الحكم الراشد والدول النامية
مقاربة نظرية

د/ بوربش رياض



مقدمة:

إن فكرة الحكم الراشد غدت في العقود الأخيرة من القرن الماضي على قدر كبير من الأهمية للدول المتقدمة أو النامية لتحقيق طموحات الأفراد فيها بتوفير التنمية الشاملة وإدامتها، إلا أن الأمر أصبح أكثر إلحاحا خاصة بالنسبة للدول النامية، نتيجة للتحديات العالمية والإقليمية (العولمة، الأسواق التجارية المفتوحة، سرعة انتشار المعلومات، التهديدات الأمنية...). وهذه الوضعية أدت إلى أيجاد شكل جديد للحكم وطريقة للقيادة والإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع لمواجهة الأزمات المعقدة التي تمر بها الدول النامية على وجه الخصوص، وذلك عن طريق منظور المؤسسات والمنظمات الدولية المتمثل في إدراج عنصر الحكم الراشد في الإصلاحات.

أصبح الحكم الراشد حسب هذه المؤسسات الدولية مرادف لإدارة تنموية سليمة تتميز بآلية واضحة ومنفتحة لوضع سياسات وهيكلة إدارية تتسم بالرشاد وحكومة تنفيذية مسؤولة عن أعمالها مع مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في الشؤون العامة في إطار خضوع جميعهم لحكم القانون. وعليه فالحكم الراشد لم يعد منهجا أو أسلوبا مغلقا بل تخطى دولة الحكم المطلق ليبحث عن المناخ السياسي والقانوني الذي بإمكانه تشجيع قطاعات أخرى للمشاركة في عملية التنمية بكل أبعادها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية. وهو المناخ والقطاعات التي أرتبط تحديدها بمجموع الأفكار والقيم التي رافقت المرحلة الانتقالية التي عرفها النظام الدولي مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان والتنمية المستدامة.

اهتمت البحوث في العلوم السياسية بتحديد الأسس والأطر النظرية التي يمكن من خلالها السير بالدول النامية نحو التمكن من إرساء مبادئ الحكم الراشد المتمثلة في المشاركة والشفافية والمساءلة ودولة القانون وتداول السلطة. فالمطلوب في إطار مقاربة المؤسسات الدولية هو بناء علاقة تفاعلية متوازنة بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص تكون قادرة على تفعيل مبادئ الحكم الراشد في سياسات الدول النامية.

يتخذ هذا البحث دوافعه ومبرراته من المعطيات الدولية المستجدة بعد نهاية الحرب الباردة والتي فرضت خاصة على البلدان النامية التجاوب مع توجه المؤسسات الدولية والقوى الغربية الكبرى نحو عولمة معاييرهما للحكم الراشد والديمقراطية وحقوق الإنسان، باعتبارها وصفة ناجعة لتجاوز المشاكل والأزمات التي تعانيها هذه البلدان كالفساد السياسي والتخلف الاقتصادي وانعدام الاستقرار الاجتماعي، التي تشكل تحديات أمام استتباب الأمن الدولي بفعل سهولة انتشار تبعاتها نتيجة لتقلص أهمية المسافات والحدود في ظل ظروف العولمة، وتقابل هذه المقاربة داخليا بتحفظات على أهدافها ومحتواها على أساس الخصوصية الثقافية والتاريخية لهذه المجتمعات وذلك رغم الإقرار الواسع بتردي أوضاعها على مختلف الأصعدة وبجدوى تغيير نظمها السياسية.

وهذا ما يشير إلى أن طريقة الحكم تمثل الأهمية الكبرى في قيادة مسار النظام داخل الدولة على اعتبار أن الحكم الذي يقوم على أسس ودعائم معينة ينعكس على كيان الدولة سواء بالسلب أو بالإيجاب وذلك من خلال طبيعة الحكم في كونه صالحا أو فاسدا .

من خلال ذلك فان الإشكالية التي تمحور حولها موضوع هذا المقال تنصب حول المقاربة النظرية للحكم الراشد؟ وماهي المعايير التي اعتمدتها المؤسسات الدولية لقياس الحكم الراشد؟ وماهي خلفياته وأبعاده؟ وما مدى تطبيق الحكم الراشد وفق هذه المقاربة في الدول النامية؟

1-الحكم الراشد: الإطار ألمفاهيمي:

يعد مفهوم الحكم الراشد[1] (Bonne) gouvernance من أكثر المفاهيم المتداولة في العقود الأخيرة، وتتعدد الأطروحات في تعريفه وتختلف حسب التيار الذي تنطلق منه لأنه من أكثر المواضيع إثارة للنقاش في المرحلة الراهنة، والتي تقترن بالبحوث الميدانية في كل دول العالم وخاصة النامية

منها. لكن الحديث عن الحكم الراشد يكشف الكثير من الغموض والالتباس، مما أفرز تعارضا واختلافا بين الأكاديميين حول وجهته، وحقيقة هذا المفهوم من جهة ميلاده وكذا مكان ظهوره، وهو الأمر الذي جعل مسألة حسم ظهوره تاريخيا بكل دقة أمرا في غاية التعقيد والصعوبة، كما أن المفهوم في حد ذاته لم يصل لحد الآن إلى إجماع لتقديم تعريف موحد له، إلا أن هناك تقارب كبير في تعريفاته.

