

Distr.: General
18 January 2011
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الدورة العاشرة

نيويورك، ٤-٨ نيسان/أبريل ٢٠١١

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

الحوكمة العامة من أجل تحقيق نتائج كفيلة
بتحسين نوعية الحياة للجميع عن طريق دعم
تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً بما في
ذلك الأهداف الإنمائية للألفية

الحوكمة العامة من أجل تحقيق النتائج: إطار مفاهيمي وتشغيلي

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

تحيل هذه المذكرة من الأمانة العامة ورقة قام بكتابتها لويس أغيلار فيلانويفا، رئيس لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، أعدت وفقاً لبرنامج العمل وجدول الأعمال المقترحين في الفرع ١٠ من الفصل "ثالثاً" من تقرير لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة عن أعمال الدورة التاسعة (E/2010/44-E/C.16/2010/5). ووجهات النظر التي أعرب عنها في الورقة المرفقة، والمحتوى الذي ورد فيها، يخصان الكاتب ولا يدلان ضمناً عن أي تعبير عن الرأي من جانب الأمم المتحدة.

* E/C.16/2011/1.



والقصد من الورقة هو تزويد أعضاء لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة بمعلومات أساسية لمداولاتهم أثناء الدورة العاشرة، على أساس المواضيع التي حددها أعضاء اللجنة للأمانة العامة على أنها ذات أهمية كبرى للنظر فيها خلال دورة عام ٢٠١١.

وتسلط الورقة الضوء على الجوانب السياسية والإدارية والتقنية والمؤسسية للحكومة، في سياق جديد ومتطور، ومن المنظورين النظري والعملي. وتستلزم تعقيدات البيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية العالمية المعاصرة وجود نُهج تعاونية ومتعددة القطاعات للحكومة العامة. كما أن الديناميات فيما بين مختلف الجهات الفاعلة والمنظمات والمصالح المشاركة، تُبرز تحديات جديدة أمام شرعية الحكم وفعالته. ويُولى الاعتبار الواجب أيضا للإصلاحات القابلة للبقاء في مجال الإدارة العامة، الرامية إلى صياغة وتنفيذ عمليات حوكمة أكثر نجاحا ومناسبة لتحقيق تنمية عادلة وشاملة ومستدامة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٦-١ مقدمة - أولاً
٦	١٩-٧ تعريف الحوكمة العامة - ثانياً
١٢	٢٨-٢٠ نتائج المؤسسات العامة - ثالثاً
١٥	٤١-٢٩ مؤشرات الحكومة وتقييمها - رابعاً
٢٠	٤٦-٤٢ الحوكمة والإدارة العامة - خامساً
٢٣	٤٨-٤٧ خاتمة - سادساً

أولا - مقدمة

١ - تُغير الدول هياكلها المؤسسية كما تُغير الحكومات من هيكلها التنظيمي وممارساتها وعملياتها استجابة للتحويلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تحدث في المجتمعات. وهناك بالتأكيد أدلة على ذلك منذ أوائل الثمانينات من القرن الماضي عندما حدث الكثير من عمليات التحول وإعادة الترتيب وإعادة الهيكلة على عدة جبهات. وتمثلت التغييرات الرئيسية داخل الدول وخارجها في الإصلاحات المالية والإدارية التي أجرتها الدول للتغلب على حالات عجزها المالي وما صاحبها من مشاكل؛ وإضفاء الطابع الديمقراطي على أنظمة الحكم الاستبدادية أو شبه الاستبدادية؛ وتحقيق اللامركزية في السلطة العامة؛ ونشوء التكتلات المتعددة الدول؛ وتنامي الاستقلالية والنشاط المدني بمنظمات المجتمع المدني؛ وتحرير الاقتصاد أو الإصلاحات الليبرالية الجديدة؛ وعولمة الأسواق (أسواق المال والتجارة والخدمات والتصنيع)؛ ونشوء عصر المعلومات، بالإضافة إلى ازدياد المشاكل العالمية مثل الفقر، وعدم المساواة، والمشاكل الأمنية، وتلك المتعلقة بالهجرة، والإرهاب، وتغير المناخ.

٢ - وقد كانت التغييرات مختلفة في نطاقها وفي اتساقها وفي سرعتها وفقا للظروف والقرارات الخاصة بكل بلد. وفيما يتعلق بالحكم، فقد كان التأثير الرئيسي لهذه التغييرات هو حدوث تحول في العملية التي يُحكم بها المجتمع. وعليه، فقد برزت عملية وهيكل جديدا للحكومة تتمثل ميزتها الرئيسية في اعتماد الحكومة بشكل متزايد على المنظمات الأخرى (الاقتصادية والاجتماعية)، في كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني، لوضع الأهداف العامة ذات الاهتمام المشترك وتحقيقها، وحل المشاكل العامة وتوفير الخدمات العامة، مثلما تعتمد شركات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني على أداء الدولة في تحقيق أهدافها وفي تعهد قضاياها المدنية. والترابط بين الأجزاء المكونة للنظام الاجتماعي المعاصر يشجع على إيجاد وسيلة للحكم، هي بالضرورة أقل هرمية أو أقل اعتمادا على القيادة والسيطرة، وأكثر مشاركة مع المواطنين، من خلال الشراكات والشبكات التي تعتمد فيها الدولة وغيرها من المنظمات على بعضها البعض.

