الفصل الأول

ماهية الحكم الراشد

المبحث الأول: مفهوم الحكم الراشد

المبحث الثاني: أبعاد وأركان الحكم الراشد

المبحث الثالث: معايير الحكم الراشد

المبحث الأول: مفهوم الحكم الراشد

ان فكرة السلطة ونظم الحكم هي أفكار قديمة قدم البشرية وتعددت المدارس والمناهج في تفسير هذه النظم، وتفضيل أحدها على الأخرى، وأختلفت الرؤى بين المفكرين حول الصفات المثلى لنظم الحكم حسب الظروف السائدة على مر العصور، وسنخصص هذا المبحث لدراسة مفهوم الحكم الراشد من حيث المعنى اللغوي والاصطلاحي، وكما تعرفه المؤسسات الدولية والجهات الاكاديمية.

تعريف الحكم الراشد

لقد تزايد في العقود الثلاثة الأخيرة استعمال مفهوم "Good Governance" والذي تم تفسيره وترجمته في الدراسات العربية بعدة مصطلحات منها الحكم السديد، والحكم التشاركي، و الإدارة المجتمعية، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع، وإدارة الحكم، والحكم الراشد، والحكم الجيد، والحكم الصالح، والحكم الرشيد، والحكامة، والحاكمية، والمحكومية[1]، وكلها تشير الى نفس المضمون، وهو ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والادارية لإدارة شؤون بلد ما على كافة المستويات، ويشتمل على الاليات والاجراءات والمؤسسات التي يسيّر عبرها المواطنون مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية ويؤدون التزاماتهم ويحلون مشاكلهم[٢].

إن مفهوم الحكم الراشد مفهوم إنساني وحضاري وديني، وهو ليس مفهوما حديثا وإنما راج استخدامه في العصر الحديث، ومفهومه ينطلق من تراثنا اللغوي والفكري من جذره العربي "رشد"، واستخدامه مقترنا بالحكم مألوف في العربية، بل قد استخدمه القرآن الكريم، "ومن المبادئ الجوهرية في الإسلام التي توجب إقامة الحكم الصالح، تحقيق العدل والمساواة، وكفالة الحريات العامة، وحق الامة في تولية الحكام وعزلهم، وضمان جميع الحقوق العامة والخاصة لغير المسلمين"[٣].

---

(1) د. أمين عواد المشاقبة ومعتصم بالله داود علوي، الاصلاح السياسي والحكم الرشيد "إطار نظري"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٩.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، المكتب الإقليمي للدول العربية، أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، ٢٠٠٢، ص ١٠١.

(٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤، المكتب الإقليمي للدول العربية، المطبعة الوطنية، عمان، ٢٠٠٥، ص ٦٥.

أولا: التعريف اللغوي للحكم الراشد

لقد تبنى البنك الدولي مصطلحان هما إدارة الحكم والحكم الجيد ضمن تقرير الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال افريقيا (٢٠٠٣)، لترجمة مفهومي "Governance" و "Good Governance" على التوالي، فبعد أن استعصى التوافق على مصطلح يحظى بقبول اقطار المنطقة العربية، اختار البنك الدولي مصطلحا أقل اثارة للجدل والأقل تحميلا للمعاني السياسية، وفي حقيقة الامر لو ترجم مصطلح أداة الحكم الى الإنكليزية لأصبح "Management of Governance".

ولقد استخدم مصطلح الحاكمية كترجمة لمفهوم "Governance" المشتق من الجذر اللغوي حَكَمَ، ولكنه تعرض لانتقادات مراقبين علمانيين كون المصطلح يتم استخدامه من قبل علماء المسلمين للإشارة الى حاكمية الله (عز وجل)، ولاقى اعتراضات أيضا من علماء المغرب العربي اللذين فضلوا "الحوكمة" الذي لاقى استحسانا في شمال افريقيا، وتم إنعاش هذا التعبير بعد موافقة جامعة الأزهر عليه، وأعطى له زخما جديدا بعد إضافة لفظة الشركات اليه ما ولد عبارة "حوكمة الشركات"[1].

فالحكم الراشد هو ترجمة لمصطلح أجنبي استخدم حديثا من قبل المؤسسات الدولية وهو "Good Governance"، والذي يتألف من كلمتين انكليزيتين، فأما كلمة "Governance" فإنها تشتق في اللغة الإنكليزية من الفعل "Govern" والتي تعبر عن الحكم من خلال سلطة، أو إدارة شؤون دولة أو منظمة أو مؤسسة، وترتبط بمعاني السيطرة والتوجيه والإرشاد[2].

وقد تم تعريب كلمة "Governance" بالكلمة العربية "الحكم"، مع أن الأصل الانكليزي للمفهوم لا يشير الى الحكم ذاته، بل يشير الى طريقة الحكم أو أسلوبه[٣]، فهو يعني عملية صنع القرار وكيفية تنفيذه، ومعنى الحكم أوسع من الحكومة ومؤسساتها وأعمالها التنفيذية، فهو مفهوم شامل لعمل أجهزة الدولة الرسمية من سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية وإدارة عامة، وتتضمن

---

(1) شارل د. عدوان، تحديات تعريب لفظة "governance"، مجلة إدارة الحكم، البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مجلد١، العدد ١، تشرين الثاني/نوفمبر، ٢٠٠٧، ص ٩.

(2) The Oxford Dictionary, UK, Oxford University Press, 1988, p.347.

(3) مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد والتنمية في مصر، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ح.

أيضا عمل المؤسسات غير الرسمية أو منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، فالحكم بهذا المعنى يدل على الآليات والمؤسسات التي تشترك في صنع القرارات أو في التأثير عليها.

وتضم اشتقاقات هذا المصدر البسيط (ح ك م) كل مفردات نسق الحكم المعاصر تقريبا، وتقيمه على دعائم نبيلة من العلم والعدل والحكمة، ويتضمن هذا الثراء اللغوي مفاهيم التمثيل والمساءلة، وهي جوهر الحكم"، وبهذا نبتعد عن الأخذ بترجمات أخرى للكلمة والتي حاولت تجنب الدخول في مفاهيم الحكم لتفادي الحساسية التي تحيط بمسألة الحكم في البلدان النامية، فغيرتها الى معاني الإدارة مثل " نظام إدارة الدولة وإدارة شؤون الدولة والمجتمع".

والحكم أيضا العلم العميق بالقواعد القانونية وبتفسيرها فالمعيار في الحكم، هو إعمال القواعد القانونية وتفسيرها، كما يعني الحكم كذلك الحكمة مما يتيح المجال لاعتبار وتبني المبادئ السامية أو المصلحة العامة في القضاء، وهو أحد معاني الحكمة، والحكومة تعني رد الرجل عن الظلم، ولكنها تستخدم حديثا بمعنى الهيئة الحاكمة، والاصل في الحكومة هو الرد عن الظلم وإقامة العدل، والحاكم من نصب للحكم بين الناس[1].

وفي اللغة العربية تدل كلمة الحكمانية أو الحكم على أفضل الأشياء، بأفضل العلوم أو معرفة الحق لذاته، ومعرفة الخير من أجل العمل به، وكذلك تعني العلم والتفقه، كما في قوله تعالى (ولقد آتينا لقمان الحكمة...)، وتدل أيضا على العدل[2].

وتم اقتراح مصطلح "الحكم الصالح" من قبل دول الخليج للدلالة على "Good Governance"، وأيضا لم يقبل به فريقان من الإصلاحيين والناشطين، أولهما اعتبر ان لفظة "صالح" تأتي بمعنى العصمة من الخطأ والنقاوة وهي صفات يستحيل وجودها في عالم السياسة، والفريق الثاني من الموالين لأنظمة سياسية موجودة، حيث اعتبروا أن لفظة حكم صالح تحمل معان سياسية كثيرة، وقد فضلوا استخدام مصطلحات بديلة تتصف بالطابع الإداري والتقني تفاديا لأي تلميح للحكم أو ممارسة السطلة السياسية.

وفي حين تم ترجمة "Good Governance" الى الحكم الرشيد أو الراشد فلقد انصبت الانتقادات من ذوي التوجهات العلمانية على الجزء الثاني منه، والذي اعتبر أنه يحمل صبغة دينية، نظرا لارتباطه بالخلفاء الراشدين، فضلا عن أن لفظة رشيد مشتقة من الجذر رُشد والذي يعني

---

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، المصدر السابق، ص ص ١٠٢، ١٠٣.

(2) سلوى جمعة الشعراوي واخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة،٢٠٠١، ص٣.

الادراك والحكمة ويستخدم في عدد من التعابير العربية للإشارة الى البلوغ، وبهذا كانت التحفظات قريبة من التي اثارتها لفظة صالح المشابهة[1].

لقد جاء إضافة صفة الرشد الى مفهوم الحكم ليضفي بعدا أخلاقيا عليه ليحقق الهدف منه، وذلك بخلق بيئة لتنمية الناس، من أجل الناس، وبواسطة الناس، فالحكم الراشد هو الحكم الذي يضمن أعلى قدر من المشاركة، والكفاءة، في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها على مختلف المستويات، وهو يركز على كفاءة الحكم التي تعزز القيم البناءة والمنتجة للمجتمع وتحد من القيم الهدامة والمحبطة[٢].

وهو الحكم الذي يتسم من بين جملة أمور أخرى بالمشاركة والشفافية والمساءلة، ويكون فعالا ومنصفاً ويعزز سيادة القانون، ويكفل وضع الأولويات السياسية والإقتصادية والسياسية بتوافق في المجتمع على أوسع نطاق[٣].

الرُشد بالضم تعني الاستقامة على طريق الحق مع تصلب فيه، والرشيد في صفات الله تعالى الهادي الى سواء الصراط، والرشيد أيضاً هو الذي حَسُن تقديره فيما قدّر، أو الذي تنساق تدبيراته إلى غاياتها على سبيل السداد من غير إشارة مشير، ولا تسديد مُسدد، والرشاد نقيض الضلال، وأرباب الاشتقاق بيّنوا أن الرشد يعمل في كل ما يُحمد، والرشد نقيض الضلال، ونقيض الفساد، ونقيض الشر، ونقيض الضرر[4]:

١. نقيض الضلال: (قَالَ لَهُ مُوسَى هَلْ أَتَّبِعُكَ عَلَى أَن تُعَلِّمَنِ مِمَّا عُلِّمْتَ رُشْدًا) سورة الكهف٦٦،(وُقلْ عَسَى أَن يَهْدِيَنِ رَبِّي لأَقْرَبَ مِنْ هَذَا رَشَدًا)سورة الكهف٢٤، (وَقَالَ الَّذِي آمَنَ يَا قَوْمِ اتَّبِعُونِ أَهْدِكُمْ سَبِيلَ الرَّشَاد) سورة غافر٣٨، (لاَ إِكْرَاه فِي الدِّينِ قَد تَّبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ)سورة البقرة ٢٥٥، (وَإِن يَرَوْاْ سَبِيلَ الرُّشدِ لاَ يَتَّخِذُوهُ سَبِيلاً وَإِن يَرَوْاْ سَبيلَ الْغَيِّ يَتَّخِذُوهُ سَبِيلا) سورة الأعراف ١٤٦ فالرشد يقوم على العلم والهداية.

٢. ونقيض الشر: (وَأَنَّا لا نَدْرِي أَشَرٌّ أُرِيدَ بِمَن فِي الأَرضِ أَمْ أَرادَ بِهِمْ ربهم رشدا) سورة غافر٢٩.

---

(1) شارل د. عدوان، المصدر السابق، ص ١٠.

(2) د. سالم دلة، من دولة القانون الى الحكم الرشيد " تكامل في الأسس والاليات والاهداف"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، م ٣٠، العدد الثاني، ٢٠١٤، ص ٨٨.

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، المصدر السابق، ص١٠٢.

(4) عبدالمجيد محمد علي الغيلي، نحو حكم رشيد، موقع رحى الحرف، ٢٠١٣م، ص ص ٢١،٢٢.

٣. ونقيض الضرر: (قل إني لا املك لكم ضرا ولا رشدا) سورة الجن ٢١.

٤. ونقيض الفساد: (وَجَاءهُ قَوْمهُ يُهرَعونَ إِلَيهِ وَمن قَبْلُ كَانُواْ يْعَمُلونَ السَّيِّئَاتِ قَالَ يَا قَوْمِ هؤُلاء بَنَاتِي هُنَّ أَطَهرُ لَكُمْ فَاتَّقُواْ اللَّهَ وَلاَ تُخزُونِ فِي ضَيفِي أَلَيْسَ مِنكُمْ رَجلٌ رَّشيد) سورة هود ٧٨، رجل رشيد يكفكم عن الفساد.

وفي اللغة: الرَشد هو إصابة وجه الأمر، والاهتداء إليه، وقد رِشد فهو رشيد وراشد. والقرآن "يهدي إلى الرشد" سورة الجن ٢، وفتية الكهف طلبوا من ربهم أن يهيئ لهم من أمرهم رشدا. من جذره العربي "رشد"، واستخدامه مقترنا بالحكم مألوف في العربية، بل قد استخدمه القرآن الكريم، قال تعالى: (وما أمر فرعون برشيد) سورة هود ٩٧، فنفى عنه الرشد في أمره، وأمره حكمه في الناس، وكان قد زعم أنه يهدي قومه إلى الرشاد "وما أهديكم إلا سبيل الرشاد"، ولكنه لم يفعل، بل أوردهم المهالك (يقدم قومه يوم القيامة فأوردهم النار) سورة هود ٩٨. وقال الإمام علي كرم الله وجهه وقد انتقد بعضهم عنده عمر بن الخطاب، فقال: " ويحكم إن عمر رضي الله عنه كان رشيد الأمر".

ومع أن مفهوم الحكم الراشد قد استخدم بعبارات مستمدة من الفكر والثقافة الغربية، ولكن الحكمة ضالة المؤمن، والتجارب الإنسانية مشتركة، ومتراكمة، بعضها يستفيد من بعضها الاخر،، ومبادئها تتوافق مع الكثير من القيم الإسلامية، فكما ورد في حادثة الاعرابي الذي رأى عمر بن الخطاب "رضي الله عنه" ثاني الخلفاء الراشدين مستغرقا في النوم ليلا بالمسجد، فقال له "حكمت، فعدلت، فأمنت، فنمت"، ويفهم من هذا القول بان الحكم الراشد يتضمن دعامتين أساسيتين هما الأمن والعدل، أو أنه العدل والامن والاستقرار هما نتيجة هذا العدل[1].

