الوطنية من جهة أخرى، إلا أن الفرق بينهما يكمن في هدف التنمية المحلية فبالنسبة إلى جنوب أفريقيا فالأمر تعلق بتوفير خدمات عامة للمواطنين وتعزيز القدرات الإنتاجية المحلية في حين نجد أن نيجيريا وغانا بدرجة أقل كان تهدف إلى كسب ولاء المجتمعات المحلية وتعبئتها، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن لكل تجربة معوقاتهما، فنجد أن أهم هذه المعوقات كان يكمن في تحكم المقاطعات والحكومات المركزية في مصادر التمويل، وتحول سلطة الرقابة والمسائلة إلى سلطة تعسفية لتوجيه التنمية المحلية بأيدي السلطات المحلية.

¹- James Kwame Mensah, "Local Economic Development Initiatives in Ghana: The Challenges and the Way Forward", *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 3, No. 2, Ghana, 2013, P 143.

المطلب الثالث: تبيين دور المنتخب المحلي.

بتوازي الأشكال فان زيادة أهمية الإدارة المحلية، يرافقه بالضرورة تبيين دور المنتخب المحلي باعتباره المحرك الرئيسي للإدارة المحلية، وصنع القرار. هذه الوضعية من التنوع الاثني هي من تدعم مكانة المنتخبين المحليين لذات الاعتبار الأثنية، وتمكنهم من فرض مكانة لهم بياكل الدولة وصناعة قراراتها على المستوى المحلي، فهم يستمدون شرعيتهم من الولاء الاثني لكل منطقة والتي تغطي على أي نوع آخر من الولاءات السياسية أو القومية. وقد زاد تنامي دور المنتخب المحلي، الذي يمتاز بقوته أصلا، بسبب الدعوات إلى تبني النهج الديمقراطي المناادي باحترام التنوع داخل المجتمعات من جهة، وتشجيع الديمقراطية التشاركية من جهة الأخرى.

1- تبيين دور المنتخب المحلي في جنوب إفريقيا:

كما هو الحال في نيجيريا فقد شهدت دولة جنوب أفريقيا ذات التوجه، وبإنشاء البلديات والمجالس التشريعية المحلية، هاته الأخيرة المتضمنة حكومات محلية تنفس سياسات تعكس احتياجات ومصالح محلية، فتقوم بإقرار دستور خاص بالإقليم أو تعديله، ووضع تشريعات محلية، وتكليف المجلس البلدي بأي سلطة من سلطاتها ضمن إقليمها، وتتصرف بما يتماشى والدستور الإقليمي في حدود ما يسمح به الدستور الوطني¹. وتتولى البلدية القيام بتنظيم وإدارة شؤونها الإدارية، وعمليات وضع الموازنات والتخطيط بحيث تعطي الأولوية للاحتياجات الأساسية للمجتمع المحلي، والمشاركة في برامج التنمية على المستويين الوطني والإقليمي. تكون للبلدية السلطة التنفيذية في شؤون الحكومة المحلية، ويجوز للبلدية وإدارتها وضع وتطبيق وتفعيل قوانين محلية فيما يتعلق بالشؤون التي لها الحق في إدارتها مع مراعاة أن لا تتعارض مع تشريع وطني أو إقليمي، وللمجلس البلدي سلطة إصدار القوانين المحلية؛ والتصديق على الموازنات؛ وفرض الضرائب المحلية وغيرها من الضرائب والرسوم؛ والحصول على قروض². كما تخضع البلديات للمجالس البلدية التي تتكون من أعضاء المجالس المنتخبة من قبل أعضاء المجتمع، ويتخذ المستشارون القرارات نيابة عن البلدية ويشرفون على إدارتها، وتلتزم الحكومة المحلية بالتشاور مع المجتمعات المحلية ويجب أن تشركها في صنع القرار، حيث يتأثر المجتمع بشؤونها.

¹ - أحمد شيخاوي، "الديمقراطية التوافقية في دولة جنوب أفريقيا"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: السياسات المقارنة، جامعة الدكتور الطاهر مولاي -سعيدة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2013/2012، ص 92.

² - تامر نادي عبد العظيم، مرجع سبق ذكره، ص 09.

2- تبيين دور المنتخب المحلي في غانا:

أن مجيء عام 1992 الذي يعد بداية غانا في التخلص من الحكم العسكري والمشاركة السياسية الحقيقية والانتخابات الرئاسية والتعددية الحزبية، حيث انتقلت غانا من مرحلة إلى مرحلة الأخرى حتي وصلت إلى شكلها الحالي من التحول الديمقراطي، حيث في البداية انتقلت السلطة من الحكم العسكري إلى الحكم المدني بطريقة سلمية، وإجراء الانتخابات في مواعيدها بصفة دورية وتداول السلطة بين الأحزاب السياسية وعلي الرغم من انحسارها بين حزبين هما المؤتمر الوطني الديمقراطي والحزب الوطني الجديد، إلا أن ذلك يرجع إلى استمرار تأثير الأثنية على الأحزاب السياسية فعلي الرغم من كل هذه التطورات السياسية التي شهدتها غانا، إلا أن الأثنية تظل هي أكبر المشكلات التي تعاني منها، واستمرار تأثيرها على الحياة السياسية بالرغم من كل هذه التغييرات والتطورات التي شهدتها الساحة الغانية، ومن المتوقع استمرار التقسيم الإثني للأحزاب السياسية في ظل استمرار الحزبين NPP و NCD في احتكار السلطة بينهما وعدم ظهور منافس الجديد، وعلي رغم كل هذه الخطوات التي اتخذتها غانا في مسار التحول الديمقراطي إلا تزال الأثنية تسبب عائقا في تحقيق الاندماج الوطني بشكل كامل ولكنه هنا من الممكن أن يشكل اندماج طوعي إلى حد ما من حيث التحالفات بين الجماعات الأثنية واتفاقها على الحزب الذي ستقوم بتأييده فنجد أن جماعة الإشانتي تدعم حزب NPP الحزب الوطني الجديد حيث حصل على معظم أصوات إقليم الإشانتي في الانتخابات التي خاضها، أما حزب NPD المؤتمر الوطني الديمقراطي فقد حصل على دعم كلا من جماعة الإيوى والجماعات الشمالية المختلفة.

وتنامى دور المنتخب المحلي بتنامي تبني هذه الدولة للامركزية الإدارية وتصاعد دور الإدارة المحلية وأصبح لهذا الأخير سلة وصلاحيات اتخاذ القرارات المحلية التي تهم مجتمعه المحلي، حيث تمتع بالاستقلالية النسبية في اتخاذ القرارات سواء في مجال التخطيط والتنفيذ للمشاريع التنموية المحلية بما يتماشى مع البيئة والطبيعة المجتمعية التي يسودها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى سمحت له الاستقلالية المالية في التحكم في الموازنة المحلية واستغلال الإمكانيات لتطوير المنطقة سيما في مجال البنية التحتية والصحة والتعليم.

3- تبيين دور المنتخب المحلي في نيجيريا:

إن النظام الفيدرالي كما هو معروف هو نظام ذو طبقات يتكون من الطبقة العليا وهي الطبقة الوطنية أو بما يعرف بالحكومة الفيدرالية، الطبقة الوسطى (حكومة الولاية) ومكون من 36 ولاية بالإضافة إلى العاصمة باعتبارها الولاية 37، والمستوى الأدنى أو بما يسمى بالحكومة المحلية ويتكون من 768 بلدية. وهو يقوم في النظام المتبع في نيجيريا على مبدئين رئيسيين يجب أن يتواجد كلاهما في وقت واحد حتى يتم تمييزه عن الحكومات

الحدودية أو الاتحادات الكونفدرالية. أول هذين المبدئين هو وجود تقسيم للسلطة بين الحكومة الوطنية والحكومات المحلية. أما ثانيها فلا يمكن للحكومة الوطنية أو الاتحادية تغيير حدود الوحدات المحلية دون موافقة المواطنين داخل تلك الحدود، ولا يجوز تقسيم أية وحدة محلية على محليات أخرى دون موافقتها، كما لا يمكن إنشاء محلية جديدة خارج أراضيها دون موافقة ممثليها في الجمعية الوطنية النيجيرية¹.

حيث ينص دستور الدولة لعام 1999 في مادته السابعة على أن: "نظام الحكم المحلي من خلال مجالس الحكم المحلي المنتخبة ديمقراطياً مكفول بموجب هذا الدستور؛ وبناء على ذلك، يجب على حكومة كل ولاية، بموجب القسم الثامن من هذا الدستور، ضمان وجودها بموجب قانون ينص على إنشاء هذه المجالس وهيكلها وتكوينها وتمويلها ومهامها.

- يجب على الشخص المخول قانوناً بتحديد المنطقة التي يجوز لمجلس الحكم المحلي أن يمارس سلطته عليها.

(أ) تحديد هذه المنطقة بأكبر قدر ممكن من الوضوح العملي؛

(ب) التأكد، إلى الحد الذي يمكن تبريره بشكل معقول، عند تحديد هذا المجال، يتم إيلاء الاعتبار إلى المصلحة المشتركة للمجتمع في المنطقة؛ الارتباط التقليدي للمجتمع؛ والراحة الإدارية².

وقد برز محاولات إعطاء أهمية أكبر للمنتخبين المحليين في تسير شؤون مواطنيهم المحليين من خلال توسيع مسؤوليات وصلاحيات تشريعية وتنفيذية في آن واحد، وهو الأمر الذي أقر الدستور، حيث تدير الإدارات المحلية في نيجيريا نظام حكم رئاسي مع مؤسستين سياسيتين: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وتتكون الهيئة التشريعية من مستشارين يتم انتخابهم لسن القوانين. تضع الهيئة التشريعية جميع القوانين المتعلقة بالإدارة السليمة لمنطقة الحكم المحلي. وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس منتخب والأمين والمستشارين المشرفين. ويقوم الرئيس المنتخب بتعيين السكرتير والمستشارين المشرفين.

ومن هنا يمكن القول أنه ينبغي النظر إلى الإدارة على مستوى الحكم المحلي، ليس فقط كأداة إدارية، بل أيضاً كوسيلة مشروعة لتعزيز المبادئ العامة الأوسع للتمثيل السياسي بمؤسسات الدولة ناهيك عن ما تعلق بتوفير الخدمات العامة للمواطنين.

¹ - Habu Galadima, "Local government in Nigeria", *local-government-bulletin*, Department of Political Science , University of Jos, Nigeria, Vol 9 , N°3, July 2007, P 02.

² - جمهورية نيجيريا الاتحادية، دستور 1999، المادة 07، الفقرة 01 والفقرة 02، ص 04.

وإضافة إلى الدعم التقني للمنتخب المحلي من خلال وضع سكرتير ومستشارين متخصصين تحت تصرفه، تمتع الأخير بدعم قانوني ومالي من خلال تخصيص إيرادات مالية سنوية من طرف الولاية أو الحكومة المركزية، وتكريس ذلك دستوريا، وهذا ما جاءت به المادة السابعة في فقراتها 03، 05 و 06 على أنك " يكون من واجب مجلس الحكم المحلي داخل الولاية المشاركة في التخطيط الاقتصادي وتنمية المنطقة، وتحقيقاً لهذه الغاية، يتم إنشاء مجلس تخطيط اقتصادي بموجب قانون يسنه مجلس النواب في الولاية.

تشمل المهام التي يمنحها القانون لمجلس الحكم المحلي تلك المهام المنصوص عليها في الجدول الرابع من هذا الدستور.

تضع الجمعية الوطنية أحكاماً بشأن التخصيص القانوني للإيرادات العامة لمجالس الحكومة المحلية في الاتحاد؛ ويضع المجلس التشريعي للولاية أحكاماً بشأن التخصيص القانوني للإيرادات العامة لمجالس الحكومة المحلية داخل الولاية"¹.

تجدر الإشارة إلى أنه خلال الإصلاحات التي مست الحكم المحلي بنيجيري سنة 1988، قد تم تقليص مسؤوليات وصلاحيات الحكومات المحلية إلى مجالات رئيسية دون غيرها كالتعليم والزراعة والصحة، وحرمانها من ولايتهم القضائية في مسائل مثل إمدادات المياه والسجون، الأمر الذي أدى إلى انخفاض الثقة في قدرات الحكومة المحلية من طرف المواطنين وانخفاض دعمهم لهم، حيث يقول ديبى - Dibia: "أنه على الرغم من أن الأنظمة العسكرية التي بدأت هذه التغييرات قالت إن الهدف من تقليص الدور الذي تلعبه السلطات المحلية هو مساعدتها على تركيز مواردها بالكامل على المجالات الرئيسية مخصصة لها"².

كما واجهت هذه الأخيرة مشكلة أخرى تطرق إليها يرى ديبى، وهي مشكلة الموظفين التي برزت إثر إنشاء المزيد من الولايات في الثمانينيات والتسعينيات. الأمر الذي نجم عنه نزوح جماعي لموظفي الإدارات المحلية إلى العمل في الولاية والحكومات الفيدرالية، مما ترك المحليات بدون عمالة ماهرة للعمل في الخدمة العامة. زد على ذلك انخفاض الإيرادات والنفقات المحلية³.

¹ - جمهورية نيجيريا الاتحادية، مرجع سبق ذكره، الفقرات 03، 05 و 06، ص 05.

² - UCHE, Ada , "Analysis of Local Government Performance and Leadership in Nigeria", **Article**, Dept of Public Policy School of Liberal Arts University of North Carolina at Charlotte, USA, P 137.

³ - UCHE, Ada, Ibid, P 138.

ومما تم التطرق إليه فان نظام الحكم المحلي النيجيري، وكغيره من الأنظمة المحلية لمعظم البلدان الأفريقية، فقد تميز بعدم الاستقرار السياسي، ضعف الموارد المادية والمالية، وانعدام المساءلة، وسوء التخطيط، والافتقار إلى القيادة السياسية، وضعف المشاركة الشعبية، ولاتزال تعكس نموذج الإدارة الاستعمارية الذي لقد حال دون تطور هذه الأخيرة وتحسين قدراتها على تقديم أدوارها الخدمائية والتمثيلية لمنتخبيها، دون إغفال الدور السلبي الذي لعبته سيطرة السلطات المركزية للدوائر الوزارية والوطنية.

إنه من الضروري التنبيه إلى وجود اللامركزية بثلاث مستويات؛ اللامركزية السياسية المتضمنة معايير الانتخابات الشعبية المباشرة لأعضاء المجلس والرئيس التنفيذي؛ سحب الأحكام الخاصة بالمسؤولين المنتخبين؛ المشاركة الشعبية في الانتخابات المحلية ونزاهة واستقلالية المنافسة في الانتخابات المحلية، واللامركزية الإدارية بما تتضمنه من استقلالية توظيف وفصل وتحديد اختصاصات التوظيف المحلي دون الرجوع إلى الوصاية، بما يجسد رقابة ومساءلة المنتخبين المحليين على المسؤولين المعيّنين المحليين، قدرتها على التعاقد على المسؤوليات الخاصة وإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص، ووضع تشريعات محلية ملزمة محليا، في حين تتجسد اللامركزية المالية للإدارة المحلية من خلال استقلاليها في تحديد الأسعار ومصادر الإيرادات المحلية، وعدم المشروطة للتحويلات الرأسية ذات المستوى الأعلى، ومستوى التمويل الذاتي للنفقات المحلية؛ وقدرتها على تولي الخدمات البلدية والاجتماعية؛ والاستقلالية في التخطيط المحلي والمشتريات المحلية؛ والقدرة على الاقتراض محليا ومن مصادر أجنبية؛ والقدرة على إصدار السندات المحلية والأجنبية؛ والمساعدة الحكومية ذات المستوى الأعلى للتمويل الرأسمالي¹.

كل ذلك هو ما يحدد علاقة الإدارة المحلية باعتبارها أحد أهم أوجه اللامركزية بمجتمعاتها والاقترب منها للتعرف بتطلعاتها والعمل على الاستجابة لها، أو بما يعرف بمصطلح التقارب الحكومي.

الجدول رقم 02: تصنيف الدول حسب مؤشرات اللامركزية²

الدولة	جنوب أفريقيا	نيجيريا	غانا
الترتيب الدول حسب مؤشر التقارب الحكومي	45	55	90
اللامركزية السياسية (%)	0.58	0.24	0.41

¹- Maksym Ivanyna and Anwar Shah, "How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization", in **Economic**, vol 08, n 03, 17/01/2014, <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2014-3>, P P 05-06.

²- Maksym Ivanyna and Anwar Shah, Op-Cit, P P 39-40.

الفصل الثاني:

الإصلاحات الإدارية وتوجهات المركزية واللامركزية في

جنوب إفريقيا، غانا ونيجيريا وتأثير ذلك على التحول الديمقراطي

0.33	0.67	0.42	اللامركزية الإدارية (%)
0.3	0.2	0.4	اللامركزية المالية (%)
0.35	0.37	0.47	اللامركزية 1 (%)
0.21	1.87	2.03	اللامركزية 2 (%)
0.17	1.5	1.51	التقارب الحكومي (%)
54	109	39	ترتيب الدولة حسب مؤشر الديمقراطية
6.75	4.50	7.41	نقطة المؤشر الديمقراطي
ديمقراطية معيبة أو بها خلل	نظام هجين	ديمقراطية معيبة أو بها خلل	تصنيف الدولة

*-اللامركزية 1: عدم الأخذ بعين الاعتبار مساحة الدولة.

*-اللامركزي 2: أخذ بعين الاعتبار مؤشر اللامركزية 1، مساحة الدولة ونظامها السياسي.

*-التقارب الحكومي: أخذ بعين الاعتبار مؤشر اللامركزية 2، مساحة الدولة ونظامها السياسي (وحدوي أو

اتحادي)، حجم السكان، وعدم التجانس.

يعبر الجدول أعلاه على:

- مؤشرات اللامركزية بمستوياتها الثلاث (السياسية، المالية، الادارية).

- ترتيب الدول (الدول محل الدراسة) من حيث التقارب الحكومي وعلاقة ذلك بمؤشر اللامركزية.

- ترتيب الدول من حيث مؤشر الديمقراطية.

- تصنيف الدول من حيث النظام الديمقراطي الموجود بها.

من خلال هذه المؤشرات المذكورة، نجد انه:

كلما كانت الحكومات أكثر تطبيقاً للامركزية أصبحت أكثر اقتراباً من مجتمعاتها بما يمكنها من الاستجابة السريعة والمناسبة لهم، والعكس صحيح، فهناك علاقة طردية بين مؤشري اللامركزية والتقارب الحكومي، في ذات الوقت فان عند المراقبة الدقيقة فإننا نسجل ملاحظة مهمة وهي:

- في مؤشر اللامركزية 1 نجد ان هناك تقارب بين الفروقات بين نسب الدول المتلاحقة في الترتيب (0.47%، 0.37% و 0.35%)؛ أي أن الدول متقاربة من حيث اللامركزية التي تتركز على المستويات الثلاث فقط، حيث يتراوح الفرق بينها في النسب بين 0.1 % و 0.02 %. في حين يختلف ذلك بمؤشر اللامركزية 2 الذي

يأخذ مساحة الدولة ونظامها المعتمد (اتحادي أو وحدوي) كمتغير إضافي في اللامركزية، حيث نجد أنه ورغم عدم تغير الترتيب بين هذه الدول فإن الفرق بالنسب بين جنوب أفريقيا ونيجيريا وهما دولتان ذات مساحات كبيرة من جهة وتعتمد النظام الاتحادي (الفيدرالي) 0.16%، أما الفرق بين نيجيريا (دولة كبيرة المساحة فيدرالية النظام) وغانا (دولة صغيرة المساحة وحدوية النظام) فهو 1.66% أي أكثر من 10 أضعاف، وهو ما انطبق بنفس الطريقة على مؤشر التقارب الحكومي، حيث أن الفرق بين جنوب أفريقيا ونيجيريا كان 0.01%، وبين نيجيريا وغانا هو 1.33%، أي بـ 133 ضعف عن سابقه.

- خالف ترتيب الدول محل الدراسة حسب مؤشري اللامركزية والتقارب الحكومي (54: جنوب أفريقيا، 55: نيجيريا، 90: غانا) ترتيبها وفق مؤشر الديمقراطية، فحافظت جنوب أفريقيا على الصدارة بالمرتبة 39، في حين تذيلت نيجيريا المجموعة في المرتبة 109، وتقدمت عليها غانا في الترتيب الثاني بمجموعة الدراسة بالمرتبة 154¹ وفق تصنيف مجلة إيكونوميست.

ومما سبق يجب القول هنا أنه ورغم تأثير اللامركزية على التقارب الحكومي أو بما يعرف بتقارب السلطة مع أفراد مجتمعاتها وقدرتها على الاستجابة السريعة والمناسبة لتطلعاتهم من خلال اللامركزية بجميع مستوياتها الثلاث. فنجد أن هناك متغيرات فرعية حاسمة في عملية التقييم هذه وهي مساحة الدولة ونظامها السياسي وحجم السكان وعدم التجانس؛ فنجد مثلا أن دولاً لا تحظى بمؤشر جيد للامركزية، إلا أنها ذات ترتيب جيد في التقارب الحكومي، ويوجد حالات تكون فيه الدولة لا تعتمد على اللامركزية بصفة عامة إلا أنها مرتبة جيدا في التقارب الحكومي، ويعود ذلك إلى تأثير مؤشر مساحتها ونظامها (أكان وحدوي أو اتحاديا) على هذا الترتيب حيث لا تكون اللامركزية بتلك الأهمية الواجب النظر إليها بالنسبة للدول صغيرة المساحة وذات نظام وحدوي، وهذا بفضل قدرة مؤسساتها المركزية أو الإقليمية على الاقتراب من مجتمعاتها بدون وجود وسيط (المؤسسات المحلية) أو بعدد قليل منها، بالإضافة إلى عدد سكان الوحدة المحلية بالدولة، والتجانس المجتمعي، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن أهمية وقوة التأثير لمؤشر اللامركزية على التحول الديمقراطي أو الديمقراطية لا تنفي وجود مؤشرات إدارية عديدة أخرى تؤثر بشكل كبير على نجاح العملية الديمقراطية، وهذا ما عكسه بشكل واضح تغير الترتيب بمؤشري اللامركزية والديمقراطية بين كل من جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا.

¹- A Report By The Economist Intelligence Unit , “Democracy Index 2016 Revenge of the “deplorables”, in: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016>. (24/01/2024), P P 07-11.

هنا يمكننا القول تطبيق الديمقراطية أو محاولة التحول إليها لا تحتل باي حال من الأحوال التفاوضي عن دور وأهمية اعتماد اللامركزية بكل مستوياتها لزيادة أهمية الحكومات المحلية؛ فعلى مستوى اللامركزية السياسية تجسد متغيرات الانتخابات التشريعية؛ وفيما إذا كانت مجالسها المحلية معينة أو معينة جزئاً كما هو في بعض البلدان أو منتخبة بشكل كامل كما هو حاصل في الدول محل الدراسة وفق ما تم تكريسه بدساتيرها، ومتغير الانتخابات التنفيذية للحكومة المحلية، وهو يعني بالرؤساء التنفيذيين للحكومات المحلية، وقد وجدنا أنه بحكم الدساتير للدول الثلاث فإن ازدواجية السلطة للمنتخب المحلي باعتباره رئيساً للسلطة التشريعية المحلية (المجالس المحلية المنتخبة)، و بالموازاة رئيساً للهيئة التنفيذية المحلية باعتباره رئيساً تنفيذياً للبلدية، أما المتغير الأخير المتمثل في متغير أحكام الديمقراطية المباشرة، والتي تجسد في وجود أحكام تشريعية للاستفتاء المحلي الإلزامي للإنفاق، والقرارات الضريبية والتنظيمية، واستدعاء الموظفين العموميين، ومتطلبات المشاركة المباشرة للمواطنين في عمليات صنع القرار المحلية، وهو ما سجل غياباً شبه تام بكل من بجنوب أفريقيا، غينيا ونيجيريا بدرجات متفاوتة. في حين يتجسد مستوى اللامركزية المالية من خلال دراسة متغيرات الفجوة المالية العمودية للإدارة المحلية؛ وهي مستوى التمويل المالي الذي تلقاه الإدارة المحلية من مستويات أعلى (الحكومة الوطنية أو الإقليمية)، ونجد هنا أن نيجيريا قد صنفت في ذيل ترتيب هذه الدول أين تتلقى تمويلاً كاملاً من الدولة، تليها غانا ثم جنوب أفريقيا بالمرتبة الأولى من حيث الاستقلالية في هذا المجال، أما استقلالية ضرائب الإدارة المحلية، والتي تفسر بمدى حرية الإدارة المحلية على فرض وتحصيل الضرائب وكيفية صرف عائداتها، بالإضافة إلى استقلالية نفقات الإدارة المحلية وحرية الاقتراض، وهي مرتبطة أساساً بالمتغير الأول والأخير وهو التمويل الرأسي واستقلالية الضرائب المذكورين أعلاه فكلما كان حجم التمويل الرأسي واستقلالية التحكم في الضرائب أكبر كلما أثر ذلك على قدرة الإدارة المحلية على تسيير نفقاتها بحرية والعكس صحيح. أما المستوى اللامركزية الإدارية؛ فتكمن في صلاحيات وضع وتنفيذ سياسات الموارد البشرية، والمتعلقة باستقلالية سلطة الإدارة المحلية في التوظيف والفصل لموظفيها، وحصتها في التوظيف من الحصة الإجمالية بالدولة، ونسجل هنا ارتباط ذلك بنسبة الاستقلال المالي والقانوني للإدارة المحلية عن المستويات العليا للإدارة، وإن النسب متفاوتة بين الدول أين تعرف جنوب أفريقيا قدرة أعلى على التوظيف والفصل لموظفيها، تليها في ذلك دولة غانا ومنه دولة نيجيريا¹.

¹ - Maksym Ivanyna and Anwar Shah, Op-Cit, P P 12, 17.

إن كل الدول الأفريقية قد عانت من تبعات الاستعمار الذي استغل كل ثرواتها الطبيعية والبشرية، وحاول بكل الوسائل الإكراهية طمس معالمها الثقافية والدينية، محاولة منه إلغاء كل مقوماتها المجتمعية لضمان التبعية له على المدى البعيد، وهو الشيء الذي عاد بالسلب على هذه الدول بعد نيل استقلالها، فناهيك عن تدمير اقتصاداتها وبُناها التحتية قبيل خروجه منها قصرا، خلف وراءه مجتمعات جاهلة وفقيرة ومنقسمة طبقيًا، زيادة على وجود فئات مجتمعية كانت موالية له قد توطدت في المؤسسات والإدارات ومراكز القوى في كل المجالات، سيما بالمؤسسات العسكرية والأمنية، تسعى لمواصلة تحقيق أهداف التبعية للمستعمر المغادر حفاظًا على امتيازاته وسيطرته.

فقد واجهت على غرار ذلك كل من غانا وجنوب أفريقيا ونيجيريا أوضاعًا سياسية واقتصادية واجتماعية متزعزعة، فرضت عليها اللجوء إلى اتباع خيارات سياسية تصب في بوتقة نظام الحكم العسكري والحزب الواحد، حفاظًا على الوحدة القومية للبلاد في مواجهة التصدعات الكثيرة الموجودة أصلاً في مجتمعاتها المتنوعة اثنيًا ذات النزعة القبلية، التي غذاها وعمقها الاستعمار واتباعه بالداخل، لتصل في بعض الأحيان إلى نزاعات مسلحة. إلا أن هذه الدول ومع النهاية الثمانينات وبداية التسعينات، ولعدة أسباب داخلية وخارجية دخلت ضمن الموجة الثالثة لتجارب التحول الديمقراطي التي كانت تسود عديد الدول سيما من العالم الثالث، فتوجهت إلى محاولة تغيير أوضاعها للتحول ديمقراطيًا، فلجأت إلى تطبيق آليات قانونية وإجرائية جديدة لإصلاح كل الجوانب المؤسسية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وقد كانت حصة الأسد من هذه الآليات والقانونية والإجرائية الإصلاحية من نصيب الإدارة العامة باعتبارها المحرك الأساسي للسياسة العامة على كل المستويات وبكل المجالات الحياتية للدولة والمجتمع، فتم تعديل دساتيرها بما يعزز مبادئ الديمقراطية ويضمن مفاهيم الحرية والمساواة والعدالة، وحماية الحقوق، وكانت اللامركزية الإدارية هي السبيل الأمثل لتحقيق هذه المبادئ ضمن المنظومة الإدارية المسؤولة عن تطبيق السياسات العامة للدولة.

حيث تدعمت هذه الدساتير بإصلاحات مؤسسية وإدارية طالت من جهة النظم الانتخابية لضمان حياد الإدارة وعدم تدخلها في العمليات الانتخابية ونتائجها عن طريق إنشاء مؤسسات دستورية مستقلة قانونيًا وماديا لا تخضع إلا للدستور، ومن جهة أخرى خلق مؤسسات محلية تقوم على الشأن المحلي من خلال انتخاب ممثلين محليين يتمتعون بجزء هام من سلطة الدولة الوطنية والتي تحول لهم تسيير الشؤون المحلية والتصرف في المال العام لما يخدم مجتمعاتهم المحلية (رؤساء الأقاليم) هذا من جهة، ومن جهة أخرى تمكينهم من المشاركة بقوة الاقتراح في

صنع بعض القرارات ذات البعد الوطني من جهة ثانية وإيصال انشغالات محلية للسلطات المركزية (الممثلين البرلمانين).

كما ضمنت هذه الإصلاحات بالدساتير، نظم حزبية تسمح بتمكين كل الإثنيات والشرائح المجتمعية من حقها للمشاركة في الحياة السياسية بحرية، بالموازاة مع الحفاظ على الوحدة الوطنية، عن طريق سن قوانين ووضع إجراءات إدارية تسمح لكل الإثنيات بتشكيل أحزاب للتعبير عن توجهاتها، ولكن يجب ان تكون ذات بعد وطني، كما تم على نفس المنوال فتح المجال للعمل الجماعي وتمكين المجتمع المدني من تأدية دوره بالمجتمع.

لقد رافقت عديد الإصلاحات بالخدمات العمومية عملية التحول الديمقراطي بهذه البلدان، وذلك من خلال استحداث هيئات وطنية تناط بها هذه المهمة دعمتها الدولة بصلاحيات موسعة وإمكانات مادية ودعم لوجستي كلجنة الخدمات العامة بغانا أو مفوضية الخدمة المدنية بجنوب أفريقيا أو لجنة الخدمة العامة المدنية الاتحادية، وتوسيعها على كامل التراب الوطني باستحداث هيئات فرعية لها عبر الأقاليم لتقريبها من المواطنين وتمكينهم من الاتصال المباشر بها.

وقد حاولت هذه الدول محل الدراسة تقوية مؤسساتها الدستورية من خلال تطبيق مبدئي الفصل بين السلطات وإصلاح العدالة، وتكريسهما دستوريا، الأمر الذي جسده تدابير قانونية وإجراءات إدارية صارمة تصب في هذا الاتجاه، أين منحت البرلمانات استقلالية مؤسسية ومالية عن السلطة التنفيذية، بل تجاوز ذلك إلى صلاحيات واسعة في الرقابة بجانب صلاحياتها التشريعية، بالموازاة مع تسيرة لامركزية إدارية تمثلت في إنشاء مجلس محلية منتخبة ذات شخصية مالية ومعنوية مستقلة سواء على مستوى المدن أو الأقاليم، وتصدر الإشارة هنا إلى تغليب السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية على المستوى المحلي حيث ان رئيس البلدية المنتخب هو نفسه رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية رغم خضوعه لوصاية الإقليم.

وتتفرد دولة جنوب أفريقيا بالترويج لشعار الالتزام بنظام وستمنستر (السيادة البرلمانية وسيطرة السلطة التنفيذية) القديم، أما السلطات القضائية فقد حظيت بعدة إجراءات جعلت القضاة بمنأى عن أي ضغوطات قد تمارس عليهم أثناء تأدية مهامهم، وأصبحت أحكامهم مستقلة لا يتم الطعن فيها من خلال درجات التقاضي، وتمكين رئيس القضاة من رصد القواعد والمعايير اللازمة لممارسة الوظائف القضائية من قبل كافة المحاكم.

في سياق مشابه شهدت العدالة منظومة إصلاحات قوية عن طريق تولي كل أجهزة الدولة مساعدة المحاكم والقضاة من خلال الإجراءات التشريعية وغيرها من الإجراءات، وحماتها لضمان استقلالية، ونزاهة، وفعالية أداؤها، وكذا ضمان قوتها بإلزام كل الأفراد ومؤسسات الدولة بتنفيذ أحكامها وقراراتها.

إن مبادئ الديمقراطية الذي تصبوا إليه عملية التحول تحتم إشراك كل أطراف المجتمع وأقاليمه في صناعة القرار انطلاقاً من مبدأ المساواة، فجعل من الضروري اعتماد اللامركزية الإدارية، والتي تعتبر الإدارة المحلية أبرز وجوهها، وكذا عدم التركيز الإداري، فتم تقسيم الدولة الوطنية للبلدان محل الدراسة إلى أقاليم وبلديات بمجالس منتخبة تملك شخصية معنوية واستقلال مالي يمكنها من اتخاذ القرارات وفرض الرسوم والضرائب، وحتى الحصول على قروض والقيام باستثمارات وترتيب الأولويات وتجسيد المشاريع التنموية على المستوى المحلي بما يتوافق مع متطلبات مجتمعاتها المحلية هذا من جهة، ومن جهة الأخرى تم إنشاء هيئات إقليمية تابعة لمؤسسات الدولة المركزية لمتابعة قطاعاتها بكل أقاليم الدولة لتقديم خدماتها.

من جهة الأخرى فإن الدور المتنامي للإدارة المحلية التي يتولى تسييرها منتخبين محليين، فرض لهم مكانة ووضع على عاتقهم مسؤوليات اتجاه أفراد المجتمع وكذا اتجاه مؤسسات الدولة.

إن جهد سياسي وإداري واقتصادي والاجتماعي الهادف الذي قامت به هذه الدول محل الدراسة الحالية، والرامية إلى إحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في تحقيق أهدافه عن طريق إصلاحات إدارية ساهمت في تطوير منظومتي الإدارة العامة والإدارة المحلية على حد سواء وتحسين أدائها إلى حد ما، والتي كانت نتيجة للإرادة السياسية بهذه الدول من أجل خوض تجاربها نحو التحول الديمقراطي.

وقد أضحت هذه الإصلاحات الإدارية في حد ذاتها أحد أهم أدوات المساهمة في ترسيخ القيم الديمقراطية بمؤسسات هذه الدول والمجتمعات، ووسيلة لفصلها عن الممارسات القديمة التسلطية الموروثة عن الاستعمار.

المطلب الرابع: متغير اللامركزية وتأثيرها على مؤشر الديمقراطية.

لقد أثارت الارتباط بين اللامركزية وجودة الديمقراطية العديد من الدراسات الحديثة التي تعنى بتفسير هذه العلاقة ومحاولة إيجاد صيغة نظرية يمكن من خلالها إما تفسير الحالات القائمة فعلياً، أو من أجل وضع نظريات تتمكن الأنظمة والدول من خلالها الوصول إلى حالة من الديمقراطية الحقيقية، كان من بينها مؤشر الاكونوميست الذي تناول معامل الارتباط بين متغير اللامركزية ومؤشر الديمقراطية بالدول محل الدراسة من بين الدول التي قامت بدراستها وذلك وفق الجدول المدرج أدناه:

الجدول رقم 03: متغير اللامركزية وتأثيرها على مؤشر الديمقراطية

معامل الارتباط بين المؤشرين	مؤشر اللامركزية DI **	مؤشر الاكونوميست للمتغير ID 2023 *	البلد
0.72	2.03	7.05	جنوب أفريقيا
	0.21	6.30	غانا
	1.87	4.23	نيجيريا
	1.37	4.04	متوسط القيمة في أفريقيا جنوب الصحراء
	19.84	9.81	أعلى قيمة عالميا

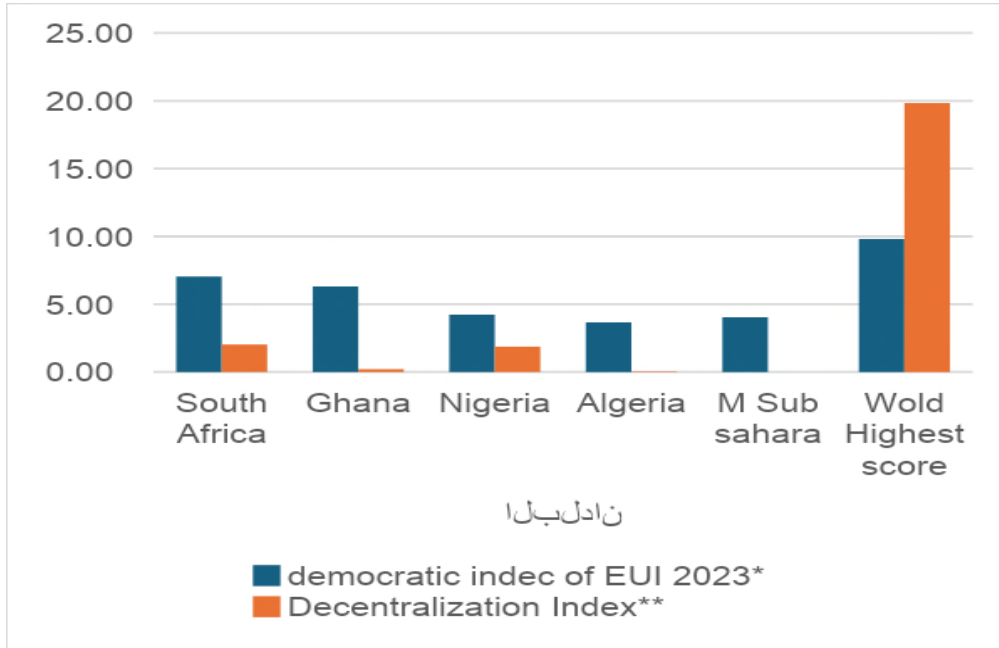
تحليل العلاقة بين المتغيرين: إذا اعتبرنا مؤشر اللامركزية (DI) كمتغير مستقل ومؤشر الديمقراطية (DI) كمتغير تابع، فإن معامل الارتباط البالغ 0.72 يشير إلى وجود علاقة إيجابية متوسطة إلى قوية بين المتغيرين. في هذا السياق، يشير معامل الارتباط البالغ 0.72 إلى أن هناك ميلاً لربط القيم الأعلى لـ DI بقيم أعلى للمعرف. وبشكل أساسي، مع زيادة مستوى اللامركزية، هناك ميل مماثل لارتفاع مؤشر الديمقراطية أيضاً. من المهم أن نلاحظ أن الارتباط لا يعني السببية. في حين أن هناك علاقة إيجابية بين DI و ID، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن اللامركزية تؤدي بشكل مباشر إلى زيادة الديمقراطية. عوامل وآليات أخرى قد تؤثر على هذه العلاقة.

بالإضافة إلى ذلك، يشير معامل الارتباط البالغ 0.72 إلى أن DI يفسر حوالي 52% (0.72 مربع) من التباين في المعرف. وهذا يعني أنه على الرغم من وجود علاقة قوية بين المتغيرين، لا تزال هناك عوامل أخرى لم تأخذها في الاعتبار منظمة الديمقراطية الدولية والتي تساهم في الاختلافات في مؤشر الديمقراطية.

*- Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2023: The Age of Conflict, Annual (London, New York, Hong King: The Economist Intelligence Unit, 2024.

** - Maksym Ivanyna and Anwar Shah, 'How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization, Economics 8, no.1 (1 December 2014), <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>.

الشكل رقم 07: رسم بياني يوضح مؤشري اللامركزية الديمقراطية والمعدلات الأفريقية والعالمية



نسجل من خلال هذا الرسم البياني الذي يبين كل من مؤشر الديمقراطية اللامركزية بكل من الدول الثلاث محل الدراسة (جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا)، ومقارنته بالمعدل العالمي للمؤشرين، إنه ورغم الارتباط بين المؤشرين والعلاقة النسبية بينهما، حيث كلما ارتفع مستوى اللامركزية، فإن ذلك يؤثر إلى تحسن الديمقراطية، إلا أن هذه الملاحظة ليست قاعدة عامة فنجد أنه بمقارنة المؤشرين بكل من دولة غانا ونيجيريا نلاحظ، إنه ورغم ارتفاع مستوى مؤشر دولة نيجيريا مقارنة بدولة غانا، إلا أن هاتين الأخيرتين تسجل مستويات أعلى من مؤشر الديمقراطية مقارنة من نظيرتهما الأولى. من هذا يمكننا القول إنه ورغم تأثير مؤشر اللامركزية على جودة الديمقراطية إلا أنه ليس المؤشر الوحيد المساهم في هذه الجودة.

كما نسجل من الجدول ورسمه البياني الانخفاض الملموس في مؤشري الديمقراطية واللامركزية بالدول الأفريقية جنوب الصحراء ومن بينها الدول محل الدراسة. ففي الوقت الذي لم يتجاوز فيه متوسط مؤشر الديمقراطية للدول الأفريقية جنوب الصحراء 4.04 وصل المعدل العالمي إلى 9.81، أي بما يمثل أكثر من 242%. ولم يحيد مؤشر اللامركزية عن هذه القاعدة، فسجلت الدراسة متوسط مستوى للدول الأفريقية جنوب الصحراء 1.37 في حين سجل المتوسط العالمي 19.84، أي بما يوازي 14.48 ضعف. وهذا ما يفسر على أنه مستوى جد ضعيف من تطبيق مبادئ اللامركزية بهذه الدول، الأمر الذي يساهم في تدني مستوى جودة الديمقراطية من بين مؤثرات أخرى.

الفصل الثالث:

حوكمة الإدارة العامة كأسلوب للإدارة العامة

الديمقراطية في: جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا

مقدمة:

بدأت معظم المفاهيم الحديثة بالحالة المثالية بتأملات الفلاسفة اليونانيين مثل أفلاطون وأرسطو، وخلال حركية التاريخ لتطور الدولة والفكر السياسي كانت المعاني المنسوبة لمثل هذه المثل العليا تتغير وتتعدل، ويجب فهمها في سياق دولة معينة والزمان.

إن الثقافة والأيدولوجيا المهيمنتين والسائدة في الدولة، في نهاية المطاف هي التي تؤثر على طريقة هيكلة الحكومة نفسها لتعكس المفاهيم والاتفاقيات التي يعلّقها الجمهور على الطريقة المثالية أو الأفضل التي ينبغي للحكومة الحكم بها، وإذا لم تعكس الحكومة هذه المفاهيم والاتفاقيات، فإن عادة ما يحل الجمهور محل الحزب الحاكم في الحكومة - سلميا في الاقتراع صندوق أو بعنف من خلال انقلاب (إطاحة ثورية للحكومة). وبالتالي، فمن الأهمية بمكان لأي حكومة أن تستخدم أجهزتها على النحو الأمثل للالتزام بهذا العقد الاجتماعي بين من يحكم ومن يحكم.

والغرض من هذا الفصل هو استكشاف الجهاز الذي تعمل فيه الحكومات بشكل عام، والدول الأفريقية ما وراء الصحراء على وجه الخصوص، والذي يستخدم من أجل أداء تلك الأدوار والمهام الموكلة إليها. في السياق نفسه، يجب أن يُفهم مصطلح الجهاز في أوسع تطبيق له بالإشارة إلى الترتيبات التنظيمية والأنظمة والهياكل والعمليات والمعدات والأساليب التي تستخدمها المؤسسات والهيئات الحكومية لأداء وظائف الحكومة الخاصة بها، ومن ثم فهو يشير إلى مجموع الوسائل التي يستخدمها نظام الحكومة لأداء وظائفه. إن تطبيق مثل هذا الجهاز يمكن الحكومة من تفكيك العمليات في سلسلة القيمة؛ من تصميم السياسة إلى تقديم الخدمة، كما أنه يجعل من الممكن سد الفجوة بين نية السياسة والتغييرات الفعلية لظروف الناس على مستوى القاعدة.

المبحث الأول: دور حوكمة الإدارة العامة في تحسين الخدمة العمومية للمواطنين

إن السعي إلى تطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارة العامة عموما وانعكاسها على تحسين الخدمة العمومية يحكمه المزيج الناتج عن التركيبة التشريعية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية بكل دولة، ولا يؤثر الاختلاف في التركيبة سائلة الذكر على اختيار الأسلوب الأمثل لتطبيق الحوكمة في القطاع العام فقط، بل يؤثر كذلك على نتائج التطبيق وجودة الأداء الحكومي ومخرجات البرامج والمشروعات العامة.

كما أن كل الدول أصبحت تنادي بأهمية التنمية المستدامة والشاملة كعنصر أساسي في الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وزيادة رفاهية المواطنين، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، ومن أجل تحقيق تنمية مستدامة وشاملة، فإنه لا بد على الدول الأفريقية أن تبني مبادئ العدالة والمساواة، وسيادة القانون، وتعزيز مشاركة الجهات غير الحكومية في عملية صنع وتنفيذ السياسات، وتعزيز دور الإدارة المحلية كعنصر أساسي في إدارة شؤون الدولة للوصول إلى مستويات متقدمة في مؤشرات التنمية المستدامة. وهي مبادئ لا طالما كانت أهم ركائز الديمقراطية الحقيقية. كما إن توفير بيئة إدارية وتنظيمية تتسم بالكفاءة والفاعلية عنصر أساسي في تعزيز جودة الخدمات العامة وتوفير بيئة استثمارية جاذبة وداعمة للاستقرار الاقتصادي.

إن أحد أهم أدوات الدولة في تنفيذ سياساتها العامة هي الإدارة العمومية، إذ تمكنها من تقديم خدماتها لمواطنيها بشكل أنسب مع الالتزام بعدة مبادئ كالمساواة والاستمرارية والمرونة، ضمن بيئة مفتوحة تؤثر وتتأثر ووفق جملة من المتغيرات السياسية والقانونية، المادية والتقنية والبشرية.

إن مبدأ المرونة يجعلها قابلة للتطور والتغيير حسب البيئة المحيطة بكل متغيراتها، بما يسمح لها بمواصلة تحقيق أهداف الدولة بالمستوى المنتظر منها.

في هذا السياق، وفي ظل التعقيدات والتطورات التي تشهدها المجتمعات أصبحت الإدارة العمومية بأطرها النظرية التقليدية غير مواكبة لهذه التطورات، بل أدى هذا القصور إلى تنامي مظاهر سلبية كالفساد الإداري والمالي، البيروقراطية بمفهومها السلبي، تدهور الخدمة العمومية، وصار لزاما عليها تطوير أساليبها ومناهجها، وبذلك ظهرت مرحلة ما بعد البيروقراطية.

لذلك برز مصطلح الحوكمة كمنهج إداري عام يركز على الشفافية، وتكريس الرقابة وإرساء التشاركية وترشيد العملية الإدارية، بالإضافة إلى تعزيز آليات التمكين، كل ذلك تحت مظلة المشروعية¹.

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة و الحكم الجيد:

بداية، يجب الإشارة إلى أن مفهوم الحوكمة أو الحكم الرشيد قد يتم الإشارة إليه في عدة مصطلحات؛ فهناك من يعرفه بالحكم الصالح، الحكم الجيد، الحاكمية، إدارة الدولة والمجتمع، في حين استخدم البعض ترجمة الحاكمية والحكمانية والحكومية والحكامة للتعبير عن مفهوم "Gouvernance". وأصبح استخدام

¹ - بلعزوس شمس الدين، حوكمة الإدارة العمومية والتكنولوجيات الحديثة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، جامعة محمد لمين دباغين بسطيف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2022/2021، ص 02.

مفهوم "Gouvernance" شائعا جدا في أدبيات الإدارة العامة، والسياسات العامة، وعلم السياسة وعلم الاجتماع وعلم الاقتصاد.

إن مفهوم الحوكمة هو الترجمة المختصرة لمصطلح "Corporate Governance"، بترجمة علمية متفق عليها على إنها: "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة"، حيث عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD إنها: "نظام يتم بواسطته توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها، حيث تحدد هيكل وإطار لتوزيع الواجبات والمسؤوليات بين المشاركين في الشركة، مثل مجلس الإدارة والمديرين وغيرهم من أصحاب المصالح، وتضع القواعد والأحكام لاتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة". ويعرفها "جيرارد شاربان Gerard Charrean" على أنها؛ مجموعة الآليات التنظيمية التي تملك قوة التأثير على الحدود التي يستعملها المديرون عند اتخاذ القرارات في المؤسسة، وذلك للحد من السلطة التقديرية لهم¹.

كما يمكن التطرق إليها على إنها عملية صنع القرار والعملية التي تتخذ بها القرارات ويتم تنفيذها، بمشاركة الجهات الرسمية وغير الرسمية في صنع هذا القرار، ويتوقف نوع وعدد هذه الجهات حسب الدولة والمجتمع؛ فتكون الحكومة واحدة من بين الجهات الفاعلة في الحكم، في حين تختلف الجهات الفاعلة الأخرى تبعا لمستوى الحكومة؛ ففي المناطق الريفية يشارك كل من ملاك الأراضي، المزارعين في التعاونيات، معاهد البحوث والزعماء الدينيين، أما في المناطق الحضرية فالأمر أكثر تعقيدا؛ حيث نجد وسائل الإعلام، جماعات الضغط، الجماعات المانحة الدولية، الشركات متعددة الجنسيات، المجتمع المدني، النقابات، الأقليات، المؤسسة العسكرية وحتى العصابات والمافيا والشخصيات الوطنية والدولية والمستشارين غير الرسميين².

وقد تطور من مفهوم الحكومة بداية عشرينيات القرن الماضي، فكان موضوع علم السياسة، مروراً بعد ذلك إلى دراسة الدولة فأصبح علم السياسة هو علم الدولة، ثم بدأ الحديث في الخمسينيات عن النظام السياسي وفي فترة السبعينيات كانت هناك فكرة العودة مجدداً إلى مفهوم الدولة، وأصبحت هي الفكرة المركزية، ثم بعد ذلك ظهر مفهوم المجتمع المدني، وبرز تعبير شهير هو تقدم المجتمعات وتراجع الدول. لكل هذه التعبيرات أو المفاهيم الدولة، النظام السياسي، الحكومة، تشير إلى منظمات وهيكل قائمة، سواء رسمية أو غير رسمية، ففي النظام

¹ - Gerard Charrean, **Principles Of Corporate Gouvernance** , G20/ OECD , paris , 2015 , P P 09-10 .

² - Yapkice Sheng Chief , **What is good governance ?** , united nation , Economic and social comission for ASIA and the pacific Poverty reduction section UNESCAP ; Bangkok ; Thailand, p 62 .

السياسي هناك جماعات المصالح والنقابات والأحزاب باعتبارها جزءا من هذا النظام السياسي، فقد كان التركيز دائما على الجانب المؤسسي.

وقد أخذ هذا المفهوم على مر التاريخ ورغم التطورات التي شهدتها بعدين أساسيين؛ يركز الأول على الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم، وهو فكر تبناه كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. أما البعد الثاني فقد كان يؤكد على الجانب السياسي للمفهوم، حيث يشمل الإصلاح الديمقراطي والكفاءة الإدارية أي التركيز على منظومة القيم الديمقراطية. أما أفريقيا فقد كان أول بروز لمفهوم الحكم الرشيد بإصدارات البنك الدولي سنة 1989، وذلك بتقارير حول كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الأفريقية، أين تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي¹.

مع التسعينيات توجه التركيز على الأبعاد الديمقراطية لهذا المفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل دور المجتمع المدني من أحزاب وجماعات ونقابات وكل ما يجعل الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها. ولقد تطور المفهوم فأصبح مؤشرا دراسي يهتم بالمشاركة والمساءلة والشفافية، والتنمية الإنسانية، والتنمية المستدامة. فتم تعريف "الحكم الصالح أو الراشد" على أنه: "عملية البحث عن مجموعة القواعد والإجراءات الحكومية والغير حكومية، الرسمية وغير الرسمية، المكتوبة وغير المكتوبة، الداخلية والخارجية التي تنظم حركة المجتمع، وحركة المجتمع هنا تتضمن اتخاذ قرارات معينة أو تبني سياسات معينة".

وقد كانت لأفريقيا محاولات مشتركة من أجل تبني منهج الحوكمة والحكم الرشيد من أجل تحقيق تنمية لبلداتها تسمح لها بالخروج من دوامة التخلف والصراعات الدائمة، كان أبرزها مبادرة الشراكة الجديدة للتنمية في أفريقية المعروفة بمبادرة النيباد (NEPAD).

يمكن القول كذلك أن الحوكمة الجيدة أو "الحكم الرشيد" كما هو متعارف على تسميته، حسب تعريف الأمم المتحدة هو: "الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وتقديم المواطنين وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم". كما أنه: "ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون الأمة" كما يعتقد البنك الدولي 1989، فإن البلدان الأفريقية لن تكون قادرة على إيجاد طريق للنمو المستدام دون أن يتخلى القادة السياسيون عن أساليبهم في إدارة الموارد العامة، لذلك فمن المنطقي أن تضع المؤسسات المانحة ومؤسسات بریتون-وودز والاتحاد الأوروبي شرط

¹ - Gerard Charrean, Op-Cit, P 11.

انتهاج الحكم الرشيد كأحد شروط السياسية للمعونات، بالنسبة للبنك الدولي، فإن مبدأ الإدارة الجيدة والسليمة للشؤون العامة له ثلاث أبعاد ومؤشرات تتمثل عموماً في؛ طبيعة النظام السياسي وممارسات السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والمالية والاجتماعية للبلد، وقدرة الدولة وأجهزتها على تحديد وتنفيذ السياسات وأداء وظائفها كذلك¹.

المطلب الثاني: تطوير الخدمات العمومية والرفع من جودتها كأسلوب للحكومة في الحالات الثلاثة

تتجسد السياسة العامة في الأنشطة التشريعية والتنفيذية الحكومية، وبحسب "كلويت، ويسينك"؛ فهو يفرق بين الجغرافي والتسلسل الهرمي لكل الأطياف، فمن وجهة نظر جغرافية، على سبيل المثال، يمكن للمرء أن يميز بين السياسات على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية والدولية. إن المنظورات الهرمية والجغرافية للسياسة العامة تنطلق من منظور يتعلق بمستويات السياسة داخل المؤسسات الحكومية التي تركز في المقام الأول على استخدام الموارد، وتوزيعها من أجل تقديم خدمات عامة، حيث تميل الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً أو تنموياً إلى أن تحسن من الخدمات العامة لمواطنيها كأسلوب جديد للحكومة أو الحكم الجيد.

1- تطوير الخدمات العمومية والرفع من جودتها في جنوب أفريقيا:

إن الفصل الثالث من الدستور ينص على تقسيم الهياكل الحكومية إلى ثلاثة مجالات متميزة ومتداخلة ومتشابكة، من خلال هاته المجالات فإنه على الحكومة تفعيل السياسة العامة بصفة مستمرة وحتى النهاية، وذلك بهدف تقديم الخدمات الفعالة للسكان، وبالتالي فإن المجالات مخولة لصياغة (سلطة تشريعية) وتنفيذ (سلطة تنفيذية) السياسة العامة داخل حدود السلطات القضائية الخاصة بكل منها على النحو المنصوص عليه في الدستور.

