مجلة أرصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية
الترقيم الدولي الموحد (ISSN) : 2661-7641
مجلد (2)، عدد (2) / ديسمبر 2019 / ص: 206-225

الحكم الراشد للدولة والمنظمات العمومية :من منظور المؤسسات الدولية

Good Governance of The State and Public Organizations:

From The Perspective of International Institutions

ليلى بن عيسى *[1]
[1] جامعة محمد خيضر –بسكرة-(الجزائر) ، leila.benaissa@univ-biskra.dz

تاريخ الاستلام: 2019/11/29 تاريخ القبول: 2019/12/26 تاريخ النشر: 2019/12/31

ملخص:

من خلال هذه الورقة البحثية سنحاول التطرق إلى أحد أهم متطلبات حوكمة المنظمات العمومية من منظور المؤسسات الدولية حيث تقر هذه الأخيرة بضرورة توفر الأرضية المساعدة على تفعيل هذا التوجه ،باعتبار أن المنظمات العمومية تمثل واجهة النشاط الحكومي، ويتعلق الأمر هنا بمفهوم الحكم الراشد للدولة ،حيث أنّ التسيير في المنظمات العمومية له خصوصيات ترتبط بطبيعة هذه الأخيرة وما لها من مهام وأدوار مشتقة من مهام الدولة ، وهو ما سنحاول توضيحه مسلطين الضوء في ذلك على أهم معالم الحكم الراشد وأهميته في ضمان حوكمة فعالة للمنظمات العمومية وذلك من خلال عرض أهم المقومات التي يقوم عليها والتي تمثل بدورها مقومات حوكمة المنظمات العمومية وذلك حسب الدراسات المقدمة والمعتمدة من طرف المؤسسات الدولية .

الكلمات المفتاحية: الحكم الراشد للدولة، المنظمات العمومية،المؤسسات الدولية .

تصنيف (JEL): O16,G34 ,F23

Abstract Through this paper we will try to discuss one of the most important requirements of public organizations governance from the perspective of international institutions where the latter recognizes the need to provide a background to help activate this approach, as public organizations represent the interface of government activity, and here is the concept of good governance of the state. Management in public organizations has particularities related to the nature of the organizations and its functions and roles derived from the functions of the state, which we will try to clarify by highlighting the most important features of good governance and its importance in ensuring effective governance of public organizations through the presentation of the most important elements, which in turn represent the elements of public organizations governance, according to studies presented and approved by international institutions.

Keywords: state's good governance, public organizations, international institutions.).
JEL classification: O16,G34 ,F23

* المؤلف المرسل: Leila.benaissa@univ-biskra.dz

مقدمة

رغم التوجه الليبرالي الذي عرفته الإقتصاديات المتطورة ثم الإقتصاديات النامية ورغم إنحسار القطاع العمومي، فإن للمنظمات العمومية والهيئات الحكومية مهام لا يمكنها التخلي عنها، و إنما وجب العمل على القيام بها بفعالية ،من هنا جاءت مساهمات عديدة النظرية منها والتجريبية لتكريس مبادئ و أنماط جديدة في مجال تسيير القطاع العمومي والتي من أهمها الحوكمة .

وفي السياق نفسه اهتمت المؤسسات الدولية بتغيير إدارة شؤون الدولة والمجتمع من خلال دعوتها لتوفير مناخ مريح للمواطنين بفرض قيم المساواة، العدالة، المسائلة ...وغيرها من المبادئ التي اتفق عليها المنظرون والهيئات الدولية، والتي من شأنها تحسين الوضع العام للقطاع الحكومي بمختلف هياكله ومنظماته، فقد أكدت المؤسسات الدولية الداعمة لهذا الطرح، أن الحديث عن حوكمة المنظمات العمومية لا يمكن أن يكون فعالا دون توفير الإطار العام لنشاط هذه الأخيرة، والمتمثل فيما يعرف بالحكم الراشد وهو ما نأمل توضيحه من خلال هذه الورقة البحثية،منطلقين في ذلك من **التساؤل** التالي :

ماهي مقومات الحكم الراشد للدولة و المنظمات العمومية من منظور المؤسسات الدولية؟

إن إجابتنا على هذا التساؤل ستتم باعتمادنا على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي،باعتبار أننا بصدد وصف ظاهرة معينة،وتحليلها لتقديم مجموعة من النتائج والتوصيات،وسيتم تقديم هذه الورقة البحثية وفقا للمحاور التالية :

- ماهية المنظمات العمومية وأسباب وجودها.
- مداخل الحكم الراشد.
- الحكم الراشد من منظور المؤسسات الدولية.
- أسباب الإهتمام بالحكم الراشد وبحوكمة المنظمات العمومية.
- أسس الحكم الراشد الداعمة لحوكمة المنظمات العمومية .
- نتائج وتوصيات.

1. ماهية المنظمات العمومية وأسباب وجودها

إن الحديث عن تطور مستوى التنمية وتقديم الخدمات للمواطنين يفرض الإقرار بأهمية القطاع العام على اختلاف التوجه السياسي والإيديولوجي للدول، إذ لا يمكن إغفال

أهمية هذا القطاع في ضمان سيرورة المجتمعات وتنميتها، ونذكر هنا أنّ التسيير في المنظمات الحكومية له خصوصيات ترتبط بطبيعة هذه الأخيرة وما لها من مهام وأدوار مشتقة من مهام الدولة لتحدد في الأخير الإطار الذي يسري عليه هذا النوع من التسيير وهي المنظمات العمومية.

