مقياس : الحكامة والمواطنة
المستوى : السنة الثالثة: ادب + لسانيات
أستاذ المقياس : د/ عبد الكريم عاشور

تمهيد

في هذه المحاضرة سنتطرق إلى محورين اثنين الأول ويختص بتسليط الضوء على أهم التعريفات المقدمة للحكامة والتي تنوعت وتباينت تبعا للمجال الزماني من جهة وكذلك تماشيا مع استخدامات المفهوم من ناحية أخرى .أما المحور الثاني فيختص بالتطرق إلى مشكلة نموذج الحكامة ، بتحليل فكرة التطبيق والرفض إذا ما أردنا قبوله او استنساخه كنموذج إصلاحي أو تنموي اعتمادا على ما يطرحه من أساسيات ومعايير وآليات .

المحور الاول : الحكامة ... مشكلة التعريف

هناك أكثر من تعريف للحكامة وتثير جملة التعريفات المقدمة الجدل حول طبيعة ومحتوى هذا المفهوم ، على النحو الذي دفع بعض الباحثين إلى القول بان الحديث عن مفهوم الحكامة هو من قبيل الحديث عن مفهوم الدين ، حيث المعتقدات قوية للغاية ، ولكن الأدلة والبراهين القابلة للقياس معقدة ومركبة ، كما أن التعريف تقابله المشاكل التي تقابل التعريفات في العلوم الاجتماعية عامة ، والتي تتمثل في تقديم تعريف بسيط وواضح وشامل لعناصر الظاهرة ، مع إمكانية تعميمه على كافة المجتمعات " .[1]
هنا يمكن ذكر بعض التعريفات التي تطرقت لمفهوم الحكامة من بينها :

أولا / تعريفات المؤسسات الدولية

1/ تعريف البنك الدولي :

استخدم البنك الدولي أسلوب الحكم لأول مرة في خطاباته سن 1989 ضمن دراسة له عن الأزمة الاقتصادية في إفريقيا جنوب الصحراء ، حيث عرف المصطلح لأول مرة بشكل دقيق سنة 1992 في دراسة أجراها عن أسلوب الحكم والتنمية بأنه " أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من اجل التنمية ".[2]

يشير هذا التعريف لما تكلم عن ممارسة القوة ويقترب من تعريف دافيد استون David Easton لما عرف علم السياسية بأنه " التوزيع السلطوي للقيم " ووجها التشابه في التعريفين أن كلاهما استخدما القوة أو السلطة في توزيع القيم ، حيث استخدم Easton السلطة في تعريفه ، واعتمد البنك الدولي على استخدام كلمة القوة والتي تجمع بين السلطة والنفوذ معا ، كما تشمل على الأساليب الرسمية وغير الرسمية في الإدارة والحكم (فسح المجال للفواعل الرسمية وغير الرسمية) في الإدارة والحكم .[3]

الملاحظ أن تعريف البنك الدولي هذا لم يتكلم عن الفواعل المشاركة في ممارسة القوة ، إلا أن ذلك لا يعكس حقيقة رأي ونظرة البنك الدولي لان معظم الدراسات التي جاءت فيما بعد تبين وتشرح من هم الفواعل الأساسية التي يتطلبها توطين الحكامة الجيدة ، حيث شملت لتلك الفواعل (الحكومة ، القطاع الخاص ، المجتمع المدني) . [4]

مما سبق يمكن القول أن البنك الدولي استخدم تعبير القوة التي تشمل على السلطة والنفوذ معا وتعبر كذلك عن تلك الأساليب الرسمية وغير الرسمية في الإدارة والحكم . بما يسمح لفواعل آخرين رسميين وغير رسميين للمشاركة فيه. وهنا يطرح نمط التسيير التشاركي في إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، ضمن شكل من التعاون والتكامل تبعا لما يتطلبه دور ووظيفة كل فاعل .