لقد ورثت حكومة دولة جنوب أفريقيا لسنة 1994 نظام حكم وطني مجزأ لا يخضع للمساءلة ومنقسم عرقياً وإلى إقليم تشبه إلى حد ما أقاليم الحكم الذاتي، بالإضافة إلى إدارات منقسمة عرقياً، حيث يتم تقديم الخدمات بجودة تخضع لنظام عرقي محض أو بما عرف بنظام الفصل العنصري، أين يلتبس ذلك من خلال خدمات التعليم (فصول للسود منفصلة عن فصول البيض)، كما أنه لا يسمح للسود بمتابعة التعليم إلى أدوار متقدمة، والخدمات الصحية، إذ نجد أنه يخصص لكل 120 فرد من البيض طبيب، في لا يحظى ما يزيد إلى

¹- Tchabouré Aimé Gogue Faseg , **Gouvernance En Afrique : Etat Des Lieux , Université De Lomé , Etudes Et Recherches Economiques Banque Africaine De Developpement, Côte d'Ivoire, 2001, P 18.**

4400 فرد من الوسد إلا لطبيب واحد، حتى أن ذلك انعكس على الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص، ف يتم تخصيص أماكن خاصة متخلفة للسود في الحافلات، والمقاهي والمطاعم، وحتى الفصل في دورات المياه.¹ ونجد أنه يتم تدعيم البلديات ذات الأغلبية البيضاء الموجودة كلها بمناطق حضرية بميزانيات لموارد عالية، عكس تلك التي تضم أغلبية سوداء أو ملونة موجودة بالمنطق النائية والريفية الفقيرة.

قبل عام، 1994 كانت الأطر التي تحكم الخدمة العامة شديدة المركزية والتنظيم، مما أدى إلى خدمة عامة بيروقراطية وغير مستجيبة لكل فئات المجتمع بصفة عادلة ومنصفة، كما افتقرت إلى الشفافية والمساءلة مما يوفر مساحة لإساءة استخدام السلطة والفساد. احتاجت جنوب أفريقيا ما بعد الفصل العنصري إلى نظام حكم سليم من شأنه أن يسمح لجميع مواطني جنوب أفريقيا بالمطالبة بالملكية السياسية والاجتماعية للبلد، وهذا يعني تغيير أنظمة الحكم لتتجه نحو التحول من خلال معالجة إرث الفصل العنصري، وهناك حاجة إلى تحديث الخدمة العامة لجعلها أكثر كفاءة وفعالية وخضوعا للمساءلة ومتمحورة حول كل افراد المجتمع بدل تركيزها على إرساء مبادئ العنصرية حتى تتمكن من أداء دورها التحويلي.

في حين شهدت الفترة التي تلت سنة 1994 التطورات مست تغير مشهد الحكم في البلاد بشكل واضح، أين قدم دستور جمهورية جنوب أفريقيا لسنة 1996 (الأسس لبناء دولة ديمقراطية وشاملة وتم الترحيب بها باعتبارها واحدة من أكثر الدول تقدمية في العالم، حيث ألغيت قوانين الفصل العنصري وتم تكريس وثيقة حقوق في الدستور، والتي تضمن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وحقوق الإنسان لجميع المواطنين، وإنشاء مؤسسات مستقلة بموجب الفصل التاسع من الدستور لتعزيز المساءلة وحماية الديمقراطية وبناء دولة مستجيبة. كما تم لذات الغرض إنشاء سلطة قضائية مستقلة والحرية الدستورية في الكلام والتجمع بشكل قانوني، بحيث مكن المواطنين من متابعة آرائهم السياسية ومثلهم بحرية والثقة بقرارات النظام القضائي.

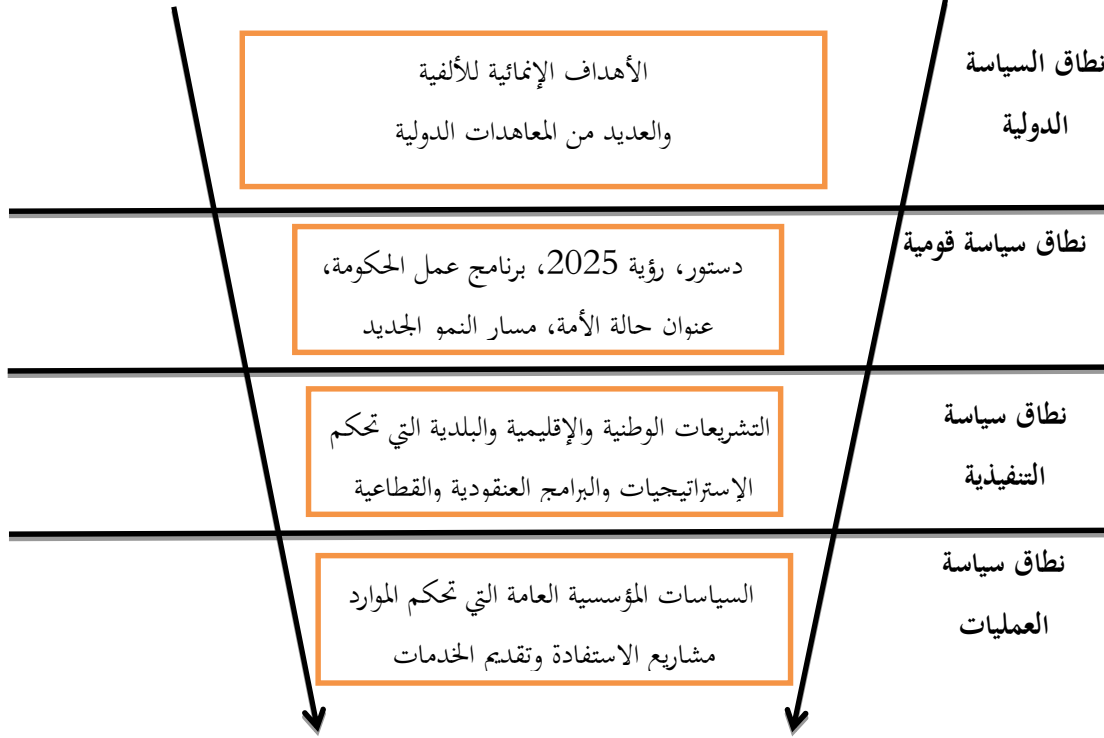
كان توسيع نطاق الوصول إلى الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء والتعليم والإسكان والضمان الاجتماعي إنجازاً كبيراً في حقبة ما بعد الفصل العنصري، وعلى الرغم من هذا التوسع الهائل، لا يزال الوصول إلى الخدمات عالية الجودة غير متكافئ، هذه التفاوتات ناتجة عن أنظمة الفصل العنصري المكانية والحكومية، والتي تفاقت بسبب الضعف المؤسسي في بعض المقاطعات والبلديات، وكان دمج الإدارات السابقة والبانوتستانات

¹ - Shikha Vyas-Doorgapersad, Lukamba-Muhiya. Tshombe, Ernest Peprah Ababio , **Governance Apparatus in South Africa: From Policy Design to Service Delivery**, routledge taylor and francis group , 2017 , USA , P 10.

ضمن مجال جديد من الخدمة العامة والموحدة، تعمل في المجالين الوطني والإقليمي مهمة شاقة، بالإضافة إلى شبكة بلديات شاملة.

2- جهاز الحكم في جنوب أفريقيا:

الشكل رقم 08 : المنظورات الهرمية والجغرافية للسياسة العامة¹



في أحكام الفصول الخامس والسادس والسابع من الدستور، تُقدم الخدمة العمومية وفق قوى ووظائف المجالات الثلاثة بإيجاز على النحو التالي: المجال الوطني؛ هو أعلى دائرة حكومية ويتخذ القرارات في المسائل ذات المصلحة الوطنية، وله سلطة تشريعية. حيث يتم في هذا المجال تحويل السياسة الحزبية إلى سياسات عامة وطنية، حيث يمكن ربط السياسات الوطنية الحالية في جنوب أفريقيا ارتباطاً مباشراً بالمسؤولية الرئيسية للمجال الوطني للحكومة؛ هي التصميم سياسة الدولة. السياسات (التشريعات الوطنية)؛ والتي ستعمل من خلاله الخدمة العامة كإطار عمل. المجال الوطني مسؤول كذلك عن المراقبة والدعم، وضمان تنفيذ السياسات المذكورة أعلاه. قرارات السياسة التي يتم اتخاذها داخل الدوائر الإقليمية أو المحلية للحكومة يجب أن يتم توجيهها وإرشادها دائماً، وتخضع دائماً للحدود التشريعية الموضوعة من خلال السياسة الوطنية. المجال الإقليمي للحكومة لديه سلطة تشريعية وتنفيذية بالمسائل ذات الاهتمام الإقليمي. تناط السلطة التشريعية للمحافظات في رؤساء الوزراء وخزانات

¹ - Shikha Vyas-Doorgapersad, Lukamba-Muhiya. Tshombe, Ernest Peprah ,Ababio, Op-Cit ; P 11.

المقاطعات. تناط السلطة التنفيذية للإدارات الحكومية الإقليمية، التي تقع ضمن اختصاص مختلف أعضاء اللجان التنفيذية الإقليمية. في هذا المجال يتم ترجمة السياسة العامة الوطنية في معظم الحالات إلى سياسة عامة تنفيذية. وأخيراً تشكل سلطات ووظائف هذا المجال من الحكومة بشكل طبيعي تأثير على المجال المحلي للحكومة. كما أن المجال المحلي للحكومة يُعرف عمومًا باسم المجال الأقرب إلى الأشخاص؛ هذا المجال الذي يتكون من البلديات المحلية، والمقاطعات، والعاصمة، هو مسؤول عن القضايا التنموية في منطقة محلية معينة، كما أن الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية للبلدية مربوط بمجلسها، وتتم الموافقة على السياسة من قبل البلدية فتُعرف باسم اللوائح الداخلية وتنطبق على بلدة أو مدينة معينة. فيمكن اعتبار خطط التنمية المتكاملة (IDPS) بمثابة الإطار النهائي لهذه اللوائح وتوجيه جميع مبادرات تقديم الخدمات. علاوة على ذلك، فيمكن للبلديات الاستفادة مما يسمى بتقديم خدمة الطبقة العليا (على مستوى المجلس) وتنفيذ الميزانية- خطط التوجيه (SDBIPS) وكذلك تقديم الخدمات (التشغيلية) على مستوى الإدارات وخطط تنفيذ الميزانية.

3- تطوير الخدمات العمومية والرفع من جودتها في غانا:

في غانا، كان توفير الخدمات العامة يمثل تحديًا لسنوات عديدة، مع محدودية الوصول إلى الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم والصرف الصحي. فقد واجه الوضع الحالي للخدمات العامة في قطاع الخدمة العامة في غانا العديد من التحديات في السنوات الأخيرة، بما في ذلك التمويل المحدود، وعدم كفاية البنية التحتية، ونقص الموظفين المؤهلين. وقد أدى ذلك إلى ضعف تقديم الخدمات في العديد من المناطق، وخاصة في المناطق الريفية حيث يكون الوصول إلى الخدمات الأساسية محدودًا. على سبيل المثال، تشير تقارير منظمة الصحة العالمية إلى أن غانا لديها واحد من أعلى معدلات الوفيات النفاسية في العالم، مع عدم قدرة العديد من النساء على الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية الجيدة. كما ساهم عدم الوصول إلى المياه النظيفة ومرافق الصرف الصحي في انتشار أمراض مثل الكوليرا وحمى التيفوئيد.

4- تطوير الخدمات العمومية والرفع من جودتها في نيجيريا:

يعد تطوير الخدمات العامة ورفع جودتها في نيجيريا قضية بالغة الأهمية لها آثار بعيدة المدى على رفاهية مواطنيها والتنمية الشاملة للبلاد. قد شكل أحد التحديات الرئيسية في تطوير الخدمات العامة في نيجيريا هو مسألة عدم كفاية التمويل. وكثيراً ما تعاني الخدمات العامة مثل الرعاية الصحية والتعليم وتطوير البنية التحتية من عدم كفاية مخصصات الميزانية، مما يؤدي إلى نقص الموارد وتقديم الخدمات دون المستوى المطلوب. بالإضافة إلى

ذلك، فإن الفساد وسوء الإدارة يعصفان بالمؤسسات العامة،¹ مما يحول الأموال بعيداً عن الأغراض المقصودة منها ويقوض فعالية تقديم الخدمات. علاوة على ذلك، فإن الافتقار إلى البنية التحتية والموارد في المؤسسات العامة يزيد من عرقلة تطوير وجودة الخدمات المقدمة للسكان النيجيريين. وبدون التمويل الكافي والشفافية والبنية التحتية، تكافح الخدمات العامة لتلبية احتياجات الأشخاص الذين تهدف إلى خدمتهم. ورغم ذلك فقد حاولت هذه الدولة تقويض مخاطر الفساد السياسي والإداري برفع مستوى الشفافية والعدالة من أجل تحسين مستوى خدماتها وذلك باللجوء إلى المبادئ الديمقراطية برفع جودتها سيما ما تعلق الأمر.

المطلب الثالث: تكريس الشفافية في المجال المالي والصفقات العمومية

يعني الحكم الرشيد أو الجيد التأسيس للديمقراطيات التمثيلية التي تعزز الآليات المحلية القوية لمراقبة وتوزيع الإنفاق العام وتصميم الموازنات وإعدادها محلياً، من خلال انتخابات بلدية حرة ونزيهة، وفي نفس الوقت، فهو يشمل التبنى والاستخدام لعمليات صنع القرار التشاركي، حيث قيمة الناس، سيما من الأضعف، وهناك إجماع مبني على تمكين المواطنين، خاصة النساء للمشاركة بشكل فعال في صنع القرار.

كما يمكن للأدوات والآليات المختلفة أن تستخدم لزيادة المشاركة العامة في قضايا الحوكمة المحلية، بالإضافة إلى الاستفادة من آليات أخرى؛ كجلسات الاستماع العامة واستطلاعات الرأي، الاجتماعات المفتوحة، المنتديات العامة والمشاورات في المدينة، كما يمكن أيضاً استخدام الموازنة التشاركية كأداة مبتكرة لتحقيق نفس الهدف المتمثل في تعزيز المشاركة المدنية في صنع القرار البلدي وعمليات الميزانية وتعميق الديمقراطية المحلية، وفي محاربة الاستبعاد المجتمع على المستوى المحلي. في نفس الوقت يمكن استخدام الموازنة التشاركية لزيادة القوة السياسية لمن لديهم أقل نفوذ اقتصادي، وبالتالي خلق علاقات جديدة بين الحكومة المحلية والمواطنين المحرومين.

1- الموازنة التشاركية والإنصاف:

ترسخ الموازنة التشاركية للعدالة مع المساواة في الوصول إلى الضروريات مثل المأوى ومياه الشرب والصرف الصحي، مع أولويات مؤسسية تركز على الإجراءات التي تدعم الفقراء، مثل سياسات التسعير التفضيلية للمياه والكهرباء، كما تقوم على تقاسم السلطة بين جميع أفراد المجتمع بما في ذلك القطاع غير الرسمي في عملية الميزانية، بغض النظر عن العمر والجنس والعرق والانتماء الديني أو الإعاقة الجسدية.

¹ - هيومن رايتس ووتش، "نيجيريا: الفساد والتجاوزات يسلبان حقوق النيجيريين"، 31 يناير، 2007،

<https://www.hrw.org/ar/news/2007/01/31/235038>.

إضافة إلى تكريس للمشاركة على قدم المساواة في جميع عمليات صنع القرار، تحديد الأولويات وتخصيص الموارد العمليات من خلال السماح للمواطنين بتحديد أولويات إنفاق الموازنة بشكل جماعي على الاحتياجات وفقا للمواطنين. هذا يعني أن الموارد يتم توجيهها - في معظم الحالات - أينما كانت في أمس الحاجة إليه. وبالتالي، بالترتيب لضمان التواجد والمشاركة من النساء والفئات الضعيفة والأقليات¹.

2- الموازنة التشاركية والفعالية:

يجب أن تكون المدن سليمة وحكيمة من الناحية المالية في إدارتها للإيرادات والنفقات، وفي إدارة وتقديم الخدمات، وبالقدرة على توجيه القطاع الخاصة والمجتمع المدني للمساهمة في الاقتصاد الحضري. وبالتالي، فإن تفعيل الموازنة التشاركية عنصر أساسي لتحقيق الفعالية في تقديم الخدمات العامة وفي تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية. وبشكل عام، هذا يحسن الشفافية والفعالية في تقديم الخدمات لإدارة الحكومة المحلية إلى حد كبير، بما يؤدي في غالب الأحيان إلى تحسين فعالية تحصيل الإيرادات والحد من تخريب الممتلكات العامة للبلدية أو المدينة.

3- الموازنة التشاركية والمساءلة:²

إنه من الضروري تطبيق القوانين والسياسات العامة في الدولة بطريقة شفافة، فيمكن التنبؤ بها وتوقعها، فيصبح انتخاب وتعيين المسؤولين وغيرهم من موظفي الخدمة المدنية مبني على قواعد واضحة تتضمن الكفاءة والمستوى العلمي والخبرة والتخصص، كما إن القادة يجب أن يكونوا قدوة للمعايير العالية والنزاهة المهنية والشخصية، لهذا الغرض، تعد المشاركة العامة عنصراً أساسياً في تعزيز الشفافية والمساءلة، لذلك فإن الموازنة التشاركية تسمح بالمشاركة المستمرة للمواطنين بميزانيات المدينة؛ وذلك من خلال تقديم فرص لتقديم شكاوى المواطنين ضد المخالفات وسوء تقديم الخدمات؛ وبالسماح للتحقق من الحسابات المالية البلدية، من خلال دعم المناقصة الشفافة والمشتريات، ومراقبة المشاريع وتقييم تنفيذها³.

¹ United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, 2008 , **Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa** , Volime 1: Concepts and Principles, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT, P 20.

² United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, 2008 , Op-Cit ; P 21.

³ United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, 2008 , Ibid ; P22.

الجدول رقم 04: مختارة من الموازنة التشاركية في بلدان أفريقية¹

الدولة	مستوى المشاركة
غانا	بدأ المجتمع المدني في غانا في تطوير دور أكثر نشاطا في عملية الموازنة. أظهرت الحكومة اهتمامها والتزامها بالخطاب العام حول إيجابيات الحوكمة والمساءلة، ومع ذلك: • لا يزال هناك نقص حاد في نقاط الوصول والفرص المتاحة للمجتمع المدني للمشاركة في صياغة سياسة الموازنة والمداومات المتعلقة بالموازنة ومراقبتها. • لا يتم إجراء مشاورات عامة حول قضايا الميزانية على وجه التحديد وليس هناك منتدى للجمهور، حيث يمكن للمجموعات المهتمة تقديم مدخلات رسمية في عملية الميزانية. • نظراً للغة الفنية وأشكال معلومات الموازنة المعقدة، فإن هذا يساهم في استبعاد الجمهور فعلياً من المشاركة. • تلعب وسائل الإعلام دوراً مهماً في نشر معلومات الموازنة وتقديم المعلومات الهامة للتقييمات ووجهات النظر حول قضايا الميزانية، ومع ذلك لديهم قدرة محدودة على التحقيق في سياسات معينة أو إشراك الموظفين العموميين في نقاش شامل.
نيجيريا	يتم استبعاد المجتمع المدني والهيئات التشريعية تماماً من المشاركة في تخطيط الميزانية. لا توجد وسيلة للمجتمع المدني لتوصيل احتياجاته ومخاوفه للحكومة كما هي. أثناء إعداد الميزانية: • لدى المجتمع المدني والقطاع الخاص المنظم ووسائل الإعلام بعض الفرص للحضور قراءات الموازنة وجلسات الاستماع خلال المرحلة التحضير، ومع ذلك لا يوجد حالياً أي نطاق حقيقي لهؤلاء اللاعبين لتقديم مساهمات جوهرية في مناقشة الموازنة داخل المجالس التشريعية.

¹- United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, 2008 , Ibid ; P P 42-43.

مشاركة لجنتي المالية والحسابات العامة في عملية الموازنة تحسن كثيرا، وينعكس هذا في تزايد الانفتاح والكمية والعمق بجلسات الاستماع الخاصة بالميزانية، بالإضافة إلى مشاركتهم في تطوير تشريعات الموازنة. • يشارك المجتمع المدني بشكل أكثر فاعلية في عملية الموازنة، بأعداد متزايدة من الطلبات المتعلقة بالميزانية يتم تقديمها إلى لجان المحافظات. • يشارك المواطنون أيضا في المناقشات المالية عبر عدد من الحملات العامة. • طبيعة وجود وتوافر معلومات الموازنة في جنوب أفريقيا: • تخلق بشكل عام أساس سليم للسلطات التشريعية وتمسح للمجتمع المدني بلعب دور هام في عملية الموازنة، ومع ذلك فهم لم يستخدموا المعلومات المتاحة وفرص التأثير على صنع القرار بشأن قضايا الميزانية. • ضعف المشاركة الهادفة للهيئات التشريعية بسبب الطريقة التي يتم تنظيم عملية الموازنة وجدولتها: هناك حاجة لمراجعة الطريقة التي هي عليها المرحلة التشريعية • إجراؤها ونقل الإشراف على النفقات بشكل أكثر فعالية إلى اللجان.	الميزانية
--	------------------

إلا أنه في غانا، وبالرغم من اعتماد الخصخصة والمناقصات التنافسية والتعاقد الخارجي كأدوات تساهم في التأسيس لآلية وقائية وطنية بغانا، لإضفاء مزيد من الفاعلية الإدارية في تسيير الشؤون الاقتصادية الغانية، باعتبار أن المناقصة التنافسية هي: "السماح بمنافسة عدد لا يحصى من المقاولين على الأعمال الحكومية بطريقة تسمح باختيار المرشح الأكثر كفاءة للوظيفة"، يعد هذا الإجراء بتوفير التكاليف والاحتراف والجودة الجيدة والنتائج المحسنة، حيث تنص القوانين السارية المتعلقة بإدارة العقود من قبل الحكومات المحلية وفق النصوص الموجودة بالأقسام من 59 إلى 63 من الجزء التاسع من المذكرات المالية الخاصة بـ 2004، على أنه لا ينبغي منح أي عقد بدون مناقصة، كما يحظر القسم 68 من الجزء التاسع من المذكرات المالية أيضا التعديلات على العقد الحالي دون توصية مجلس المناقصات وموافقة الحكومة المحلية، بينما ينص القسم 69، الجزء التاسع من المذكرات المالية على أنه "لا يجوز دفع أي دفعة مقدمة إلى المقاول ما لم ينص على ذلك في شروط العقد، ويجب ألا تتجاوز بأي حال من الأحوال 15% من العقد"، علاوة على ذلك، يُلزم القسم 670 من الجزء التاسع من المذكرات المالية

المتعاقد بالدخول في سند مع أوراق مالية لدفع السلفة الأولى، والهدف من هذا القسم هو تحديد ما إذا كانت الحكومات المحلية قد امتثلت لهذه الأحكام في قانون الموازنة التشاركية والمشاركة العامة¹.

إلا أن الوضع في هذه الدولة قد أخذ منحى آخر وانحرف، بما جرها إلى نتائج غير تلك المرجوة من هذه الإجراءات الإدارية، فآلت الممارسة العملية فيها تقديم العطاءات احتيالية، إلى درجة أنه يتم تجاوز المقاولين الأكفاء لصالح أولئك الذين هم متعاقدون مع الحكومة، إذ كشف المراجع العام (2011، 2004) عن مخالفات خطيرة في إدارة هذه العقود من قبل الحكومات المحلية، عكس ما تنص عليه نصوص أحكام إدارة العقود سالف الذكر.

وعلى عكس هذه القوانين، سُجلت في الفترة الممتدة بين سنتي 2001 و 2004 أكبر عدد من انتهاكات إدارة العقود من قبل الحكومات المحلية كما ونوعاً، حيث شملت هذه الخروقات؛ منح العقود بدون اتفاقيات رسمية؛ منح عقود البلدان الفقيرة المثقلة بالديون دون موافقة مسبقة من وزارة الحكم المحلي والتنمية الريفية؛ إرساء العقود بدون مناقصة؛ تغييرات العقد غير المصرح بها؛ السلف المفرطة في العقود ونقص السندات؛ العقود المتروكة أو المشاريع غير المستغلة؛ دفع مبالغ زائدة للمقاولين، حيث شارك ما معدله تسعة حكومات محلية في كل نوع من أنواع الخرق التي بلغت ذروتها في إجمالي خسارة مالية قدرها 480.290.00 سيدي غاني (عملة دولة غانا)².

في الفترة ما بين عامي 2005-2007 تم تسجيل خمسة أنواع مختلفة من المخالفات شملت ستة مجالس في المتوسط لكل مخالفة، وتضمنت الانتهاكات التي كانت ثاني أعلى نسبة خلال هذه الفترة، وتمحورت حول؛ منح العقود دون موافقة، مدفوعات العقد بدون شهادات، مراجعة غير مصرح بها لمبالغ العقود، دفع سلفة التعبئة بدون ضمان، وعدم توقيع اتفاقيات العقود الممنوحة، أدت هذه المخالفات إلى خسارة إجمالية قدرها 108.210.00 سيدي غاني، في الفترة ما بين 2012-2014 تم تسجيل خرق واحد فقط، وهو عدم تحديث سجل العقود، تُرجمت هذه المخالفة إلى خسارة 70.719.797 سيدي غاني، وبذلك بلغ إجمالي

¹- Kuyini Mohammed Abdulai , **Public Administration Theory And Practice: Are There Congruent In Ghana?** Kuyini Mohammed Abdulai, Journal of Public Administration, Finance and Law, Ghana, 12/2017, p 23.

²- Kuyini Mohammed Abdulai ,Idem.

الخسارة الإجمالية الناتجة عن مخالفات إدارة العقود 1.068.219.70 سيدي غاني، وذلك وفق ما تقدم به جهاز المراجع العام¹.

المبحث الثاني: الحوكمة من خلال دور الأحزاب والفواعل المحلية.

إن الحوكمة بما تستوجبه من ديمقراطية تشاركية وشفافية ومساءلة تجعل من مصداقية الدولة تحصيل حاصل، وترفع بالضرورة من مستوى الثقة المتبادلة بين الدولة وأفراد المجتمع على أساس أن لهم الحق في المشاركة في صنع القرار وفرض رقابة ومساءلة على تصرفات الحكومة وكل المؤسسات التابعة لها.

المطلب الأول: تقوية دور الأحزاب في التمثيل الحكومي والبرلماني.

إن من بين أهم سمات ومظاهر الديمقراطية هو تكوّن الأحزاب السياسية داخل المجتمعات، إذ نجد إنها تعبر عن توجهات أو أفكار ومبادئ يتبناها عدد من أفراد المجتمع، لتعكس مواقفهم من أوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية، أو تكون انعكاس لتكتل مجموعة عرقية أو دينية أو قبلية معينة، وهي وليدة لتطور ظاهرة الديمقراطية وأحد أهم مؤشراتنا، وقد كانت بادرة هذا الظهور في دول أوروبا نهاية القرن التاسع عشر، تلتها الدول حديثة الاستقلال والدول النامية، على رأسها الدول الأفريقية، والتي كانت في مجملها بالبدايات تتبنى أفكار مناهضة للاستعمار وتقوم على مبادئ تحررية، لتظهر فيما بعد أحزاب سياسية تقوم على أسس إما عرقية أو دينية أو قبلية. ولقد حدد المفكر "صمويل هنتينجتون" ثلاثة أبعاد لقوة الأحزاب كمؤسسات سياسية، أين تمثل البعد الأول بقدرة الحزب على البقاء والاستمرار بعد غياب الزعيم الذي أنشأه أو الشخصية الكاريزمية التي أوصلته إلى القوة السياسية، والبعد الثاني يقاس بالتعقيد والعمق التنظيميين، وخصوصا كما يظهر في الرابطة بين الحزب وبين التنظيمات الاجتماعية والاقتصادية مثل مؤسسات المجتمع المدني، أما البعد الثالث لقوة الحزب يتعلق بدرجة توحيد العناصر النشيطة سياسيا، والساعية إلى السلطة مع الحزب، الذي تذهب إليه في رؤية الحزب كوسيلة لغايات أخرى².

باعتبار أن الهدف الرئيس للأحزاب السياسية هو الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، فإنه من الطبيعي أن ينشأ صراع بينها للوصول إلى هذا الهدف، إلا أن الفرق بين الأحزاب السياسية في الدول المتقدمة ونظيراتها في أفريقيا يكمن في طبيعة الصراع، فنجد أنه يأخذ في الأولى شكل تنافسي سلمي، في حين يأخذ الثاني شكل

¹ - Kuyini Mohammed Abdulai , ibid, p 24.

² - أسامة غزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، الكويت: عالم المعرفة، 1987، ص 151.

صراعي أكثر عنفا، رغم ذلك، فقد كانت هناك محاولات متتالية ومع مرور الوقت، من أجل الارتقاء بأداء الأحزاب السياسية في الدول الأفريقية لبلورة سياساتها وتوجهاتها وأفكارها عبر مؤسسات الدولة من برلمانات وحكومات، عن طريق المشاركة السياسية في العمليات الانتخابية، فنجد أن هناك أحزاب سياسية تحصلت على مقاعد برلمانية مؤثرة مكنتها من المشاركة في التشكيلات الحكومية للسلطة، أو على الأقل أصبحت تستطيع التأثير في صناعة القرار السياسي، والمشاركة في بعض مؤسسات الدولة الأخرى.

فالأحزاب بمعناها العام تعبر عن مجموعة من المواطنين يؤمنون بأهداف سياسية وأيديولوجية مشتركة وينظمون أنفسهم بهدف الوصول إلى السلطة وتحقيق برامجهم¹، وهذا هو ما ذهب إليه كذلك المفكر كلسن بقوله: "إن الحزب السياسي هو تجمعات لأفراد يعتقدون نفس الأفكار، تهدف إلى تمكينهم من ممارسة تأثير حقيقي على إدارة الشؤون العامة"².

أما بمعناها الاصطلاحي؛ فقد تعدد بما هو بمدلول تنظيمي يعني وجود مؤسسة لها هيكل تنظيمي كغيرها من المؤسسات تحتوي على قادة وإدارة ولجان فرعية، تقسم حسب الأقاليم والمهام، أما مدلولها الأيديولوجي؛ فيركز على وجود برنامج سياسي يعكس مجموع المبادئ والقيم والتوجهات والأفكار التي يتبناها الحزب السياسي ويحاول طرحها في المجتمع ويطبقها في سياسات الدولة، في حين المدلول الوظيفي فيهتم بالهدف الأساسي لأي حزب بالوصول إلى السلطة ومن ثمة تولي وظيفة الحكم ووضع برنامجه -حسب مركزه في السلطة- موضع التطبيق سواء، كما يقوم الحزب كذلك بجملة من الوظائف لا تقل أهمية عن وظيفة الحكم، فهي تعمل على تكوين وتشكيل الرأي العام، وهي عبارة عن وسيط بين المجتمع والسلطة، بالإضافة إلى العمل على تنظيم المعارضة في مهمة مراقبة للسلطة.

فيرى دافيد أبتير؛ أن أهم وظيفة للحزب هو قيامه بتنظيم وتوجيه الرأي العام، وتلمس احتياجات الناس، ونقل هذه الاحتياجات إلى الأجهزة المسؤولة، بحيث يعمل الحزب على التقريب بين الحكام والمحكومين، ويعرفه ريمون آرون بأنه: "تنظيم دائم يضم مجموعة من الأفراد يعملون معا من أجل ممارسة السلطة، سواء في ذلك العمل على تولي السلطة أو الاحتفاظ بها"³.

¹ - عبد الوهاب الكيالي وآخرون، "حزب سياسي"، في: موسوعة السياسة، الجزء 02، مرجع سبق ذكره، ص 310.

² - سهام حروري وإلهام نايت سعدي، "خصوصيات وظائف الأحزاب السياسية في أفريقيا"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 09، جويلية 2016، ص 96.

³ - سهام حروري وإلهام نايت سعدي، مرجع سبق ذكره، ص 97.

ويمكن إطلاق مصطلح الحزب السياسي على المؤسسة التي تتوفر على عناصر الديمومة والاستمرارية؛ العمر السياسي المرجو للتنظيم يفوق عمر قاداته القائمين عليه، فلا يزول بزوال مؤسسيها، والعمومية؛ بمعنى يتواجد على المستوى الوطني والمحلي، وسعي الحزب إلى الحصول إلى التأييد الشعبي وإقناع المواطنين بخطة بناء على برامج وأولويات محددة وهذا عن طريق الانتخابات أو بطرق الأخرى، وع ضرورة توفر عنصر رغبة عناصر الحزب وقاداته في الوصول إلى السلطة بغرض التطبيق وليس مجرد التأثير على صنع القرار¹.

وخلافا للأحزاب السياسية التي نشأت بالدول الأوروبية في بداياتها، والتي تهدف للوصول إلى السلطة وممارسة اللعبة الديمقراطية، فقد نشأت الأحزاب السياسية في ظروف مغايرة اتسمت بوقوع مجتمعاتها تحت طائل الاستعمار، بما جعلها تبني الفكر التحرري ومحاربة الاستعمار كأيدولوجية وهدف مركزي هذا من جهة، ومن جهة الأخرى فالظاهرة الحزبية بالدول الأفريقية تقتزن بمفاهيم الشخصية الكاريزمية -سواء كانت لفرد أو مجموعة محددة- وتعمل على تعزيز شرعيته وإضفاء المؤسسة عليه، بما يجعله عامل للاستقرار لكن مؤقت، كما كان لظهور الأيدولوجيات الجديدة كالشيوعية والاشتراكية نصيبها كعامل أساسي لنشوء الأحزاب السياسية بهذه الدول، إضافة إلى الأزمات الاقتصادية التي صاحبت التنمية السياسية، والتي انعكس بشكل مباشر على بعض الدول الأفريقية. بالإضافة إلى عامل استبدال نظام الوراثة في الحكم بنظام الانتخابات والبرلمانات؛ حيث ساعد نظام الاقتراع العام وظهور اللجان الانتخابية والكتل البرلمانية على إيجاد أفكار مشتركة اتجه القضايا العامة، بما أدى إلى قيام بعض الأحزاب السياسية. وعامل تطور الهيئات الدينية والنقابات العمالية ومنظمات الشباب والجمعيات الفكرية إلى أحزاب سياسية، لتحقيق الخدمة لأعضائها بشكل أكبر من كونها جماعات مصالح محدودة².

إن وجود الأحزاب السياسية مرتبط عموما بقيامها بجملة من الوظائف، كتجميع المصالح، ودورها كوسيط بين المجتمع والسلطة، القيام بدور المعارضة، بالرقابة القبلية والبعدية والكشف المبكر للأخطاء، كما تقوم بأدوار التكوين وغرس قيم الديمقراطية والتجنيد السياسي، والتعبير عن الفئات المجتمعية، بالإضافة إلى الوظيفة الإعلامية³. إلا أن للأحزاب السياسية في الدول الأفريقية أدوار تختلف عن القاعدة العامة، يمكن إجمالها فيما يلي:

¹ - سهام حروري وإلهام نايت سعدي، المرجع نفسه، ص 102.

² - درامي بكاري، "السياسة الدولية"، آفاق التجربة الديمقراطية التعددية في إفريقيا، العدد 153، مجلد 38، جويلية 2003، ص 55.

³ - عبد الحكيم بن بختي، المعارضة والتزسيخ الديمقراطي في أفريقيا: دراسة مقارنة، مذكرة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2017، ص ص 96-01.

- **وظيفة التعبئة:** هي وظيفة تقوم بها السلطة السياسية أو القيادة أو الزعامة لحشد الجماهير خلفها، خلافا للمشاركة السياسية ذات الاتجاهين، والتي تسمح بمشاركة أفراد المجتمع بالمشاركة في صنع وتنفيذ السياسة العامة للدولة.
 - **وظيفة الضبط والسيطرة:** تسعى من خلالها إلى نشر ثقافة سياسية ترسخ لولاء الزعيم وتأييد السلطة، وتجرم الرأي المخالف، وبذلك تلغي دورها في المعارضة الحقيقية.
 - **وظيفة إضفاء المشروعية:** أن المشاركة في العمليات السياسية للأحزاب الأفريقية يعطي الشرعية للنظام، فتعمل القيادات السياسية على توظيف الأحزاب لخلق الرضا والقبول لدى الجماهير واكتساب تأييدهم لسياساته ولو شكليا فقط، مقابل غض الطرف على الفساد السياسي والإداري لفائدة هذه الأحزاب سواء عن طريق منح المناصب، أو امتيازات اقتصادية.
 - **وظيفة التكامل الوطني:** بسبب طبيعة المجتمع العشائري في الدول الأفريقية والتأثير الكبير للقبيلة على أفرادها، فإن ولاءهم الأول يرجع لها بالدرجة الأولى وليس للدولة، هذا الولاء للأبنية التقليدية جعل الدول أقرب إلى التفكك منه إلى التجانس والتماسك.
- فالأداء المرضي لهذه الوظيفة يتطلب تقليل الانقسام والاستقطاب في النظام الحزبي، وبمقارنة بسيطة نجد أن الأداء السليم للأنظمة البرلمانية يعتمد على أحزاب متماسكة وذات مؤسسات جيدة ولديها القدرة على التشكيل تحالفات دائمة وحكومات فعالة¹.
- إن عملية التحول الديمقراطي الكاملة لن تتحقق إلا وفق ثلاث آليات رئيسية هي: الآلية القانونية ممثلة في المنظومة القانونية والحقوقية، والآلية النظامية والمتمثلة في التداول على السلطة، ثم آلية الأحزاب السياسية، والتي تتجلى في مدى تأسيس هذه الأحزاب السياسية للتعددية والتنافسية والتمثيل السياسي الفعلي، ويكمن دور هاته الأخيرة في تجارب الإصلاح والتكيف الهيكلي، بما في ذلك بناء المؤسسات والمشاركة في هندسة القوانين والدساتير الجديدة، ثم دورها في تحقيق الاندماج الوطني في أفريقيا عن طريق التركيز على المواطنة، وحقوق الإنسان، والتنشئة والتجنيد السياسي، والتداول على السلطة، وصولا في الأخير إلى دور المعارضة في مقربة الحراك السياسي في أفريقيا.

¹ - Aurel Croissant and Wolfgang Merkel , Op.cit , P 09.

المطلب الثاني: وضعية الأحزاب السياسية في الحالات الثلاثة وتأثير ذلك على الحوكمة

إن التحول السياسي في العديد من الحالات الأفريقية اتخذ صورة انتقال السلطة من أنظمة سلطوية (مدنية أو عسكرية) غير منتخبة إلى أنظمة مدنية منتخبة على نحو ما تشهد خبرة العديد من الأنظمة الأفريقية كنيجيريا والسودان وغيرهما. لقد سبق أن سادت في أوائل الستينات؛ في الدراسات الأفريقية نغمة تفاؤل بمستقبل النظام الحزبي في أفريقية، حيث اعتبر "ايمانويل وألريشتين" أن نظام الحزب الواحد "هو غالباً خطوة هامة تجاه الدولة الليبرالية وليس خطوة أولى بعيداً عنها"، إلا أنه سرعان ما تحول هذا التفاؤل وتضاءلت حدته، فكتب ألريشتين يقول: "إن الظاهرة ليست هي ظهور نظام الحزب الواحد، ولكنها هي فقدانه السريع لمعناه، واستنتج أن الاتجاه في أفريقية إنما هو نحو "الفراغ"¹.

1- الأحزاب السياسية في جنوب أفريقيا.

تفرد التحول في جنوب أفريقيا بلمح خاص يميزه عن تلك نماذج التي شهدتها بلدان أفريقية الأخرى، هو تراث الممارسة الديمقراطية للجماعة البيضاء في جنوب أفريقيا على النمط الليبرالي الغربي، والممارسة الديمقراطية المحكومة لجماعتي الملونين والهنود بمقتضى الدستور، فالممارسة الديمقراطية لم تكن غائبة كلية عن مجتمع جنوب أفريقيا ولكنها كانت مقصورة على فئة بعينها وعلى حساب فئات الأخرى (السود أساساً)، الأمر الذي جعل تجربة جنوب أفريقيا تجمع في جنباتها ملامح نموذج تصفية الاستعمار، والانتقال إلى الديمقراطية في آن واحد².

فنجد أن التمثيل الحكومي والبرلماني للأحزاب السياسية قد عرف تطورات متتالية فرضتها عدة متغيرات سلف والتطرق لها، وسنقوم بترتيب هذه التطورات كرونولوجياً حسب تغيير الدساتير باعتبارها المحدد الأول لطبيعة نظام الحكم بالبلاد ومنه لتموضع الأحزاب السياسية داخل مؤسسات الحكم، فنجد أنه في جنوب أفريقيا - أحد حالات الدراسة - عرفت العديد من الدساتير، إذ تم تبني أول دستور لجنوب أفريقيا في 31 ماي 1910، بعد انتهاء الحرب بين البوير والإنكليز والذي أعلن قيام اتحاد جمهورية جنوب أفريقيا، كما أدى إلى حرمان أغلبية الشعب (السود) حرية التعبير السياسي، واقتصر تواجد السود من المواطنين على ما مساحته 03 % من أراضي الدولة. ومع دستور 1961 وتبني أيديولوجية (الأبارتايد)، لم يسمح بأي نوع من التمثيل للأغلبية السوداء، سواء كان مباشراً أو غير مباشر، من خلال نواب بيض للمواطنين السود والهنود في كلا المجلسين التشريعيين اللذين نص

¹ - أسامة غزالي حرب، مرجع سبق ذكره، ص 194.

² - https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/11/11_2020_07_04_01_29_42_AM.docx . 09-05-2023

عليهما الدستور، أين تتركز السلطة الفعلية في يد رئيس الوزراء الذي كان زعيم حزب الأغلبية في المجلس التشريعي الأدنى (مجلس الجمعية)، ويعاونه في ذلك أعضاء مجلس الوزراء (المجلس التنفيذي).

وبدأ المنحى التصاعدي للتمثل بدستور 1983، فتم تقديم بعض التنازلات الطفيفة إلى للمواطنين الهندية والملونة دون السود، والتي يمكن إجمال دوافعها في انهيار الهياكل السياسية المنفصلة للملّونين وتخوف البيض من انضمام الملّونين والهنود إلى السود، وعلى الرغم من التنازلات فإن دستور 1983 لم يمَسَّ الأبارتايد أو الأسس القانونية الخاصة به، مثل قانون تسجيل السكان لعام 1950 كما استمر الدستور في تجاهل جميع الحقوق السياسية وغير السياسية الخاصة بالأفارقة، ومع ذلك فمن الصعب إغفال كون دستور 1983 يعتبر مؤشراً على ميلاد تيار جديد داخل النخبة الأفريكانية الحاكمة، وبداية للتطورات السياسية والدستورية التي شهدتها جنوب أفريقيا، مع محافظته على الشكل الموحد للدولة¹.

وتواصل هذا المسار المتزايد مع دستور 1993 المؤقت، الذي أسس لسقوط نظام الميز العنصري (الأبارتايد)، وتكريس المساواة بين جميع أفراد المجتمع بما فيهم السود، وبذلك أنواع الميز بسبب اختلاف اللون أو العنصر أو الدين أو الجنس، حيث تمت بعض التعديلات الإضافات والتعديلات بناء على مطالب بعض القوى والأحزاب السياسية المؤثرة محلياً، وفي مقدمتها حزب الحرية (أنكاثا)، وجبهة اليمين الأبيض، وعلى الرغم من أن هذا الدستور قد صدر من أجل المرحلة الانتقالية، فإن جميع الأطراف المشاركة في إعداده أرادت أن يكون أساساً للدستور الدائم للدولة.

في ماي 1996، وافقت الجمعية الدستورية على الدستور الدائم لجنوب أفريقيا بأغلبية تزيد على ثلثي أعضائها، (معتمداً على 34 مبدأ من مبادئ دستور 1993)، بحيث وافق عليه ما يقارب 85% من أعضاء الجمعية التأسيسية، وهو بمنزلة شهادة ميلاد لأمة جنوب أفريقيا ووفق مبادئ، نص المبدأ الأول في مادته الأولى على إقامة دولة واحدة ذات سيادة ومواطنة عامة، ونظام حكم ديمقراطي، يلتزم بتحقيق المساواة بين الرجال والنساء والبشر من الأجناس كافة، أما المادة الثامنة، والتي نصّت على ضرورة وجود حكم نيابي قائم على تعدد الأحزاب والانتخابات، والمادة 16 نصت على وجود ثلاثة مستويات للحكم، المستوى الوطني، مستوى المقاطعات، والمستوى المحلي، كما اختص المبدأ الثاني من هذا الدستور كاملاً للبرلمان؛ حيث نص صراحة على أن البرلمان يتكون من مجلسين، الجمعية الوطنية وتتكون من أربع مائة 400 عضواً، يتم انتخابهم بنظام التمثيل

¹ - بن بختي عبد الكريم، مرجع سبق ذكره، ص 167.

النسبي، ويُنتخب النصف بقائمة على المستوى الوطني، والنصف الآخر بقوائم على مستوى المقاطعات، أما مجلس الشيوخ الذي يتكون من تسعين 90 عضواً وعشرة 10 شيوخ من كل مقاطعة، وتختارهم السلطات التشريعية في كل مقاطعة طبقاً للتأييد النسبي للأحزاب في المقاطعة.

أما التمثيل الحكومي للأحزاب؛ فقد نص الدستور صراحة في مبدأه الثالث على ضمان أن كل حزب يحصل على عشرين 20 مقعداً فأكثر في البرلمان، ويمكنه دستوريا الحصول على حصة من المناصب الوزارية، في حين أن الحزب الذي يحصل على ثمانين 80 مقعداً يحق له اختيار نائب رئيس الجمهورية. أما التمثيل محلياً؛ فقد تناوله المبدأ الرابع، بما يعرف بالمقاطعات؛ فلكل مقاطعة عدد أعضاء يتراوح بين 30 و100 عضو، تبعاً لعدد سكانها، ويُنتخبون طبقاً لنظام التمثيل النسبي، أما المجلس التنفيذي للمقاطعة فيتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء، وتنتخب السلطة التشريعية في المقاطعة رئيس وزرائها، ويجب أن يحصل الحزب على 10% على الأقل من مقاعد السلطة التشريعية في المقاطعة حتى يتمكن من الحصول على تمثيل بعضو في المجلس التنفيذي، وتُتخذ القرارات بالتوافق في الرأي، وتقوم السلطات التشريعية في المقاطعات بصنع القوانين في مقاطعاتها، ويمكنها أيضاً إقرار دستور المقاطعة إذا وافق عليه ثلثا 3/2 أعضائها، على إلا يتعارض مع دستور البلاد. وتناول المبدأ الخامس التمثيل النسبي في المؤسسات السياسية؛ وذلك بمستوياتها الثلاثة، فالمادة 88 / نصت على أن مجلس الوزراء يتكون من الرئيس والنواب التنفيذيين للرئيس وما لا يزيد على 27 وزيرا يعينهم الرئيس بمقتضى الدستور¹.

كما حرص الدستور على تنظيم السلطات الثلاث الرئيسة في الدولة، السلطة القضائية والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية التي تعد بمثابة المحرك الأساسي لعمل النظام السياسي وفقاً للدستور، وتتكوّن من مجلسين، هما الجمعية الوطنية وتتكون من عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاث مائة وخمسين 350 عضواً ولا يزيد عن أربعة مائة 400 عضو، ويُنتارون بناءً على نسب التصويت التي يحصل عليها كل حزب في الانتخابات العامة، والمجلس الوطني للمقاطعات، ويتكون المجلس الوطني للولايات من تسعين 90 عضواً، بحيث تُمثّل كل ولاية بعشرة 10 أعضاء.

¹ - United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, 2008 , **Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa** , Volime 1: Concepts and Principles, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT, P 09.

يؤدي البرلمان مهامه لمدة برلمانية تقدر بخمس سنوات، حيث أنيط به دستوريا عدد من الاختصاصات والمهام، كان أبرزها؛ تعديل الدستور، إصدار التشريعات والقوانين الوطنية، الرقابة على أعمال الحكومة، فضلاً عن كونها مسؤولة عن تعيين رئيس الدولة، كما يحق للجمعية الوطنية تفويض بعض من سلطاتها التشريعية - ما عدا سلطة تعديل الدستور - لأي هيئة تشريعية في أي مستوى من مستويات الحكم الثلاثة، كما حدد الدستور الاختصاصات التشريعية للمجلس الوطني للمقاطعات، فأعطى حق اقتراح القوانين للمجلس ولجانه فقط، كما يحق لرئيس الجمهورية التدخل لإصدار التشريعات الاستثنائية، وذلك للحفاظ على الأمن الوطني للدولة، ولا توجد سلطة مقيدة للبرلمان الوطني في جنوب أفريقيا غير دستور الدولة¹.

الشكل رقم 09: خريطة جنوب أفريقيا²



2- الأحزاب السياسية والحوكمة في غانا.

ظلت الأحزاب الغانية مستقرة خلال فترة توالي أربع جمهوريات، حيث توسّطت في مجموعة من التغييرات في التحرر السياسي، والوضع الاقتصادي، والعلاقات بين الدولة والمجتمع، والصراع العرقي، والقضايا الدولية، في

¹- United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, 2008 , Idem.

²- United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, 2008 , Op.cit, P 10.

غضون ذلك، يجدها القادة والمواطنون مفيدة في الانخراط في العمليات العرضية للحكومة الديمقراطية، أما باقي الأطراف فهي عبارة عن أدوات تعبر عن المثل العليا المتنوعة للمواطنين وتجمعها في عملية تنافسية¹.

لقد نص الدستور الغاني الصادر عام 1992 على أن دولة غانا هي دولة رئاسية ذات تعددية حزبية، وهذا من أجل تحقيق الديمقراطية والتنافس الحزبي وكذلك المشاركة.

تم إنشاء شكل الإدارة اللامركزية في غانا الذي تديره مجالس المقاطعات المنتخبة عام 1989 من قبل الحكومة العسكرية لجيري رولينغز، فقد استلهمت الفكرة من النظريات الشعبوية للديمقراطية التشاركية H والطريقة السياسية التقليدية التي تسود القرى، حيث يتم مناقشة المواضيع التي تهم أفرادها بشكل مباشر دون وجود وسطاء ممثلين عنهم لدى السلطة " رئيس القبيلة "، ومن هنا تم تكريس رفض أهمية الأحزاب السياسية، في حين تم الاعتراف دستوريا بوجود الجمعيات غير الحزبية بموجب القانون مؤسسات، على الرغم من انتقال غانا إلى الديمقراطية الدستورية متعددة الأحزاب في عام 1992.

إن نظام السياسي الغاني اليوم أصبح مزيج غير عادي من شكلين مختلفين تمامًا من الحكومة؛ فمن ناحية على المستوى الوطني هي ديمقراطية دستورية متعددة الأحزاب، تشغل فيها أحزاب المعارضة 33.5 % من مقاعد البرلمان، ومن ناحية الأخرى على مستوى المقاطعة وما دونها يوجد شكل لا مركزي من الإدارة والحكومة المحلية المنتخبة (مجلس المقاطعة)، والتي تكون بموجب القانون (غير حزبية)، وهذا يعني أنه لا يُسمح للحزب الحاكم أو أحزاب المعارضة برعاية المرشحين أو الحملات الانتخابية أو لعب أي دور في حياة المجالس المحلية، على الرغم من أن أعضاء البرلمان (النواب) هم أصلاً أعضاء سابقون في التصويت لا يحق لهم التصويت داخل مجتمعاتهم المحلية. وهنا يعتمد نظام المجالس المحلية على مفاهيم المشاركة المجتمعية والديمقراطية الشعبوية المباشرة المستمدة من فترة حكومة رولينغز العسكرية الثورية 1982-1992، إنها واحدة من الهياكل المؤسسية القليلة التي نجت دون تغيير تقريباً من الانتقال في عام 1992 من نظام مجلس الدفاع الوطني المؤقت ذي القاعدة العسكرية (PNDC) إلى الحكومة المنتخبة القائمة على الحزب للرئيس رولينغز ومؤتمره الوطني الديمقراطي (NDC).

في هذه الفترة تم دمج أنظمة المجالس المحلية في دستور 1992 للجمهورية الرابعة بموجب أحكام الحكومة المحلية، وتم تأكيد وتعزيز سماتها الأساسية من خلال تشريعات جديدة ومصادر تمويل إضافية من الصندوق المشترك لمجالس المقاطعات في عام 1993، وهذه المجالس نفسها عبارة عن هيئات تمثيلية منتخبة بشكل مباشر، وكان

¹ - Minion K.C. Morrison , Op. cit , P 421.

الهدف منها في الأصل أن تكون أساسًا لهيكل وطني هرمي لديمقراطية الشعوب. ورغم التخلي عن هذه الفكرة مع الدستور الجديد لعام 1992، إلا أن المهمة الرئيسية للمجالس المحلية لا تزال قائمة بالتعاون مع هيئات البلدة الفرعية والقرية، والتي يطلق عليها "مشروع المساعدة الذاتية"، وهو المشروع الذي يشكل الموضوع الرئيسي للسياسة الحكومية، والتبرير الأيديولوجي للنظام وتتمثل مهمتهم الرئيسية الأخرى في الإشراف على إدارة مختلف الوزارات التنفيذية السابقة التي تم تركيزها إلى مستوى المقاطعة منذ عام 1989، لتشكيل جهاز حكومي ومالي متكامل¹. استند نظام الحكم المحلي وتجمع المقاطعات الذي تم إنشاؤه في 1988-1989 على نظرية الديمقراطية على مستوى المجتمع، والتشاركية، وغير الحزبية والتي جعلت الطابع التوافقي مثالًا لحياة القرية الغانية التقليدية. كان من المفترض أيضًا أن تكون المرحلة الأولى من الهيكل الوطني للشعبوية، أو كما أسماها رولينغز (الديمقراطية الحقيقية)، والتي كانت ستشمل هرمًا من السلطات المنتخبة بشكل غير مباشر تحت قيادة رولينغز والمنظمات الداعمة الموالية له.

وعلى الرغم من أن التغيير إلى النظام الحزبي التنافسي الدستوري في عام 1992، قد أدى إلى تغيير المجالس إلى ما كان فعليًا سلطات حكومية محلية تقليدية جنبًا إلى جنب مع إدارة المنطقة، واستمرت في تجسيد العديد من هياكلها. وقد تميزت ملامح تلك الفترة بحكم الأحزاب، والآليات القوية للسيطرة السياسية والإدارية المركزية والموقع المتميز لمجموعات رولينغز الداعمة².

إن فكرة التمثيل غير الحزبي للمجتمعات، لها بعض الإيجابيات، كما أظهرت تجربة أعضاء الجمعية المنتخبين، فإن محاولة تشغيل مجلس تمثيلي على مستوى المقاطعة كما لو كان يمكن أن يكون توافقيًا وخاليًا من النزاعات، هو أكثر مثالية من فكرة ديمقراطية القرية التقليدية، فهو في المقام الأول يجعل صنع القرار الديمقراطي وحل النزاعات الحتمية بين المجتمعات أمرًا بالغ الصعوبة في مجلس المقاطعة الذي يحاول تجميع مصالح مئات القرى والبلدات المختلفة، ويكاد يكون من المستحيل الحصول على قرارات متفق عليها للمطالبات المتنافسة عندما يكون أعضاء المجالس مندوبين مجتمعين، وهدفهم الرئيسي هو الكفاح من أجل تخصيص الموارد لمجتمعاتهم، كل الحجج تبدو وكأنها مناشدة، خاصة في غياب صانع قرار محايد نسبيًا، مثل المسؤولين من مستوى أعلى من الحكومة، حيث تبدو جميع القرارات محسوبة مع عواقب شديدة من شفافية وشرعية الحكومة المحلية. أما ثانيًا، ولأسباب

¹ - Aurel Croissant and Wolfgang Merkel , Op.cit ,P 09.

