المحور الخامس: الحوكمة العامة الجديدة

شاع داخل الأوساط الأكاديمية و العلمية استخدام مصطلح الحوكمة ، و أضحى التعامل معه كمطلب ضروري يجب توافره لدى الدول لتحقيق التنمية، و اتساقا مع هذا الاتجاه ظهرت الحوكمة العامة الجديدة كمقاربة جديدة في حقل الإدارة العامة.

أولا- الحوكمة من المجال الخاص إلى المجال العام:

1- حوكمة الشركات:

بالبحث عن جذور هذا المفهوم (الحوكمة) (Corporate Governance) فقد كان أول ظهور لها هو سبعينيات القرن الماضي حينما قامت هيئة الأوراق المالية والبورصات الأمريكية (SEC) بتناول قضية حوكمة الشركات وجعله في مقدمة أولوياتها وظهر مصطلح "حوكمة الشركات" في عام 1976م لأول مرة في السجل الفيدرالي الأمريكي. وكان ذلك على أعقاب أكبر قضية إفلاس مرت على أمريكا في ذلك الوقت حيث أعلنت شركة النقل Penn Central إفلاسها عام 1970م بعد سلسلة من النجاحات في خططها التوسعية و الإندماجات و التنوع في الاستثمار وتسبب ذلك في أزمة اقتصادية، وبعد سلسلة من التحقيقات في الأمر اتخذت هيئة الأوراق المالية والبورصات الأمريكية في عام 1974م مجموعة من الإجراءات القانونية ضد ثلاثة من الرؤساء وذلك جراء تقديمهم بيانات مظللة تجاه البيانات المالية للشركة، كما شملت الإجراءات مجموعة كبيرة من المدراء التنفيذيين لقاء خرقهم لقواعد مهنية تحت نطاق أعمالهم كانت السبب خلف هذا الانهيار.

ومن أبرز الوثائق والتقارير التي ناقشت هذا المفهوم وأطّرت له نجد مايعرف بتقرير كادبوري Cadbury Report في المملكة المتحدة 1992، و الذي عرف الحوكمة بأنها النظام الذي تدار بمقتضاه الشركات وتراقب. ومنذ ذلك الوقت و الاهتمام يتزايد بإصدار التقارير و اللوائح بشأن حوكمة الشركات حول العالم. ولعل من أبرز مبادىء الحوكمة هي تعزيز الشفافية و الوضوح، الإفصاح وعدم التضليل في المعلومات لاسيما المالية، وحماية حقوق المساهمين، وضمان إرساء أطر العدالة لكافة أصحاب المصلحة من موظفين و دائنيين وموردين ومستثمرين وغيرهم، والمسائلة و المحاسبة، وسيادة القانون، و درء تعارض المصالح.

إن انتقال الاهتمام بالحوكمة إلى **القطاع الحكومي** يعود إلى تدني مستوى أداء الجهات الحكومية، بالإضافة إلى ضعف المنظومة الرقابية ، وتدني مستوى الإفصاح والشفافية، وظهور حالات للفساد المالي والإداري، ومفهوم الحوكمة يهدف إلى إخضاع نشاط الجهاز الحكومي إلى مجموعة من الأنظمة والقوانين، والسياسات والمعايير والإجراءات التي تحقق الانضباط المؤسسي في إدارة الجهة الحكومية من خلال تحديد مسؤوليات وواجبات المسؤولين في الإدارة العليا والتنفيذية. وتهدف "الحوكمة" في القطاع الحكومي إلى المحافظة على المال العام لكونه وسيلة الدولة في تقديم وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وضمان حقوقهم بحيث

تكون الخدمات الحكومية متميزة بالوضوح والتحديد وعالية الجودة، من خلال التخطيط ومراجعة القرارات وتحديد طرق قياس الأداء والتعرف على آراء الناس بغرض التحسين والتطوير، بالإضافة إلى إيجاد معايير وقوانين ثابتة وعادلة تتميز بالشفافية والوضوح. فيمثلون أهم المبادئ اللازمة لتحقيق وتطبيق نظام حوكمة الجهات الحكومية من خلال توفير المعلومات الملائمة وجعلها متاحة للناس بالدقة وفي الوقت المناسب، ناهيك عن نشر التقارير الرقابية وفق أسس ومعايير محددة.