1.1 ماهية المنظمات العمومية:

سنحاول فيما يلي عرض بعض التعاريف التي قدمت للمنظمات العامة أو كما يصطلح عليها في بعض المراجع بمنظمات تقديم الخدمة العامة والتي تتفق في كون أن مفهوم المنظمات العامة يعبر عن ذلك النمط المستحدث في التنظيم الإداري العام الذي يقوم بالعبئ الأكبر في العملية التنموية للدولة اقتصاديا واجتماعيا، وقد تبلور مفهوم المنظمات العامة بشكل أكثر دقة بعد الحرب العالمية الثانية ورغم ذلك فقد تأثر هذا المفهوم باختلاف التيارات الفكرية والأيديولوجيات السائدة ، لنجد العديد من التعاريف التي قدمت له،

إذنجد في الأدبيات القانونية والإدارية لا سيما الفرنسية منها والتي لا تختلف كثيرا عن التعاريف المعتمدة في بلادنا تعريفا للمنظمة العامة على أنها : وحدة اقتصادية(صناعية، تجارية...) تملكها الدولة إما كليا أو جزئيا تتولى إنتاج السلع والخدمات التي قد تكون خاصة ويتم نشاط المؤسسة العمومية في نطاق السياسة العامة للدولة، كما نجد التعريف والتقسيم التالي للمنظمات العامة، حيث تم تعريفها وتصنيفها وفقا للمعيارين القانوني والاقتصادي إلى:(CHapus 2001, p588)

- المرافق إدارية (إدارات) Les Administrations
- المؤسسات العمومية Les Enterprises Publiques

و هو التقسيم المعمول به في الجزائر، حيث حدد المشرع قطاعات المرفق العام في (بومرزوق ،2014، ص 36-37):

- المرافق الإدارية :وهي المرافق التي تسيِّر الخدمة العمومية التي يؤدي وظيفتها أعوان عموميين وتضمن مصلحة عامة كالدفاع –الصحة – التعليم ...وكل نشاط يرمز لسيادة الدولة كالوزارات و الإدارات العامة المركزية و المحلية .
- المؤسسات العمومية الإقتصادية والتجارية .

- المرافق الإجتماعية: التي تستهدف تقديم خدمة اجتماعية بحتة مثال ذلك المرافق التي تقدم مساعدات اجتماعية للمعوزين ممثلة في مديريات النشاط الإجتماعي وفروعها كالضمان الإجتماعي –مراكز الطفولة المسعفة ...إلخ.

من خلال التعاريف المعروضة وانطلاقا من تصفحنا لمختلف الأدبيات التي تناولت هذا المفهوم لاحظنا وجود تباين في إعطاء تعريف دقيق للمنظمات العمومية وتصنيفها،غير أن هذا الاختلاف كان في الاصطلاح أو المعيار المتبع في التعريف (قانوني أو اقتصادي)، بينما تشترك معظم التعاريف في المضمون وذلك من حيث طبيعة ملكية هذه المنظمات، طبيعة الرقابة عليها والهدف من وجودها، كون هذه الأخيرة يجب أن تعود كليا أو جزئيا للدولة وأن هدفها الأساسي هو تقديم خدمة عامة، باعتبار أنّ المنظمات العامة تعمل في إطار تطبيق السياسات المرسومة من قبل الدولة لتحقيق الأهداف المسطرة على المدى القصير، المتوسط أو الطويل .

2.1. أسباب وجود المنظمات العمومية:

يعتبر وجود المنظمات العمومية ظاهرة تسود كافة الدول على اختلاف إيديولوجياتها وتوجهاتها بما فيها الدول التي تتسم بنظامها الليبيرالي وتدعو للملكية الفردية إذ لا يمكن أن تتخلى هذه الأخيرة عن وجود وإنشاء المنظمات العمومية بغض النظر فيما كانت مملوكة كليا أو جزئيا للدولة تكون ويعود ذلك لعدة مبررات منها (Ha-JoonCHANG 2007, pp 13-14):

- مبررات تتعلق بعدم إقبال رأس المال الخاص على المشاريع التي أنشأت لأجلها المنظمات العامة بسبب ضخامة رؤوس الأموال اللازمة لإنشاء هذه المنظمات مثل : حالة النقل الجوي ، والسكك الحديدية، أو سعي الدولة لتوفير السلع والخدمات الضرورية لأفراد المجتمع التي يتعذر على ذوي الدخول الضعيفة عادة الحصول عليها، و في هذه الحالة فهي تقوم بتوفيرها مجانا أو بأسعار تقل عن تكلفة إنتاجها لتكون في متناول جميع طبقات المجتمع وهو ما قد لا يستطيع القطاع الخاص القيام به، إما لارتفاع تكاليف تشغيلها، وأحيانا بسبب انخفاض أو انعدام معدلات العائد، وكذلك صافي الأرباح المتوقعة.
- دواعي تتعلق بتزايد المخاطر التجارية، فتتولى الدولة إقامة المشروعات التي تكون عرضة لأخطار تجارية عالية، مما يجعل أصحاب رأس المال من الأفراد والجماعات لا يرغبون فيها، ويترددون في قبولها.

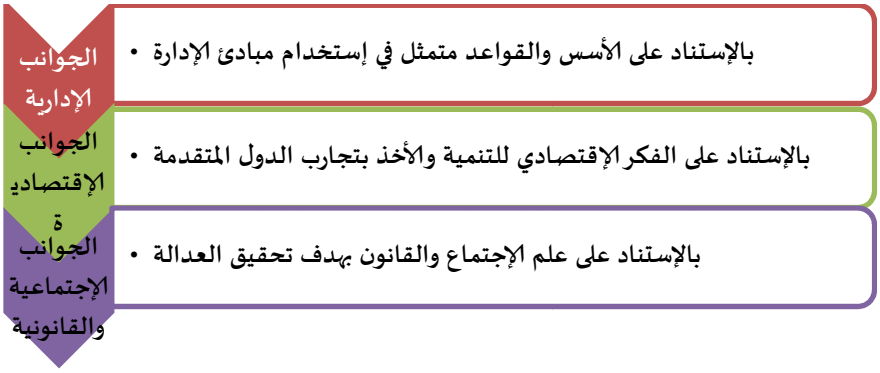
- أسباب مرتبطة بالأمن القومي، مثل إنفراد الدولة بإنشاء مشاريع الأسلحة ، والطاقة النووية، في هذا السياق يمكن أن نذكر سيطرة الدولة التامة على الصناعات الضرورية اللازمة لسلامة الأمن القومي (كصناعة الأسلحة)، كما يمكن أن ندرج هنا تقديم الحكومات لخدمات معينة لا ترغب الدولة في تركها للقطاع الخاص خوفا من استغلال أفراد المجتمع (كبعض البنوك، شركات التأمين).