² - Aurel Croissant and Wolfgang Merkel, Ibid , P 10.

نفسها، فإنه يقوض أيضا شرعية الضرائب المحلية، فإذا كانت المقاطعة مجرد مستوى حكومي لا يعترف به السكان المحليون على أنها مصلحة جماعية مشروعة، فإنها تفشل كأداة لتوسيع الاقتصاد الأخلاقي الذي يقدم مساهمات طوعية على مستوى المجتمع لمشاريع التنمية، ويتعين على الممثلين اللجوء إلى الحجة المدمرة للذات، بأن دفع الضرائب سيؤدي إلى عودة فورية إلى مجتمعهم الخاص.

إن تمسك مسؤولي المنطقة بفكرة وجود مصلحة غير حزبية في المنطقة مع رفض الاعتراف بأن النظام يديره في الواقع الحزب الحاكم وأنصاره، له تأثير إقصائي عميق على أولئك الذين ليسوا أعضاء في الحزب الحاكم وإنه من نواح كثيرة أسوأ من نظام الحزب الواحد الرسمي، والذي يعمل على افتراض أن جميع المصالح يجب أن يتم استيعابها داخل الحزب. تستمر الجمعيات في تجسيد التناقض الذي لم يتم حله في النظام السياسي الغاني بين التنافس الحزبي على المستوى الوطني وسياسة للأحزاب على المستوى المحلي، وإن حزب المؤتمر الوطني متردد في الاعتراف بأن محاولة الحفاظ على قاعدة غير حزبية على المستوى المحلي معيبة، فمن ناحية يُنظر إلى التنظيمات الدفاعية - لاسيما من قبل المعارضة - على أنها هيكل من المحسوبية والسيطرة، يمارسها في الغالب موالون رولينغز في المناطق الريفية، في حين يجادل الكثيرون بأن الهدف السياسي الأصلي للنظام هو العمل كآلية لتوضيح سلطة المجلس الوطني الغاني في المناطق الريفية ولحشد مجموعات الدعم التي لها مصلحة في توزيع الموارد والرعاية السياسية من قبل حكومات المقاطعات، ومن ناحية الأخرى من الواضح أنها محل تركيز للمعارضة والصراع على المستوى المحلي ومصدر للمطالب المستمرة للموارد الإضافية التي تنظر إليها بعض العناصر في الحكومة (خاصة وزارة المالية) بقلق، خاصة وأن الموارد المتاحة قد زادت في الواقع مع إنشاء الصندوق المشترك لمجالس المقاطعات¹.

وقد يُعتقد أنهم لم يسترجعوا جوهر البنية السياسية الوطنية للأحزبية التي أرادها رولينغز، لكن غرائز النظام المسيطرة لا تزال قوية للغاية، ومن ثم فهي تتشبث بالمزايا المتأصلة في حكم الأحزاب، حتى في حين أن طابعها الذي لا يمكن الدفاع عنه على نحو متزايد يقوض فعالية وشرعية الاتفاقيات، سواء كمؤسسات للمشاركة الديمقراطية المحلية أو للتخصيص المتنازع عليه بشكل حتمي للموارد التنموية².

¹ - Aurel Croissant and Wolfgang Merkel , Op-Cit.

² - أسماء حجازي، اللاهزية والديمقراطية المحلية في غانا، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية، شوهذ بتاريخ: 2021/03/09.

3- الأحزاب والرقابة الحكومية في نيجيريا.

يتسم التمثيل البرلماني الحزبي في نيجيريا بوجود أعراف سياسية جاري إتباعها والعمل بها، تجعل السلطة الرئاسية تخضع لمبدأ التناوب بين الجزء الشمالي ذو الأغلبية المسلمة والجزء الجنوبي ذو الأغلبية المسيحية كل ثماني سنوات، بذلك يكون التداول على السلطة والتمثيل بها استناداً لمحدد جغرافي (إقليمي) ومحدد ديني، بالإضافة إلى اعتبارات التنوع الاثني بالمجتمع النيجيري.

فكل منطقة تطالب بالتمثيل في الحكم، بتولي السلطة رئيساً ينحدر منها، فقد كان الصراع على أشده في هذا الشأن، بين أبناء منطقتي الجنوب الشرقي، ممن لم يُسند إليهم الحكم بعد، والشمال الشرقي الذي أنجب أول رئيس وزراء في البلاد، وهذا كله من دون أي اعتبار لما تفرزه صناديق الاقتراع، وبلغت الملاءمة درجة أخذ مناضلي الأحزاب هذا المعطى، بمعية المحدد العرقي بعين الاعتبار عند اختيار مرشح الحزب للرئاسيات.

كما نجد أيضاً أن للدين الأثر البالغ في العملية السياسية في هذه الدولة، خصوصاً أن البلاد تعرف تعددية دينية قطباها الرئيسيان هما الدين الإسلامي الذي يمثل الغالبية في الشمال، والديانة المسيحية التي تنتشر في جنوب البلاد، ومنه فغن الصيغة تقتضي، بموجب التوافقات التي رافقت ولادة الجمهورية الرابعة، إلا يشترك رئيس الدولة ونائب الرئيس في الديانة نفسها.

إضافة إلى تأثير التنوع الاثني، على غرار التعددية الدينية، في المشهد السياسي النيجيري، فلا يكون لانتماءاتهم الحزبية التي ينتمي لها أي مرشحين لتمثيل مجتمعاتهم إلا التأثير المحدود والضئيل، بقدر ما يكون استناداً إلى أصولهم العرقية، فالمرشحون دائماً ينحدرون من أكبر الأثنيات في البلد؛ كالفلواني (29%)، واليوروبا (21%)، والإيو (18%)¹، فنيجيريا مثال حي عن العراقيل التي تعيق الديمقراطية في القارة السمراء².

المطلب الثالث: الحوكمة من خلال الفواعل المحلية.

مع التنامي المجتمعي وتعدد مطالبه موازاة مع التطور الكبير لوسائل التواصل وانتشارها الواسع بين أفراد المجتمعات، صار من الممكن للجماعات المحلية بسهولة الذهاب إلى ديمقراطية تشاركية تمكنها من إحكام جميع

¹ - أسماء حجازي، اللاهزية والديمقراطية المحلية في غانا، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية، 2021/03/09.

² - محمد طيفوري، نيجيريا... انتخابات رئاسية بديمقراطية عرقية، العربي الجديد، 09 مارس 2023، ص 18.

أطياف المجتمع في خيارات التنمية والاستماع لانشغالاتهم مباشرة، وحتى ترتيب الأولويات حسب رؤاهم واهتماماتهم.

قال في هذا الصدد الممارس هندي للبحث والتطوير التشاركي "راجيش تون دون Rajesh Tandon": "يريد الناس أن يكونوا مواطنين، وليس مجرد ناخبين ومستهلكين¹. كمواطنين، لديهم حقوق وعليهم واجبات، هم يريدون الاحترام لحقوقهم، ويريدون أيضًا الوفاء بالتزاماتهم.

- يطالب المواطنون الآن بصوت أكبر المشاركة في تشكيل حياتهم، إنهم يطلبون دورًا كاملاً ونشطاً وموسعاً في صنع القرار، يريدون المشاركة في المناقشات والقرارات، يريدون معرفة سبب عدم تنفيذ بعض السياسات، هم يسعون لمعرفة سبب ارتقاء بعض الأشخاص (القادة السياسيين والموظفين العموميين) فوق القانون.
- يطلبون المعلومات والشفافية من الحكومة.
- هذا باختصار، مطلب للحكومة التشاركية والاستجابة من قبل المواطنين...².

حيث تم تكريسها في كل الدساتير والقوانين للدول محل الدراسة، فنجد أن الدستور الجنوب أفريقي قد تطرق لها ضمن الأهداف الخمس للحكومة المحلية في المادة 152/د والتي تنص صراحة على تشجيع مشاركة المجتمعات والمنظمات الأهلية في أمور الحكومة المحلية.

أما دولة غانا فقد ألزمت نفسها دستوريا بسن قوانين مناسبة تضمن التمتع بحقوق المشاركة الفعالة في عمليات التنمية، بما في ذلك حقوق الأشخاص بإنشاء جمعيات خاصة بهم من دون تدخل الدولة واستخدام تلك الجمعيات لتعزيز مصالحهم وحمايتهم، وذلك فيما يتعلق بعمليات التنمية والحقوق بالوصول إلى وكالات الدولة والمسؤولين فيها وذلك لتحقيق مشاركة فعالة في عمليات التنمية؛ وحرية تشكيل منظمات للدخول في مشاريع العون الذاتي ومشاريع مدرة للدخل؛ وحرية جمع الأموال لدعم تلك النشاطات³، بل تجاوز ذلك إلى اعتماد الديمقراطية حتى في العدالة، يجوز للمواطنين أن يمارسوا المشاركة الشعبية في إدارة العدالة، من خلال مؤسسات المحاكم العامة والعرفية ونظم هيئات المحلفين ومساعدتي القضاة⁴.

¹ - Anna Kajumulo Tibaijuka, Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa -Concepts and Principles-, Volime I, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Nairobi, Kenya ,2008, P 04.

² - Anna Kajumulo Tibaijuka , Ibid; P 05.

³ - جمهورية غانا، مرجع سبق ذكره، المبادئ التوجيهية لسياسة الدولة، المادة 37، الفقرة 02.

⁴ - جمهورية غانا، المكان نفسه، السلطة القضائية في غانا، المادة 125، الفقرة 02.

كما تعتبر الموازنة التشاركية أحد أهم طرق الحوكمة المبتكر في الحكم المحلي نظرا لقدرتها على المساهمة في تعميق الديمقراطية المحلية وتعزيز الحوكمة اللامركزية، من خلال منح فرصة للمجتمع المحلي والقطاع الخاص والإدارة المحلية للعمل معا لإعداد الموازنات المحلية، بما أدى إلى زيادة مشاركة الجمهور في صنع القرار وإعداد الموازنة سواء بالعمليات، القيمة المالية، فعالية، أمن المواطنين ومساءلة مقدمي الخدمات والحكومات أمام جمهورهم.

وقد أدت هذه الإجراءات إلى تقديم الخدمات وتحديد الأولويات بشكل أفضل، وتعزيز اللامركزية الإدارية، مع انخفاض كبير في الفساد وزيادة الشفافية وسهولة وصول وتبادل المعلومات. فالحكم الرشيد يقتضي إنشاء آليات تعزز الديمقراطية التمثيلية المحلية القوية من خلال انتخابات بلدية شاملة وحرّة ونزيهة، وفي نفس الوقت فإنه يشمل التنبؤ والاستخدام لعمليات صنع القرارات التشاركية وتمكين المواطنين، خاصة النساء، للمشاركة بشكل فعال في صنع القرار، وذلك للاستفادة من آليات مثل جلسات الاستماع العامة واستطلاعات الرأي، اجتماعات مفتوحة ومنتديات عامة ومشاورات المدينة، فيما يعرف بالمشاركة العامة.

وبالتالي، في معظم الحالات، ومن أجل ضمان التواجد والمشاركة من النساء والفئات الضعيفة والأقليات، يتم وضع آليات التمييز الإيجابي لها كجزء من الموازنة التشاركية. هذا وإلى حد كبير يحسن الشفافية والفعالية في تقديم الخدمات لإدارة الحكومة المحلية، الأمر الذي نتج عنه في بعض المحليات تحسين فعالية تحصيل الإيرادات والحد من ظاهرة اللامبالاة وتخريب الممتلكات العامة البلدية.

أما فيما يخص مساءلة السلطات المحلية وجميع مقدمي الخدمات لمواطنيهم، فهو مبدأ أساسي للإدارة المحلية الجيدة، وبالمثل لا ينبغي أن يكون هناك مكان للفساد في المدن¹، الذي قد يفقد مصداقية مؤسسات الإدارة المحلية ويعمق الخلاف بينها وبين مواطنيها، فالشفافية والمساءلة ضرورتين لفهم المواطنين للحكومة المحلية ومن يستفيد من قراراتها وأعمالها.

إن تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام تتأثر بالأسس التشريعية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل دولة، هذا الاختلاف بين الدول لا يؤثر فقط على اختيار الأسلوب الأمثل لتطبيق الحوكمة في القطاع العام، بل يؤثر على نتائج التطبيق وجودة الأداء الحكومي ومخرجات البرامج والمشروعات

¹ - United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, **Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa**, Volume 1: Concepts and Principles, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT, 2008, P 9.

العامة، فنجد التركيبة الاجتماعية ذات التنوع الاثني والأحوال الاقتصادية المتميزة بالفقر والتخلف للدول الأفريقية محل الدراسة بالإضافة إلى الإرث الاستعماري كلها ساهمت في تطبيق إجراءات حوكمة تفعيل دور مسيري الأقاليم والمنتخبين المحليين وكذا الزعماء التقليديين باعتبارهم أطراف التنسيق مع الحكومة من أجل الرفع من مستوى الخدمات العمومية المقدمة وتحسين جودتها.

من جهة الأخرى فإن هذه الدول سعت بالوسائل القانونية والمؤسسية من أجل ترشيد النفقات العمومية وتدعيم الشفافية والمساواة في الصفقات العمومية بوضع الآليات ومؤسسات مسائلة قوية ومستقلة، بهدف الوصول إلى تحقيق تنمية مستدامة وشاملة باعتباره عنصراً أساسياً في الاستقرار الاقتصادي والسياسي، وزيادة رفاهية المواطنين، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

ولتحقيق التنمية المستدامة والشاملة، فإن كل من جنوب أفريقيا وغانا ونيجيريا متلاحقة في الترتيب تبنت بإرادة سياسية متفاوتة مبادئ العدالة والمساواة، وسيادة القانون، وتعزيز مشاركة الجهات غير الحكومية في عملية صنع وتنفيذ سياساتها العامة، بالإضافة إلى تعزيز دور الإدارة المحلية وتفعيل الحوكمة الإلكترونية كعناصر أساسية وأدوات العامة في إدارة شؤون الدولة. كما قامت بوضع إجراءات فيما تعلق بالتعيين والعزل بالمناصب الإدارية العليا بالبلاد لتوفير بيئة إدارية وتنظيمية تتسم بالكفاءة والفاعلية لتعزيز جودة الخدمات العامة وتوفير بيئة استثمارية جاذبة وداعمة للاستقرار السياسي والاقتصادي.

وقد تراتبت الأول فالأول كل من جنوب أفريقيا تليها غانا وفي أعقابهما دولة نيجيريا في تطبيق مبادئ الحوكمة الإدارية، بما انعكس إيجاباً على تحسين الخدمات العمومية وتسيير النفقات العمومية وترشيدها، إذ نجد أن جنوب أفريقيا قد قطعت شوطاً وضعها ضمن الدول الرائدة في هذا المجال وساعدها في هذا المجال ارثها من الثقافة الإدارية البريطانية. وقد كان نصيب الحياة السياسية من هذه الإصلاحات وافياً إلى حد ما وعلى غرار الترتيب الأول فقد حذت هذه الدول حذوها في تقدم جنوب أفريقيا لتليها كل من غانا ونيجيريا، حيث كان للتنوع الاثني تأثيره الواضح في تكوين الأحزاب، والبرلمانات والمشاركة السياسية لكثير من الشرائح المجتمعية التي كانت محرومة سابقاً لصالح فئات الأخرى، بما حفز الأولى على المشاركة بقوة في الحركة السياسية وصنع القرار سواءً عن طريق هذه الأحزاب أو عن طريق أفراد المجتمع المدني.

ما تم من إصلاحات مست الإدارة العامة بالدول الأفريقية لما وراء الصحراء، لم تكن كافية بما يجب لتحقيق ترسيخ قيم العدالة والشفافية والمساواة، وتحقيق الرفاه لمجتمعاتها، إذ ورغم كل ذلك لا يزال النظام السياسي

بكل هذه الدول يسيطر على البيروقراطيات الإدارية، من خلال تسييسها، أين يتم اعتماد سياسة تعيينات بالمناصب العليا للبلاد على أساس ولاءات سياسية وحزبية، بل اللجوء إلى تجنيد أفراد الحزب الحاكم أو القوى المسيطرة بالمؤسسات العمومية والإدارات المركزية للسيطرة على مؤسسات الدولة لصالح النظام القائم، مستبعدين في ذلك كل مقومات الكفاءة الوظيفية والمستويات العلمية والخبرات المهنية. كل ذلك كان أحد الأسباب في تراجع قيام مؤسسات مشبعة بقيم ديمقراطية تقوم بترسيخها داخل هيكلها التنظيمية ومن ثم نقلها إلى كل الفئات المجتمعية لجعلها ثقافة متجذرة يتم العيش على أساسها.

المطلب الرابع: علاقة مؤشر الحوكمة بالديمقراطية.

ويمكن في آخر هذا الفصل الوصول إلى معرفة علاقة التأثير الذي يقوم به الحوكمة على الديمقراطية من خلال دراسات حديثة قامت على وضع مؤشرات فرعية ورئيسية وقراءة تأثيرها على الديمقراطية، وهذا من خلال معرفة علاقة الارتباط بين مؤشر أداء الحوكمة ومؤشر الديمقراطية الذي قامت به مؤسسة ذي ايكونوميست وفق الجدول أدناه:

الجدول رقم 05: مستوى الارتباط بين مؤشري الديمقراطية والحوكمة.

البلد	مؤشر الايكونوميست للديمقراطية * ID 2023	مؤشر أداء الحوكمة ** GI 2023	مستوى الارتباط بين المؤشرين
جنوب افريقيا	7.05	40.40	0.77
غانا	6.30	54.30	
نيجيريا	4.23	50.40	
متوسط القيمة في افريقيا جنوب الصحراء	4.04	48.37	
أعلى قيمة عالميا	9.81	73.20	

تحليل العلاقة بين المتغيرين:

يشير معامل الارتباط البالغ 0.77 بين GI (مؤشر أداء الحكم) و ID (مؤشر الديمقراطية) إلى وجود علاقة إيجابية قوية بين المتغيرين. وهذا يعني أنه مع زيادة GI، يميل ID إلى الزيادة أيضاً، والعكس صحيح.

* Economist Intelligence Unit', idem.

** The Global Sustainable Competitiveness Index 2017 ;2023.

وبعبارة أخرى، هناك ميل لدى البلدان ذات الأداء العالي في مجال الحكم إلى تحقيق مستويات أعلى من الديمقراطية.

ويتراوح معامل الارتباط من -1 إلى +1، حيث تشير قيمة +1 إلى وجود ارتباط إيجابي مثالي، ويشير 0 إلى عدم وجود ارتباط، ويشير -1 إلى ارتباط سلبي كامل. يشير معامل الارتباط البالغ 0.77 إلى وجود علاقة إيجابية قوية نسبياً بين GI و ID.

ومع ذلك، من المهم ملاحظة أن الارتباط لا يعني وجود علاقة سببية. في حين أن معامل الارتباط يوفر دليلاً على وجود علاقة، فإنه لا يثبت علاقة السبب والنتيجة بين GI و ID. يمكن أن تؤثر عوامل أخرى على كلا المتغيرين أو قد تكون هناك علاقات غير مباشرة في اللعب.

يمكن تفسير هذه النتيجة، بناءً على الدراسات البحثية لدى كثير من الباحثين والتي تؤكد على أن الحكم الجيد أو الحوكمة الجيدة يمكن أن تؤثر على مستوى الديمقراطية بطرق مختلفة، بناءً على عوامل مختلفة مثل الشفافية والمساءلة وسيادة القانون، حيث يحتاج الكثير من الدارسين على أن الحوكمة الجيدة ضرورة أساسية لازدهار الديمقراطية، لأنها تضمن وجود أطر قانونية عادلة، وتحمي حقوق الإنسان، وتعزز مشاركة الرجال والنساء في عمليات صنع القرار، بالإضافة إلى ذلك، يرتبط الحكم الرشيد بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لأنه يساعد في تقليل الفساد، ومراعاة آراء الأقليات، وضمان سماع أصوات الفئات الضعيفة في الحكم.

نسجل كذلك، على غرار ما تم تسجيله في دراسة مؤشر اللامركزية قوة الارتباط بينه وبين الديمقراطية، مستوى متدني لمؤشر الحوكمة أو الأداء الحكومي للدول الأفريقية ما وراء الصحراء ومن بينها الدول محل الدراسة مقارنة بالمعدل العالمي له والمقدر بـ: 73.2، حيث يشكل الأخير زيادة بنسبة تقارب 48% (24.9) مقارنة بمعدل مؤشر الحوكمة للدول الثلاث المقدر بـ: 48.37. الأمر الذي يجعل كل من جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا لا تزال بعيدة رغم المجهودات المبذولة من طرف أنظمتها حتى عن المستوى المتوسط لتطبيق مبادئ الحوكمة، بما ينعكس سلباً على تطور الديمقراطية داخل هذه الدول، حتى وإن كان بدرجات متفاوتة فيما بينها.

الفصل الرابع:

حياد الإدارة العامة وحكم القانون والتحول
الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا

مقدمة:

لقد اتجهت معظم الدول الأفريقية حديثة الاستقلال إلى تبني أحد نمطي النظم السياسية، وتعلق باعتماد نظام دولة الحزب الواحد والتي تمت السيطرة عليها من طرف المؤسسة العسكرية، أو تبني نظام عنصري كما في جنوب أفريقيا، وهي حالة إفريقية شاذة إلى حد ما، باستثناء الدول المجاورة لها والتي انتقلت مبكراً إلى تسليم الأغلبية السوداء لمقالييد الحكم بعد استقلالها عن التاج البريطاني، وكان أحد ثمار نضال الحركات السياسية الجماهيرية من أجل الاستقلال هو ظهور أنظمة الحزب الواحد في بعض البلدان من أجل التوحيد الوطني للتنوعات المجتمعية المتأصلة بها، وبذات السياق سعت الأنظمة العسكرية لفرض الوحدة من خلال تجاهل الاختلافات العرقية أو الثقافية، هذا الاحتكار قد حول التنوع داخل المجتمع إلى انقسام حاد فيه، فبدل من تخفيفه من طرف الحكومات، فقد عززه وخلق نوع من العداء والصراع بينها، وخلق نوع من الشعور من الحرمان من فرص المشاركة في التنمية والمهددة من قبل مجموعة القوة السائدة.

لنتنقل إلى مرحلة ثانية خلال بداية التسعينات من القرن الماضي نحو الانتقال الديمقراطي، فكان معها بداية زوال نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا إلى ديمقراطية متعددة الأعراق، وتوالى احتجاجات ضد الأنظمة القمعية نتج عن تحديات للاحتكارات السياسية (الأحادية الحزبية أو العسكرية)، ومطالب للمشاركة وحصة عادلة في أنشطة التنمية في مختلف البلدان الأفريقية. ونتيجة لذلك خاف كثير من الحكام المحتكرين للسلطة في أفريقيا من أي تحرك نحو الديمقراطية الناتجة عن هذه الانقسامات، فبادروا بشكل تدريجي إلى قبول التنوع في مجتمعاتهم بالانتقال إلى أشكال أكثر ديمقراطية من الحكم، إذ أدركوا أنهم بحاجة إلى تعزيز تنمية المجتمع المدني والبيئة التي تشجع التعددية المؤسسية وسيادة القانون، حقوق الإنسان والمشاركة العامة والمساءلة العامة والشفافية والنزاهة في الإجراءات الحكومية، فضلاً عن بيروقراطية عامة محايدة سياسياً ومسؤولة ومتجاوبة¹.

فالتغيير في الأنظمة متعددة الأحزاب يتطلب بالضرورة، من ضمن ما يتطلبه، إعادة هيكلة أنماط التوظيف والترقية والرقابة والمساءلة في الخدمة العامة التي تقدمها الإدارة الحكومية، عكس ما هو عليه في الدول التي تتبنى نظام الحزب الواحد التي يجب أن يكون جميع الموظفين العموميين مخلصين أو أعضاء في الحزب الحاكم، وحيث يكون الحزب فوق كل المؤسسات الدولة السياسية بما في ذلك البرلمان، وتنظيمات الخدمة العامة، والتي يجب أن

¹- K.C. Sharma, **Neutral Bureaucracy in African Multiparty Democracies: The Experience of Botswana**, In :Democratization and Bureaucratic Neutrality, Haile K. Asmerom and Ilisa p.ries, 1996, P P 201-202.

تمر من خلال إعادة توجيه أساسي في التفكير، والتوقعات، والمواقف والسلوك في الإعداد الجديد متعدد الأحزاب. انطبق ذات الأمر على الدول محل الدراسة، فكان يجب عليها أن تعيد تنظيم خدماتها العامة، بإزالة الازدواجية الراسخة في نظام الفصل العنصري، وإعادة توجيه الموظفين العموميين دون انتقام وتراكم الأحقاد، قصد تعزيز الوحدة والانسجام في حكومة وطنية جديدة.

المبحث الأول: تكوين مؤسسات دستورية تقوم على أساس احترام القانون.

تعتبر تجارب الدول الأفريقية عامة، والدول الأفريقية لما وراء الصحراء كجنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا على وجه الخصوص في الممارسات الدستورية بعد خروجها من الاستعمار، وبعد أكثر من ثلاث عقود كانت محل العديد من التطورات التي تهدف إما إلى تمكين الجيش أو الحزب الواحد أو كلاهما والسيطرة على مقاليد الحكم وبالتالي التحكم بشعوب هذه الدول، وذلك كطريقة للالتفاف على إرادتها ووسيلة بديلة عن الانقلاب على الحكومات المدنية. ولكن هذه السلطة الجديدة تتطلب بناء مؤسسات تضمن السيطرة والولاء وشرعية سياسية وتقديم قدر معقول من الخدمات للمواطنين، وهو ما سعت إليه الدول محل الدراسة.

المطلب الأول: جهود مؤسسة احترام القانون

مع نهاية الثمانينات، مرت غالبية هذه الدول بما يعرف بالموجة الثانية للتحول نحو الديمقراطية في تغيرات يمكن اعتبارها أكثر جدية وعمقا، أين تم فيها الدفاع بشكل واضح عن الديمقراطية ومبادئها. في هذه المرحلة، عبر التطورات والتغيرات التي شهدتها هذه الدساتير الأفريقية الجديدة، وبالتمعن بها ندرك من مضامينها غلبة ثمين الحريات على تهمين السلطة من خلال دسترة الحقوق والحريات في جسم الدساتير، تنشيط العدالة الدستورية من خلال إنشاء المحاكم أو المجالس الدستورية، انكماش السلطة المطلقة للرئاسة، الافتتاح الرقابة الدستورية على المواطنين بأسلوب الاستثناء من عدم الدستورية¹.

1- تكوين مؤسسات دستورية تقوم على أساس احترام القانون في جنوب أفريقيا:

في مسعى هذه الدولة لتعزيز الديمقراطية وحفظ الحقوق والحريات لأفراد مجتمعها قامت بإنشاء مؤسسات مستقلة لتعزيز الحقوق وتعزيز الديمقراطية الدستورية، حيث نص الفصل التاسع من الدستور على عدد من مؤسسات الدولة الداعمة للديمقراطية الدستورية تمثلت في الحماية العامة، لجنة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا،

¹ - Karim Dosso, **Pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone**, Dans Revue française de droit constitutionnel, Éditions Presses Universitaires de France , n°90 , p 59.

لجنة تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية، لجنة المساواة بين الجنسين، المراجع العام واللجنة الانتخابية، وقد التزمت هذه المؤسسات الست بالقيام بمهمة تعزيز وحماية تلك الحقوق الواردة في ميثاق الحقوق والتي تقع ضمن مجالها الخاص، وساعد في ذلك تميزها بالحياد والاستقلالية عن أجهزة الدولة، وعدم خضوعها إلا للدستور والقوانين ذات الصلة الصادرة بموجب الدستور¹.

تجدر الإشارة إلى أن اقتراح تعيين مفوضي كل هذه اللجان يكون على عاتق الجمعية الوطنية (البرلمان)، وصلاحيات تعيينهم من نصيب رئيس الجمهورية، على أن تتميز عملية التعيين بالشفافية وانفتاحها أمام الجمهور. كما تتمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة تشمل الاستشارة عند انتهاك الحقوق المعنية، تفتيش المباني وإرفاق وإزالة المواد أو المستندات المناسبة بالإضافة إلى استدعاء الأشخاص للمثول أمامهم وعليهم أن يقدموا تقريراً كل عام إلى الجمعية الوطنية عن أنشطتهم وتحقيق أهدافهم.

الحامية العامة: يحمي الحامي العام المواطنين من المعاملة غير العادلة من قبل الدولة ومسؤوليها، وكذلك من الإدارة غير الفعالة وعدم الأمانة فيما يتعلق بالمال العام، فيمكنه بذلك التحقيق مع الحكومة المركزية والإقليمية والسلطات المحلية.

لجنة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا (SAHRC): هي مسؤولة عن تعزيز احترام حقوق الإنسان من قبل جميع مواطني جنوب أفريقيا، فتقوم بذلك من خلال رفع مستوى الوعي العام، وبرامج التدريب، والمشاريع الخاصة، والاستفسارات وجلسات الاستماع والتدخلات القانونية، وتلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان وتحقيق فيها واتخاذ ما يجب من إجراءات سواء بالوساطة أو التقاضي أو عن طريق نشر تقرير. وهي ملزمة بمراقبة الحكومة وتقديم المشورة لها بشأن تنفيذ الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، تلقي تقارير سنوية عن التقدم الذي أحرزته في تحقيق الأهداف المنصوص عليها في ميثاق الحقوق من جميع الإدارات الحكومية، وخاصة فيما يتعلق بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بهدف متابعة مدى قيام مختلف الإدارات الحكومية بوضع خطط لتحسين نوعية حياة المواطنين.

لجنة تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية: وتتمثل مهمة هذه اللجنة في تعزيز احترام جميع المجتمعات في الدولة فيما يتعلق بالثقافة والدين واللغة، وبناء الوحدة الوطنية بين هذه المجتمعات.

¹ - Parliamentary Monitoring Group, State Institutions which support Constitutional Democracy, <https://pmg.org.za/page/state-institutions-supporting-democracy>, (17/11/2023).

لجنة المساواة بين الجنسين (CGE): تتولى هذه اللجنة مراقبة المساواة بين الجنسين وتهتم بشكل خاص بحقوق المرأة، فهي تحقق في القوانين والممارسات والأعراف التي تميز ضد الأشخاص بسبب جنسهم، سواء من طرف مؤسسات الدولة أو من طرف مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأخرى للتأكد من أنها تعزز وتحمي المساواة بين الجنسين، فتشمل مجالات التركيز تمثيل المرأة في الحياة العامة، والمساواة في العمل، ومشاكل العنف والإساءة ضد المرأة، تشمل في عضويتها فريق من الخبراء الاستشاري يعمل على تثقيف الجمهور وإعلامه بشأن المساواة بين الجنسين والتزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

المدقق العام: يجب على مكتب المدقق العام التحقق من الحسابات والبيانات المالية والإدارة المالية لجميع الإدارات الحكومية على جميع المستويات الحكومية، فهو بمثابة الوكالة الرقابية لدفعي الضرائب، حيث تضمن إنفاق ضرائبهم بشكل جيد، فيعزز المساءلة ويساعد على مكافحة الفساد.

اللجنة الانتخابية المستقلة: وتقوم هذه اللجنة، بإدارة الانتخابات بشكل محايد على جميع مستويات الحكومة الثلاثة للتأكد من أن الانتخابات حرة ونزيهة، فهي تهدف إلى تعزيز الديمقراطية الدستورية من خلال انتخابات منتظمة حرة ونزيهة يستطيع كل ناخب التصويت فيها.

هيئة الاتصالات المستقلة في جنوب أفريقيا (ICASA): تتولى هذه الهيئة تنظيم البث لتحقيق الصالح العام، فتعمل كهيئة رقابية على صناعات الاتصالات والإذاعة والبريد، والهيئة مكلفة بتلقي شكاوى بشأن الخدمات التي يقدمها المرخص لهم في مجال الاتصالات والإذاعة والبريد وتتابع مدى قيام المذيعين بتوفير تغطية إخبارية متوازنة ومحايدة، إذ يجب عليهم بث مجموعة متنوعة من وجهات النظر عند بث مسائل ذات أهمية عامة مثيرة للجدل.

بالإضافة إلى هذه اللجان، أنشأ دستور جنوب إفريقيا مؤسسات حكومية أخرى لحماية حقوق الإنسان وضمان الديمقراطية الدستورية¹.

المحكمة الدستورية: هي أعلى هيئة قضائية بالبلاد عندما يتعلق الأمر بالدستور ووثيقة الحقوق، وأحكامها وقراراتها ملزمة وواجبة التنفيذ من الجميع بما في ذلك الحكومة والرئيس.

¹ - Parliamentary Monitoring Group, Op.Cit.

مديرية تحقيقات الشرطة المستقلة (IPID): أنشئت بموجب دستور 1993، وتقوم هذه المديرية بالتحقيق في جميع الحالات التي تصرف فيها الشرطة بشكل خاطئ أو انتهكت الحقوق، وذلك من خلال ضمان التحقيق المحايد في الحالات التي يُزعم فيها سوء سلوك من جانب ضباط الشرطة، وفي الشكاوى المتعلقة بوفيات الأشخاص المحتجزين لدى الشرطة أو الوفيات الناجمة عن إجراءات الشرطة وتورط ضباط الشرطة في أنشطة إجرامية مثل السطو وسرقة السيارات والاعتداء؛ والسلوك المخطوئ مثل إهمال الواجبات أو خرق مدونة قواعد السلوك الخاصة بخدمة أفرادها، منه إلى المساعدة في بناء ثقة الجمهور في خدمة الشرطة.

لجنة التوفيق والوساطة والتحكيم (CCMA): هي هيئة قانونية مستقلة تساعد أي شخص تم انتهاك حقوقه العمالية أو وقع ضحية لممارسة عمل غير عادلة تتعلق بأمور مثل الفصل والأجور وظروف العمل وتغيير مكان العمل أو التمييز، كما تهتم بحل النزاعات بين أصحاب العمل والموظفين من خلال التوفيق والوساطة والتحكيم.

هيئة الادعاء الوطنية (NPA): وتمنح هذه الهيئة سلطة تقديم المجرمين المشتبه بهم إلى المحاكمة، وينص الدستور على أن جيش الشعب الجديد يجب أن يكون قادراً على التصرف "دون خوف أو محاباة أو تحيز" لضمان إجراء محاكمات عادلة ومنع التدخل غير المناسب من جانب الحكومة.

لجنة الخدمة القضائية: فيما يتعلق بالدستور، تقدم لجنة الخدمة القضائية المشورة للحكومة بشأن أي مسألة تتعلق بإقامة العدل والسلطة القضائية، مثل الشكاوى المتعلقة بالقضاة وتعيين القضاة، بما يعزز الحصول على الحق في محاكمة عادلة.

اللجنة المالية والضريبية: تتمثل إحدى مسؤولياتها المهمة في تقديم توصيات بشأن الحصة العادلة من إيرادات الضرائب لكل مجال من مجالات الحكومة، وعلى وجه الخصوص، التخصيص الفردي لكل مقاطعة، وتلعب هذه اللجنة دور الوسيط بين دوائر الحكومة الثلاثة، ويمكن اعتباره أيضاً بمثابة "فحص وتوازن" لجمع وتخصيص واستخدام الموارد المالية (إيرادات الضرائب).

لجنة الخدمة العامة: هذه هيئة رقابية لمراقبة، تكوين وكفاءة بيروقراطية الدولة، حيث يناط بها مسؤولية تعيين الموظفين العموميين رسمياً من والتي تحدد توصيف وظائفهم ومستويات رواتبهم وشروط الخدمة والمبادئ التوجيهية للقيام بعملهم، وهم - أي الموظفين العموميين - مسؤولون أمام الهيئة التشريعية ويمكن استدعاؤهم للمساءلة أمام اللجان البرلمانية.

مجلس اللغات لجنوب أفريقيا (PANSALB): تتمثل مهمة هذا المجلس في حماية وتعزيز وتطوير اللغات الرسمية الإحدى عشرة بالإضافة إلى تعزيز وضمان احترام جميع اللغات المستخدمة في هذا البلد.

الوكالة الوطنية لتنمية الشباب NYDA: مهمتها تعميم قضايا الشباب في المجتمع وتسهيل تنمية الشباب مع جميع قطاعات المجتمع من خلال عدة أنشطة كان أهمها الضغط والدعوة من أجل دمج وتعميم تنمية الشباب في جميع مجالات الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، بدء وتنفيذ وتسهيل وتنسيق برامج تنمية الشباب ورصد وتقييم التدخلات التنموية للشباب في جميع المجالات وتعبئة الشباب للمشاركة الفعالة في مشاركات المجتمع المدني.

وحدة التحقيق الخاصة: وتتمثل المهمة الرئيسية للوحدة في التحقيق في الممارسات الخاطئة الجسيمة أو سوء الإدارة فيما يتعلق بإدارة مؤسسات الدولة وأصول الدولة والمال العام، فضلاً عن أي سلوك قد يضر بشكل خطير بمصالح الجمهور، وإضافة إلى ذلك تعمل على دعم الدستور وتقديم خدمة للشعب¹.

2- تكوين مؤسسات دستورية تقوم على أساس احترام القانون في غانا:

تم تحديد مؤسسات الدولة الغانية في دستور عام 1992، أين تم تناول كيفية عمل مختلف الأفراد والهيئات العامة بشكل متناسق فيما بينها، ولكنه تطرق أيضاً إلى وظائف كل منها، كما أنه ألقى الضوء على مختلف آليات المساءلة المتضمنة في هذا النظام، ومن أجل ذلك قُسم الدستور إلى ثلاثة فروع تنفيذية وتشريعية وقضائية، وفصل حدود أداء صلاحياتهم والقيود المفروضة على هذه الممارسة من تلك القوى.

حيث تتحمل السلطة التنفيذية للحكومة المسؤولية عن سير العمل من الخدمات العامة، وهي مسؤولة عن تنفيذ القوانين الصادرة من قبل البرلمان. لذلك، في الواقع، السلطة التنفيذية مسؤولة عن تحديد وتنفيذ سياسة الحكومة، والرئيس هو رئيس السلطة التنفيذية.

رئيس الدولة: وهو القائد الأعلى للبلاد والذي يتولى مهام القيادة التنفيذية العليا، وفي الوقت نفسه هو رئيس الحكومة والقائد الأعلى للقوات المسلحة، ويقوم بإجراء التعيينات لمختلف المكاتب والهيئات، بما في ذلك رئيس المحكمة العليا.

نائب الرئيس: يتولى نائب الرئيس مهام الرئيس في حالة وفاة الرئيس أو استقالته، يتولى نائب الرئيس مهام الرئيس إلى حين إجراء انتخابات رئاسية وتولي رئيس جديد لمنصب الرئاسة، ولكنه يتولى مهام رئيس

¹- Parliamentary Monitoring Group, Op.Cit.

الجمهورية لغاية انتهاء الفترة المتبقية من ولاية الرئيس المتوفي، أو في حالات غيابه وعجزه عن أداء مهامه الدستورية، وفي هذه الحالات يقوم بأداء القسم الدستورية الرئاسية.¹

المفتش العام للشرطة: يتولى مهام الأمن الداخلي للبلاد

✓ المراجع العام.

مجلس الوزراء: مجلس الوزراء هو الهيئة المسؤولة عن مساعدة الرئيس في تحديد السياسة العامة للحكومة، ويتكون مجلس الوزراء من الرئيس ونائب الرئيس وما لا يزيد عن تسعة عشر وزيراً.

الوزراء الإقليميون: من واجب الوزراء الإقليميين تمثيل الرئيس فيها المنطقة، وهم مسؤولون عن التنسيق والتوجيه الإدارية في المنطقة، وكل وزير إقليمي هو رئيس مجلس التنسيق الإقليمي الذي يتكون من الوزير الإقليمي ونوابه والعضو الرئيس ونائب الرئيس التنفيذي للمنطقة عن كل منطقة، واثنين من رؤساء المنطقة.

اللجان الاستشارية الرئيسية: تستفيد السلطة التنفيذية أيضاً من ثلاث لجان استشارية رئيسية؛ الوطنية وهي مجلس الأمن، ولجنة التخطيط للتنمية الوطنية، ومجلس الدولة، وعلى الرغم من أن وظائفهم مختلفة، إلا أنهم جميعاً يخدمون تقديم المشورة للحكومة ومحاسبتها والتأكد من عملها على نحو فعال، فمجلس الأمن القومي مسؤول عن حماية الأمن الداخلي والخارجي لغانا، ويهدف إلى ضمان التكامل للسياسة الداخلية والخارجية والأمنية للسماح للأجهزة الأمنية وغيرها من الإدارات الحكومية للتعاون في المسائل الوطنية للأمن، في حين تقوم لجنة التخطيط للتنمية الوطنية بتحليل خيارات إصلاح الاقتصاد الكلي وتضع خطط وسياسات للتنمية.²

مجلس الدولة: هو لجنة استشارية من المواطنين البارزين من ثبت شخصية، وتمثل مهمتها الرئيسية في "تقديم المشورة للرئيس في أداء مهامه ووظائفه، ويقدم المجلس أيضاً المشورة للموظفين العموميين، بما في ذلك الوزراء وأعضاء البرلمان.

كما يقوم بأداء مهمة المساءلة داخل السلطة التنفيذية، فله دور رئيسي في مساءلة السلطة التنفيذية، وهو يتكون من رئيس المحكمة العليا سابق، ورئيس أركان الدفاع السابق للقوات المسلحة، والمفتش العام للشرطة السابق، ورئيس المجلس الوطني لزعماء القبائل، وممثل منتخب من كل منطقة في غانا.

¹ جمهورية غانا. "دستور غانا 1992، والمعـدـل فـي سـنـة 1996"، 1996. https://www.constituteproject.org/constitution/Ghana_1996?lang=ar

² - Friedrich Ebert Stiftung, **Structure of the Ghanaian State**, <http://www.parlcomm.org.gh/faq>, Gana, 2011, P 05.

✓ مفوضية حقوق الإنسان والعدالة الإدارية (CHRAJ): وهي هيئة حقوقية تستمد سلطتها من الدستور وتمكين قانون البرلمان، القانون رقم 456 لعام 1993، وهي موجودة لحماية الحقوق الأساسية للإنسان وضمان الحكم الرشيد، والتحقيق في الشكاوى المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية وانتهاكات الحقوق والحريات الأساسية، والظلم، والفساد، وإساءة استخدام السلطة والمعاملة غير العادلة لأي شخص من قبل موظف عام أثناء ممارسته لواجباته الرسمية، وتقوم اللجنة أيضاً بالتحقيق في الشكاوى، وهي تشمل في تركيبتها الهيكلية كل من أمين المظالم، وكالة تضمن العدالة الإدارية، وهيئة مكافحة الفساد من أجل الصالح العام.

وقد مُنحت لجنة حقوق الإنسان والعدالة والتنمية الاستقلالية اللازمة لبدء الإجراءات القانونية لتقديم الدعم توصياتها، كما تستطيع اللجنة إلى جانب القضاة أن تدعو إلى التصحيح وعكس حالات إساءة استخدام السلطة وحقوق الإنسان من خلال وسائل مثل: رفع الدعوى أمام محكمة مختصة للنظر فيها لإنهاء العمل أو السلوك المخالف، وتقييد التنفيذ لمثل هذا التشريع أو التنظيم من خلال الطعن في صلاحيته إذا كان ذلك مناسباً، وعرض القضايا أمام أي محكمة غانية.

وتتمتع لجنة حقوق الإنسان والعدالة الإدارية أيضاً بصلاحيات خاصة للتحقيق، مثل إصدار مذكرات الاستدعاء، وإصدار ملاحظات قضائية للأشخاص المتهمين، كما أن لديها ميزة استثنائية تتمثل في سلطتها في رفع الدعاوى المدنية.

إلا أن لجنة حقوق الإنسان والعدالة ليست كذلك بدون قيود، فلا يجوز لها أن تحقق في المسائل المتعلقة أمام محكمة أو هيئة قضائية، أو مسألة تتعلق بعلاقات غانا مع حكومات أو منظمات دولية أخرى؛ أو مسألة تتعلق بممارسة حق الرحمة، وكذا تلتزم بالعملية القضائية التقليدية في غانا، الأمر الذي يحد من قدرتها على العمل بفعالية.

وهناك هيئات أخرى كلجنة الخدمات العامة، والأجهزة الإدارية للدولة والقوات المسلحة والشرطة والسجون، واللجنة الوطنية للتربية المدنية (NCCE)؛ وهي اللجنة مسؤولة عن خلق الوعي داخل الغاني المجتمع على الدستور باعتباره القانون الأساسي لشعب غانا، مع تثقيف الغانيين للدفاع عن الدستور في جميع الأوقات ضد كافة أشكال الإساءة والانتهاك.

✓ اللجنة الانتخابية (مفوضية الانتخابات): إحدى مؤسسات الحكم بموجب دستور جمهورية غانا لسنة 1992، تم إنشاؤها بموجب المادة 43 من الدستور، وتقوم بالإشراف على إجراء انتخابات حرة ونزيهة وشفافة

لتشجيع النهوض بالحكم الرشيد والديمقراطية، وتتكون مفوضية الانتخابات من سبعة أعضاء هم؛ رئيس، واثنان نائب الرئيس وأربعة أعضاء آخرين، ولدى اللجنة الصلاحيات الإدارية والتنظيمية، وهي مقسمة أيضاً إلى قسمين رئيسيين الأقسام الوظيفية وتشمل العمليات وكذلك الأقسام المالية والإدارية.

يتعين على اللجنة الانتخابية أن تقوم بتجميع سجل الناخبين بشكل منفصل الحدود الانتخابية، ويوجه سير جميع الانتخابات والشؤون العامة المتعلقة مباشرة بجميع الانتخابات في البلاد، وتثقيف الجمهور حول العملية الانتخابية والغرض منها، وتوسيع نطاق تسجيل الناخبين.

أما استقلاليتها فهي مكفولة في المادة 46 من النظام دستور، فلا يجوز أن تخضع المفوضية الانتخابية لرقابة أو توجيه أي جهة كانت شخص أو سلطة¹.

هيكل الحكم المحلي والمساءلة: تم إنشاء تنظيم مجالس المقاطعات من قبل الحكومة المحلية بموجب قانون عام 1993. المناطق التي كانت موجودة قبل الإنشاء مباشرة وكان من المقرر العمل بالدستور الصادر عام 1992 بعد صدوره.

تجدر الإشارة إلى أنه يجب ألا يقل عدد سكان المنطقة عن خمسة وسبعين ألف نسمة الناس؛ وتتكون بلدية من مستوطنة واحدة مدمجة بما لا يقل عن خمسة وتسعين ألف شخص، مع وجب وجود التواصل الجغرافي والحدوى الاقتصادية، وبعبارة أخرى، ينبغي أن تكون المنطقة قادرة على توفير الأساسيات، البنية التحتية وغيرها من الاحتياجات التنموية من نقدية وغيرها الموارد المتولدة في المنطقة.

في الدستور الغاني، هناك تأكيد قوي على تفويض السلطة بعيداً عن الحكومة المركزية وفي أيدي السلطات المحلية ولتحقيق هذه الغاية، يوجد في كل مقاطعة في غانا مجلس محلي، كما أنه ينص على ضمان مساءلة الحكومة المحلية، وأن تتاح للمواطنين الفرصة للمشاركة بفعالية في حكمهم ولهذا الغرض، يكون أعضاء مجلس المقاطعة هم منتخبين من قبل المواطنين في منطقتهم وهم بذلك مسؤولون بشكل مباشر لهؤلاء السكان المحليين، يمكن لها فرض وتجميع الضرائب والأسعار والرسوم.

المحاكم: تتمتع محاكم الدائرة أيضاً بالولاية القضائية على الوصايا والمسائل المتعلقة بحضانة الأطفال غالبية الحالات في غانا هي التعامل معها من قبل المحاكم الجزئية، تتمتع هذه المحاكم بسلطة

¹- Friedrich Ebert Stiftung, Op.Cit, P P 7-8.

قضايا مدنية على أي شخصية الدعوى الناشئة بموجب العقد أو الضرر وأي إجراءات تتعلق بقانون الأراضي.

المحكمة العليا للمسار السريع: هي قسم من المحكمة العليا وتعمل تحت إشرافها نظام إلكتروني لإدارة تدفق الحالات، لديها ستة قضاة، حيث ينظرون في أنواع معينة من القضايا، التي يوافق عليها رئيس المحكمة العليا، بما في ذلك الأعمال التجارية، والأراضي، والإيرادات، وحقوق الإنسان، والبيئة، والبنك، الاستثمار والتشهير وتطبيقات الامتياز والقضايا الجنائية، بالإضافة إلى وجود المحكمة التجارية ومحكمة حقوق الإنسان.

3- تكوين مؤسسات دستورية تقوم على أساس احترام القانون في نيجيريا:

لقد ترك الاستعمار البريطاني إرثا في الخدمة المدنية يحمل كل تقاليد المشبعة بمبادئ الموضوعية والحياد وعدم الكشف عن الهوية التي يجب أن يتم بها موظفي الدولة ومسؤوليها، إلا أنه في عام 1966 قامت المؤسسة العسكرية بالإطاحة بهذه الحكومة المدنية وظلت تحكم البلاد لمدة تجاوزت ثلاثة عشر سنة، لتنتقل الدولة بعد هذه المدة إلى في ظل دستور جديد لسنة 1979 مبني على قواعد حكم على شكل نظام الحكم الأمريكي؛ أي بمؤسسات حكم رئاسي، ليتم التقهقر مرة أخرى إلى تولي الجيش لزمam السلطة لمدة أربع سنوات.

في الأخير، تراجع الحكم العسكري لصالح الدولة المدنية وأصدر دستور 1989 ذو التوجه الرئاسي.

وبشكل أساسي، دعت دساتير 1979 و 1989 إلى التشكيك في فكرة نخبة دائمة في الخدمة المدنية أو ما تم الإشارة إليهم بالأمناء الدائمون، وتم استبدال شكل جديد من أشكال القيادة الذي كان معياره الأساسي هو الولاء للحكومة، ومن هنا جاء تبني فكرة نظام الغنائم الأمريكي (للمنتصر غنائم الحرب).

في عام 1988 تم تنفيذ إصلاح الخدمات المدنية للحكومة الفيدرالية والولائية والمحلية، وكان أحد أهدافه الرئيسية هو مزامنة العمليات داخل هذه الخدمات المدنية مع التغييرات التي تم إجراؤها بالفعل في الساحة السياسية، وتركز الهدف هنا على تقييم تأثير جهود الإصلاح على هذه الإدارة والتي أدت إلى إلغاء منصب الأمناء الدائمون واستبدالهم بالمديرين العامين المحددة مدة عهدهم.

ونتيجة لذلك، فإن دولة نيجيريا قد تبنت عدة أساليب كان على رأسها أسلوب وستمنستر / وايت هول للنموذج الرئاسي الأمريكي للحكم¹.

وقد تم تقسيم السلطة في نيجيريا إلى السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وفق المادة 43 من دستورها الحالي.

السلطة التشريعية: حيث تناط السلطات التشريعية لجمهورية نيجيريا الاتحادية بجمعية الاتحاد، والتي تتكون من مجلسي الشيوخ والنواب، وهي تتمتع بسلطة سن القوانين المتعلقة بالسلام والنظام والخير لحكومة الاتحاد أو أي جزء منها فيما يتعلق بأي مسألة مدرجة في القائمة التشريعية الحصرية المنصوص عليها في الجزء الأول من الملحق الثاني لهذا الدستور.

السلطة التنفيذية: وفق المادة 54 من الدستور التي تنص على أن تقوم السلطات التنفيذية للاتحاد بتنفيذ القوانين التي تم سنّها من طرف الجمعية الوطنية، ويمارسها إما بشكل مباشر أو من خلال نائب الرئيس ووزراء حكومة الاتحاد أو المسؤولين في الخدمة العامة؛ ويمتد إلى تنفيذ وصيانة هذا الدستور، وجميع القوانين التي تصدرها الجمعية الوطنية وجميع المسائل المتعلقة بالمجلس الوطني، ويندرج ضمنها بالإضافة إلى السلطات المركزية السلطات التنفيذية للولاية والتي يتولى تسييرها بحاكم تلك الولاية ويجوز له ممارسة إما مباشرة أو من خلال نائب الحاكم والمفوضين حكومة تلك الولاية أو المسؤولين في الخدمة العامة للولاية؛

السلطة القضائية: سُلّمت السلطات القضائية للمحاكم بما فيها المحاكم المنشأة للاتحاد منوطة بالمحاكم التي يتعلق بها هذا القسم، كونها محاكم منشأة، وفقاً لما هو منصوص عليه بموجب هذا الدستور، بالنسبة للدولة².

بالإضافة إلى الأجهزة البيروقراطية والتي تعاني في نيجيريا من عدد من المشاكل التي أعاقَت دورها الفعال في حكم البلاد. الأدوار المهمة للبيروقراطية على الرغم من ذلك، فقد أظهرت التجربة في نيجيريا أن العديد من الحكومات جديدة بالثناء السياسات قد شابها ضعف استراتيجيات التنفيذ (أي البيروقراطية الإجراءات) المعتمدة

¹ - Haile K. Asmerom and Elisa P. Reis, **Neutral Bureaucracy in African Multiparty Democracies: The Experience of Botswana**, Palgrave Macmillan press LTD, Landon, November 11, 1996, P P 157-158.

² - Raji Adesina Abdulfattah, Ph.D, Abiola Adekunle Saheed, Shittu-Adenuga Zaynab Omotoyosi, **Oversight Functions of the Legislature and The Roles of the Judiciary in Nigeria: The Challenges for The Rule of Law**, Global Journal of Politics and Law Research, the European Centre for Research Training and Development –UK, Nigeria, Vol.10, No.4, 2022, PP 60-61.

من قبل الخدمة المدنية المكلفة بالتنفيذ، فالخدمة المدنية لديها طريقة لوضع العقوبات في طريق السياسات التي تصوغها السياسية المسؤولين، خاصة تلك السياسات التي لديهم آراء متباينة بشأنها. تكتيكات مختلفة يتم توظيفهم لإحباط تنفيذ السياسات التي يشككون فيها، تتراوح بين المماطلة واكتشاف عقوبات أو تأثير لا يمكن التغلب عليها حلول غير عملية، والعديد من الحلول الأخرى.

المطلب الثاني: حياد الإدارة ومبدأ الفصل بين السلطات وأثره على التحول الديمقراطي.

إن فصل السلطات كان من بين أهم ما جاء به الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، وهو ذات الأمر الذي أكد عليه المفكر "جون بان - J. Ban" فقال أنه "في مجمع القانون الدستوري نجد نظرية فصل السلطات"¹. هذه الفكرة، ومنذ نهاية الثمانينات أصبحت ذات أهمية بالغة بالدول الأفريقية عامة، وعلى غرارها دول جنوب الصحراء محل الدراسة، وأصبح من الضروري إعادة إحياء الفصل بين السلطات (التشريعية، التنفيذية والقضائية).

