حوكمة التنمية من منظار المنظمات الدولية: الرؤى والآليات

أ. بلخير آسية

أستاذة مساعدة، جامعة قالمة

ملخص:

بدأ ظهور مفهوم الحكمانية في استراتيجيات وسياسات الهيئات الدولية المانحة في أوائل التسعينيات، وصار بعد ذلك شرطا لتخصيص المعونة و بالتالي معيارا أساسيا لتقييم فاعليتها، ورغم المناداة بضرورة تبني الحكمانية كشرط لتقديم المعونات الدولية لما تحمله من مبادئ و معايير تبدو موضوعية، إلا أن هناك بعض الشكوك حول موضوعية تطبيقه من الطرفين – المانح والممنوح له.

الكلمات المفتاحية: الحكمانية، التنمية، الانتقائية، المساعدات الخارجية، المنظمات الدولية.

Abstract:

In the last ten years of the 20th century was the Beginning of the emergence of the Governance concept in strategies and policies of internationals bodies donors, it became also a condition for the allocation of aid and thus the primary criterion for assessing its effectiveness, And despite calling for the need to adopt Governance as a condition for international aid to afford the noble principles, but there are some doubts about the objectivity applied - both sides of the donor and given to him .

مقدمة

ازداد في مطلع القرن الحادي والعشرين ضغط القوى الدولية على العالم الثالث بخصوص ترشيد أنظمة الحكم بما يحقق أهداف الألفية للتنمية، حيث اهتمت الأطراف الدولية الكبرى سواء كانت دولا - كالولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوروبي- أو مؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي و هيئة الأمم المتحدة...الخ، بعملية الإصلاح في الدول الممنوح لها بما يضمن ترشيد المساعدات والمنح الدولية الموجهة لهذه الدول.

إن الحكمانية هي تطور طبيعي للرغبة في إعمال مبادئ الديمقراطية والإدارة العامة الحديثة، ويعود الفضل في ذلك إلى الدور الذي تؤديه المنظمات الدولية الناشطة في مجال التعاون التنموي على وجه الخصوص، ولم يحصل اتفاق تام بين الجهات المانحة حول تعريف المفهوم وترتيب خصائصه وآليات- الجهات المانحة- في دمج الحكمانية في برامج التعاون التنموي.

كما يغيب الاتفاق بين أولوية تخصيص المعونات بناءً على جودة الحكمانية المتحققة بالدول النامية، أو الغاية الأسمى للتعاون التنموي و هي القضاء على الفقر.

ولهذا تأتي هذه الورقة البحثية للإجابة على التساؤل التالي:

ما موقف وسياسات المنظمات الدولية من مسألة دمج الحكمانية في برامج التعاون التنموي؟

وإجابة على هذا التساؤل، ستتضمن هذه الورقة البحثية العناصر التالية:

أولا: الاهتمام الدولي بحوكمة التنمية: الأسباب و بدايات طرح المفهوم.

ثانيا: موقف المنظمات الدولية من دمج الحوكمة في قضايا التنمية.

ثالثا: آليات المنظمات الدولية لتنفيذ برامج حوكمة التنمية.

رابعا: آداء المنظمات الدولية في حوكمة التنمية: على طاولة النقد.

أولا: الاهتمام الدولي بحوكمة التنمية: الأسباب و بدايات طرح المفهوم.

بدأ ظهور مفهوم "الحكمانية" في استراتيجيات وسياسات الهيئات الدولية بنهاية ثمانينات وبداية تسعينيات القرن الماضي، على إثر استمرار المناداة بضرورة انكماش وتقليص دور الدولة، بعد ثبوت فشلها وعجزها في تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في تحقيق الأهداف المخططة، ومن هنا بدأ اهتمام البنك الدولي بالبحث عن أسباب فشل تلك السياسات في تحقيق التنمية لاسيما في الدول الإفريقية جنوب الصحراء، وبعد الفحص والتشخيص، وصف البنك الدولي في تقريره الصادر سنة 1989 أن الأزمة في المنطقة هي أزمة حكم (Crise De Gouvernance)، وأرجع خبراء البنك

الدولي عدم نجاح السياسات السابقة إلى سوء تنفيذ السياسات لا إلى السياسات في حد ذاتها. (سلوى، 2001، ص.04)