مبررات تتعلق بحماية الموارد، والتي ترتبط بحماية مظاهر الحياة في المجتمع، وحماية الممتلكات والموارد

2. الحكم الراشد :

1.2. مداخل الحكم الراشد

إن المتصفح للأدبيات التي تناولت مفهوم الحكم الراشد يلمس وبوضوح تعدد المداخل والسياقات المعرفية التي تناولته ،ومن بين هذه السياقات نجد علم الإقتصاد، العلوم الإدارية، والقانون حيث يتطلب تطبيق الحكم الراشد توفر الأطر القانونية والتشريعية التي استنادا لها يمكن تحقيق مختلف المبادئ ذات الطبيعة الإجتماعية والقانونية، كما لا يمكن اهمال الجوانب الإقتصادية بمختلف مبادئها المستوحاة من تجارب الدول ومؤشرات التنمية، بالإضافة إلى المجال الإداري الذي يمثل الإطار الذي يتم في ظله تطبيق مبادئ الحكم الراشد بالمنظمات العامة التي لها أهداف ومعالم تميزها عن غيرها من المنظمات،ويمكن تلخيص هذا التداخل في الشكل الموالي :



المصدر: عادل رزق : **"الإدارة الرشيدة الحكم الجيد أو الحوكمة "**، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثاني (الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري و المالي) القاهرة ، مصر، ماي 2008، ص 146.(بتصرف)

على غرار مختلف المفاهيم في العلوم الإجتماعية والإنسانية ،يعتبر الحكم الراشد من المفاهيم التي طرحت إشكاليات سواء من حيث الترجمة، التعريف أوالنموذج، إذ لا نجد له ترجمة موحدة في مختلف الأدبيات، ويعبر مفهوم الحكم "Gouvernance"عن ممارسة السلطة السياسية وإدارة

شؤون المجتمع وموارده وتطوره الإقتصادي والإجتماعي، أما عن أصل كلمة حكم فيعود إلى اللغة الفرنسية إذ تم استخدامه لأول مرة في القرن 13 كمصطلح مرادف لكلمة حكومة، حيث كان يوافق معنى التوجيه والقيادة وحكم شؤون الدولة، وبعدها ظهر المفهوم كمصطلح قانوني عام عام 1678 ليستخدم على نطاق واسع معبرا عن التكليف بالحكم والإدارة"Les de Gouvernance charges" (BEMIHOUB 2005, p11) .

نتيجة للتطورات التي عرفتها الحياة السياسية، اتسع مفهوم الحكم إذ دخلت فواعل جديدة في تسيير شؤون الدولة والمجتمع، بالإضافة إلى الفاعل الرئيسي المتمثل في الحكومة نجد منظمات المجتمع المدني، المؤسسات الخاصة، وسائل الإعلام....إلخ، ولهذا لم يعد مفهوم الحكم يقتصر على عمل أجهزة الدولة الرسمية، وإنما يتعداه إلى عمل كل من كالمؤسسة غير رسمية ومنظمات المجتمع المدني وكذا القطاع الخاص، فهو بذلك يمثل منظومة مؤسساتية تشترك في صنع القرار. وقد أخذ مفهوم الحكم الراشد بعدا هاما في دراسات المؤسسات الدولية وعلى رأسها البنك الدولي، الذي قدم مصطلح الحكم بمفهومه المعاصر في منتصف الثمانينات وبمضامين إيديولوجية جديدة شكلت في مجملها مفهوم *الحكم الراشد "La Bonne Gouvernance"*."حيث اعتبر أن مفهوم الحكم الراشد يعني الاهتمام بالبعد المعياري المرتبط بعملية تسيير الشؤون العامة وعملية صنع القرار وصياغة السياسات العامة من خلال تجاوز الاهتمام ببناء قدرات القطاع العام فقط إلى الاهتمام بالقواعد التي تحقق الكفاءة والفعالية في تسيير الشؤون العامة ضمن إطار الشفافية، المساءلة والمشاركة والعدالة، من خلال توفير الآلية التي تحقق ذلك لاسيما في واجهة القطاع العام والممثلة في المنظمات العمومية"(SANTISO 2003, p9)

3.1 . الحكم الراشد من منظور المؤسسات الدولية

لقد أدّت هيمنة الإيديولوجية الليبرالية الديمقراطية وفشل البرامج التنموية في العديد من الدول النامية إلى إعادة النظر في بعض المفاهيم التي تبنتها مؤسسات النظام الاقتصادي العالمي واتخذتها منطلقا لعملها على المستوى السياسي والاقتصادي (Politico Economique) حيث طرحت العديد من التساؤلات والإشكالات حول شروط نجاح العملية التنموية. BOURICHE) 2007, p10)

ويمثل الحكم الراشد أحد أهم هذه الشروط ،وقد خضع هذا الأخير إلى العديد من التحليلات ومحاولات التعريف ، سواء من الكتاب والباحثين أو من طرف المؤسسات الدولية

،وسنحاول فيما يلي التطرق لبعض تعاريف الحكم الراشد المعتمدة من قبل بعض المؤسسات الدولية.