فهناك من يرجع الأصل التاريخي لهذا المفهوم إلى القرن الثاني عشر بفرنسا بمعنى تقني أكثر، يشيرالى إدارة وحكم الإقطاع (La direction des baillages)أو تسيير جزء من الأقاليم الخاضعة لسلطة المشرف الملكي (le bailli) وهو ضابط يقوم بالوظائف القضائية والعسكرية والمالية باسم الملك[2]. أما المؤرخون الإنجليز للعصور الوسطى يعودون بدورهم إلى هذا المفهوم (Governance) لإبراز ووصف صيغة التنظيم الإقطاعي أو كيفية تنظيم سلطة الإقطاعي (Féodal)[3].

وهناك من يرجع مرة أخرى استعمال هذا المفهوم إلى القرن الثالث عشر بفرنسا، حيث برز في بعض الكتابات والأفكار ليعبر عن كيفية إدارة الحكومات للشأن العام، فنشأة الدولة الحديثة وظهور التصورات الفكرية حول السلطة أدت إلى استقلال وانفصال مفهوم الحكومة عن مفهوم الحكم، فانطلاقا من أفكار ميكيافيلي حول الدولة، وجون بودان حول السيادة المطلقة، تجسدت شيئا فشيئا فكرة الدولة المحتكرة للسلطة على شعب معين داخل إقليم محدد. في هذا الإطار كانت كلمة الحكومة ترتبط أكثر بفكرة السلطة ذات النظام المركزي الهرمي، بالمقابل اعتبر الحكم كمصطلح يعبر عن الطريقة المناسبة لتسيير الشأن العام بعيدا عن مسألة السلطة[4].

أما البعض الأخر فيرجع استعماله كذلك إلى القرن الرابع عشر في ايطاليا، فقد عكست الجدارية التي رسمها (امبريجيو لورنزيتي) في دار بلدية مدينة سينيا الايطالية، تصور مفهوم الحكم الراشد والحكم الفاسد في ذلك الوقت من خلال رسمه لشخصيات رمزية خيالية، فرسم شخصية (جوستيتيا) وهي التي تمثل العدالة، وقد رسمها مرتين تأكيدا على أهميتها، فمرة يظهرها في صورة كلاسيكية وهي جالسة توازن الميزان الذي تحمله المحكمة، بينما في جدارية الحكم الفاسد شخصية (تيوانيا) الدالة على الطغيان، وهي مزهرة بانتصارها وهي

جالسة فوق جسد (جوستيتيا) وبجانبها شظايا الميزان المحطم، ولقد استمد (لورنزيتي) هذه الرسالة من ثورة الفكر السياسي في ذلك الزمن، وهي رسالة واضحة أن العدل هو عصب الحكم الراشد، أما في حالة فساد الحكم فالسلطة الحاكمة تضع نفسها فوق مستوى العدالة المنهزمة، ضاربة في ذالك بالقانون عرض الحائط[5].

حيث يرى البعض أن مصطلح الحكم الراشد استعمل كذلك فيم بعد في فرنسا سنة 1679 في نطاق واسع معبرا عن كلفة التسيير (Charge de gouvernance). وأعيد استخدام مفهوم الحكم الراشد (Buon governo) في ايطاليا سنة 1840 من طرف الملك (Charles-Albert de piémont-Sardaigne) كطريقة أساسية للخروج من الأزمة التي كانت تعرفها البلاد[6]. فبرز هذا المصطلح من جديد في اللغة الإنجليزية في بداية الربع الأخير من القرن العشرين(1970- 1980) كأحد المفاهيم الأساسية في ميدان المؤسسات والمنظمات ذات الطابع الاقتصادي وأطلق عليه آنذاك الحكم الراشد في المؤسسة (corporate governance)[7]، أي استعمل في قضايا إدارة الأعمال بأمريكا ليعبر عن ضرورة عقلانية تسيير وإدارة المؤسسات.

في بداية التسعينيات وبعد فشل برامج إعادة الهيكلة[8] في تحقيق التنمية في الدول النامية، أدركت المؤسسات الدولية أن هذه الإصلاحات الاقتصادية الليبرالية غير كافية لوحدها بدون إصلاحات سياسية، ولكي لا تتهم بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول النامية عند حديثها عن إصلاح الدولة، دعت إلى تطبيق مفهوم الحكم الراشد.

ولهذا أعيد استخدام مفهوم الحكم الراشد من طرف المؤسسات الدولية وبالتحديد البنك الدولي لإعطاء طابع قيمي لممارسة السلطة في إدارة شؤون المجتمع وتنميته، أي ضمن الحكم الراشد تعمل القيادة السياسية المنتخبة ديمقراطيا وفق شرعية ديمقراطية على تنمية موارد المجتمع وتحسين نوعية حياة المواطنين والعمل على رفاهيتهم. وذلك على اعتبار أن إدارة الشؤون المجتمعية وفق منظور الحكم الراشد تقتضي ترابط ثلاثة أبعاد أساسية، يمكن تلخيصها في البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة وشرعيتها، البعد التقني المرتبط بالإدارة العامة ونوعية الخدمة المقدمة من حيث الكفاءة والفعالية والبعد الاقتصادي والاجتماعي المرتبط بالمجتمع المدني والقطاع

الخاص ومساهمتهما وتأثيرهما في حياة المواطنين وفي إعداد وتنفيذ السياسات العامة[9].