كما تزامن مع صدور هذا التقرير مناداة الهيئات المانحة الثنائية، ضرورة إصلاح نظم الحكم وتفعيل النظام الديمقراطي المبني على التعددية ودعم الحريات والحقوق المدنية كمكونات أساسية للحكومة الصالحة و كشرط لتقديم المعونات (المالية، التقنية)، ومنذ ذلك الحين بدأ المصطلح في الشيوع، وازدادت دعوات الهيئات المانحة الغربية الثنائية إلى الدول النامية المتلقية مطالبة بإحداث تغييرات جوهرية في الهياكل السياسية والإدارية، وإعادة صياغة أطر الحكم كشرط لتحقيق التنمية، واتفقت على ذلك الهيئات المتعددة الأطراف:كالبنك الدولي (* في البداية كان موقف البنك الدولي من الإصلاحات الواجب إتباعها من قبل الدول المتلقية أكثر حذرا و ذلك رغبة منه في الالتزام بالبنود الموجودة في اتفاقية إنشائه و الرامية إلى عدم التدخل في الشؤون السياسية للدول الأعضاء) وصندوق النقد الدولي ومنظمات الأمم المتحدة، وتم ربط منح مساعدات التنمية بتطبيق معايير الديمقراطية وحقوق الإنسان، وإجراء إصلاحات على مستوى هياكل الدولة بما يتماشى والتطورات الحاصلة في أدبيات الإدارة والتنظيم. (Santiso, 2001, P. 05)

و يمكن تحديد أسباب اهتمام المنظمات الدولية التنموية بالحكمانية كشرط للتنمية فيما يلي:

– رغبة الهيئات الدولية في تحسين فاعلية المساعدات التنموية، التي ظلت متدنية في كثير من الدول النامية بسبب عدم الالتزام ببرامج الإصلاح من جهة، واستشراء الفساد بأنواعه من جهة ثانية، وعدم السيطرة عليها من جهة ثالثة.

– التطورات الحاصلة على الصعيد العالمي في نهاية ثمانينات القرن الماضي، والتي تتمثل في موجة التحولات الديمقراطية (Democratic Transitions)التي عرفتها العديد من دول العالم، ونهاية الحرب الباردة وتراجع الأنماط السياسية السلطوية والنظام الاقتصادي الاشتراكي لصالح تقدم نمط اللبيرالية الديمقراطية واقتصاد السوق وهو ما تتضمنه فلسفة الحكمانية.

– نقل مفهوم الحكمانية إلى مستوى الدولة بعد أن كان يرتكز في مجال إدارة الأعمال والممارسات في الشركات (Corporate Governance)، فبعد ثبوت نجاعتها في مجال إدارة الأعمال أخذ المفهوم في التوسع ليشمل المستوى الوطني لحماية حقوق أصحاب المصالح في الوطن أي الموظفين والمستثمرين ودافعي الضرائب وخضوعهم لمبدأ المعاملة بالمثل. (Santiso, 2001, P. 05)

– ظاهرة العولمة (* ظاهرة العولمة تشمل تغيرات جذرية في الاقتصاد والسياسة والاجتماع والتكنولوجيا هدفها تهيئة الأجواء لمرحلة اقتصادية جديدة تتميز بعدد من الأنماط و الأشكال، و هناك مؤشر KOF للعولمة، و قد ظهر هذا الأخير في زيوريخ في سويسرا وتم اعتماده عام 2001، أما في عام 2008 فقد تم تحديثه وإضافة وصف تفصيلي له، ويعتبر مؤشر KOF للعولمة مؤشرا

شاملا يغطي جميع الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية للعولمة بأبعادها المختلفة) Globalization، وما لها من آثار جعلت من الحكمانية ضرورة حتمية، لاسيما بعد نمو المجموعات الإقليمية Regional Blocs وزيادة قوة المؤسسات عبر الدولية Intergovernmental Bodies كمنظمة التجارة العالمية والشركات المتعددة الجنسيات، الأمر الذي انعكس على مضامين الحكمانية على الصعيدين الوطني والدولي، فالعولمة زادت من عزلة الشعوب التي لا تستعمل التكنولوجيا، كما قلصت من استقلالية الدول لصالح هيئات وأطراف أخرى، فضلا عن تنامي المشاكل التي تجاوز حدود الدولة لتتحول إلى قضايا إقليمية وعالمية كالإرهاب، الجرائم المنظمة، الهجرة، البيئة...، كل هذا كان له دورا في التأكيد على الحكمانية لتتجاوز رؤيتها الضيقة كنظام مغلق تكون فيه الدولة الفاعل الرئيس إلى دور أشمل يتعدد فيه صانعو القرار من دول ومنظمات دولية ومنظمات غير حكومية... (زهير عبد الكريم، 2003، ص.28)

– مواكبة للتغيرات الخارجية، ظهرت دعوات وضغوط داخلية بضرورة التخلص من الأنظمة التسلطية (Autoritarianism) بسبب سوء الأوضاع الاجتماعية وتنامي الفكر التحرري، فضلا عن ضغوط خارجية حاملة لمطالب تربط فيها بين منح المساعدات التنموية المختلفة بضرورة القيام بإصلاحات ديمقراطية على كافة المستويات (المقاربة الجديدة للتنمية)، واستجابة لكل ذلك، سارعت الدول النامية إلى اعتماد استراتيجيات وإجراءات دولتية (Etatique) جديدة تمثلت في جملة من الإصلاحات السياسية كالحكم المدني، الانتخابات، وانتهاج الشكل الديمقراطي للحكم كشرط لإظهار الشرعية وإصلاحات اقتصادية، كتحرير التجارة وفتح الأسواق وبناء ثقة القطاع الخاص وتمكينه كل ذلك لجذب الاستثمار الأجنبي وضمان التمويل الغربي و هيئات المعونة.