بذلك اتجهت خطابات البنك الدولي حول التنمية المستدامة إلى التأكيد على ضرورة توفير شرط أساسي هو وجوب جودة نوعية إدارة الدولة ، أو جودة الحكم التي تقاس بمؤشرات عديدة منها : الديمقراطية ، الاستقرار ، مؤشر احترام الحقوق والحريات ، وسرعة الاستجابة في الخدمة التي يقدمها المرفق العام ، إضافة الى مفاهيم أخرى هي الشرعية ، التعددية السياسية ، المشاركة ، مكافحة الفساد ، الرقابة ، وغيرها . وتعني هذه المرتكزات مرجعية هامة في الحكم على مستوى الحكامة داخل الحكومات وهي تمثل كذلك مؤشرات تقاس من خلالها جودة وشفافية الحكم .

2/ تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:"(UNDP)

الحكامة "هي ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية، لإدارة شؤون المجتمع على كافة المستويات، وهي ترتكز على آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للمواطنين والجماعات فرص التعبير عن مصالهم وتسوية نزاعاتهم ، وكذا ممارسة مختلف حقوقهم و الالتزام بواجباتهم" .([5])
نلاحظ أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد تبنى مفهوما شاملا للحكامة وهو مفهوم التنمية الإنسانية ، وهو ما جعله يركز على الإنسان بدل الدولة وبالتالي فهو يتضمن أبعاد رسمية وغير رسمية كذلك، وهو ما جعل البرنامج يتحول من التركيز على تحسين الإدارة وتحقيق اللامركزية ، وتطوير الخدمات إلى المجالات الأكثر حساسية كحقوق الإنسان والدعم التشريعي والإصلاح القضائي ومكافحة الفساد .([6])
بذلك فالحكامة من منظور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP تعتبر حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرها من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام كل المواطنين[7] . وقد جاء في تقرير البنك الدولي حول تقلص دور الدولة أن هناك أهدافا كثيرة للحكامة الجيدة من أهمها :([8])

- ✓ تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية ، من خلال تحديد الحد الأدنى لمستوى معيشة كافة المواطنين ، والوصول إلى تحقيق مستوى مقبول من الحياة الكريمة لهم Decency .
- ✓ توطين وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع

الكفاءة والفعالية : وتتعلق بتحقيق التنمية الاقتصادية وطريقة تخصيص الموارد واستغلالها

ثانيا / التعريفات الأكاديمية :

جاءت العديد من التعريفات لمصطلح الحكامة من بينها تعريف مورتن بوس morten boos الذي يتطرق في تعريفه للحكامة أو أسلوب الحكم كما يطلق عليه ، و يرى انه " أسلوب الحكم الذي يهتم بالمنظمة التي تشكل مجموعة من المبادىء الأساسية لتنظيم الحياة العامة ، التي تشمل المؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الرسمية التي تعمل في المجال العام ، كما يأتي ضمن هذا الإطار تعريف هرميت السنهانس Hermut Elsenhans ،

والذي يعتبر أن أسلوب الحكم هو فن إدارة التفاعلات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ، وقد ركزت هذه التعريفات على أن أسلوب الحكم يتجاوز الحكومة أو الأجهزة الحكومية الرسمية .([9])

أما R.A.Rohdes فقد ذهب في تعريفه إلى تصنيف التعريفات التي قدمت للحكامة إلى ستة محاور أساسية أو استخدامات تمثلت فيما يلي : ([10])