ومن المعروف تاريخياً أن السلطة التنفيذية تكون هي الأقوى في أي دولة تسلطية، وعليه فلا يمكن أن يتحقق هذا المبدأ، أي الفصل بين السلطات الثلاث، إلا من خلال وضع ميزان يضبط ثقل ووزن كل سلطة حسب موقعها ودورها، ولذلك كان من الواجب إعادة الاعتبار للسلطتين القضائية والتشريعية ووضعهما وفق مكانتهما بالدولة.

فبالنسبة للسلطة القضائية فقد تم الاعتماد على ما يعرف بنشوء العدالة الدستورية؛ ويكون عن طريق إضفاء الطابع المؤسسي على العدالة الدستورية؛ ففي الفترة الأولى، أي في الفترة الممتدة بين استقلال هذه الدول ونهاية الثمانينات فقد تميزت بعدم فاعليتها أين توسعت سلطة الإحالة على حساب تنشيط العدالة الدستورية؛ فأعطيت صلاحيات واسعة ومركزة في يد عدد قليل من المدعين العامين "رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية"، فأصبحت سلطاتهم تتجاوز سلطات المشرعين في مجال التجريع، بل تجاوزت ذلك إلى التصرف حتى قبل سن القوانين. ليتحول الأمر مع بداية التسعينات نحو إبراز معايير حيوية التقاضي الدستوري لحقوق الإنسان، هذا المعيار أعطى أكثر حرية للفرد من أجل التصرف المباشر أمام القضاء الدستوري.

¹ - Raji Adesina Abdulfattah, Ph.D , Abiola Adekunle Saheed , Shittu-Adenuga Zaynab Omotoyosi ,Ibid, P 62.

أما السلطة التشريعية؛ فقد عرفت هي الأخرى تغيرات تدفعها، شيئاً فشيئاً، نحو قيامها بالأدوار المنوطة بها، فتحوّلت من مجرد منابر للسلطة التنفيذية تتبنى فقط تصورات رئيس الدولة أو الحزب الواحد الحاكم أو المؤسسة العسكرية، إلى سلطة تشرع القوانين انطلاقاً من تصوراتها ووفقاً لتوجهاتها السياسية.

فأصبحت البرلمانات الأفريقية مسرحاً للمناقشات والصراعات الفكرية البعيدة نوعاً ما عن سيطرة أي جهة سوى المعتقدات والخلفيات السياسية والفكرية هذا من جهة، ومن جهة الأخرى فقد أصبحت أكثر قدرة - حتى وإن كان ليس بالقدر المطلوب - على أداء وظائفها الرقابية على أعمال الحكومات.

بهذا خرجت البرلمانات بالدول الأفريقية من دائرة التحايل على الشعوب وتخديرها؛ حيث كان النائب البرلماني يصادق فقط على العروض السياسية التي فرضها الحزب الواحد، فكان العضو بالبرلمان - في الواقع - إما معيناً من داخل حزب مثل ما هو معمول به بجمهورية الكونغو الديمقراطية، أو يتم انتخابه على قائمة وطنية يضعها رئيس الجمهورية كما هو سائد في دولة ساحل العاج، لتنتقل إلى دائرة أكبر، وتكون أحد اللاعبين الأساسيين في المشهد السياسي بالدولة.

إن عملية إعادة البرمجة هذه تتميز، من وجهة النظر القانونية، بحركة مزدوجة؛ فيتم تقييم الأولى على المستوى الهيكلي، أما الثانية فتتعلق بالتعزيز الوظيفي للبرلمان.

فشملت التغييرات الهيكلية التنوع العضوي في البرلمان، أين أصبح يعكس التنوع المجتمعي ويمثل كل الأعراق والإثنيات والأقاليم من جهة، كما يترجم التنوع السياسي سواء بالموالاة أو المعارضة من جهة الأخرى، فأصبحت تمثل فعلياً التعددية الحزبية كأحد أهم أوجه الممارسة الديمقراطية، وتم ترسيم هذه الممارسات بشكل رسمي بدساتير غالب الدول الأفريقية على غرار كل من دولة غانا ونيجيريا وكذا جنوب أفريقيا، وذلك من خلال جانبين أساسيين هما:

- إحداث تغييرات هيكلية؛ والتي مست كل مؤسسات الدولة تركزاً للتعددية السياسية؛ وفي هذا السياق، وطيلة عقدين آخرين من الزمن، تراجعت الانتخابات بدون خيار التي كانت تهيم عن العمليات الانتخابية السابقة، والتي كانت مجرد عمليات صورية لا تمت بأي صلة إلى العملية الديمقراطية الحقيقية.
- الجانب الوظيفي؛ وهو الأهم، إذ تراجع تواجد البرلمانات ذات التوجه الواحد لصالح البرلمانات متعددة الألوان الأكثر تمثيلاً للمجتمعات، فأصبحت هذه البرلمانات مكاناً للمناقشات الحقيقية والتجاذبات السياسية البناءة، لتصبح البرلمانات فضاءات للحوار، بما يفسح المجال أمام الآراء ومناقشات، والاستفادة الكاملة من

صلاحياتهم الدستورية، فأصبح بإمكان البرلمان المشاركة الآن في وضع المعايير أفضل، والسيطرة على ضبط ومراقبة النشاط الحكومي ساري المفعول.

في الواقع الأمر، فإنه في ظل أنظمة الحزب الواحد في ذلك الوقت، كانت الحكومة هي مصدر المبادرة في تقديم مشاريع القوانين بصفة دائمة وكقاعدة عامة خلافا لما جاءت به الدساتير، فأصبحت بذلك الأصل، دون أن يمنحها الدستور حصرية، والتي كانت في الأصل مبادرة القوانين.

وشيئا فشيئا، أصبحت مهمة سن القوانين أو تقديم مشاريع القوانين دستوريا وفعليا مناصفة بين الحكومة والبرلمان أو باقي المؤسسات الوطنية للمجتمع المدني، وبات هذا السعي للتأكيد تدريجيا في السيطرة على نشاط حكومي من قبل البرلمان حيث لم تعد تكتفي بدور تكوين الأرقام وتسجيل القرارات المتخذة في مكان آخر، بل تجاوزت ذلك إلى السيطرة على عمل الحكومة

1- تكريس الفصل بين السلطات في جنوب أفريقيا:

تحتل جنوب أفريقيا من حيث فصل السلطات والضوابط والتوازنات مرتبة أعلى من متوسط منطقتها وفقًا لمؤشر العدالة وسيادة القانون العالمي، وتبلغ درجتها الإجمالية في مؤشر سيادة القانون 0.59، مما يجعلها الدولة الخامسة والأربعين من أصل 128 دولة شملتها الدراسة، باعتماد مؤشرات غياب الفساد عند 0.48 والعدالة الجنائية عند 0.53، أما من حيث الحقوق الأساسية، فإن جميع المؤشرات فوق المتوسط وفوق العتبة المتوسطة العليا باستثناء عدم التمييز، بقيمة 0.54.

تم قياس القيود على سلطات الحكومة عند 0.63، وجميع المؤشرات أعلى من المتوسط وفوق عتبة "الوسط الأعلى"، تقدر الضوابط والتوازنات التشريعية والقضائية بـ 0.58 و 0.67 على التوالي، مما يعني أن هناك فصل فعال بين السلطات، ومع ذلك، وعلى الرغم من عدم وجود مرتبة فساد أعلى من المتوسط، فإنه في السلطة التشريعية أقل من الحد الأعلى من المتوسط وتبلغ قيمته 0.23 والذي اعتبر مستوى مقلقا، وفي السلطة التنفيذية أيضا أقل من الحد المذكور عند 0.4. يمكن تفسير الفساد في السلطتين التنفيذية والتشريعية كنتيجة للهيمنة السياسية لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي وسيطرته على السلطة، ويجب أن يتلاشى في النهاية عندما يصل حزب جديد إلى السلطة¹.

- ¹ Pablo Arbuniés , Exploring Democratization and political reconstruction: The case of South Africa and Rwanda, Center for Global Affairs & Strategic Studies , Facultad de Derecho-Relaciones Internacionales universidad de navarra,2021 , P 03.

وتميز مبدأ الفصل بين السلطات في دستور جنوب أفريقيا الجديد لسنة 1996 بوضع خاص ومختلف، حيث لاحظت المحكمة الدستورية أن مبدأ مونتسكيو، المتمثل في الفصل الثلاثي للدولة السلطة في كثير من الأحيان لم يزدهر في جنوب أفريقيا التي كانت تحت نظام وستمنستر للحكومة، الذي يتميز بتعزيز السيادة البرلمانية بنشاط مع هيمنة السلطة التنفيذية"، وهذا التوجه قد كرس للتعاون وضوابط وتوازنات بين السلطات، أكثر من التركيز للفصل بينها مع إعطاء أفضليه للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على طبيعة النظام السياسي، وقد تناول هذا الدستور ذلك كما يلي:

تضمن الفصل الرابع منه تولي البرلمان للسلطة التشريعية، والذي يتكون من مجلسين:

- الجمعية الوطنية، ويتم انتخابها لتمثيل الشعب وضمان الحكومة من قبل الشعب؛ والمجلس الوطني للأقاليم الذي يمثل المحافظات لضمان المحافظة، تؤخذ مصالحها في الاعتبار على مستوى المجال الوطني للحكومة¹.
- ينص الدستور على تكوين الجمعية الوطنية وعضويتها وعملها (الأقسام 46-59، 80) وتلك الخاصة بالمجلس الوطني للأقاليم (الأقسام 60-72) في ممارستها للسلطة التشريعية، حيث يمرر البرلمان مشاريع القوانين، والتي تصبح بغد مصادقة الرئيس عليها قوانين البرلمان وذلك وفق المادتين 81 و82.
- الرئيس والسلطة التنفيذية الوطنية: السلطة التنفيذية للجمهورية مناصرة بالرئيس، وهو رئيس الدولة ورئيسها للسلطة التنفيذية الوطنية وفق المادة 83 (أ)، ويمارس هذه السلطة مع أعضاء مجلس الوزراء الآخرين وفق المادة 85 في إطار حكومة الوحدة الوطنية التي كانت إجبارية بموجب الدستور المؤقت وتم الإبقاء عليها مؤقتًا من قبل دستور 1996.

يتكون مجلس الوزراء من الرئيس، كرئيس لمجلس الوزراء، ونائب الرئيس، والوزراء المعين من قبل الرئيس الذي قد يقللهم أيضًا (المادة 91 (1) - (4))، ويجب أن توضع على حكومة الوحدة الوطنية نظرا لأهميتها في الدستورية الأفريقية وفي بناء ديمقراطية مستقرة وسلمية في أفريقيا.

- حكومة الوحدة الوطنية: في الآونة الأخيرة وبالتحديد مع نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات تم إضفاء الطابع المؤسسي على الحكومات المؤقتة للوحدة الوطنية والمؤتمرات الوطنية في بعض البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية السوداء التي ابتعدت عن نظام الحزب الواحد مع الدولة القبلية.

¹ - جمهورية جنوب أفريقيا، دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملا تعديلاته لغاية عام 2012، الفصل الرابع، مرجع سبق ذكره، المادة 42، ص ص 29-30.

ومن ثم نص دستور 1993 على حكومة وحدة وطنية، والتي تعني أنها تتكون من رئيس منتخب من قبل الجمعية الوطنية ونائب تنفيذي يتم تعيينه من قبل كل حزب يشغل 80 مقعداً أو أكثر أو من قبل كل من أكبر حزبين في الجمعية الوطنية حسب ما جاءت به المادة 84 الفقرة الثانية.

في حين كان المؤتمر الوطني وحكومة الوحدة الوطنية وبنيتها الأصلية الجنوب أفريقية، وهي لجنة الحقيقة والمصالحة، تمثل المساهمة الأفريقية الإيجابية الرئيسية في القانون الدستوري المعاصر والعلوم السياسية، حيث قامت دولة جنوب أفريقيا بدسترة وتكريس حكومة الوحدة الوطنية والمؤتمر الوطني على المدى الطويل، إلا أنه وللأسف لم تعمّر حكومة الوحدة الوطنية طويلاً، ولم إلزامية بعد انتخابات 1999، وتحول المشهد السياسي بالدولة إلى اعتناق قاعدة "الفائز يأخذ الكل"، ومنه يمكن القول أن النظام السياسي الجديد في جنوب أفريقيا مستوحى من كل من نظام وستمنستر والنظام رئاسي.

● **البرلمان:** للسلطة التشريعية الأسبقية على السلطة التنفيذية والرئيس وكل أجهزة الدولة الأخرى، كما يعتبر أيضاً الجهاز الرئيسي للتعاون داخل مؤسسات الدولة.

● **الرئيس:** الرئيس هو رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، يرأس مجلس الوزراء، هو بحكم الواقع رئيس الوزراء، وعليه فهو لا يسود فحسب، بل يحكم أيضاً على نحو فعال، حيث أن أعضاء مجلس الوزراء مسؤولين أمام الرئيس، فيقوم بتعيينهم ويجوز لهم عزلهم دون الرجوع لهم أو للبرلمان.

ومن هنا نجد أن تحقيق مبدأ فصل السلطات بموجب الدستور الجديد يفي بالحد الأدنى من متطلبات هذا المبدأ، فالنظام السياسي يقتض على نطاق واسع من البرلمانية وبعض جوانبها فيما يتعلق بالرئيس والسلطة التنفيذية الوطنية وثيقة الصلة للنظام الرئاسي، فهو نظام سياسي هجين، لكنه في جوهره نظام برلماني فريد من نوعه نظام له سلطة قضائية مستقلة تؤكد على فصل السلطات. أما بالنسبة للمبدأ الفيدرالية، فقد تم تناولها أيضاً في الدستور الجديد¹.

¹- Andre Mbata Betukumesu Mangu, **Separation Of Powers And Federalism In African Constitutionalism : The South African Case**, Submitted In Part Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Laws At The University Of South Africa Supervisor : Professor G Carpenter June 1998, PP 15-21.

في بداية أول تجربة ديمقراطية حقيقة لدولة جنوب أفريقيا سنة 1994، والتي وجدت نفسها ضمن نظام حكم وطني غير موحد ومنقسم عرقيا يتكون من دوائر حكومية وأجهزة إدارية وطنية والأخرى إقليمية لا تخضع لأي شكل من أشكال المساءلة.

لقد كان هيكل النظام الإداري بالدولة يتكون من إدارات "الأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي" أو بما كان يعرف باسم "البانتوستانات"، والإدارات الوطنية والإقليمية، وكذلك إلى إدارات منفصلة إلى مجموعات عرقية محلية تقدم خدماتها وفق ما تم تحديده من السلطات العليا للبلاد وفق منطلق عنصري.

وقد كان الفصل العنصري هو المادة الرمادية للدولة في تلك الفترة، ومنه فقد انتج نظاما إداريا هشاً، يقوم على تقديم كل الخدمات لفائدة المواطنين ذوي البشرة البيضاء، فكان يتم تعيين البلديات، فنشأت بلديات في الضواحي ضعيفة القدرات المالية والمادية والبشرية تقدم أدنى الخدمات "لمواطنيها" من السود، الذين اعتبروا ليسوا بالمواطنين، أو في أفضل الأحوال بمواطنين من الدرجة الثانية، في حين كانت تتركز بلديات ذات القدرات الجيدة في الغالب في المناطق الحضرية وتخدم احتياجات الأقلية البيضاء.

كما تميزت الإدارة العامة في تلك الحقبة بإدارة شديدة المركزية والتنظيم، أنتج خدمات عامة بيروقراطية وغير مستجيبة للمخاطر، كما افتقرت إلى الشفافية والمساءلة، بما حفز على تنامي بيئة صالحة لاتساع رقعة الفساد وسوء استخدام السلطة.

احتاجت جنوب أفريقيا ما بعد الفصل العنصري إلى نظام حكم صالح ومعدل وفق أسس ديمقراطية حقيقية خالية من فكر الميز العنصري السائد بالمجتمع والمسيطر على أفعال الدولة وجميع مؤسساتها من شأنه أن يسمح لجميع مواطني جنوب أفريقيا بالمطالبة بالملكية السياسية والاجتماعية للبلد، وهذا يعني تغيير أنظمة الحكم لتتجه شيئا فشيئا نحو التحول من خلال معالجة إرث الفصل العنصري، ومن بين ذلك هناك حاجة إلى تحديث الخدمة العامة، لجعلها أكثر كفاءة وفعالية وخضوعا للمساءلة ومتمحورة حول الناس، حتى تتمكن من أداء دورها، وكانت الفكرة بدمج مؤسسات حقبة الفصل العنصري في نظام ديمقراطي واحد غير عنصري.

مع نهاية 1994 تغير مشهد الحكم في البلاد بشكل كبير، حيث قدم دستور الجمهورية 1996 الأسس لبناء دولة ديمقراطية وشاملة وتم الترحيب بها باعتبارها واحدة من أكثر الدول تقدمية في العالم، أين أُلغيت قوانين الفصل العنصري وتم تكريس وثيقة حقوق في الدستور، والتي تضمنت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وحقوق الإنسان لجميع المواطنين.

تم إنشاء مؤسسات مستقلة بموجب الفصل التاسع من الدستور لتعزيز المساءلة وحماية الديمقراطية وبناء دولة مستجيبة، وتم إنشاء سلطة قضائية مستقلة والحرية الدستورية في التعبير والتجمع بشكل قانوني، وقد مكن ذلك المواطنين من متابعة آرائهم السياسية ومثلهم بحرية والثقة بقرارات النظام القضائي، ودمج الإدارات السابقة والباتوستانات في خدمة عامة موحدة تعمل في المجالين الوطني والإقليمي مهمة شاقة، بالإضافة إلى شبكة بلديات شاملة الآن. كما هو موضح في خطة التنمية الوطنية، هناك تفاوت في القدرات يؤدي بينها التوترات في الواجهة الإدارية السياسية، وعدم استقرار القيادة الإدارية، ونقص إلى أداء غير متساو في الخدمة العامة، ورجع ذلك إلى مجموعة من العوامل، من قلة المهارات، وعدم الاهتمام الكافي بدور الدولة في إعادة إنتاج المهارات التي تحتاجها، وضعف التصميم التنظيمي، وتدني الروح المعنوية للموظفين، والافتقار إلى ثقافة التحسين المستمر وعدم كفاية الاهتمام بالإدارة التشغيلية ونقص مساءلة الإدارة.

في ذات الوقت تم إنشاء سلطة قضائية مستقلة وتحلى بالحرية الدستورية في الكلام والتجمع بشكل قانوني، وقد مكن ذلك المواطنين من متابعة آرائهم السياسية ومثلهم بحرية والثقة بقرارات النظام القضائي. وقد تم تضمين دور المرأة في الحياة العامة للدولة والمجتمع وكل مؤسساتهما بعد انتخابات عام 2009، حيث كانت نسبة 43 % من أعضاء البرلمان و42 % من أعضاء المجالس التشريعية الإقليمية من الإناث، وشمل ذلك الطاقم الحكومي حيث كان 42 % من الوزراء وخمسة من أصل تسعة رؤساء وزراء إقليميين من النساء يغطي البلد بأكمله¹.

الفصل بين السلطات في غانا

ينص دستور غانا لعام 1992 على نظام رئاسي مع فصل واضح بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، لأن الرئيس، بوصفه رئيس السلطة التنفيذية، ينتخبه الشعب مباشرة ويتمتع بسلطات كبيرة، بما في ذلك القدرة على تعيين الوزراء والقضاة. بينما يمثل البرلمان السلطة التشريعية، والمشكل من غرفة برلمانية واحدة عدد أعضائه 275 عضواً، يعاد انتخابهم كل أربع سنوات² ضمن دائرة انتخابية تتضمن مقعداً واحداً يتم التنافس عليه، وهو مسؤول عن تمرير القوانين والموافقة على الميزانية وتوفير الرقابة على السلطة التنفيذية، وفي الأخير

¹ - Institutions Are The Public Protector, The South African Human Rights Commission, The Commission For The Promotion And Protection Of The Rights Of Cultural, Religious And Linguistic Communities, The Commission For Gender Equality, The Auditor-General And The Electoral Commission, GOVERNANCE AND ADMINISTRATIO, These Chapter 9, P P 19-23.

² جمهورية غانا. "دستور غانا 1992، والمعدل في سنة 1996"، مرجع سبق ذكره.

يتأثر بتولى المحكمة العليا وظيفته السلطة القضائية، وهي مصممة لتكون مستقلة ولها سلطة تفسير الدستور والبت في مشروعية الإجراءات الحكومية.

توازن القوى:

رغم أن الفصل بين السلطات منصوص عليه دستوريا، إلا أن هناك اختلالا ملحوظا لصالح السلطة التنفيذية، وخاصة مكتب الرئاسة، فقد تعرضت سلطة الرئيس في تعيين المسؤولين الرئيسيين، بمن فيهم القضاة، للانتقاد لأنها قد تقوض استقلال الفروع الأخرى من السلطة، وقد كافح المجلس التشريعي لتأكيد دوره الرقابي، حيث غالبا ما يهيمن الحزب الحاكم على العملية البرلمانية. ورغم أن السلطة القضائية حاولت أن تلعب دورها في الفصل في النزاعات بين السلطات التنفيذية والتشريعية والمؤسسات الحكومية الأخرى، ولكن قدرتها على العمل كضابط مستقل وفعلي للسلطة التنفيذية كانت موضع نقاش، لأن هناك جملة من التحديات تقف أمام تحقيق فعلي لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعتبر أحد ضمانات حكم القانون من الناحية الدستورية والسياسية.

تحديات توازن القوى:

هناك جملة من التحديات تجعل من الفصل بين السلطات غير فعال من الناحية الواقعية، وذلك لجملة من الأسباب التالية والخاصة بجمهورية غانا: فهناك أولا التأثير الذي يمكن أن تمارسه الأحزاب السياسية خصوصا هيمنة الحزب الموالي للرئيس على السلطة التشريعية مما يؤدي إلى تقويض التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، وثانيا هناك تركيز للسلطة في يد الرئاسة والمعزز بمؤسسات موازية للبرلمان يتمثل في مجلس الدولة الذي هو هيئة استشارية للرئيس، وهو مصدر قلق لبعض المحللين القانونيين والسياسيين والذين يجادلون بأنه يهدد بتقويض العملية الديمقراطية في بعض الأحيان وفي بعض القرارات، وثالثا: هناك ضعف مؤسسي ملموس لبعض المؤسسات لصالح المؤسسة التنفيذية، مثل نقص الموارد المالية والتدخل السياسي في أداء وظائفها، يمكن أن يحد من قدرة السلطتين التشريعية والقضائية على أداء أدوارها بفعالية.

الفصل بين السلطات في نيجيريا:

تعمل نيجيريا ضمن نظام فيدرالي وحكم رئاسي، مع فصل واضح للسلطات بين الفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية، حيث يشغل الرئيس منصب رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الدولة والحكومة في آن معا، ويتم انتخابه مباشرة من قبل الشعب ضمن انتخابات رئاسية عامة، وفي المقابل تتشكل السلطة التشريعية والمسماة بالجمعية الوطنية من غرفتين هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وهما غرفتان مسؤولتان على السواء عن تقرير

القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية من الناحية الدستورية. أما السلطة القضائية فتشرف عليها المحكمة العليا التي تمثل السلطة القضائية العليا، وهي مصممة من الناحية الدستورية لتكون مستقلة ولديها سلطة تفسير الدستور ومراجعة قانونية الإجراءات الحكومية.

توازن القوى:

لكن من الناحية الواقعية، يصعب في نيجيريا تحقيق الفصل بين السلطات، فهي تعتبر أقل الحالات موضع المقارنة من حيث درجة الفصل بين السلطات، لأن هناك ميل واضح ميزان القوى نحو السلطة التنفيذية، وخاصة الرئاسة، وذلك بسبب الصلاحيات والسلطات الكبيرة للرئيس، مثل القدرة على تعيين المسؤولين الرئيسيين، بمن فيهم القضاة، وميل هذه السلطة للتدخل المحتمل في استقلال الفروع الأخرى، وقد كافحت الجمعية الوطنية في بعض الأحيان لتأكيد دورها الرقابي، حيث أعاقته هيمنة الحزب الحاكم على السلطة التشريعية الضوابط الفعالة على السلطة التنفيذية، وهو ما تسبب في بعض الأزمات السياسية والدستورية. أما السلطة القضائية فقد أثبتت كثير من الأحداث والأزمات الدستورية أن استقلاليتها كانت موضع شك، لا سيما في القضايا الحساسة سياسيا والتي كانت شبه غائبة عنها أو مصطفة لصالح السلطة الرئاسية.

يعود هذا الخلل في توازن السلطات إلى تأثير الشخصيات السياسية القوية، مثل الرئيس السابق أولوسيغون أوباسانجو والرئيس الحالي محمد بخاري، في اختلال توازن القوى لصالح السلطة التنفيذية، كما ساهمت الأزمات الحكومية والدستورية وضعف الأحزاب السياسية والسلطة التشريعية في تعميق الأزمات وعدم الاستقرار، وزيادة دور سلطة الرئيس خصوصا وأن نيجيريا عرفت انتقالا من الحكم العسكري المباشر إلى الحكم الدستوري والمدني منذ اعتمادها لدستور 1999.

المطلب الثالث: تدعيم السلطات الرقابية (التشريعية والقضائية).

بالرغم من الوصف الذي تحمله المؤسسات التشريعية بالدول الأفريقية على أنها مؤسسات أفقية ناشئة، إلا أن أدبيات العصر التي تناوله موضوع الديمقراطية لم تولي سوى القليل من الاهتمام لبرلمانات الأنظمة السياسية في أفريقيا. فجل الكتابات الحديثة حول البرلمانات في أفريقيا ودراسات الحالة والمداخلات تناولت بشكل جد مقتضب تقييم عدد محدود من الحالات، وتقييم تأثير عدد قليل من المتغيرات الأساسية فقط، كالموروثات الناتجة من الحكم الاستعماري، صلاحيات التعيين والأحزاب الحاكمة، والسيطرة على موارد الدولة بواسطة الجهاز التنفيذي.

1- السلطات التشريعية:

بالرغم من الدور الجوهرى الذى تلعبه العوامل التاريخية والاجتماعية الخاصة بالسياق الإفريقى فى العمل المؤسسى، فإن هناك دراسات تناولت صراع الهيئات التشريعية الجديدة مقابل المديرين التنفيذيين الأقوياء مثل كما هو الحال فى دورهم المحدود فى القانون والسياسة.

وكون كل الدراسات التى تناولت هذا الموضوع فى البداية كانت تركز على مدى ضعفها أمام السلطات التنفيذية، وعلى أنها مجرد عطاء استخدمته الأنظمة السياسية الأفريقية كعطاء لإضفاء نوع من الشرعية، لا يعنى بأي حال من الأحوال أنها لم تشير إلى أن هذه البرلمانات لم يكن لها دور ولو ضئيل فى المساهمة فى التنشئة السياسية، حتى ولو من باب تعليم منتسبيه كيفية العمل السياسى والجمعى وإن كان ولاؤهم للنظام، وتجنيد نخب جديدة.

وقد أدى عودة محاولات التحول نحو الديمقراطية فى أفريقيا إلى ظهور نوع من الاهتمام الأكاديمى بالبرلمانات الأفريقية، ولكن برؤية مختلفة قليلا عن ما سبق، ففي حين ركزت الدراسات التى تلت مباشرة موجة تحرر الدول الأفريقية فى منتصف الخمسينات وبداية الستينات على التركيز على أخطاء ونقائص البلدان، بالاستدلال على وهن المؤسسات بأداء وظائفها وضعف ومحدودية قدرة الهيئات التشريعية على صنع القرار فى أفريقيا، إلى رؤية تتناول تأثير الهيئات التشريعية فى عملية الديمقراطية المفضية إلى إحداث تنمية بالمجتمع، والآليات التى تجعل السلطات التشريعية أكثر استجابة وقدرة، وترجيح الرأى القائل بأن الديمقراطية لا يمكن أن تزدهر بدون هيئة تشريعية فعالة ومؤثرة لتحقيق التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية¹.

إن البرلمانات التى تمر بمرحلة تحول أو بما تعرف بالبرلمانات أو الهيئات التشريعية الناشئة، تمر بهذا التحول عن طريق القيام بعدد التعديلات فى القواعد والإجراءات، وبناء لجان أقوى، وتوسيع دائرة الاحترافية للموظفين، وتطوير وتحسين النظم المعلوماتية، بالإضافة إلى تعديلات تمس قدرتها على التأثير على سياسات الحكومة والقيام بالمسؤوليات الرقابية على أعمالها.

وعلى العموم، فإن المؤسسات التشريعية فى كل دول العالم بدون استثناء تتميز بالضعف مقارنة بالسلطة التنفيذية، لكن ذلك على درجات ن فمنها برلمانات أكثر تطورا وقوة بحيث يمكنها ضبط والسيطرة على أعمال

¹- Bolarinwa, Joshua Olusegun (Ph.D), **Emerging Legislatures in Africa: Challenges and Opportunities Developing Country**, Studies Research Fellow, Research and Studies Department, Vol.5, No.5, 2015, Nigerian Institute of International Affairs (NIIA), Lagos, PP 18-21.

الحكومة سواء بصفة قبلية على شكل قوة اقتراح قوانين وبمرحلة صنع القرار، أو بعدية بالشكل الرقابي على أعمال الحكومات وتقييمها وتقويمها.

ولن تخرج الهيئات التشريعية بالدول الأفريقية وكذا الدول محل الدراسة عن هذه القاعدة، حيث لا تزال الهيئات التشريعية الأفريقية تظهر ذات الضعف، لكن على درجات أعلى مقارنة بالدول الأكثر ديمقراطية بالعالم، هذا من جهة، ومن جهة ثانية بشكل متفاوت فيما بينها، ومن جهة ثالثة وأخيرة، يظهر هذا التفاوت في ذات الدولة ولكن عبر فترات زمنية أو حقبة تاريخية مختلفة.

إذ نجد أنه ومنذ زوال الاستعمار منذ زوال الاستعمار في القارة الأفريقية، كان عدد كبير من الهيئات التشريعية في أفريقيا، سواء كانت موجودة بشكل دائم أو غير منتظم، في أفضل الأحوال، مؤسسات ناشئة فيما يتعلق بقدرتها على تعزيز المساءلة الأفقية والرأسية، أي أنها كانت برلمانات تحاول أن تجد لها موطئ قدم في صنع السياسات ومراقبتها.

وقد تطور عدد غير قليل إلى جهات فاعلة مهمة في عملية صنع السياسات، وأصبحت مؤسسات ذات ثقل موازن في مواجهة السلطة التنفيذية وصلاحياتها نتيجة لذلك.

ومع ذلك، كان المشرعون الأفارقة يخضعون للتطوير والإصلاح، وبالتالي يمكن القول إن الهيئات التشريعية المعاصرة في أفريقيا قد زادت من قوتها واستقلالها مع استمرار الكثير من هذه الهيئات التشريعية في تطوير قدرتها على توسيع سلطاتها، والنتيجة المنطقية لهذه الحركية في التطور هي زيادة قوة المؤسسات التشريعية وزيادة فاعليتها في صنع سياسات الدول والقرارات السياسية بالموازاة مع تزايد في استقلاليتها وبالتالي تزايد قدرتها على مراقبة أعمال الحكومات.

كما أن الاختلاف بين الهيئات التشريعية بين البلدان، ففي حين نجد أن هناك هيئات تشريعية لا تزال ضعيفة رغم مرورها عبر الموجة الثالثة للديمقراطية، وأنها مجرد واجهة للنظام السياسي الديكتاتوري في مضمونه الديمقراطي في واجهته، نجد في المقابل مجالس تشريعية نشطة وقوية وتقوم بممارسة أدوارها الفعلية في صنع القرارات السياسية ومتابعة مراقبة السلطة التنفيذية في بلدانها، كما أن هناك مؤسسات تشريعية ببلدان أفريقية الأخرى على غرار جنوب أفريقيا، ورغم ضعفها، إلا أنها استطاعت أن تحقق أدوارا هامة وقوية في أداء مهامها وفرض سلطاتها المنوطة بها.

إن هذه الاختلافات أو التحولات الحاصلة تجسدت عن طريق استحداث آليات إدارية ونصوص وإجراءات قانونية كرسّت من جهة التوجه الديمقراطي لبعض الأنظمة الأفريقية، ومن جهة الأخرى مكنت من تجسيد مبادئ الديمقراطية على أرض الواقع.

فمن كينيا مثلاً، نجح المجلس التشريعي في ترسيخ استقلاليته عن السلطة التنفيذية بالإضافة إلى توجيه هذا الذراع من الحكومة نحو الانضمام إلى تعديلات غير عادية على تشريعاته المقترحة وميزانيته، علاوة على ذلك، كشفت أنشطة الهيئة التشريعية عن الفساد داخل السلطة التنفيذية، ووسعت التأطير الإداري والفني التقني العامل تحت مسؤولية البرلمان وقيادته لتقديم كل المساعدات والاستشارات التقنية والقانونية باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية، مما أدى في بعض الحالات إلى إنهاء السلطة التنفيذية لهذه الآليات¹.

في حين نجد أنه في دولة أوغندا، تم إنشاء مكاتب موازنة متخصصة لتقديم الاستشارة والمساعدة إلى البرلمان لتمكينه من القيام بدور أكثر قوة في عملية الموازنة، وقد حذت دولة كينيا حذوها، فقد تم زيادة عدد الموظفين الفنيين، بما يضمن خدمتهم تحت سلطة ومسؤولية قيادة البرلمان دون غيره، وبالتالي جعل إدارتهم مستقلة عن السلطة التنفيذية، وقد تدعمت هذه الاستقلالية بعد توليه وضع ميزانيته الخاصة به مستقلاً عن السلطة التنفيذية.

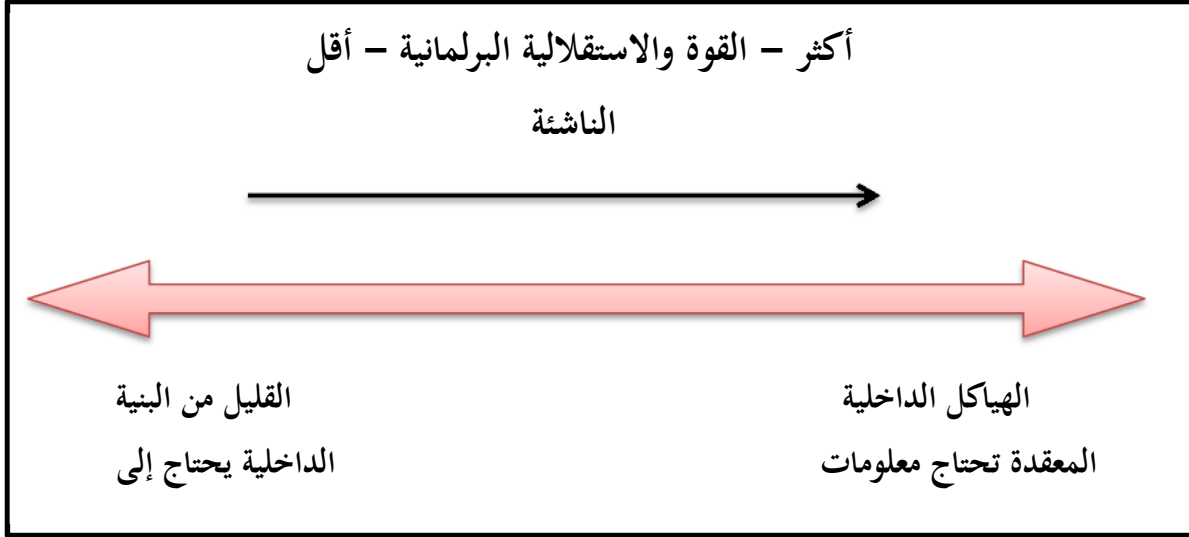
وعلى العكس من ذلك، كان للهيئات التشريعية الأضعف نسبياً مثل الموجودة في بنين، تأثير ضئيل على عملية صنع السياسة وعمليات الدولة، لذلك، تشير الدراسات المضطلة إلى أن أداء الهيئات التشريعية الأفريقية إلى أن بعض الديمقراطيات الناشئة قد زادت قوتها وقدرتها، في حين أن البعض الآخر لم يفعل ذلك.

وقد أكدت جل الدراسات التي تناولت هذه النقطة أن سلطة الهيئة التشريعية بالدول الأفريقية قد تراوحت من كونها ضعيفة جداً في نيجيريا والسنغال، إلى قوية إلى حد ما في جنوب أفريقيا وكينيا حيث تقع بنين وغانا في مكان ما بينهما، وتفيد بأن ثلاث مجموعات من المتغيرات قد تساعد في فهمنا لهذا الاختلاف وتمثلت في مجموعة المتغيرات السياقية المرتبطة مع هيكل المجتمع، ومجموعة المتغيرات المتعلقة بالأحكام الدستورية والقواعد الرسمية، وأخيراً المتغيرات المرتبطة بالهيكل الداخلي للهيئة التشريعية وتوافر الموارد للمشرعين².

¹- Bolarinwa, Joshua Olusegun (Ph.D), Op.Cit ; P 22.

²- Bolarinwa, Joshua Olusegun (Ph.D) , Op.Cit ; P 21.

الشكل رقم 10: القوة والاستقلالية البرلمانية: الموقع الإلكتروني: التعزيز البرلماني¹



1- تدعيم السلطات الرقابية (التشريعية والقضائية) في جنوب أفريقيا:

لم تختلف دولة جنوب أفريقيا كثير عن هذا السياق، إذ كان الكثير من تركيز البرلمان في العقد الأول من الديمقراطية على ضمان التحول المشهد التشريعي لجنوب أفريقيا بما يتماشى مع أول دستور ديمقراطي للبلاد، أو بما يعرف بالقانون 108، حظيت فيه وظيفة الرقابة في البرلمان باهتمام أقل، وزاد من تعقيدها حقيقة أن الدستوري تعامل مع السلطة التشريعية للبرلمان بمزيد من التفصيل مقارنة بدورها الرقابي.

في التقرير السنوي لبرلمان دولة جنوب أفريقيا لسنة 2016، وصف نفسه على أنه برلمان شعبي ناشط ومتجاوب يعمل على تحسين نوعية حياة مواطني الدولة ويضمن المساواة الدائمة في المجتمع، إذ تتوافق هذه الرؤية مع القيم الأساسية لجنوب أفريقيا ما بعد الفصل العنصري، لتشمل نظام متعدد الأحزاب للحكم الديمقراطي، لضمان المساءلة والاستجابة والانفتاح².

محاولة لتحقيق هذه الرؤية، حدد مجلس النواب مهمته لتشمل خدمة الشعب من خلال الطرق عديدة كان أهمها تطور المجتمع، والتصدي لكل معوقات التنمية التي يواجهها المجتمع، والإشراف الفعال على السلطة التنفيذية من خلال تعزيز تدقيقها في الإجراءات التي تتماشى مع احتياجات مواطني جنوب أفريقيا، وإعطاء فرصة لمواطني الدولة تسمح لهم بالمشاركة في عمليات صنع القرارات التي تؤثر بحياتهم، وكان آخرها إرساء علاقة صحية

¹ - Bolarinwa, Joshua Olusegun (Ph.D), Idem.

² - جمهورية جنوب أفريقيا، دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملا تعديلاته لغاية عام 2012، الفصل الأول، مرجع سبق ذكره، المادة 11، ص 17.

بين إذرع الدولة الثلاث والتي تعزز الحكم التعاوني الفعال بين دوائر الحكومة، وتضمن الروابط المناسبة في المنطقة والعالم، وكذا خدمة وإدارة برلمانية مبتكرة وتطورية وفعالة وكفؤة تمكن أعضاء البرلمان من الوفاء بمسؤولياتهم الدستورية¹.

كما يعتمد المجلس التشريعي على السلطات الإشراف التي يمنحها الدستور لضمان مشاركته كجهاز طارئ في الحكومة يتأصل في رؤيتها ورسالتها في الالتزام بتعزيز المسائلة في الحكومة.

إضافة إلى ذلك فقد أكد ذات التقرير في بيانه الرسمي، أن الهيئة التشريعية بجنوب أفريقيا ملتزمة، من بين أمور الأخرى، بتعزيز الرقابة والمحاسبة بصرف النظر عن أحكام الدستور، إذ أن هناك مصادر قانونية الأخرى تخول له ذلك؛ كقانون إجراءات إصدار القوانين المالية (القانون رقم 09 لعام 2009)، والذي ينص على إجراء لتعديل مشاريع القوانين المالية أمام المجالس التشريعية للمقاطعات والمسائل التعليمية، وبالتالي يضمن الدستور والقوانين الأخرى سلطة المجلس التشريعي أداء مسؤولية الرقابة بهدف تحقيق رؤية تقديم خدمة فعالة، هذه الأحكام الدستورية مع السلطة كافية لفرض المساءلة.

يتكون برلمان جنوب أفريقيا من مجلسين - كما سلف التطرق إليه- الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للمقاطعات.

إن الجمعية الوطنية هي أحد أهم أدوات الرقابة المساءلة، فوظيفة التدقيق والإشراف حسب تفسير المحكمة الدستورية يتضمن فحصا دقيقا وشاملا، وإن الجمعية الوطنية هي القلب النابض للحكم الديمقراطي على النحو المنصوص عليه دستوريا، إذ ينص صراحة وبالنص: "إن الجمعية الوطنية هي صوت سكان جنوب أفريقيا ...، أنها الحارس لجميع موارد الدولة، والجهة المنفذة للانضباط المالي ...، كما أنها تتحمل مسؤولية لعب دور رقابي على الأجهزة التنفيذية وأجهزة الدولة والتأكد من تنفيذ الالتزامات الدستورية والقانونية بشكل صحيح"²، ويتوضح ذلك من خلال جملة من المواد الدستورية على سبيل المثال لا الحصر هي:

أولا: تنص المادة 55 الفقرتين 1 و2 على أنه أثناء ممارسة الجمعية الوطنية لسلطاتها التشريعية يجوز لها:

أ. النظر في أي تشريع وإقراره أو تعديله أو رفضه.

ب. وضع التشريعات أو إعدادها باستثناء الفواتير المالية.

¹- Omololu FAGBADIBO, An Overview Of Legislative Oversight And Accountability Mechanisms In Nigeria And South Africa, chapter 2, novembre 2018, P 22.

²- Omololu FAGBADIBO, Ibid, P 25.

ثانيا: يجب أن تتوفر الجمعية الوطنية على آليات، وذلك بهدف:

أ. ضمان مساءلة جميع الأجهزة التنفيذية على المستوى الوطني بالحكومة، وهي مسؤولة أمامه.

ب. الحفاظ على الرقابة على ممارسة السلطة التنفيذية وكل أجهزة الدولة، فان لها السلطة النهائية على التشريع، وكذا السلطة لتوجيه تنفيذها، حتى في حالة مشاريع قوانين المالية المخصصة للسلطة التنفيذية بما في ذلك تنفيذ التشريعات.

ونجد مما سبق ان كل من المادتين 42 و 55 من الدستور يرسخان محتواهما مسؤولية الرقابة التشريعية لتعزيز المسائلة، ليؤكد عليها في المادتين 92 و 93، حيث يخضع كل من رئيس الوزراء والوزراء على التوالي للسلطة التشريعية رغم تعيينهما من طرف رئيس الدولة.

إضافة إلى ذلك، فان للسلطة التشريعية سلطة طلب المعلومات والتحقيق والاستماع تحت طائل حلف اليمين لأي مؤسسة أو مسؤول حكومي كان، وفق المادتين 56 و 69 من الدستور.

كما يمكن للبرلمان تخصيص أموال لمشاريع الحكومة بعد دراسة لمقترحات الميزانية الذي يقدمه رئيس الدولة، حيث تضخ جميع إيرادات الحكومة في صندوق لا يمكن صرف أي مبالغ منه إلا بموجب قانون برلماني، إلا في حالات محددة (المادة 213 الفقرة 2).

كما يتم أيضا مراقبة مصادر المداخل سواء بالنسبة للهيئات الوطنية أو الإقليمية وحتى البلدية وفق المادة 215 من الدستور¹.

وقد تجسدت قوة الرقابة التشريعية وفق المادة 102 من دستور جنوب أفريقيا، حيث يمكن للبرلمان حجب الثقة عن الرئيس ومجلس الوزراء وعزلهم، ويمثل هذا الإجراء قمة الديمقراطية²، إذ وصفت المحكمة الدستورية هذا بأنه أداة مسائلة فعالة مصممة لتقوية آليات المسائلة والرقابة المختلفة.

وتعزيزا لمبدأ الرقابة والمسائلة فقد أورد هذا الدستور 06 هيئات مستقلة لا تخضع إلا للقانون والدستور تؤكد هي الأخرى على الرقابة التشريعية أو بما يعرفون بهيئات الفصل التاسع، كونها مسؤولة أمام الجمعية الوطنية، وذلك بتقديم تقارير عن أنشطتهم وأداء وظائفهم وفق المادة 181 الفقرة الخامسة، وهي كل من المدافع العام،

¹ Omololu FAGBADIBO, Op.Cit, P P 26-27.

² Omololu FAGBADIBO, Ibid, P 25.

لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان، لجنة تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية، لجنة المساواة بين الجنسين، المراجع العام والمفوضية الانتخابية¹.

فتبعاً لما ورد ضمن المادتين 42 و 55 من الدستور، والتين حددتا الوظائف الرقابية للمجلس الوطني للأقاليم، فقد تم إنشاء فريق عمل معني بالرقابة والمساءلة من خلال لجنة القواعد المشتركة، يتألف من أعضاء مجلسي البرلمان، اللذين درسوا الصلاحيات المتعلقة بالرقابة النابعة من الدستور، وبدوره ثلاث مجموعات تركيز وهي؛ مجموعة المشاريع، مجموعة التركيز والميزانية ومجموعة اللجان.

وقد كان الهدف من كل ذلك هو تطوير نموذج رقابة للبرلمان بما يتماشى مع الدستور والرؤية الاستراتيجية الجديدة لمجلس النواب، جنباً إلى جنب مع إعادة تنظيم الموارد للوفاء بولايتها بكفاءة أكبر، هذا النموذج سيسمح بتوفير إطار العمل الذي يصف كيفية قيام البرلمان بالإشراف، ويسعى إلى تحسين الأدوات الحالية للرقابة البرلمانية، وتبسيط مكونات نموذج الرقابة الجديد مع المكونات الحالية، وتعزيز قدرة البرلمان على القيام برقابته بما يتماشى مع التوجه الاستراتيجي الجديد للبرلمان².

علاوة على ذلك، كان الأساس المنطقي لنموذج الرقابة والمساءلة هو التدقيق في القائمة الممارسات والآليات المستخدمة كنموذج أولي، شيء يتم قياسه أو توقيده، وبعد ذلك استجواب وعرض البدائل التي يمكن استخدامها في المستقبل بسهولة، ولذلك يجب أن يشتمل نموذج المساءلة على أهم الميزات، والتي تشمل؛ القيم والمبادئ التي يقوم البرلمان بموجبها بالرقابة، آلية أو إطار عمل لإجراء الرقابة، والعمليات والموارد المطلوبة لإجراء الرقابة. بناءً على هذا، يتطلب الدستور كذلك من البرلمان أن يطور آليات للرقابة، والتي تم استحداثها عن طريق تكوين مجموعات تم تسميتها بمجموعات التركيز كما يلي:

1. مجموعة التركيز على المشاريع (الرقابة التي تحكم المشهد الدستوري)؛ والتي من بين مهامها الأربع، مهمتي تحليل الدور الرقابي للمؤسسات الداعمة للديمقراطية ومهمة مراجعة قواعد الرقابة.

2. مجموعة التركيز الخاصة باللجان؛ والتي اضطلعت من بين مهامها، بصياغة توصيات بشأن أنظمة وآليات الرقابة في قسم اللجنة، أي العمل على الرقابة الذاتية³.

¹ - Omololu FAGBADIBO, ح. هف, P 29.

² - N M Nene, T S Setona; M B Coetzee and M K Mansura; Mr P Lebeko, task team members and Managing for Excellence (Pty) Ltd, Op.Cit, P P 6-10.

³ - N M Nene, T S Setona; M B Coetzee and M K Mansura; Mr P Lebeko, Ibid, p 28.

وظائف الرقابة البرلمانية:

يتضمن مفهوم الرقابة جوانب عديدة منها سياسية، إدارية، مالية، والعناصر الأخلاقية والقانونية والاستراتيجية، وتلخصت في:

- كشف ومنع التعسف أو السلوك التعسفي أو غير القانوني وغير الدستوري من جانب الحكومة والهيئات العامة، ومن صميم هذا الوظيفة هو حماية حقوق وحريات المواطنين.
- مساءلة الحكومة فيما يتعلق بكيفية استخدام موارد الدولة، وذلك من خلال الكشف عن الفساد والاختلالات داخل آلية الوكالات الحكومية والعامة، وهكذا يمكن تحسين كفاءة واقتصاد وفعالية العمليات الحكومية.
- التأكد من أن السياسات المعلنة من قبل الحكومة، والمصرح بها من قبل البرلمان، قد تم تسليمها بالفعل في ذات الآجال المحددة، وبنفس المعايير التقنية والفنية المدرجة بالاتفاقات الأولية (دفا تر الشروط)، وتتضمن هذه الوظيفة مراقبة تحقيق الأهداف التي حددتها مسبقا التشريعات والبرامج الحكومية.
- تحسين شفافية العمليات الحكومية، وتعزيز ثقة الجمهور فيها الحكومة، والتي تعد بحد ذاتها شرطاً للتنفيذ الفعال للسياسة¹.

أما بما يتعلق بالمساءلة، فالبرلمان يؤدي جملة وظائف أهمها تعزيز نزاهة الحكومة العامة، بحمايتها من الفساد والمحسوبية وإساءة استخدام السلطة وأشكال الأخرى من السلوكيات غير اللائقة، وتمكين المجتمع من الحكم على أداء الحكومة، ويكون ذلك بصفة مباشرة أمام البرلمان، ويكون ذلك بالنسبة للهيئات الوطنية، وبصفة غير مباشرة بالنسبة للهيئات المقاطعية أو المحلية، احتراماً للتسلسل الهرمي لمؤسسات الدولة وفي إطاره.

إن كل هذه القوانين والهيئات، بما فيها هيئات الفصل التاسع تجسد طموح دولة جنوب أفريقيا لتعزيز الرقابة التشريعية من خلال آليات وهيئات إدارية.

هذه آليات وهيئات إدارية صنعتها الإرادة السياسية الساعية لزرع أصول الديمقراطية من جهة، وهي في نفس الوقت أدوات تمكن من ترسيخ هذه الأصول والمبادئ وتمكنها من وضع أعمال الحكومة وكل أذرعها تحت الرقابة ومعرضة للمسائلة، بالإضافة إلى العمل الرئيسي المتعلق بسن القوانين والمصادقة عليها، ورغم ذلك فقد

¹- N M Nene, T S Setona,; M B Coetzee and M K Mansura; Mr P Lebeko, task team members and Managing for Excellence (Pty) Ltd, Op.Cit, P P 29-30.

حدث تاريخيا أن تم توجيه انتقادات للبرلمان الجنوب أفريقي بسبب عدم أداء مهمه المنوطة به في هذا المجال، وغض نظره على تجاوزات كانت قد حدثت، رغم كل الإمكانيات القانونية والمؤسسية الموضوعة تحت تصرفه.

2- تدعيم السلطات الرقابية (التشريعية والقضائية) في غانا:

تجدر الإشارة إلى انه ورغم إقرار الفصل بين السلطات الثلاث بالدولة دستوريا إلا انه من الملاحظ عدم وجود أي نص دستوري يوحى بقدرة السلطة التشريعية وحتى القضائية على ممارسة رقابة على أعمال الحكومة، بل تتم الرقابة عليها من طرف رئيس الجمهورية والذي يخوله القانون الغاني باستحداث مؤسسات رقابية لمتابعة أعمالها.

3- تدعيم السلطات الرقابية (التشريعية والقضائية) في نيجيريا:

لقد مثلت بداية استرداد الحكم الدستوري بالنظام الديمقراطي الجديد في نيجيريا في منتصف سنة 1999، فقد استطاعت الحكومة في هذه المرحلة من معالجة اغلب تحديات الحكم الديمقراطي والتنمية للدولة بفعالية كبيرة، حيث تمكنت من تعزيز المؤسسات الأساسية للديمقراطية والحكم السلطة التشريعية، وتعزيز الفصل بين السلطات وسيادة القانون والحد من الفساد في القطاع العام وبالمجالات السياسية ورفع مستوى الشفافية في نظمها الانتخابية وصولا إلى تخضير واجراء انتخابات حرة وذات مصداقية.

ولا يختلف اثنان على الدور المحوري الذي تقوم به الهيئة التشريعية في الديمقراطية، فهي تصبح بديلا للصراعات المجتمعية الناجمة عن الاختلافات بين مكوناته وتفتح مجالا لصراع الافكار من خلال تقديمها بطرق حضارية وسلمية داخل المجالس التمثيلية بمختلف مستوياتها، إضافة إلى دورها كمؤسسات قادرة على قيادة على كتابة قوانين تسمو إلى مبادئ العدالة والمساواة وتحظى بموافقة المشاركين بالمعنى لتحقيق الأغراض المقصودة في النظام الديمقراطي.

وتلعب الهيئات التشريعية ثلاثة أدوار رئيسية تكمن أساسا في؛ في التعبير عن إرادة الشعب بتمرير القوانين، وتخضع الحكومة للمساءلة سيما السلطة التنفيذية، كما تسيطر أيضا على إدارة الميزانيات الوطنية. وبعبارة أخرى، تقوم المؤسسات التشريعية بوضع القواعد، والمهام التمثيلية والرقابية، والتي لها آثار خطيرة على المستوى الوطني، وهذه هي المسؤوليات الأساسية التي يجب تنفيذها بفعالية إذا أردنا معالجة تحديات التحول الديمقراطي بشكل فعال، ففي نهاية المطاف الهدف من الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية هو تعزيز المساءلة والشفافية والاستجابة من جانب السلطة التنفيذية وبالتالي التحقق من ذلك وتوازنه مع الجمهور.

وبشكل عام، فإن القوة التي يمكن للهيئة التشريعية من خلالها القيام بوظائفها هي دائماً قدرتها على الحفاظ على درجة من التماسك الداخلي والاستقلال النسبي في مواجهة بعضها البعض، والقرب من نبض الناهبين، إضافة إلى مدى قدرتها على لجم جماح السلطة التنفيذية وقدرتها على استيعاب مؤسساتها للتنوع مجتمع¹.

وتتكون وظائف الرقابة بشكل أساسي، من فحص أنشطة وكالة أو إدارة حكومية بأكملها للتأكد مما إذا كانت قد حققت الهدف الأهداف المحددة حتى الآن، بالإضافة إلى دراسة العملية داخل أي منظمة للتأكد من إتباع الإجراءات القانونية الواجبة.