– التغير الحاصل في موقف وأدوار المنظمات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية إزاء الأزمات الإنسانية، فبعد أن كانت تكتفي بالتدخل بعد وقوع الأزمة وتتحمل تبعات الكوارث الإنسانية بحجة أن مواثيقها تمنع التدخل في السياسات الداخلية للدول، أصبحت مطالبة بالقيام بدور أكثر فاعلية لمنع وتجنب الأزمات الإنسانية قبل وقوعها، فبدأ الاهتمام بنمط تقييم الحكمانية في الدول وعدم انتظار وقوع الأزمات للتدخل، ما جعل من الحكمانية ذريعة للتدخل في سياسات الدول تحت مظلة التدخل لأغراض إنسانية (* إن سجل الولايات المتحدة الأمريكية في التدخل العسكري من أجل تأسيس الديمقراطية هو سجل مشوب بكثير من الانتقادات، فقد تدخلت و . م . أ عسكريا منذ بدايات القرن 21 في أكثر من 11 حالة بهدف بناء الأمة و تأسيس الديمقراطية، ومعظم الدول التي تدخلت فيها و . م . أ عسكريا لإحلال الديمقراطية تقع في أمريكا اللاتينية ومنها على سبيل المثال كوبا . نيكاراغوا . الدومينيك . جرينادا . بنما . هاييتي، وهناك دول في أسيا وهي اليابان . كمبوديا . فيتنام الجنوبية . أفغانستان فضلا عن ألمانيا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية، غير أن الإدارة الأمريكية لم تكن يوما جادة في حديثها

عن الإصلاح والتغيير الديمقراطي في الوطن العربي إذ لم تكن تريد منه غير ذريعة للتدخل بقصد إجراء هندسة سياسية جديدة لكياناتها على مقتضى مصالحها كقوة عظمى وحيدة في العالم، فالإدارة الأمريكية لم تكن جادة في سعيها إلى تحقيق الديمقراطية في= = الوطن العربي إذ ليس من مصلحتها أن تنشأ سلطة منتخبة من الشعب تكتسب شرعيتها داخليا لا من قوة خارجية تحميها، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، 2004، ص.41). Humanitarian Intervention.

– انتشار وزيادة دور الفاعلين غير الحكوميين، كالمنظمات غير الحكومية، سواء المحلية أو الدولية، والشركات المتعددة الجنسيات، ومحطات الأخبار الدولية، والناشطين في مجال حقوق الإنسان ودراسات النوع الاجتماعي والباحثين التنمويين...، وبهذا لم تعد السياسة الاقتصادية والاجتماعية حكرا على الحكومات الوطنية داخل نطاق الدولة بل أصبحت تتأثر بجميع هذه الفئات. (Thomas, 2000, P.P. 798.800)

ثانيا: موقف المنظمات الدولية من دمج الحوكمة في قضايا التنمية.

إن مفهوم الحكمانية عرف تغيرا في مختلف جوانبه تزامنت مع التغيرات الفكرية الحاصلة في هذا المجال، واجتهادات المفكرين وأبحاث الهيئات الدولية حول ترشيد التعاون التنموي، ويمكن إبراز ذلك فيما يلي:

1. الرؤية التقليدية لمفهوم حوكمة التنمية: التغير في أدوار الدولة

رغم الحداثة النسبية للمفهوم – نحو عقدين من الزمن-إلا أنه شهد تطورا بما يضمن زيادة درجة التوافق بين المفهوم والسياسات التنموية، فلقد أثر الفكر النيوليبرالي على توجهات الهيئات الدولية، التي أصبحت تنادي بضرورة فتح الحدود وتحرير التجارة والسوق في كل الدول باختلاف الظروف مما يسمح بأفضل استفادة من الموارد، كما أكدت على أن أخطاء السوق محدودة جدا إذا ما قورنت بأخطاء الدولة، غير أن هذه الأفكار واجهت العديد من الانتقادات التي استندت إلى نجاح تجربة دول جنوب شرق أسيا في التوفيق بين الدولة والسوق، ومن هنا بدأ ينظر إلى الدولة والسوق كفاعلين متكاملين في التنمية لا كفاعلين متنافسين، ومن هنا بدأ الاهتمام ببناء قدرات الدولة من خلال التركيز على مبادئ الحكمانية، ثم توجه الاهتمام إلى تقسيم العمل بين الدولة والقطاع الخاص مع بداية تسعينيات القرن الماضي دون التقليل من دور الدولة، ومن هنا لم تعكس الحكمانية الحد من دور الدولة، لكنها تضمن إعادة صياغة وتعريف لأدوار الدولة بشكل يقوم على المشاركة بينها وبين القطاع الخاص والمجتمع المدني. (السيد كمال، 2003، ص.05)