ويشير الى تفعيل المجتمع المدني وتكافله لصالح الحكم الرشيد والعقلاني، وترشيداً للظاهرة السياسية، أي علاقة الحاكم بالمحكوم، فإنه مفهوم يشير الى مثال يحتذى، ويصبو المجتمع اليه ميكانيكية لحركة تلك العلاقة (الحاكم والمحكوم)، وتضبطها.

---

[1] راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في أفريقيا " دراسة تحليلية لمبادرة النيباد"، معهد البحوث والدراسات الافريقية، جامعة القاهرة، ط١، ٢٠٠٥، ص١٣.

"ومن المبادئ الجوهرية في الإسلام التي توجب إقامة الحكم الصالح، تحقيق العدل والمساواة، وكفالة الحريات العامة، وحق الامة في تولية الحكام وعزلهم، وضمان جميع الحقوق العامة والخاصة لغير المسلمين"[1].

وبالأخذ بعين الاعتبار التحفظات التي رافقت لفظة "حكم"، فقد تم استخدام مصطلح "الإدارة الرشيدة"، حيث يخفف مفهوم رُشد او رشيد المثير للجدل على الصعيد السياسي، حيث يربط بفكرة الإدارة بدل الحكم[2].

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للحكم الراشد

ويعتبر مفهوم الحكم Governance مفهوما محايدا يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع، وموارده، وتطوره الاقتصادي والاجتماعي، والحكم مفهوم أوسع من الحكومة كونه يشمل بالإضافة الى أجهزة الدولة الرسمية بسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، والإدارة العامة، نشاطات واعمال الهيئات والمؤسسات الغير الرسمية، ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص[3].

ونعني بالحكم هنا كيفية تفاعل الحكومة والمؤسسات الغير الرسمية، وعلاقتهم مع المواطنين، وكيف تتخذ القرارات وتنفذ في مجتمع معقد، ولذلك فالحكم هي عملية اتخاذ القرارات المهمة من قبل المؤسسات الفاعلة في المجتمع، ومن يشارك في اتخاذ هذه القرارات وكيف تنفذ، ما دامت العملية تتسم بصعوبة مراقبتها، فهو الإطار الشامل لنظام الحكم ويتضمن القرارات والاتفاقات، والاليات، والسياسات التي تحدد من يمتلك السلطة، وكيف تتخذ القرارات، وكيف تتم المراقبة والمحاسبة[4].

وتتنوع التعاريف المقدمة حول الحكم الراشد، وتختلف تعريفاتها بإختلاف أفكار ووجهات نظر الدارسين له، ويرجع هذا الاختلاف والتعدد في التعاريف حول الحكم الراشد بالأساس إلى

---

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤، المكتب الإقليمي للدول العربية، المطبعة الوطنية، عمان، ٢٠٠٥، ص 65.

(2) شارل د. عدوان، المصدر السابق، ص ١٩.

(3) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في كتاب إسماعيل الشطي(وآخرون)، الفساد والحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية، ط٢، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٩٦.

(4) John Graham, Principles for Good Governance in 21st century, Institute of Governance, Policy Brief, No.15, Ottawa, Canada August, 2003, p1.

اختلاف الميادين وتباين المنطلقات الفكرية السياسية، الاقتصادية، الاجتـــماعية، ونحاول أن ندرس أهم التعاريف الواردة من قبل المؤسسات الدولية.

تعريف البنك الدولي:

يـــعـــرف البنك الدولي (WORLD BANK) الحكم الراشد بأنه الوسيلة التي تدير بها الدولة مواردها الاقتصادية والاجتماعية اللازمة للتنمية، مشيرا الى ان هذا يتضمن ثلاثة أبعاد أساسية: أولها شكل النظام السياسي، ثانيها: العملية التي تمارس من خلالها السلطة، وثالثها: قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات العامة اللازمة للتنمية[1]، وهذا التعريف يشمل:

- عملية اختيار القائمين على إدارة السلطة ومراقبتهم واستبدالهم.
- قدرة الحكومات لإدارة موارد الدولة وتنفيذ سياساتها بفاعلية وبشكل ايجابي.
- احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تتحكم في التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها.

تعريف الوكالة الكندية للتنمية الدولية:

ويقترب تعريفها من تعريف البنك الدولي، حيث تعرف الحكم الراشد بانه " ممارسة القوة من قبل المستويات المختلفة للحكومة، بحيث تتسم هذه الممارسة بالفعالية والأمانة والانصاف والشفافية والمساءلة"[2].

تعريف الوكالة الامريكية للتنمية الدولية:

تعرف الحكم الراشد بأنه " قدرة الحكومة على الحفاظ على السلم الاجتماعي، وضمان النظام والقانون وتحقيق الظروف اللازمة للنمو الاقتصادي، وضمان الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي".

وتعرفه أيضا بأنه قدرة الحكومة على تنمية إدارة عامة كفوءة وفعالة، وتؤكد الوكالة أنها لا تقتصر على المعنى الإداري للمفهوم، ولكن تركز على الحكم الديمقراطي، أي الابعاد السياسية للإدارة العامة، وتشير الى ان الديمقراطية ليست بالضرورة معبرة عن الحكم الراشد، فقد يكون

---

[1] نجلاء الرفاعي البيومي، البعد السياسي للحكم الرشيد في الدولة الإنمائية، دراسة مقارنة لكل من جمهورية كوريا وسنغافورة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص١٢.

[2] أماني عبدالهادي الجوهري، الحكم الرشيد ونوعية الحياة " دراسة للحالة المصرية"، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٠، ص٧.

هناك حكم غير راشد في ظل مؤسسات وهياكل ديمقراطية رسمية، ولكن الانتخابات تدفع القادة الى تبني الحكم الراشد، حيث تتوفر اليات لإبعاد القادة الذين لا يلتزمون بالحكم الراشد[1].

تعريف مكتب المفوضية العامة لحقوق الإنسان:

يرى مكتب المفوضية العامة لحقوق الإنسان أن الحكم الراشد "يسعى لبناء إنسان يتمتع بكفاءة، ومهارة، ودراية، وإدارة، وطموح في إطار دولة تعددية إنسانية دستورية تستند إلى الاحترام الكامل لحقوق الإنسان، وبما يضمن حقه في التمتع بحياة كريمة، وتوفير متطلباته، وصون كرامته، وأن يكون الحكم بتفويض من الشعب، وسيادة القانون والشفافية، والتمكين السياسي للشعب، والانصاف، والاستدامة، والقيم التي تعزز المسؤولية، والتضامن والتسامح".

تعريف منظمة الصحة العالمية:

وحسب منظمة الصحة العالمية فان الحكم الراشد هو عبارة عن المشاركة المسؤولة لمن هم معنيون بأعداد وتنفيذ السياسات، البرامج والسلوكيات المؤدية الى لأنظمة صحية عادلة ودائمة، وقدم تقرير المنظمة حول الصحة في العالم عام ٢٠٠٠ لأول مرة مؤشرا لأداء الأنظمة الوطنية للصحة، وبهذا عمق المسائل الخاصة بالتسيير على مستوى القطاع الصحي وأطلق مفهوم الادارة الشاملة، التي تعني أن الحكومات هي " المسؤولة عن رفاهية المواطنين من خلال العناية بهم، ويجب ان تمثل صحة المواطنين أولوية وطنية عند وضع استراتيجية تنموية[٢].

تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية:

ووفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية (٢٠٠٢) فان الحكم الراشد: "هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب"[٣].

---

[1] راوية توفيق، المصدر السابق، ص٦٨.

[2] زايري بلقاسم، الحكم الاقتصادي الرشيد والكفاءة الاقتصادية، المؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٩٤.

[3] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، المصدر السابق، ص ١٠١.

تعريفها ضمن اتفاقية شراكة كوتونو

جاء تعريف الحكم الراشد في اتفاقية شراكة "كوتونو" الموقعة بين الاتحاد الأوربي وسبعة وسبعين دولة من جنوب صحراء الأفريقية ودول الكاريبي ودول المحيط الهادي بأنه "الإدارة الشفافة والقابلة لمحاسبة الموارد البشرية والطبيعية والإقتصادية والمالية لغرض التنمية المنصفة والمستمرة، وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسساتية تحترم حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية وحكم القانون.

تعريف منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي:

يكرس مفهوم الحكم الراشد لدى منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي استخدام السلطة السياسية لإدارة موارد المجتمع بما يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبما يتضمنه من تهيئة البيئة الازمة لتوزيع المنافع المتحققة والإدارة السليمة للعلاقة بين الحكام والمحكومين.

ولا يقتصر الحكم الراشد حسب هذا المفهوم على تنظيم النشاط الحكومي، بل يتعداه الى ضمان تحقيق الأهداف والغايات التي يمارس النشاط من اجلها، مثل ارتفاع مستوى التنمية بكل جوانبها بما يفيد الأفراد، وتوفير فرص التعلم والتوظيف، وتتيح للأفراد المشاركة الفعالة في الحكومة الراشدة كإطار شرعي يستجيب لحاجاتهم ويلتزم بتحسين رفاهيتهم[1].

تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

ويختلف تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) عن التعاريف السابقة باعتباره أكثر شمولا لكافة أبعد المفهوم السياسية والاقتصادية والإدارية ولكافة جوانبه حيث يعرف مفهوم الحكم بأنه: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات المعقدة التي من خلالها يعبّر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم".

ويعرف الحكم الراشد بأنه مفهوم يتناول توزيع الموارد وادارتها من ناحية الاستجابة للمشكلات الجماعية، ويتسم سمات عديدة منها أن يقوم على المشاركة، وأن يتسم بالشفافية، وأن ينطوي على المساءلة، كما يتسم بالفعالية والانصاف، ويعزز في الوقت نفسه سيادة القانون، ويكفل

---

[1] نجلاء الرفاعي البيومي، المصدر السابق، ص١٣.

وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس من توافق الآراء في المجتمع بشكل واسع، ويكفل أيضا سماع أصوات الفئات الأكثر فقرا والأكثر ضعفا في عملية صنع القرار المتعلق بتوزيع الموارد الإنمائية[1].

فحسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، فان الحكم الراشد "هو ممارسة السلطة السياسية لأعمالها ضمن معايير محددة لتحقيق التنمية المستدامة، وتنمية الموارد القصيرة والطويلة الدولة، وتوفير النزاهة والمساءلة، ويحترم المصلحة العامة، ويخدمها".

لقد اتفقت بعض التعاريف الاكاديمية في رؤيتها للمفهوم مع رؤية المؤسسات الدولية التي تركز على ممارسة السلطة أو القوة من قبل الدولة، من ذلك محاولة كل من (دانيال كوفمان Daniel Kaufmann)، و(ارت كراي Aart Kraay) تعريف الحكم الراشد بانه "مجموعة من القواعد والمؤسسات والعمليات التي تمارس على أساها السلطة في الدولة"، ويشمل الابعاد الثلاثة التي أشار اليها التعريف السابق للبنك الدولي[٢].

أما كلا من " ماركو رانيجيو" و"تيبولت" فيعرفان الحكم الراشد بأنه "تلك الأشكال الجديدة والفعالة بين القطاعات الحكومية والتجمعات الخاصة بالمواطنين، أو أشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل الحكومة" [٣].

كما وقد أبرزت التعريفات الاكاديمية عنصر التفاعل بين الحكومة والمجتمع المدني كأحد العناصر الأساسية في تعريف الحكم الراشد، من ذلك تعريف مورتن Morten Boos الذي اعتبر أن أسلوب الحكم يهتم بالأنظمة التي تشكل مجموعة من المبادئ الأساسية لتنظيم الحياة العامة في المجتمع، وبهذا يتضمن المؤسسات غير الرسمية التي تعمل في المجال العام[٤].

الملاحظ إذا من خلال هذا العرض لعدد من التعاريف للحكم الراشد، أنه بالرغم من اختلافها غير أنها تتفق ضمنيا أن الهدف النهائي والرئيسي لتطبيق الحكم الراشد هو تحقيق رفاهية واستقرار

---

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة للبرنامج، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيو ١٩٩٧، ص٨.

(2) راوية توفيق، المصدر السابق، ص٢٩.

(3) الأخضر عزي وغالم بلطي، التنمية البشرية للحكم الراشد، متاح على الانترنت:
http://www.freemediawatch.org/majalah/document/docmajla4-200605/arabic اخر زيارة ٢٠١٧/٣/٥.

(4) راوية توفيق، المصدر السابق، ص٢٥.

وأمن الأفراد والموطنين، لذلك يمكن أن نستخلص بأن الحكم الراشد تحديدا في سياقه السياسي هو: (هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وإطارات إدارية ملتزمة بتطوير أفراد المجتمع برضاهم وعبر مشاركتهم في مختلف القنوات السياسية للمساهمة في تحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم)[1].

الجذور التاريخية للمفهوم والأسباب التي ساهمت في بروزه

إن للحكم الراشد علاقة مع ظاهرة التحول الديمقراطي، والتي برزت بشدة عقب انتهاء الحرب الباردة، وتنامي التحديات (السياسية، والإقتصادية، الاجتماعية والثقافية، والتكنولوجية والعلمية بشكل عام) نتيجة لظاهرة العولمة، وقد عرفت المجتمعات الإنسانية عبر التاريخ إشكاليات الرشدة في الحكم، وبقي الجانب المعياري في تحديد نمط محدد للحكم الراشد، بتعيين وبيان عدد من العناصر والمعايير التي يتحقق من خلالها مفهوم الحكم الراشد.

وقد كان يستخدم مصطلح الحكم الراشد في القرن الخامس عشر من قبل شارل دوليان للإشارة الى إدارة وفن الحكم ودلالته في اللغة بانه مشتق من كلمة gulvernare والتي تعني قيادة السفينة كما تعني إدارة الشؤون العامة، من هنا تم اشتقاق gouvernail، ولقد استخدم مصطلح gouvernance في اللغة الفرنسية مرادفا للفظة حكومة gouvernement، ثم استعمل للتعبير عن تكاليف التسيير.

كما أنها تعني في الإنكليزية مجمل تقنيات تنظيم المنشأة وإدارتها، ثم انتقل الى لاحقا الى الشؤون العامة، وفي منتصف السبعينات استخدمت للتعبير عن أداة التسيير الاجتماعي والسياسي، الى ان تم استخدامه في تقرير اللجنة الثلاثية التابعة للأمم المتحدة في ماي ١٩٧٥[2].