بهذا الصدد يرى فيليب مورو دوفارج (Philippe Moreau Defarges) أن مفهوم الحكم الراشد تم إقحامه في بداية التسعينيات في أدبيات لأنجلو- أمريكية في النقاشات الأكاديمية والنظرية الخاصة بتحليل مواضيع الحكم والديمقراطية[10]. كذلك خلال هذه المرحلة، دخل هذا المفهوم العلوم السياسية البريطانية بمناسبة تمويل الحكومة لبرنامج بحث حول موضوع إعادة ترتيب السلطة المحلية بحيث تم وضع مجموعة من الإصلاحات من اجل تقليص صلاحيات السلطة المحلية من خلال تدعيم المركزية وخصخصة بعض المصالح العمومية وبمناسبة كذلك إنشاء مركز دراسة الحكم العالمي (Gouvernance internationale) بلندن سنة 1992[11].

و في نفس المرحلة، فان العالم تغير بسرعة، حيث أنهار المعسكر السوفيتي وتبددت أحلام دول العالم النامي فبدأ العالم كله يسير على النسق الغربي المهيمن عليه من حيث اقتصاد السوق وتعدد المبادلات والديمقراطية الليبرالية وترقية حقوق الإنسان، انه زمن العولمة التي أفرزت مفاهيم حديثة كالخوصصة والضبطية والشفافية والمسؤولية والحكم الراشد. وفي هذا السياق يشير كل من " Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme" بأن خبراء الوكالات الدولية الكبرى للمساعدة والتنمية، وخصوصا خبراء البنك العالمي هم الذين أطلقوا هذا الأسلوب في سنة 1989، ومن ثم فان هؤلاء الخبراء هم الذين وصفوا "الحكم الراشد" للمسيرين غير المهرة أو المفسدين في الدول النامية، وهذا الحكم الرشيد، حسبهم، هو المخرج الوحيد من نفق الفقر المدقع لهذه الدول، وانطلاقا من ذلك انتشرت كلمة الحكم الراشد ولم تعرف حدودا حتى مست كل الدول النامية وبعض البلدان الغنية والديمقراطية[12].

وفي سنة 1995 تم تناول الحكم الراشد من طرف منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي[13](OCDE) للتعبير عن استخدام السلطة السياسية وممارسة السيطرة على المجتمع في إدارة الموارد بهدف تحقيق التنمية، وبعد ذلك في سنة 1997 تم التطرق لهذا المفهوم من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية[14] (PNUD)، والذي اعتبر الحكم الراشد هو ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية، لأهداف

تسيير شؤون البلاد على جميع الأصعدة . فإنه يمس الآليات والإجراءات والمؤسسات التي تسمح للمواطنين بالدفاع عن مصالحهم وممارسة حقوقهم والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم.

ظهر مصطلح الحكم الراشد حينئذ لوصف التحولات في أنماط صناعة وممارسة السياسة بصفة عامة، فيمكن تعريفه في هذا الإطار حسب ببار كلام Pierre Calame بأنه: " عملية تنسيق بين الفاعلين والمجموعات الاجتماعية وكل المؤسسات لبلوغ أهداف محددة جماعيا في بيئات منقسمة ومتغيرة " أو كذلك بأنه " الأشكال التفاعلية الجديدة للحكم التي تسمح للفاعلين الخواص ولمختلف المنظمات العمومية ولمجموعات المواطنين أو أي أنواع أخرى من الفاعلين بالمشاركة في صياغة السياسة " أو أنه "كيفية ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما من أجل تحقيق التنمية"[15].

بالنسبة لتعريف فيليب مورو دوفارج Philippe Moreau Defarges للحكم الراشد فانه "يتعلق بنظام مرن لإدارة المجتمعات بهدف ضبط كل التطورات التي تؤدي إلى التحضر وإحلال السلام في العالم"[16]. فهو كذلك حسب فرنسوا كزافي مريان François Xavier Merrien "يتعلق بشكل جديد من التسيير الفعال، بحيث أن كل الفواعل والمؤسسات العمومية تشارك بعضها البعض، وتجعل مواردها وخبراتها وقدراتها وكذلك مشاريعها تخلق تحالفا جديدا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات"[17].

وفي هذا الإطار نخلص إلى أن تعريف الحكم الراشد يمكن أن يشتمل على العناصر التالية[18]:

-التنسيق بين التنظيمات الحكومية وتنظيمات قطاع الأعمال الخاص والعام والمنظمات غير الحكومية.

-أن الحدود بين أنشطة مختلف التنظيمات تستند إلى التفاوض.

-تمتع مختلف الأعضاء في هذه الشبكة بدرجة عالية من الاستقلال.

-قدرة الدولة على توجيه باقي أعضاء الشبكة بمالها من موارد.

2- أسباب ظهور الحكم الراشد:

يتميز الحكم الراشد(Governance) عن الفكرة التقليدية للحكومة الرشيدة (government)بابتعاده عن النموذج التقليدي

الذي يجعل من تسيير الشؤون العامة من الصلاحيات الحصرية للسلطات السياسية. يقترح مفهوم الحكم الراشد مقتربا تعدديا وتفاعليا للسلطة، بمعنى انه يكشف عن تنوع الفاعلين الذين يتدخلون أو يمكنهم التدخل في تسيير الشؤون العامة . أصبح هذا التصور، من خلال أشكاله التنظيمية الجديدة، يعتبر وسيلة لمواجهة الأزمات والتناقضات الناتجة عن التنمية السياسية والاجتماعية. بافتراض إن المجتمعات تواجه أزمات متعلقة بالحكم، فان مفهوم الحكم الراشد يفرض على الدول والجماعات الوطنية والمحلية في مختلف مناطق العالم الاستماع والتعامل مع أطراف مثل المنظمات غير الربحية، المؤسسات الخاصة والمواطنين، الذين هم قادرون على اقتراح حلول للمشكلات الجماعية المطروحة. وبالتالي، من خلال هذا المفهوم، تفوض السلطات العمومية المزيد من نشاطها إلى القطاعات الخاصة والجمعوية، وتنتقل من لعب دور المتدخل إلى دور المسهل ووالمخطط والمنشط والمنظم[19].