كما تم تجاوز الجدل القائم حول تدخل الدولة من عدمه إلى مناقشة أفضل البدائل لتدخل الدولة بما لا يؤثر على آليات عمل السوق، بالإضافة إلى التغير في رؤية التقارير الدولية للتنمية في حد ذاتها لتكون عملية تشاركية تهتم بالجوانب الاجتماعية ودور المجتمع المدني.

وبهذا أخذت فكرة الحكمانية كمنهج للتنمية في بداية الأمر على أنها عملية تقوم على تقسيم الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص، بحيث تعمل الحكومة بصورة أقل في الميادين التي يعمل فيها الأخير، بينما يكون لها دور كبير في المجالات التي لا تدخل في إطار الأسواق كالتعليم والصحة...،كما أنها وحدها- الدولة- تستطيع التدخل لخلق قواعد لصالح قوى السوق، وتصحيح اختلالا ته ملتزمة في ذلك بقواعد المساءلة والشفافية والإطار القانوني وتحسين أداء القطاع العام. (*اصدر البنك الدولي تقريره حول التنمية لسنة 1997 حول "دور الدولة في عالم متغير" و الذي اعتبره البعض محاولة توفيقية جيدة من البنك، حيث اعترف التقرير أن الدولة الكفء هي متطلب رئيس للتنمية و= =لعمل السوق، فتضمن التقرير كيفية زيادة كفاءة الدولة معترفا أن أكثر النماذج نجاحا هي نماذج تشترك فيها الدولة مع الأسواق لمعالجة اختلالاتها وتحقيق مبادئ العدالة والإنصاف الذي يستدعي تدخل الدولة حتى في حالة نجاح الأسواق حيت أن الأسواق التنافسية تودي إلى توزيع الدخل بطريقة غير مقبولة اجتماعيا مما يتطلب تدخل الدولة لإنصاف الفقراء، فالتقرير اعترف بأن الدولة تستطيع أن تنهض بما يواجهها من تحديات، ولكن ذلك لا يكون إلا بالتوفيق بين ما تحاول أن تفعله وما تستطيع أن تفعله، والسعي إلى زيادة عدد المهام التي تستطيع ان تؤديها بكفاءة عن طريق بعث الحيوية في مؤسسات الدولة، البنك الدولي، تقرير التنمية 1997، ص.ص 25.28).

2. التغيرات الجديدة في مواقف الهيئات الدولية إزاء حوكمة التنمية

في بدايات استخدام المفهوم من قبل الهيئات الدولية خاصة المالية منها، كان يقتصر على البعد الإداري التقني، وذلك ارتباطا بالأدوار التقليدية لتلك الهيئات والمتمثلة في تشجيع الإصلاحات الاقتصادية وما تقتضيه من إجراءات إدارية وفنية، فرغم إدراكها بأهمية البعد السياسي إلا أنها بقت متحفظة بحجة عدم التدخل في الشؤون السياسية للدول، كما أن في تحليل العلاقة بين الحكمانية والتنمية في أولى بدايتها وصفت الحكمانية على أنها تساوي الإدارة الجيدة للتنمية أو الإدارة الناجحة للعملية التنموية محددة مجالاتها في إدارة القطاع العام والمساءلة والإطار القانوني للتنمية والشفافية، كما تم تحديد سمات عامة للحكم غير الرشيد اتصل بعضها بالبعد السياسي كالفشل في الفصل بين القطاع العام والخاص، والفشل في وضع إطار قانوني يحمي التنمية وينظمها، والإشارة إلى التجاوزات البيروقراطية، وبهذا اقتصر تحليل الحكمانية من الناحية النظرية على البعد التقني- الإداري فقط.

إلا أنه و في أواخر تسعينيات القرن الماضي وبسبب محاولات تطوير المفهوم والبحث عن مؤشرات قياسه، اتسع نطاقه ليشمل الأبعاد السياسية المتمثلة في الحريات المدنية والسياسية والمشاركة الشعبية، والإعلام،والشفافية والمساءلة والاهتمام بالقوى السياسية الصانعة للقرار السياسي، كما تجاوز الرؤية الواحدة باعتباره وصفة للإصلاح صالحة في كل زمان ومكان، بل توطين المعرفة والأخذ بعين الاعتبار الظروف الداخلية لتصبح الحكمانية شرطا في تقديم المساعدات وشرطا للانضمام لهذه الكيانات الاقتصادية والسياسية الدولية. (ليلى، 2004، ص.06)