1.3.1 تعريف البنك الدولي :

اعتمد البنك الدولي في تعريفه للحكم الراشد على الربط بين تطوير الإدارة والتنمية في الدول النامية، نظرا للفشل الذي يميز المشاريع التنموية لهذه الدول، حيث أرجع الخبراء الفشل إلى سوء التسيير(تسيير السلطة) للموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهو ما جعل البنك الدولي يدعو إلى ضرورة تطبيق الحكم الراشد كضرورة أساسية لخلق ودواء البيئة الداعية للتنمية على أن تتسم هذه البيئة بالعدالة وأن يكون الحكم الراشد المكمل الأساسي للسياسات الاقتصادية.يعتبر البنك الدولي أول من بادر باستخدام مضامين الحكم الراشد كآلية لإدامة التنمية على إثر دراسة حول الأزمة الاقتصادية في إفريقيا سنة 1989 ،واستمرت دراسات البنك وأبحاثه حول الحكم الراشد والتنمية المستدامة،حيث قدم في تقريره الصادر سنة 1992 تحت عنوان "الحكم الراشد والتنمية" تعريفا للحكم الراشد على أنه: «أسلوب ممارسة الحكم في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل التنمية»(BANQUE MONDIALE 1992, P1)

ومن بين أبرز التعاريف المعتمدة في الأدبيات المهتمة بالحكم الراشد نجد التعريف المقدم من طرف خبراء البنك الدولي على رأسها "دانيال كوفمان"(D.KAUFMAN) والذي مفاده:

«الحكم الراشد يتضمن القواعد، العمليات والممارسات التي تمارس من خلالها السلطة في بلد ما معتمدة في ذلك على التسيير الحسن للمنظمات العمومية، واختيار السياسات وتنسيقها من أجل تقديم خدمات جيدة وفعالة»ويتضمن هذا التعريف مايلي:

- العملية التي من خلالها تم اختيار حكومات مسؤولة ومراقبتها وتغييرها".
- قدرة الحكومات على حسن تسيير مواردها وبلورة وتنفيذ سياسات ناجحة وعادلة تتم ترجمتها في نشاط المنظمات العمومية وغيرها من المنظمات؛
- احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم تفاعلاتهم الإقتصادية والإجتماعية (LAKHLEF 2006, P10)

إنّ الطرح الذي قدمه البنك الدولي للحكم الراشد نظر له كمفهوم تقني في مجال التسيير الإقتصادي والإجتماعي، إذ لم ينظر له كمفهوم سياسي بحت. إذ أن مفهوم الحكم الر اشد من

منظور هذا الأخير يتمثل في إعادة النظر في العملية الكلاسيكية لاتخاذ القرار السياسي وتشكيل الحكومات ولعملية تسيير الأملاك العامة للدولة بما فيها نشاط المنظمات العمومية، مع أخذ بعين الإعتبار تعدد الفاعلين في هذا الإطار.

2.1.3 . تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"UNDP»:

عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الراشد بأنه: «ممارسة السلطة الاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون الدولة في كل المستويات من خلال آليات ،عمليات ومنظمات يستطيع من خلالها الأفراد والجماعات التعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم »(UNDP 1997)

من خلال تعريف البرنامج لمفهوم الحكم الراشد يتبين أن هذا الأخير يقدم مقاربات تعكس تحول إدارة شؤون الدولة من شكلها التقليدي إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف بشفافية ومسؤولية أمام الموطنين،حيث قدم البرنامج الأهداف الرئيسية التي يسعى الحكم الراشد لتحقيقها والمتمثلة باختصار في: تحقيق العدالة الاجتماعية، تحقيق وإدامة حالة من الشرعية وسيادة القانون في المجتمع ،الكفاية في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال الاستغلال الأمثل للموارد العامة (الرشادة) بواسطة تشكيلة من المؤسسات العمومية والخاصة ،تعمل على خلق وإدامة بيئة اجتماعية تسمح بتنمية إنسانية جيدة تشمل كافة الجماعات بالمجتمع.

يظهر جليا من خلال هذا الطرح أهمية التزام المنظمات العمومية بمفهوم الحكم الراشد والذي حدد برنامج الأمم المتحدة تكريسه بالتركيز على ثلاثة دعائم رئيسية يتمحور نجاحها بنجاح نشاط مؤسسات القطاع العمومي بصيغة خاصة، والتي تتمثل في:

- الدعامة السياسية: وتتضمن عمليات صنع القرار المتعلقة بتكوين وصياغة السياسات.
- الدعامة الاقتصادية: تتضمن عمليات صنع القرار المتعلقة بأنشطة الدولة الإقتصادية وعلاقتها بالاقتصاديات الأخرى ومردود القطاعين العام والخاص.
- الدعامة الإدارية: تتعلق بأنظمة تنفيذ السياسات.

3.1.3.. تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE:

تتعامل المنظمة مع مفهوم الحكم الراشد باعتمادها على مدى قدرة السلطة السياسية في توفير البيئة والإجراءات القانونية التي تسمح بالتسيير الجيد للشؤون العامة استنادا لتطبيق مجموعة من المبادئ تمثل هذه الأخيرة المعايير الأساسية التي تتبناها لجنة مساعدة التنمية (C A D) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، من أجل منح المساعدات ، ويمثل الحكم الراشد حسب المنظمة مجموعة من المبادئ كمبدأ التنمية التشاركية، أو ما يعرف بـ "مشاركة الشعب" والذي يقصد به إشراك الأفراد والجماعات في اتخاذ القرارات وفقا لمفهوم الديمقراطية، كما تعمل اللجنة على تطبيق إستراتيجية تأمين التوزيع العادل للنفقات العامة لاسيما تلك الموجهة للخدمات الأساسية،والتي توكل مهمة تسييرها للمنظمات العمومية،(OCDE 1995, p2)

عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الحكم الراشد بأنه: «استعمال السلطة السياسية وتطبيق الرقابة على تسيير الموارد في المجتمع من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية»(R. BOURICHE 2007, P217.) .

ففي الدراسات الحديثة لمنظمة التعاون والتنمية يمثل الحكم الراشد وسيلة وليس غاية: فهو متجذر في صنع السياسات العامة التي يجب أن يكون محورها المواطن، والمنظمات التي تقدم له الخدمة وخضوع هذه الأخيرة للمساءلة من خلال مؤسسات ديمقراطية فعالة ويجب أن تخضع جميع فروع السلطة العامة للمسائلة، بما في ذلك التشريعية والقضائية ، بالإضافة إلى السلطة التنفيذية

4.أسباب الإهتمام بالحكم الراشد وبحوكمة المنظمات العمومية

لقد كان للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم لاسيما في منتصف الثمانينات، دورها البارز في ظهور توجهات جديدة تدعوا للإصلاح والبحث في كيفية تحسين آداء الحكومات والمنظمات العمومية الناشطة تحت لوائها، وهو ما انعكس أساسًا على نشاط المنظمات الدولية وفي صدارتها البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي دعت إلى تكييف الأبحاث مع هذا الواقع، فقد اعتبر الحكم الراشد المنهج الذي بإتباعه ستتم محاولة تحسين أوضاع المجتمعات السائرة في طريق النمو نتيجة للصعوبات التي واجهتها هذه الأخيرة في تطبيق برامج التعديل الهيكلي.لاسيما الدول الإفريقية منها التي أخذت حصة الأسد في تقارير هذه

المنظمات حول الواقع التنموي بها على مختلف الأصعدة،خاصة منها ما يمس المنظمات العمومية والحكومية التي تمثل واجهة الحكم الراشد للدولة .