إذ نجد أن تعبير الحكم الراشد يظهر بأن الفكر فيه أفقي ديمقراطي والقرارات فيه تعتمد على أساس المفاوضات والحوارات وأن الأهداف تحقق بالابتكار والتطوير بواسطة سلطات مستقلة عكس مفهوم فكرة الحكومة التي تعتمد على الفكر العمودي، الهرمي- السلطوي وعلى القرارات بتعليمات وأوامر وكذلك الأهداف على أساس البقاء[20].

وهناك من يرى أن ظهوره لم يكن من قبيل الصدفة وبدون مبررات، بل هناك ممهدات كانت السبب الرئيسي لبروز مفهوم الحكم الراشد على الساحة الدولية وخاصة بالنسبة للدول النامية، وفيما يلي يمكننا أن نستعرض الأسباب الواقعية والأكاديمية لظهور الحكم الراشد من أجل الدول النامية:

أ- الأسباب الواقعية[21]:

- جاء مفهوم الحكم الراشد ليؤكد للمؤسسات الدولية، أن السياسات والأولويات الداخلية المتبعة من طرف الدول النامية، خاصة تلك التي كانت تنتهج النظام الاشتراكي هي السبب في الإخفاقات المتكررة في العملية التنموية لهذه الدول مما يعكس التوجه الإيديولوجي الليبرالي لهذه المؤسسات في طرح المفهوم.

● يعد اهتمام المؤسسات الدولية بموضوع الفساد داخل الدول النامية تعبير عن تحول دولي بعد نهاية الحرب الباردة قائم على ركائز سياسية إيديولوجية وأخرى فنية، مما أدى إلي الحديث عن ضرورة إدراج الحكم الراشد في هذه الدول.

● تصاعد قضايا الفساد في كبرى الشركات الأمريكية، حيث أن القوائم الحسابية والمالية لهذه الشركات كانت لا تعبر عن الواقع الفعلي لها، مما دفع بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن تصدر مجموعة من الإرشادات تندرج ضمن ما يسمى بالحكم الراشد للمؤسسات.

● انتهاء الحرب الباردة وسقوط النظام الشيوعي مما ساعد في مطلع التسعينات من القرن الماضي الدول الغربية أن تربط مساعداتها بشروط سياسية دون تخوف من احتمال أن تفقد حلفاء لها من الدول النامية. كما أدى هذا الانهيار إلى توسع نطاق الليبرالية الجديدة بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية. وكل نظام لا يسمح بانتشار هذا المد فانه نظام يتسم بالفساد وهو نمط للحكم السيئ مما يؤدي إلى السقوط والفشل، ولهذا فان دعم مبادئ الحكم الراشد والليبرالية على النمط الغربي هو الطريق الوحيد لتحقيق تنمية اقتصادية شاملة.

● تغير دور الدولة، فهذا المفهوم جاء ليعبر عن هذا التغيير في دورها كفاعل أساسي في صنع السياسات العامة ووضع الخطط ورسم الاستراتيجيات وحل النزاعات بين الفئات والطبقات المختلفة، لتصبح مجرد شريك بين عدة الشركاء في إطار نوع الحكم القائم على المشاركة الرابطة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والولي وحتى الشركات الأجنبية.

● انفجار الأزمة المالية الأسيوية لعام 1997 مما غير النظرة العالمية لحكم المؤسسات وكانت بمثابة أزمة ثقة في المؤسسات والتشريعات التي كانت تصدرها الدولة المنظمة لنشاط الأعمال والعلاقات فيما بين المؤسسات الاقتصادية والحكومية.

● ممارسات الشركات المتعددة الجنسيات في اقتصاديات الدول لتتمكن من السيطرة على الأسواق العالمية واحتكار توزيع الثروة، ولهذا ظهر ما يسمى بالحكم الراشد العالمي.

ب- الأسباب الأكاديمية:

- من خلال هذه الأسباب يعكس هذا المفهوم تطورا طبيعيا في النظرة إلى الجانب الخاص بالتنظير في علم السياسة، فمثل المفاهيم الحديثة نجد مفهوم الحكم الراشد للدول النامية قد اقتحم منذ العقدين الأخيرين الرؤية السياسية الأكاديمية[22].

- يعكس مفهوم الحكم الراشد للدول النامية تطورا في النظرة إلى مفهوم التنمية والتنظير، فلقد تم التحول من المشروعات التنموية في الخمسينات من القرن الماضي إلى الاهتمام بالبرامج التنموية المتكاملة في أواخر الستينيات إلى التحول نحو برامج إعادة الهيكلة التي طرحتها المؤسسات الدولية على الدول النامية في الثمانينات إلى الاهتمام التدريجي بالشروط السياسية للتنمية مع بداية التسعينيات، بعد أن كانت التنمية والسياسة يعملان لفترة طويلة على أنهما مجالان منفصلان وهو ما عمل على نشر دعاوى الإصلاح السياسي وبدأت المؤسسات المالية الدولية تطالب بإعادة تشكيل النظام السياسي كشرط لمنح المساعدات التنموية[23].