كما تم مراجعة المفهوم من طرف "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" التي كانت تنظر للحكمانية على أنها تشمل تحسين الإدارة العامة عن طريق الإصلاحات القانونية والإدارية والهيكلية ودعم الشفافية، إلا أنها في أواخر التسعينيات، أصبحت تنظر إليها على أنه الحكم القائم على المشاركة (Participatory Governance) الذي يركز على مبادئ حكم القانون والمساءلة، معترفة بفشل استراتيجيات التنمية في الحد من الفقر لتنظر إلى الحكمانية التشاركية كنموذج معرفي ونظري بإمكانه تجاوز المعيقات السياسية والإدارية بما يمكن من صياغة سياسات تنموية كفأة مع ضمان التنفيذ الفعال. (كمال السيد، 1999، ص. 67)

أما عن برنامج الأمم المتحدة، فقد حاول تطوير رؤيته للمفهوم بما يتماشى ومتطلبات التنمية البشرية، حيث بدأت محاولات الطرح من قبل العالم "ريتشارد فالك" الذي طرح مفهوم الحكم الإنساني (Humane Governance)، والذي يشير إلى أسلوب الحكم الذي يستجيب لحاجات الأفراد، والذي خصه بالخصائص التالية: الوفاء بالحاجات، عدم التمييز بين الجنسين وبين الطبقات، حماية البيئة ونصيب الأجيال القادمة، حل الحروب والصراعات، تطبيق مبادئ الديمقراطية، كما تمت الإشارة من قبل البنك الدولي في تقرير التنمية البشرية لسنة 2002 إلى مفهوم" الحكم الديمقراطي" والذي يهتم ببناء مؤسسات فعالة، وبيئة سياسية واقتصادية قوية، وبهذا يشترك مفهوم الحكم الإنساني والحكم الديمقراطي في حماية حقوق الإنسان وكفالة حرياته. (Sasiko, 2002, P.P.02.04).

وأخيرا، يمكن القول أن رؤية المنظمات الدولية لمفهوم الحكمانية لم تكن واحدة من حيث المضمون والمؤشرات، فالاهتمام بتطوير المفهوم وإدخاله أدبيات التنمية يعود إلى التغير في رؤية تلك المنظمات لاستراتيجيات التنمية، فبعد أن ركزت على النمو الاقتصادي تحولت إلى محاربة الفقر، فحماية البيئة إلى غيرها من المواضيع.

ثالثا: آليات المنظمات الدولية لتنفيذ برامج حوكمة التنمية.

من الممكن تصنيف آليات تنفيذ برامج ومشروعات الحكمانية إلى معونات مالية ومعونات فنية وعادة ما تنطوي مشروعات الإعانة على النوعين معا، إلا أنه في إطار هذين النوعين تنطوي العديد من الآليات المستحدثة:

– تخصيص المعونات بناء على جودة الحكمانية: هناك شبه إجماع بين الهيئات المانحة على أن مساعدات التنمية تكون أكثر كفاءة وفعالية إذا ما تم توجيهها إلى الدول التي بها "مؤسسات و سياسات رصينة"، وتتمتع بدرجة مقبولة من جودة الحكمانية، (OECD , 2002, P.20)

إعداد استراتيجيات التدخل: (استفاد من هذه الآلية سنة 2000 حوالي 12 دولة في كل قارة من القارات الخمس، و يبدو للوهلة الأولى أن هذه الآلية أداة توضيحية غير أن المسألة ليست مسألة تحديد البرنامج الأفضل و المناسب لاحتياجات الدول النامية،و لكن المتمعن في الخطوة الأخيرة "احتياجات و موارد الهيئات المانحة وتنسيقها مع غير المانحين"يظهر مدى اهتمام هذه الهيئات

بالسياسات الداخلية للدول و تأثير ذلك على كم المعونات المقررة،من خلال فرض ضغوط متزايدة على الدول لكي تتوافق مع معايير الحكمانية). وهي آلية تخطيط تساعد واضعي ومنفذي برامج الحكمانية على تحديد أنسب أشكال التدخل، وتشتمل الإستراتيجية على أربع خطوات هي:

1- تحليل للساحة السياسية والمشاكل التي توجه التحول نحو الديمقراطية والحكمانية.

2- تحليل تفصيلي للفاعلين والمصالح والأدوار في السياسة الداخلية للدولة أي تحديد المعارضين والمؤيدين للإصلاح والديمقراطية.

3- تحليل للمؤسسات القانونية والحكومية والمدنية ومجال التنافس، وتحديد الحوافز التي تحرك الفاعلين المختلفين، وطبيعة التغيرات التي قد تنتج عن التحول الديمقراطي، والقواعد الرسمية وغير الرسمية التي قد يتنافس على أساسها الفاعلون في الساحة السياسية.