- وعلى العموم يمكننا عرض أهم أسباب الإهتمام بالحكم الراشد ومن ثم أسباب الدعوة لحوكمة المنظمات العمومية فيما يلي :

1.4. **تغير دور الدولة وظهور التيار النيوليبرالي:** لقد تمحورت مختلف التصورات المهتمة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية في العقود الأخيرة من القرن العشرين حول البحث في دور الدولة ومستوى تدخلها في المجالات الإقتصاديـــة والإجتماعية، فقد توصلت اتجاهات الإصلاح في هذه الفترة إلى أن مؤسسات الدولة بشكلها التقليدي غير قادرة على التكيف مع واقع التعقيد المتزايد والمتنامي في أزمات واقتصاديات الدول وهو الطرح الذي أسس لبراديغم جديد مستوحى من الأفكار النيوليبيرالية، الداعية لتقلص دور الدولة، ليبقى يشمل مجالات محددة فقط، حيث بدأ الحديث عن الدور الجديد لها، والذي تمحور حول تهيئة الظروف لمشاركة المواطنين في تحقيق التنمية، وحصر تدخلها في مجال الأمن، القضاء، والدفاع الخارجي، وهو ما ساعد على انتشار الديمقراطية كإيديولوجية جديدة، حيث هناك من الباحثين من يعتبر أنّ الحكم الراشد هو وليد الديمقراطية، إذ يستوحي مكوناته من مفهوم أنّه يمثل في محوره نظام للتسيير الديمقراطي(DEFARGE 2008, pp19-20)

وبإسقاطنا لهذا التوجه على المنظمات العمومية فإن التيار النيوليرالي كرس ظهور ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد للمنظمات والقطاع العام والذي يقوم أساسا على مبدأ اللامركزية ،المحاسبة والمشاركة في اتخاذ القرار من طرف أصحاب المصلحة في المنظمات العمومية وهي المبادئ التي يدعمها الحكم الراشد في ممارسات القطاع العام.

2.4. ضعف أداء الحكومة والمنظمات العمومية

لقد مثل ضعف أداء الحكومات والمنظمات العمومية في فترة العشريتين الأخيرتين من القرن الماضي أحد أهم العوامل المساعدة على تغيير الفكر التسييري في المنظمات العمومية بصورة خاصة وآداء الحكومات بصورة عامة على مستوى الدول المتقدمة التي عرفت تغييرا جذريا في مستوى تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية باتجاه التقليص سعيا للرفع من مستوى الأداء و كفاءة استخدام الموارد المتاحة (BELMIHOUB 2005, p23).

وقد لعبت التكنلوجيات الحديثة للإعلام والإتصال، العولمة، أزمة مالية الدولة، دورا أساسيا في حث القطاع العمومي إلى رفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة له من خلال الإصلاحات التي أدخلت على تسيير هذا القطاع، فمسألة ضعف الكفاءة والفعالية في القطاع العمومي يمكن استنتاجها نظريا من مختلف المقاربات المهتمة بالإقتصاد العمومي و تسيير المرافق العمومية،و ذلك من خلال مناقشة ما يلي:

- ضعف مسألة الرقابة على الأنشطة العمومية.
- إعادة النظر في فعالية العمل الإداري و مستوى كفاءته.
- إعادة النظر في أنماط تنظيم وتسيير المنظمات والمرافق العمومية .
- إعادة النظر في مفهوم المنافسة (الخوصصة، رفع حواجز الدخول للسوق...)

لقد شكلت كل هذه العناصر بمختلف تجلياتها موجة لإعادة التفكير في سياسات الدول حيث دعمت فكرة بناء حكومات الديمقراطية، وإعادة النظر في شروط التنمية التي أصبحت من اختصاص مؤسسات عالمية تتولى دراسة وتحليل واقع التنمية في الدول، إلى حد أصبحت فيه شريكا للدول في صنع قراراتها ورسم سياساتها العمومية.

3.4 .انتشار ظاهرة الفساد: تعد ظاهرة الفساد من أهم القضايا التي حظيت باهتمام الباحثين والمنظمات الدولية على وجه الخصوص، حيث حاولت الدراسات هذه الظاهرة تحليل المتغيرات المرتبطة بها، والبحث عن الآليات الفعالة للقضاء عليها.

وينظر للفساد بمفهوم اقتصادي كما جاء في تعريف منظمة التعاون والتنمية في قاموس مصطلحاتها لسنة 2008 ومنظمة الشفافية الدولية في تقريرها العام 2006 على أنه: «سوء استخدام السلطة لأجل تحقيق مكاسب خاصة»(OCDE 2008, P28) ، وهذا نتيجة لغياب المساءلة والمحاسبة والشفافية في تسيير شؤون القطاع العام. فقد مثل الفساد بمختلف أوجهه أحد أهم العوامل التي أدت إلى ظهور مفهوم الحكم الراشد والحوكمة في المنظمات العمومية، لاسيما ما تعلق بمفهوم البيروقراطية، حيث تشهد الدول النامية على وجه الخصوص تنامي كبير لأجهزة البيروقراطية في الإدارات العامة، وترهل هذه الأخيرة وتقادمها وبالتالي ضعف كبير في تقديم الخدمات العمومية لا يرقى إلى تطلعات المواطن الزبون.