- ✓ المحور الأول : ويهتم بدراسة مختلف آليات السوق من جانب مقابل التدخل الحكومي في الجانب المقابل وذلك فيما يتعلق بتقديم الخدمات وهو ما يعكس في الغالب الحد من التدخل الحكومي ، ضبط الإنفاق العام وفسح المجال أمام الخصخصة كدلائل تعبر عن وجود دولة الحد الأدنى The Minimal State أي أن الدولة لا يجب أن تتدخل إلا للضرورة فقط .
- ✓ المحور الثاني : يهتم ويتحدث عن الـ Governance من خلال التركيز على المنظمات العامة ومنظمات الأعمال ، خاصة عند التطرق إلى مصطلح Corporate Governance ، وهنا يركز هذا المحور على مطالب ما يعرف بـ Stake holders وطرق إرضاء العملاء ، كما يهتمون بالتركيز على كيفية تصميم نظام داخل الشركة بشكل يحقق مصالح المنتفعين بها .
- ✓ المحور الثالث : هذا المحور يعبر عن اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة أو ما يسمى New Public Mangement والذي ينطلق من إدخال أساليب منظمات إدارة الأعمال في المنظمات العامة مثل إدخال قيم جديدة تشمل المنافسة ، قياس الأداء ، التمكين ، والنظر إلى متلقى الخدمة ومعاملته على انه زبون أو عميل . غير انه وبالرغم من تركيز هذا المنهج على الكفاءة والفعالية يلاحظ انه يهمل الدور الاجتماعي للدولة بغض النظر عن كون الخدمة تحقق ربحا من عدمه .
- ✓ المحور الرابع : هذا الاتجاه يعبر عن الإدارة الجيدة للدولة والمجتمع Good Governance ، ويعتبر امتداد لما جاء به المحور الثالث ، فقط يزيد عليه عندما ذهب الى الربط بين الجوانب السياسية والإدارية ، وكثيرا ما يربط أنصار هذا المحور بين الجوانب السياسية للمفهوم والمحددة في

منظومة القيم الديمقراطية من جانب ، ومؤشرات شرعية النظام والمساءلة من جانب أخر ، ويمثل هذا المحور استخدام البنك الدولي للمفهوم سنة 1989 عندما تبنى سياسات مرتبطة به مثل الإصلاح الإداري ، وتقليص حجم المؤسسات الحكومية ، وتشجيع الاتجاه الخوصصة ، وفتح الباب أمام اللامركزية الإدارية وتشجيعها وكذا تشجيع المنظمات غير الحكومية .

- ✓ المحور الخامس : يعبر هذا المحور على أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة لتكل التفاعلات التي تجمع بين الفواعل الرسمية وغير الرسمية في (القطاع العام ، القطاع الخاص ، المجتمع المدني) وذلك على المستوى المحلي والمركزي ، أي تراجع دور الدولة من فاعل وحيد في صنع السياسات العامة إلى فاعل شريك ضمن فواعل مشاركة أخرى ، مما نتج عنه أن السياسات العامة لم تصبح بالضرورة نتاج الحكومة فقط ، بل تعبر عن قرارات مركزية صادرة عن إدارات أو تفاعلات على المستويين المركزي والمحلي
- ✓ المحور السادس : ينطلق من أن مفهوم governance ينطوي على إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة والمنظمات ، حيث يذهب أنصار هذا المحور إلى أن هذا التعريف يمتاز بالشمول وهو أوسع من مجرد الحديث عن الحكومة فقط ، انطلاقا من انه ينطوي على فاعلين غير حكوميين إلى جانب الحكومة كما يتيح فرصة الحديث عما هو عام /خاص / تطوعي ، إضافة إلى وجود استقلالية بين الحكومة من جهة ومختلف تلك الشبكات التي تخضع لسيطرة الحكومة ، كونها منظمة ذاتيا وان كانت الحكومة تستطيع بطريقة غير مباشرة توجيهها .

المحور الثاني : الحكامة و مشكلة تعميم النموذج التنموي المثالي

لعل طرح مشكلة نموذج الحكامة قد جاءت نتيجة الجهود النقدية التي اهتمت بالموضوع والتي انحصرت أساسا في نقد هذا النموذج ومدى إمكانية

الاعتماد عليه في تطوير برامج التنمية وتوجهاتها في الدول النامية ، ولعل الواضح هنا أن التحدي الكبير هو ما تطرحه إشكالية وواقع العلاقة بين النموذج الجاهز واستعداد البيئة الداخلية .