٣ - وبالنظر إلى هذه التغييرات من منظور الإدارة العامة، نجد أن إصلاحات التنظيم الجديد للشؤون العامة في أعوام الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، بما قامت به وما لم تقم به، كانت عوامل مؤثرة في تبلور وتطور الحكومة الجديدة. وقد أدى التركيز القوي من جانب التنظيم الجديد للشؤون العامة على الأداء الحكومي الفعال من حيث التكلفة باعتباره القيمة الأعلى والهدف الأساسي للإدارة العامة، من أجل التغلب على المشاكل المالية أو التغلب حتى على أزمة الرعاية الاجتماعية والتنمية، إلى حث الدول على

تنفيذ إصلاحات داخلية. وتتمثل أكثر هذه الإصلاحات أهمية في اللامركزية في القرارات والعمليات؛ والإدارة العملية (الالتزام والمرونة والابتكار)؛ ومنظمات تحقيق الاستقلالية الموجهة نحو أهداف وجماعات محددة؛ وتوفير الخدمات العامة على نحو يركز على المواطن (كزبون أو مستهلك)؛ والفارق بين المشتري والبائع (التمييز بين القيادة والتجديف)؛ وتنفيذ الحكومة الإلكترونية؛ ونظم تقييم وقياس الأداء، وما إلى ذلك. وفي الوقت نفسه، قام التنظيم الجديد للشؤون العامة بالحث على اتخاذ عدد من القرارات الهيكلية، مثل تقليص حجم الدولة، و”السوقنة“ (بما في ذلك تحرير الأسعار، والخصخصة، والتعاقد مع جهات خارجية في مجال تقديم الخدمات) وإنشاء وكالات مستقلة سياسياً للمجالات العامة الرئيسية المتعلقة بالإدارة العامة، مثل الأعمال المصرفية المركزية، والمسائل المالية وتنظيم الصناعات الرئيسية.

٤ - وإصلاحات التنظيم الجديد للشؤون العامة مجموعتان من التأثيرات. فمن ناحية، فقدت الحكومات بعض سلطاتها وقدراتها ومواردها السابقة في العديد من أبعاد الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى إضعاف قدرتها على القيادة وإضعاف فعاليتها، ومن الناحية الأخرى أوجدت تلك الإصلاحات طريقة جديدة للحكم والقيادة، تحت مسمى ”أشكال الحكم المشتركة بين المنظمات“^(١). وهذا هو نموذج للحكومة ”ذو اتجاهين“، يتعاون فيه الحكام والمحكومون على اتخاذ القرارات السياسية^(٢). وكشكل من أشكال الحكومة، فهو يشار إليه أيضاً على أنه ”الحكم كطرف ثالث“ أو ”الحكم بالوكالة“^(٣)، أو ”الحكومة القائمة على المشاركة“^(٤)، أو ”الحكومة الملتزمة“^(٥). بالإضافة إلى ذلك، يعرف نموذج الحكومة هذا على أنه ترتيب مؤسسي يربط المواطنين بصورة أكثر مباشرة بعمليات صنع القرارات العامة للدولة: ”رسم السياسات بطريقة مفتوحة وشاملة للجميع“^(٦).

٥ - وقد تعرّضت حركة التنظيم الجديد للشؤون العامة لانتقادات سليمة ولانتقادات مشكوك فيها. فالملاحظات الناقدة الأكثر موضوعية تشير إلى تركيز التنظيم الجديد للشؤون العامة بصفة استثنائية على بعد الإدارة العامة المتعلق بالفعالية من حيث التكلفة؛ وتجزئة

(١) K. Hanf and F. Scharpf, *Interorganizational Policy Making* (London, Sage, 1978).

(٢) Jan Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London, Sage, 1993).

(٣) Lester M. Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

(٤) الأمم المتحدة، الحكومة القائمة على المشاركة والأهداف الإنمائية للألفية، (ST/ESA/PAD/SER.E/119).

(٥) م. عادل خان، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، ”الحكومة الملتزمة“: استراتيجية لإدماج المواطنين في عمليات السياسة العامة (ST/ESA/PAD/SER.E/73).

(٦) OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, OECD Publishing, 2009).