واتفق المختصون على أن الفساد مصطلح فني يعبر عن جرائم الإتجار بالوظيفة العامة أو الاعتداء على المال العام، من خلال صوره الشائعة المتمثلة في الرشوة المحسوبية، استغلال

المنصب، ينتج عنها تدهور الكفاءة، إذ يمثل الفساد وفق هذه المعطيات حلقة مفرغة تحكمها أطر شبكية معقدة لاسيما في المنظمات العمومية.

4.4 .ضعف مستوى التنمية البشرية: يمثل ضعف مستوى التنمية البشرية أحد أهم أسباب الاهتمام بتفعيل مفهوم الحكم الراشد خاصة في الدول والمجتمعات النامية التي تسودها زيادة مظاهر الفقر وما صاحبها من انتشار لسوء التغذية، الأمراض، الأمية.....وغيرها من المؤشرات التي لها تفسيرها الواضح فيما يتعلق بضعف آداء المنظمات والهيئات العمومية في مختلف القطاعات الحساسة بالدولة.

ومن هذا المنطلق فقد ظهر مفهوم الحكم الراشد وتزامن مع تطوير مفهوم التنمية الذي تغير ليركز على مفهوم التنمية البشرية ثم التنمية البشرية المستدامة، أي الانتقال من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الاجتماعي وصولا إلى التنمية الإنسانية ببعدها الشامل بمعنى الترابط بين كل مستويات النشاط السياسي ،الاجتماعي ،الثقافي ،الاقتصادي والبيئي، بالإستناد إلى نهج متكامل يعتمد على المشاركة في حقول الحياة (التعليم، الثقافة، الإسكان، الصحة، البيئة،.....إلخ) وأن يتكرس ذلك في نشاط القطاع العام الذي يعتبر توكل له مختلف الأنشطة الرئيسية لضمان التنمية بمختلف أبعادها.إذ يهدف الحكم الراشد على توفير قدر من العدالة والمساءلة والشرعية والتمثيل وهو ما ينشئ العلاقة بين مفهوم الحكم الراشد على مستوى الدولة وحوكمة المنظمات العمومية وما لها من أثر على تحسين مستوى تقديم الخدمات ومن ثم المساهمة في تحسين رضا المواطن وتحقيق التنمية البشرية المستدامة،

وفي نفس السياق يعتبر الحكم الراشد آلية لتحويل النمو الإقتصادي إلى تنمية إنسانية مستدامة، وهو ما نلمسه في أدبيات الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وويدز، حيث يعود سبب هذا الربط بين المفهومين (الحكم الراشد، التنمية المستدامة) إلى أنّ بعض البلدان التي حققت نموا اقتصاديا لم تستطع أن تحقق تحسنا في مستوى معيشة غالبية السكان، وهكذا فإن تحسن الدخل القومي لا يعني تلقائيا تحسين نوعية حياة السكان،

5. أسس الحكم الراشد وأهميتها في حوكمة المنظمات العمومية

يمثل الحكم الراشد إطارا خصبا للدراسات والأبحاث، يتجلى ذلك في مختلف الدراسات التي تناولته سواء من طرف المنظمات الدولية أو من قبل الباحثين ، وعليه وفي سياق الحديث عن

الأسس النظرية لهذا المفهوم فإننا نهدف إلى عرض مختلف المقومات والمعايير التي يقوم عليها تطبيقه ،والتي بدورها تمثل الأرضية الأساسية لنجاح حوكمة المنظمات العمومية.

نتيجة لتعدد التعاريف المقدمة للحكم الراشد، سواء تلك المقدمة من طرف الباحثين أو التي قدمتها المنظمات الدولية، ونظرا لاختلاف خصوصيات كل دولة واختلاف أولويات تطبيق المفهوم من بلد لآخر فإنه لا يمكن الحديث عن مقومات أو خصائص موحدة له، بل تختلف من هذه الأخيرة وتتوزع بين معايير سياسية، اقتصادية، اجتماعية،وإدارية، وهي لا تشمل أداء الدولة ومؤسساتها فحسب بل تشمل الإدارة العامة ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين باعتبارهم ناشطين اجتماعيين، إلا أن تكريس هذه المقومات ينعكس بصورة آلية وأساسية على نشاط وآداء المنظمات العمومية من منظور أنها المرآة العاكسة لسياسات الدولة وشؤون المجتمع ،وبناءا عليه سنحاول تقديم المقومات والخصائص حسب ما ورد في تقارير البنك الدولي ،برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،ومنظمة التعاون والتنمية الإقتصادية.

1.5 **أسس الحكم الراشد حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:**

لقد قدم البرنامج مقومات الحكم الراشد على النحو التالي(UNDP 1997, pp14-15) :

الجدول 01 :أسس الحكم الراشد حسب UNDP

المبدأ	تفسيره وإسقاطه على المنظمات العمومية
المشاركة	تشير إلى حق كل من الرجل والمرأة في إبداء الرأي والمشاركة في صنع القرارات سواء بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس التمثيلية المنتخبة (مجالس الوساطة المشروعة)في الهيئات والمنظمات العمومية.
حكم القانون	سيادة القانون على الجميع لاسيما ما يتعلق بالحفاظ على حقوق الإنسان وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة واحترام مبدأ الفصل بين السلطات .
الشفافية	حق المواطنين في الوصول للمعلومة والإطلاع عليها، ومعرفة آلية اتخاذ القرار المؤسسي من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة لاسيما في منظمات القطاع العام لتقليص الفساد
حسن الاستجابة	مدى قدرة المؤسسات والمنظمات العمومية على تقديم الخدمات للمنتفعين والعملاء بصورة ترضيهم وتخدم متطلباتهم.
التوافق اتجاه الإجماع	سعي الحكم الراشد إلى تسوية الخلافات في المصالح لتحقيق الإجماع حول أفضلها وتبقى المصلحة العامة هي العليا في المنظمات العمومية.
العدالة	التكافؤ الذي يجب أن يتوفر بين الرجل والمرأة في مختلف نواحي الوظيفة في القطاع العمومي لا سيما من حيث تكافؤ الفرص من أجل تحسين أوضاعهم وتحقيق ارتقائهم الاجتماعي.
المساواة	تعني ضرورة التزام المؤسسات عند تنفيذ مشاريعها أن تقدم نتائج تتفق وحاجات المواطنين ضمن إطار الاستخدام العقلاني للموارد .
المساءلة	يخضع صناع القرار في الحكومة بمنظماتها العمومية ،أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني للمساءلة من طرف الجمهور وتختلف طبيعة المساءلة حسب المؤسسات وحسب المصدر القرار(داخلي أو خارجي).
الرؤية الإستراتيجية"	النظرة التي يطمح لها القادة والشعب منك خلال الالتزام بالحكم الراشد والتنمية البشرية، إذ لابد أن يكون للمنظمات العمومية والقائمين على إدارتها آفاقا واسعة وبعيدة المدى حتى يمكن القول أن الدولة بمؤسساتها العمومية تنتهج الحكم الراشد كآلية لتحسين الأداء.