وتوجد في نيجيريا وفق دستور 1999 وظائف رقابية تتولاها السلطة التشريعية، غدت تحاول جعل السلطة التنفيذية تتصرف وتعمل وفق النظام السياسي، حيث تعمل السلطة التشريعية على نشر وترسيخ وظائف الرقابة عن طريق وضع القوانين، وإجراءات وتدابير الحفاظ على المال العام، ومن خلال وظائف التحقيق، وكان أهم أعمالها.

• **صنع القانون:** صلاحيات وإجراءات وضع القانون للجمعية الوطنية الواردة في المواد 04 و 58 و 59 من دستور 1999 والمادة 100 الخاصة بمجالس الولايات، التي تُمكن مجالس النواب من استخدامها وبشكل مطرد للسيطرة على الإدارة ووحداها، خاصة وأن السياسات والبرامج التنفيذية يجب أن تحظى بدعم تشريعي من قبل يتم تنفيذها، والإجراءات الدستورية والتشريعية التي تتبعها الجمعية الوطنية ومجالس برلمانات الولايات والتي تتضمن جلسات الاستماع العامة واللجان التشريعية واللجان الفرعية والمداولات والدعائية، ومبادئ القيود والضوابط، وتعزيز الشفافية والمساءلة في ممارسة السلطات الحكومية التي تتفق مع الدستورية وتنهض بالأمة².

• **هيئة مراقبة المالية العامة:** بموجب المادتين 80 و 81 من الدستور، إذا إن المجلس الوطني هو الذي يمنح الإذن للرئيس بجميع النفقات من صندوق الإيرادات الموحد، مما يتيح للهيئة التمثيلية فرصة مناقشة الموازنة بجدية وترشيدها.

¹ Raji Adesina Abdulfattah, Ph.D , Abiola Adekunle Saheed , Shittu-Adenuga Zaynab Omotoyosi, Op.Cit, p p : 63- 64.

²- Jooji, Innocent Tyomlia, **Legislative Oversight Functions and the Entrenchment of Democracy in Nigeria**, Vol. 9, No. 3 , International Journal of March, 2019 Development Strategies in Humanities, Management and Social Sciences, p 2017.

- من خلال المراجع العام: كما تمتد سلطة المجلس الوطني أيضاً لتشمل مراجعة الحسابات العامة عن طريق المراجع العام وكذلك إجراء التحقيقات في نمط الإنفاق الحكومة، حيث تنص المادة 85 من الدستور على تعيين المراجع العام للاتحاد لغرض تدقيق الحسابات العامة للاتحاد وكافة المكاتب والمحاكم التابعة للاتحاد.
- سلطة إجراء التحقيقات: ويخولها القسم 88 من الدستور لمجلسي الجمعية الوطنية لإجراء التحقيقات في شؤون الحكومات.

في مثل هذه الحالات المذكورة أعلاه، يتم منح مجلسي الجمعية الوطنية صلاحيات بموجب المادة 67 من الدستور استدعاء واستجواب الوزير المختص أو من ينوب عنه من الوزارة المسؤولة عن الجهة الحكومية المعنية.

- الموافقة على المُعينين التنفيذيين: تضاف إلى المهام الرقابية للهيئة كما هو مذكور أعلاه، سلطة مجلس الشيوخ الفحص لبعض المعينين من قبل الرئيس مثل القضاة والوزراء والسفراء والرؤساء وأعضاء بعض الهيئات المدرجة في المادة 153 من الدستور بما يسمح لها بمراقبة قبلية لمدى أهلية ونزاهة المسؤولين التنفيذيين، وينطبق نفس الشكل الرقابي بالنسبة لمجالس برلمانات الولايات فيما يتعلق المصادقة على بعض التعيينات التي أجراها ولاية الولايات.

- سلطة عزل الرئيس التنفيذي: إن السلطة التشريعية مخولة دستورية بإزالة الرئيس أو نائب الرئيس أو المحافظ أو نائب المحافظ من خلال عملية عزل¹.

ومن الملاحظ أن أنشطة الرقابة قد زادت بشكل هائل في نيجيريا منذ عام 1999، لكنها لم تكن فعالة للغاية في الحد من هذه الظاهرة الفساد وتسريع أداء ميزانية، ويمكن القول الاستخدام الفاضل لصلاحيات المساءلة من قبل المجالس التشريعية في الولايات لتصفية حسابات سياسية ضد الرئيس التنفيذي، وقد تعرض عدة مرات للقضاء المراجعة من قبل المحاكم².

¹- Jooji, Innocent Tyomlia, Op.Cit, P P 218-219.

²- Jooji, Innocent Tyomlia, Ibid, P 220.

المبحث الثاني: حياد الإدارة وحكم القانون وأثره على إدارة التنوع المجتمعي في الحالات الثلاث

أثبت المتغير العرقي، أنه موضوع بالغ الأهمية، فكان هناك اعتراف بأن التوترات العرقية في بلدان مثل نيجيريا وأوغندا وغانا وزيمبابوي أدت إلى أعمال عنف وحتى حروب أهلية، وكان هناك رأي واسع الانتشار بين المشاركين هو أن تجاهل أو قمع العرق قد فشل في أفريقيا.

المطلب الأول: الإقرار الفعلي للتنوع الاثني والعرقي

إن أول خطوة نحو التعامل مع التنوع الاثني والعرقي من خلال إدارة العرق والاعتراف بحقوق الأفراد في تعزيز عرقهم بأي مجتمع، ينطلق من الاعتراف بها واعتبارها جزءاً لا يتجزأ من المجتمع والاعتراف بنقاط قوتها كفرصة لترسيخها، وأنه على الدول التي تتميز بهذا التنوع ومن بينها الدول الأفريقية والتي تمر حالياً بتجارب للتحول ديمقراطياً يجب أن تجد طرق للتعامل مع هذا التنوع بين المجموعات العرقية المختلفة، وهو ما عكسته مقولة شهيرة في هذا الباب مفادها عدم جعل القبلية تختفي، بل يجب التحكم بها، والاعتراف بقوتها، وتقديم ضمانات ضد الجانب المروع منها، والذي يمكن أن يشمل المحسوبة والطرده والمجازر، أو بعبارة أخرى يجب ترويضها؛ لأن القبلية يمكن أن يكون أمر مرضي ومرعب في نفس الوقت. ومع ذلك، فهناك رأي مغاير يناهض فكرة الترويج للعرق، خوفاً من ما قد ينجر عنه من إعادة رسم خريطة أفريقيا، ويرى الكثيرون أن هناك نتيجتين محتملتين عندما يفشل قادة البلدان المتنوعة إثنية في معالجة العرق خلال الفترة الانتقالية .

● قد يؤدي استمرار قمع الهويات العرقية إلى ظهور صراع مفتوح تطالب فيه الجماعات بمعاملة متساوية ووصولاً إلى التنمية المتساوية.

● أو في الحالات التي تفرض فيها الدولة سياسة استيعاب الإثنيات اعتماداً على ما إذا كانت احتياجات المختلفة يتم تلبيتها بشكل كاف، سيكون هناك احتمال واضح أن المجموعات سترفض الهوية الوطنية، وفي هذه الحالة، إما ستفشل سياسة الاستيعاب أو ستبدأ عملية مساومة يتم فيها التعرف على التعددية العرقية.

بالإضافة إلى ذلك، أعرب آخرون عن رأي مفاده أن المجتمعات المتعددة الأعراق لا تؤدي بالضرورة إلى العنف أو استبعاد الصراع، مشيرين إلى أنه في معظم المجتمعات الأفريقية، هناك تفاعل مائع بين المجموعات العرقية من خلال الزواج والسوق حيث تم تسييس الهويات العرقية وجمع مجموعة من قبل مجموعة الأخرى كمصادر أساسية للصراع.

ولتعزيز التعايش العرقي، يجب أن تعترف عملية المساومة بالاختلافات من خلال تحقيق التوازن بين المجموعات، والسعي إلى تحقيق تكافؤ الفرص لجميع الأفراد، بغض النظر عن عرقهم، واقترحوا أيضاً أن تتجاوز الدولة الانقسام العرقي وتبقى فوق كل فئات المجتمع، وأن يتم التمييز بين الأفراد على أساس الجدارة والاحتراف، وليس العرق، فينبغي أن تكون تلك هي المعايير الأساسية للترقية إلى المناصب الوطنية أو إلى الخدمة المدنية. ونظراً لأن بعض المجموعات كانت تتمتع بميزة على حساب مجموعات الأخرى، كان الشعور السائد بين المشاركين هو أن المساواة في الحصول على التعليم، والاعتراف باللغات الأثنية، وبعض الإجراءات الإيجابية المؤقتة ستكون ضرورية لضمان عدم استبعاد المجموعات والمناطق المحرومة من مشاركة هادفة في المجتمع. على الرغم من أن مثل هذه التدابير قد تقلل من الأهمية السياسية للعرق، فقد أقر السياسيون والمفكرون على حد سواء بصعوبة تحقيقها، لاسيما على ضوء التقاليد الثقافية التي تتطلب معاملة تفضيلية للمجموعة العرقية الخاصة بها في الوصول إلى الموارد العامة.

إنه على الرغم من اتفاق على أن الديمقراطية توفر إطار عمل ضمنه يمكن للمجموعات العرقية أن تتفاوض وتعيش معاً، فقد تأكد للبعض أن قوة العرق يجب الاعتراف بها كفرصة لبناء مجتمع مدني، بينما ظل البعض الآخر مقتنعاً بأن تعزيز الأثنية ليس عقبة أمام التحول الديمقراطي¹.

1- الإقرار الفعلي للتنوع الاثني والعرقي بجنوب أفريقيا:

لا تعتبر دولة جنوب أفريقيا دولة ذات تنوع ثقافي واسع وفقط، ولكنها تتمتع أيضاً بتاريخ فريد أدى إلى تفاقم هذا التنوع خاصة بما كان يعرف بنظام الاپرتايد، لكن منذ تبني الديمقراطية عام 1994، أدت تطورات عديدة إلى بناء ثقافة مبنية على احتواء كل التنوع الاثني الموجود، وكان محور هذه التطورات هو دستور عام 1996 الجديد الذي لم يتضمن ميثاق حقوق ملحوظاً فحسب، بل شمل أيضاً على وجه التحديد حماية الحقوق الثقافية والدينية واللغوية، فتناولت المادة 30 منه حقين، هما الحق في استخدام اللغة التي يختارها الفرد والحق في المشاركة في الحياة الثقافية التي يختارها الفرد.

وعلى الرغم من وجود صلة لا تنفصم بين الاثنيين يجب أيضاً النظر إلى الحق في المشاركة في الثقافة التي يختارها الفرد في سياق المادة 31 في فقرتها الأولى، والتي تضمن حق الأشخاص المنتمين إلى مجتمع ثقافي أو ديني

¹- Sahr John Kpundeh, Op.cit , PP 17-20.

أو لغوي، إلى جانب ضمان لهم بالتمتع بثقافتهم وممارسة شعائهم الدينية واستخدام لغتهم من خلال تشكيل الجمعيات الثقافية والدينية واللغوية وغيرها من أجهزة المجتمع المدني والانضمام إليها والحفاظ عليها.

وقد تدعمت المادتين سالفين الذكر بالمادة 185 من الدستور؛ والتي نصت على إنشاء لجنة لتعزيز وحماية الحقوق الثقافية والدينية والجماعات اللغوية، إضافة إلى حماية هاذ التنوع الاثني لدى المحاكم، والذي جاء بموجب المادة 211 التي نصت صراحة على تطبيق القانون العرقي من قبل المحاكم مع مراعاة الدستور وأي تشريع يتعامل على وجه التحديد مع القانون العرقي، فأحدى الوظائف الأساسية للمحاكم هي حماية حقوق الإنسان، والذي يدخل ضمنها دورها في بناء ثقافة حقوق الإنسان، والذي يحدث هذا بعدة طرق، سواء من خلال تفسير وثيقة الحقوق على النحو المنصوص عليه في المادة 39 (الفقرة الأولى) من الدستور، والتي تنص على انه عند تفسير ميثاق الحقوق، يجب على المحكمة أو الهيئة القضائية من ضمن ما يجب مراعاته هو تعزيز القيم التي يقوم عليها مجتمع مفتوح وديمقراطي يقوم على كرامة الإنسان والمساواة والحرية¹.

وعلاوة على ذلك، أنشأ الدستور الجنوب أفريقي العديد من المؤسسات التي كان من المفترض أن تلعب دوراً هاماً في بناء ثقافة حقوق الإنسان، وفي السياق المحدد للتنوع الثقافي، كانت لجنة تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية، إحدى هذه المؤسسات.

2- الإقرار الفعلي للتنوع الاثني والعرقي بغانا:

منذ الاستقلال، برزت الفروقات الكبيرة التي كانت بارزة بين سكان الشمال المتخلف ومناطق الجنوب الأكثر حظاً بسبب انتماءاتهم العرقية قد حفز الرئيس ناكروما بداية من سنة إلى محاولة تقليص تلك الفروقات، فعمل على تطوير الأمة من خلال تطوير وتنفيذ العديد من السياسات والبرامج القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي تهدف إلى دمج ثروة البلاد من المجموعات العرقية المتنوعة في فسيفساء من الثقافات، كما اتخذت تدابير للاستفادة من ثراء ثقافتها ومجتمعاتها المتنوعة. وفيما يلي توضيح لذلك:

● اعتماد سياسات وبرامج العمل الإيجابي: قدمت حكومة نكروما ونفذت خطة تنمية عاجلة تضمنت عناصر مدمجة من العمل الإيجابي التصحيحي، واستمرت هذه السياسة طوال فترة حكم نكروما في فترة ما بعد الاستقلال حتى الإطاحة به في عام 1966، أين تم التركيز حينها على تنمية وتطوير هياكل المادية من بني تحتية،

¹- John Cantius Mubangizi, **Building a South African Human Rights Culture in the Face of Cultural Diversity: Context and Conflict**, In: African Journal of Legal Studies, martinus nijhoff publishers, 2012, P P 09 – 11.

المصانع والمدارس، وكلها تهدف إلى تسهيل التنمية السريعة في الشمال، وشمل ذلك سياسة التعليم المجاني للطلاب من الشمال، والمنح الدراسية للطلاب المتفوقين من الشمال لمتابعة التعليم الثانوي في مدارس الدرجة الأولى والمرموقة في الجنوب.

● استخدام الإطار الدستوري الإلزامي لبناء الأمة: إن الدستور الجمهوري الرابع لغانا لسنة 1992 يوفر الإطار القانوني لمتابعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية وبناء الأمة في ديباجته الدستور، ويؤكد شعب غانا اقتناعه بأن الغرض من إنشاء إطار ديمقراطي للحكم هو تأمين عوامل الحرية وتكافؤ الفرص والرخاء لأنفسهم وللأجيال القادمة، وتنص المادة الأولى، وفي المادة 34، والتي تنص على استخدام القانون وسلطة الدولة لإقامة "نظام حكم عادل وحر".

ومن الجدير بالذكر أن المادة 17 من ذات الدستور تحظر التمييز على عدة أسس، بما في ذلك الجنس أو العرق أو اللون أو الأصل العرقي أو مكان المنشأ أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو المهنة أو الوضع الاجتماعي أو الوضع الاقتصادي. سيتم بناء الأمة بشكل جيد عندما يُسمح لكل غاني أن يشعر بأنه ينتمي حقًا إلى غانا؛ عندما لا يتم التمييز ضد أي شخص بشكل غير مبرر على أساس العرق أو اللون أو العرق أو النسب أو مكان المنشأ أو الجنس أو العمر أو الانتماء السياسي أو المعتقد أو الإعاقة الجسدية أو العقلية أو الوضع الاقتصادي أو الوضع الاجتماعي أو الوضع العائلي، وعندما لا يتم فصل أي موظف عام مختص من وظيفته بسبب لونه السياسي الحقيقي أو المتصور، فإن الأمة سوف تعتبر مبنية بشكل جيد لأنها ستكون شاملة حقًا¹.

تنص المادة 35 (الفقرة 03) من الدستور على أن الدولة تعمل على تعزيز الوصول العادل والمعقول لجميع المواطنين إلى المرافق والخدمات العامة وفقًا للقانون" في إطار السعي الأكثر تقدمية لبناء الأمة، كما تلزم المادة 35 (الفقرة 05) من الدستور الدولة بالعمل الفعال على تعزيز تكامل شعب غانا؛ وهو يكلف الدولة بحظر ومنع التمييز والتحيز على أساس مكان الأصل، أو ظروف الميلاد، أو الأصل العرقي، أو الجنس أو الدين، أو العقيدة أو المعتقدات الأخرى.

¹- Kenneth Agyemang Attafuah, Ph.D, B.L, **Ethnic-Diversity-Democratization-And-Nation-Building-In-Ghana**, The Future Of Africa, 16/10/2009, <https://thefutureofafrica.wordpress.com>, (25/11/2023).

ولتحقيق هذه الغاية، يُطلب من الدولة أيضًا في المادة 35 (الفقرة 06) متابعة وتنفيذ التدابير المناسبة، من بين أمور أخرى، من أجل تعزيز روح الولاء لغانا التي تتجاوز الولاءات الطائفية والعرقية وغيرها من الولاءات، وتحقيق التوازن الإقليمي والجنساني المعقول في التوظيف والتعيين في المناصب العامة؛ و توفير المرافق الكافية وتشجيع حرية تنقل الأشخاص والسلع والخدمات في جميع أنحاء غانا، كما أن الدولة ملزمة أيضاً باتخاذ الخطوات اللازمة للقضاء على الممارسات الفاسدة وإساءة استخدام السلطة، وتعزيز التسامح السياسي بين الغانيين.

• **الالتزام بالعدالة في توزيع التنمية الوطنية:** من خلال رفع مستوى التوازن في التنمية بين الشمال المنسي والجنوب وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية لكل الغانيين.

• **تطوير وتعزيز هيكل السلام الوطني:** بين عامي 2005 و 2007، قامت غانا بتطوير واختبار هيكل سلام شامل، بدعم من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي، والذي ساهم بشكل كبير في إدارة الصراعات العرقية والسياسية في البلاد. تضمنت العناصر الرئيسية لهيكل السلام أدوارًا محددة للهيئات القانونية التالية، بما في ذلك مجلس السلام الوطني الذي تم إنشاؤه عمدا، ليكون بمثابة نظام للإنذار المبكر؛ ويعتبر ضمان الرصد المستمر لحالات الصراع و"بؤر الصراع"؛ والتمكن التدخل في حالات النزاع واتخاذ التدابير اللازمة بشكل معقول لإيقاف الوضع وتصحيحه؛ وتقديم توصيات مناسبة للعمل من جانب البرلمان والسلطة التنفيذية والوكالات القانونية الأخرى مثل دائرة شرطة غانا، وهيئات الحوار الاجتماعي مثل مجلس الدولة، ولجنة حقوق الإنسان والقضاة والعدالة واللجنة الوطنية للتعليم واللجنة الوطنية لوسائل الإعلام؛ مع تقديم توصيات لتعزيز الديمقراطية في مؤسسة أو مجتمع أو منطقة أو منطقة معينة حسب الاقتضاء.

الحوار الاجتماعي والهيئات التبادلية التي لعبت أدوارًا مهمة في منع وإدارة الصراعات العرقية وبناء السلام في غانا.

• ***استخدام الوسطاء الاجتماعيين التقليديين:** لا يزال الزعماء يمثلون أدوات حقيقية لحل الصراعات وبناء السلام، حتى لو كان بعضهم، من خلال عدم إخلاصهم وعدم كفاءتهم واكتساب الثروة الجاحمة، هم مهندسي الزعامة القبلية الدائمة والنزاعات على الأراضي. لكن دور لجنة الزعماء البارزين بقيادة ملك أشانتي (أوتومفو أوسي توتو الثاني، أسانتهيني) في استكشاف حلول لشؤون زعامة يندي التي طال أمدها قد حظي بالثناء الشديد،

على الرغم من عدم قدرة الدولة على حل المشكلة بشكل فعال. لقد ألفت أبعاد العدالة الجنائية للنزاع عائماً كبيراً على جهود اللجنة المجيدة¹.

• **تدريس مهارات منع الصراعات وحل النزاعات للشباب:** إن تعليم الشباب تجنب الصراعات (سواء كانت عرقية أو سياسية)، ومنع الصراعات، وتجنب الانجرار إلى الصراعات المسلحة، وحل الصراعات عند نشوئها، هو أحد أهم واجبات الحكومة والمجتمع.

• **مأسسة البرامج التعليمية العامة:** كما تضمنت استراتيجيات إدارة العلاقات العرقية وتعزيز بناء الأمة في غانا حملات تثقيفية نظمتها الهيئات الوطنية الدستورية والقانونية مثل اللجنة الوطنية للتربية المدنية (NCCE) ولجنة حقوق الإنسان والعدالة الإدارية (CHRAJ)، على سبيل المثال، نظمت NCCE في عام 1998 عدة اجتماعات مفتوحة حول الهوية والمسؤوليات المدنية وبناء الأمة. وبالمثل، في آب/أغسطس 2001، وللمساعدة في التعامل مع تحديات بناء الأمة في مواجهة الأدلة على تزايد القبلية، نظمت لجنة حقوق الإنسان والعدالة والتنمية مشاورات وطنية بشأن مكافحة القبلية وتعزيز بناء الأمة.

• **اعتماد سياسة التعددية الثقافية:** تؤكد التعددية الثقافية على قيمة ومساهمات تنمية الدولة من خلال كون كل مجموعة ثقافية جزءاً أساسياً من الدولة، إنها سياسة تشجع الاعتراف والاحتفال بمبدأ الوحدة في التنوع وهي سياسة تدعم جزئياً السلام النسبي في بلدان مثل كندا وسويسرا.

إن تشجيع الأفراد والجماعات على تعلم لغة وثقافة الأشخاص الذين يختلفون عنهم ثقافياً أو لغوياً يمكن أن يساعد في تعزيز أغراض التكامل والتماسك الوطني ومن المرغوب والمرضي أن نحتفل بالتنوع العرقي ليس باعتباره كارثة بل كفرصة².

3- الإقرار الفعلي للتنوع الاثني والعرقي بنيجيريا:

كما تعترف القوانين بنيجيريا بدور القيادة التقليدية أو بما يعرفون بالزعماء التقليديين كمؤسسة على المستوى المحلي في المسائل التي تمس المجتمعات المحلية، فيما يخص المسائل المتعلقة بالقيادات التقليدية، ودور الزعماء التقليديين، والقانون العرقي، وأعراف المجتمعات التي تتبع نظاما للقانون العرقي، فيتم إدراج نصوص في التشريعات الوطنية أو الإقليمية لإقامة مكانة للزعماء التقليديين، وتنشئ مجلسا للزعماء التقليديين.

¹- Kenneth Agyemang Attafuah, Ph.D, B.L, Op.Cit.

²- Kenneth Agyemang Attafuah, Ph.D, B.L, Idem.

المطلب الثاني: رفع مستوى التكافل والتشابك الاجتماعي بين مختلف العرقيات والأثنيات.

قد أدى الفصل الجسدي والاجتماعي الذي ساد خلال نظام الفصل العنصري والماضي الاستعماري للأمة إلى اختلافات ملحوظة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجموعات العرقية المختلفة، في حين أن التفاعل الاجتماعي بين المجموعات المختلفة قد تحسن بشكل كبير منذ تلك الحقبة، إلا أن معظم الناس لا يزالون يعيشون ويتفاعلون في مجموعات من مجموعتهم العرقية.

1- رفع مستوى التكافل والتشابك الاجتماعي بين مختلف العرقيات والأثنيات في جنوب أفريقيا

جلبت نهاية الفصل العنصري حكومة جديدة ورؤية جديدة للأمة، وكان التطلع إلى دولة جنوب أفريقية موحدة في تنوعها، وهكذا أصبح التكامل الاجتماعي هو رؤية سكان جنوب إفريقيا منذ عام 1994، فوضعت الحكومة آليات مختلفة لتعزيز التكامل الاجتماعي في البلاد، حيث بدأ هذا الجهد بإلغاء التشريعات الانفصالية المختلفة في عصر الفصل العنصري واعتماد تشريعات جديدة تؤكد على المساواة، أين تم التأكيد على قانون مكافحة التمييز في دستور عام 1996، وقانون تعزيز المساواة ومنع التمييز غير العادل رقم 2000/04 الذي يجرم أي عمل يميز أو يضيق أي فرد على أساس العرق والجنس والإعاقة.

وفي ذات السياق وعلى جبهة أخرى، قامت حكومة جنوب أفريقيا ومجموعات المصالح الأخرى بشكل دوري بإجراء دراسات استقصائية لقياس التكامل الاجتماعي في البلاد بمؤشرات مثل الثقة والتسامح، يعد مقياس المصالحة في جنوب أفريقيا (SARB) بمثابة مسح تمثيلي وطني للرأي العام أجراه معهد العدالة والمصالحة حول قضايا الثقة والمصالحة والتماسك الاجتماعي والحكم، كما يقوم مجلس أبحاث العلوم الإنسانية في جنوب أفريقيا بإجراء دراسات استقصائية سنوية حول المؤشرات الاجتماعية للتقدم الوطني، إذ تشير هذه الدراسات الاستقصائية إلى تصور السكان للانندماج الاجتماعي، والثقة بين الأعراق، والعدالة الاجتماعية، والفصل العنصري، والتمييز الجماعي، وعدم المساواة الاقتصادية.

إن ضمان الديمقراطية والقضاء على عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية النظامية التي هي إرث الماضي الاستعماري والفصل العنصري لا يمكن الوصول إليه إلا عن طريق تحقيق التكامل الاجتماعي في جنوب أفريقيا، كما أصبح التركيز على ضرورة غرس ثقافة بين المواطنين ترسخ للتعبير عن اهتماماتهم ورغبتهم فيما بين المجموعات على قدم المساواة بما هو عليه الحال في ذات المجموعة، بل ومن الضروري أن تتجاوز هذه العلاقات والتفاعلات بين الأثنيات المختلفة المستوى المؤسسي للدولة إلى المستوى الاسري والمعاملات الإنسانية العامة في الشوارع

والمحلات والأسواق والمدارس، وذلك من خلال محاولات الدولة التركيز على التنشئة الثقافية للأطفال داخل المؤسسات التربوية والتعليمية، من أجل خلق الوحدة والتضامن بين المواطنين في المجتمعات المتنوعة اجتماعيًا وثقافيًا والذي أصبح أمرًا بالغ الأهمية لتنمية هذا المجتمع¹.

كما حاولت الدولة بعد تخلصها من نظام الفصل العنصري أن تجد رمزية مشتركة بين كل أطراف مجتمعها وجعلها شيئًا مقدسًا يلتف حوله مجتمعها، ومن بينها كان الدستور الجديد الذي اصبح بصبغة وطنية بذلت الحكومة جهودًا لتمييزه وجعله أساسًا لهوية وطنية مشتركة، ينسج روح جنوب أفريقية مشتركة التي تمثلت حول فكرة الديمقراطية الشاملة، فتكون كل هذه الأمور مجتمعة هي الأساس للمصالح المشتركة والإجماع الوطني عبر الانقسام العرقي والسياسي والعرقي والاثنى، والذي ينبغي أن يجسد طموح مشترك يتمثل في تشكيل هوية ديمقراطية جديدة لجنوب أفريقيا.

إن مثل هذه الهوية الإفريقية الأوسع نطاقاً والهوية الجنوب أفريقية لا بد أن تقوم على الهويات الذاتية المتجسدة في الدستور المشترك، والديمقراطية، والمؤسسات الديمقراطية، والقيم الديمقراطية.

إن أفضل طريق للمضي قدماً بالنسبة لجنوب أفريقيا ليس هو القومية الأفريقية أو القومية الإفريقية، بل ما وصفه مايكل إجناتيف سنة 1993 بـ "القومية المدنية" في مؤلفه "القومية المدنية"، فإن الغطاء الذي يجمع المجتمعات معاً هو الحقوق المتساوية والثقافات والقيم والمؤسسات الديمقراطية المشتركة، وليس القومية العرقية، سواء كانت قومية إيزولو أو هندية أو أفريقية أو ملونة.

كما حاولت جنوب أفريقيا ترميز قادة تاريخيين يلتف ويجمع حوله كل المجتمع، وأعتم أسلوب قيادة يقوم على فكرة أن يحكم زعماءها دائماً لكل جنوب أفريقيا، وليس لحزب سياسي واحد، أو فصيل، أو مجموعة عرقية واحدة.

إن القيادة العامة الجيدة هي أحد ركائز الحكم الديمقراطي الجيد، وهي الطريقة التي يتم بها ترسيخ قيم البلاد، ويمكن للقادة إما تعزيز القيم الأساسية والأمة الشاملة والتعايش السلمي المنصوص عليها في الدساتير الديمقراطية، أو تقويضها.

¹ - Tosin Tunrayo Olonisakin and rhabor Sunday Idemudia, Determinants of support for social integration in South Africa: The roles of race relations, social distrust, and racial identification, Journal of Community & Applied Social Psychology, North-West University, Mafikeng, South Africa, N 33, 15/07/2022, P 65.

وكان من أبرز هذه القيادات هو الزعيم الرئيس نيلسون مانديلا، الذي حاول عمداً أن يستحضر من خلال شخصيته رمزاً لوطنية جنوب إفريقيا بأكملها، والذي يمكن أن يلتف حوله جميع مواطني جنوب إفريقيا، بغض النظر عن لونهم أو عرقهم أو جنسهم. الولاء السياسي.

لقيادة التي تعزز الهوية المشتركة لجنوب أفريقيا، فلاسلوب القيادة بالغ الأهمية في استحضار الروح الوطنية والمساهمة إلى حد بعيد إذابة الاختلافات داخل الشعوب، وسوف يكون من الأفضل للزعماء السياسيين في جنوب أفريقيا أن يحكموا دائماً لكل جنوب أفريقيا، وليس لحزب سياسي واحد، أو فصيل، أو مجموعة عرقية واحدة¹.

2- رفع مستوى التكافل والتشابك الاجتماعي بين مختلف العرقيات والأثنيات في غانا.

كانت إحدى الطرق الحديثة لإعادة الأدوات الوطنية لبناء الدولة هي تأسيس عملية مصالحة وطنية عن طريق إنشاء لجان الحقيقة والعدالة والمصالحة تسعى إلى كشف الحقيقة حول الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وتجاوزات الماضي، وتوفير فرص للتعافي، والاعتذار، والتعويض، والغفران، والتسامح والمصالحة، كل ذلك كان الهدف منه هو تحقيق العدالة بين مختلف التنوعات المجتمعية الأثنية منها والعرقية.

وجدت العديد من البلدان التي شهدت تغيرات سياسية كارثية نفسها ملزمة باللجوء إلى آليات العدالة الانتقالية كوسيلة مهمة لتحرير طاقات الشعوب المكبوتة الناجمة عن آلام الصراع من أجل تمكين توجيه طاقاتها للمساهمة بشكل هادف في تنمية بلدانها، والتركيز على بناء الأمة، وقد جرت مجتمعات أخرى في مرحلة ما بعد الصراع، مثل جنوب أفريقيا ونيجيريا والمغرب وسيراليون وليبيريا، بدرجات متفاوتة من النجاح، لجان الحقيقة والمصالحة كآليات للتعافي وبناء الأمة .

كما أثبتت الدبلوماسية عبر الثقافات من قبل الحكام أو السلطات التقليدية فاعليتها في رفع مستوى التكافل والتشابك الاجتماعي بين مختلف العرقيات والأثنيات، فكانت التبادلات الثقافية الصادقة والمجاملات بين الزعماء التقليديين المتعارضين تقليدا مهما، مثل ما هو الأمر بين الأسانثيني في منطقة أشانتي وأجوبومفيا في ولاية أسوجلي في منطقة فولتا في غانا، مفيدة في توحيد التوترات العرقية بين شعوبهم في عام 2004، حيث تعين على زعمائنا أن يؤسسوا للتبادل الثقافي الدبلوماسي الداخلي، وسوف نسجل إنجازات كبيرة في مجال السلام

¹- William Gumede , **Policy Brief 38: Fostering A Common Africanness Based On Democracy, Diversity And Solidarity**, policy brief publication, 2012, <https://www.democracyworks.org.za/>, (27/11/2023).

والاحترام بين الأعراق، إذا قام الزعماء الكبار، بزيارات رسمية مجاملة إلى الزعماء المنافسين أو من عرقيات وأثنيات أخرى¹.

وقد كان لاعتماد الدولة سياسة التعددية الثقافية دورها في هذا المجال، حيث تؤكد التعددية الثقافية على قيمة ومساهمات تنمية الدولة من خلال كون كل مجموعة ثقافية جزءاً أساسياً من الدولة، فهي سياسة تشجع الاعتراف والاحتفال بمبدأ الوحدة في التنوع وتدعم جزئياً السلام النسبي في البلاد. إن تشجيع الأفراد والجماعات على تعلم لغة وثقافة الأشخاص الذين يختلفون عنهم ثقافياً أو لغوياً يمكن أن يساعد في تعزيز أغراض التكامل والتماسك الوطني، ومن المرغوب والمرضي أن نحتفل بالتنوع العرقي ليس باعتباره كارثة بل كفرصة.

كما ساهمت الرحلات المخططة والمدرسة جيداً للطلاب ومجموعات الشباب إلى المدارس والمجتمعات المختلفة عن مجتمعاتهم في تعزيز الانسجام والثقة والاحترام والتعاون بين المجموعات، ففي العديد من الأماكن، توجد بالفعل رحلات جماعية للطلاب والشباب، ويجب توسيعها عمداً لتشمل المزيد من الشباب من أجل توسيع نطاق التغطية وحجم المستفيدين.

وعلى صعيد النظم الانتخابية فقد كانت الممارسة الشائعة المتمثلة في أن الفائز يحصل على كل شيء، والتي تقوم عليها الأنظمة الانتخابية في معظم أنحاء أفريقيا، تتعارض مع التكامل الوطني وبناء الأمة، فهو يوفر عذراً ومبرراً للتصويت العرقي الذي يسمح دائماً للمجموعات العرقية التي تشكل الأغلبية العددية ليس فقط بالفوز في الانتخابات ولكن أيضاً باجتياح جميع المناصب العامة والسياسية والاستيلاء عليها.

إلا أنه في غانا فقد تم اعتماد التمثيل النسبي والتي لا تعتمد على قاعدة الأغلبية ن بل تركز إلى إشراك جميع الفاعلين مهما كانت نسبة نجاحهم في الانتخابات في صناعة القرار، وتمكن الجميع من حجز مقاعد برلمانية أو داخل السلطة التنفيذية محلية كانت أو وطنية ن وذلك تفادياً لأي إقصاءات من جهة، ومن جهة أخرى خلق بيئة تعاون بين كل أطراف بدل بيئة صراع إقصائي داخل المجتمع².

¹- Kenneth Agyemang Attafuah, Ph.D, B.L, Op.Cit.

²- Kenneth Agyemang Attafuah, Ph.D, B.L, Idem.

3- رفع مستوى التكافل والتشابك الاجتماعي بين مختلف العرقيات والأثنيات في نيجيريا

إن النظام السياسي النيجيري كما سبق الذكر صمم بالشكل الذي يخدم ويعمق المظاهر الأثنية، حيث إن معظم الدوائر الانتخابية صممت متطابقة مع مواطن الأثنية، وهو ما يجعل أوراق اعتماد أي مرشح هو انتمائه الاثني وليس الحزبي أو البرنامج الانتخابي الذي يطرحه.

الأمر الذي نجم عنه بالتبعية إنشاء الأحزاب على أسس أثنية يتم استغلالها والسيطرة عليها من قبل النخبة والزعامات الأثنية التقليدية لخدمة مصالحها وأهدافها الضيقة على حساب المصلحة الوطنية، لذلك يتفق العديد من الباحثين على عدد من المحددات التي يجب توافرها ومراعاتها عند تصميم نظام انتخابي يتسم بالتعددية كما هو الحال في نيجيريا وذلك كالتالي:

— الأخذ بنظام تمثيل يتفق مع طبيعة وظروف المجتمع وهنا تختلف الآراء، فالبعض يرى في نظام التمثيل النسبي حلاً لتحقيق الاستقرار في المجتمعات التي تشهد صراعاً اثنياً على أساس أنه يتيح لأحزاب الأقليات المشاركة في الحياة السياسية عبر الانتخابات من خلال تخصيص نسبة لها في المؤسسات التشريعية، في المقابل يذهب أصحاب الرأي الآخر إلى أن نظام التمثيل النسبي قد لا يتناسب مع طبيعة الحالة النيجيرية.

— منع قيام الأحزاب على أسس أثنية أو دينية والنص على ذلك صراحة في قانون الانتخابات.

— إعادة تصميم الدوائر الانتخابية بالشكل الذي يتجاوز الإطار الأثني الضيق ويعمل على دفع الأحزاب السياسية نحو الحصول على دعم الجماعات الأثنية المختلفة دون الاقتصار على أثنية واحدة.

— العمل على زيادة الاستقلال القانوني والسياسي والمالي للكيان الانتخابي المنوط به إدارة الانتخابات.¹

المطلب الثالث: تأثير مؤشر الاستقلالية وحكم القانون على الديمقراطية.

سجلت دراسة تبعت فيه مؤشرات الاستقلالية وحكم القانون مع مدركات الفساد ومدى تأثيرها على مؤشر الديمقراطية وعلاقة الارتباط بينهما من خلال الجدول المدرج كما يلي:

¹ - الموقع الإلكتروني للمركز العراقي للأفريقي للدراسات الاستراتيجية، أثر التحول الديمقراطي على الاستقرار السياسي في نيجيريا منذ عام 2007، 19/ 05/ 2018، شوهد يوم 2023/08/10.

الجدول رقم 06: مستوى الارتباط بين مؤشري الاستقلالية وسيادة القانون ومدرجات الفساد

ومؤشر الديمقراطية

البلد	مؤشر الايكونوميست للمؤشر الديمقراطي ID 2023*	مؤشر حكم القانون ****	مؤشر مدرجات الفساد 2023 *****	مستوى الارتباط بين المؤشرين
جنوب افريقيا	7.05	0.57	41	0.77
غانا	6.30	0.55	43	
نيجيريا	4.23	0.41	25	
متوسط القيمة في افريقيا جنوب الصحراء	4.04	3.00	36.33	
أعلى قيمة عالميا	9.81	0.9	90	

ويمكن معرفة ما إذا كانت هذه الأرقام توحى مدى ارتفاع مستوى المؤشر أو انخفاضه أو وجوده ضمن الحدود المعيارية وذلك من خلال مقارنته بالجدول النموذجي المتضمن الإحصاء الوصفي لهذه المؤشرات.

متغير	المتوسط	الانحراف المعياري	الحد الأدنى	الحد الأقصى
مؤشر الديمقراطية ID	5.79	1.76	3.66	9.81
مؤشر حكم القانون RL	0.50	0.15	0.41	0.90

*تحليل الارتباط:

وصل معامل ارتباط بيرسون* بين مؤشر الديمقراطية ID ومؤشر حكم القانون RL إلى 0.87، الأمر الذي يؤكد على وجود علاقة إيجابية قوية بينهما. كما يشير إلى أن مع ارتفاع مؤشر الديمقراطية يته إلى الارتفاع بارتفاع مؤشر سيادة القانون.

* Economist Intelligence Unit', idem.

**** William H. Neukom, 'The World Justice Project', Leadership and Management in Engineering 9, no. 3 (July 2009): 129–30, [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1532-6748\(2009\)9:3\(129\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1532-6748(2009)9:3(129)).

***** Corruption Perceptions Index: Explore the Results 2023', Transparency.org, 30 January 2024, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

* معامل ارتباط بيرسون: عرّف معامل ارتباط بيرسون في الإحصاء على أنه قياس قوة العلاقة بين متغيرين وارتباطهما ببعضهما البعض، ويعتمد هذا النهج على التغيرات وبالتالي فهو أفضل طريقة لقياس العلاقة بين متغيرين، وذلك وفق معادلة جذرية رياضية.

البلدان	مؤشر حكم القانون RL	مؤشر الديمقراطية
جنوب أفريقيا	0.57	7.05
غانا	0.55	6.30
نيجيريا	0.41	4.23
الجزائر	0.49	3.66
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى		4.04
أعلى الدرجات في العالم	-	9.81
دني	0.90	5.79
الانحراف المعياري	0.50	1.76
الحد الأدنى	0.15	3.66
الحد الأقصى	0.41	9.81
معامل الارتباط بين مؤشر القانون ومؤشر الديمقراطية	0.90	
T - اختبار القيمة p	T-test p-value	0.006
معامل الانحدار (RL)	Regression Coefficient (RL)	5.23
R-تربيع	R-squared	0.76

* اختبار الفرضية:

وبغرض إثبات أو فرضية ان أن سيادة القانون تؤثر على مؤشر الديمقراطية، يجب القيام بإجراء اختبار t. الفرضية الصفرية (H0) هي أنه لا توجد علاقة بين RL و ID، والفرضية البديلة (Ha) هي أن هناك علاقة إيجابية.

وبالاعتماد على اختبار t، تجري العملية الحسابية لقيمة t على أنها 5.69 بقيمة p تبلغ 0.006. وبما أن القيمة p أقل من مستوى الدلالة 0.05، فإننا نرفض فرضية العدم ونستنتج أن هناك علاقة إيجابية ذات دلالة إحصائية بين سيادة القانون ومؤشر الديمقراطية.

*تحليل الانحدار:

يعطي تحليل الانحدار الخطي مع ID كمتغير تابع و RL كمتغير مستقل مزيداً من الأفكار. ويبلغ معامل الانحدار لـ 5.23 RL، مما يشير إلى أنه مقابل كل وحدة زيادة في مؤشر سيادة القانون، من المتوقع أن يرتفع مؤشر الديمقراطية بمقدار 5.23 وحدة. وتشير قيمة مربع R البالغة 0.76 إلى أن سيادة القانون تفسر 76% من التباين في مؤشر الديمقراطية.

يمكن تفسير الارتباط الإيجابي القوي، ونتائج اختبار t ذات الأهمية الإحصائية، والقيمة العالية لمربع R من تحليل الانحدار، كلها تدعم الفرضية القائلة بأن سيادة القانون تؤثر على مؤشر الديمقراطية. تميل البلدان التي لديها درجات أعلى في سيادة القانون إلى التمتع بمستويات أعلى من الديمقراطية، مما يشير إلى أن وجود إطار قانوني قوي واحترام سيادة القانون أمران حاسمان للحفاظ على ديمقراطية مستقرة وفعالة.

ومن المهم الاعتراف بأن هذا التحليل يستند إلى حجم عينة محدود من أربعة بلدان. بالإضافة إلى ذلك، فإن الارتباط لا يعني وجود علاقة سببية، وقد تؤثر عوامل أخرى على العلاقة بين سيادة القانون ومؤشر الديمقراطية. هناك حاجة إلى مزيد من البحث مع حجم عينة أكبر والنظر في المتغيرات الأخرى ذات الصلة لتأكيد هذه النتائج وإقامة علاقة سببية أكثر قوة.

ويقدم التحليل الإحصائي أدلة قوية تدعم الفرضية القائلة بأن سيادة القانون تؤثر على مؤشر الديمقراطية. تميل البلدان التي لديها درجات أعلى في سيادة القانون إلى التمتع بمستويات أعلى من الديمقراطية، مما يشير إلى أن وجود إطار قانوني قوي واحترام سيادة القانون أمران حاسمان للحفاظ على ديمقراطية مستقرة وفعالة. ومع ذلك، هناك حاجة إلى مزيد من البحث لتأكيد هذه النتائج وإقامة علاقة سببية أكثر قوة.

في حين أن هناك علاقة عكسية تربط مؤشر سيادة القانون بمؤشر مدركات الفساد، حيث كلما ارتفع المؤشر الأول باعتباره متغيراً مستقلاً تناقص المؤشر الثاني كمتغير تابع له، وباتباع علة التعدي فإننا نصل إلى أنه كلما تضاءلت مظاهر الفساد بالدولة كلما اقتربت أكثر من ديمقراطية أكثر جودة والعكس صحيح، على الرغم من أنها ليست المتغير الوحيد المتحكم في مستويات الديمقراطية وجودتها.

الفصل الخامس:

الخدمة العامة والفساد وتمكين المواطنين من المشاركة، وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

مقدمة:

إن الفساد منتشر منذ القدم في جميع أنحاء العالم، سواء في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، إلا أنه في السنوات الأخيرة أصبح محط اهتمام أكبر بسبب اكتشاف سلسلة من قضايا الفساد عالية المستوى في الدول الصناعية، والانتباه إلى ضخامة كلفة الخسائر التي يتسبب فيها سواء كانت مالية أو اجتماعية أو أخلاقية، بالإضافة إلى التغيرات السياسية والاقتصادية التي تمر بها العديد من البلدان.

وكغيرها من الدول فإن الفساد في أفريقيا هو فيعود إلى عدم قدرتها على تحمل تكاليفه، بما انقلب سلبا على العمية الإنمائية بها وحد من قدرة الحكومات للحد من الفقر، فأصبحت المعالجة الفعالة للفساد في البلدان الأفريقية حتمية.

تمتد الممارسات الفاسدة على نطاق واسع، بدءًا من الفساد البسيط حيث تُطلب الإنمائية قبل لاعتقاد على الوضع الطبيعي، إلى إنجاز الإجراءات البيروقراطية للفساد على نطاق أوسع، حيث يتم دفع مبالغ كبيرة من المال في مقابل الحصول على معاملة تفضيلية أو الوصول إلى مناصب، ويحدث هذا في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية.

يتفشى فساد أكثر بالبلدان التي تكون فيها مؤسسات الدولة ضعيفة، كالسلطة التشريعية والتنفيذية والسلطة القضائية، حيث سيادة القانون والالتزام إلى القواعد الرسمية هشة، حيث المحسوبية السياسية هي ممارسة معيارية.

بمجرد أن يترسخ الفساد، تتضاعف آثاره السلبية، إذ أنه يقوض القيم الاجتماعية ويبدأ المواطنون في إتباعه كقاعدة ويجدون أنه من الأسهل والأكثر ربحًا الانخراط في الفساد بدلاً من الانخراط في عمل شرعي، فتتكسر الشرعية الحكومية لأنه يعيق التوصيل الفعال للمنافع العامة والخدمات، ويحد من النمو الاقتصادي، ويشبط الاستثمار الخاص والادخار ويعيق الاستخدام الفعال للإيرادات الحكومية.

إن عملية الحد من ظاهرة الفساد يجب أن تخضع لرؤية واقعية قابلة للتحقيق وفق إستراتيجية واضحة ومحددة، ويتم ذلك وفق أسس الحوكمة ومبادئها من زيادة المساءلة والشفافية الحكومية، وتعزيز المشاركة العامة في صنع القرار، تعزيز مؤسسات القطاع العام والمجتمع المدني وزيادة الالتزام بسيادة القانون، بما يشكل بيئة منافسة

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

الحرّة والمفتوحة وشفافة، والتي تعتبر أساس ضد الممارسات الفاسدة -سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو بيروقراطية¹.

وعملها فان مكافحة الفساد قضية تهم الجميع، وتحتاج إلى جهود الجميع، فلا يمكن للوكالات المتخصصة وهيئات مكافحة الفساد أن تكون فعالة للغاية، إلا إذا كانت لديها ما يكفي من الاستقلال والسلطة والموارد للعمل بكفاءة من جهة، مع ضرورة وجود تحالف واسع ضد الفساد، يشمل الحكومات والمجتمع بما يشملونه من المنظمات والمجتمع المدني والصحافة وقطاع الأعمال، كما يحتاج إلى دعم الرأي العام وتأثيراته لنشر الوعي بسبلات الفساد.

كما يحتاج إلى تعاون وتنسيق إقليمي ودولي، في مجال القضاء والبنوك في إطار اتفاقيات تعاون معلوماتي وقضائي ومالي وحتى أمني.

إن الحاجة إلى عمل منسق في أفريقيا أصبح أمر ضروريا، فيتعين على البلدان الأفريقية أن تصبح أكثر اندماجا في الاقتصاد العالمي وجذب مستويات أكبر من الاستثمار الأجنبي والمحلي إذا كان لها أن تحقق معدل النمو اللازم للحد الفقر وتحسين رفاهية سكانها، ولا يتأتى ذلك إلا في بيئة استثمار نظيفة غير ملوثة بمظاهر الفساد التي تخلق جو غير آمن لرؤوس الأموال الأجنبية وحتى المحلية.

ويعتبر الفساد آفة يمكن العثور عليها في كل التنظيمات الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية وحتى الدينية منها، ابتداء من المؤسسات والشركات الاقتصادية وصولا إلى الدولة والمجتمعات، من إلا أن مستوياته وآثاره تختلف قوتها، وكثيرا ما تبرز مشاكل لفساد بحدة في البلدان التي تمر بمراحل التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي تولى فيها الأولوية القصوى لمسائل إدارة الحكم والاستقرار .

إن الكثير من الديمقراطيات الناشئة تسعى إلى تحديد سبل مكافحة آثار الفساد المضرة في الوقت الذي يبدأ فيه المواطنون في المطالبة بمساءلة قادتهم، فالفساد هو إساءة استعمال القوة العمومية للمنفعة الخاصة - سواء عن طريق الرشوة، أو الابتزاز، أو سلطة استغلال النفوذ، أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس، ورغم أن الفساد كثيرا ما يعتبر جريمة يرتكبها خدام الدولة والموظفون العامون، فإنه يتفشى أيضا في القطاع الخاص، بل إن القطاع الخاص يتورط في معظم حالات الفساد الحكومي التي تنطوي

¹- Gbenga Lawal ,Corruption and Development in Africa: Challenges for Political and Economic Change , Department of Political Science, Olabisi Onabanjo University, Ago-Iwoye, Ogun State ,Humanity & Social Sciences Journal 2, Nigeria, n1, 01-07, 2007, P P 01-02.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

على إساءة استعمال المال أو التماس خدمات للكسب الشخصي، أو إساءة استعمال السلطة الرسمية أو النفوذ مقابل مال أو خدمات، أو إخلال بالمصلحة العامة لاكتساب امتيازات شخصية خاصة¹.

عرف البنك الدولي الفساد على أنه: "استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل المصلحة الشخصية"؛ فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب الرشوة، أو ابتزاز لتسهيل عقد وإجراءات مناقصة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة".

من خلال هذا التعريف يمكن تبيان آليتين رئيسيتين من آليات الفساد، أو لها آلية دفع الرشوة والعمولة إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة وفي القطاعين العام والخاص مباشرة لتسهيل عقد الصفقات وتدير الأمور، أما الثانية فهي الرشوة المقنعة في شكل وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي².

وحسب التعريف السائد للفساد بأنه استخدام المنصب الرسمي في أجهزة الدولة لتحقيق منافع شخصية، تتمثل أهم فرص الفساد في التنافس على المنافع الحكومية مثل عقود التوريدات الحكومية، والمشتريات، وبيع المنشآت المملوكة للدولة؛ والدفع لتجنب التكاليف المترتبة على اللوائح التنظيمية، والضرائب، والملاحقة القضائية، والتأخيرات، والبيروقراطية؛ والدفع للحصول على مناصب رسمية³.

إن أسباب الفساد تتصل غالباً بمدى تدخل الحكومة في الاقتصاد، تشمل مصادر الفساد على القيود على التجارة، سواء تعلق ذلك بتحديد الواردات وكمياتها عبر منح تراخيص الاستيراد، وتحديد الأسعار، أو منح امتيازات تفضيلية في أسعار الصرف للعمليات الأجنبية، وضع فوارق في الأجور بين مستخدمي القطاع العام والخاص لفائدة الفئة الأخيرة، منح تراخيص الاستغلال والإنتاج بصفة استثنائية، ومحابة الأقليات بالاجتماع.

¹ - جيمس غوستاف سييث، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، تقرير برنامج الأمم المتحدة، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك، الولاية المتحدة الأمريكية، نوفمبر 1998، ص 09.

² - بودحوش راضية وبودحوش صونية، الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر: خطوة نحو إرساء الحكم الرشيد، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحمان ميرة-بجاية-، الجزائر، 2016/2017، ص 15.

³ - علي عبد القادر علي، "مؤشرات قياس الفساد الإداري"، مقال ضمن مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 70، فيفري 2008، الكويت، ص 02.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

إن هذه التصرفات السلبية ستشكل عبر الزمن عواقب تضر بجميع جوانب الحياة للمجتمع والمؤسسات الدولة على حد سواء، حيث ستساهم في انخفاض معدل النمو الاقتصادي، سوء تخصيص المواهب والكفاءات بسبب اعتماد العمل التكميلي أجزى من العمل المنتج، هدر الإيرادات الضريبية وتدني الإنفاق الحكومي وتدني أداء البنية الأساسية والخدمات العامة من خلال إرساء العقود دون مراعاة المعايير الفنية والتقنية، وتشوه هيكل الإنفاق الحكومي من خلال إعطاء الأولوية للبنود الصرف التي تسمح بالفساد¹.

وقد ظهرت عدة مؤشرات لقياس مستويات الفساد عن طريق قياسات كمية وعمليات استقصائية لآراء الخبراء نذكر أهمها مؤشر الفساد الذي تصدره مجموعة خدمات المخاطر السياسية، ومؤشر الفساد الذي تصدره مؤسسة الشفافية العالمية وكذا مؤشر الفساد الذي يصدره البنك الدولي ضمن المؤشر المركب للحاكمية².

وتتمثل أهم عناصر تغيير الحوافز لتشيط الفساد في زيادة الثواب على الأمانة (مثل رفع رواتب الدرجات الدنيا، وإدخال العمل بمكافآت وحوافز التفوق التي تكافئ على الخدمة الأمانة والكفاءة بما في ذلك المكافآت غير النقدية، واستخدام العقود)، وزيادة الجزاءات على السلوك الفاسد (مثل رفع مستوى الجزاءات الرسمية، وزيادة سلطة توقيع العقوبة، وربط بالمكسب المتوقع من الفساد).

المبحث الأول: الخدمة العامة وتمكين المواطنين وعائق الفساد الإداري على التحول الديمقراطي.

قبل كل شيء يجب التطرق إلى مفهوم الفساد الإداري من أجل التعمق أكثر في هذا الجزء من البحث، حيث تعتبر ظاهرة الفساد والفساد الإداري ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ إبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة، إذ حظيت ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة باهتمام الباحثين في جميع الميادين.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري

يقتضي تحديد مفهوم الفساد الاتفاق على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، واستناداً إلى ذلك، فإنه يمكن تعريف الفساد على أنه اصطلاحاً في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص³. وهو الاتجاه الأول في تعريف الفساد، إضافة إلى التعريف الذي يحدده بأنه كل الأنشطة والمدفوعات غير القانونية التي لها نتائج على السياسة العامة، والتعريف

¹ - علي عبد القادر علي، مرجع سبق ذكره، ص 02.

² - المرجع نفسه، ص ص 03-09.

³ - ياسر خالد بركات الوائلي، "الفساد الإداري.. مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع الإشارة إلى تجربة العراق في الفساد"، مجلة النبأ، العدد 08، جانفي 2006، ص 02.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

الثالث الذي يعني: "توظيف المنصب أو المصلحة العامة من قبل بعض المجموعات أو الأفراد لمصالح خاصة وإنانية".¹

ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق المحسوبية أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

إن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة طبيعية في المجتمعات الرأسمالية، حيث تختلف درجات هذا الفساد إلى اختلاف تطور مؤسسة الدولة، إما في بلدان العالم الثالث فإن لفساد مؤسسات الدولة وتدني مستويات الرفاه الاجتماعي تصل إلى أقصى مدياتها، وهذا ناتج عن درجة التخلف وازدياد معدلات البطالة.