اعتبرت بعض الدراسات الاكاديمية أن ظهور مفهوم الحكم الراشد بمضامينه التي تشير الى الابعاد السياسية اللازمة لتحقيق التنمية يعكس التطور الطبيعي لمفهوم التنمية والتنظير له، فقد تم التحول من التركيز على صياغة المشاريع التنموية في الخمسينات من القرن العشرين، الى الاهتمام بالبرامج التنموية المتكاملة في أواخر الستينات، ثم التحول نحو إعادة هيكلة السياسات عن طريق برامج الإصلاح الاقتصادي التي طرحتها المؤسسات الدولية المانحة في أواخر السبعينات وحقبة الثمانينات، ثم الاهتمام التدريجي بالشروط السياسية للتنمية مع بداية التسعينات بعد أن كانت التنمية

---

(1) حسن كريم، المصدر السابق، ص ٩٧.

(2) بن عبدالعزيز خيرة، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري، مجلة المفكر، العدد الثامن، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ١٦٣.

والسياسة يعاملان لفترة طويلة على انهما مجالان منفصلان، وبهذا ارتفعت الدعاوى للإصلاح السياسي، وبدأت المؤسسات المالية الدولية باشتراط إعادة تشكيل النظام السياسي لمنح المساعدات التنموية.

وتضيف بعض الدراسات عامل انتهاء الحرب الباردة وانهيار النظم الشيوعية، بحيث هيأت الظروف الدولية التي سادت منذ بداية تسعينات القرن العشرين للدول الغربية لتربط مساعداتها بشروط سياسية، وأيضا لانتشار النظرية الليبرالية الجديدة، اذ اثبتت أن النظم التي تقترن بالفساد وسوء الإدارة الاقتصادية، ونمط الحكم الغير الراشد يصبح فشلها أو انهيارها أمرا متوقعا وطبيعيا، وتصاعدت في أواخر تسعينات القرن العشرين الدعوة الى نظام مالي عالمي، يعتمد على مبادئ الحكم الراشد، والاستناد على تلك المبادئ في إدارة المؤسسات المالية الدولية[١].

ان التطور السريع والهائل الذي ظهر في المجتمع الغربي، من عولمة القيم الديمقراطية وحقوق الانسان، وتزايد دور المنظمات الدولية والإقليمية، وعولمة اقتصاد السوق والتطور التقني والتكنولوجي، كل ذلك أدى الى تغييرات على مستوى الدور التقليدي للدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات العامة وتنفيذها، وبسبب ظهور الكثير من الازمات الاقتصادية، أصبح قادة المؤسسات الاقتصادية يرفضون تدخل الدولة في مجال قراراتهم الاقتصادية، وظهرت مفاهيم جديدة للتسيير العام، تشير الى دور اقل للدولة ودور أكبر لقوى السوق، بإعطاء دور كبير للقطاع الخاص، ومشاركة المواطنين من خلال منظمات المجتمع المدني[٢].

وهناك أسباب أخرى ساهمت في ظهور مفهوم الحكم الراشد، تتعلق معظمها بقضية جوهرية ترتبط بكيفية الاستفادة من الموارد العامة في الدول النامية، فقد لوحظ خلال العقود المتعاقبة منذ ستينات القرن العشرين الى أواخر الثمانينات، بأن التنمية لن تتحقق الا من خلال مبادئ تتضمنها ما عرف بمفهوم الحكم الراشد، وأن الكثير من جهود التنمية أهدرت من خلال السياسات الخاطئة، وتسبب الفساد في ضياع الكثير من الموارد، وبذلك حرمت أغلب الدول النامية من فرص حقيقية للتنمية في مجالات الاقتصاد والسياسة والاجتماع، وأن إرساء قواعد الحكم الراشد سيؤدي الى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، والاستفادة العظمى من مواردها[٣].

---

(1) راوية توفيق، المصدر السابق، ص٦٣.

(2) بن عبدالعزيز خيرة، المصدر السابق، ص ص ٣٢٢و ٣٢٣.

(3) سامح فوزي، الحكم الرشيد، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٤.

وبالرغم من أن المفهوم استخدم قديما، الا ان بداية الظهور الرسمي له دوليا والتعريف به يعود الى ثمانينيات القرن العشرين، عندما بدأت المؤسسات الدولية المانحة بفرض شروط معينة لتقديم أية مساعدات تنموية، بعد اقتناعهم بعدم دعم الدول ذات السجل السيء في مجال انتهاكات حقوق الانسان، واعتبرت آنذاك بان الحكم الراشد ضرورية وفعالة لتأمين ظهور جيل جديد من الضغوطات والشروط السياسية التي ينبغي على الدول النامية المتلقية للمساعدات أن تتوافق معها، واعتبرت التعددية السياسية والتحول الديمقراطي جزءا جوهريا من هذه الشروط[1].

واستعمل مفهوم الحكم الراشد "good governance" في الثمانينات من قبل المؤسسات المالية الدولية، حيث أعطى البنك الدولي عام ١٩٩٢ مكانة للمفهوم، بتضمينه في التقرير السنوي الذي صدر تحت عنوان "good governance and development"، "كشعار" للبحث عن أنجع السبل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومحاربة الفساد في الدول النامية وعلى وجه الخصوص في دول افريقيا جنوب الصحراء، ولإعطاء حكم قيمي على ممارسات السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع اتجاه تطويري وتنموي وتقدمي، باعتبار الحكم الراشد هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم الفعالة ودعمهم[٢].

وقد تعرض مفهوم الحكم الراشد للانتقاد من منطلق أنه يعكس قيما ومفاهيم غربية، و بالتالي هي دعوة للأخذ بالنموذج الغربي، ونشر مفاهيم الحكم الراشد هو أمر مفتعل من قبل المؤسسات المالية الدولية كأحد الوسائل المستخدمة فيما تملكه من ضغوطات لجر الدول النامية إلى إتباعها من أجل تحقيق مصلحة الغرب، وهو يحقق مصالح تلك المنظمات الدولية، كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وأنه صيغ ليطبق على دول العالم الثالث ليكون مقياساً لمنح القروض والهبات على أن تكون هاتين المنظمتين هما مرجع تقويم من هو راشد وفق معاييرها الخاصة ومصالح الدول المهيمنة.

وفي المقابل يجب أن ننظر إلى الفكرة الجوهرية للحكم الراشد والتي تتمثل في مبادئ العدالة في توزيع العوائد والأعباء، والحرص على الصالح العام، وهو ما يكفل الأمن للحكام والمحكومين والسلم المجتمعي، ويجب النظر فيما إذا كانت تلك القيم التي يدعو إليها الحكم الراشد من شفافية ومشاركة و مساءلة تنطبق على كل المجتمعات، أم أنها تخص مجتمعات معينة، وكذا مدى قابلية تلك القيم للتحقيق، فهو يحمل معاني وأفكار وآليات تتجاوز الحدود الثقافية لأي مجتمع، وتعكس قيم

---

[1] Doornbos, Martin, Good Governance the Rise and Decline of a Policy Metaphor, the Journal of Development Stuies, vol. 37, No 6, August 2001, pp 93-96.

[2] راوية توفيق، المصدر السابق، ص٢٥.

إنسانية دعت إليها الحضارات البشرية عبر التاريخ، بما يناسب خصوصيتها، وأياً ما كانت وجهات النظر الناقدة مصيبة أو مخطئة، فليس ثمة بديل لإصلاح الأوضاع في الدول النامية، الا من خلال الأخذ بالمفهوم القائم للحكم الراشد، وعلى النحو الذي يلائم ظروف تلك البلدان ومتطلباتها في النهوض والتنمية الشاملة[١].

وتجدر الإشارة الى أن الخلافة الاسلامية الراشدة فيصدر الإسلام، مليئة بالأمثلة التي تتفق مع مبادئ الحكم الراشد المعاصرة، وتبين أن الخليفة الحاكم كان يتحرى تطبيق كثير من هذه المبادئ خلال حكمه ومنذ قرون مضت، فعند استلام الخليفة أبو بكر الصديق الحكم كأول الخلفاء الراشدين خطب في المسلمين وأظهر حق المواطنين في مساءلة الحاكم حيث قال: "أيها الناس فاني قد وليت عليكم ولست بخيركم، فان أحسنت فأعينوني، وان أسأت فقوموني، الصدق أمانة، والكذب خيانة، والضعيف فيكم قوي عندي حتى أرجع عليه حقه ان شاء الله، والقوي فيكم ضعيف عندي حتى اخذ الحق منه ان شاء الله..." [٢].

وتحقيقا للمبدأ نفسه حرص الخليفة الثاني عمر بن الخطاب، بمساءلة ومحاسبة الحكام والولاة بعد تعيينهم، فكان يحصي أموالهم قبل توليهم المسؤولية ليحاسبهم بعد ذلك على ما زاد عندهم من مال بعد انتهاء مدة ولايتهم، إذا زاد عن المعقول، على مبدأ من أين لك هذا.

وحرص عمر بن الخطاب على تطبيق القانون دون تمييز بين حاكم ومحكوم، والامثلة على ذلك كثيرة، ومن أبرزها، عندما كان عمرو بن العاص حاكما على مصر، وكان ابنه وكان ابنه يتبارى مع المصريين بسباق الخيل، واختلفوا فغضب أبن الوالي وضرب أحد المصريين وهو يقول "انا ابن الاكرمين"، وبعدما اشتكى المصري عند الخليفة، استدعى الوالي وابنه وأمر المصري للاقتصاص من ابن الوالي قائلا له "اضرب ابن الأكرمين" ثم امره أن يضرب الوالي أيضا لأن ابنه لم يجرؤ ان يضرب أحدا الا بسلطان والده، وصاح بالوالي: بم تعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارا؟!، فلم ينجو من يد الخليفة الا بعد أن رضي المشتكي واعتذار من الوالي وابنه[٣].

---

(1) كرازدي إسماعيل، العولمة والحكم "نحو حكم عالمي ومواطنة عالمية"، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر،٢٠١٢، ص ١٨٤.

(2) د. محمد حسنين هيكل، أبو بكر الصديق، الجهاز المركزي للكتب الجامعية، وزارة التربية والتعليم، القاهرة، ١٩٨٢ ص ٣٠.

(3) عباس محمود العقاد، عبقرية عمر، نهضة مصر للطباعة والنشر، ط١٠، ٢٠٠٦، القاهرة، ص ٤٠.

وان طبيعة الحكم الإسلامي في فترة الحكم النبوي ومرورا بحكم الخلافة الراشدة وخير القرون كان حكما شوريا، والذي يقوم على المصلحة ودرء المفسدة[1]، وكان عمر بن الخطاب كثير المشاورة لعلمه أن جوانب الآراء تتعدد، وأن للأمور وجوها لا تنحصر في الوجه الذي يراه، وكان يقول: "لا خير في أمر ابرم من غير شورى"، فكان يستشير في القضاء والسياسة وحتى اختيار الولاة[2].

ونستطيع القول من خلال عرض ما سبق في هذا المبحث بأن الحكم الراشد:

- هو إستخدام السلطة لإدارة المجتمع، بأبعاده المختلفة السياسية منها والاجتماعية والإدارية والاقتصادية، وبمشاركة كافة القطاعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية.

- يسعى لتطبيق حكم القانون ومحاربة الفساد ومظاهر الفوضى، ويهدف الى إرساء مبادئ الديمقراطية كالمساواة والمشاركة والشفافية والمحاسبة، ويعمل على ترسيخ القيم والمبادئ الإدارية مثل الرقابة والمساءلة.

- وأنه يحترم حقوق الافراد وحرياتهم الأساسية، ويوفر البيئة المناسبة لاستخدام أصحاب الكفاءات والاستفادة من خبراتهم، ويسمح بمشاركة أفراد المجتمع في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم.

- وأنه يسعى لإدارة موارد الدولة وتوزيعها بعدالة بين أفراد المجتمع، ويحقق الإدارة الصحيحة للنزاعات وحفظ السلم الاجتماعي، ويسعى إلى تحقيق الرفاهية وتطوير المجتمع.

---

(1) د. علي محمد الصلابي، الشورى فريضة إسلامية، مؤسسة اقرأ للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٠، ص ١٢.

(2) سعد عبدالسلام حبيب، الشورى في الإسلام، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة، ١٩٧٦، ص٢٢.

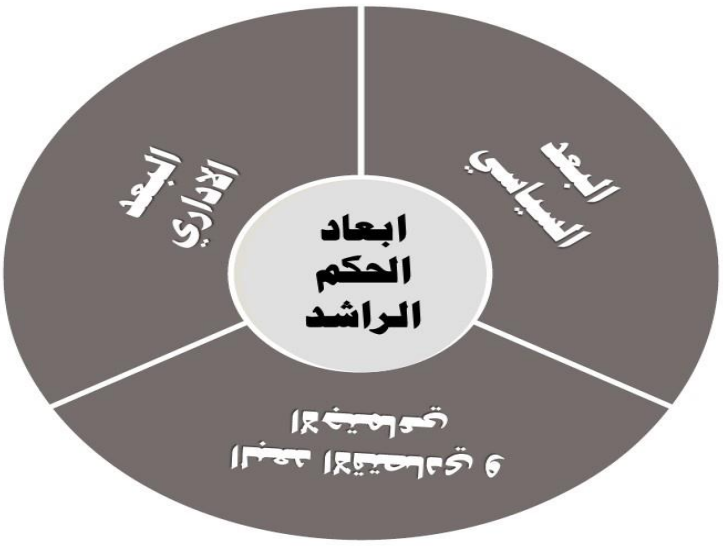
المبحث الثاني: أبعاد وأركان الحكم الراشد

لاستيعاب الصورة الكاملة للحكم الراشد لابد من بيان أبعاد وأركان الحكم الراشد والتي تحقق الادارة الشاملة للمجتمع، وهذه الابعاد والأركان تترابط فيما بينها، بحيث لا يمكن الاستغناء عنها، وعند غياب أحدها أو إهمالها يكون الحكم الراشد فيه ضعف وخلل، وسوف نتطرق اليها في مطلبين نخصص المطلب الأول لأبعاد الحكم الراشد، أما المطلب الثاني فنبين فيها أركان الحكم الراشد.