المصدر من إعداد الباحثة اعتمادا على UNDP:" **Governance for Sustainable Human Development**" (A .UNDP Policy Document).

2.5. أسس الحكم الراشد حسب البنك الدولي:

ينطلق فكر البنك الدولي في مجال الحكم الراشد من فكرة تطوير المؤسسات ومحاربة الفساد في الإدارة العامة، من خلال محاولة القضاء على المحاباة والمحسوبية والرشوة، حيث يركز البنك على الجانب الاقتصادي والتسييري في وضعية برنامج الحكم وتقديم المساعدات، ومن خلال تعريفه للحكم الراشد بفعالية الحكومة من خلال الاهتمام بجانب التسيير والإدارة وذلك باقتراح آليات لمكافحة الفساد وتدعم المساءلة والشفافية في الإدارة العامة.

وقد حدد البنك الدولي عدة خصائص لمفهوم الحكم الراشد من خلال التضمنية Incluvisité"والمساءلة"responsabilisation" حيث يقصد بكل خاصية مايلي (BANQUE MONDIALE 2003, PP 1-2):

أ- التضمنية: تركز هذه القمة على مساواة بين كل الأطراف والفئات وهي تقتضي أن يتساوى الجميع (كل من له مصلحة) في عملية إدارة المنظمات العمومية،فالحكم الراشد تضميني وليس حصري أو مقصور على عدد محدد من الأفراد والفئات، وإدارة الحكم التضمنية تضم الآليات التي تحدد وتحترم حقوق المواطن.

ب- المساءلة: يقصد بها تحميل الأفراد والمنظمات مسؤولية الأداء الذي تم قياسه بأقصى قدر ممكن من الموضوعية، وتعرف المساءلة على أنها: الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحيتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم، وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، كما تتطلب المساءلة وجود حرية المعلومات، وأصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم، وسيادة القانون

ويتضمن مفهوم المساءلة كل من المشاركة، التمثيل، التنافسية، الشفافية والمحاسبة، وهناك من بجزّيء المساءلة في المنظمات العامة وفقا للحكم الراشد إلى (OULD AOUDIA 2010, pp2-3):

- المسائلة المالية: هي التزام أي شخص يتولى مسؤولية إدارة موارد أو منصب عام بتقديم تقارير عن الاستخدام المقصود والفعلي للموارد أو للمنصب الذي اختير له ويشمل ذلك ضمان الشفافية في الخطوات العملية وجميع الإجراءات للوفاء بهذا الالتزام في المنظمات العمومية.
- المسائلة الإدارية: تتضمن الرقابة الداخلية على الحكومة بمختلف منظمات القطاع العام التابعة لها، وهي بذلك تكمل وتضمن سلامة تطبيق القيود والضوابط التي تحكم نشاط القطاع العام، وتتضمن تلك النظم معايير وحوافز الخدمة العمومية، ومواثيق الأخلاقيات والعقوبات الجنائية، والمراجعة الإدارية.

- المسائلة الاجتماعية: وهي منهج لمواجهة الاحتياجات، يقوم على المشاركة المدنية ويشرك المواطنين العاديين والجماعات العادية التي تطالب بفرض قدر كبير من المسائلة عن نتائج انشطة المنظمة العامة.

ونجد في الأدبيات المهتمة بالحكم الراشد عدة تقسيمات للمساءلة لاسيما منها الصادرة عن البنك الدولي حيث يقسم المساءلة إلى قسمين داخلية وخارجية:

- **مساءلة داخلية**: تتعلق بمراقبة نشاط المنظمات الحكومية والعمومية لحماية المصلحة العامة، وذلك من خلال اعتماد الحكومة على تأسيس أنظمة وحوافز مختلفة للمراقبة.
- **مساءلة خارجية**: تتمثل في مطالبة الأفراد بمحاسبة الحكومة بمختلف منظماتها وهياكلها كما تتمثل في حرية اختيار الممثلين في البلديات وفي مجالس الإدارة في المنظمات العمومية.

3.5 .أسس الحكم الراشد حسب منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية OCDE:

إن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تتعامل مع موضوع الحكم الراشد من خلال اهتمامها بمفهوم التسيير الجيد للشؤون العامة من منطلق ممارسات المنظمات العمومية،كذا مفهوم التنمية التشاركية، حيث تركز لجنة متابعة التنمية (CAD) على ثلاث مجالات (بروسي 2009، ص 184)

أولوية القانون: من خلال إيجاد إطار قانوني يضمن وجود جهاز قانوني مستقل، موضوعي وموثوق فيه.

- التركيز على احترام حقوق الإنسان وربطها بعامل التنمية، والدفاع بشكل خاص عن حقوق المرأة .
- تسيير القطاع العام: يتضمن إصلاحات في قطاعات المحاسبة، إصلاح الوظيفة العامة، تسيير الأموال والنفقات العامة بأكثر نزاهة ومكافحة الفساد وهو المحور الذي ترسم من خلاله مقومات حوكمة المنظمة العامة من خلال تكريس الإصلاح الإداري لهذه المنظمات بتطبيق مبادئ الشفافية ،المحاسبة، المشاركة العدالة ...وغيرها من المبادئ التي تحقق رضا الأطراف أصحاب المصلحة في السياق العمومي والممثلين في المواطن/الإدارة/ الحكومة.