كثيرا ما ترسخ الرفض في جل القناعات الفكرية التي سادت في دول العالم الثالث بقبول النظريات التي تفسر تخلفها ، هذا الرفض الذي ينطلق في اغلب الأحيان من الأطر المرجعية المستمدة من تاريخها الحضاري والأيديولوجي الذي تطورت ضمنه مجتمعاتها . مقابل ذلك نشأ تنافس في فرض النموذج المثالي للتنمية في ظل انهيار الأبنية الاقتصادية والاجتماعية لدول العالم الثالث . وهي الفترة التي يراها بعض المفكرين سببا في ظهور فراغ أيديولوجي فسح المجال أمام محاولات النموذج الغربي للاستيطان وإعادة ترميم وتصحيح سياسات تلك الدول الاقتصادية والاجتماعية والتي في مقدمتها نموذج الحكامة .

ورأي القائلين بان الحكامة نموذجا مثاليا يدعون إلى النظر في مجموعة القيم التي يقدمها من رقابة وشفافية وعلانية ، وهل هذه القيم تنطبق على كل المجتمعات أم أنها قاصرة على مجتمعات بعينها ؟. وهل هذه القيم قابلة للتحقيق أو محققة بالفعل في بعض المجتمعات حاليا ؟ . ([11])

خلاصة

مما سبق نستنتج النقاط الآتية :

- ✓ ظهور مفهوم الحكامة هو نتيجة تراجع دور الدولة التقليدي حيث لم تصبح فاعل وحيد بل فاعل شريك فقط ضمن فواعل أخرى هي القطاع الخاص والمجتمع المدني .
- ✓ الحكامة مفهوم يعبر عن صورة جديدة وواضحة عن طريقة إدارة السياسة التنموية وشفافية الإنفاق العام في كل المجلات . وإعادة رسم العلاقة بين الحكومة والمجتمع (الدور التحفيزي والتوجيهي للحكومة بدل الدور التنفيذي) .
- ✓ يوضح مضمون الحكامة ومدلولاته فشل النموذج التقليدي التنموي في الدول العالم الثالث ويعطي بدائل أخرى في تطوير القدرات المحلية وإصلاح السياسات العامة .
- ✓ كفاءة وفعالية الحكومة وفق منظور الحكامة يرتبط بتحقيق جملة من المؤشرات منها : الشفافية ، الرقابة سرعة الاستجابة للخدمات العامة وكفاءة ما يقدمه المرفق العام منها .

- ✓ هناك إشكالية تعترض محاولة استنساخ أو تطبيق نموذج الحكامة في الدول النامية ترتبط بواقع العلاقة بين النموذج الجاهز واستعداد البيئة الداخلية ، طرحت في الغالب الاختلاف والتضارب في الأساليب والأدوات التي يمكن من خلالها تجسيد قيم الحكامة ، والتي هي انعكاس لشكل انفتاح المؤسسات الحكومية على طبيعة تلك القيم ، وفي مقدمتها غياب الإرادة السياسة الحقيقة في التحول نحو نموذج الحكامة .

- الهوامش

([1]) سلوى شعراوي ، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع إشكاليات نظرية ، كتاب جماعي بعنوان إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، القاهرة : 2001 ، ص 8 .

([2]) راوية توفيق ، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا : دراسة تحليلية لمبادرة النيباد . القاهرة : معهد البحوث والدراسات الأفريقية ، 2005 ، ص 27

([3]) سلوى شعرواي جمعة ، مرجع سابق . ص 8 .

([4]) المرجع نفسه . ص 8-9 .

([5]) - United Nation Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development. UNDP Policy Document, New York, 1997, p03.

([6]) بن حسين سليمة ، الحوكمة ... دراسة في المفهوم . مجلة العلوم القانونية والسياسية ، العدد 10 ، جانفي 2015 ، ص 269 . نقلا عن : برنامج الديمقراطية وحقوق الانسان ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، نقلا عن http://www.nchregypt.org/index.php/ar/activitices/html

([7]) زهير عبد الكريم الكايد ، الحكمانية Governance : قضايا وتطبيقات . القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الادارية ، 2013 ، ص 14 .

([8]) المرجع نفسه ، ص 15 .

([9]) راوية توفيق ، مرجع سابق . ص 30-31 .

([10]) سلوى شعرواي جمعة ، مرجع سابق . ص 10- 11 .

([11]) المرجع نفسه . ص 13 .