4- تحليل مصالح وموارد الجهات المانحة. (USAID , 2000, P.P 01.05)

- المعونات الفنية: تتمثل في التدريب وبناء القدرات لدعم قدرة الدول على تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية، وبناء مؤسسات صنع القرار الفعالة، وتحسين المساءلة، وإرسال بعثات فنية بشكل دوري لتقييم الوضع وتمكين الفاعلين على إدارة التغيير وبناء نظم معلومات قومية(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) بما يحقق حكمانية صالحة. (UNDP , 1997, P.P 25.28)

- حوار السياسات (Policy Dialogue): يلجأ البنك الدولي لهذا الأسلوب من خلال رئاسته للمجموعة الاستشارة للمانحين (Group Consultative) بواسطة عقد ورشات عمل ولقاءات رامية إلى خلق وتفعيل الحوار حول قضايا الحكمانية، أما في البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، فتعقد اللقاءات بين ممثلي الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بهدف التوصل إلى وفاق حول برامج الحكمانية.

- المشاركة: تؤكد الهيئات الدولية على مبدأ المشاركة والتشاور في تصميم وتنفيذ المشروعات التي تدعمها بين مختلف أطراف المجتمع من خبراء وسياسيين ومجتمع مدني وقطاع خاص ...لضمان استدامة تلك المشروعات للدولة المتلقية. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1997، ص.05)

- تقديم المشورة في مجال السياسات: Policy Advice : تساعد الهيئات الدولية على تقديم المشورة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحد من القرارات العشوائية وللحد من المعاملة التميزية للأفراد والمنظمات.(صندوق النقد الدولي).

- حملات التوعية والترويج للمفهوم:من خلال نشر ثقافة المساءلة والشفافية من خلال عقد العديد من اللقاءات والمؤتمرات لبحث ومناقشة وتفعيل الحكمانية بين الدول كالمنتدى العالمي للحكمانية المنعقد سنة 2003.

- إصدار مواثيق ممارسات الحكمانية الصالحة:كميثاق الممارسات الصالحة للشفافية المالية سنة 1998 من طرف صندوق النقد الدولي.
- التنسيق بين المنظمات والهيئات المانحة:من خلال الاعتماد على خبرات الهيئات الأخرى والتنسيق بينها من خلال توفير المعلومات وتفعيل المناقشات ومساعدة الحكومات على تعبئة الموارد لتحقيق الحكمانية.
- إعداد دراسات تقييم لجودة الحكمانية: (*تقاس جودة الحكمانية بدليل المخاطر الدولي International Country Risk Guide"). اعتمدت كل الهيئات الدولية أنظمة لتقييم الحكمانية في مختلف الدول كدراسات مراجعة النظم المؤسسية والحكمانية في الدول المختلفة التي وضعها البنك الدولي سنة 1999 والآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء (ليلى، 2004، ص. 433) .
- المشروطية: هي اتفاق بين المانح والمتلقي يتم بمقتضاه موافقة أو تعهد الحكومة المتلقية بصياغة أو تنفيذ بعض السياسات التي تروج لها الهيئة المانحة مقابل الحصول على حافز مادي، وتمثل هذه الآلية الأكثر اعتمادا من الهيئات الدولية خاصة المالية منها حيث يمكن لها التوقف عن المدد المالي بسبب غياب للحكمانية الصالحة، وما يؤخذ عليها هو اعتماد سياسات مفروضة كما أنها قد لا تتسم بالاستمرارية (محمد نور، 1998، ص.581).

الانتقائية Selectivity: جاءت هذه الآلية بمبادرة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية كبديل لمبدأ المشروطية في تنفيذ مشروعات الحكمانية، وهي تتمحور حول أن المعونات يجب أن تتركز على الدول التي يتثبت أنها حققت أداء جيدا (وقد حدث هذا الأمر في حالة واحدة وهي حالة تونس إذ خفضت ميدا معوناتها لها بسبب سجلها في حقوق الإنسان)، والتي تأخذ على عاتقها مسؤولية إصلاح مؤسساتها وسياساتها، فيتم مكافأة الدول التي تثبت أداءً جيدا بزيادة في حجم المعونات المقدمة لها أو إسقاط الديون، أو منح حوافز للاستثمار الأجنبي، شريطة أن يتم ربط المكافآت بالأداء المنجز لا بوعود الحكومات (ليلى، 2004، ص. 435).