2- الحوكمة الجيدة/ الحكم الراشد: (*)

استخدم المصطلح من قبل المؤسسات المالية نهاية الثمانينيات و أصبح من الاهتمامات الكبرى في الخطابات السياسية خاصة في ميدان التنمية ، و ذلك بعد تغيير نوعي في العلاقات الدولية مع دخول عصر العولمة وظهور فواعل جديدة فوق الدول كالمنظمات الدولية و الشركات المتعددة الجنسيات، التي لعبت دورا كبيرا في الانتشار الواسع لهذا المصطلح، و قد جاء استخدامه في الحقل السياسي نتيجة الفساد المتفشي في العديد من الدول على مستوى القطاعات العليا، كآلية و مفهوم جديد يضاف إلى مختلف الآليات و الأطر على كافة المستويات.

يعرفه **البنك الدولي:** بأنه دارة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية للدولة بهدف تحقيق التنمية.

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

أما **ماركو رانيجيو و تيبولت** فيعرفانه بأنه : "تلك الأشكال الجديدة و الفعالة بين القطاعات الحكومية والتجمعات الخاصة بالمواطنين، أو أشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل الحكومة".

*أبعاد الحكم الراشد:

توجد ثلاثة أبعاد أساسية تتفاعل فيما بينها وترتبط ارتباطا وثيقا لإنتاج الحكم الراشد.

-**البعد السياسي:** المرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، و يكمن هذا البعد في ضرورة تفعيل الديمقراطية التي تعتبر شرطا في تجسيد الحكم الراشد، من خلال تنظيم انتخابات حرة و نزيهة مفتوحة لكل

---

* ظهر المصطلح في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح "الحكومة" ثم كمصطلح قانوني (1978) ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن "تكاليف التسيير" (1679) (charge de gouvernance) ، أما كلمة الحاكمية فأصلها إنجليزي، و هي مصطلح قديم، أعيد استعماله من قبل البنك الدولي في منتصف الثمانينات للتعبير عن " طريقة تسيير سياسة، أعمال وشؤون الدولة".

المواطنين، مع وجود سلطة مستقلة قادرة على تطبيق القانون، و هيئة برلمانية مسؤولة لها من الإمكانية ما تستطيع أن تحقق به نظام إعلامي يجعلها في اتصال مستمر مع المواطن.

-**البعد التقني:** المرتبط بعمل الإدارة العامة و مدى كفاءتها. و تعتبر جوهر الرشادة التي تقوم على عنصرين الرشادة الإدارية و الوظيف العمومي، و هو ما يقتض أن تكون الإدارة مستقلة عن السلطة السياسية و المالية، و يكون الموظفين لا يخضعون إلا لواجبات وظيفتهم، و يكون اختيارهم وفقا لمعيار الكفاءة.

-**البعد الاقتصادي والاجتماعي**: و الذي يتمثل في كشف أساليب اتخاذ القرار الاقتصادي للدولة و العلاقات الاقتصادية مع الدول الأخرى ذات العلاقة بتوزيع الإنتاج و السلع و الخدمات على أفراد المجتمع، كما يرتبط هذا البعد بشقيه بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلاليته عن الدولة من زاوية، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة من زاوية ثانية، وكذا علاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى من زاوية ثالثة.

*** آليات الحكم الراشد:**

وتتباين آليات الحكم الراشد أو معاييره بتباين الجهات والمصالح الداعية إليه، فالبنك الدولي يركز على ما يحفز النمو والانفتاح الاقتصادي، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ركز على الانفتاح السياسي، و لكن عموما يمكن تحديد أبرز هذه الآليات كالآتي:

الشفافية، المشاركة،حكم القانون، المساءلة، الإجماع، المساواة، الكفاءة، العدل، الرؤية الإستراتيجية، اللامركزية.

*** مكونات الحوكمة:**

تتضمن الحوكمة ثلاثة ميادين رئيسية هي: **الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني**، فالحكومة تهيئ البيئة السياسية والقانونية المساعدة، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما المجتمعات المدنية فتهيء للتفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير الجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ثانيا - الحوكمة العامة الجديدة:

1- المرجعية و المفهوم:

تعبّر الحوكمة العامّة على نوعٍ من أساليب الإدارة، تُحَوْكِمُ على أساسها هيئات الحوكمة مثل الحكومة والمنظّمات الاجتماعية والقطاع الخاص الشؤون العامّة من خلال التشاور والتفاوض وغيرها من الطرق الديمقراطية. في هذا الإطار، يعتقد توني بوفايرد Tony Bovaird أنّ "الحوكمة العامّة" عبارة عن نوعٍ من التفاعل بين عروض المصالح للتأثير في السياسة العامّة.