أبعاد الحكم الراشد

ان إدارة السلطة والمجتمع من خلال الحكم الراشد تتضمن ثلاثة أبعاد مترابطة وكما موضح في الشكل رقم (١) أدناه، وهي: البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية التمثيل، والبعد الإداري (التقني) المتعلق بعمل الإدارة العامة وفاعليتها وكفاءتها، والبعد الاقتصادي-الاجتماعي المتعلق ببنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاجتماعي والاقتصادي، وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة، وفي الوقت نفسه بعلاقتها مع الاقتصادات الخارجية والمجتمعات الأخرى [1].

شكل رقم (١) أبعاد الحكم الراشد



المصدر: الشكل من تصميم الباحث

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، المصدر السابق، ص١٨.

أولا: البعد السياسي

البعد السياسي للحكم الراشد يتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، فلا يتحقق الرشادة في الحكم من دون منظومة سياسية تقوم على أساس الشرعية والتمثيل، لأنهما يعبران عن العلاقة السليمة بين الحكام والمحكومين، ويدفعان إلى التفاعل الإيجابي بين الطرفين بما يحقق التعاون المشترك والتوجه لخدمة المصلحة العامة، الذي يحقق في إطاره مصالح الأفراد بشكل أشمل وأعم، ويضمن حقوق المواطنة[1]، ولهذا لن يتحقق إلا في ظل النظام الديمقراطي وبما يحتويه من آليات تساعد على تحقيق الأمن والاستقرار المدني الذي يساعد على الإصلاح واتساع حجم المشاركة السياسية[2]، التي تعد الإطار الضروري لتمكين أفراد المجتمع من ممارسة حقوق المواطنة من جهة وتمكين الحاكمين من الشرعية التي تبرر سلطتهم وحكمهم من جهة ثانية، بالإضافة الى تنظيم العلاقات داخل المجتمع تنظيما حكيما يوجه الصراع والمنافسة إلى فائدة المجتمع بشكل عام[3].

إلى جانب ذلك، فإن الحكم الراشد يتطلب صيغة حكم مستقرة واستقرار سياسي، وعلى رأس المهام القدرة على الالتزام بالمسار الديمقراطي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلميا دون اللجوء إلى العنف[4]، ويضمن نوعا من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية المتنافسة على قواعد التنافس وقبول الربح والخسارة، وهذا ما سوف يخلق أسس وقواعد دولة القانون والعدالة، التي تستند إلى القوانين لفرض سلطتها، وإخضاع كل من الحاكم والمحكوم للمساءلة، وتنظيم الحياة السياسية وفق أساليب وقواعد معينة، ولذا يبقى النظام الديمقراطي ضروريا لتأكيد فعالية ومشروعية الدولة والتوزيع العادل للعائدات المالية وتحقيق المسؤولية والشفافية والمشاركة، وبالنتيجة فإن درجة رشادة النظام السياسي يتوقف على مدى

---

(١) بن عبدالعزيز خيرة، المصدر السابق، ص ٣٢٥.

(2) Alan Langlands and others: Other: Good governance standards, for public services, The Independent Commission on Good Governance in Public services, London, January 2005, p05

(٣) عبدالرزاق مقري، الحكم الصالح واليات مكافحة الفساد، مجلة البصيرة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، العدد العاشر، الجزائر، يوليو ٢٠٠٥، ص١١.

(٤) حسن كريم، المصدر السابق، ص ١٠٥.

مشروعية نظامها السياسي، وفعالية سياساتها وعلى درجة مشاركة مواطنيها في تحديد الأولويات والسياسات واتخاذ القرارات[1].

وبهذا يعتبر البعد السياسي البنية الاساسية لتحقيق الحكم الراشد، الذي يقضي بضرورة توفر شرعية للسلطات الحاكمة، ويعني هذا أن وصولها وممارستها للحكم قد تمت بطريقة تتوافق مع ما تقول به الإدارة الجماهيرية، بحيث يتم إنتخاب الهيئات المركزية والمحلية بطريقة نزيهة وشفافة، وتمثل مؤسسة التمثيل التشريعي حلقة الوصل الجوهرية بين الحكم والناس، وتأخذ في مثل هذه النظم صورة المجالس النيابية المنتخبة إنتخاباً حراً ونزيهاً، ودوريا وتنوب هذه المؤسسات عن الناس في وضع القواعد القانونية، وفي تحقيق الرقابة على الحكومة، ويجب أن تعكس مؤسسة التمثيل مصالح الناس بشفافية وأن يحكم وضع قواعد القانون معيار تحقيق مصالح الناس, كما يستلزم ذلك وجود تمثيل معارض للتيار السياسي الذي يتولى مسؤولية الحكومة في مؤسسة التمثيل ضمانة لصلاح ورشاد الحكومة، ويزداد فاعليتها بقوة هذه المعارضة

إن توفير هذا البعد من شأنه أن يحقق الاستقرار السياسي للدولة، والذي يعد اللبنة الأساسية للشروع في تطوير المشاريع الأخرى التي يتوقف عليها كيان المجتمع، ومن ثم يكون بوسع الدولة التي تسعى لتبني الحكم الراشد الإنتقال من معالجة المشاكل التقليدية "كضمان السلم وتحقيق الإستقرار الداخلي"، الى البحث عن تكريس رهانات جديدة تتوافق مع متطلبات أكثر عصرنة يدعمها الحكم الراشد، كضمان الصحة العامة، والحفاظ على البيئة، وتطوير المنظومة التربوية[2].

ثانيا: البعد الاداري (التقني)

ويتعلق هذا البعد أساسا بعمل الإدارة العامة وكفاءة وفاعلية موظفيه، فترشيد الإدارة العامة وتأمين استمراريتها بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية يعتمد على الاهتمام بالجهاز الإداري والأنظمة والقوانين المعمول بها، والتي تحكم سير العمليات الإدارية للتأكد من مدى ملاءمتها وقدرتها على تحقيق أهدافها، والتركيز على الجودة الشاملة والمرونة في الحركة واتخاذ القرارات، وهذا لا يتحقق إلا بالإبداع والسعي المتصل بالاهتمام بالموظفين وإعدادهم مهنيا، وتنمية روح المسؤولية والولاء والانتماء، وهذا ما جعل المفكر الاقتصادي ألفرد مارشال (A.MARSHAL)يشير إلى أن الإدارة الحكومية هي تجسيد متكامل لدولة المؤسسات ,هي أعظم

---

(١) بن عبدالعزيز خيرة، المصدر السابق، ص ٣٢٥.

(٢) حسين عبدالقادر، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، الجزائر، ٢٠١٢، ص٤٣.

الممتلكات الإنسانية، وأنها جديرة بكل الجهود التي تبذل لتمكينها من أداء عملها بالصورة المثلى، كما ويتطلب ترسيخ دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع تقديم المشورة التقنية لتحديث مؤسسات الدولة، وذلك لإيجاد خدمة مدنية مهنية قائمة على أساس الجدارة من خلال اعتماد نظم للإدارة القائمة على الأداء وتشجيع المعايير الموضوعية في التوظيف والترقية وتكافؤ الفرص للجميع، وإجراء تعديلات وظيفية في مجالات إصلاح الإدارة العامة ووضع التشريعات ومدونات سلوك لمكافحة الفساد[1].

ويأتي ذلك أيضا من خلال محاربة الفساد الإداري بكل صوره ومحاولة القضاء على العيوب البيروقراطية، ووضع قيود وضوابط تحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين، بالإضافة الى توفير فرص التدريب والتكوين من أجل زيادة الخبرة والجودة لدى القائمين بتنفيذ السياسيات والبرامج، كما يتوجب من أجل تحقيق هذا البعد إستقلال الإدارة عن السلطة السياسية والإقتصادية وذلك بعدم خضوعها إلا للقانون دون الخضوع لأي إعتبارات أخرى.

وتتكون الحكومة في الأساس من جهاز دائم من الفنيين والإداريين ولكن قيادتها عادة ما تكون لها طابع سياسي تفرزها الانتخابات الدورية مما يخضع القيادة للحكومة لمساءلة الناس مباشرة.

وقد ازدادت أهمية الادارة وأصبحت هي العمود الفقري لكل نظام سياسي وذلك بسبب الاعتماد المتزايـد على التكنوقراطيين ومعرفتهم الدقيقة بالقوانين وإجراءات العمل وتحليل المعلومات المتوفرة بواسـطة الاعلام الالي، واطلاعهم على ملفات أصحاب النفوذ السياسي ومعرفة نقاط القوة والضعف في سجلاتهم الاداريـة، وعليه فمن الناحية النظرية لابد من الإدراك بأن الادارة مرتبطة إلى حد بعيد بالدور الذي تعده لها السلطة السياسية، وأن تعاونها في تنفيذ مخططاتها وتحملها لمسؤولية تطبيق النصوص و القوانين التي تحددها القيادة العليا، لكنه في الواقع، فأن بقاء القادة السياسيين في مناصبهم مددا قصيرة، ونقلهم من وظيفة إلى أخرى عندما تقتضـي الأوضاع ذلك قد جعل الادارة دائما هي السلطة القوية، المتكاملة بعناصرها كافة والواعيـة بمسـؤوليتها، والقائمة فعلا بما ألقي على عاتقها من مهام في إطار ما رسم لها من تشريعات ونظم، فالإدارة باختصار سلطة رابعة في أي نظام سياسي[2].

---

(١) بن عبدالعزيز خيرة، المصدر السابق، ص ٣٢٥.

(٢) حسين عبدالقادر، المصدر السابق، ص٤٣.

لهذا فإن إصلاح وترشيد الإدارة العامة يتوقف على تنمية مواردها الإدارية والبشرية من خلال إتباع استراتيجية جيدة تمكنها من تحقيق أهدافها، ومراعاة حجم الهيكل التنظيمي وتكيفه وطبيعة البيئة المحيطة به والمستجدات والمتغيرات الراهنة.

ثالثا: البعد الاقتصادي والاجتماعي

ويشمل عمليات اتخاذ القرار التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على النشاطات الاقتصادية للدولة، أو علاقتها مع اقتصاديات الدول الأخرى، ويشكل هذا البعد القاعدة السياسية لأنواع مختلفة من التدخل من قبل الدولة لدفع السياسات الصناعية، والاستثمارات في الصناعات عالية التكنولوجيا لتمكين الشركات الوطنية من المنافسة بفعالية مع الشركات العالمية متعددة الجنسية، كما أنه يؤثر تأثيرا أساسيا في القضايا الاجتماعية كالعدالة والانصاف والفقر ورفاهية الحياة[1].

ويحرص الحكم الراشد على أن يأخذ البعد الاقتصادي لأنه يشترط الفعالية في نشاط الحكم وذلك من خلال الاستعمال العقلاني للموارد العامة، أما البعد الاجتماعي فلكونه يعمل على التوزيع العادل للثروات وفق معيار الإنتاجية وهذا يضع المواطنين في صلب الإصلاحات الإدارية، ولقد أعيد تحديد دور الدولة في الاقتصاد وذلك من خلال تركيز عملها على ثلاثة مجالات وهي:

١- تحقيق الإستقرار في وضع الاقتصاد الكلي

٢- تخفيض حجم القطاع العام

٣- إصلاح الإطار التنظيمي

بناء على هذا لا بد من دعم القطاع الخاص من طرف القطاعات المصرفية حتى تتمكن من تأدية وظائفه بفعالية وكفاءة، ويتضمن مفهوم الحكم الراشد دورا لابد للقطاع الخاص أن يلعبه، وتتراوح مهامه بين تعزيز قيم العمل الجاد والمنتج، وتوفير الشفافية في المعلومات والاحصاءات وتعزيز المسؤولية الاجتماعية، إضافة إلى معيار الإدارة الاقتصادية الاجتماعية ذات البعد الإجتماعي حيث تقوم بتقويم الخدمات الاجتماعية الأساسية وفق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتساوية للمواطنين[2].

---

(١) نجلاء الرفاعي البيومي، المصدر السابق، ص١٦.

(٢) حسين عبدالقادر، المصدر السابق، ص٤٥.

وقد أثبتت الازمات الحديثة في جنوب شرق اسيا أن الحكم السيء وغياب المحاسبة والمساءلة والشفافية تسهم في تعطيل التقدم الاقتصادي، حتى في حالة دعم النظم غير الديمقراطية للنمو الاقتصادي، لان الحكم الديمقراطي له قيمة جوهرية للتنمية البشرية ويسمح بالمشاركة السياسية والاجتماعية، والتنمية البشرية تدبير يتعدى الرفاه الاقتصادي، وهي عملية لتعزيز القدرات البشرية بطريقة توسع نطاق الاختيار والمشاركة [1].

ويمثل هذا البعد أحد أهم محاور وآليات الحكم كخطوة أساسية في النظام الديمقراطي، حيث لم يعد الاهتمام محصورا في تحديد مستويات النمو الاقتصادي، وانما امتد ليشمل جوانب ومستويات الأداء الاقتصادي لمواجهة مختلف الأزمات، وادراك ضروريات التنمية الاقتصادية وآثارها على حياة الناس وعلى استقرار البلد وانسجامه والأخذ بالأسباب المؤدية لتحقيق التنمية، وتكفل المجالات الإستراتيجية وتشجيع القطاع الخاص وتمكينه من أداء دوره، وتحقيق التكامل في مختلف القطاعات، وهذا يستدعي جهودا أوسع من قبل الدولة لضبط السوق وضمان المنافسة وحرية الدخول في الأسواق.

إن جدية القطاع الخاص، وفاعليته ضمن منظومة قانونية يجعل الحكم راشدا بكل المقاييس، ويحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، لأن في النهاية فان الحكم الراشد هو الذي يضمن حاجات الناس في الحاضر وحاجات الأجيال القادمة، وعليه فإن الرشادة الاقتصادية والاجتماعية تكتمل بالعدالة التوزيعية، ورفع المستوى المعيشي للمواطنين، وتحسين الدخل القومي ومحاربة الفقر وتحسين نوعية الحياة وحماية حقوق الإنسان[2].

وتسعى نظم الحكم الراشد التي تمثل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه فعلاً، لضمان مصالح جميع أفراد الشعب، بالقضاء على الفقر والحرمان، وتساعد على بناء التنمية الإنسانية وتحقيق مستوى رفيع من الرفاه.

ويسعى كذلك إلى توسعة خيارات جميع فئات المجتمع، بما في ذلك الفئات الأكثر تهميشا مثل النساء والفقراء، وتتكفل الدولة للفقراء توافر أصناف رأس المال المختلفة من خلال إجراءات العدالة في التوزيع والتي هي مكون أساسي لبنية المجتمعات الناجحة مع الإهتمام في نفس الوقت

---

[1] G. Shabbir Cheema and Linda Maguire, Democracy, Governance and Development: A Conceptual Framework, available at: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005781.pdf, last visited 3-11-2017.