- إدراك الخبرة العلمية والتقنية للمؤسسات الدولية بأن الإصلاحات الاقتصادية لوحدها لا تكفي دون معالجة المسائل السياسية. غير أنه في الواقع، فان الدول النامية لم تسمح لها بالتدخل في الميدان السياسي، مما أدى بهذه المؤسسات المالية الدولية اللجوء إلى استعمال الحكم الراشد لتفادي الحديث عن إصلاح الدولة وما قد ينجر عنه وبالتالي تفادي الاتهامات المنسوبة للتدخل في السياسات الداخلية للدول المقترضة[24].

- على الرغم من مرور عقدين من الزمن على استعماله للدول النامية فما يزال يفتقر إلى ترجمة دقيقة إلى اللغة العربية : الحكم الراشد، الحكم الصالح، الحكمانية، الحوكمة، الحاكمية...، وفي هذا الإطار فان هذه الترجمات قد لا تعكس المعاني والدلالات نفسها الموجودة باللغة الفرنسية والانجليزية.

يأتي إذن مفهوم الحكم الراشد وهو الأقرب للمعنى الأصلي حسب وجهة نظرنا ليعبر عن الموقف العقلاني أو الفكر العقلاني، أو القدرة للاعتقاد عقلانيا من الناحية السياسية وهو للتعبير عن الأشياء المعنوية أو المادية الجيدة. فاستخدام هذا المفهوم في برامج المؤسسات والمنظمات الدولية أي في مجالات التنمية السياسية

الخاصة بالدول النامية يؤدي إلى ضرورة معرفة المعايير التي اعتمدتها المؤسسات الدولية لقياس الحكم الراشد في هذه الدول مع رغبة التطرق إلى أبعاده.

3-معايير ومؤشرات قياس الحكم الراشد في الدول النامية:

رغم الاختلاف في الاتفاق على معايير الحكم الراشد بحسب اختلاف الهيئات ومصالحها، إلا أن هناك قيما ومعايير مشتركة وشاملة تتجاوز الحدود وتنطبق على كافة الدول. وقد سعت المنظمات الدولية لإيجاد هذه الخصائص المشتركة ووضعها كمعايير لقياس نوعية الحكم الراشد في الدول النامية.

فتم استخدام مفهوم الحكم الراشد من طرف المؤسسات الدولية وبالتحديد البنك الدولي (Banque Mondiale) لإعطاء طابع قيمي لممارسة السلطة في إدارة شؤون المجتمع وتنميته، أي ضمن الحكم الراشد تعمل القيادات السياسية المنتخبة على تطوير موارد المجتمع وتحسين نوعية حياة المواطنين والعمل على رفاهيتهم وعبر مشاركتهم ودعمهم. فإدارة الشؤون المجتمعية حسب الحكم الراشد هنا تقتضي ترابط ثلاثة أبعاد أساسية: البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة وشرعيته، البعد التقني المرتبط بالإدارة العامة وكفاءتها وفاعليتها، والبعد الاقتصادي والاجتماعي المرتبط بالمجتمع المدني وحيويته ومدى استقلاليته عن الدولة، من جهة، وطبيعة السياسات العامة وتأثيرها في حياة المواطنين.

بهذا فان البنك الدولي ينظر للحكم الراشد في الدول النامية بأنه: "طريقة تمارس بها السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لأي بلد من أجل التنمية". كما عرفه في موضع آخر بأنه: "الحالة التي من خلالها تتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف التنمية"[25]. ينطلق البنك الدولي في إطار إسهاماته بشأن الحكم الراشد في الدول النامية من فكرة تطوير المؤسسات الرسمية (الدستور والقوانين والتنظيمات والنظام السياسي) وغير الرسمية (الشركات والمنظمات غير الحكومية)، وهذا من خلال التركيز على تسعة مواضيع: المؤسسات السياسية والحريات المدنية؛ أمن الأشخاص والممتلكات؛ وظيفة الإدارة العامة؛ حرية سير عمل الأسواق؛ الإبداع والأحكام القانونية للمستقبل؛ أمن المعاملات؛ تنظيم السوق؛ الانفتاح على الخارج والتماسك الاجتماعي. فمن وجهة نظر

هذا البنك، فان الحكم الراشد يتمثل في قيمتين متماثلتين يجب تحقيقهما في الدول النامية وهما: التضمينية التي تركز على المساواة بين كل الأطرف المشاركين، والمساءلة التي تشيرالى مساءلة كل من تم اختيارهم للحكم باسم الشعب سواء على أخفقاتهم أو نجاحاتهم. وفي بعض الدراسات الأخرى ركز البنك الدولي على ستة معايير وهي المحاسبة والمساءلة، الاستقرار السياسي، فعالية الحكومة، نوعية تنظيم الاقتصاد، حكم القانون والتحكم بالفساد[26].

أما مقاربة صندوق النقد الدولي[27] (FMI) للحكم الراشد في الدول النامية فهي من خلال البعد التقني أي من الناحية الاقتصادية على أنه طريقة تعمل على تحديد شفافية الحكومة وإدارة الموارد العامة بفعالية واستقرار البيئة التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص.