أما بخصوص برامج الهيئات الدولية في دعم مشاريع الحكمانية في العالم النامي، فإنه من الصعب تقدير حصر كمي ونوعي لمجمل نشاطات الجهات المانحة، وذلك لاتساع نطاق المفهوم وتداخله مع مفاهيم أخرى كالشفافية ونشر الديمقراطية ...، إلا أنه هناك مكون للحكمانية في جميع المشروعات والبرامج التنموية فضلا عن اختلاف الهيئات الدولية المانحة في اختيارها لنوعية البرامج والمشاريع المقدمة باسم حوكمة التنمية، فمثلا نجد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية – على سبيل المثال لا الحصر- تدعم المبادرات في مجال حوكمة التنمية من خلال تبنيها لبرنامج تحسين الحكمانية في المجتمعات الجديدة وهو عبارة عن مبادرة لتعبئة موارد من خارج الحكومة المركزية لتحسين الخدمات في المنطقة وتوطيد علاقة لحكومة بالمواطن وتفعيل الحكمانية المحلية القائمة على اللامركزية ومشاركة المجتمع المحلي في صناعة القرار المحلي، وإنشاء مركز المنظمات غير الحكومية

ليقدم التدريب والمعونة الفنية وبناء قدرات المنظمات القائمة على مبادرات فردية سواء من تنظيمات المجتمع المدني أو القطاع الخاص وتمكينها فنيا ومؤسسيا، وتوفير المعلومات لها بما يسمح لها من بتحقيق التفاعل بين المجتمع المدني والحكومة والقطاع الخاص.

كما اعتمدت الوكالة أيضا مشروع "إدارة المحاكم"والذي تشترك في تنفيذه وزارات العدل على مستوى الدول العربية بهدف إصلاح نظم الإجراءات وعصرنة قطاع العدالة وتطوير الكوادر البشرية وبرامج المعلومات ودعم سيادة القانون، (ليلى، 2004، ص. 438) أما البنك الدولي فله العديد من البرامج في إطار سبعة مشروعات في مجال البيئة ومحاربة الفقر وتمكين المرأة والفئات المهمشة والنهوض بالمجتمع المدني وبناء ثقة القطاع الخاص وإصلاح الإدارة العامة... كمشروع الجودة في التعليم العالي، ومبادرة الحماية الاجتماعية للمرأة والطفل، ومشروع محاربة الأمية، ومشروع الحكم الوطني...، وفي المجال القضائي وتنمية الإعلام وتدعيم العمل البرلماني ودعم القطاعين العام والخاص، وبرنامج بناء الأمة...،

أما الأمم المتحدة فلها هي الأخرى العديد من البرامج وعلى رأسها تقارير التنمية، ومشروع بناء القدرات في مجال حقوق الإنسان وبرامج التطوير البرلماني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية....، والملاحظ عموما على برامج ومشروعات الهيئات الدولية هو وإن اختلفت نوعية وحجم البرامج إلا أنه لا تخرج عن إطار الحكمانية في اعتماده وتنفيذه (Langseth, 1997, P.21).

رابعا: آداء المنظمات الدولية في حوكمة التنمية: على طاولة النقد.

رغم الجهود المبذولة من قبل الهيئات الدولية في مجال دمج الحكمانية ضمن برامج التنمية إلا أن هناك ما يؤخذ على دورها سواء من حيث ترويجها للمفهوم أو من حيث توجيه المعونات وتطبيقها في الدول النامية بما فيها العربية منها:

– الترويج للمفهوم دون تطبيقه: فنجد أن كل الهيئات الدولية تدعو إلى ضرورة تبني الحكمانية إلا أنها لا تطبق عناصرها في نظامها الداخلي، حيث أنه في كل الهيئات الدولية عملية صناعة القرار فيها تكون محصورة في الدول الأعضاء الكبرى وهو ما يتنافى ومبدأ المشاركة في اتخاذ القرار، كما يتعارض ومبدأ الشفافية والمساءلة بحكم هيمنة تلك القوى الكبرى على مصادر المعلومات والأموال.

– تناقض محتوى المعونات مع جدواها:كثيرا ما تحمل المعونات في مضمونها برنامجا لتطبيق الحكمانية غير أنه قد تمثل عائقا في تحقيقها أثناء تطبيقها بسبب أنها لا تعكس الاحتياجات الحقيقية للدول المتلقية، فقد يؤدي التدفق العالي للمعونات على فترات ممتدة إلى عدم اهتمام الحكومات بمبادرات الإصلاح الطويلة الأمد، فضلا عن التغير المستمر في القيادات داخل الدول المتلقية والتي تفرض نوع من القطيعة بين السياسات (Brautigam, 2000, P.P 06.26)،

فاستمرار تدفق المعونات قد يقلل من جودة الحكمانية في حال الاعتمادية طويلة الأمد . (كانتشار الفساد).

– عدم دقة معايير قياس جودة الحكمانية: فمن الصعب إجراء قياس دقيق وموضوعي لجودة الحكمانية وذلك لعمومية معايير القياس وغياب المعلومات الدقيقة حولها في الدول المتلقية والمقاومة من قبل الدول المتلقية، وعدم التحكم في هامش الخطأ لبعض معايير الحكمانية، كما أن ربط تقديم المعونات بجودة الحكمانية يعد أسلوبًا لمعاقبة الدول المتدنية بمنع المعونة والاستمرار في الوضع السيئ (Girvan, 2012).