[٢] بن عبدالعزيز خيرة، المصدر السابق، ص ٣٢٥.

بحق الأجيال القادمة في حياة كريمة، ويرى الأمين العام السابق " كوفي عنان " بأن " الحكم الراشد هو العامل الأهم الذي يتمكن من محاربة الفقر وتعزيز التنمية"[1].

انطلاقا مما تقدم بمكن القول بأن الحكم الراشد هو عبارة عن تفاعل هذه الأبعاد فيما بينها، فلا بمكن تصور رشاده سياسية من دون إدارة فاعلية ومستقلة، ولا يمكن أن تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب مشاركة المجتمع المدني ومراقبة ومحاسبة السلطات السياسية والإدارية.

وهذه الأبعاد الثلاثة تكون مترابطة فيما بينها، كما يكون لها أثر متبادل، فلا يمكن تصور إدارة عامة فاعلة من دون استقلال الإدارة عن نفوذ السياسيين، ولا يمكن للإدارة السياسية وحدها من دون وجود إدارة عامة فاعلة من تحقيق إنجازات في السياسات العامة، كما نجد أن تهميش الدولة لقوى المجتمع المدني سيؤدي إلى غياب مراقب مهم للسلطة السياسية والإدارية، وهذا يعني غياب المحاسبة والمسائلة، ومن جهة أخرى نلمس عدم استقامة السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب هذه المشاركة والمحاسبة والشفافية، وهذا ما يؤدى الى تحسين أوضاع المواطنين، وعليه فإن الحكم الراشد هو الذى يتضمن حكما ديمقراطيا قائما على أساس الفعالية ويستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية.

وهذه الابعاد لثلاثة تطرح بوضوح أهمية الترابط والتكامل في الأدوار ما بين أضلاع مثلث التنمية في الدولة المعاصرة، وهي القطاع الحكومي، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني[2].

أركان الحكم الراشد

ان نجاح الحكم الراشد في أية دولة من الدول، وفي أي مجتمع من المجتمعات ليس من مسؤولية الحكومة بمفردها، بل هو من مسؤولية الجميع في مختلف مستويات المسؤولية في الدولة والأحزاب والتنظيمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وأن تلبية معايير الحكم الراشد تتطلب جهوداً مكثفة ومنظمة ومستمرة واصطفافا وطني، ولتحديد الأطراف الفاعلة أو المعنية بتكريس الحكم الراشد فهو مشروع مجتمع بأكمله يساهم في بنائه أجهزة الدولة الرسمية بمؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية (من قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية)، بالإضافة

---

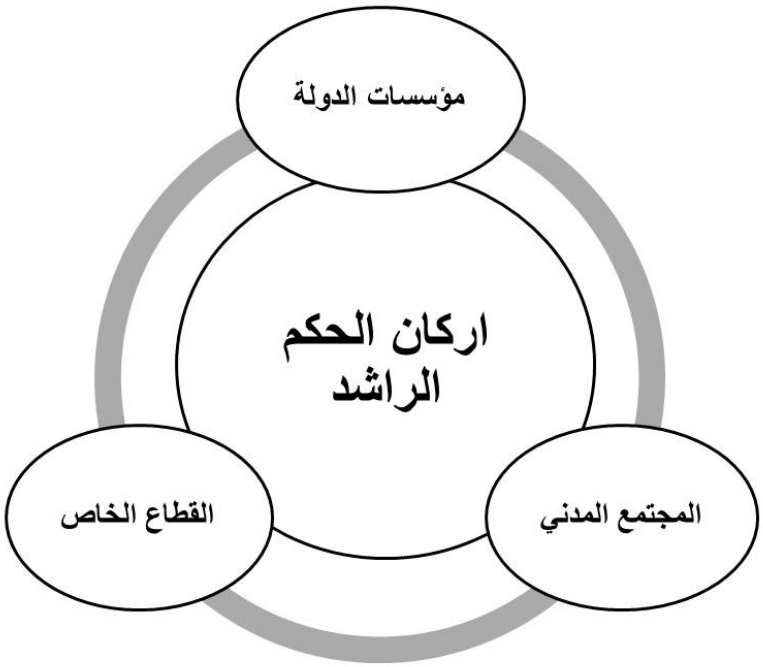
[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، المصدر السابق، ص ١٠٢.

[2] نجلاء الرفاعي البيومي، المصدر السابق، ص١٧.

إلى عمل المؤسسات غير الرسمية، ونقصد بها منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وكما موضح في الشكل أدناه رقم (٢).

فالدولة تنشئ البيئة القانونية والسياسية المناسبة، والقطاع الخاص يوفر فرص العمل والدخل، ويسهل المجتمع المدني التفاعل ما بين السياسة والاجتماع من خلال تعبئة الجماعات المختلفة للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية[1].

شكل رقم (٢) أركان الحكم الراشد



المصدر: الشكل من اعداد الباحث

أولا: مؤسسات الدولة (المركزية منها واللامركزية)

تعتبر الدولة فاعل أساسي وطرف رئيسي في تجسيد الحكم الراشد، من خلال الهيئة المشرفة على تحديد وصياغة السياسات العامة في البلاد، وذلك من خلال وضعها نظام تشريع القوانين، وتحديد اليات تطبيقها، حيث يصبح بإمتلاكها لهذه الوسيلة الشرعية وضع أطر تنظيمية تسمح

[1] UNDP, responding to citizen needs local governance and social service for all, Report of the United Nation global forum on local governance and social service for all, Stockholm, May2000, p50.

بالمشاركة الشعبية المفتوحة، واحترام حقوق الانسان، وضمان حرية الإعلام، واحترام معايير العمل، وحماية المرأة وإنصافها، وتحديد مقاييس عقلانية في مجال التعلم والعمل والتدريب المهني، والإسكان والبيئة، وتوزيع الموارد بعدالة.

وقد وضع البنك الدولي استراتيجية ذات اتجاهين لتحديد كفاءة وفاعلية الدولة من خلال[1]:

الاتجاه الأول: عملية التوفيق بين دور الدولة وقدراتها، حيث عليها تحديد مجالات تدخلها طبقا لحدود قدرتها الفعلية، ولا تتعدى ذلك لتتحمل أكثر من قدرتها.

الاتجاه الثاني: تنشيط وتفعيل أداء المؤسسات العامة، وإلغاء الترهل الوظيفي والإداري، ومكافحة الفساد وتعزيز المشاركة، واليات اتخاذ القرار، وتوسيع الصلاحيات باتجاه اللامركزية في المؤسسات.

ولتحقيق الإدارة الراشدة في مؤسسات الدولة، وحسب ما طرحته لجنة الأمم المتحدة لتخطيط التنمية وكما ورد في تقريرها عام ١٩٩٢، بعنوان " التخفيف من الفقر والتنمية المستدامة: أهداف متعارضة" أنه يجب إيجاد أسس تضبط تصرفات الجهاز الإداري التنفيذي، وجود جهاز تشريعي فعال، وخطوط واضحة وعملية لمسار المسائلة والمحاسبة، والعمل وفق أسس لتمثيل كافة فئات المجتمع الثقافية والدينية، بالإضافة الى نظام سياسي منفتح يسمح لجميع الافراد لتعبر عن آراءها بحرية في ظل سيادة القانون، والعمل وفق أسس قانونية عادلة لتطبيق القوانين الجنائية والنظام العام بما يحفظ للجميع الحقوق المدنية والسياسية والسلامة الشخصية للأفراد، وبما يعمل على تنمية اقتصادية واجتماعية تتماشى مع متطلبات العصر، ووجود نظام خدمة عامة تتميز بالكفاءة والمقدرة والأمانة، ومبني على القدرة والجدارة.

أن المؤسسات الحكومية تستطيع أن تمكن الناس الذين تقوم بخدمتهم، وذلك بتزويدهم بالفرص المتساوية، وتدعيم الاندماج الاجتماعي والاقتصادي، والسياسي، وفتح المجال للحصول على الموارد، ولكن لا تستطيع الدولة تمكين الناس إلا بتوفير جهاز تشريعي، وعمليات انتخابية، وأنظمة قضائية وقانونية، تعمل بشكل جيد، فضرورة وجود برلمان ينتخب أعضاءه بحرية وعدالة، تمثل فيه مختلف الأحزاب، ومختلف المناطق من شأنه أن يسمح بزيادة المشاركة الشعبية، ومساءلة

---

[1] د. أمين عواد المشاقبة ومعتصم بالله داود علوي، المصدر السابق، ص ٥٧.

الحكومة، حيث أن توفر الثقة تؤدي إلى زيادة الشرعية السياسية، فالأنظمة القانونية والقضائية الفعالة بدورها تعمل على حماية دولة القانون و حقوق الافراد[1].

وتستطيع هذه المؤسسات بطبيعة الحال أن تنجز الكثير في مجالات من قبيل دعم حقوق الفئات الضعيفة، وحماية البيئة، والحفاظ على استقرار أوضاع الاقتصاد الكلي، والحفاظ على معايير الصحة العامة والسلامة للجميع بتكلفة في متناول اليد، وتعبئة الموارد من أجل توفير الخدمات العامة والبنية الأساسية الضرورية، والحفاظ على النظام والأمن والانسجام الاجتماعي[2].

ويجب أن تتوفر كذلك القدرة على التخطيط المالي الجيد لقضايا المجتمع، وإدارة اقتصاده، وضبط نفقاته، والتقييم السليم لأداء وحدات القطاع العام، وإعطاء الاهتمام المتوازن ليس فقط لوحدات الجهاز المركزي، بل أيضا لوحدات الإدارة المحلية اللامركزية، وتقويم أداء الإدارة في تنفيذ السياسات داخل المجتمع والكشف عن الانحرافات في تنفيذها، وفق معايير الكفاءة والفعالية فيها[3].

إن الحكم الراشد يشترط إقامة حكومة ذات مشروعية تسعى من أجل تقوية مبدأ الفصل بين السلطات، لتفعيل اليات مراقبة المؤسسات وتطوير وتعزيز استقلالية السلطة القضائية، لتمكينها من تطبيق القوانين، غير أن تجسيد هذا المبدأ يتطلب إدخال إصلاحات مؤسساتية وتربوية لتعزيز القدرة التسييرية والتخطيطية للسلطة التنفيذية، وكذلك تفعيل المجتمع المدني واحترام حق المعارضة (الأقلية داخل البرلمان وخارجه).

إن فعالية القرارات ونجاعة السياسات والبرامج تتوقف على مدى المشاركة الفعلية للمواطنين في عملية التنمية، ورصد وإعداد سياساتها، غير أن تحقيق هذه المشاركة يتطلب من السلطة العامة، وكذلك جميع الفاعلين في مجالات التنمية، أن تأخذ بعين الاعتبار كل الجوانب و العوامل الداخلية التي تساعد على تجسيد الحكم الراشد، وذلك بتدعيم و تعزيز روح المبادرة وتفعيل الشفافية، وتجسيد مبدأ المحاسبة أي تقديم المسؤولين نتيجة أعمالهم للمواطنين، و التي تحدد من

---

(١) الطيب بلوصيف، الحكم الراشد المفهوم والمكونات، ملتقى الديمقراطيات الصاعدة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، ٢٠٠٥، متاح على الانترنت:

http://etude40.fanbb.net/t905-topic . ٢٠١٧-٣-١٢ اخر زيارة

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، المصدر السابق، ص١١.

(٣) بن عبدالعزيز خيرة، المصدر السابق، ص ٣٣٤.

خلال طبيعة العلاقة بين الحاكم و المحكوم، و بالتالي تحديد درجة الاستقرار و الأمن الضروريين لتجسيد الحكم الراشد كما أن الحكم الراشد يفترض العمل على وجود صحافة حرة و مسؤولة[1].

ثانيا: المجتمع المدني

بالإضافة الى مؤسسات الدولة، يمكن أن يمثل المجتمع المدني، الفاعل الاجتماعي الأهم لتمكين الفقراء، بشرط أن ترفع القيود عن تكوين مؤسسات المجتمع المدني وعن أنشطته، وأن تدعم قدرة هذا القطاع على المساهمة الفاعلة في مكافحة الفقر[٢].

يستطيع المجتمع المدني أن يساهم مساهمة فعالة في تجسيد الحكم الراشد، باعتباره يتكون من مؤسسات غير حكومية، كالنقابات المهنية والجمعيات ذات الطابع الثقافي والأحزاب السياسية غير الممثلة في مؤسسات الدولة والجمعيات الخيرية وغيرها، ويمكن أن يساهم هذا المجتمع في توجيه الرأي العام وخلق الوعي الاجتماعي بضرورة حماية الطبقات المهمشة من المجتمع، والدفاع عن الفئات المحرومة المهشمة، وادماج الشباب في مسارات التنمية وتنظيم المهن المختلفة، بالإضافة إلى ذلك يستطيع المجتمع المدني أن يكون مراقبا لأداء وعمل الأجهزة الرسمية عند قيامها بالسياسة العامة، والذي يتطلب اعتماد مبدأ الشفافية في جميع المجالات التي تدخلها، وهذا ما يمكن أن يحول هذه المنظمات المدنية إلى الأنموذج المستقبلي المراد بناؤه في إطار مبادئ الحكم الراشد، ويتحقق ذلك بمشاركة جميع الفاعلين في صياغة اتفاقية للحد من حجم الإجراءات البيروقراطية وكذلك الإجراءات السلبية إلى تؤثر على العملية التنموية وتعرقل تطوير المجتمع وترقيته[3].

ومنظمات المجتمع المدني هي مجموعة الروابط الجمعيات التي ينظم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية، وهي تشمل النقابات؛ والمنظمات غير الحكومية؛ والجمعيات النسائية والثقافية واللغوية والدينية؛ والجمعيات الخيرية؛ ورابطات رجال الأعمال؛ والنوادي الاجتماعية والرياضية؛ والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمعات المحلية؛ وجماعات البيئة؛ والروابط المهنية؛ والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات الأبحاث السياسية؛ ووسائل الإعلام. وتدخل فيها أيضا الأحزاب السياسية،

---

(١) مجموعة التنمية المستدامة، الحكم الراشد "المفهوم والمكونات"، متاح على الانترنت، اخر زيارة ١٢-٣-٢٠١٧:

https://www. sdg.irq /pb.133267363417713.-2207520000.1463081785./678433975567713/?type=3

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المصدر السابق، ص ١٠٣.