فبالنظر كذلك إلى منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية[28] (OCDE) نجد أنها تستند على المعايير المحفزة للنمو الاقتصادي، والانفتاح الاقتصادي وحرية التجارة، وذلك بدمقرطة المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والسماح للمواطنين بالتعبير عن آرائهم ومصالحهم والحصول على الحقوق مقابل القيام بالواجبات دون إقصاء، بالإضافة إلى ذلك فهذه المنظمة تركز على أربعة معايير أساسية هي: دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد وخفض النفقات العسكرية.

كما يعتبر الحكم الراشد للدول النامية من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) على أنه العمليات والهياكل التي تقود العلاقات السياسية و"السوسيو"-اقتصادية بشفافية ومسؤولية. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) يعتبر الأكثر شمولا في هذا الموضوع حيث قدم تسعة معايير أساسية للحكم الراشد وهي[29]:

- **المشاركة participation:**

وتعني أن يكون لجميع المواطنين رأي ومساهمة في صنع القرار، سواء بطريقة مباشرة أو من خلال مؤسسات الوساطة المشروعة، ويحكمها قيمة حرية الرأي والتجمع والقدرة على مشاركة بناءة.

- **حكم القانون Rule of law:**

يجب أن تكون مؤسسات القانون عادلة ومستقلة وتولي الأهمية خاصة لتطبيق قواعد حقوق الإنسان مع احترام أحكام القانون

على أرض الواقع بحيث يخضع له كل من الحاكم والمحكوم. فالقواعد القانونية تؤمن العدالة والمساواة بين المواطنين.

•الشفافية Transparancy :

تستند على التدفق الحر للمعلومات الكافية والمفهومة، حيث يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين بها مباشرة، وبالتالي إتاحة المعلومات الكافية لكل المواطنين. فتبرز أهمية الشفافية في توفير الإحصائيات الخاصة بالسياسات المالية والنقدية والاقتصادية لما تلعبه من دور في توجيه السياسات الاقتصادية.

• الاستجابة Responsiveness :

أن تسعى كل المؤسسات والعمليات المجتمعية إلى خدمة كافة شرائح المجتمع والاستجابة لمطالبهم بحيث لا تقتصر الخدمة على فئة واحدة. فحسن الاستجابة يرتبط ارتباطا وثيقا بقدرة المؤسسات على توفير الخدمة للجميع دون استثناء.

• اتجاه الإجماع Consensus orientation:

•السعي لتسوية الخلافات في المصالح لتحقيق الإجماع حول المصالح المتضاربة، للتوصل إلى الحلول الوسطى بما يشكل أفضل مصلحة للجماعات والسياسات العامة. فالحكم الراشد يهدف إلى التوفيق بين هذه المصالح لتحقيق المصلحة العامة.

• العدالة أو المساواة Equity :

تساوي الفرص لتحسين الأوضاع وتحقيق العدالة، بمعنى يجب أن تزال كافة أشكال التمييز بين الأفراد لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم.

• الفعالية والفاعلية (الكفاءة) Effectivness and Efficiency :

فهي تتعلق بالمؤسسات وتؤدي إلى نتائج وفق الحاجات مع الاستعمال الجيد للموارد والعمل العمومي، بمعنى أن مخرجات الحكم الراشد يجب أن تنتج من أفضل استخدام للموارد.

• المساءلة Accountability :

يجب أن تخضع قرارات الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني للمحاسبة وتقييم الرأي العام، أي تتم مساءلة صناع القرار من قبل الشعب. وتتضمن المحاسبة نظام متكامل للمساءلة السياسية والإدارية للمسؤولين في إدارتهم للموارد العامة.

• الرؤية الإستراتيجية Strategic vision:

يجب أن يكون للقادة وللشعب أفاق واسعة وبعيدة المدى لتحقيق التنمية ولديهم

شعور مشترك عما يريدونه من الحكم الراشد وكيفية إسهامه في تلك التنمية. فالرؤية الإستراتيجية هي تلك المعطيات الثقافية والاجتماعية التي تهدف إلى تنمية مجتمعية شاملة.

إن هذه المعايير يمكن بواسطتها معرفة مدى رشادة الدول النامية إلا أنها تعتبر خصائص مثالية ولا تتوفر عليها كثير من الدول، ولهذا فان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) يطالب بضرورة إرساءها في كل الدول وخاصة النامية منها من خلال بناء قاعدة إجماع واسعة.

أما تقرير المؤتمر العالمي لسنة 1997 المقدم من طرف الآمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان (Kofi Annan) "أكد بأن الحكم الراشد لا يمكن فرضه سواء من قبل السلطات الوطنية أو المنظمات الدولية، ولا يمكن خلقه بين عشية وضحاها، إذ أن الحكم الراشد هو انجاز ونتيجة في حد ذاته، وبدون دولة القانون والإدارة الواضحة التي يمكن التنبؤ بسياساتها والسلطة الشرعية واستجابة الإجراءات للطموحات فان كافة المبالغ المخصصة للتمويل أو للمعلومات لا يمكنها أن تمهد الطريق للعالم وخاصة النامي ليصل إلى الرخاء. فالوظيفة الأساسية للدولة، كما يؤكد الأمين العام السابق للأمم المتحدة، هي الإعداد للبيئة المساعدة والمناسبة التي تمكن للاستثمار أن يتم، وللثروات أن تتحقق، وللأشخاص أن يزدهر عملهم وينمو. فالحكم الراشد يتطلب قناعة ومشاركة المحكومين، إضافة إلى اندماج الكامل والمستمر لكافة المواطنين في مستقبل أوطانهم"[30].