ترتبط الحوكمة العامة الجديدة (NPG) بالتسيير العمومي الجديد والخدمة العامّة الجديدة، و ينعكس **الجديد** new من خلال كيفية انتقال/ تحوّل مفهوم الحوكمة وتَكَيُّفِهِ مع الشؤون العامّة الاجتماعية الحديثة. بالإضافة إلى ذلك، تركّز الحوكمة العامّة على تخصيص وإدارة الموارد العامة فيما تعمل (NPG) أكثر على التأثير الجماعي لتفكير وسلوك المواطنين بشكل فردي.

و كخلاصة تعرف رونيا و آخرون(Xu Runya **(NPG** كأسلوب إداري أين تتعدّد فيه هيئات الحوكمة، من حكومة وقطاع خاص ومنظّمات غير ربحية وسلسلة من المجموعات الاجتماعية، التي تتشاور وتتفاوض للتَّكَيُّفْ مع الشؤون الاجتماعية المتغيّرة.

تقوم جذور NPG على علم اجتماع التنظيم ونظرية الشبكة، وتسلّم بالطبيعة المُجَزَأة والمتغيّرة للإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين، كما تستمدّ الكثير من العمل المؤثر لكل من **أوشي** و **باول** على الشبكات، ومن أدبيات الرأسمال الاجتماعي التنظيمي الأساسية في إطار الإستراتيجية التنظيمية كما أنّ لديها القدرة على استخلاص رُؤى من أدبيات التسويق العلائقية.

ويفترض أسلوب الحوكمة الجديدة –كما يحدّده **أوزبورن**- دولة تتّسم بتعدّدية مزدوجة، أي الدولة المتعدّدة a plural state حيث تساهم العديد من الجهات الفاعلة ذات الاعتماد المتبادل في توزيع الخدمات العامة، والدولة التعددية a pluralist state حيث تقوم العديد من العمليات بإثراء نظام صنع السياسات. وكنتيجة لهذين الشكلين من التعددية ينصب تركيز NPG بشكل كبير على العلاقات البين-منظّماتية وحوكمة العمليات، وتشدّد على فعالية الخدمة والنتائج. علاوة على ذلك، فإنّها تؤكّد على تصميم وتقييم العلاقات الدائمة المشتركة بين المنظّمات حيث تعمل الثّقة والرأسمال العلائقي والعقود العلائقية كآليات أساسية للحوكمة. وعليه، فإنّ NPG لديها القدرة على توفير إطارٍ لتغذية الجيل الجديد من نظرية الإدارة والتسيير العامين، ودعم تحليل وتقييم تطوّر السياسة العامّة.

2- الأجندة الأساسية للحوكمة العامة الجديدة:

تتبنّى مقاربة NPG التي اقترحها أوزبورن (2006 -2010) نقطة انطلاق مختلفة جدا عن تقاليد نموذجي الإدارة العامة السابقين(البيروقراطية و التسيير العمومي الجديد)، حيث تضع المواطنين بدلاً من الحكومة في مركز إطارها المرجعي.

في سياق مماثل ، يدعو **بورغون** Bourgon إلى نظرية جديدة للإدارة العامة، تستند إلى مفاهيم المواطنة والمصلحة العامّة، بدلاً من اقتراح شكل جديد من أشكال الإدارة العامة، معبّرا عنها على أنّها المصالح المشتركة للمواطنين بدلاً من اعتبارها تجميع للمصالح الفردية التي يحدّدها المسؤولون المنتخبون أو تفضيلات السوق.

إنّ مركزية المواطنين كمنتجين مشتركين للسياسات وتقديم الخدمات تميز أساسا مقاربة NPG عن كُلٍّ من المقاربة الإحصائية المرتبطة بالإدارة العامة التقليدية، والمقاربة القائمة على السوق لل NPM.

ومن أجل زيادة تطوير مفهومNPG يأخذ كل من **يعقوب تورفنج وبيتر ترينتافيلو** Jacob Torfing and Peter Triantafillou ، باقتراح أوزبورن ويعتمدان نسخة معدّلة قليلاً من نموذج ديفيد ايستون للنظام السياسي كجهاز تحليلي لوصف وقياس تحوّل الحوكمة العامّة، فبدلاً من عرض النظام النظام السياسي كصندوق أسود (black box)، يتلقّى مدخلات ويتيح مخرجات، يتمّ استخدام مفهوم المُدْخَلْ withinput لايستون لفتح الصندوق الأسود، ممّا يؤدّي إلى الكشف على العناصر الأربعة المكوّنة للنظام السياسو -إداري.

ومن أجل فهم الروابط بين التسيير العمومي الجديد و الحوكمة أنظر مقالة: **(نظريات الحوكمة والتسيير العمومي الجديد روابط لفهم تنفيذ سياسات الرعاية).**