6. نتائج وتوصيات

من خلال ما تقدم يمكننا تقديم النتائج المتوصل إليها بإيجاز على النحو التالي :

- يأخذ مفهوم الحكم الراشد أبعادا إدارية ،اقتصادية وقانونية حيث يمثل البعد الإداري الإطار الذي يتم في ظله تطبيق مبادئ الحكم الراشد بالمنظمات العامة الإدارية والإقتصادية.
- تتفق المؤسسات الدولية في كون الحكم الراشد هو عملية تقوم على تطبيق مبادئ الديمقراطية والشفافية والمساءلة واحترام حقوق الإنسان ودولة القانون وذلك من خلال اعتماد سلسلة من الإجراءات لترسيخ الممارسات العملية لهذا المفهوم، من خلال تعميم إصلاح المنظمات العمومية وإدارتها ،وإصلاح الوظيفة العامة، وتدعيم آليات الرقابة لمحاربة الفساد المالي والإداري.
- يمثل الحكم الراشد للدولة اللبنة الأساسية للعمل على تكريس حوكمة المنظمات العمومية،باعتبار أن نجاعة هذه الأخيرة في ممارسة أنشطتها ورضا المواطن/ الزبون عليها إنما يستمد معالمه من مبادئ ومقومات الحكم الراشد للدولة على مستويها الكلي والجزئي .
- أهم مقومات الحوكمة في المنظمات العمومية يتم استنباطها من مدى تطبيق مؤشرات الحكم الراشد لإدارة شؤون الدولة والتي تتمثل بصورة أساسية في المسائلة ،المشاركة،المحاسبة، الشفافية ،العدالة...إلخ ، ولعل من منظورنا الخاص أبرز المقومات هي تلك المعتدة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

توصيات:

- لضمان حوكمة فعالة للمنظمات العمومية يتطلب ذلك توافر أرضية مشجعة ومساعدة على تكريس مختلف المبادئ المتعلقة بالحوكمة،والمتمثلة في تبني مفهوم الحكم الراشد في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.
- يجب مراعاة مختلف الفاعلين في نشاط المنظمات العمومية من خلال العمل على تفعيل مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار ،وكذا تفعيل مبدأي المسائلة والمحاسبة لمحاربة ظاهرة الفساد التي تشوب مختلف مناصب المسؤولية في منظمات القطاع العام.
- النظر للمواطن على أنه زبون له الحق في تقييم الخدمة والحكم عليها.

- العمل على خلق جو تنافسي في نشاط المنظمات العمومية من خلال اعطاء المواطن/الزبون فرصة تقييم مستوى خدمات هذه الأخيرة والعمل بهذا التقييم لتحفيز أو محاسبة المنظمات المقيمة.

المراجع والإحالات:

*** المراجع باللغة العربية:**

1.الكتب

- زين الدين بومرزوق(2014). "**الخدمة العمومية : بين تطبيقات النصوص القانونية و الواقع – الجماعات المحلية نموذجا–**".**الجزائر**:دار الكتاب العربي.

2. المذكرات والرسائل والأطروحات

- رضوان بروسي(2009). "**الدمقرطة والحكم الراشد في افريقيا : دراسة في المداخل النظرية ، الآليات و العمليات، و مؤشرات قياس نوعية الحكم** "(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ،تخصص تنظيمات سياسية و إدارية ، كلية الحقوق ،جامعة الحاج لخضر ، باتنة).

*** المراجع باللغة الأجنبية**

- Banque Mondiale (1992), *Gouvernance et Developpement.Washington,DC,USA.*

- Banque Mondiale .(2003). Rapport Sur Le Develloppement au moyen - Orient et en Afrique du Nord ".*Vers une meilleure gouvernance au MENA*،ameliorer l'exclusivité et la responsabilisation, *Washington,DC,USA.*

- Brahim LAKHLEF.(2006) *La Bonne Gouvernance* .ALGERIE: DAR EL KHALDOUNIA.

- Carlos SANTISO" .(2003).The Paradox Of Governance,Objection or Condition of Multlateral Developemnt Finance ".*School of advanced international studies(SAIS)*

- CHapus, René.(2001) *Droit Administratif General.* PARIS: Monctchrestien.

- DANIEL KHAUFMAN,UNDP . (2003)*Reponser la Bonne Gouvernance:Dialogue sur Gouvernance et developpement au Moyen ORient et en Afriquedu Nord* .washington،

- Ha-JoonCHANG. (2007).*La Reforme Des Entrepriszs Publiques.* New York: Departement des affaires economiques et sociales

- Jaque OULD AOUDIA" .(2010)Gouvernance et Pauvereté dans les pays MENA :Analyse apartir d'une approche multidimensionnelle."

- Mouhamed CHerif BELMIHOUB.(2005) *Les Institutions de l'Economie de Marché à L'Epreuve de la Bonne Gouvernance* .alger: centre de documentation et de recherche administrative.

- Mouhamed CHerif BEMIHOUB" .Les Institutions de l'Economie de Maché à l'epreuve de la Bonne Gouvernance ".*IDARA*.11 :2005 ،

OCDE.(2008). *Glossaire Des Normes Pénales Internationles .*

OCDE(1995) .*Le Developpement Participatif et la Bonne Gestion des Affaires Publiques* .France: service de publication ..

- PHillippe MOREAU DEFARGE .(2008)*LA GOUVERNANCE* . Paris,FRANCE: Presses Universitaires.
- Riad BOURICHE " La Democratie Comme Systeme et la Problématique de la Gouvernanace ".*le quotidien d'Oran,N142* :2007
- Riadh BOURICHE(2007)".LA GOUVERNANCE ".*La Bonne Gouvernance et les Strategies de CHangement Dans Les Pays en Developpement* .université de SETIF,ALGERIE.
UNDP(1997)"Governance for Sustainble Human Development.".