فالفساد قد ينتشر في البنى التحتية في الدولة والمجتمع، وفي هذه الحالة يتسع وينتشر في الجهاز الوظيفي ونمط العلاقات المجتمعية فيبطئ من حركة تطور المجتمع ويقيد حوافز التقدم الاقتصادي.

إن الآثار المدمرة والنتائج السلبية لتفشي هذه الظاهرة تطال كل مقومات الحياة لعموم أبناء الشعب، فتهدر الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعطل أداء المسؤوليات وإنجاز الوظائف والخدمات، وبالتالي تشكل منظومة تخريب وإفساد تسبب مزيداً من التأخير في عملية البناء والتقدم ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقط، بل في الحقل السياسي والاجتماعي والثقافي، ناهيك عن مؤسسات ودوائر الخدمات العامة ذات العلاقة المباشرة واليومية مع حياة الناس.

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري

إن الفساد له آلياته وآثاره ومضاعفاته التي تؤثر في نسيج المجتمعات وسلوكيات الأفراد وطريقة أداء الاقتصاد وتعيد صياغة نظام القيم وهناك آليتين رئيسيتين، كانت أولاهما آلية دفع الرشوة والعمولة المباشرة إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة، وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية، أما ثانيهما فهي وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي.

¹ عبد القادر عبد العالي، "الفساد السياسي والحكامة: القيمة النظرية والخلفية الإيديولوجية"، *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية*، العدد الثامن، (1 يناير، 2016): ص 3.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

وهذا النوع من الفساد يمكن تسميته بالفساد الصغير، وهو مختلف تماماً عن ما يمكن تسميته بالفساد الكبير المرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقاولات وتجارة السلاح، ويحدث مثل هذا الفساد الكبير عادةً على المستويين السياسي والبيروقراطي مع ملاحظة إن الأول يمكن أن يكون مستقلاً -بدرجة أو بالأحرى- عن الثاني أو يمكن أن تكون بينهما درجة عالية من التداخل والتشابك؛ إذ عادةً ما يرتبط الفساد السياسي بالفساد المالي حين تتحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد.

ومع تعدد التعاريف المتناولة لمفهوم الفساد، إلا أنه يمكن القول إن الإطار العام للفساد ينحصر في سوء استعمال السلطة أو الوظيفة العامة وتسخيرها لقاء مصالح ومنافع تتعلق بفرد أو جماعة معينة.

وللفساد مظاهر شملت كل المجالات فنجد الفساد السياسي، والاقتصادي والمالي، والفساد الإداري والفساد الاجتماعي والأخلاقي، وحتى الفساد الثقافي.

1. الفساد السياسي:

ويتعلق بمحمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي المؤسسات السياسية في الدولة، ومع أن هناك فارق جوهري بين المجتمعات التي تنتهج أنظمتها السياسية أساليب الديمقراطية وتوسيع المشاركة، وبين الدول التي يكون فيها الحكم شمولياً ودكتاتورياً، لكن العوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في نسق الحكم الفاسد غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم.

وتتمثل مظاهره في الحكم الشمولي الفاسد، وفقدان الديمقراطية، وفقدان المشاركة، وفساد الحكم وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد وتفشي المحسوبية.

2. الفساد المالي:

ويتمثل بمحمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات.

ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

وقد اخذ الفساد الاقتصادي حصة الأسد من الاهتمام لما له من تأثيرات سلبية مباشرة، واضحة وسريعة في تنمية الدولة والمجتمع، فهو ينخر مباشر في مقدرات الدولة وتصبح مستباحة للاستغلاليين سواء داخلها أو خارجها، بما يسهم في إضعاف التنمية الاقتصادية الوطنية والمحلية، والتي تؤثر مباشرة على القدرات الاقتصادية في المجتمع وتنتج خللا في الدورة الاقتصادية والقدرة الشرائية للمواطنين بسبب سوء توزيع الثروة وهدرها، في حين لم يحظى الفساد السياسي بذات الاهتمام، إلا أن تفشيته في الدولة على المدى الطويل قد يؤدي إلى تهديد وجود الدولة في حد ذاتها، حيث أن تأثيراته تتجلى في ثلاث نقاط أساسية؛ أولا تأثيراته في العملية الديمقراطية (قدرته على تقويض التحول الديمقراطي، لتأثير في العملية الانتخابية، والأحزاب السياسية، وأفراد المجتمع المدني، والصحافة)، وثانيا تأثيراته في الاستقرار السياسي من خلال زيادة فرص الانفراد بالسلطة ودعم الحركات المسلحة إلى جانب ضرب الاستقرار في المجتمع، وثالثا وأخيرا إعاقه بناء هندسة سياسية تتمحور حول الإنسان¹، أما الفساد الاجتماعي فهو يستهدف بشكل أساسي هوية المجتمع فيحدث خللا بين مكوناته فتنشأ الفوارق بين أطيافه، الأمر الذي يفرز نوعا من العنصرية والبغض بين هذه المكونات، والتي تنتهي في بعض الحالات إلى وجود نزاعات قد ترتقي إلى درجة الصدام والعنف.

ويبرز الفساد الإداري في الحالات الثلاث سالفه الذكر كآلية تترجم على الواقع من خلال تصرفات إدارية تجسد الإرادة السياسية الموجودة في السلطة، ضف إلى ذلك ضعف الدولة وآليات رقابتها فيكون الفساد الإداري بعيدا عن مدى بصرها في بعض الأحيان وعن مدى قبضتها وسلطتها في أحيان كثيرة.

3. الفساد الإداري:

ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام إثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات، بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار.

وهنا تتمثل مظاهر الفساد الإداري في عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف أو تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، والامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة والخروج عن العمل الجماعي.

¹ - مصطفى خواص، "الفساد السياسي في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء: انعكاساته وآليات مكافحته"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بقطر، الطبعة الأولى، 2019، ص 22.

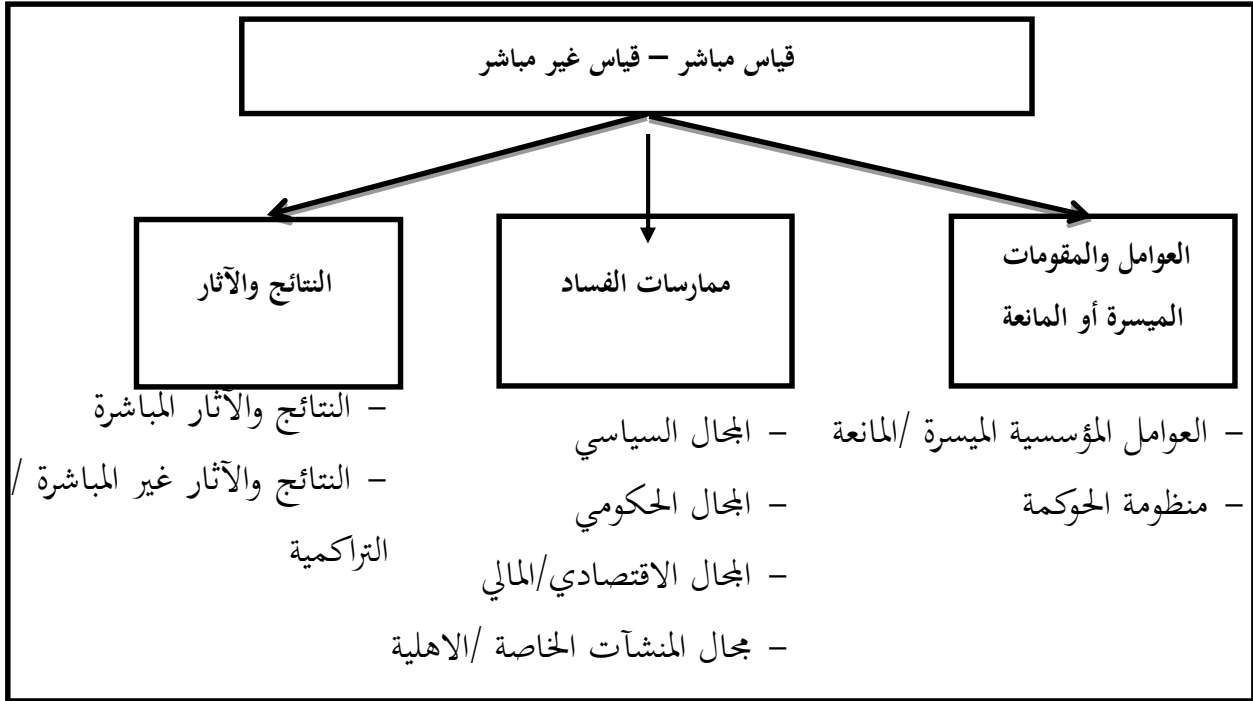
وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

والواقع إن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة وغالباً ما يكون انتشار أحدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى.

المطلب الثالث: مؤشرات قياس الفساد.

لقد عملت العديد من المنظمات الحكومية وغير الحكومية على قياس الفساد وذلك بوضع عدة مؤشرات يتضمن كل مؤشر عدد من المتغيرات الفرعية، والتي يتم ترتيبها، وتقييمها ضمن درجات، وعن طريق عدة عمليات معقدة يتم ترتيب الدول حسب درجة الفساد الموجود فيها.

الشكل رقم 11: المتغيرات والعوامل محل القياس المتعلقة بالفساد¹



وهناك على المستوى العالمي ثلاث من بين أشهر المؤشرات المعتمدة لدراسة الفساد وهي صادرة عن منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة غير الحكومية متواجدة ببرلين بألمانيا:

- مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perception Index)؛ يعتبر الأشهر عالمياً، يشمل 183 دولة، وتم تدرجه من الدرجة صفر 0 حيث تصنف الدولة على أنها الأكثر فساداً إلى الدرجة العاشرة 10 أين ينعدم الفساد تماماً في الدولة، ويعمل هذا المؤشر على جمع الإحصائيات من تسعة من المصادر والمؤشرات الأخرى كمؤشر مسح

¹ - مصطفى خواص، الفساد السياسي في إفريقيا جنوب الصحراء: انعكاساته وآليات مكافحته، قطر: المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، 2019، ص 164.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

بيئة الأعمال في العالم التابع للبنك الدولي، ومؤشر فريدم هاوس (Freedom House)، ومؤشر وحدة الاستعلام الاقتصادي التابع لمجلة (The Economist)، حيث يستهدف، وبعده عمليات معقدة يتم تصنيف الدول حسب درجة فسادها من 0 إلى 10.

إلا أنه ما يؤخذ عليه أنه لا يقوم بعملية إجراء الإحصائيات بل يجمعها من مصادر الأخرى قد تكون غير دقيقة ها من جهة، ومن جهة الأخرى فهو يركز على الرشوة بصفة مجملة ولا يتطرق إلى الرشوة بصورها البسيطة، فلا يدرس مصادرها أو قطاعاتها، وإنما يتطرق فقط إلى الصعوبات التي تنتجها الرشوة، منه لا يمكن اعتماده لمعالجة هذه الظاهرة.

- مؤشر دافعي الرشوة (Bride Payers Index)؛ تم إنشاء هذا المؤشر تداركا للنقص المسجلة في المؤشر الأول (CPI)؛ إذ يركز على مراكز توريد الرشوة، وجمع المعلومات والإحصائيات بنفسها من مصدر واحد عن طريق شركة متخصصة في المجال، حيث تم استهداف رجال الأعمال في 22 دولة من بينها ستة 06 دول أفريقية ضمت كل من غانا، نيجيريا وجنوب أفريقيا محل هذه الدراسة¹.

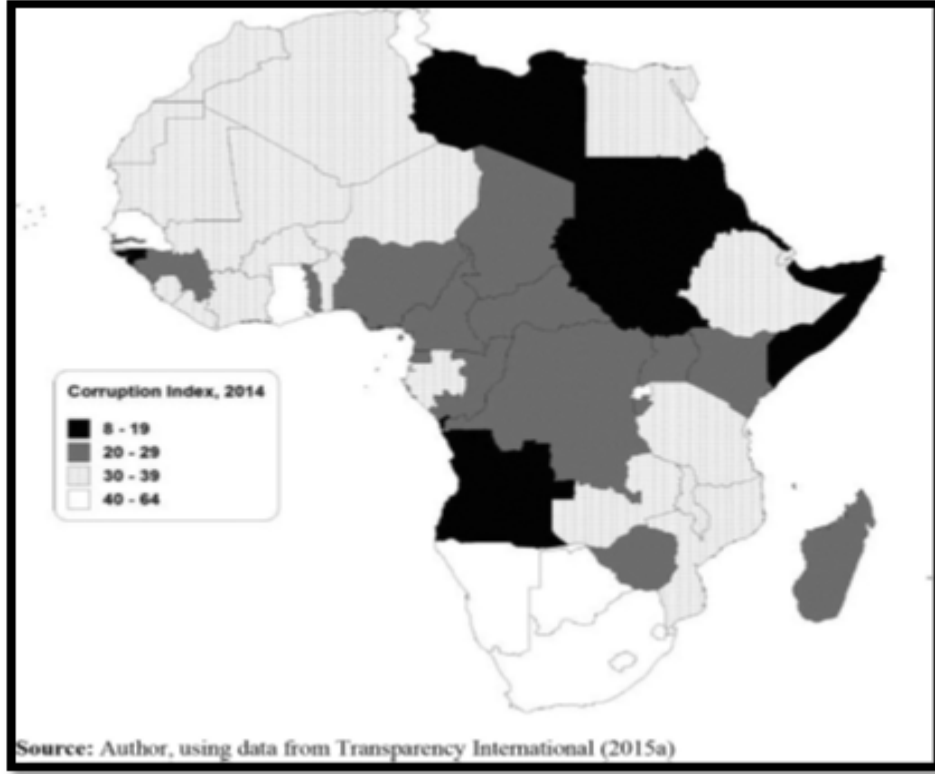
ففي دراسة قامت بها منظمة الشفافية الدولية سنة 2015 عن الرشوة فقد أبلغ عدد كبير من الأفارقة عن تلقيهم الإنمائية، وأن ما يقرب من 75 مليون شخص في أفريقيا دفعوا رشاي في السنة الفائتة، وقد اختلفت النسبة المئوية للذين فعلوا ذلك اختلافاً كبيراً بين البلدان، متفاوتة من نسبة منخفضة للغاية تبلغ 1 % في بنين وموريشيوس إلى نسبة عالية تصل إلى 69 % في ليبيريا.

وأكثر من ذلك فقد شعرت الأغلبية 58 % أن الفساد قد ازداد خلال العام الماضي، وتم تصنيف جهاز الشرطة أنها أكثر المؤسسات فساداً، يليها رجال الأعمال التنفيذيون ومسؤولي الحكومة.

¹- Barney Warf, **Géographies of African corruption**, Département of Geography, University of Kansas, Lawrence, Kansas, PSU Research Review, Emerald Publishing Limited USA, Vol. 1, N°1, 2017, P 21.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

الشكل رقم 12: خريطة توضح مقياس الرشوة بالدول بالقارة الأفريقية حسب دراسة منجزة في 2015
منظمة الشفافية العالمية في 2014¹



ونجد أن الدول محل الدراسة كانت كذلك متفاوتة فيما بينها كما هو مبين بالجدول أدناه (مأخوذ من جدول يضمن إحصائيات)

الجدول رقم 07: يوضح النسبة المئوية لدافعي رشوى خلال سنة 2014²

الدولة	النسبة المئوية (٪) لدافعي رشواي
● نيجريا	85 ●
● غانا	36 ●
● جنوب أفريقيا	07 ●

الباروميتر العالمي للفساد (Barometer Global Corruption)؛ ويندرج تحت مؤشرات المسح الجمهورية ن حيث تم مسح 91500 شخص على مستوى 86 الدولة، من بينهم تسع 09 دول أفريقية، ويعتبر

¹ - Barney Warf, Idem.

² - Barney Warf, Op.cit ,pp. 20-38.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

كمكمل للمؤشرين السابقين، ففي الوقت الذي يستهدف فيه مؤشري مدركات الفساد ودافعي الرشوة، خبراء الدول، ورجال الأعمال على التوالي، يستهدف هذا المؤشر الأشخاص والأسر العادية¹.

أما إفريقيا، فإنه رغم قلتها بسبب نقص الإمكانات المادية والعلمية، فقد ظهرت بعض المحاولات من أجل وضع مؤشرات تعنى بدراسة الفساد بالدول الأفريقية كان أبرزها مؤشر إبراهيم للحكم في أفريقيا؛ وهو مؤشر صادر عن منظمة غير حكومية "مؤسسة مو إبراهيم"، التي قامت بدراسة شملت كل الدول 53 الأفريقية - قبل تقسيم السودان -، يتكون من أربع فئات مركبة عنقوديا وهي: "السلامة وحكم القانون، المشاركة وحقوق الإنسان، التنمية الاقتصادية المستدامة، التنمية البشرية".

يتعامل هذا المؤشر مع 23 مصدر معلومات، كمقياس دول أفريقية، منظمة الثقة والنزاهة العالمية بجنوب أفريقيا، مؤشر بيرتلسمان للتحول ومركز التنمية الديمقراطية بغانا، ويعاب على هذا المؤشر استقائه لبياناته من مصادر الأخرى تنعكس أخطاؤها على النتائج التي يتوصل إليها.

كما يمكن الإشارة إلى وجود مؤشرات الأخرى كمقياس دول أفريقية وتقرير الحكم في أفريقيا². غالباً ما يُعتقد أن الفساد في البلدان النامية ينشأ من الصدام أو الصراع بينهما القيم التقليدية والأعراف المستوردة التي تصاحب التحديث والسياسة الاجتماعية تطوير.

فديفيد بايلي (1966) يقول إن "الفساد، على الرغم من كونه مرتبطاً بشكل خاص بفعل الرشوة، هو مصطلح عام لتغطية إساءة استخدام السلطة كنتيجة لاعتبارات المكاسب الشخصية، والتي لا يلزم أن تكون نقدي كذلك".

يعرف هيربرت ويرلين (1973) الفساد السياسي بأنه "تحويل الجمهور الموارد للأغراض غير العامة". في إفريقيا يرى الكثير من الناس الفساد على أنه مشكلة عملية تنطوي على "السرقة التامة أو اختلاس الأموال أو الاستيلاء على ممتلكات الدولة، المحسوبية ومنح الامتيازات للمعارف الشخصية وإساءة استخدام السلطة العامة، والموقف الذي يسمح له بتحصيل المدفوعات والامتيازات يجادل بأن الفساد ينطوي على: "سلوك ينحرف عن الواجبات العادية للدور العام بسبب ما يتعلق بالخصوصية (الأسرة، الزمرة القريبة)، أو المكاسب المالية أو المكانة، أو ينتهك القواعد ضد ممارسة أنواع معينة من النفوذ الخاص"³.

¹ - مصطفى خواص، مرجع سبق ذكره، ص 167-170.

² - مصطفى خواص، المرجع نفسه، ص 171.

³ - مصطفى خواص، المرجع نفسه، ص 172.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

يعتقد جاكوب فان كلافرين أن البيروقراطي الفاسد يعتبر مكتبه عملاً ينطلق منه إنه قادر على الحصول على دخل إضافي من القانون.

كجزء من تعريفه للفساد، ناثنال ليف (1964) تشمل "الرشوة للحصول على تراخيص العملات الأجنبية أو الاستيراد أو التصدير أو الاستثمار أو الإنتاج، أو لتجنب دفع الضرائب".

وفقاً لكارل فريدريش (1990)، يُقال إن الخراط الأفراد في الفساد يكون عندما يمنحهم المجتمع السلطة لأداء واجبات عامة معينة، ولكن كنتيجة لتوقع مكافأة شخصية أو مكسب سواء كان ذلك نقدياً أو غير ذلك، يتم اتخاذ إجراءات تقلل من رفاهية المجتمع أو تضر بالمصلحة العامة¹.

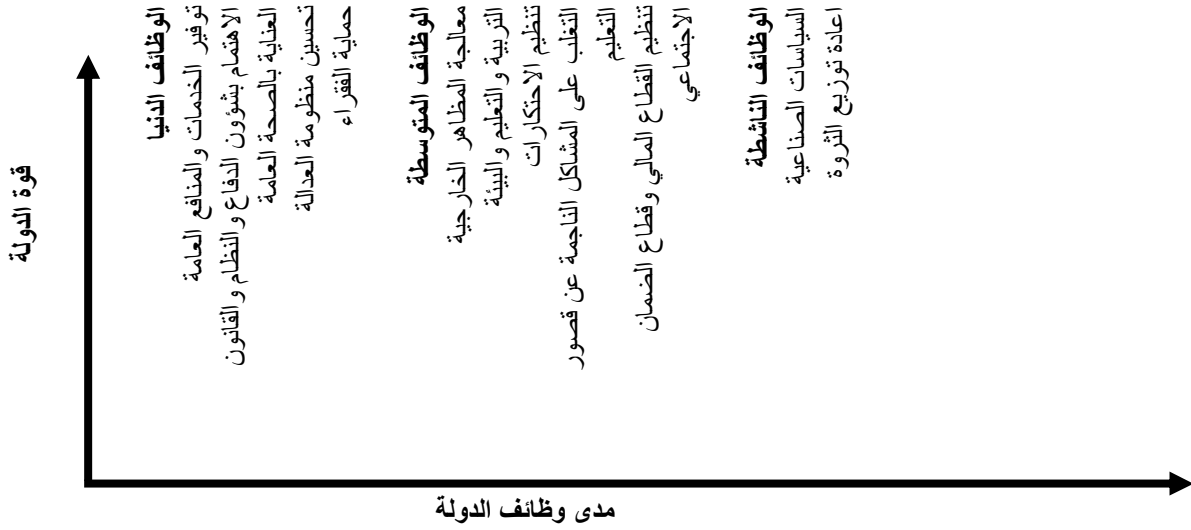
يوفر الفساد البيروقراطي لموظفي الخدمة المدنية الفرصة لرفع تعويضاتهم فوق ما ينص عليه القانون، ومن خلال ممارسة الفساد، يمكن لأصحاب المشاريع الخاصة للاستيلاء على المناصب الاحتكارية في الاقتصاد والحفاظ عليها، كما يسمح فساد المنتجين غير الأكفاء للبقاء في الأعمال التجارية، وتوفر الفرص للبيروقراطيين والسياسيين لإثراء أنفسهم من خلال ابتزاز الرشاوى من أولئك الذين يسعون للحصول على خدمات حكومية، وهكذا فإن الفساد يشوه الحوافز الاقتصادية، تثبط روح المبادرة، وتبطئ النمو الاقتصادي، أما الخاسر الأكبر من الفساد فهو المجتمع ككل.

من الضروري أن نشير إلى وجود مؤثران أساسيان في دراسة آثار التحول الديمقراطي؛ وهما مدى وظائف الدولة والذي يشكل الوظائف الضرورية، الوظائف المهمة والوظائف الاختيارية والمرغوبة، والمرتبة ضمن فئات ثلاث هي الدنيا، المتوسطة والناشطة، والمؤشر الثاني فيمكن في قوة القدرات المؤسسية للدولة والتي تتضمن في قدرة الدولة في صياغة وتنفيذ السياسات وسن القوانين، والإدارة الكفؤة بحد أدنى من البيروقراطية، والقدرة على مكافحة الفساد والابتزاز والرشوة، والحفاظ على مستوى علي من الشفافية والمحاسبة في مختلف المؤسسات الحكومية، والأهم من ذلك كله القدرة الآلية على فرض وتنفيذ القوانين، إن متابعة حركة هذين المؤشرين يرتبان الدول في أربع مناطق، تحدد كل منطقة منها وضعية كل دولة ومركزها.

إن التحول نحو الديمقراطية يستلزم بالضرورة رفع الدولة يدها عن الكثير من الوظائف السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الأمر الذي يطلق العديد من الحريات لا فراد المجتمع، ومن أجل حفاظ الدولة على قدرتها في مراقبة هذه النشاطات وجب رفع قدرات مؤسساتها الرقابية والردعية في مقابل تنازلها عن مدى وظائفها.

¹ - Barney Warf, Op.cit , P 32.

الشكل رقم 13 : الدولة والكفاءة¹



الشكل رقم 14 :مدى وظائف الدولة²



إن متابعة هذين المؤشرين يصنفان الدول في أربعة قطاعات أو مناطق، تحدد كل منطقة منها وضعية الدولة ومركزها، ومدى تقدم الديمقراطية بها ومدى نجاحها في تحقيق الغاية من التحول إليها، فنجد انه: إذا تمومت الدولة في المربع الذي يتقلص به مدى وظائفها بالموازاة مع انخفاض قدرات مؤسسات الدولة فهذا سيؤدي إلى عدم قدرة الدولة على مراقبة مختلف النشاطات سواء السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، بما يخلق طبقة استغلالية من الأوليغارشية التي تملء الفراغ الحاصل لتقوم بوظائف الدولة، ودون رقابتها، بما ينشر الفساد والرشوة وغياب العدالة والمساواة، فينتج عن ذلك نتائج عكسية لما تصبو إليه تجربة التحول الديمقراطي وتتوصل إلى دولة فاشلة.

¹ - فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، ترجمة: مجاب الإمام، المملكة العربية السعودية، العبيكان للنشر، ط1، 2007، ص 55..

² - فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، المرجع نفسه، ص 58.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

إن توسيع مدى الوظائف الدولة بالموازاة مع تضائل قوة مؤسساتها وسلطتها يشكل نموذجاً لدولة يكثر فيها مظاهر الرشوة والفساد الإداري والسياسي، كما تظهر فيها طبقة من مستغلي المناصب لتكوين ثروات، أين يتم الاستفادة من ثروات المجتمع عن طريق الحصول على امتيازات وتفضيلات قانونية تمكنهم من الاستيلاء على أصول بدعوى الاستثمار، الأمر الذي يفرز طبقات تكون قريبة من دوائر الحكم تحصل على كل شيء بمقابل أغلبية للمجتمع تعيش جميع مظاهر اللاعدالة والتهميش والاستغلال

في حين أن توسع مدى وظائف الدولة واهتمامها بمختلف النواحي الحياتية لمواطنيها وتدخلها في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية مع تقوية مؤسساتها بما يسمح لها بالسيطرة على المجتمع بقبضة قوية، يفضي إلى تراجع المستوى الديمقراطي بها وتحول إلى دولة شمولية، أما إذا صنفنا الدولة بالمربع الثالث فهي تجمع بين ضعف مؤسساتها وتقلص مدى وظائفها، بما يغيب الدولة فتعم الفوضى في المجتمع وتصبح الدولة عاجزة عن تسيير أدنى متطلبات المجتمع، فيسود الفساد وتطغى طبقات استغلالية، وتغيب أدنى الضوابط القانونية، ونحصل في الغالب على دول فاشلة.

في حين فإن أفضل موقع قد تأخذه الدولة حسب هذا التقسيم فيكون في المربع الرابع الذي يتوافق فيه تقلص مدى وظائف الدولة مع تزايد قوة مؤسساتها وسلطتها وقدراتها، الأمر الذي بفضلها تفتح الدولة مجال أكبر للحرية داخل المجتمع عن طريق رفع يدها عن عديد الوظائف وترك حرية الأفراد بتنظيمه، فلا تضطلع إلا بالوظائف الأكثر أهمية، وفي المقابل ترفع من قوة مؤسساتها للسماح لها بالرقابة وتصحيح الأوضاع الخاطئة بفاعلية، كتنقية العدالة وآليات الرقابة الإدارية والاقتصادية.

إن هذه الرؤية هي حسب هذا المنظور هي الأكثر نجاحاً وفاعلية، حيث تمكن الدولة من التركيز على الشؤون الأكثر أهمية من جهة وتفتح المجال لأفراد المجتمع من تسيير أمورهم وفق احتياجاتهم ورغباتهم دون الحياض على النظام العام الذي تضعه الدولة، فيصبح لدينا حرية للتعبير في حدود الاحترام والقانون، وحرية اقتصادية ضمن ضوابط قانونية وشرعية، وحرية سياسية ضمن إطار أخلاقي، هذا كله يخلق جواً أكثر ملائمة لازدهار الديمقراطية ترسيخها كثقافة مجتمعية.

وفقاً لتقديرات الأمم المتحدة في عام 1991 وحده، تم سحب أكثر من 200 مليار دولار من رأس المال من أفريقيا من قبل النخب الحاكمة، كان هذا المبلغ أكثر من نصف الدين الخارجي لأفريقيا البالغ 300 مليار

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

دولار، وتشكل هذه الثروة الناتجة عن الفساد أيضًا جزءًا من هروب رأس المال وتتجاوز سنويًا ما يأتي إلى أفريقيا كمساعدات خارجية.

لذلك فإن "العرق الحر" للنخبة الحاكمة في أفريقيا هو التعظيم الذاتي والاستمرار في السلطة، ولتحقيق هذه الأهداف، فإنهم يستولون على كل مؤسسة رئيسية في الحكومة ويخربونها لخدمة احتياجاتهم وليس احتياجات الشعب، خدمة المعونة القضائية والجيش والإعلام والمصارف، حتى اللجان المختلفة ذات المثل السامية التي يُفترض أن تكون غير حزبية ومحيدة يتم الاستيلاء عليها وإفسادها¹.

المبحث الثاني: مكافحة الفساد الإداري كأحد مؤشرات التحول الديمقراطي الحقيقي.

إن عدم توافر هياكل فعالة تتمتع بالقوة والاستقلالية الكافية التي تسمح لها بضبط الفساد المتفشى أدى إلى وصول مستوياته إلى أعلى هرم السلطة من نخب سياسية في غالبية الدول الأفريقية، الأمر الذي تسبب في استنزاف موارد هذه الدول وتحويل مقاصدها المتمثلة في تنمية شعوب المنطقة إلى تحقيق مكاسب شخصية للحكام، فوصف الفساد بأنه حقيقة هيكلية، حيث اختلست النخبة الحاكمة ما يصل إلى 60% من الميزانية السنوية.

المطلب الأول: نتائج وآثار مكافحة الفساد على عملية التحول الديمقراطي.

بالرغم الإعلان الصريح للإدارات السياسية النيجيرية اللاحقة عن محاربتها للفساد، فقد تفاقمت الظاهرة في الدولة، حيث أظهر تقرير عام 2018 صادر عن منظمة الشفافية الدولية احتلت البلاد المرتبة 144 من بين 180 دولة شملها الاستطلاع، وفي دورة 2019 تراجعت البلاد إلى المركز 146، الأمر الذي جعل الحكومة من مكافحة الفساد أحد محاور سياستها الرئيسية خلال الحملة الانتخابية في عام 2014، وأرجع رئيس منظمة الشفافية الدولية تفاقم الفساد في هذه الدولة إلى الالتزام الانتقائي بسيادة القانون والفساد في الأحزاب السياسية².

¹ - Gbenga Lawal , **Corruption and Development in Africa: Challenges for Political and Economic Change** , Department of Political Science, Olabisi Onabanjo University, Ago-Iwoye, Ogun State , Humanity & Social Sciences Journal 2, Nigeria, n1, 01-07, 2007, P P 6-5.

² - Okechukwu Marcellus Ikeanyibe, Josephine Obiorji, Nnabuike O. Osadebe, Chuka E. Ugwu, **Politics, Peer Review And Performance Management In Africa: A Path To Credible Commitment For Nigerian Politicians?**, Public Administration Issues, 2020, Special Issue 01, Nigeria, P 47.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

إن العلاقة غير المهيكلة بين الإدارة والسياسة، وسيطرة الأخير على الأول، ورغم الترسنة الدستورية والقانونية الكبيرة التي تضبط العلاقة بينهما، إلا أنها في ذات الوقت تخضع المؤسسات الإدارية بشكل كامل للسلطة السياسية سواء المركزية على مستوى الحكومي أو على المستوى القطاعي، وحتى على المستوى المحلي بالبلديات، حيث أنه على المستوى المحلي فتقع سلطة اتخاذ القرارات بيد المنتخبين المحليين باعتبارهم محل ثقة مجتمعاتهم المحلية ومن أوكلت لهم مهام تنميتها، وما يكون على الإداريين إلا إتباع إجراءات إدارية محددة قانوناً لتنفيذها، سواء تعلق الأمر بالموازنات أو الصفقات العمومية أو حتى تحديد الأولويات المحلية، فالجهاز الإداري المحلي يخضع بمجمله لسلطة المنتخبين، أما بما تعلق بالسلطات المركزية فإنها تخضع للمنتخبين أو في واقع الأمر للأحزاب السياسية الحاكمة في ما تعلق بسلطة التعيين والعزل.

كل ذلك، ومن بين عدد الأسباب الأخرى، أفرز الكثير من الآثار السلبية الواقعة على تكوين مؤسسات دولة قوية، عادلة ونزيهة قادرة على تسيير شؤون المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية بشفافية، أصبح الفساد الإداري أكبر سماتها بسبب السيطرة السياسية على التعيينات والعزل، واستبعاد معايير الكفاءة، مقابل تغليب معيار الولاء.

إن ضعف هذه المؤسسات وانتشار كل مظاهر الفساد بها من انخفاض مستوى أدائها الوظيفي وتعاطي الرشاوى والمحسوبية والضباية وعدم الوضوح، وفي غياب الرقابة والمساءلة الفعلية رغم تكريسها قانونياً، كان أحد الأسباب العديدة لتدهور الأوضاع على كل الأصعدة سواء السياسية من خلال إضعاف النظم الحزبية وتزوير الانتخابات والتلاعب بها كعملية وكنائج، وتميع دور البرلمان وخضوعه للسلطة التنفيذية، وغياب العدالة عن دورها التحكيمي والرقابي والردعي، وأدى ذلك كله بالضرورة إلى تراجع شرعية النظام السياسي وفقدان مصداقية مؤسساته وخطابه السياسي أمام المجتمع.

أما اقتصادياً فقد كان أكثر الأصعدة تأثراً بتنامي ظاهرة الفساد الإداري وبصفة مباشرة من خلال اعتماد هذه الدول على المدخل البيروقراطي لتسيير القطاعات الاقتصادية والمالية لها، فالتدخل الكامل للدولة في هذا القطاع وإعطاء الأولوية لاستكمال الإجراءات الإدارية والبيروقراطية على حساب الجدوى الاقتصادية، بما نجم عنه تحكم كامل للبيروقراطيين في المتعاملين الاقتصاديين واضطرار الكثير منهم إلى تقديم رشاوى وهبات مقابل تسهيل وتسريع هذه الإجراءات، والحصول على معاملات تفضيلية في الصفقات العمومية وتصريف العملات، ورفع أو تخفيف الرقابة على المنتوجات سواء كانت إنشائية، سلعية أو خدماتية... الخ، هذا من جهة.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

من جهة ثانية، أدى هذا الفساد الإداري إلى تراجع دور المؤسسات الاقتصادية والمالية بسبب نفس سياسة التعيين والعزل المتبعة في المشهد السياسي، فتراجع أدائها الوظيفي المنشاة لأجله لتحقيق تنمية اقتصادية والمالية للبلاد، فأصبحت قيادتها غير المؤهلة لا تستوعب الآليات الاقتصادية الجديدة أو حتى التقليدية من أجل التسيير الحسن للقطاع الاقتصادي لهذه البلدان.

ومن جهة ثالثة، فقد أنتج الوضع الفاسد بالقطاع الاقتصادي شريحة من أصحاب المال ورجال الأعمال الفاسدين المتحكمين في السوق المال والعمل، مكنهم من فرض منطقهم على آليات الرقابة الضعيفة أصلاً، بل تجاوز ذلك إلى إدخال مالههم الفاسد في الحياة السياسية وتكوين واجهات سياسية لهم تمكنهم من حماية مصالحهم.

أما اجتماعياً، فإن المشاكل السياسية والاقتصادية التي أنتجتها مخرجات الفساد الإداري كفيلة لوحدها بتدهور الحالة الاجتماعية، وانتشار كل الآفات الاجتماعية من فقر وارتفاع معدلات الجريمة وتفشي المخدرات، ضف إليها انخفاض مستوى الخدمات العمومية المقدمة بجميع القطاعات التعليمية والصحية والبنية التحتية وخدماتية الأخرى، كما يساهم هذا الفساد الإداري في غياب المساواة والعدالة بمؤسسات الدولة بما ينعكس على ظهور طبقة غير مبررة بين شرائح المجتمع في ظل اتسام هذا الأخير بالتنوع الاثني، الأمر الذي يدخل هذه الأثنيات في صراع قد يكون غير سلمي من أجل السيطرة على مراكز القوى، أو على الأقل الحصول على حقوقها المكفولة قانوناً، وكل هذا وذاك سيؤثر لا محال سلباً على استقرار الدولة.

كل هذه الأوضاع من الممكن ان تكون احد أسباب احتجاج المجتمعات على أداء حكوماتها والانتفاض على الأوضاع التي أنتجتها، وهذا محصل في عديد الدول، وتدفعها إلى محاولة التحول ديمقراطياً، ويكون من بين أول خطوات هذا التحول هو وضع آليات لمكافحة هذا الفساد الإداري الذي يمس كل مؤسسات الدولة في كل الاتجاهات الأفقية (كل المجالات الحياتية) والعمودية (كل مستويات السلطة من المركزية إلى المحلية)، بدءاً من تعديلات دستورية وقانونية تضبط الصلاحيات والمسؤولية، وتكرس للشفافية وللعدالة والمساواة، وتعزز الرقابة والمساءلة، والأخرى مؤسسية بإنشاء مؤسسات دولة تقوم على احترام القانونية والمبادئ الإدارية السليمة خلال أداء وظائفها، وتدعيمها بمؤسسات رقابية مختصة تحمل صفة الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية ولا تخضع إلا للدستور، يتبع ذلك آليات وإجراءات إدارية مدروسة وصارمة تقوم بتنفيذ القوانين من أجل رفع أداء المؤسسات الوظيفي، وإشراك جميع الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في صنع القرارات الإدارية في جو من الشفافية والمصادقية

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

باستغلال التكنولوجيات في العمل الإداري، وانتهاء باستقلال السلطة القضائية ونزاهتها، باعتبارها السلطة الأقدر على ردع مثل هذه الممارسات.

نتج عن إتباع هذه الآليات وتنفيذها حالة من النزاهة بمختلف المؤسسات سواء السياسية؛ وكان على رأسها العملية الانتخابية التي أصبحت أكثر مصداقية بسبب الاستقلالية القانونية والمالية وحتى الإدارية للهيئات المنشأة لتسييرها بعيدا عن أي ضغوطات، كما هو الشأن بالنظم الحزبية بفضل تخليها عن الممارسات القديمة التسلطية وممارسة مقومات الديمقراطية داخل الأحزاب، ترتب عن ذلك نشوء برلمانات قوية وشرعية تمثل تطلعات مجتمعاتها تمكنها من أداء أدوارها التشريعية والرقابية، كما أدى ذلك إلى حصر السلطة التنفيذية داخل صلاحياتها المنوطة بها دستوريا وإبعادها عن تدخلاتها في صلاحيات باقي السلطات والمؤسسات الخارجة عن مسؤولياتها.

انعكس كذلك تبني هذه الآليات على الجانب الاقتصادي كان آخرها تراجع قيمة الأموال المسلوقة من طرف الطبقة السياسية، وتحسن مردودية المؤسسات المالية والاقتصادية، وتحكم أكبر بالسوق والعمالة، كما ساهمت الشفافية في إرساء مناخ مناسب وإيجابي للاستثمار الداخلي وجلب الاستثمار الأجنبي، واستقرار العملة وتحسن جميع المؤشرات الاقتصادية لهذه البلاد.

وعن طريق كل تلك الجهود المبذولة من طرف الدول الثلاث محل الدراسة الحالية، برز إلى السطح أحد أهم نتائج مكافحة الفساد ومظاهره، والذي تجسد في حياد الإدارة العامة عن المشاهد سواء الاقتصادية أو السياسية لإضفاء مزيد من النزاهة والعدالة والشفافية.

المطلب الثاني: آليات مكافحة الفساد الإداري.

قد أشار المشاركون في الميثاق الأفريقي للمشاركة الشعبية في التحول الإنمائي المؤتمر الدولي حول المشاركة الشعبية في عملية التعافي والتنمية في أفريقيا، المنعقد في أروشا في الفترة الممتدة بين 12 و 16 فيفري 1990، إلى أن المساعدات الخارجية، على الرغم من أنها مصممة للمساهمة في التنمية، كانت بمثابة مصدر بديل للثروة للنخب الفاسدة، إذ علق أحد المشاركين قائلاً: "بينما أصبح العديد من القادة الأفارقة يسعون وراء الربح وفسادون، هناك مفسد وفساد"¹، كم أشار عدد من المشاركين إلى كيفية تواطؤ بعض من يقدمون المساعدة للقادة فاسدين، مما يروج لمتلازمة هروب رأس المال.

¹ Sahr John Kpundeh, Op.cit , p 38.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

من هذا المنطلق تم تقديم عدد من المقترحات كان أهمها أن يتوقف المانحون عن التعامل مع القادة الذين جمعوا ثروات غير عادية من خلال تحويل العملات الأجنبية لبلدانهم إلى حسابات خاصة في الخارج، كما أشير إلى أنه بقدر ما كانت الحكومة منغمسة في العلاقات بين الراعي والعميل وفي الحالات التي يُمنح فيها منصب الدولة كوسيلة لتكديس الثروة الشخصية، فإن الفساد قد زاد من حيث الحجم.

إضافة إلى اقتراحات المهمة الأخرى في ورشتي عمل بنين وناميبيا؛ هو أنه يجب إعادة الأموال العامة التي اختطفها القادة الفاسدون والمسؤولون العموميون والمودعة في الغرب، ووجهوا نداء للمانحين لاقتراح الخطوات التي يمكن أن تتخذها البلدان الأفريقية والتي قد تساعد في استرداد الأموال المسروقة المودعة في حسابات أجنبية من قبل هؤلاء المسؤولين الحكوميين، وأن "الأموال المسروقة لا تخص الأفراد القلائل الذين ارتكبوا السرقات بل تخص شعوب البلدان الأفريقية المسروقة.

وعليه، فإنهم يرون أن القضية الحقيقية هي غياب المؤسسات القادرة على معالجة الفساد، كما جادل أحد المشاركين، "فيما يتعلق بالفساد والأموال المسروقة، نصيحتي الخاصة هي السماح للكلاّب النائمة بالكذب وإشراك أنفسنا بشكل أكبر في كيفية إنشاء المؤسسات التي ستساعد على جعل تكرار الأداء مستحيلاً ... أعتقد أيضاً أنه يمكننا اقتراح للمانحين أننا نريد تغيير الشكل الذي تأتي به المساعدة، على سبيل المثال، لم يعد على المانحين تقديم مساعدات نقدية مباشرة، لأنه يمكن إساءة استخدامها، ولكن يمكنهم تقديم المساعدة بطرق الأخرى تضمن استخدامها بشكل فعال".

على الرغم من أن المناقشات حول الفساد تدور في المقام الأول حول إعادة الأموال المسروقة، فإنه قد كان هناك اتفاق عام على أنه سيكون من الصعب تحقيق الديمقراطية دون القضاء على الفساد ووضع تدابير فعالة لضمان مستوى معين من المساءلة والشفافية في البلدان الأفريقية.¹

إما المبادرات المحلية أو الداخلية فقد سعت كل دولة إما إلى التعاون مع منظمات دولية في هذا المجال أو إلى إنشاء مؤسسات متخصصة في مكافحة الفساد، ففي دولة غانا يتم التحقيق في الفساد في غانا من قبل وكالتين.

¹ - Sahr John Kpundeh, Ibid; p 39.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

1- آليات مكافحة الفساد الإداري في جنوب أفريقيا:

قد بذلت جهود كبيرة سواء قانونياً، أو إدارياً من أجل مكافحة الفساد كما هو الحال في العديد من البلدان، يتصارع القطاع العام في جنوب أفريقيا مع الآثار المترتبة على الانتقال من الإدارة العامة القائمة على الامتثال إلى نهج يركز على النتائج أو المخرجات، زمن المهم أن لا يكون التحسين في الكفاءة حساب المعايير الأخلاقية العالية.

على مستوى البرلمان فقد تم إنشاء منتدى لهذا الغرض يتكون من ثلاثين عضواً (10 ممثلين من كل قطاع) والمنصوص عليها في قرارات القمة الوطنية لمكافحة الفساد .

تتطلب المدونة مستوى من الإفصاح في الإصدار الأول "قانون الإفصاح المحمي" مؤخرًا لحماية المبلغين عن المخالفات في القطاعين العام والخاص، وإن كان ذلك فقط في علاقة صاحب العمل مع الموظف.

واجهت رئاسات مبيكي بشكل مباشر الحاجة إلى معالجة "الأزمة الأخلاقية" الواضحة في المستويات غير المقبولة من الجرائم العنيفة وغيرها، وفي المستويات المتفشية من الانقسام بين الموظفين العموميين الذين يعملون من أجل تعزيز المصالح الشخصية. وذلك بوضع حزمة من الإجراءات القانونية والإدارية كان أهمها:

سنة 1994 تنصيب لجنة الملك توافق الآراء من خلال تنسيق الاستراتيجيات القطاعية لمكافحة الفساد؛ تتولى تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد، تبادل المعلومات وأفضل الممارسات حول العمل القطاعي لمكافحة الفساد، تقديم المشورة للقطاعات حول تحسين الاستراتيجيات القطاعية لمكافحة الفساد، تبنى القادة الدينيون وغيرهم من القادة مدونة سلوك وتعهدا بـ "أوبونتو" أو "الإنسانية المشتركة"¹.

في أكتوبر 1998، صادق مجلس وزراء الرئيس مبيكي رسمياً على قرار تعيين لجنة الخدمة العامة لقيادة الجهود الوطنية لمكافحة الفساد، تطالب الإدارات وكبار مسؤوليها بالإفصاح عن ممتلكاتهم.

في أبريل 1999 تم عقد القمة الوطنية لمكافحة الفساد، للدفع بخطة عمل لمنع الفساد ومكافحته في القطاع العام؛ والتي أصدرت قراراً يحدد العناصر الأساسية لخطة وطنية للسيطرة على الفساد والتنفيس عنه، وكما تم تأسيس مؤتمر القطاع العام لمكافحة الفساد في صائفة 2001، وقيام المفوضية المكلفة بتشكيل فريق عمل متعدد القطاعات للمساهمة في تأسيس مؤسسة وطنية وإنشاء هيئات مستقلة دستورياً مثل المراجع العام والمدافع العام

¹- Selby Baqwa , **Anti-Corruption Efforts in South Africa**, Public Protector of South Africa, The Journal Of Public Inquiry, 2001, p 21.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

(أمين المظالم البرلماني الوطني)، وحدة التحقيق الخاصة (التي تطلب إعلان رئاسي قبل التحقيق والاسترداد عن طريق التعويضات المدنية عن الأموال العامة المختلسة)، مديرية التحقيق في الفساد القمة الأخلاقية¹.

كما شملت التدابير التشريعية والإدارية المستهدفة الأخرى كوضع مدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين الواردة في الفصل م- من لوائح الخدمة العامة في عام 1999، والتي تحكم العلاقات مع الهيئات التشريعية والتنفيذية والعامة والزملاء، فضلاً عن الأداء والسلوك الشخصي والإفصاح عن ممتلكاتهم الخاصة. إبرام عقود خدمة رؤساء الحكومات لتقديم المشورة للحكومة بشأن المبادرات الوطنية على إطلاق المبادرة الوطنية لمكافحة الفساد في مكتب المدير الوطني للنيابات العامة. إنشاء مفتشين عامين داخل دوائر حكومية معينة، بما في ذلك الجيش والشرطة وأجهزة المخابرات.

إقرار قانون أخلاقيات الأعضاء التنفيذيين ومدونة قواعد السلوك الخاصة به التي تحكم سلوك أعضاء مجلس الوزراء والإفصاح عن ممتلكاتهم، بما في ذلك الرئيس ونائب الرئيس، نواب الوزراء والأعضاء التنفيذيين لمقاطععات إدارة البرنامج الوطني. اقترح الفريق المشترك بين القطاعات إنشاء منتدى وطني لقانوني لمكافحة الفساد، والذي تم إطلاقه في جويلية 2001 كهيكل وطني رسمي يتمتع بسلطة التحقيق العام.

الإجراءات التشريعية والإدارية:

قامت الدولة في 2001 بتجربة إعادة توجيه مهمة وكبيرة للإجراءات الإدارية والوقائية كمكملات لإجراءات التقيد وتطبيق القانون في القطاع العام بشكل متزايد.

كانت من بين جهود مكافحة الفساد في جنوب أفريقيا هو تأسيس مؤسسة المدافع العام، وكان هذا تعزيزاً للأمر الدستوري بأن المدافع العام هو مؤسسة لتعزيز الديمقراطية الدستورية في جنوب أفريقيا (انظر القسم الأول من المادة 181 من دستور 1996" تخضع القواعد المهنية، كما هو الحال في مجالات المحاسبة والتدقيق والقانون، لمراجعة مكثفة، ومن الملائم التمييز بين "أنواع" الفساد التالية: فيما يتعلق بالفساد بالمعنى الأخلاقي، والفساد الجنائي، يكون رد الفعل المعتاد على الشكوى التي يتلقاها المدافع العام هو إحالة الأمر إلى الشرطة أو سلطات الادعاء التي تعتبر المؤسسات المناسبة للتعامل معها².

في دوره كمستقبل للشكاوى من أفراد الجمهور، غالباً ما يتم إبلاغ المدعي العام بالفساد الجنائي، ومع ذلك، يلعب المدافع العام دوراً ثانوياً مهماً؛ عندما يكون الفساد الإجرامي نتيجة لسوء الإدارة داخل مؤسسة

¹ - Selby Baqwa , Idem.

² - Selby Baqwa , Ibid ; p 22.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

الدولة المستغلة، وبهذا الصدد، سيكون الإجراء المعمول به هو التحقيق بشأن الحماية العامة في الفساد، كما تم القيام بتعديلات.

في ذات السياق شملت تعديلات الأخرى كل من قانون إدارة المالية العامة، الذي عزز بشكل كبير الوضوح فيما يتعلق بتحديد مسؤولية مسؤولي المحاسبة المعينين عن إدارة المالية العامة، كما تم إصلاح إجراءات مشتريات القطاع العام مع وضع آليات مفصلة لمكافحة الفساد وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.

كما يعتبر المدافع العام لجنوب أفريقيا في جوهره هو أمين مظالم هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية فإن لجنة المحفظة المتفرعة من لجنة القانون تسعى لدراسة سبل توسيع نطاق هذا التشريع المتعلق بمحاربة الفساد وتوسيع صلاحيات المدافع العام عن طريق قانون تعزيز الوصول إلى المعلومات المطبق في كل من القطاعين العام والخاص؛ وقانون القضاء الإداري، ومن هنا فقد قطع النظامان الأساسيان الأخيران شوطاً طويلاً لضمان شفافية القطاع العام ومساءلته.

أحد التحديات التي تواجه جنوب أفريقيا هو التحرك نحو رفع القيود والخصخصة؛ في حين أن هذا قد يكون له تأثير في الحد من الفساد في القطاع العام.

-من بين أمور الأخرى- عن طريق زيادة المنافسة، فإنه قد يزيل ببساطة التمزق من مجال منظم نسبياً إلى بيئة أقل قابلية للإدارة من الناحية الأخلاقية -القطاع الخاص-، ومن هنا تأتي أهمية المبادرات خارج القطاع العام لتكوين وعي وحساسية للتأثير السلبي للفساد على المجتمع، وعلى الفقراء بشكل خاص¹.

شارك المدافع العام وقدم الدعم للمنظمات غير الحكومية المؤثرة في مكافحة الفساد، مثل معهد الدراسات الأمنية (ISS -Institute for Security Studies) ومعهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا (Institute For The Democracy In South Africa - IDSA) ومنظمة الشفافية الدولية - جنوب أفريقيا (SA-TI -Transparency International - South Africa) ومراقب محاسبة الخدمة العامة (PSAM - Public Service Accounting Controller) وآخرون، ومؤخراً مدونة تحالف المنظمات غير الحكومية في جنوب أفريقيا (SANGOCO) والتي تهدف إلى تعزيز معاييرهم الأخلاقية الداخلية.

¹ - Selby Baqwa , Idem.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

تم بالفعل الإشارة أعلاه إلى عدد من القسم الأول من المادة 182 من دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام 1996 يتمتع المدافع العام بسلطة التحقيق في أي سلوك في شؤون الدولة، أو في الإدارة العامة في أي مجال من مجالات الحكومة، يشتبه في أن تكون غير لائقة أو تؤدي إلى أي مخالفات أو تحيز¹.

تشارك الشركات الخاصة حالياً في عدد من مبادرات الحوكمة الرشيدة، بما في ذلك التنفيذ الفعلي لقانون العمل المقترح مؤخراً، ومراجعة وتحديث قانون الملك King المذكور سابقاً.

أنشأت الهيئات الدينية في جنوب أفريقيا صندوق القيادة بين الكنيسة والمجتمع الذي أطلق برنامجاً بعنوان NEED؛ وهو المشاركة الوطنية لتنمية أخلاق المجتمع المدني الذي يضم عدة جهات فاعلة هو التحقيق والإبلاغ واتخاذ الإجراءات العلاجية المناسبة، والتي تكون في الغالب عن طريق التوصيات لإعطاء مزيد من التفاصيل حول كيفية استجابة المدافع العام عندما يُطلب منه التحقيق في الفساد، يصبح من الضروري الحصول على فهم أوضح لهذا المصطلح الغامض.

بالطبع فإن التدخلات الرئيسية للمدعي العام لا تشكل جريمة، ولكنه مع ذلك غير أخلاقي أو يتعارض مع مدونة قواعد السلوك.

يشير الفساد الأخلاقي إلى أن النظام لا يعمل أو تفكك بسبب النقص أو الإهمال .

أما الفساد الجنائي، حيث يمكن مقاضاة الجاني، فالمصطلح واسع بما يكفي ليشمل جرائم مثل أخذ الرشوى أو الاحتيال أو السرقة.

كما تجسدت جهود مكافحة الفساد في جنوب أفريقيا نهاية 2001، أين بدى للعيان أن الفساد منتشر في البلدان النامية وعلى نطاق واسع في الاقتصادات النامية والانتقالية، وذلك ليس لأن اقتصادات هذه البلدان تمر بمرحلة انتقالية، وليس لأن شعوبها تختلف عن شعوب في أماكن الأخرى، ولكن لأن الناس في أماكن الأخرى ولكن لأن الظروف كانت مهيأة وناضجة من أجل تفشي الفساد فيها².

لذلك فقد تم وضع قواعد سميت بقواعد السلوك الملزمة في القطاع العام وتم وضعها ضمن مدونات، والتي كانت ذات أهمية معيارية هائلة من حيث مقياس ملموساً لتحديد السلوك أنها كانت تشكل التزاماً عاماً بالحوكمة الأخلاقية.

¹ - Selby Baqwa , Idem.