ويتضح بأن الحكم الراشد ليس مرتبطا بمعايير آلية، كما أن موضوع المشاركة أو الديمقراطية أو حقوق الإنسان تختلف من مجتمع إلى مجتمع آخر كأولويات وعليه فان تعميم الحكم الراشد على كل الدول يصبح أمرا نسبيا. وعلى ذلك فهناك حكم راشد وحكم غير راشد، أي الحكم الفاسد، بحيث ارتبط مفهوم الحكم الراشد بظاهرة الفساد كظاهرة عالمية عرفتها جميع المجتمعات في كل الأزمنة والعصور وخاصة الدول النامية في العقود الأخيرة.

إن الفساد أصبح ظاهرة تنخر المجتمعات النامية، معبرة عن أنانية الإنسان التي تجعله ميكافيلي النزعة في تجاوز الأخلاق وخرق القوانين الراعية للصالح العام، بشكل لا يخدم التنمية التي هي أساس المصالح العامة

لأي مجتمع من المجتمعات، هذا ما يبرز أهمية موضوع مكافحة الفساد كمدخل للحكم الراشد، الذي أصبح الموضوع المحبذ لدى جل المؤسسات الدولية الحكومية منها وحتى غير الحكومية التي وقفت على حجم الكارثة التي لحقت بالمجتمعات النامية نتيجة الخروقات المتعمدة في سوء استعمال السلطة والوظيفة والمال وتغليب ذاتية الفرد على عمومية الأهداف البناءة للمجتمع، كل ذلك جعل هذه المؤسسات الدولية وأخرى محلية تدق ناقوس الخطر لتعاظم ظاهرة الفساد حتى في المجتمعات الغربية ذاتها، وتسعى لإيجاد الآليات والوسائل الكفيلة لمحاصرة الظاهرة ودراستها وفحص مجمل المظاهر المتعلقة بها.

وقد حاولت المؤسسات الدولية القيام بدور كبير في مكافحة الفساد خاصة في الدول النامية بحيث أنها تراقب هذه الدول في العديد من النواحي منها مراقبتها وتقييمها من ناحية نوعية النظام المؤسساتي ومدى قبولها بعملية الدمقرطة وكذا من ناحية مستوى حقوق الإنسان. فمفهوم قياس نوعية الحكم الراشد من طرف هذه المؤسسات هو محل اختلاف بحسب تباين الهيئات والجهات ومصالحها وكذلك محل تداخل العديد من العلوم من بينها العلوم السياسية، الاقتصاد، التاريخ، القانون، علم الاجتماع...، وهذا ما يؤدي إلى صعوبة قياس الظاهرة في الدول النامية باعتبار أن المفهوم ارتبط بمفهوم التنمية البشرية، وبالتالي يتم تصنيف الدول على أساس مؤشراتها التي تشمل أبعاد إيديولوجية، سياسية، اقتصادية، اجتماعية، قانونية وأمنية. وتتضمن مؤشرات المؤسسات الدولية والبنك الدولي على سبيل المثال على ما يلي[31]:

- **مراقبة الفساد:**

وتتضمن المؤشرات التي تقيس الفساد ومدى استعمال السلطة من أجل تحقيق أغراض ذات مصلحة خاصة.

- **الرأي والمساءلة الديمقراطية:**

وتتضمن المؤشرات التي تقيس مختلف مظاهر العملية السياسية المتمثلة في الحريات المدنية، الحقوق السياسية، حرية الصحافة وتقيس قدرة المواطنين على مدى اختيار الحكام ومراقبتهم.

- **الاستقرار السياسي وغياب العنف:**

ويتضمن المؤشرات التي تقيس كيفية التداول على السلطة، بطريقة مؤسسية أم بالعنف.

• **فعالية الحكومة:**

وتتضمن المؤشرات التي تقيس نوعية الخدمة العمومية ونوعية البيروقراطية ومصداقية الحكومة.

• **نوعية التشريعات:**

يتجه هذا المقياس إلى قياس مدى شرعية ومصداقية التشريعات وقياس السياسات الغير ليبرالية.

• **حكم القانون:**

مؤشر يتكون من قياس درجة ثقة المواطن في القواعد المفروضة ومدى مطابقتهم.

وهكذا، فان الحكم الراشد كمعايير وكفكرة واصطلاح شاع استخدامه بشكل واسع كمنهجية لتحقيق التنمية المجتمعية في الدول النامية نتيجة لقصور الإدارات والسياسات الحكومية عن تحقيق ذلك بفعالية وكفاءة، كما أن هذه الفكرة توسعت لتشمل كافة أدوار الحكومة وتكاملها مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني من خلال المشاركة لإعداد ورسم السياسات وتعزيز مفاهيم دولة القانون واللامركزية بغرض تقريب المواطن من المركز وبلوغ أسلوب الحكم الموسع والجيد[32]. وما يمكن أن يلاحظ أن هذه المقاربة النظرية التقيمية للحكم الراشد تصب في وجود أزمة حكم في الدول النامية بفقدان شرعية الدولة وضعف الفعالية في العمل العمومي، فالمجتمعات الحديثة لم تعد تقبل الخضوع لأنظمة الحكم التقليدية التي تخول للحكومة وحدها مسؤولية تسيير الشؤون العمومية، وبالتالي تصب كذلك في ضرورة ظهور شكل جيد للحكم أكثر ملائمة للمعطيات الحالية.