(٣) ورشاني شهيناز، الحكم الراشد ومتطلبات اصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥، ص٢٣.

وإن كانت تعد جزءا من المجتمع المدني ومن الدولة على حد سواء في حال تمثيلها في البرلمان، وإن تعزيز قدرات وموارد المجتمع المدني هو شرط مسبق لتصحيح جوانب التشوهات وعدم المساواة الموجودة في الدول النامية، والوصول إلى القناعة بأن المجتمع المدني طالما كان حيوياً وقوياً، ويعمل مع الحكومات، فإنه سيزيد من الموارد الوطنية المستثمرة في التنمية الاجتماعية ويعزز قدرات الدولة في القضايا العالمية[1].

ويعمل المجتمع المدني كناطق بلسان الديمقراطية، فهو المتحدي الرئيسي لسلطة الدولة الذى يحد من الانحراف عن ممارسة نظام الإدارة الجيد، ويعمل كمنظم في الساحة السياسية، كما من شأن هذا المجتمع المدني بتركيباته المختلفة تأطير الرأي العام لدى المواطنين، للنظر في قضايا تخص الصالح العام، كقضايا حماية الفئات ذات الدخل المحدود، والدفاع عن المهمشين في المجتمع، وتنظيم المهن الحرة، ومحاربة الفقر، كما ويلعب دور المراقب على الأجهزة الرسمية في إطار صناعتها للسياسات العامة، وحتى يتمكن المجتمع المدني من تكريس الحكم الراشد، يجب على منظماته أن تعتمد على مبدأ الشفافية في عملها ومصادر تمويلها، وبدلك تنتقل من مفهوم المنظمات المدنية الى المنظمات التنموية.

لقد أصبح مفهوم المجتمع المدني ملازما للدولة العصرية، بحيث حل محل مصطلح المجتمع الفاضل في الفلسفة السياسية، وبالتالي لم تعد هنالك علاقات مباشرة بين المواطن والدولة، وإنما أصبحت العلاقات غير مباشرة، تتوسطها مؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني من أحزاب وجمعيات وهيئات ونقابات وغيرها ولتحديد مفهوم المجتمع المدني يجب التركيز على أربعة عناصر تتمثل في[2]:

١. فكرة التطوعية

٢. فكرة المؤسسية

٣. فكرة الاستقلالية

٤. الارتباط بمنظومة من المفاهيم (حقوق الإنسان، المواطنة، المشاركة السياسية، والشرعية)

وتعد المنظمات الغير حكومية من المؤسسات التي لها دور متزايد وبارز في المجتمع المدني، من خلال حرية التحرك الاجتماعي للأفراد والجماعات، وحرية التعبير عن التطلعات

---

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، المصدر السابق، ص٩.

(٢) الطيب بلوصيف، الحكم الراشد المفهوم والمكونات، المصدر السابق.

الفكرية، والمشاركة الاجتماعية والسياسية، وحرية المبادرة، والمساهمة في تنمية المجتمع، ولذلك فهي تؤمن بيئة مساعدة ومنظمة للعمل الإنساني غير الربحي، يعمل فيها الناس باختيارهم الخاص.

ان التغير الحاصل في مفاهيم التنمية خلال العقود الأخيرة، حيث لم يعد التركيز على الدخل ومؤشرات تقنية وكمية فحسب، بل امتد ليشمل مؤشرات كيفية كحرية الإنسان، والمشاركة السياسية، ونوعية الحياة، فضلا عن الجوانب الثقافية، كل هذا أدى إلى التغير في الأدوار، بحيث لم تعد التنمية مسؤولية الحكومة وحدها، بل تم التركيز على نقل العديد من الأدوار للقطاع التطوعي (مؤسسة المجتمع المدني) على مختلف الأصعدة الاقتصادية، والاجتماعية، حيث أصبح يمثل شريكا فاعلا للقطاع الحكومي في تقديم العديد من الخدمات.

تتلخص طبيعة عمل المجتمع المدني بأنها الرديف الحقيقي للسلطة في الدولة، وذلك لأن أهم أعمال هذه المنظمات هو الرقابة والتقييم والحاسبة والمساءلة والمتابعة والتطوير، والمساهمة الفاعلة في تطوير وتنمية المجتمع من خلال نشر مفاهيم الحياة المدنية.

نلاحظ أن دور المجتمع المدني وتطوير قنواته وهياكله التعبيرية، يعتبر عاملا أساسيا في إقامة الحكم الراشد وذلك من خلال مشاركة سياسية فعالة على جميع الأصعدة ابتداء من تحديد الأولويات، وتوفير المعلومات ووضع السياسي وبالتالي تنفيذها، مما يضفي طابع المشروعية على هذه السياسات وهذا يعني أن الحكومات ليست الفاعل الوحيدة في مجال احتكار القوى المشروعة وإنما هناك هيئات أخرى تساهم في حفظ الأمن والسلم والنظام العام، وتشارك في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية[1].

ثالثا: القطاع الخاص

من الضروري أن يكون للقطاع الخاص دوار هاما في تكريس الحكم الراشد خاصة في الدول التي تحتاج إلى إصلاحات في منظومتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حتى أن القطاع الخاص أعتبر شريكا أساسيا للدولة، بحيث أن هذا القطاع يستطيع توفير المال والخبرة والمعرفة لتجسيد عمليات التنمية، إلى جانب أجهزة الدولة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني، في مجالات مختلفة كالتعليم والصحة، كما يمكن المواطنين من المساهمة في بناء الحكم الراشد عند بلوغهم لدرجات متقدمة من الوعي السياسي والحضاري اللازم لإقامته، ولتجسيد الحكم الراشد لابد من إجراءات تتخذ لتكون الحد الفاصل بين المشاكل البيروقراطية التي تحول دون تكريس رشادة

[1] مجموعة التنمية المستدامة، الحكم الراشد "المفهوم والمكونات"، المصدر السابق.

التوجهات الصحيحة في مجال التنمية، خاصة عن طريق استغلال موارد الدولة وقدارتها بالشكل الصحيح الذي يحقق النجاعة المؤدية إلى الانتقال من نظام حكم يقوم على ممارسة السلطة إلى حكم قادر على تقديم خدمات عمومية للمجتمع بتكاليف أقل ونوعية جيدة مقبولة وتتمثل الإجراءات الواجب اتخاذها فيما يلي:-

- الإجراءات الإدارية فيما يخص اعتماد المشاريع الاستثمارية.
- تسهيل انتقال المعلومات بين مختلف القطاعات وداخل القطاع الواحد.
- عقلنة الاستهلاك والتحكم في الم وارد البشرية والمالية والمادية
- العناية بمشاركة المواطنين وتسهيل اتصالهم بالإدارة وفتح أبواب الخدمة العمومية أمامهم
- تشجيع المشاركة بين المواطنين وتسهيل اتصالهم بالإدارة
- توفير فرص وامكانيات لعرض الطاقات والمواهب في مختلف الميادين
- العمل على توحيد النصوص القانونية للحد من انتشار البيروقراطية

نظرا للنمو المتزايد لحجم القطاع الخاص في الدولة التي يشترط فيها تطبيق الحكم الراشد، أصبح القطاع الخاص كآلية أو أداة فاعلة في تجسيد هذا النمط من الحكم، ذلك من ناحية أنه يلعب دوراً أساسيا كشريك للإدارة العامة (الدولة)، وهذا حسب ما يتناسب مع المسؤولية الاجتماعية التي تقع على كاهله، والتي تخصصه الدولة له، فبإمكانه أن يوفر الخبرة والمال والمعرفة اللازمة في عمليات تنموية بالشراكة مع أجهزة الدولة الرسمية أو منظمات المجتمع المدني في مجالات متعددة.

ويستطيع القطاع الخاص أن يؤمن الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته علي نشر المعلومات، وإصدار الإحصاءات الدورية، وتسهيل الحصول على المعلومات، ويحتاج القطاع الخاص إلى موارد بشرية وقدرات إدارية عالية النوعية، ويجب أن يتحمل القطاع ذاته المسؤولية عن تعليم وتدريب القوى العاملة، وتمكين العمال من الاستفادة من الإمكانات التي تتيحها التكنولوجيا الحديثة للمعلومات والاتصالات، ومع اعتبار الدولة بمؤسساتها المختلفة والمجتمع المدني والقطاع الخاص فاعلين أساسيين في نظام الحكم الراشد، فيمكن اعتبار المواطنين كأفراد بمثابة فاعلين جوهريين وذلك حسب درجة إدراكهم لمفهوم المواطنة.

ويغطي القطاع الخاص المؤسسات الخاصة (في مجالات التصنيع والتجارة والتعاونيات والمصارف، وغير ذلك) بالإضافة الى القطاع الغير الرسمي في السوق، ويعتبر البعض القطاع الخاص جزءا من المجتمع المدني، ولكن في الحقيقية فانه مستقل الى لاحد الذي يؤثر به أطرافه السياسية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بطرق تخلق بيئة مؤاتية بدرجة أكبر للسوق والمشاريع التجارية[1].

يشمل القطاع الخاص المشاريع الخاصة للتصنيع و التجارة و المصارف، وكذلك القطاع الغير المؤطر في السوق، إن الدولة لها قوة كبيرة في تحقيق التنمية، لكنها ليست الوحيدة في هذا المجال فالتنمية البشرية المستدامة تتوقف على خلق فرص للعمل والتي من شأنها تحسين مستويات المعيشة، ومن هذا المنطلق أدركت العديد من الدول أن القطاع الخاص يمثل المصدر الأول لتوفير فرص العمل والتخفيف من البطالة، فالعولمة الاقتصادية غيرت الطرق التي من خلالها تعمل المنظمات الصناعية، وعلى هذا الأساس اتخذت العديد من الدول استراتيجيات اقتصادية تتعلق خاصة بخصخصة المؤسسات العامة، وفتح المجال لمنظمات القطاع الخاص في العديد من الميادين، لذا أصبح هذا الأخير الفاعل الأساسي في العديد من الدول في الحياة الاقتصادية.
فالحكومة يمكن أن تشجع تنمية القطاع الخاص في إطار ما يسمى بالحوكمة الاقتصادية، بحيث تعمل على جعل هذا القطاع مستداما بواسطة آليات مثل: خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة، وإيجاد سوق تنافسية، والتأكيد على حصول المعوزين على القروض، وتعزيز المؤسسات لخلق فرص عمل، وجلب واستقطاب الاستثمارات والمساعدة على نقل المعرفة التكنولوجية، وتقوية دولة القانون، وتقديم الحوافز، وحماية البيئة والموارد الطبيعية[2].

---

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، المصدر السابق، ص٩.

(٢) الطيب بلوصيف، الحكم الراشد المفهوم والمكونات، المصدر السابق.

المبحث الثالث: معايير الحكم الراشد

ان ما يشكل الحكم الراشد من معايير قد يبدو أحيانا أمرا لا خلاف عليه، ولكن في حقيقة الامر عندما تطبق هذه المعايير تثار بعض الخلافات أما كون هذه المعايير تتصارع بعضها مع بعض، أو لأن التركيز على احداها قد تؤدي الى نتائج غير مرغوبة فيها، فاعتبار الاستقرار فضيلة قد يتحقق على حساب التغيير المطلوب والحرية السياسية، كما أن المشاركة من حيث المبدأ أمر جذاب وحيوي من حيث المبدأ، ولكن السماح باتخاذ القرارات من قبل غير ذوي الخبرة أو عديمي المسؤولية من شأنه الاضرار بالصالح العام، وكذلك الاعلام المستقل وغير المقيد بأي إحساس بالمسؤولية تجاه الصالح العام قد يكون له عواقب غير حميدة في المجتمع.

ومن ثم فان معايير الحكم الراشد قد تختلف من مجتمع لآخر، حيث أن المجتمعات تقيم النتائج بشكل مختلف، فالثقافات الغربية مثلا تولي اهتماما زائدا للفعالية، في الوقت الذي تهتم المجتمعات الشرقية بالتناسق والاتفاق فيما بين أفراد المجتمع، كما أن الثقافات الغربية تعطي الأولوية للحريات الفردية، في الوقت الذي تؤكد الثقافة الشرقية على الالتزامات الجماعية، وإذا كانت الأولى تهتم بالتطبيق الموضوعي لحكم القانون، فان الأخرى تولي اهتماما أكبر بالتقاليد وعلاقات القرابة، وبالرغم من ذلك فان هنالك بعض المعايير يمكن أن تطبق عبر الحدود الثقافية، تلك القيم في مجملها هي اليات يستخدمها الافراد والجماعات لدعم مصالحهم، والوفاء بالتزاماتهم، وتسوية خلافاتهم[1].

تمثل المعايير التي تطرحها هذه المؤسسات الدولية، وضعا مثاليا لم يحققه أي مجتمع بشكل كامل، ومع هذا يستحسن أن تسعى المجتمعات الى تحديد أكثر السمات أهمية لها من خلال بناء توافق آراء على نطاق واسع، على سبيل المثال، ما هو التوازن بين الدولة والسوق، أو بين السلطة والحرية وهكذا[٢].

إن استعمال مفهوم الحكم الراشد كحكم قيمي على ممارسات السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع، بإتجاه تنموي يظهر مختلف التفاعلات ومختلف العناصر الأساسية التي يتوقف عليها التوازن، والتفاعل في وجود خصائص رئيسية مشتركة للحكم الراشد في العالم المعاصر، وتتعدد

---

(١) نجلاء الرفاعي البيومي، المصدر السابق، ص٣٢.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، المصدر السابق، ص ١٠٢.

المعايير والأبعاد التي يقوم عليها بسبب طبيعة جهة التعريف، من قبل المؤسسات العالمية، ويمكن إيجاز هذه المعايير على النحو التالي[1]:

أولا: معايير الحكم الراشد التي وضعها كوفمان (Kaufmann) وزملاؤه ٢٠٠٣ وهي:

المحاسبة والمساءلة، الاستقرار السياسي، فعالية الحكومة، نوعية تنظيم الاقتصاد، حكم القانون، التحكم في الفساد.

ثانيا: معايير الحكم الراشد التي وضعتها "منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي "OECD" وهي:

دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد، خفض النفقات العسكرية.