² - Selby Baqwa , Ibid ; p 23.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

كما جعلت التشريعات الوطنية مكتب المدافع العام إحدى آليات التنفيذ، فيما يتعلق ببعض هذه القوانين، والتي بمقتضاها يتعرض الشخص (كبار المسؤولين الحكوميين) الذي قُدمت في حقه شكاوى ومزاعم عن المحسوبية على نطاق واسع من طرف أحزاب المعارضة - سيما فيما يخص عملية التعيينات - لإجراء تحقيقات عه. ومن جانب آخر، فإنه من الصعب بما كان إثبات الادعاءات المنسوبة للمتهم، ومنه فان مكتب المدافع العام يصبح عاجزا عن تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها.

ومع ذلك، ففي إحدى الحالات تعرض وزير معني للنقد من قبل المدافع العام للطريقة التي تعامل بها مع تعيين معين..، وكانت نتائج التحقيق تصب ضده، إلا أنها اعتمدت على تسجيل نقاط سياسية بناءً على الادعاءات وليس على نتائج التحقيق، وتم مهاجمته بشكل كبير من طرف الصحافة، ومع ذلك، فلا ينبغي إنكار حدوث مثل هذا ذلك على مستويات غير مقبولة، كما تشير الخبرة في مكتب المحامي العام¹.

وقد حشدت دولة جنوب أفريقيا كل الجهود والوسائل من أجل التصدي للفساد بجميع أشكاله ومستوياته وكذا مكافحته والحد من تناميته من خلال العديد من الوسائل، حيث تؤكد للسلطة ان عدم قدرة المدافع العام لعب دور مهم عندما يتعلق الأمر بمجهود مكافحة الفساد بالمعنى الواسع للكلمة، وأن اختصاصه لا يستوعب مثل هذا الدور.

فبعد فترة، بدأت الشكاوى تتدفق إلى مكتب المدعي العام من الموظفين العموميين الذين تقاعدوا مبكرًا، لكنهم لم يتلقوا معاشاتهم التقاعدية.

عند التحقيق تبين أن الإدارة المسؤولة عن معالجة مدفوعات المعاشات التقاعدية لم تكن قادرة على التعامل بسرعة مع عبء العمل الإضافي الناجم عن هذه الإيداعات المبكرة للتقاعد، وكان للمدافع العام دور فعال في التعاقد على العمل مع القطاع الخاص لحل التأخير .

إن الإدارة العامة في جنوب أفريقيا تتسم بالكفاءة والوظيفية والفعالية إلى حد معقول، وبناءً على ذلك فإن هناك فرصة معقولة من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية أو حتى السياسية بأن الجهود المشار إليها أعلاه ستؤدي ثمارها بشكل جيد في المستقبل القريب.

¹ - Selby Baqwa , Ibid ; p 24.

الفصل الخامس:

الخدمة العامة والفساد وتمكين المواطنين من المشاركة،

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

2- آليات مكافحة الفساد في غانا:

الجدول رقم 08: البيانات المشتركة بين الوكالتين بغانا¹

الدولة	غانا
سنة وضع التقرير	1993
الوكالة	مكتب الاحتيال الخطير SFO
المديرية الرئيسية/ المهام	هيئة حقوق الانسان والعدالة الإدارية CHRAJ
النيابة الخاصة	التحقيقات الجنائية سوء التسيير - حقوق الانسان
عدد المحققين	لا
عدد القضايا سنويا	لا
النوع الرئيسي للحالات المعروفة	90
التمويل	68
يقدم التقرير إلى:	140
	12000
	التوظيف
	الاختلاس
	الاختلاس
	حقوق الاسرة
	قضايا حقوقية
	الحكومة
	الحكومة
	البرلمان
	وزير العدل

ظاهريا يبدو أن الترتيبات المؤسسية الموضوعية من قبل الدولة كافية لتعزيز النزاهة الوطنية، لكن واقع الأمر إن القدرة الفعلية للأنظمة الدستورية والقانونية والسياسية على تعزيز النزاهة الوطنية والسيطرة على الفساد تقوضت بشدة بسبب عدد من العوامل كان أهمها؛ الافتقار إلى الاستقلال التشغيلي والمالي من جانب البرلمان والسلطة القضائية، الموازنة مع هيمنة السلطة التنفيذية وعلى رأسها المؤسسة الرئاسية على تلك المؤسسات. ففي حالة البرلمان، تنشأ الهيمنة التنفيذية من الاندماج الدستوري للسلطات، ولا سيما السلطات الواسعة للرئيس، بما في ذلك تعيين النواب كوزراء.

¹ -Alan Doig, David Watt & Robert Williams, **Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions - the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia** , Anti-Corruption Commission ACC , May 2005 , P 21.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

اتجهت الحكومة إلى الامتثال للقواعد والإجراءات بأسلوب مبسط ومفتقر؛ إذ لا يوجد تشريع شامل حول الأخلاق العامة ومكافحة الفساد، بدلا من ذلك هناك العديد من القوانين والأساليب لمعالجة الفساد المتداخلة مما يجعل معالم العمل غامضة للغاية ومليئة بالصراعات، وعدم تحديد الصلاحيات والمسؤوليات والتفويضات بين هيئات مكافحة الفساد الرئيسية مثل لجنة حقوق الإنسان والعدالة الإدارية، ومكتب الرقابة المالية، والمدقق العام فأصبحت غير واضحة تماما، لاسيما فيما يتعلق بمن يتولى المسؤولية الأساسية عن إعلان الأصول للموظفين العموميين.

وعلى الرغم من مزاعم وسائل الإعلام المتكررة والموثوقة في بعض الأحيان والمزاعم المثبتة في بعض الأحيان بالفساد في المناصب العليا، إلا أنه لم تكن هناك أي حالة مقاضاة أو معاقبة أحد المطلعين الرئيسيين على النظام في العقد الماضي¹.

3- آليات مكافحة الفساد الإداري في نيجيريا:

أقر الرئيس النيجيري الحالي، أولوسيغون أوباسانجو، بأن "هناك حاجة لمبادرات لمكافحة الفساد"، هذه المبادرات يقتضيها مستوى الفساد العالي المعروف في نيجيريا عبر العالم، وقد وافق على ذلك عام 1999، عندما قدمت نيجيريا قانون الممارسات الفاسدة والجرائم الأخرى ذات الصلة (Corrupt Practices and CPROA- Other Related Offences Act)، إذ كانت الدولة تُؤسس للفساد عمليا كأساس للحكم والذي أدى صعود الفساد في نيجيريا إلى أبعاد غير مسبقة بما أدى إلى الاضمحلال لمؤسسات الدولة والمجتمع، ونجم عنه معاملات خاصة للأقوياء من الأغنياء وأصحاب النفوذ، وما صاحب ذلك من تخويف القضاء، وتخريب الإجراءات القانونية الواجبة، والتلاعب بالقوانين واللوائح القائمة، والاختناق للمجتمع المدني، واحتواء القيم والمؤسسات الديمقراطية².

وأضاف الرئيس، في نفس الخطاب، "أن أصل الفساد إلى الحاجة إلى البقاء، حيث يضطر فيه المواطنون إلى ابتكار أمور خارجة عن القانون ووسائل غير رسمية للبقاء، واعترف بأن السلطة أصبحت وسيلة للتخريب؛ وسمح للفساد بالظهور في الواقع، ادعى أنه في وكان السبب الجذري لمستنقع الفساد هذا هو الانهيار الفعلي للحكم والتآكل إجراءات المساءلة، وانتشار سوء القيادة وقد أظهر الحاجة

¹ - Alan Doig, David Watt & Robert Williams, Ibid, P 24.

² - Ijeoma Opara, **Nigerian Anti-Corruption Initiatives**, Journal of International Business and Law, vol 06, n;01, 2007, P 70.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

الملحة للإصلاحات وتنفيذ مبادرات مكافحة الفساد وتآكل ثقة الجمهور في الوضع السياسي والاقتصادي للبلاد وللمؤسسات، التي بدورها "عززت ثقافة ازراء حكم القانون وفي نهاية المطاف ... التسامح المجتمعي مع عدد لا يحصى من السلوكيات في السابق تعتبر رجسة، تقوم إدانة الممارسات الفاسدة على الاعتقاد بأن الممارسات الفاسدة لا تتفق مع القيم الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون، وان النيجيريون لا يستطيعون تحمل التكاليف الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية التي سببها الفساد المنهجي على بلادهم، وان الفشل في معالجة قضية الفساد سيكون أمراً كبيراً قد يؤدي إلى الانتحار الاقتصادي. أصبح من الواضح أنه لا بد من القيام بشيء ما إعادة نيجيريا إلى مجدها السابق"¹.

وفعلها بدأت الحكومة في إعادة النظر في بعض قوانين مكافحة الفساد الخاصة بها، وإصدارها مبادرات جديدة لمكافحة الفساد، وإنشاء فرق عمل لتفعيلها المبادرات.

وتجدر الإشارة إلى عدم افتقار الدولة إلى القوانين لمكافحة الفساد موجود في نيجيريا، بل أن هناك عدة قوانين في الجمهور قطاع يحظر الفساد، ومن أبرزه الدستور النيجيري لسنة 1976، ومع ذلك فإن نجاح هذه القوانين يعتمد إلى حد كبير على مستوى التنفيذ الذي توفره الأجهزة الأمنية، وهو ما كان ينقص في منظومة مكافحة الفساد النيجيري.

ينص الدستور النيجيري لعام 1979 على مدونة لقواعد السلوك الموظفين العموميون فهو يتطلب منهم، من بين أمور أخرى، أن يقوموا بالإعلان عن جميع الأصول المالية لهم على فترات منتظمة إلى مكتب قواعد السلوك، الذي يتولى كذلك مراقبة الامتثال لمكافحة الفساد وفق اللوائح الواردة في القانون وإحالة الموظفين العموميين الذين لا يلتزمون بالقواعد مدونة قواعد السلوك للمحكمة، وهي هيئة شبه قضائية المنصوص عليها في مدونة قواعد السلوك لسماع التهم وفرض العقوبات، بما في ذلك ترك المنصب، ومصادرة الأصول، والتنحي عن المنصب لانتهاك مدونة قواعد السلوك.

بالإضافة إلى الدستور النيجيري، هناك قوانين وأنظمة ومبادرات أخرى تم سنها أو يتم تنفيذها لمحاربة الفساد، من بينها قانون الممارسات الفاسدة والجرائم الأخرى ذات الصلة (CPROA)، الذي سنته الهيئة التشريعية النيجيرية في 13 جويلية 2000 بناءً على عودة نيجيريا إلى حكومة مدنية، والذي كان يهدف إلى تحريم الفساد وتوقيع العقوبة على من يخالفه أحكام. تحظر تكنولوجيا المعلومات استخدام الرشوة عند تقديم

¹ - Ijeoma Opara, Ibid; P 72.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

العطاءات في المزادات، من أجل العطاء المساعدة أو استخدام النفوذ في إبرام العقود التماس المزايا أو قبولها كحافز أو مكافأة على العطاء المساعدة أو في تعزيز وتنفيذ وشراء الاتصالات.

بالإضافة إلى ذلك، يذهب CPROA إلى أبعد من ذلك من خلال إنشاء مجموعة من فرض عقوبات على الموظفين العموميين الذين يقومون بتضخيم أسعار السلع والخدمات حول أسعار السوق السائدة أو المعايير المهنية، كما يجعلها كذلك جريمة منح أو التوقيع على أي عقد دون سلطة الميزانية والموافقة والنقد، وتجدر الإشارة إلى أن من بين الجرائم المحددة التسعة عشر التي ذكرها قانون حماية المستهلك، والأكثر أهمية هو عدم الإبلاغ عن معاملة الرشوة¹.

بالإضافة إلى ذلك، فقد انضمت نيجيريا أيضًا إلى مشروع "البروتوكول دون الإقليمي بشأن الفساد" كجزء من التزامها المستمر في إطار الحملة ضد الفساد.

وقد نفذت الحكومة النيجيرية العديد من المبادرات من أجل مكافحة الفساد، وتشمل هذه الجهود وجود المزيد من المساءلة في القطاع العام، وإنفاذ قوانين مكافحة الفساد القائمة، وإنشاء لجنة المشتريات العامة، نشر المعلومات ومتطلبات الشفافية في الصناعة النفطية الشفافية في عمليات الخصخصة وتحرير السوق وأخيرًا، متطلبات الشفافية في العملية السياسية، لكل منهما فالمبادرة لها سياساتها وطرق تنفيذها، ولكن عند اتخاذها معًا يجب أن يؤثر بشكل كبير على الفساد، ونأمل أن يقلل منه مشكلة، والتي كان أهمها.

أ- المزيد من المساءلة في القطاع العام:

منذ ومن المعروف أن القطاع العام لديه مشاكل خطيرة مع فساد الموظفين العموميين، والتأكيد على مساءلتهم هو خطوة رئيسية في هذا الاتجاه للحد من ممارساتهم الفاسدة.

هذه المبادرة تدعو إلى التجديد، الشفافية والمساءلة وعدم التسامح مطلقًا مع الفساد، ولتحقيق هذه الغاية، أنشأت الحكومة الفيدرالية مؤسسات جديدة ذات سلطة محددة لتعزيز الشفافية في الموازنات الحكومية والعمليات المالية من شأنها تشجيع عروض العطاءات المفتوحة والتنافسية العقود الحكومية.

كما شرعت الحكومة في حملة واسعة النطاق لمكافحة الفساد بما في ذلك إصلاحات القطاع العام التي تقضي على فرص الفساد وزيادة التعرض لسوء الإدارة، وسياسات تكشف الممارسات الفاسدة وقد تم اعتمادها،

¹ - Ijeoma Opara, Ibid; p 73.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

بالإضافة إلى تطبيق العقوبات على مثل هذه الأفعال من خلال هيئة مستقلة لمكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية والمالية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المبادرات لم تتم دعمها من قبل اغلب النيجيريين لأنه من الصعب جدًا خلق الوعي المجتمعي، حيث أصبح الفساد مؤسسياً.

ب- إنفاذ قوانين مكافحة الفساد:

على الرغم من وجود قوانين كافية للتصدي للممارسات الفاسدة في نيجيريا، إلا أن قد تم تجاهل هذه القوانين باستمرار، حيث ظلت خاملة، أو لم يتم تنفيذها على الإطلاق، لذلك تبنت الحكومة سياسات محددة تهدف إلى التغيير التصورات والمواقف والطرق التي تعمل بها المؤسسات العامة في نيجيريا.

وتتضمن هذه السياسات إنشاء العديد من اللجان التي تهدف إلى زيادة إنفاذ سياسات مكافحة الفساد في القطاع العام، فإن قانون حماية المستهلك لعام 2000 قد سهّل عملية إنشاء اللجنة الدولية لمكافحة الفساد، وهدفها الأساسي هو ردع الفساد في الجمهور، حيث تتكون اللجنة الدولية للبراءات من رئيس واثنين عشر عضواً، اثنين من كل من المناطق الجيوسياسية الست في البلاد، كما أكد هذا القانون على أن هذه اللجنة الدولية للبراءات هي هيئة مستقلة لا تخضع لتوجيه أو سيطرة أي شخص أو سلطة أخرى.

كما يجب أن يتم اختيار أعضائها الستة؛ 01 من موظفي الدولة من أسلاك الشرطة (ضابط شرطة متقاعد لا يقل عن رتبة ضابط رتبة مفوض شرطة)، و 01 ممارس قانوني لمدة عشر سنوات أو خبرة فأكثر)، 01 قاضي متقاعد أو محكمة عليا، 01 متقاعد موظف عام لا تقل درجته عن مدير، و 01 امرأة، و 01 شاب على أن يتراوح عمره بين 21 و 30 عامًا عند التعيين¹.

يقوم هذا القانون بتجريد كل مواطن من كل الحصانات القضائية، بما في ذلك المسؤولين الحكوميين من أي رتبة، الذين تم تقديم شكاوى ضدهم.

كما تم تصنيف وظائف اللجنة الدولية للبراءات إلى ثلاث مجموعات رئيسية، وهي الوقاية والإنفاذ والتثقيف، ولديها صلاحيات فحص الممارسات والأنظمة والإجراءات للمؤسسات والإدارات العامة بالإضافة إلى القدرة على المراجعة والتوجيه والإرشاد والمساعدة للضباط أو الوكالات الحكومية في طرق القضاء أو التقليل الفساد من قبل هؤلاء المسؤولين أو الوكالات.

¹ - Ijeoma Opara, Ibid; P 76.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

وبموجب وظيفتها التنفيذية، تتمتع اللجنة الدولية للبراءات بسلطة التحقيق وملاحقة قضايا الفساد والجرائم الأخرى ذات الصلة، والسلطة تفتيش واعتقال واستدعاء جميع الأشخاص المتهمين بموجب قانون حماية الأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك القدرة على دخول المباني لاستعادة الممتلكات المكتسبة عن طريق الفساد، ووظيفة التعليم القيام بذلك تثقيف وتنوير النيجيريين حول آثار الرشوة وتكوين الجمهور وتوعيته بضرورة القضاء على كافة أشكال الفساد وما يتصل به من أشكال أخرى للجرائم، إذ يتم بموجب ذلك تشجيع المواطنين على الإبلاغ عن الممارسات الفاسدة

وبالإجمال فقد كان الهدف من إنشاء اللجنة الدولية للبراءات هو تطهير نيجيريا من الفاسدين، وتوعية المواطنين بالمخاطر التي تنطوي عليها الممارسات الفاسدة والعواقب التي سيعانيها مرتكبو مثل هذه الممارسات، إلا أن معدل نجاح هذه الهيئة يبقى ليس مرتفعاً كما ينبغي لأن الجهود اصطدمت بانعدام الثقة الكبير في قدرة الحكومة على الوفاء بوعودها، وكنتيجة لذلك، يتردد النيجيريون في الإبلاغ عن أعمال الفساد إلى اللجنة الدولية لمكافحة الفساد،

وأياً كانت طريقة إنشائها إلا أنها لا تزال خطوة قوية نحو القضاء على الممارسات الفاسدة، كما في انتظار تحسين وترسيخ ثقة مواطنيها.

تم إنشاء لجنة أخرى وهي اللجنة الاقتصادية والمالية (EFCC)، التي تم إنشاؤها بموجب قانون صادر عن الجمعية الوطنية، تم تطويره لتشديد الضوابط وفرض العقوبات ضد الاحتيال، ومن بين بعض أهدافها هو تعقب الجرائم المالية وغسل الأموال وغيرها من الجرائم الاقتصادية سوء السلوك الذي خلق صعوبات في الإجراءات المالية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. والعمل الاحتيالي المستهدف هو عملية الاحتيال المعروفة على نطاق واسع، في إشارة إلى عملية إرسال رسائل احتيالية عبر البريد الإلكتروني للمطالبة برسوم مسبقة وحصص واعدة من الأنشطة غير المشروعة، وقد تم تسمية عملية الاحتيال هذه بـ "419" لأنه يعتمد على المادة 419 من القانون الجنائي النيجيري الذي يجعله جريمة الحصول على المال بذرائع كاذبة، وقد تراجعت هذه الممارسات بسرعة كنتيجة مباشرة لتفاني EFCC في محاربة هذه أنواع من العمليات الاحتيالية¹.

¹ - Ijeoma Opara, Ibid; P 77.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

كما شرعت الحكومة النيجيرية في إصلاحات مستمرة في نظامها نظام إقامة العدل وقوة الشرطة. وتراوح هذه الإصلاحات من حملة مكافحة الفساد لتوفير المعدات اللازمة والتوظيف، بما في ذلك التدريب المتعمق للموظفين.

ج- إنشاء لجنة المشتريات العامة:

أنشأت الحكومة النيجيرية أيضًا هيئة مراقبة الميزانية ووحدة معلومات الأسعار، والمعروفة أيضًا باسم مكتب الإجراءات القانونية الواجبة كجزء من مبادرة متابعة المشتريات العامة، لبدء مراجعة منح العقود، والرقابة، وعملية التصديق على المشاريع التمويلية التي تجتاز اختبار المشروع المناسب، ويتوافق مع المعايير المحددة للمناقصة التنافسية المفتوحة، كما يجب ان تتوافق المشاريع المعتمدة مع المتطلبات الصارمة لنهج العطاءات التنافسية الدولية التي تتطلب الانفتاح في عملية منح العقود الحكومية

وقد ساهمت هذه الإجراءات منذ تنفيذها قبل عامين، توفير أكثر من 500 مليون دولار للحكومة من خلال تخفيضات في مبالغ العقود، وبناء على ذلك تدرس الدولة حاليا مشروع قانون لتقنين سياسات المشتريات للخدمات العامة وإنشاء لجنة المشتريات العامة سلطة إشرافية واسعة على جميع المشتريات الفيدرالية تهدف إلى تبسيط المشتريات، وخفض الهدر، والقضاء على الازدواجية وإضفاء العقلانية على المعاملات التجارية.

د- المزيد من الشفافية في قطاع النفط والغاز:

وكجزء من مسؤوليات نيجيريا بالانضمام إلى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI – Extractive Industries Transparency Initiatives)، فقد بدأت تلك الخطوات توفير المعلومات حول قطاع النفط والغاز وتنفيذ أمور أخرى طرق لزيادة الشفافية كذلك تحت شعار "انشر ما تدفعه"، وهي مبادرة تقودها المنظمات غير الحكومية للضغط على الحكومات لمطالبة قطاع النفط والغاز بالكشف عن صافي الإيرادات المدفوعات بما في ذلك إتاوات الضرائب والرسوم والمعاملات الأخرى مع الحكومة والقطاعات العامة الأخرى في كل دولة.

هـ. الشفافية في عمليات الخصخصة وتحرير السوق.

و. الشفافية السياسية:

لا يمكن لدولة أن تدعي أنها ديمقراطية إذا لم تكن عملياتها السياسية كذلك شفاف، ويجري تنفيذ العديد من المبادرات لضمان زيادة الشفافية السياسية في نيجيريا، فهناك إصلاحات حكومية وأخرى محلية من أجل

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

التحقق من عدم الانضباط والهدر والفوضى وعدم الكفاءة والفساد" على هذا المستوى، إلى جانب حملة لتشجيع تبنيها الإصلاحات الفيدرالية من قبل حكومات الولايات المختلفة.

ز. مبادرات الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية:

وقد شرعت نيجيريا في تنفيذ حملة وطنية شاملة لمكافحة الفساد الاستراتيجية، ومن خلال القيام بذلك، اتخذت خطوة محورية نحو تسريع إعادة بناء أنظمة النزاهة في البلاد تشمل أنظمة النزاهة هذه الديمقراطية والحكم الرشيد والتنمية الاقتصادية والنمو المتاح موارد، ومبادرات لمكافحة الفساد، التي تم إنشاؤها بعد الموافقة على المشاركة ومع مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية EITI، كلها جزء من إطار أكبر للإصلاحات المنظمة، وتشمل الاستراتيجيات الميزانية والشفافية المالية والمشتريات العامة التشريعات وبناء السياسات والإدارة لمكافحة الفساد المؤسسات، وإصلاح الخدمة العامة¹.

المطلب الثالث: انفتاح الحكومة ومشاركة المواطنين في الإدارة والديمقراطية

إن العلاقة التي تحكم متغيري المشاركة من خلال انفتاح الحكومة على المواطنين والسماح لهم بالمشاركة في تسيير شؤونهم ن أسس إلى التشجيع إلى القيام بدراسات إحصائية تهدف إلى إيجاد صيغ تمكن من قياس أو تتبع الارتباط بين المؤشرين، أو حتى وضع خطط من أجل الرفع من جودة الديمقراطية، وقد حاولت بعض الدراسات الربط بين المؤشرين. وتوضح الجداول المدرجة أدناه بعد تحليلها طبيعة العلاقة التأثيرية الموجودة بالدول محل الدراسة، مع مقارنتها بالمتوسطات العالمية وكذا على مستوى منطقة أفريقيا جنوب الصحراء.

¹ - Ijeoma Opara, Ibid; P P: 66- 68.

الجدول رقم 09: معامل الارتباط بين مؤشري المشاركة ومدرجات الفساد مع مؤشر الديمقراطية

البلد	مؤشر الايكونومست للمدقراطية 2023*	مؤشر انفتاح الحكومة على المواطنين (المشاركة)**	مؤشر مدرجات الفساد 2023***
جنوب أفريقيا	7.05	0.62	41
غانا	6.30	0.51	43
نيجيريا	4.23	0.42	25
متوسط القيمة في أفريقيا جنوب الصحراء	4.04	0.52	36.33
أعلى قيمة عالميا	9.81	0.88	90

* التحليل الإحصائي

يدرس هذا التحليل العلاقة بين الحكومة المفتوحة (المشاركة) (PR)، ومؤشر مدرجات الفساد (COR)، ومؤشر الديمقراطية (ID) بناء على البيانات المقدمة، مع فرضية أن مؤشر انفتاح الإدارة على مشاركة المواطنين ومؤشر مدرجات الفساد COR تؤثر على مؤشر الديمقراطية.

* الإحصاء الوصفي:

المتغير	المتوسط	الانحراف المعياري	الحد الأدنى	الحد الأقصى
مؤشر الديمقراطية ID	5.79	1.76	3.66	9.81
مؤشر المشاركة PR	0.50	0.13	0.36	0.88
مؤشر مدرجات الفساد COR	35	12.5	25	90

* Economist Intelligence Unit, Idem.

** Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2023: The Age of Conflict', Annual (London, New York, Hong King: The Economist Intelligence Unit, 2024); William H. Neukom, 'The World Justice Project', Leadership and Management in Engineering 9, no. 3 (July 2009): 129–30, [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1532-6748\(2009\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1532-6748(2009)).

*** 'Corruption Perceptions Index: Explore the Results 2023', Transparency.org, 30 January 2024, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

* تحليل الارتباط:

القيمة الاحتمالية	معامل ارتباط بيرسون	زوج الارتباط
0.018	0.81	مؤشر الديمقراطية ID
0.008	0.89-	مؤشر الديمقراطية ومدركات الفساد
0.002	0.94-	مؤشر المشاركة PR مدركات الفساد COR

يكشف تحليل الارتباط عن ارتباطات إيجابية قوية بين ID و PR (0.81)، وارتباطات سلبية بين ID و COR (-0.89)، و PR و COR (-0.94). تشير هذه النتائج إلى أن المستويات الأعلى من مشاركة الحكومة المفتوحة والمستويات المنخفضة من مدركات الفساد ترتبط بمستويات أعلى من الديمقراطية.

* اختبار الفرضيات:

لاختبار الفرضية القائلة بأن مؤشر انفتاح الإدارة على مشاركة المواطنين ومؤشر مدركات الفساد يؤثران على مؤشر الديمقراطية يمكننا إجراء تحليل الانحدار المتعدد. سيتضمن نموذج الانحدار ID كمتغير تابع و PR و COR كمتغيرات مستقلة.

* معادلة الانحدار كالتالي:

$$ID = \beta_0 + \beta_1 * PR + \beta_2 * COR + \varepsilon$$

حيث:

* β_0 هو الاعتراض

* β_1 و β_2 هما معاملتا الانحدار ل PR و COR ، على التوالي

* ε هو هامش الخطأ.

وتكون نتيجة تحليل الانحدار وفق الجدول التالي:

المتغيرات	المعامل	الخطأ المعياري	t-value	p-value
مؤشر المشاركة PR	4.82	1.23	3.92	0.018
مؤشر مدركات الفساد COR	0.05-	0.01	4.67-	0.008
Intercept	2.21	0.78	2.83	0.045

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

حيث أن معاملات الانحدار ل: PR و COR كلاهما ذو دلالة إحصائية (قيم $p < 0.05$) ، مما يشير إلى أن كلا المتغيرين لهما تأثير كبير على ID. يشير المعامل الإيجابي للانفتاح الإداري أمام مشاركة المواطنين إلى أن الزيادة في مشاركة الحكومة المفتوحة ترتبط بزيادة في مؤشر الديمقراطية، بينما يشير المعامل السلبي ل: COR إلى أن الزيادة في مدركات الفساد مرتبطة بانخفاض في مؤشر الديمقراطية.

القيمة التريعية R لنموذج الانحدار هي 0.91، مما يشير إلى أن PR و COR يفسران معا 91٪ من التباين في ID. وهذا يشير إلى أن هذين المتغيرين هما منبئان قويان بمستوى الديمقراطية في بلد ما.

التفسير:

تدعم نتائج التحليل الإحصائي بقوة الفرضية القائلة بأن مؤشر انفتاح الإدارة على مشاركة المواطنين ومؤشر مدركات الفساد يؤثران على الهوية. تميل البلدان ذات المستويات الأعلى من مشاركة الحكومة المفتوحة والمستويات المنخفضة من مدركات الفساد إلى امتلاك مستويات أعلى من الديمقراطية. وتشير هذه النتائج إلى أن تعزيز الحكومة المفتوحة ومكافحة الفساد خطوتان مهمتان نحو تعزيز الديمقراطية.

ومن المهم الاعتراف بأن هذا التحليل يستند إلى حجم عينة محدود من ثلاث بلدان. بالإضافة إلى ذلك، لا يعني تحليل الارتباط والانحدار بالضرورة السببية. قد تؤثر عوامل أخرى على العلاقة بين مؤشر انفتاح الإدارة على مشاركة المواطنين ومؤشر مدركات الفساد ومؤشر الديمقراطية. هناك حاجة إلى مزيد من البحث مع حجم عينة أكبر والنظر في المتغيرات الأخرى ذات الصلة لتأكيد هذه النتائج وإقامة علاقات سببية أكثر قوة.

يقدم التحليل الإحصائي أدلة قوية لدعم الفرضية القائلة بأن مؤشر انفتاح الإدارة على مشاركة المواطنين ومؤشر مدركات الفساد يؤثران على مؤشر الديمقراطية. تميل البلدان ذات المستويات الأعلى من مشاركة الحكومة المفتوحة والمستويات المنخفضة من مدركات الفساد إلى امتلاك مستويات أعلى من الديمقراطية. وتشير هذه النتائج إلى أن تعزيز الحكومة المفتوحة ومكافحة الفساد خطوتان مهمتان نحو تعزيز الديمقراطية. ومع ذلك، هناك حاجة إلى مزيد من البحث لتأكيد هذه النتائج وإقامة علاقات سببية أكثر قوة.

وينطبق هذا التحليل على الدول محل العينة والدراسة، حيث نجد أن في كل من دول الثلاث ارتبط مؤشر انخفاض مستويات انفتاح الحكومة على المواطنين والمشاركة والذي تراوح بها بين (0.42 و 0.62) مقارنة بأعلى قيمة عالميا التي وصلت إلى (0.88) ومؤشر مدركات الفساد الذي تراوح بها بين (25 و 43) مقارنة بأعلى قيمة عالميا التي وصلت إلى (90) بانخفاض مؤشر الديمقراطية والذي لم يتجاوز أقصاه (7.05) بدولة

وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا

جنوب أفريقيا، في حين وصل هذا المؤشر عالميا إلى (9.81). ورغم ذلك فإن مقارنة بمتوسط القيمة في أفريقيا جنوب الصحراء فإن كل من غانا، نيجيريا وجنوب أفريقيا قد تجاوزته، حيث سجلت الأخيرة مؤشر وصل إلى (7.05). رغم ان هذه الإحصاءات قد سجلت، كما سلفت الإشارة إليه، إلى ضعف ملحوظ في مساعي كل الدول محل الدراسة في إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم.

إن ذلك يدفعنا إلى القول انه وبالرغم من التأثير الذي يحدثه مؤشر انفتاح الحكومة والمشاركة إلا أنه لا يعتبر مؤشر قادر لوحده على جودة الديمقراطية بأي دولة.

*تقييم عامل لمتغيرات الإدارة العامة على مؤشر الديمقراطية

البلد	مؤشر الايكونومست للديمقراطية 2023*	مؤشر اللامركزية *	مؤشر أداء الحوكمة 2023**	مؤشر حكم القانون ***	مؤشر انفتاح الحكومة على المواطنين (المشاركة) ****	مؤشر مدركات الفساد 2023 *****
جنوب افريقيا	7.05	2.03	40.4	0.57	0.62	41
غانا	6.30	0.21	54.3	0.55	0.51	43
نيجيريا	4.23	1.87	50.4	0.41	0.42	25
متوسط القيمة في افريقيا جنوب الصحراء	4.04	1,37	48.36	0.51	0.52	36.3
أعلى قيمة عالميا	9.81	19.84	73.2	0.9	0.88	90

* Economist Intelligence Unit, 'Idem.

** William H. Neukom, , Idem.

*** William H. Neukom, Idem.

**** Maksym Ivanyyna and Anwar Shah, Idem.

***** Corruption Perceptions Index: Explore the Results 2023', Idem.

خاتمة

من المؤكد أن غالبية الدراسات التي تناولت موضوع التحول الديمقراطي، قد تناولته من زواياها القانونية، السياسية والاقتصادية كالتحولات القانونية للسلطات والتوجهات الاقتصادية والتنظيمية كالنظم الانتخابية والمؤسسية الرسمية كالبرلمانات والحكومات والبلديات والمحاكم، وغير الرسمية كالأحزاب السياسية والجمعيات، إلا أنها أغفلت التغيرات في الأعراف الاجتماعية وتغير الأجيال والطبقات المجتمعية، ويرجع هذا إلى أن هذا النوع من التحولات يستلزم وقتا ومجالا زمنيا أوسع، وهو في الحقيقة الأكثر تأثيرا على الديمقراطية، ورغم ذلك فلا يمكن بأي حال من الأحوال إنكار أن هاته التحولات المجتمعية والثقافية هي ناتج حتمي لما تم العمل عليه من تغييرات قانونية ومؤسسية، وكذا الإدارية واقتصادية وسياسية خلال السعي للتحول نحو الديمقراطية.

ما تثبته هذه الدراسة، أن هناك علاقة سببية بين الإدارة العامة والتحول الديمقراطي، تكشف عنه دراسة الحالات الثلاثة عنها، والتي تؤكد على أن المساحة التي تشملها الإدارة العامة في مجمل عملية التحول الديمقراطي ليست بالشأن القليل، إذ أنها تعتبر هامة وذات تأثير مهم، فتجربة التحول نحو الديمقراطية تفرض حضورا لدور الإدارة العامة بطرق متشابهة، فخلال مراحله الأولى يتطلب التحول الديمقراطي القيام بإصلاحات تمس الإدارة العامة في أربع مؤشرات رئيسية من المركزية واللامركزية والحكم المحلي، الحوكمة والشفافية، الاستقلالية وحكم القانون ومدرجات الفساد وكذا الخدمة العامة ومشاركة المواطنين، وتغير من سلوكياتها حسب متطلبات الديمقراطية، في حين تصبح هذه الإدارة العامة الناتجة عن هذه الإصلاحات تعتبر أحد أهم مقومات تكريس الديمقراطية في المراحل الأخيرة. فدرجة مركزية الإدارة العامة هي ما يحدد مدى ودرجة التحول نحو الديمقراطية، وكلما انخفضت درجة مركزية الإدارة العامة وتوجهها نحو اللامركزية الحقيقية التي تضمن دور ومكانة الحكم المحلي من خلال استقلاليته القانونية والمالية، كلما كانت الوحدة السياسية أو الدولة أكثر ديمقراطية، كما أن مؤشر المركزية الإدارية - من ضمن مؤشرات أخرى - يمكننا من قياس درجة التحول نحو الديمقراطية ومدى نجاحه.

جدول رقم (10): جدول الحقيقة بالنسبة لحالات: جنوب أفريقيا، غانا، نيجيريا، في العلاقة بين متغيرات الإدارة العامة والتحول الديمقراطي.

الدول	متغير الديمقراطية	اللامركزية	مؤشر الحوكمة	سيادة القانون	الحكومة المفتوحة المشاركة	مؤشر الفساد
جنوب أفريقيا	+	+	-	+	+	-
غانا	+	-	-	+	+	-
نيجيريا	-	-	-	-	-	-

يظهر جليا من خلال جدول الحقيقة، ومن خلال مقارنة الحالات الثلاثة، أن هناك حالتين حققنا تجربة تحول ديمقراطي ناجحة بنسب متفاوتة (جنوب أفريقيا وغانا)، وأخرى لم يتحقق فيها التحول الديمقراطي لمرحلة الترسخ بعد (نيجيريا)، وهو ما يعني أن نجاح التحول الديمقراطي، يتوقف على متغيرين أساسيين على الأقل: هما سيادة القانون وانفتاح الحكومة على المشاركة، وهو ما تجسده حالي جنوب أفريقيا وغانا، مما يعني أهمية متغير استقلالية القانون وما يتضمنه من الفصل بين السلطات وحيادة الإدارة، ومتغير انفتاح الإدارة على مشاركة المواطنين، وأن اللامركزية عامل محسن ومساعد في نجاح التحول الديمقراطي، وهو ما تجسده حالة جنوب أفريقيا. أما نيجيريا فتمثل حالة سلبية في كل مقاييس التحول الديمقراطي ومقاييس ومؤشرات متغير الإدارة، مما يعني أن توقف الإصلاح في الإدارة العامة يشكل عاملا معرقلا لنجاح التحول الديمقراطي.

اتجهت كلا من جنوب أفريقيا وغانا -بدرجات متفاوتة- نحو تحقيق نوع من الحوكمة الإدارية وربطها بقدر من الشفافية، وهذا ما تم لمسه من خلال مربع كاي المدرج أعلاه في الفصل الثالث، حيث نجد أن دولة جنوب أفريقيا قد ترتبت في المرتبة السادسة سنة 2022 مع وجود زيادة في تحسن مؤشر الحوكمة بقيمة (1.1) في العشرية الأخيرة مقارنة بوضعها سنة 2012. وقد تلتها غانا في المرتبة السابعة إلا أنها شهدت تباطؤا في التحسن - حسب ذات الدراسة - بواقع (0.7) في ذات الفترة. أما دولة نيجيريا فوصف مؤشر الحوكمة فيه بتدليل الترتيب (30) على مستوى القارة وتدهوره المتزايد بـ (- 0.6)، وهنا نجد أن هذه الدولة تبتعد أكثر فأكثر من انتهاز الحوكمة مقارنة بما كان الوضع عليها بها سنة 2012، وهذا ما أثر سلبا بشكل ما على تحولها ديمقراطيا. وبهذا استنتجنا أن الدول التي تنجح في حوكمة إدارتها وتحقيق أكبر قدر من الشفافية سواء الإدارية أو المالية فإنها تسجل خطوة إيجابية في رحلتها للتحول نحو النظام الديمقراطي، في حين فإن تراجع مؤشر الحوكمة والشفافية يساهم في تراجعها ديمقراطيا. هذا التراجع المسجل للدول الثلاث قد أثر سلبا بشكل أو بآخر في تجارب التحول أو بما يعرف بالتهقر الديمقراطي، رغم استدراك جنوب أفريقيا لذلك فاستطاعت التقليل من التدهور، في حين أن

بأبقي الدولتين لا تزالان تشهدان نفس الحالة من زيادة في التدهور الذي قد يؤدي، في حالة استمراره، إلى فشل التجربة برمتها وانحيارها بهما، وبالتالي التقهقر إلى الحالة التسلطية.

يعبر الفصل بين السلطات وتقوية السلطة القضائية واستقلاليتها عن مؤشر بالغ الأهمية هو سيادة القانون، أين كل الشخصيات المادية من أفراد وجماعات والشخصيات المعنوية من مؤسسات تخضع للقانون على قدم المساواة، فلا أحد يعلو عليه، وقد حاولت كل هذه الدول بفرض سيادة القانون من خلال تقوية السلطات القضائية واستقلالها عن باقي السلطات خاصة السلطة التنفيذية التي كانت دائما الطرف الأقوى، وذلك من خلال التعديلات في الدساتير المتلاحقة بكل دولة، مع ضرورة احترام هذه الدساتير، إلا أنه في الفترة الممتدة بين 2012 و2022 سجلت الدول الثلاث محل الدراسة تراجعا في مؤشر حكم القانون أو سيادة القانون، إلا أن كل من نيجيريا وغانا تحاولان تدارك هذا الارتداد، ففي الوقت الذي سجلت فيه دولة جنوب أفريقيا ارتداد بـ: -0.19 مع الاستمرار في الارتداد بنفس الوتيرة، سجلت كل من نيجيريا وغانا ارتداد بـ: -1.7 و-0.7 على التوالي مع تباطؤ في الارتداد. وقد كان السبب الأساسي والجوهري لهذه الحالة من الارتداد بالدول الثلاثة هو الصراع السياسي الذي فرض ضغوطات على صناع القرار بما أدى إلى تراجع سيادة القانون والضغط على المؤسسة القضائية والحد من استقلاليتها.

فيما مثل سعي الحكومات إلى تحسين الخدمة العامة وافتتاح الإدارة أمام المواطنين في الدول محل الدراسة على الخصوص مؤشرا بارزا يهدف إلى كسب رضا المواطنين باعتبارها أحد أنجح سبل الحفاظ على مقاليد الحكم والاستمرار في استقراره، فنجد أن كل من جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا قد حاولت تحقيق مستويات مقبولة من تحسين الخدمة العمومية بإقحام المواطنين في عملية صنع القرار وتقريب الإدارة من المواطنين وهو ما جسّد بشكل بارز الديمقراطية التشاركية التي تركز على إشراك جميع الفواعل من مواطنين وأفراد المجتمع المدني والقطاع الخاص جنبا إلى جنب مع الإدارة في تسيير شؤون الدولة والمجتمع، بما أتاح فرصة من أجل استيعاب جميع التنوعات الأثنية والعرقية بهذه المجتمعات والاستجابة لهم وفق خصوصياتهم واحترامها وتمكينهم من المشاركة في أعمال الإدارة عن طريق تشمين دور المنتخبين الإقليميين والمحليين، هذا التوجه حققت من خلاله شئئين اثنين تمثلا في التقليل من حدة الصدامات بينها وبين أطراف المجتمع وبين هذه الأطراف فيما بينها بفضل احترام رغبات كل فئة على حدى بما حافظ على الوحدة الوطنية، وتحسين مستوى الديمقراطية من خلال توسيع دائرة المشاركة أو بما يعرف بالديمقراطية التشاركية. في مقابل نيجيريا التي تسجل تأخرا في هذا المجال وهو ما انعكس مباشرة في عدم تمكن تجربتها الديمقراطية من الرسوخ.

لقد استطاعت جنوب أفريقيا من التقدم أشواط في عملية التحول ديمقراطيا، لأنها تخلصت من نظام يفرض إدارة من نوع خاص تقوم على العنصرية، وكانت تعتبر من بين أعقد المجتمعات وأكثرها ظلما وأقلها عدلا ومساواة في التاريخ المعاصر، فاستطاعت أن تحول مجتمعاتها العنصرية إلى مجتمعات توافقية تكاملية، وقد رافقت الإدارة العامة هذه التحولات بمجهودات جبارة من الانتقال من إدارة تهدف إلى تكريس الميز العنصري إلى إدارة تركز لاحترام التنوع باستغلال مميزات اللامركزية على رأسها قوة الإدارة المحلية. كما استطاعت دولة غانا أن تجد لها مكانا واضحا بين التجارب التحول الديمقراطي الناجحة، ورغم أنها دولة وحدوية وصغيرة المساحة فإنها استطاعت أن تركز للامركزية الإدارية ولو بشكل أقل مقارنة بسابقتها بحكم أنها دولة اتحادية، إلا أن تميزها لدور المنتخب المحلي في محاولة منها إلى احترام التنوع المجتمعي بها هو ما ساهمت به اللامركزية الإدارية في إيصال التحول الديمقراطي بها إلى هذه المرحلة المتقدمة نسبيا. في حين تأخرت نيجيريا في هذا الشأن، فقد تحركت بصعوبة في هذا الاتجاه محاولة الخروج من دائرة العنف والحكم العسكري الذي حال دون استقرار النظام وهدد وجود الدولة، تجسدت هذه النظرة في وجهها الإداري أكثر من خلال التوجه أكثر فأكثر نحو اللامركزية الإدارية وتقوية الإدارة المحلية وتأمين دور المنتخب المحلي في صنع القرارات وتنفيذها باستقلالية أكبر بدل من دورها التقليدي الذي لم يكن يتعدى تنفيذ الأوامر المركزية ورفع التقارير وتقديم المعطيات لها، وأصبحت هذه الأخيرة - أي اللامركزية الإدارية - تؤثر إلى مدى ديمقراطية الدولة، وكلما اقترب النظام الإداري إلى اللامركزية على حساب المركزية أصبحت أكثر ديمقراطية، ومن هنا فإننا نستخلص أنه كلما كان التوجه أقرب إلى اللامركزية منه إلى المركزية كلما ساهم ذلك بشكل أكبر في إنجاح عملية التحول الديمقراطي، أما إذا تم تسجيل المؤشر يتجه أكثر نحو المركزية فهذا ينبيئ بتقهقر وتراجع العملية الديمقراطية.

تبقى هناك عوامل أخرى تؤثر على العلاقة بين الإدارة العامة والتحول الديمقراطي، تشمل العوامل المجتمعية الداخلية، والتي من بينها إدارة قضية التنوع الداخلي، فقد كان من أهم العوامل الجوهرية المشتركة التي واجهت تجارب التحول الديمقراطي بكل من جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا هو التنوع الاثني والعرقي التي تميزت بها مجتمعاتها، والتي كانت حجر عثر صعبت التجربة بكل منها فتراوحت تجارب الانتقال الديمقراطي فيها بين النجاح في الدولة الأولى والنجاح النسبي المتفاوت للثانية والثالثة. من ناحية ثانية نجد أن كل من نيجيريا وجنوب أفريقيا هما دولتان اتحاديتان تعتمدان بشكل واضح على النظام اللامركزي في إدارة شؤونها وذلك بحكم نوعية نظام الدولة، في حين أن غانا تعتبر دولة وحدوية، ومع ذلك فقد سعت إلى تغليب النظام اللامركزية الإدارية في تسيير شؤون البلاد. وبتفصيل أعمق فإن جنوب أفريقيا هي أكثر هذه الدول توجهها إلى الإدارة اللامركزية وتطبيق الحكم المحلي. فمن خلال هذه الدراسة يتضح أيضا أن هناك ارتفاع معامل الارتباط بين جودة الديمقراطية ومتغير التنوع الاثني والقدرة

على تسييره بالإضافة إلى متغير القدرات الاقتصادية والذين كان لهما القوة الكافية من أجل التأثير في جودة الديمقراطية ونجاح عملية التحول إليها.

ما يستخلص من الدراسة المقارنة للدول الثلاث محل الدراسة تفاوت حضور متغيرات الإدارة العامة وأثره في تجربة التحول الديمقراطي، وبالتالي مستويات متفاوتة للديمقراطية، فقد تصدرت جنوب أفريقيا ترتيب الحالات الثلاثة على العموم، تليها دولة غانا ثم نيجيريا، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى مدى توافر إرادة سياسية حقيقية مقرونة بوعي مجتمعي متفق ومؤمن بضرورة التغيير والارتقاء من خلال تقوية حكم القانون وحيادة الإدارة وتمكين المواطنين من المشاركة فيها، مع توافر الإمكانيات الاقتصادية المالية والمادية التي تمكن أي نظام من تحقيق أفكاره على أرض الواقع. إنه لا بد من الإشارة إلى أن المؤشرات التي سلف ذكرها والتي تشكل في مجملها وحدة لمتغير إصلاح الإدارة العامة، من شأنه التأثير إيجاباً على الرفع من جودة الديمقراطية، ويرتبط نجاح أي تجربة للتحول الديمقراطي بمدى تبنّيها وتنفيذها. إلا أنه وفي نفس الوقت، يجب الاعتراف بأن دورها وتأثيرها على عملية التحول الديمقراطي في أي دولة لا يحدث نفس المفعول، فقد أثبتت الدراسة المقارنة للحالات الثلاثة أن متغير سيادة القانون وتمكين المواطنين من المشاركة وانفتاح الإدارة على ذلك شروط ضرورية لنجاح الديمقراطية، وأن اللامركزية شرط كاف لتحقيقها، وأن المتغيرات الأخرى لها مدلول إحصائي مهم، وفي كونها متغيرات مهمة في التحول الديمقراطي، في الوقت الذي تكون هذه المؤشرات أو المتغيرات هي متغيرات مستقلة تؤثر في متغير الديمقراطية وتلعب دوراً في مدى نجاحه.

قائمة المراجع

1. موسوعة السياسة، الجزء الأول، الثاني، الرابع، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1979.
- كتب:
1. إمام، إبراهيم. وآخرون. معجم العلوم الاجتماعية. مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975.
2. أمين، سمير. أفريقيا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا. سوريا: دار دمشق للنشر والتوزيع، 1985.
3. بدر، فاطمة ومعاذ الصباغ. أساسيات الإدارة. الجمهورية العربية السورية: الجامعة الافتراضية السورية، 2020.
4. بن نبي، مالك. من أجل التغيير. ط 12، دمشق: دار الفكر، بيروت: دار الفكر العاصر، 2019.
5. بوضياف، عمار. الوجيز في القانون الإداري. ط 2، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، 2007.
6. تيلي، تشارلز. الديمقراطية. ترجمة: محمد فاضل طباح، لبنان: المنظمة العربية للترجمة والنشر، الطبعة الأولى، جويلية 2010.
7. الحمداني، سامي. الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، د س ن.
8. خواص، مصطفى. الفساد السياسي في أفريقيا جنوب الصحراء: انعكاساته وآليات مكافحته. قطر: المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، 2019.
9. دال، روبرت. الديمقراطية ونقادها. ترجمة: سمير عباس مظفر، ط 2، الاردن: دار الفارس للنشر و التوزيع بعمان، 1995.
10. دال، روبرت. عن الديمقراطية. ترجمة: احمد أمين الجمل، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 2000.
11. السواط، طلق عوض الله وآخرون. الإدارة العامة - المفاهيم - الوظائف - الأنشطة. السعودية: دار الحافظ للنشر والتوزيع، 2007.
12. الشاوي، منذر. القانون الدستوري: نظرية الدولة. الأردن: دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، 2007.
13. الطاهر، أحمد. أفريقيا: فصول من الماضي والحاضر. القاهرة: دار المعارف، 1975.

14. عبد الرحمان إدريس، ثابت. المدخل الحديث في الإدارة العامة. مصر: مجموعة النيل العربية للطباعة و النشر و التوزيع، 2002.
15. عبد العالي، عبد القادر. السياسة المقارنة: مقدمة في النظريات والقضايا. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2023.
16. العلاق، بشير. الإدارة الحديثة، نظريات ومفاهيم. الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع بعمان، 2008.
17. عوايدي، عمار. مبدأ تدرج السلطة الرئاسية. الجزائر: د.د.ن، 1984.
18. عودة، جهاد. النظام الدولي نظريات وإشكاليات. الاردن: دار الهدى للنشر و التوزيع بعمان، 2005.
19. غازي جرار، أماني. الفكر السياسي المعاصر - إيديولوجيا السياسة -. الاردن: دار وائل للنشر، 2015.
20. الغالي، كمال. الإدارة العامة. سوريا: مطبعة الداودي بدمشق، 1989.
21. غزالي حرب، أسامة. الأحزاب السياسية في العالم الثالث. الكويت: عالم المعرفة، 1987.
22. فوكوياما، فرانسيس. بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين. ترجمة: محاب الإمام، المملكة العربية السعودية: العبيكان للنشر، 2007.
23. فوكوياما، فرانسيس. نهاية التاريخ والإنسان الأخير. ترجمة: فؤاد شاهين وآخرون، لبنان: مركز الإنماء القومي، 1993.
24. فولتير. الرسائل الفلسفية. ترجمة: عادل زعيتر، المملكة المتحدة: مؤسسة هنداي سي آي سي للنشر، 2017.
25. قدرماري، بابكر حسن. دولة نيجيريا. السودان: المركز الأفريقي الإسلامي بالخرطوم، فال للإعلان والطباعة، د.س.ن.
26. القصبي، عبد الغفار رشاد. التطور السياسي والتحول الديمقراطي: التنمية السياسية وبناء الأمة. ط2، مصر: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، 2006.
27. كرنخال، مارومل. أفريقيا. ترجمة: محمد حجي وآخرون، المغرب: مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، 1984.
28. الكواكي، عبد الرحمان. طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد. تقديم مجدي سعيد، مصر ولبنان: داري الكتاب المصري واللبناني، 2011.

29. لوينثال، أبراهام ف. و بيطار شاقرا، سيرجيو. التحول من الحكم الاستبدادي إلى الحكم الديمقراطي: الدروس المستفادة من القادة السياسيين لبناء المستقبل. مقال من مجموعة مقالات: التحول إلى الديمقراطية، الفصل 11، كاليفورنيا، الولايات المتحدة الأمريكية، 2013.
30. مكيافيللي، نيقولا. الأمير. ترجمة: اكرم مؤمن، مصر: مكتبة سينا للطبع والنشر والتوزيع بالقاهرة، 2004.
31. مور، بارينجتون. الأصول الاجتماعية للدكتاتورية والديمقراطية. ترجمة أحمد محمود، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2008.
32. نعمة فياض، هاشم. نيجيريا: دراسة في المكونات الاجتماعية - الاقتصادية. قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.
33. هانتينجتون، صامويل. الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين. ترجمة: عبد الوهاب علوب، الكويت: دار سعاد الصباح للنشر والتوزيع، 1993.
34. هيل، كارين. مبادئ الإدارة العامة: إطار عمل لدول سياسة الجوار الأوروبية. فرنسا: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والاتحاد الأوروبي، باريس، د.س.ن.
35. يكن، زهدي. القانون الإداري. لبنان: المكتبة العصرية ببيروت، 1955.
- أطروحات ورسائل جامعية:**
1. باسل، أحمد ذياب عامر. "أزمة المشاركة السياسية وتأثيرها على عملية التحول الديمقراطي في فلسطين (1993-2013)"، رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، جامعة فلسطين: النجاح الوطنية بنابلس، كلية الدراسات العليا، 2014.
2. بروسي، رضوان. "الدمقرطة والحكم الراشد في أفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة: العقيد الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009.
3. بلعروس، شمس الدين. "حوكمة الإدارة العمومية والتكنولوجيات الحديثة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، جامعة سطيف: محمد لمين دباغين، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2022.
4. بن بختي، عبد الحكيم. "المعارضة والترسيخ الديمقراطي في أفريقيا - دراسة مقارنة -"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخصص السياسات المقارنة، جامعة وهران: وهران 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017.

5. بودحوش، راضية و بودحوش، صونية. "الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر: خطوة نحو إرساء الحكم الرشيد"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة بجاية: عبد الحمان ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017.
 6. سواسي، ياسمين. "دور الحزب الحاكم في ترسيخ الديمقراطية -دراسة حزب العدالة والتنمية التركي-"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة الواد: الشهيد حمة لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.
 7. الحسيني، صلاح هادي. "القيادة الإدارية واثرها في ادارة الموارد البشرية"، رسالة ماجستير ، الاكاديمية العربية بالدانيمك، كلية الإدارة والاقتصاد ، قسم الإدارة ، 2009.
 8. شيخاوي، احمد. "الديمقراطية التوافقية في دولة جنوب أفريقيا"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة سعيدة: الدكتور الطاهر مولاي، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2013.
 9. المغربي، عبد الحميد. "مبادئ الإدارة العامة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المملكة المغربية: قاعدة مذكرات التخرج، د س ن.
- مجالات علمية:**
1. أحمد، أمل. "الانتخابات والتحول الديمقراطي في أفريقيا"، مقال ضمن: الانتخابات والتداول السلمي على السلطة في أفريقيا"، *مجلة آفاق أفريقية*، العدد 46، المجلد 13، 2018. ص ص 13-38.
 2. الوائلي، بركات وياسر خالد. "الفساد الإداري... مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع الإشارة إلى تجربة العراق في الفساد"، *مجلة النبأ*، العدد 80، جانفي 2006.
 3. بكار، درامي. "آفاق التجربة الديمقراطية التعددية في أفريقيا"، *مجلة السياسة الدولية*، العدد 153، المجلد 39، جويلية 2003. ص ص 54-59.
 4. بن حسن، سليمة. "مفهوم اقتراب الثقافة السياسية عند غابريال آلوند وسيدني فييرا"، *مجلة المفكر*، المجلد 16، العدد 02، 2021. ص ص 77-103.
 5. بوالقول، هرون وبوزيان رحمان، جمال. "دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية"، *مجلة الدراسات المالية ومحاسبية و الإدارية*، العدد 07، جوان 2017. ص ص 543-567.