لكن يبدو أن هذه المؤسسات وجدت في معايير ومؤشرات قياس الحكم الراشد في الدول النامية بطانتها لما يحتوي ذلك من أبعاد مختلفة سياسية وأخرى، وبالتالي السماح لهذه المؤسسات التدخل بطريقة غير مباشرة في الشؤون الداخلية لهذه الدول تحت غطاء مفهوم بمحتويات ومضامين غير محددة.

الخاتمة:

طرحت المؤسسات الدولية والدوائر السياسية والأكاديمية في الآونة الأخيرة مفهوما جديدا يهدف إلي صياغة عقد اجتماعي جديد بين "الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص" وهو مفهوم الحكم الراشد. تسلط هذه المقاربة الضوء على الدول النامية على أساس ضرورة الاعتماد المتبادل

بين السلطات المشاركة في العمل الجماعي والعمومي، بحيث يقوم عمل تسيير الشؤون العامة على عملية تفاعل- تفاوض بين متدخلين غير متجانسين، مما يؤدي إلى تعاون المؤسسات العمومية والفاعلين مهما كانت طبيعتهم على تقاسم الأعباء والمسؤوليات. ينطوي مفهوم الحكم الراشد إذا على المشاركة، حكم القانون، الشفافية، الاستجابة، الإجماع، المساواة، الكفاءة، المساءلة، الرؤية الإستراتيجية، المفاوضات والتنسيق.

يجد الحكم الراشد للدول النامية أساسه في تزايد الاختلالات في سير العمل العام ويفرض ظهور مبادئ وإجراءات جديدة للتنظيم العمومي. تتطلب هذه المبادئ والإجراءات الجديدة إشراك الفاعلين من خلال عملية مشاركة يجب أن تسمح ببلوغ أهداف الرشادة ومن خلال الوقوف على أسباب قصور الإدارات والسياسات الحكومية عن تحقيق ذلك بفعالية وكفاءة. عموما فالحكم الراشد وظف بغية ترشيد السياسات وإحداث تحسينات في مختلف مؤسسات وقطاعات الدول النامية، مما أدى بمراقبتها وتقييمها من حيث طبيعة الأنظمة السائدة ومدى قبولها لمبدأ الديمقراطية وفكرة الشفافية وحقوق الإنسان...، كل ذلك في إطار تدخل المؤسسات الدولية بطريقة غير مباشرة في الشؤون الداخلية لهذه الدول تحت ستار تطبيق هذا المفهوم. مع ذلك يمكن وبصورة شرعية أن نتساءل حول حدود طبيعة الغايات التي يستعمل من اجلها مفهوم الحكم الراشد في الدول النامية.

الهوامش:

(1) Cf. Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, La gouvernance et ses applications, Editions Khartala, 2005

(2) Philippe Moreau Defarges, La gouvernance, PUF, 2ème édition, novembre 2006, p. 5.

(3) Ibid. p. 5.

(4) أوراق عمل الملتقى الدولي" الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي" المنعقد يومي 08 و09 أفريل 2007 بجامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، الجزء الأول، ص 408.

(5) نفس المرجع السابق ص 409.

(6) Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, op. cit. pp. 1-5

(7) Philippe Moreau Defarges, op. cit. p5

(8) Cf. Banque Mondiale,

L'ajustement : réformes, résultats et chemins à parcourir, rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Washington, 1994.

(9) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، السنة نوفمبر 2004، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ص 41.

(10) Philippe Moreau Defarges, op. cit. p9.

(11) Ibid.

(12) Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, op. cit. p 6

(13) أوراق عمل الملتقى الدولي" الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، مرجع سابق، ص217.

(14) UNDP policy document (1997) voir http://magnet.UNDP.org/policy

(15) Pierre Calame, La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance, Descartes Cie, 2003, p. 13.

(16) Philippe Moreau Defarges, op. cit. p17.

(17) François-Xavier Merrien, «De la gouvernance et des Etats-providences contemporains», in Gouvernance, Revue internationale des sciences sociales, n° 155, 1998, p. 61.

(18) سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة الدولة والمجتمع، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 249، نوفمبر 1999، ص 114.

(19) Philippe Moreau Defarges, op. cit.p30

(20) د. زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003، ص- 07/08

(21) أوراق عمل الملتقى الدولي" الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 415 -417

(22) Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, op. cit.p.1

(23) أوراق عمل الملتقى الدولي" الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي" مرجع لسابق، ص417.

(24) نفس المرجع السابق، ص216- 217

(25) د. زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص10.

(26) Banque Mondiale : rapport sur le développement au moyen orient et en Afrique du Nord vers une meilleure gouvernance, 2003, pp1-2.

(27) Fonds Monétaire International, Le FMI et les Objectifs du millénaire pour le développement, Département des Relations

extérieures, cf. http://www. imf. org.

(28) د. زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق ص10- 11.

(29) أوراق عمل الملتقى الدولي" الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي" الجزء الأول، مرجع سابق، ص17.

(30) د. زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق ص17- 18.

(31) أوراق عمل الملتقى الدولي" الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي" الجزء الأول، مرجع سابق، ص22.

(32) نفس المرجع السابق، ص120.