ثالثا: معايير الحكم الراشد التي وضعها البنك الدولي "Bank World" وهي[2]:

حق التعبير والمسائلة، الاستقرار السياسي وغياب العنف، فعالية الحكومة، نوعية التنظيم والضبط، سيادة القانون والسيطرة على الفساد.

رابعا: معايير الحكم الراشد التي وضعها "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" "UNPD" وهي:

المشاركة، سيادة القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة في تكافؤ الفرص "الانصاف"، الفعالية والكفاءة، المسائلة، الرؤية الإستراتيجية.

وقبل البحث في معايير الحكم الراشد لا بد للباحث أن يطل على تقارير التنمية البشرية وما خلصت إليه من المؤشرات الأساسية للتنمية البشرية المستدامة، فمنذ العام ١٩٩٠م ركزت تلك التقارير على مفهوم نوعية الحياة، وعلى محور الإنسان في العملية التنموية، ودرجت على تصنيف الدول بناء على مفهوم ومعايير التنمية البشرية المستدامة، ومنها: توقع الحياة عند الولادة، ومتوسط دخل الفرد الحقيقي، ومستوى الخدمات الصحية، ومستوى التحصيل العلمي، فالنمو الاقتصادي ما هو إلا وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة وليس غاية بحد ذاته [٣].

---

[1] كرازدي إسماعيل، المصدر السابق، ص ١٧٩.

[2] أماني عبدالهادي الجوهري، المصدر السابق، ص٢١.

[3] كرازدي إسماعيل، المصدر السابق، ص ١٨٣.

وهنا يأتي دور واجبات ومسؤوليات الحكم الراشد في التأكد من تحقيق المؤشرات النوعية لتحسين نوعية الحياة للمواطنين، والتي تتعدى المؤشرات المادية التي تقيس الثروة المالية إلى الاستثمار الضروري في الرأسمال البشري، فالعلم والصحة على سبيل المثال يندرجان ككلفة تدفعها الدولة، ولكنها في نهاية الأمر استثمار بعيد المدى، وضروري لتحسين نوعية الحياة لدى القسم الأعظم من المواطنين.

معايير الحكم الراشد عديدة ومتنوعة، وقد تختلف بأولوية التطبيق من بلد إلى بلد آخر، وتتوزع المعايير بين سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية، وهي لا تقتصر على أداء الدولة ومؤسساتها المركزية واللامركزية فحسب، بل تشمل كذلك الإدارة العامة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وحتى المواطنين أنفسهم بصفاتهم كأفراد وكناشطين اجتماعيين أيضاً.

وقد تختلف الأولويات والمعايير كذلك بتباين الجهات ومصالحها، فالمعايير التي يستخدمها البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تستند إلى تحفيز النمو الاقتصادي، والإنتاج الاقتصادي وحرية التجارة والخصخصة، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يحفز على الانفتاح السياسي. والإصلاحات السياسية.

وهذه السمات الأساسية تمثل الحالة النموذجية، وهي لم تجتمع كلها في أي مجتمع بعينه، ولكن رغم ذلك، يعتقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه ينبغي على المجتمعات أن تهدف، من خلال عملية واسعة القاعدة لبناء توافق الآراء، إلى تحديد أي من هذه السمات الأساسية هي الأكثر أهمية لها، وما هو التوازن الأمثل بين الدولة والسوق، وكيف يمكن لكل تشكيلة اجتماعية ـ ثقافية واقتصادية أن تنتقل من وضع إلى آخر[1].

وينطلق البنك الدولي من فكرة تطوير المؤسسات التي تعرف على أنها مجموعة من القواعد الرسمية (الدستور القوانين والتنظيمات، النظام السياسي) وغير الرسمية (الثقة في المعلومات، ونظام القيم والعقائد، والمعايير الاجتماعية) التي تحكم سلوك الأفراد والمنظمات (الشركات، والنقابات، والمنظمات الغير الحكومية).

وهذا من خلال التركيز على تسعة مواضيع هي: (المؤسسات السياسية والحريات المدنية، أمن الأشخاص والممتلكات، وظيفة الإدارة العامة، حرية سير عمل الأسواق، الإبداع الأحكام القانونية للمستقبل، أمن المعاملات، تنظيم السوق، الانفتاح على الخارج، والتماسك الاجتماعي)

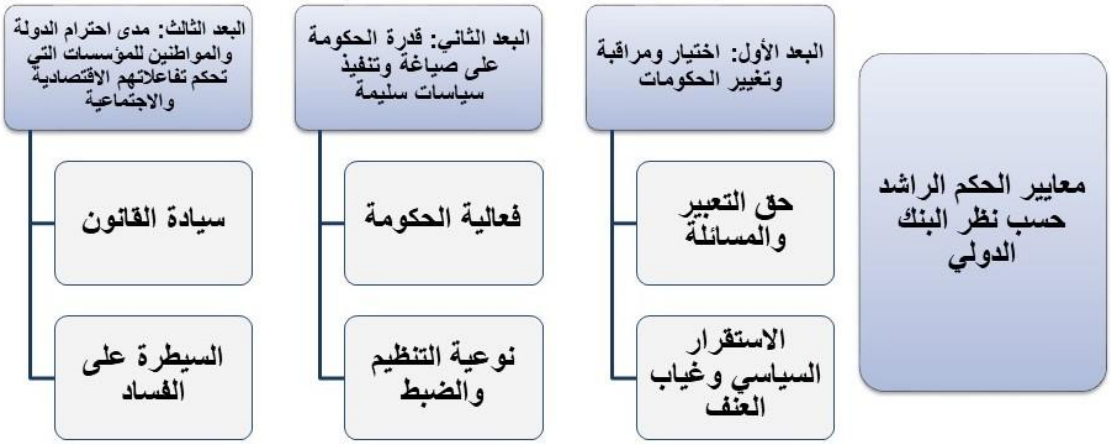
---

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، المصدر السابق، ص١٠.

معايير الحكم الراشد حسب نظر البنك الدولي

يصنف البنك الدولي معايير الحكم الراشد في ست فئات تعبر كل فئتين عن أحد أبعاد المفهوم الثلاثي[1] وكما موضح في الشكل التالي:

شكل رقم (٣) معايير الحكم الرشيد حسب نظر البنك الدولي



المصدر: الشكل من اعداد الباحث

البعد الأول: عملية اختيار ومراقبة وتغيير الحكومات ويضم مؤشرات تتعلق بـ:

١- حق التعبير والمسائلة: تتحرى مدى قدرة المواطنين للمشاركة في اختيار حكوماتهم، فضلا عن حرية التعبير، وتكوين الجمعيات، وحرية الاعلام، ويتكون من مؤشرات فرعية تتعلق بالعملية السياسية للانتخابات، والتنافس السياسي، والمشاركة، والمجتمع المدني، والمساءلة، والانتخابات الحرة النزيهة، وحرية الصحافة، والحريات المدنية والسياسية، ودور العسكريين في السياسة، وشفافية القوانين والسياسات.

٢- الاستقرار السياسي وغياب العنف: وتتحرى استخدام الوسائل غير الشرعية بدوافع سياسية، ويضم مؤشرات فرعية تقيس مدى وجود توترات إثنية، أو نزاع مسلح، أو قلاقل اجتماعية، أو إرهاب، أو صراع داخلي، أو تغييرات دستورية، او انقلابات عسكرية.

---

[1] Daniel Kaufmann and Massimo Mastruzzi, Governance Matters VIII- Aggregate and Individual Governance Indicators, the World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, June 2009, p 6.

البعد الثاني: قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة ويضم مؤشرات ترتبط بـ:

١- فعالية الحكومة: وتتحرى الخدمات العامة، وجودة الخدمة المدنية، ودرجة استقلاليتها، والتزام الحكومة بسياسات راشدة، وتشمل مؤشرات فرعية كجودة الخدمات العامة، والكفاءة البيروقراطية، واستقلال الخدمات المدنية عن الضغوط السياسية، ونوعية الرعاية الصحية، واللامركزية والشفافية، وفعالة تنفيذ القرارات الحكومية.

٢- نوعية التنظيم والضبط: وتلتقط تصورات عن قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات ولوائح سليمة تسمح بتشجيع تنمية القطاع الخاص وتعزيزها، ويرتبط هذا المؤشر بمدى حدوث سياسات غير ودية تجاه السوق، مثل التحكم بالأسعار، والرقابة على البنوك، والضبط المفرط في مجالات مثل التجارة الخارجية وتأسيس المشاريع التجارية.

البعد الثالث: مدى احترام الدولة والمواطنين للمؤسسات التي تحكم تفاعلاتهم الاقتصادية والاجتماعية ويشمل:

١- سيادة القانون: ويشمل مؤشرات فرعية عديدة تعبر عن مدى التزام افراد المجتمع بالقانون، فضلا عن احتمال وقوع الجريمة والعنف، وكفاءة الهيئات القضائية، ومدى تنفيذ العقود.

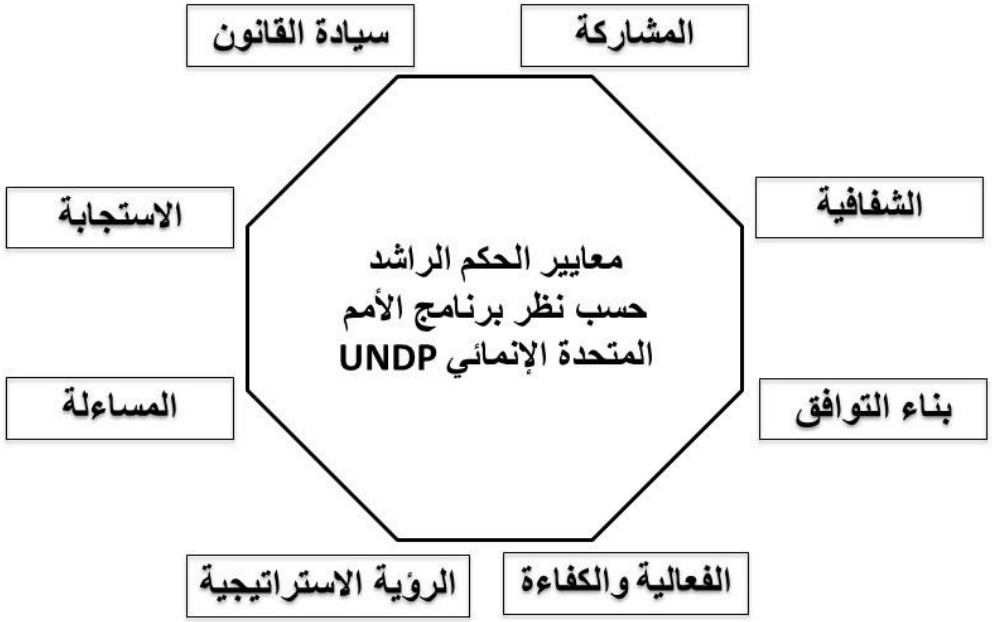
٢- السيطرة على الفساد من خلال التقاط تصورات لمدى ممارسة السلطة العامة لتحقيق مكاسب شخصية، بما في ذلك الأشكال الصغيرة والكبيرة للفساد، فضلا عن "الاستيلاء" على الدولة من قبل النخب والمصالح الخاصة، ويرتبط هذا المؤشر بمؤشرات فرعية تركز على الفساد بين المسؤولين الحكوميين، والفساد كعقبة في وجه الاعمال التجارية، وتقديم الرشاوى الى المسؤولين والقضاة، ومدى إدراك وجود فساد في سلك الخدمة المدنية.

معايير الحكم الراشد حسب نظر برنامج الأمم المتحدة الانمائي

ووفقا لرؤية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقوم الحكم الراشد على عدة عناصر ويعتبر أكثر شمولاً، وتتضمن تسعة معايير [1] وكما يظهر في الشكل رقم(٤) أدناه:

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، المصدر السابق، ص٩.

شكل رقم (٤) معايير الحكم الرشيد حسب نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP



المصدر: What is Good Governance, UN-ESCAP, last visited by: UN-ESCAP, 1/05/2017 http://www.gdrs.org/u-gov/escap-governance.html

المشاركة: من حق كل الأفراد رجالا كانوا أو نساءاً ان يكون لهم صوت في عملية اختيار حكوماتهم وفي صنع القرار، سواءاً بصورة مباشرة أو عبر مؤسسات شرعية تمثل مصالحهم، ويجب تنمية القدرات على المشاركة البناءة، ومنح المجتمع المدني كذلك دورا فعالا للمشاركة، وتضمن حرية الرأي والتعبير، والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، وعلى الحكومات أن تعطي لأفراد المجتمع الحق للمشاركة في صياغة القوانين واللوائح والأنظمة، واستشارتهم في شؤون الحياة العامة، ومنحهم حق إجراء الاستفتاء على القوانين وغيرها من الأمور بكل سهولة وشفافية نزاهة.

وتتطلب المشاركة اقرار القوانين التي تضمن حرية تشكيل المنظمات والأحزاب، وحرية التعبير والانتخاب، والحريات العامة بشكل إجمالي لتضمن المشاركة الفعالة للمواطنين، ولترسيخ الشرعية السياسية، وتعزيز الاندماج الاجتماعي، وترشيد المصالح المتناقضة والتوصل الى صيغ مناسبة تحقق النفع العام، وتحقق كذلك رغبات الجماهير بشكل واسع[1].

[1] سامح فوزي، المصدر السابق، ص ٤٠.

سيادة القانون: ويعني مرجعية القانون وسيادته على الجميع من دون استثناء، انطلاقاً من حقوق الإنسان بشكل أساسي، وهو الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة ثانية، كما أنه ينظم العلاقات بين مؤسسات الدولة، ويحترم فصل السلطات واستقلالية القضاء، وتؤمن هذه القواعد الحقوقية العدالة، والمساواة بين المواطنين، ويجب أن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تميز بين أفراد المجتمع وأن توافق هذه القوانين معايير حقوق الإنسان وتكون ضمانة ولحريات الإنسان الطبيعية، الأمر الذي يتطلب وضوح القوانين وشفافيتها، وانسجامها في التطبيق.

يجب أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة ولا بد من توخي الحياد في تنفيذها، وبخاصة القوانين المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، ويتطلب وجود قواعد أو هياكل وأطر قانونية عادلة، يتم فرضها على جميع المواطنين دون تمييز، ولا يقصد بذلك وجود نظام قانوني معين، بل نظم قانونية واضحة، للفصل بين النزاعات بين الافراد وبعضهم البعض، أو بين الأفراد والدولة من غير اللجوء الى العنف[1].