6. البوشي، شريف. "عملية التحول الديمقراطي: النظريات والاتجاهات"، *دراسات سياسية*، مصر: المعهد المصري للدراسات، 2019. ص ص 18-03.
7. بوعمامة، العربي وقاد حليلة. "الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية"، *مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية*، العدد 09، ديسمبر 2014. ص ص 223-211.
8. جهاد حمد، زياد. "العوامل المؤثرة في التحول الديمقراطي"، *مجلة مداد الآداب*، العدد 14، 2018. ص ص 616-570.
9. حروري، سهام ونايت سعدي، إلهام. "خصوصيات وظائف الأحزاب السياسية في أفريقية"، *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية*، العدد 09، جويلية 2016. ص ص 103-95.
10. حموم، فريدة. "التحول الديمقراطي في أفريقيا والتعدد الاثني: نيجيريا أنموذجا"، *مجلة الأبحاث القانونية والسياسية*، المجلد 04، العدد الأول، 2022/03/31، الجزائر. ص ص 118-100.
11. خلفون، فضيلة وخميلة، فيصل. "تداعيات النزاع الاثني على الدولة الفيدرالية في أفريقيا: نيجيريا نموذجاً"، *المجلة الجزائرية للأمن الإنساني*، العدد 04، جويلية 2017. ص ص 190-171.
12. خير الله، بن طالب. "أفريقيا كانت...وينبغي لها أن تكون"، *مجلة قراءات أفريقية*، لندن، بريطانيا، العدد 02، سبتمبر 2005. ص ص 09-02.
13. الديب، روضة. "العدالة الانتقالية والإصلاح السياسي بجنوب أفريقيا"، *مجلة المركز الديمقراطي العربي*، 2019/04/14.
14. رزق عدلي، باسم. "الانتخابات والتحول الديمقراطي في أفريقيا"، ضمن مقالات: الانتخابات والتداول السلمي للسلطة في أفريقيا، *مجلة آفاق علمية*، العدد 46، المجلد 2017، 13، القاهرة. ص ص 15-04.
15. رفاع، شريفة. "نظرية الإدارة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، *مجلة الباحث*، العدد 06، الجزائر، 2008. ص ص 115-105.
16. رقان، لامية. *المجتمع التعددي النيجيري بين معضلة الانقسامات ورهان الاندماج الوطني*، حوليات، جامعة الجزائر 1، المجلد: 35، العدد: 121، 2021.
17. رقولي، كريم و وغيلسي، أحلام. "النزاعات الأثنية وإشكالية بناء الدولة في أفريقيا: دراسة حالة نيجيريا"، *مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية*، العدد 03، ماي 2020. ص ص 376-348.

18. زاید، إلهام و بلحاج، صالح. "المشاركة السياسية للمجتمع المدني وأثرها على التحول الديمقراطي في تونس"، *المجلة السياسية العالمية*، المجلد 05، العدد 02، 2021. ص ص 514-527.
19. زایدی، فتیحة. "واقع تطبيق البيروقراطية (ماكس فيبر) بالمؤسسة الجزائرية"، *مجلة دفاتر القانون والسياسة*، العدد 7، جوان 2012. ص ص 215-224.
20. سالم، أكرم. "الحوار المتمدن"، *مجلة الإدارة والاقتصاد*، العدد 1994، 2007. ص ص 01-13.
21. سايح، بوزيد. "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية"، *مجلة الباحث*، العدد 10، 2012. ص ص 55-66.
22. السيد أحمد، أحمد محمد عبد المنعم. "أثر التعددية الحزبية على عملية التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا"، *المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية*، 2017/10/08.
23. طاشمة، بومدين. "التوسع البيروقراطي - الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، *مجلة دفاتر السياسة والقانون*، الجزائر، العدد 7، جوان 2012، ص ص 01-30.
24. طهراوي، عبد العزيز و حموم، فريدة. "استقلالية الإدارة الانتخابية - دراسة مقارنة بين السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر واللجنة الانتخابية الوطنية في نيجيريا"، *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية*، المجلد 07، أبريل 2022. ص ص 71-86.
25. عاشور مهدي، محمد. "الديمقراطية في أفريقيا: تجربة التحول الديمقراطي في جمهورية جنوب أفريقيا"، *مجلة دفاتر السياسة والقانون*، العدد الأول، جانفي 2009، ص ص 77-111.
26. عبد الجليل، جميل وآخرون. "تعبئة والحكم الراشد: أي تجانس إصلاحي تنموي في خدمة القارة الأفريقية"، *مجلة العلوم الاقتصادية*، العدد 05، أبريل 2010. ص ص 23-37.
27. عبد الحسن كريمة، علاء وآخرون. "أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان"، *مجلة محور القانون*، مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد 05، العدد 02. ص ص 242-256.
28. عبد العالي، عبد القادر. "الثقافة السياسية، والتصدعات الاجتماعية، والديمقراطية: دراسة حالة الجزائر"، *مجلة عمران للعلوم الاجتماعية*، معهد الدوحة للدراسات العربية، المجلد 11، العدد 44، افريل 2023. ص ص 41-69.
29. عبد العالي، عبد القادر، عبد القادر عبد العالي، "اقتربات فشل الدولة: دراسة في الحالة الإفريقية"، *قراءات إفريقية*، العدد: 49، 2021، ص ص: 32-43.

30. عبد العالي، عبد القادر. "الفساد السياسي والحكامة: القيمة النظرية والخلفية الإيديولوجية"، *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية*، العدد الثامن، 01 جانفي 2016. ص ص 1-11.
31. علي عبد القادر، علي. "مؤشرات قياس الفساد الإداري"، *مجلة جسر التنمية*، الكويت: المعهد العربي للتخطيط، العدد 70، فيفري 2008.
32. غامل اهلام، مصطفى. "الحكومة الإلكترونية كمدخل للإصلاح الإداري: أسس نظرية وآليات التطبيق- تجربة الجزائر-"، *المجلة المصرية لعلوم المعلومات*، المجلد 05، العدد 02، أكتوبر 2018. ص ص 217-262.
33. فراحي، محمد. "التحول الديمقراطي في أفريقيا مع الإشارة إلى تجربي: الجزائر، نيجيريا"، *مجلة الراصد العالمي*، المجلد 01، العدد 01، الجزائر. ص ص 247-249.
34. فريجة، محمد هشام، "اللامركزية أسلوب للتنمية"، *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية*، المجلد 02، العدد 07، سبتمبر 2017. ص ص 527-540.
35. قانصو، وجيه. "الديمقراطية: التاريخ والمفهوم"، *مجلة عمومي* 101، العدد 09، سبتمبر 2019، ص ص 01-20.
36. كربوش، أحمد. "إشكالية التحول الديمقراطي: دراسة نظرية"، *مجلة البحوث القانونية والاقتصادية*، العدد 01، المجلد 06، 2023/01/10. ص ص 743-755.
37. كريم، حسن. "مفهوم الحكم الصالح"، *مجلة المستقبل العربي*، عدد 309، نوفمبر 2004. ص ص 40-65.
38. ماضي، عبد الفتاح. "الجيش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟"، *مجلة سياسات عربية*، العدد 24، جانفي 2017. ص ص 08-27.
39. مجدوب، عيد الحليم. "مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية حقوق وحريات الأفراد"، *مجلة دفاتر الحقوق والعلوم السياسية*، المجلد 20، العدد الاول، 2022. ص ص 55-66.
40. المختار، محمد. "الاستثمار في أفريقيا، آمال وتحديات"، *مجلة قرارات أفريقية*، لندن: بُتاج ميديا، العدد 04، المملكة المتحدة، 2017/05/10. ص ص 05-11.
41. مدوح، احمد وآخرون. "المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة"، *مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - دراسات اقتصادية-*، المجلد 04، العدد 03، 2010. ص ص 193-205.

42. مسعودي، يونس. "التحول الديمقراطي: مقارنة مفاهيمية نظرية"، *مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية*، العدد صفر، مارس 2014. ص ص 147-159.
43. مصباح محمد الوحشي، علي. "دراسة نظرية في التحول الديمقراطي"، *مجلة كلية الاقتصاد والبحوث العلمية، العجيلات: جامعة الزاوية، المجلد الأول، العدد 2، 2015*. ص ص 48-66.
44. نغال، أحمد السيد. "الاندماج الوطني في غانا منذ عام 1992: أحد أبرز النماذج الإفريقية في تحقيق تحولاً ديمقراطياً شاملاً خلال الألفية الثالثة"، *مجلة المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية، 2018/03/19*.
45. هيلمكه، غريتشن و روزنبولت، فرانسيس. "نظم السياسية وحكم القانون: استقلال القضاء من منظور مقارن"، ترجمة: ديب ثائر، *مجلة حكامه، قطر: معهد الدوحة للدراسات العليا، المجلد 03، العدد 06، ربيع 2023*. ص ص 170-201.

محاضرات:

1. بوضنيرة، عبد الله. "الحوكمة (الحكم الرشيد) وأخلاقيات المهنة"، محاضرات، قسم علم الاجتماع، جامعة قالمة: 08 ماي 1945، 2021.
2. خطوط، رمضان. "الحكم الرشيد وأخلاقيات المهنة"، محاضرات، جامعة المسيلة: محمد بوضياف، قسم علم الاجتماع، جوان 2021.
3. سراين فضيل. "التطور التاريخي للإدارة (مدارس الإدارة)"، محاضرات في الإدارة التربوية - الطور الثاني -، عمل غير منشور.
4. عبد العالي، عبد القادر. "محاضرات النظم السياسية المقارنة"، محاضرات، جامعة سعيدة، د مولاي الطاهر، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008.

ملتقيات وتقارير:

1. أحمد امل، محمد وخشاب، إمام. *بعث أفريقيا الغد في سياق التحولات المعولمة: رهانات وآفاق، إعداد نموذج الانتقال: هل تكفي الانتخابات وحدها لتحقيق التحول الديمقراطي في أفريقيا، ورقة مقدمة في: تقرير الجمعية العامة الرابع عشر، المنظمة من قبل: مجلس تنمية البحث في العلوم الاجتماعية في أفريقيا، داكار، السنغال، من 08 إلى 12/06/2015*.

قائمة المراجع

2. غوستاف سبيث، جيمس. **مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم**، ورقة مقدمة في: تقرير برنامج الأمم المتحدة، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، المنظم من قبل: مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك، الولاية المتحدة الأمريكية، نوفمبر 1998.
 3. محمود الطعمانة، محمد. **نظم الإدارة المحلية**، ورقة مقدمة في: الملتقى العربي الأول، المنظمة من قبل: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، من 18 إلى 20/8/2003.
 4. مصطفى ديهوم، علي محمد. **التحول الديمقراطي (دراسة في الآليات والتحديات)**، ورقة مقدمة في: المؤتمر الدولي الثالث للقضايا القانونية، المنظم من قبل: كلية القانون، جامعة ايشك - أربيل، العراق، 2018/05/10.
 5. نادي عبد العظيم، تامر. **الحكم المحلي في جمهورية جنوب أفريقيا**، ورقة مقدمة في: ملتقى الباحثين السياسيين العرب الدراسات العليا بالنظم السياسية، المنظمة من قبل: جامعة الإسكندرية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2018.
- وثائق حكومية ومنظمات دولية:**

1. وزارة التعليم السعودية، **العلوم الإدارية - مبادئ الإدارة**، المملكة العربية السعودية: فهرسة مكتبة الملك فهد للنشر، 2016.
2. جمهورية جنوب أفريقيا، دستور 1996.
3. جمهورية غانا، دستور 1999.
4. جمهورية غانا. "دستور غانا 1992، والمعدل في سنة 1996"، 1996.
5. https://www.constituteproject.org/constitution/Ghana_1996?lang=a
6. جمهورية نيجيريا الاتحادية، دستور 1999.
7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 415/12 المؤرخ في 2012/12/11 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 2011/01/31، 2012.

مواقع إلكترونية:

46. "أثر التحول الديمقراطي على الاستقرار السياسي في نيجيريا منذ عام 2007" في: المركز العراقي الأفريقي للدراسات الاستراتيجية، متوفر على الرابط التالي: <https://www.google.com/search>، (2023/08/10).

قائمة المراجع

47. "تقرير عن الحقوق السياسية والحريات المدنية"، في: الموقع الرسمي لمنظمة: Freedom House Organization، التقرير السنوي "الحرية في العالم 2022"، متوفر على الرابط: <https://freedomhouse.org> . تاريخ الوصول 2023/08/07.
48. الاتحاد الإفريقي. "مشروع الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة". متوفر على الرابط: https://hlrn.org/img/documents/African_Charter_on_Values_Principles_of_Public_Service_AR.pdf . تاريخ الوصول 2024/05/24.
49. بدر، فاطمة والصباغ، معاذ. "أساسيات الإدارة"، في: الجامعة الافتراضية السورية، متوفر على الرابط التالي: <https://svuonline.org/ar/search/node> . تاريخ الوصول 2020/03/04.
50. توفيق ابراهيم، حسنين. "الانتقال الديمقراطي: إطار نظري"، في: مركز الجزيرة للدراسات، شبكة الجزيرة الإعلامية بقطر، متوفر إلى الرابط التالي: <https://studies.aljazeera.net/ar/files/arabworlddemocracy/2013/01/201312495334831438.htm> . تاريخ الوصول 2023/09/02.
51. نجم الدين، حكيم. "تاريخ نيجيريا.. والطريق نحو الاستقلال"، مجلة المعرفة، متوفر على الرابط التالي: <http://marifa.org/wdewi.33MKHK> ، تاريخ الوصول 2024/08/19.
52. صخري، محمد. "المداخل النظرية لدراسة التحول الديمقراطي"، في: الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، متوفر إلى الرابط التالي: <https://www.politics-dz.com> . تاريخ الوصول 2018/12/10.
53. طه عبد الناصر، رمضان. "أين ظهرت أول ديمقراطية بالتاريخ؟.. ومن أبوها؟"، في: مجلة اللواء، متوفر على الرابط التالي: <https://aliwaa.com> . تاريخ الوصول 2022/08/26.
54. العيدوسي، اغدير. "مقدمة في الإدارة - دراسة جامعية-"، في: الموضوع الأكبر عربي بالعالم، متوفر إلى الرابط التالي: <https://mawdoo3.com> . تاريخ الوصول 2020/01/12.
55. عيسى، ناتاشا. "مفهوم الإدارة العامة، الموقع الإلكتروني" في: الموضوع-أكبر موقع عربي بالعالم-، متوفر على الرابط: <https://mawdoo3.com> . تاريخ الوصول 2020/01/12.
56. غازي ابو دولة، رهام. "معلومات عن دولة نيجيريا"، في: موضوع، متوفر على الرابط التالي: <https://mawdoo3.com> . تاريخ الوصول 2022/03/07.

مراجع باللغة الأجنبية:

كتب:

1. Abdulai Kuyini, Mohammed. *Public Administration Theory And Practice: Are There Congruent In Ghana?*, Abdulai Kuyini Mohammed, Journal of Public Administration, Finance and Law, Ghana, 12/2017.

2. Becker, Paula et A. Raveloson, Jean-Aimé. *Qu'est-Ce Que La Democratie?*. Bachelor of Arts ,Sciences Politiques, Université de Hamburg, Traduction en français: Rabary-Andriamanday Voahanitriniaina, KMF-CNOE & NOVA STELLA en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung(FES) avec la collaboration de Ketakandriana Rafitoson, septembre, 2008.
3. Croissant, Aurel and Wolfgang, Merkel. *Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System*, Political Science of the University of Heidelberg, 2004.
4. Darkwa Akosua Amponsah, Nicholas And Gyampoh, Evans. Civil Society In A Changing Ghana An Assessment Of The Current State Of Civil Society In Ghana. An Initiative of Civicus: World Alliance for Citizen Participation with Support from The World Bank , Coordinated in Ghana by Gapvod, Ghana, June 2006.
5. K.C, Sharma. *Neutral Bureaucracy in African Multiparty Democracies: The Experience of Botswana* ,In :*Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Haile K. Asmerom and Ilisa paries, 1996.
6. Kajumulo Tibaijuka, Anna, Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa -Concepts and Principles-, Volume I, Kenya: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Nairobi,2008.
7. Kpundeh, Sahr John and National Research Council (U.S.), eds. *Democratization in Africa: African Views, African Voices: Summary of Three Workshops*. Washington, D.C: National Academy Press, 1992.
8. Mengistu, Berhanu and Vogel, Elizabeth. *Bureaucratic Neutrality in an Ethnic Fality in an Ethnic Federalism: The Case of alism: The Case of Ethiopia*. the Center for African Development Policy Research at Scholar Works at WMU, 2001.
9. N M, Nene ; T.S, Setona; M.B, Coetzee and M.K, Mansura; P, Lebeko. *task team members and Managing for Excellence (Pty) Ltd, Oversight And Accountability Model* , Asserting Parliament's Oversight Role In Enhancing Democracy National Assembly of south africa,2017.
10. Rydberg, James Allen. Bypassing the Legislature: How Direct Democracy Affects Substantive and Symbolic Representation, The University of Iowa Research Online, 2010.
11. Shah, Anwar and shah, Sana. Local Government and Local Governance, in Local Governance in developing countries, public sector Governance and accountability series. the world bank , Washington, D.C, 2006.
12. Stephen, N. Ndegwa .*A Decade Of Democracy In Africa . acid-free paper*. Netherlands: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data .International studies in sociology and social anthropology ,Vol. 81, 2001.
13. Vyas-Doorgapersad, Shikha; Tshombe, Lukamba-Muhiya; Ernest, Peprah Ababio. *Governance Apparatus in.South.Africa*, From Policy Design to Service, Published by Routledge, New York , London, 2019.

مقالات:

1. A. Rustow, Dankwart,A.“Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model,” ,*Transitions to Democracy*, ed. Anderson, Lisa , Columbia University Press, (1999): 337-363.

2. Amankona, David; Adutwum Amo, Seth; Derrick, Danquah Opoku. "Improving Public Sector Service Delivery in Ghana: The Application of Innovation and ICT", *School of Public Administration*, University of Electronic Science and Technology of China, Qingshuihe, Public Policy and Administration Research, No.7, Vol.8, (2018):01-08.
3. Arbuniés, Pablo. "Exploring Democratization and political reconstruction: The case of South Africa and Rwanda", *Center for Global Affairs & Strategic Studies*, Facultad de Derecho-Relaciones Internacionales universidad de navarra,2021.
4. Baqwa, Selby. "Anti-Corruption Efforts in South Africa, Public Protector of South Africa", *The Journal Of Public Inquiry*,(2001): 21-24.
5. Bayart, Jean-François. "La problématique de la démocratie en Afrique noire: La Baule, et puis après ? ", *Politique africaine*, N°43, (1991): 05-20.
6. Cantius Mubangizi, John. "Building a South African Human Rights Culture in the Face of Cultural Diversity: Context and Conflict", *African Journal of Legal Studies*, martinus nijhoff publishers, (2012): 01-20.
7. Charrean, Gerard "Principles Of Corporate Gouvernance ", *G20/ OECD* ,Paris, (2015): 03-56.
8. Cheeseman, Nic and Sishuwa, Sishuwa. "African Studies Keyword: Democracy", *Cambridge University Press*, (2021): 704-732.
9. Daff, Moussa. "Réglage de sens Du Concept I(Démocratie) au Senegal", *Université Cheikh Anta Diop*, Dakar , S.D.P : 31-40.
10. Doig, Alan; Watt, David & Williams, Robert. "Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions - the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia", *Anti-Corruption Commission ACC*, (May 2005): 04-91.
11. Dosso, Karim. "Pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone", *Dans Revue française de droit constitutionnel*, Éditions Presses Universitaires de France , n° 90, (2012): 57-85.
12. Fagbadibo, Omololu. "An Overview Of Legislative Oversight And Accountability Mechanisms In Nigeria And South Africa", 2019. *Advances in African Economic, Social and Political Development*, in: Omololu Fagbadebo & Fayth Ruffin (ed.), *Perspectives on the Legislature and the Prospects of Accountability in Nigeria and South Africa*, chapter 2, (November, 2018): 19-44.
13. Fobih, Nick. "Administrative and Ethical Issues in Ghana's Public", *Advances in Social Sciences Research Journal*, Vol. 8, No. 10, (October 25, 2021): 573-594.
14. Igbuzor, Otiye. "Civil Society In Nigeria: Contributing To Positive Social Change", *Civicus – World Alliance For Citizen Participation*, Abuja, 2007:(01-123).
15. Jarbandhan, Vain and Ballard, Harry. "Administratio Publica", *Southern African Schools And Departments Of Public Administration And Management (Assadpam)*, Vol 25 , No 3, September 2017.
16. Jensen, Nathan and Wantchekon, Leonard. "Resource Wealth and Political Regimes in Africa- Comparative Political Studies-"; *sage publications; new york* , USA, (6/10/2009): 816-842.

17. K. Asmerom, Haile and P. Elisa, Reis. "Neutral Bureaucracy in African Multiparty Democracies: The Experience of Botswana", *Palgrave Macmillan press LTD*, Landon, November 11, 1996.
18. Lawal, Gbenga. "Corruption and Development in Africa: Challenges for Political and Economic Change", Department of Political Science, Olabisi Onabanjo University, Ago-Iwoye, Ogun State, *Humanity & Social Sciences Journal* 2, Nigeria, n1, (2007): 01-07.
19. Magolowondo, Augustine Titani. "Understanding Intra-party Democracy in Africa: Issues and Questions", *Africa Programme (ESARP) of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)*, holand.(W Y P): 01-08.
20. Morrison, Minion K. C. "Political Parties in Ghana through Four Republics: A Path to Democratic Consolidation", *Comparative Politics* 36, no. 4 (2004): 421-424.
21. N. I, Enahoro. "The Role of Bureaucracy in Good Governance in Nigeria", *International Journal of Advanced Legal Studies and Governance*, Volume 6, Number 1, (April 2016): 46-54.
22. Ngalasso Mwatha, Musanji. "Démocratie: le pouvoir des mots ", Université Michel-de-Montaigne, Bordeaux-III , France ,(S D P) : 03-17.
23. Olowu, Dele. "Public Administration in Africa: Deepening Crisis despite Reform Efforts," *The Sage Handbook of Public Administration*, (2012), 27-609.
24. S.O, Abugu. "The Role And Challenges Of Local Government In Community Development: An Insight", *Review of Public Administration and Management*, Vol. 3, No. 6 , Nigeria, December (2014): 129-139.
25. Sindane A M," Adding public value in teaching the subject and practice of Public Administration and Management Transforming classroom learning into work related knowledge", in , "Administratio Publica", Vol 19 No 3, *Department of Public Governance University of Johannesburg* September,(2011): 05-19.
26. Uche, Ada. "Analysis of Local Government Performance and Leadership in Nigeria", *Dept of Public Policy School of Liberal Arts University of North Carolina at Charlotte*, USA, (W Y P): 130-150.
27. Weinberg, Jonathan. "Bureaucracy as Violence", *Wayne State University*, Michigeeen, USA , Volume 115 , Issue 6,(2017): 1097-1116.

مذكرات ورسائل:

1. Bolarinwa, Joshua Olusegun. "Emerging Legislatures in Africa: Challenges and Opportunities Developing Country" ,(Ph.D), Studies Research Fellow, Research and Studies Department ,Vol.5, No.5, Lagos: Nigerian Institute of International Affairs (NIIA), 2015.
2. Croissant, Aurel and Wolfgang Merkel." Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System", Germany: Political Science of the University of Heidelberg, 2004.

3. Mbata Betukumesu Mangu Andre. "Separation Of Powers And Federalism In African Constitutionalism : The South African Case", Submitted In Part Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Laws, University Of South Africa Supervisor, 1998.
4. Warf Barney."Géographies of African corruption", Département of Geography, University of Kansas, Lawrence, Kansas, PSU Research Review, USA: Emerald Publishing Limited, 2017.

تقارير:

1. AFRIMAP and The Open Society Initiative for West Africa and The Institute for Democratic Governance , Ghana Justice Sector and the Rule of Law, **The Open Society Initiative for West Africa**, 2007.
2. Institutions Are The Public Protector, The South African Human Rights Commission, The Commission For The Promotion And Protection Of The Rights Of Cultural, Religious And Linguistic Communities, The Commission For Gender Equality, The Auditor-General And The Electoral Commission, GOVERNANCE AND ADMINISTRATION , These Chapter 9, 2022.
3. Kyle L. Marquardt, "V-Dem Methodology:Aggregating Expert Assessments", in : Democracy Report 2022 , Autocratization Changing Nature? , v- Dem Institute, 2022.
4. Mo Ibrahim Foundation, Ibrahim Index Of African Governance Index Report2022, ,January 2023.
5. The New Checks and Balances International Institute for Democracy and Electoral Assistance, **The Global State Of Democracy**, 2023.
6. UNDP, Governance For Economic-Operation And Development, **Administration, Advances** , Social Sciences Research Journal – Vol. 8, No. 10, 25/10/2021, 1995.
7. united nation , Economic and social comission for ASIA and the pacific Poverty reduction section UNESCAP , Sheng Chief, Yapkice. **What is good governance ?** ,; Bangkok ; Thailand.
8. United Nations Human Settlements Programme and Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, , **Participatory budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa** , Volume 1: **Concepts and Principles**, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2008
9. United nations office on drugs and crime, Justice Sector Reform in Nigeria, Legal Notice, 2023.
10. United Nations Research Institute for Social Development, Richard, Asante; E. Gyimah - boadi , **Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector in Ghana**, 2004.
11. Université De Lomé, **Tchabouré Aimé Gogue Faseg , Gouvernance En Afrique : Etat Des Lieux**, Etudes Et Recherches Economiques Banque Africaine De Developpement, Côte D'ivoire ,2001.

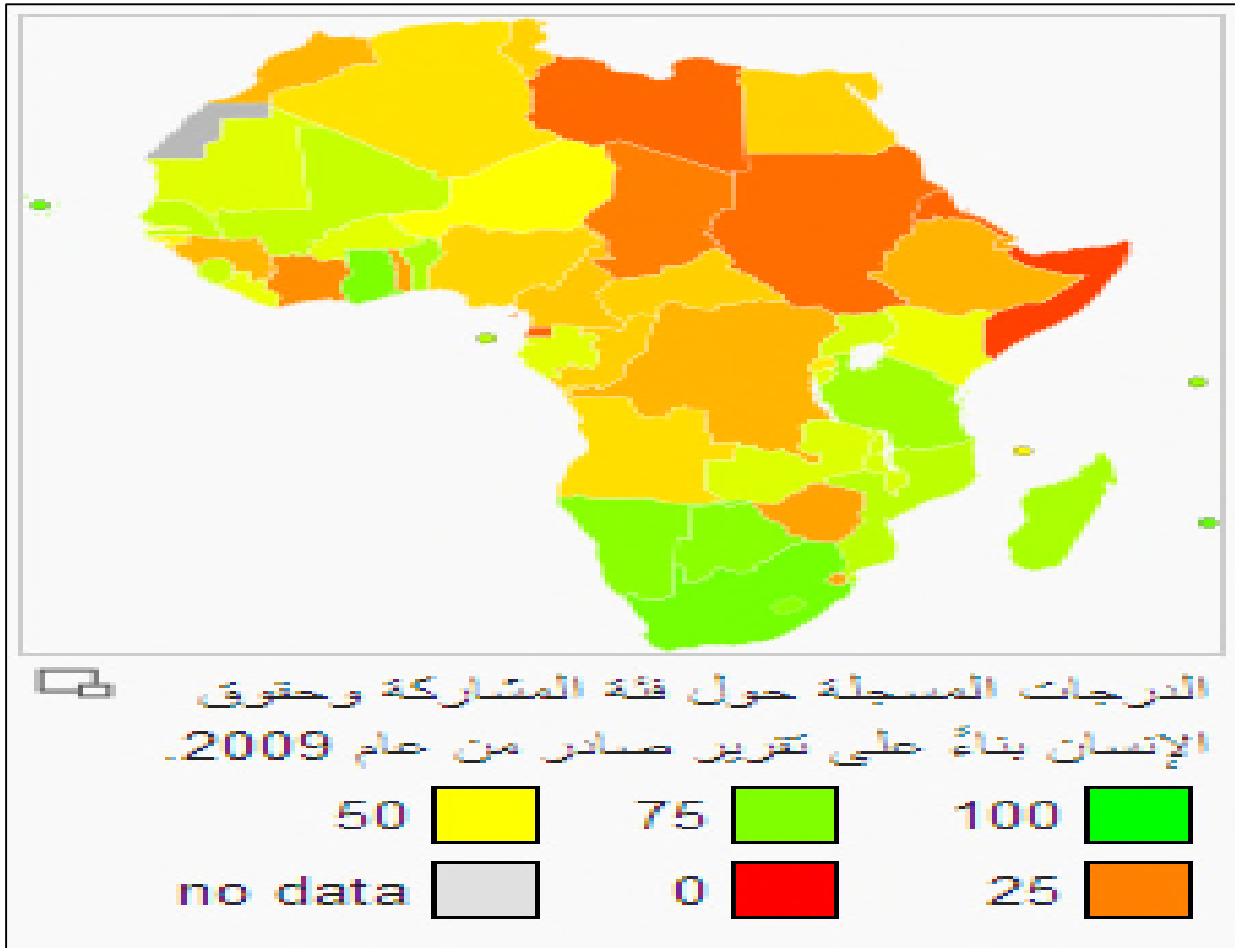
مواقع إلكترونية:

1. E.N, Gladden. "Public Administration –Meaning. Nature, Scope and Importance." In: <http://www.egyankosh.ac.in/register>, (13/02/2023).

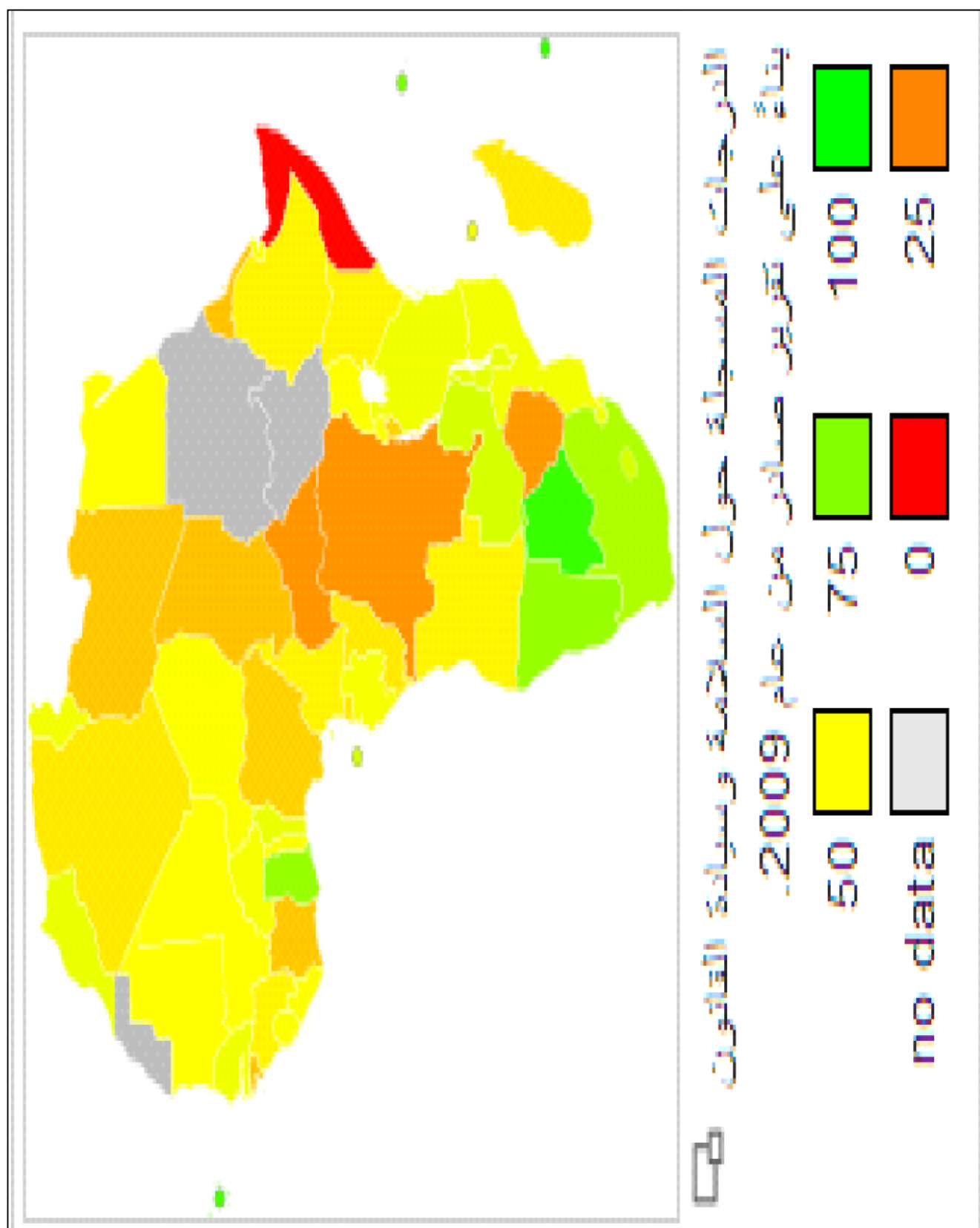
2. Ivanyna, Maksym and Shah, Anwar,” How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization” , in *Econonic*, , 17/01/2014, <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2014-3>:(23/01/2024).
3. Kaur, Harinder & Singh, Sahib. “Publique Administration – Signification, Nature, Portée-“, In: <https://independent.academia.edu>,(06/08/2022).
4. Robert, Calia. “Five function Management and leading, chon retrieved. <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng-10>
5. Routledge, Delivery taylor and francis group, In: [https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/ AM.docx](https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/AM.docx) :(09/05/2023).

الملاحق

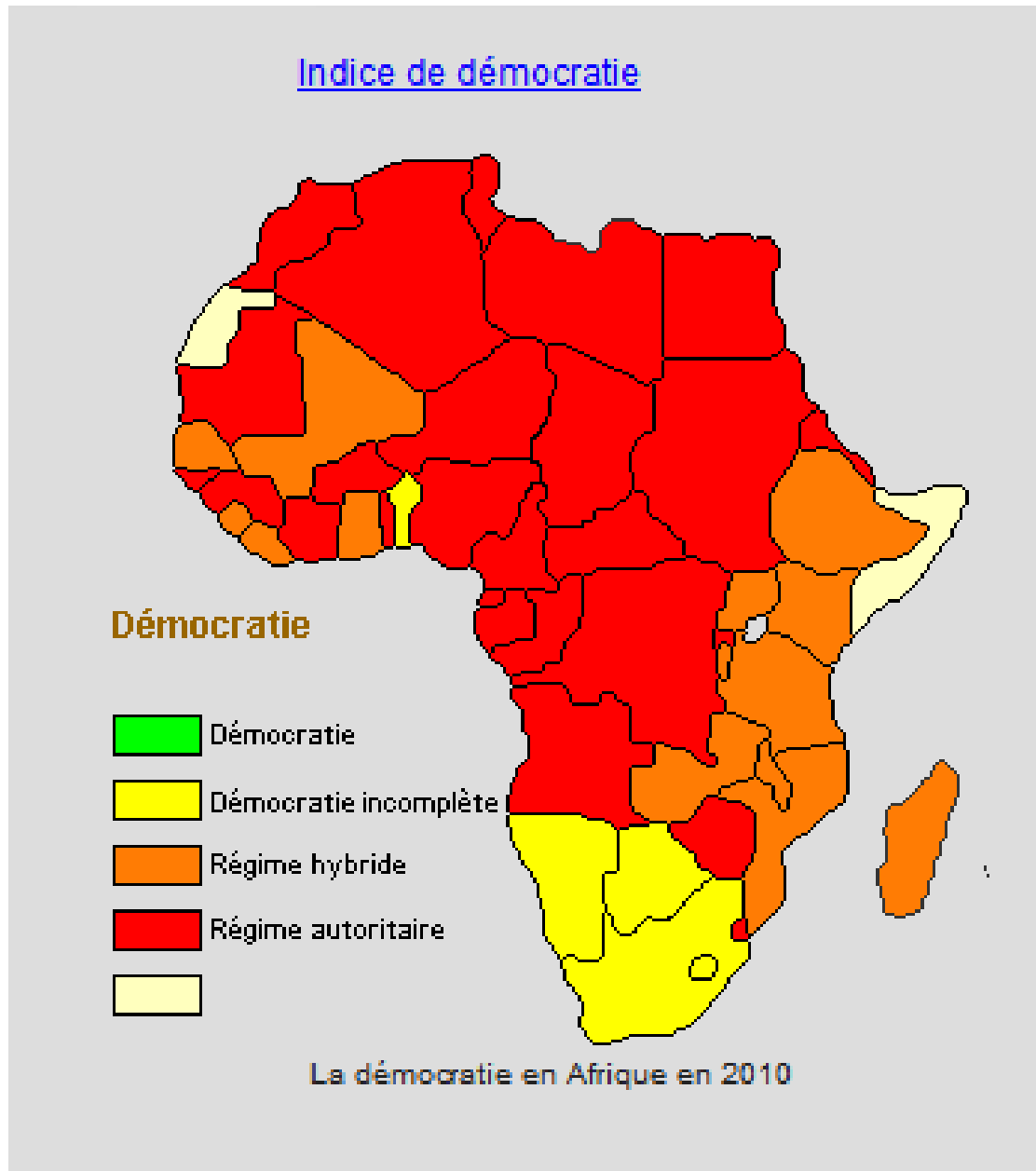
الملحق 1: درجات مؤشرات المشاركة وحقوق الإنسان في أفريقيا 2009



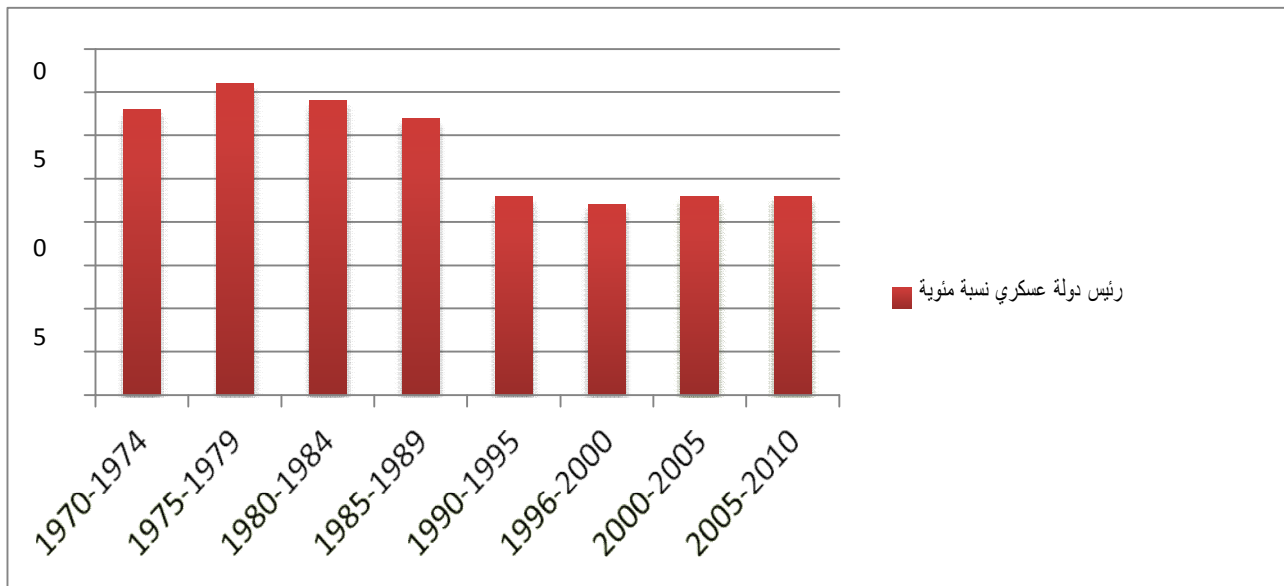
الملحق 2: درجات السلامة وسيادة القانون في أفريقيا



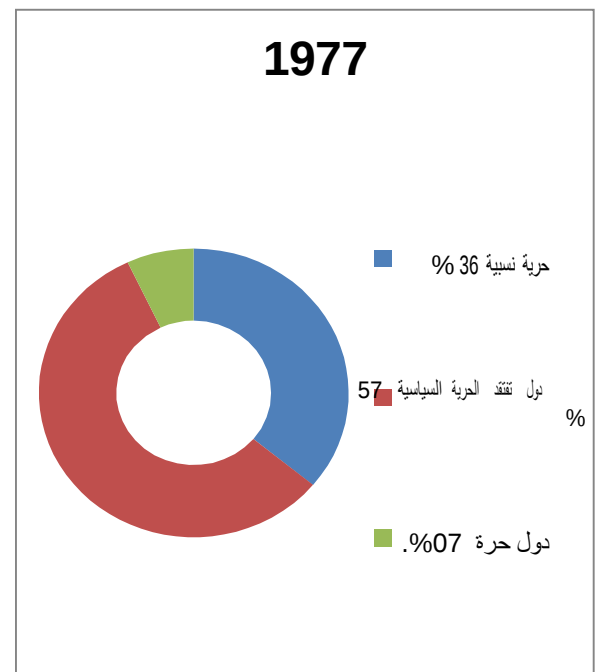
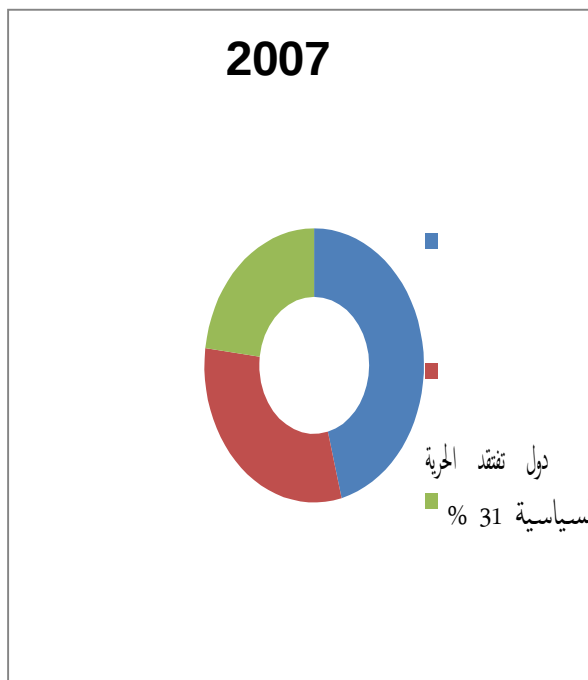
الملحق 3: خارطة شدة الديمقراطية في أفريقيا



الملحق 4: التحول من الحكومات العسكرية إلى الحكومات المدنية في أفريقيا



الملحق 5: الحرية السياسية في أفريقيا جنوب الصحراء



الفهارس

الجدول رقم 01: أنواع منظمات المجتمع المدني في دولة غانا	126
الجدول رقم 02: تصنيف الدول حسب مؤشرات اللامركزية	163
الجدول رقم 03: متغير اللامركزية وتأثيرها على مؤشر الديمقراطية	170
الجدول رقم 04: مختارة من الموازنة التشاركية في بلدان أفريقية	183
الجدول رقم 05: مستوى الارتباط بين مؤشري الديمقراطية والحوكمة	201
الجدول رقم 06: مستوى الارتباط بين مؤشري الاستقلالية وسيادة القانون ومدرجات الفساد ومؤشر الديمقراطية	246
الجدول رقم 07: يوضح النسبة المئوية لدافعي رشاوى خلال سنة 2014	259
الجدول رقم 08: البيانات المشتركة بين الوكالتين بغانا	274
الجدول رقم 09: معامل الارتباط بين مؤشري المشاركة ومدرجات الفساد مع مؤشر الديمقراطية	282
الجدول رقم 10: جدول الحقيقة بالنسبة لحالات: جنوب أفريقيا، غانا، نيجيريا، في العلاقة بين متغيرات الإدارة العامة والتحول الديمقراطي	288

الشكل رقم 01: تصنيف بيت الحرية للدول لعام 2019	40
الشكل رقم 02: التطور المتوازي للتحوّل الديمقراطي عند صامويل هانتيجتون	55
الشكل رقم 03: نموذج مايرون لمؤشرات المشاركة السياسية	63
الشكل رقم 04: المناطق الجغرافية الستة التي تنقسم إليها نيجيريا	116
الشكل رقم 05: مخطط الحوكمة	131
الشكل رقم 06: المقاطعات في جنوب أفريقيا	148
الشكل رقم 07: رسم بياني يوضح مؤشري اللامركزية الديمقراطية والمعدلات الأفريقية والعالمية	171
الشكل رقم 08 : المنظورات الهرمية والجغرافية للسياسة العامة	179
الشكل رقم 09: خريطة جنوب أفريقيا	193
الشكل رقم 10: القوة والاستقلالية البرلمانية: الموقع الإلكتروني: التعزيز البرلماني	227
الشكل رقم 11: المتغيرات والعوامل محل القياس المتعلقة بالفساد	257
الشكل رقم 12: خريطة توضح مقياس الرشوة بالدول بالقارة الأفريقية حسب دراسة منجزة في 2015 منظمة الشفافية العالمية في 2014	259
الشكل رقم 13 : الدولة والكفاءة	262
الشكل رقم 14 "مدى كفاءة الدولة	262

الشكر

الإهداء

مقدمة

الفصل الأول: الإدارة العامة والديمقراطية (إطار النظري) 11

مقدمة 12

المبحث الأول: الإدارة العامة 12

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة، أهميتها وأهدافها 12

المطلب الثاني: مبادئ وخصائص الإدارة العامة ووظائفها 19

المطلب الثالث: أبعاد الإدارة العامة 21

المبحث الثاني: مدلول الديمقراطية النظري والإجرائي 29

المطلب الأول: مفهوم الديمقراطية، نشأة الديمقراطية وتطورها 29

المطلب الثاني: أنواع الديمقراطيات 40

المبحث الثالث: التحول الديمقراطي 43

المطلب الأول: مفهوم التحول الديمقراطي 43

المطلب الثاني: عوامل التحول الديمقراطي ومميزاته ومراحلته 45

المطلب الثالث: التحول الديمقراطي من خلال الاقترابات والمؤشرات والأنماط والمجالات 53

المبحث الرابع: أهمية الإدارة العامة في التحول الديمقراطي 69

المطلب الأول: مؤشرات الديمقراطية ذات الطابع الإداري 69

المطلب الثاني: تأثير مؤشرات الإدارة العامة على التحول الديمقراطي 84

الفصل الثاني: الإصلاحات الإدارية وتوجهات المركزية واللامركزية في جنوب إفريقيا، غانا ونيجيريا وتأثير

ذلك على التحول الديمقراطي 87

مقدمة 88

المبحث الأول: الوضع الإداري في الدول الأفريقية (جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا) 88

المطلب الأول: الأوضاع السياسية، الاقتصادية والاجتماعية في جنوب أفريقيا 89

المطلب الثاني: الأوضاع السياسية الاقتصادية والاجتماعية في نيجيريا 92

المطلب الثالث: الأوضاع السياسية الاقتصادية والاجتماعية في غانا 96

المطلب الرابع: الأوضاع الإقليمية والدولية المحيطة بالدول الأفريقية لما وراء الصحراء.	99
المبحث الثاني: الإصلاحات الإدارية في الإدارة الحكومية أثناء عملية التحول الديمقراطي بالدول الأفريقية لما وراء الصحراء.	100
المطلب الأول: إصلاح المنظومات القانونية (الديساتير).	100
المطلب الثاني: الإصلاحات الإدارية التي مست النظم الانتخابية لتجسيد الحياد الإداري.	106
المطلب الثالث: تنظيم الأحزاب السياسية لما يكرس تمثيل التنوع المجتمعي.	109
المطلب الرابع: تنظيم المجتمع المدني (الجمعيات).	124
المطلب الخامس: تحسين الخدمة العمومية.	128
المبحث الثالث: الإصلاحات الإدارية المساهمة في تقوية مؤسسات الدولة للدول الأفريقية لما وراء الصحراء	137
المطلب الأول: الفصل بين السلطات.	137
المطلب الثاني: إصلاح العدالة.	142
المبحث الرابع: الإصلاحات الإدارية للإدارة المحلية أثناء عملية التحول الديمقراطي بالدول الأفريقية لما وراء الصحراء	147
المطلب الأول: تكريس اللامركزية الإدارية.	147
المطلب الثاني: زيادة أهمية ودور الإدارة المحلية في توجيه وتنفيذ التنمية المحلية.	152
المطلب الثالث: تهمين دور المنتخب المحلي.	159
المطلب الرابع: متغير اللامركزية وتأثيرها على مؤشر الديمقراطية.	169
الفصل الثالث: حوكمة الإدارة العامة كأسلوب للإدارة العامة الديمقراطية في: جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا	
	172
مقدمة	173
المبحث الأول: دور حوكمة الإدارة العامة في تحسين الخدمة العمومية للمواطنين	173
المطلب الأول: مفهوم الحوكمة و الحكم الجيد	174
المطلب الثاني: تطوير الخدمات العمومية والرفع من جودتها	177
المطلب الثالث: تكريس الشفافية في المجال المالي والصفقات العمومية	181
المبحث الثاني: مساهمة الحوكمة في تحسين المشاركة السياسية.	186
المطلب الأول: تقوية دور الأحزاب في التمثيل الحكومي والبرلماني.	186

المطلب الثاني: وضعية الأحزاب السياسية في الحالات الثلاثة وتأثير ذلك على الحوكمة	190
المطلب الثالث: الحوكمة من خلال الفواعل المحلية.	197
المطلب الرابع: علاقة مؤشر الحوكمة بالديمقراطية.....	201
الفصل الرابع: حياد الإدارة العامة وحكم القانون والتحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا ونيجيريا	203
مقدمة	204
المبحث الأول: تكوين مؤسسات دستورية تقوم على أساس احترام القانون.	205
المطلب الأول: جهود مأسسة احترام القانون.	205
المطلب الثاني: حياد الإدارة ومبدأ الفصل بين السلطات وأثره على التحول الديمقراطي.	215
المطلب الثالث: تدعيم السلطات الرقابية (التشريعية والقضائية).	223
المبحث الثاني:	235
المطلب الأول: الإقرار الفعلي للتنوع الاثني والعرقي.....	235
المطلب الثاني: رفع مستوى التكافل والتشابك الاجتماعي بين مختلف العرقيات والأثنيات.	241
المطلب الثالث: تأثير مؤشر الاستقلالية وحكم القانون على الديمقراطية.....	245
الفصل الخامس: الخدمة العامة والفساد وتمكين المواطنين من المشاركة، وأثره على في التحول الديمقراطي في جنوب أفريقيا، غانا وجنوب إفريقيا	249
مقدمة	250
المبحث الأول: الخدمة العامة وتمكين المواطنين وعائق الفساد الإداري على التحول الديمقراطي	253
المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري.....	253
المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري.....	254
المطلب الثالث: مؤشرات قياس الفساد	257
المبحث الثاني: مكافحة الفساد الإداري كأحد مؤشرات التحول الديمقراطي الحقيقي.	264
المطلب الأول: نتائج وآثار مكافحة الفساد على عملية التحول الديمقراطي.....	264
المطلب الثاني: آليات مكافحة الفساد الإداري.	267
المطلب الثالث: انفتاح الحكومة ومشاركة المواطنين في الإدارة والديمقراطية.....	281
خاتمة	287

فهرس المحتويات

293	قائمة المصادر والمراجع.....
308	الملاحق.....
309	الملحق 1.....
310	الملحق 2.....
311	الملحق 3.....
312	الملحق 4.....
312	الملحق 5.....
314	فهرس الجداول.....
315	فهرس الأشكال.....
316	فهرس المحتويات.....
	الملخص

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الدور الذي تلعبه الإدارة العامة في التأثير على عملية التحول الديمقراطي خلال جميع مراحله في الدول الإفريقية ما وراء الصحراء (جنوب إفريقيا، غانا ونيجيريا) من خلال تحليل معاملات الارتباط بين المتغيرات الأربعة الأساسية للإدارة العامة (المركزي واللامركزية والحكم المحلي، متغير الحوكمة والشفافية، ومتغير الاستقلالية وحكم القانون، وأخيرا متغير تقديم الخدمة العامة والمشاركة)، والتي يمكن الاتجاه نحوها وتحقيقها المساهمة أكثر في الرفع من جودة الديمقراطية التي تصبوا إليها عملية التحول داخل الدولة والمجتمع ومؤسساتهما، من خلال تحقيق ديمقراطية توافقية وديمقراطية تشاركية كأحسن طريقة لإدارة التنوع الإثني والعرقي التي تتميز به مجتمعات هذه الدول. مع التطرق إلى دراسة مقارنة بين الحالات الثلاث محل الدراسة.

ورغم الأهمية التي تكتسبها متغيرات الإدارة العامة وضرورتها في دفع عملية التحول الديمقراطي إلى النجاح، إلا أن تأثيرها يعتبر محدود وبسيط وغير حاسم في التأثير فيها وبدرجات متفاوتة فيما بين هذه المتغيرات، نظرا لوجود متغيرات عديدة أخرى أبرزها بهذه الدول محل الدراسة تجسد في التنوع الإثني والعرقي.

الكلمات المفتاحية: التحول الديمقراطي، الإدارة العامة، المركزية واللامركزية والحكم المحلي، الحوكمة والشفافية، حكم القانون والاستقلالية والمشاركة، التنوع الإثني.

Abstract:

This study aims to shed light on the role played by public administration in influencing the process of democratization during all its stages in sub-Saharan African countries (South Africa, Ghana and Nigeria) by analyzing the correlation coefficients between the four basic variables of public administration (central, decentralization and local governance, the variable of governance and transparency, the variable of independence and the rule of law, and finally the variable of public service delivery and participation),which can be directed towards and achieved to contribute more to raising the quality of democracy to which the transformation process aspires within the state, society and their institutions, by achieving consensual democracy and participatory democracy as the best way to manage the ethnic and racial diversity that characterizes the societies of these countries. With reference to a comparative study between the three cases under study.

Despite the importance of the variables of public administration and their necessity in pushing the process of democratic transition to success, their impact is limited, simple and inconclusive in influencing them to varying degrees among these variables, due to the presence of many other variables, most notably in these countries under study, embodied in ethnic and racial diversity.

Keywords: Democratization, Public administration, Centralization, Decentralization and Local governance, Governance and transparency, Rule of law, Independence and participation, Ethnic diversity.