خاتمة:

في ختام هذه الورقة البحثية، نخلص إلى جملة من النتائج:

- شهد موضوع الحكمانية في السنوات الأخيرة تحولا نوعيا في دراسته بوصفه منهجا وفلسفة متكاملة في مواجهة تعثر التنمية، فطرحت الحكمانية كإستراتيجية متكاملة الأبعاد تضم جملة من الإجراءات والآليات الواجب اعتمادها لتجاوز الوضع القائم المتأزم بشقيه السياسي والاقتصادي وتدارك عملية التنمية.
- إن الفضل في شيوع مفهوم الحكمانية يعود إلى الدور الذي لعبته ولا تزال تلعبه المنظمات الدولية العاملة في مجال التعاون التنموي على وجه الخصوص، والتي جعلت من الحكمانية شرطا أساسيا لتقديم المعونات التنموية .
- هنالك مجالات اتفاق ومجالات اختلاف بين الهيئات الدولية المانحة من حيث تعريف المفهوم وخصائصه وأهميته في تحقيق التنمية، كما تلجأ هذه الهيئات إلى اعتماد آليات متنوعة من أجل دمج الحكمانية في برامج التنمية.
- رغم إسهامات المنظمات الدولية الناشطة في مجال التعاون التنموي في مجال حوكمة التنمية، إلا أنها لا تخلو من مواطن القصور، خاصة فيما يتعلق بموضوعية التطبيق، وإغفال تأثير خصوصية كل بلد وعدم دقة معايير قياس مستوى الجودة، فضلا عن التناقض بين هدف تخصيص المعونات بناءً على جودة الحكمانية المتحققة في الدول النامية، والغاية الأسمى للتعاون التنموي في القضاء على الفقر.

المراجع:

أ-باللغة العربية:

1- الكتب:

1. السيد، مصطفى كامل و آخرون،الفساد والتنمية :الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 1999

2. الشعراوي، سلوى جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، القاهرة:مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،2001
3. الكايد، زهير عبد الكريم، الحكمانية :قضايا و تطبيقات،مصر:المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2003
4. بلقزيز، عبد الاله، في الإصلاح السياسي و الديمقراطية، لبنان :الشركة العالمية للكتاب، 2007
5. عاطف، السيد، العولمة في ميزان الفكر. دراسة تحليلية ، فلمنج للطباعة، القاهرة، 2002
6. وليد، عبد الحي، انعكاسات العولمة على الوطن العربي، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2011 .

2- **الملتقيات**:

1. البرادعي، ليلى، "الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون الدولي"، ورقة بحث مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد و التنمية، مصر:2004
2. السيد، مصطفى كامل،" الحكمانية : البعد السياسي للتنمية المستديمة "،ورقة بحث مقدمة إلى مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية، مصر: جامعة القاهرة، مارس 2004.

3-**الدوريات**:

1. المنظمة العربية لحقوق الإنسان،قضايا حقوق الإنسان، الإصدار التاسع، عدد خاص الطريق إلى الديمقراطية، 2004 دار المستقبل العربي
2. السيد، محمد نور، «المؤسسات الدولية وديون العالم الثالث»، مجلة السياسة الدولية، العدد 68، مصر:مركز الدراسات الإستراتيجية،أكتوبر 1998

4-**التقارير**:

1. البنك الدولي، تقرير التنمية 1997،واشنطن: 1997
2. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع، نيويورك:مكتب تطوير سياسات التنمية، 1997

ب- باللغة الانجليزية:

1- Books

1. DEBORAH Brautigam , Aid Dependence & Governance , Washington : School Of International Service , American University , 2000 , pp 6-26
2. PETER Langseth ,et al ,Good Governance In Africa :A case Study from Uganda , NY : world bank , 1997, p 21
3. SASIKO Fukuda-Parr & Richard Ponzio , governance : past, present, future :Setting the governance agenda for the millennium declaration , new York, undp , 2002

2-Peridicals

1. CARLOS Santiso," Good Governance and Aid Effectveness : the world bank andconditionality" , the Georgetown public policy review , volume 07 , n 01, fall 2001
2. THOMAZ G Weiss, "Governance, Good Governance And Global Governance :Conceptual And Actual Challenges", Third World Quarterly, Volume 21,N° 05,2000

3-Reports

1. OECD,DAC Development Cooperation, Review Series :United States , 2002
2. USAID, "Center for Democracy and Governance : conducting A DG Assessment" : A Framework for Strategy Development , Washington: technical publication series , November 2000
3. UNDP , Governance For Sustainable Development ,1997

4- Electronic Resources

1. Norman girvan , Problems With UNDP Governance Indicators , http://www.acs.-aec.org/column/index45.htm,10-10-2012