الشفافية: وتعتبر من أهم خصائص الحكم الراشد، وتقتضي الشفافية ضرورة الإفصاح للجمهور واطلاعهم على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة، من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء بغير الحد من السياسات الغير المعلنة[2].

وتستند الشفافية على حرية تدفق المعلومات فالعمليات والمؤسسات والمعلومات يجب أن تكون متاحة بصورة مباشرة لأولئك المهتمين بها، ويجب توفير المعلومات الكافية لفهم تلك العمليات والمؤسسات ورصدها، وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية والموثوقة، مما يساعد في اتخاذ القرارات الرشيدة، في مجال السياسات العامة، ويبرز أهمية توفر المعلومات الإحصائية عن السياسة المالية والنقدية والاقتصادية بشكل عام، وأهميتها في تصويب السياسات الاقتصادية.

وتعتبر الحكومة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة مثل البنوك، المصدر الرئيسي لهذه المعلومات، ويجب أن تنشرها بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة، ومن أجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد من جهة أخرى.

---

(1) أماني عبدالهادي الجوهري، المصدر السابق، ص٢٤.

(٢) عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، ط٢، بيروت، ٢٠٠٦، ص ص ١٥٢-١٥٨.

وعليه يجب على الدولة أن تصدر قوانين تهتم بحرية المعلومات وتسمح للجمهور ولوسائل الإعلام المختلفة بالحصول على جميع الوثائق والمتعلقة بعمل الحكومة والتشريعات والسجلات المختلفة، ومن الصعب تخيل وجود حكم راشد ووجود حكومة فاعلة ومتجاوبة مع شعبها دون وجود قطاع إعلامي متميز وقوي ويتسم بالمهنية والاستقلالية.

الاستجابة: ويعني قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع، وتلبية الجميع دون استثناء، فعلى المؤسسات توجيه العمليات إلى خدمة جميع أصحاب المصلحة.

التوافق: أو التوجيه نحو توافق الآراء، ويرمز إلى القدرة على التوسط والتحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسع حول المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسع حول مصلحة الجميع، وإن أمكن حول المصلحة العامة، وبشأن السياسات والإجراءات حيثما يكون ذلك ممكنا.

الإنصاف: وخاصة في تكافؤ الفرص: وتعني خضوع جميع أفراد المجتمع للمساواة وعدم التمييز في إطار الحكم الراشد، فهم متساوون بالحقوق والحريات والكرامة، وتهدف أيضا إلى إعطاء الحق لجميع النساء والرجال في الحصول على الفرص المتساوية في الارتقاء الاجتماعي من أجل تحسين أوضاعهم، ولتحسين مستوى رفاهيتهم أو الحفاظ عليه.

وقد ورد في اعلان الحق في التنمية ١٩٨٦ المادة الثامنة: -"ينبغي للدول أن تتخذ، على الصعيد الوطني، جميع التدابير اللازمة لإعمال الحق في التنمية ويجب أن تضمن، في جملة أمور، تكافؤ الفرص للجميع في إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العادل للدخل. وينبغي اتخاذ تدابير فعالة لضمان قيام المرأة بدور نشط في عملية التنمية. وينبغي إجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية مناسبة بقصد استئصال آل المظالم الاجتماعية".

الفعالية والكفاءة: وتهدف إلى توفر القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب إلى احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية وراشدة للموارد، وبفاعلية وكفاءة، في إدارة المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني هي التي تضمن استمرارية تحقيق التقدم والازدهار والتطلع دائما إلى تعزيز مفهوم التنمية والتنمية المستدامة، وينبغي أن تسفر المؤسسات والعمليات عن نتائج تلبي الاحتياجات مع تحقيق أفضل لاستخدام الموارد.

المساءلة: وتعني وجود نظام متكامل من المحاسبة، والمساءلة السياسية والإدارية المسؤولين في وظائفهم العامة ولمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والقدرة على محاسبة المسئولين عن إدارتهم للموارد العامة، وخصوصاً تطبيق مبدأ فصل الخاص عن العام، وحماية الصالح العام من تعسف واستغلال السياسيين، فيجب أن يكون صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولين أمام الجمهور العام، وأمام أصحاب المصلحة المؤسسية وتختلف هذه المساءلة حسب كل مؤسسة، وحسب ما إذا كان القرار داخليا أم خارجيا بالنسبة للمؤسسة.

وتعد آلية المسائلة أهم سبل تحقيق الحكم الراشد وتأخذ ثلاث أشكال وهي[1]:

١- **المسائلة التشريعية**: هي أهمها في النظام الديموقراطي، لأن البرلمان يلعب دورا مهما في تنفيذ سياسات الحكومة والرقابة عليها.

٢- **المساءلة التنفيذية**: من خلال خضوع الجهاز التنفيذي نفسه للمحاسبة عبر سبل الإدارة.

٣- **المساءلة القضائية**: وتشكل ركنا أساسيا من أركان ضبط عمل الجهاز الحكومي، حيث تلعب دورا بارزا في أسلوب الحكم الراشد عن طريق مراقبة تسيير عمل التنفيذ وتوجيه التهم للموظفين.

الرؤية الاستراتيجية: وهي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الناس، وتنمية المجتمع والقدرات البشرية، فيجب أن يمتلك القادة والجمهور منظورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الراشد والتنمية البشرية المستدامة، مع الإحساس بما هو مطلوب لهذه التنمية كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتشكل وسطها ذلك المنظور.

فحسب مفهوم الحكم الراشد، فإن الرؤية تتحدد بمفهوم التنمية بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي، من جهة وأفراده من جهة أخرى والعمل على التنمية البشرية وحتى يتم تحقيق النتائج الإيجابية في رسم الخطط ضمن إطار الحكم الراشد فيجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ومحاولة وضع الحلول.

---

[1] للمزيد ينظر د. أمين عواد المشاقبة ومعتصم بالله داود علوي، المصدر السابق، ص ص ٦٣-٦٧.

ومن الملاحظ أن هذه الخصائص مرتبطة ارتباطا وثيقا، حيث أن كل خاصية تعزز الأخرى، بسهولة الوصول إلى المعلومات تعني الزيادة في مستويات الشفافية، والزيادة في مستوى المشاركة، وتعني الزيادة العالية في فعالية عملية صنع القرار والمشاركة الواسعة بدورها تساهم في تبادل المعلومات المطلوبة في عملية صنع القرار وتساهم في إضفاء الشرعية على القرار، والشرعية تعني تنفيذ فعال وتؤدي إلى تعزيز المشاركة. ومؤسسات الاستجابة يجب أن تكون شفافة وتؤدي وظائفها وفق القانون، وهذا ما يؤدي إلى المساواة

وهذه السمات تترابط ويعزز بعضها البعض، بحيث لا يمكن أن يوجد أي منها بمفرده. فإمكانية الحصول على المعلومات مثلا، تعني مزيدا من الشفافية، ومزيدا من المشاركة، ومزيدا من فاعلية صنع القرار. كما أن اتساع نطاق المشاركة يسهم في كل من تبادل المعلومات اللازمة لفاعلية صنع القرار وفي شرعية تلك القرارات. والشرعية بدورها تعني فاعلية التنفيذ، وتشجع على المزيد من المشاركة. كذلك، فإن استجابة المؤسسات تعني أنها لا بد وأن تتسم بالشفافية، وأن تلتزم في عملها بسيادة القانون إذا ما أرادت أن تكون منصفة[1].

مميزات الحكم السيء (غير الراشد)

يمكن التمييز بين الحكم الراشد والحكم السيء او غير الراشد، والمولد للأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات والدول استنادا الى الخصائص التالية التي يتصف بها الحكم السيء[2]:

١. الحكم الذي يسعى دائما لاستغلال الموارد العامة لصالح المنافع الخاصة، ويفشل في الفصل بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص.

٢. الحكم الذي لا يطبق مفهوم حكم القانون، ويفتقد لإطار قانوني تنظيمي، بحيث يطبق القانون بشكل تعسفي، ويتجاوز عن تطبيق القوانين بحق المسؤولين.

٣. الحكم الذي يدفع باتجاه هدر الموارد البشرية والمادية وسوء استخدامها، ويتميز بوجود أولويات واهتمامات متعارضة مع أهداف التنمية.

---

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، المصدر السابق، ص١٠.

(2) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح ومعاييره، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ١٠١.

٤. الحكم الذي يعرقل الاستثمار الإنتاجي من خلال الكثير المعوقات القانونية والاجرائية، وبالتالي يدفع باتجاه أنشطة الربح الريعي، والمضاربات.

٥. الحكم المتميز بفقدان الشفافية ووجود قاعدة ضيقة ومغلقة للمعلومات ولعمليات صنع القرار، وعمليات وضع السياسات العامة للدولة.

٦. الحكم المتميز بوجود معدلات عالية من الفساد بأنواعه المختلفة، وانتشاره وذيوعه عمليا وقيميا (من خلال تسامحه مع الفاسدين).

٧. الحكم المتميز باهتزاز الشرعية وعدم الاستقرار، وضعف ثقة المواطنين به، مما يوفر تربة خصبة لازدياد المنع والقمع، ومصادرة الحريات، وانتهاك حقوق الانسان، والاستبداد بالسلطة.

خصائص إدارة الحكم في المنطقة العربية

ومما يؤسف له أن الدول العربية التي أخذت دراستنا هذه جمهورية العراق نموذجا للدراسة، تفقد الكثير من المعايير المتعلقة بالحكم الراشد وهذا ما بينته دراسة البنك الدولي في تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال افريقيا بعنوان: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة، وكذا تقرير التنمية الانسانية العربية بأن دول المنطقة العربية على الرغم من وجود اختلافات مهمة إلاَّ أنها تشترك في خصائص أهمها[1]:

أولاً: سيادة نمط الدولة الريعية أو شبه الريعية التي تعتمد على موارد أولية أو مصادر تأتي من الخارج، أو تعتمد على الطلب الخارجي لسلعة أساسية مثل، سلعة النفط الخام، أو تعتمد على السياحة وتجارة الترانزيت وتحويلات العاملين بالخارج، والقروض والاستثمارات الأجنبي، وضريبة مرور السفن في القناة البحرية وهكذا، وقد أدى ذلك إلى أن تكون الدولة معنية أساساً بالتوزيع، وبإعادة التوزيع دون أن تكون مهتمة بالإنتاج من جهة، وبتحصيل الضرائب من جهة أخرى كما هو الحال لدى العديد من الدول النفطية الغنية

[1] حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية، ط٢، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٠٧.

ثانياً: سيادة نمط الدولة الأمنية التي تتبع سياسة الاحتواء القمعي، فتضبط حركة المجتمع المدني، وتصادر استقلالية النقابات والأحزاب من خلال آليات الترهيب، وآلية الضبط والسيطرة، مع استمرار دور متناقض لسياسات الاحتواء الاجتماعي عبر دولة الرعاية والتدخل.

ثالثاً: ضعف بنية المؤسسات السياسية والإدارية، وغياب أو ضعف نظم المحاسبة والمساءلة، في نظم حكم، فيها الكثير من شخصنة السلطة، وعدم الفصل بين العام والخاص.

رابعاً: غياب دولة المواطن ومفهوم المواطنة، حيث أن طبيعة الدولة وشرعيتها لا تقومان على تعاقد بين الحكام والمحكومين، يتأسس على المواطنة والحقوق والواجبات، وهذا ما يؤدي إلى غياب الحقوق الأساسية للمواطن، وقيام الدولة على أسس العصبيات والتضامنيات القبلية والطائفية والمذهبية، وغيرها مما يسبب أزمة الشرعية للكثير من هذه الأنظمة، ويحرم المواطنين من حقوقهم، فتقدم الدولة الخدمات وكأنها هبات ممنوحة من الحاكم وليست حقوقاً للمواطن.

خامساً :النمو الكبير للأجهزة البيروقراطية والإدارة العامة، وترهل الإدارة وتقادمها، وازدياد العجز في الميزانيات وارتفاع المديونية، وانخفاض الإنتاجية، حيث تُستعمل الدولة كمكان لتقاسم وتوزيع المغانم على حساب الاقتصاد الوطني.

ونستنتج مما سبق عرضه في هذا الفصل بأن:

١- مفهوم الحكم الراشد لها تعريفات عديدة وتختلف حسب المؤسسات الدولية، وحسب اختصاص واهتمامات تلك المؤسسات، حيث ركز البنك الدولي وخاصة في بداية عرضه للمفهوم على المعنى الإداري والاقتصادي، في الوقت الذي يركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الامريكية للتنمية الدولية على البعد السياسي والتنموي للمفهوم، مع التوسع فيه، كما تعاملت مؤسسات حقوقية مثل المفوضية العليا لحقوق الانسان من وجهة نظر حقوقية.

٢- تطورت الرؤية حول مفهوم الحكم الراشد يوما بعد يوم، بحيث لا تقتصر على بعد واحد كما ظهر في بداية الامر، بل أصبحت تشمل استخدام السلطة والقوة في كافة الأبعاد السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

٣- يتصف الحكم الراشد بانه مفهوم قيمي يعبر عن ممارسة السلطة واستخدام القوة باتجاه تنموي وتطويري، ويصعب تحقيقه بتوافر كافة عناصره ومعايره في مجتمع معين، ويكون تطبيقه بشكل نسبي حسب تغير المجتمعات مع الالتزام بمبادئه العامة.

٤- يتطلب الحكم الراشد وجود اليات للتفاعل الإيجابي تضمن التزام أجهزة الدولة في تعاملها مع الأفراد بحكم القانون، وحرية الرأي، وحماية الحقوق، وضمان المشاركة الفعالة في إدارة الدولة، سواء من قبل الافراد بشكل مباشر أو من يمثلها من هيئات تشريعية ومنظمات المجتمع المدني وكذلك القطاع الخاص، وتتم هذه كافة العمليات ضمن معايير الشفافية والمسائلة.

٥- الحكم السيء أو الغير الراشد يتميز بتوفر مجموعة من الخصائص كلما ازدادت في مجتمع ما ينتشر فيه الفساد، ويعرقل عمليات التنمية ويمنع تحقيق معايير الحكم الراشد، وتظهر الدراسات أن أغلب الدول العربية وبضمنها العراق مجال الدراسة التي نحن بصددها تفتقد لكثير من المعايير الدولية، وتتوفر فيها خصائص الحكم الغير الراشد.