أعمال الحكومة إلى عدد من الوحدات والبرامج المفردة التي تعمل من أجل تحقيق الأهداف الخاصة بها بكفاءة، ودون النظر في مدى ملاءمة تلك الأهداف لسياسات عامة أو لسياقات سياسية محددة. وتشمل الانتقادات الأخرى للتنظيم الجديد للشؤون العامة تركيز إصلاحاته داخل الحكومة؛ والنظر إلى المواطنين بوصفهم زبائن للخدمات الحكومية أكثر من النظر إليهم كشركاء يشاركون في تصميم وإدارة المبادرات العامة؛ والمفهوم المحدود للأداء الحكومي، القائم على العناصر المالية والإدارية للعمل العام، من دون تسليط الضوء على الأبعاد المؤسسية والسياسية.

٦ - ولكن الملاحظات الناقدة الأكثر قوة تتمثل في أن النهج الإداري في الظروف الاجتماعية المعاصرة، ليس هو الرد الأساسي على السؤال بشأن كيفية ضمان قدرة الحكومة على القيادة وفعاليتها، من حيث أنه ليس في وسع الحكومات القيام بنفسها بالتصدي لنطاق واسع من القضايا العامة المعقدة (التي تتألف من عوامل مختلفة ومتراصة) ومعالجتها، لأن الموارد السياسية والمعرفية والتكنولوجية والمالية اللازمة لحل تلك القضايا موزعة بين العديد من الأطراف الفاعلة. والإدارة العامة التي تتسم بالكفاءة والفعالية، على النحو الذي يطلبه التنظيم الجديد للشؤون العامة، تحافظ على أهميتها وتُعتبر عنصراً أساسياً في الحوكمة، ولكنها ليست سوى واحدة من الشروط الفنية للحكم ومن العوامل الرئيسية لنجاحه.

ثانياً - تعريف الحوكمة العامة

٧ - بعد أن ظهر مفهوم الحوكمة العامة في بداية التسعينات من القرن الماضي كنتاج لعمل المنظمات الدولية والبحوث الأكاديمية، فقد بدأ المفهوم في تحقيق التوحيد والاستقرار الأساسيين في مضمونه، تاركا وراءه ما كان يكتنف بدايته من التباس وغموض في المعنى. ومع ذلك، فإن مفهوم الحوكمة في الوقت الحالي، يتعرض لخطر أن يصبح كل شيء، وبالتالي لا شيء، لأنه صار يُشار إليه بمفهوم عام على أنه الحل لجميع أنواع المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

٨ - ويجب القول من البداية أن للحوكمة مجالاً محدداً من المعارف والتطبيقات. والمقصود بها أن تكون رداً على أسئلة معرفية وعملية محددة حول الدور القيادي للحكومة وقدراتها وفعاليتها. وقد أصبحت هذه الأسئلة الشاغل الرئيسي لكثير من المواطنين الذين لا يثقون في قدرة الحكومة على حل المشاكل الرئيسية في الحياة الاجتماعية، أو على إيجاد مسارات نحو تحسين رفاههم. وانطلاقاً من هذه الفرضية، فإن مفهوم الحوكمة يقوم على افتراض أن الجوانب المؤسسية للشرعية السياسية للسلطات العامة ومشروعية أعمالها هي مشكلة سيق حلها. وبالتالي، فإن العديد من الأسئلة والمؤشرات بشأن نوعية الديمقراطية، ونوعية الحكم،

والجودة المؤسسية، أو الحكم الرشيد تحتفظ بأهميتها المعرفية والسياسية، ولكنها ليست بالأسئلة المحددة التي يثيرها مفهوم الحوكمة ويعتزم الإجابة عليها، على افتراض أنه إذا كانت الحكومات تفتقر إلى جودة ومشروعية مؤسستها، فإن تلك الحكومات لا يمكن أن تحكم وتقود مجتمعاتها^(٧).

٩ - وتشير الحوكمة العامة إلى العملية التي يقوم فيها مجتمع ما بتوجيه وحكم وإدارة نفسه، وهذا يعني أساساً، العملية التي تتفاعل من خلالها الحكومة والشركات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني والمواطنون لتحديد أهدافهم ذات القيم المشتركة والموافقة عليها واتخاذ قرار بشأنها، وبشأن الأشكال التنظيمية وأنواع الموارد ومجموعات الأنشطة التي تعتبر ضرورية ومناسبة للتنفيذ الناجح لأهدافهم المختارة. والحوكمة هي العملية التوجيهية التي تنبني وتحدد عن طريقها حاسة توجيه المجتمع والقدرة الاجتماعية على تنفيذ الأهداف العامة. وعملية الحوكمة ليست عملية عشوائية أو غير محددة بقيود، بل هي عملية تنظمها وتحكمها المؤسسات والمعارف. وهي تنطوي على القيم والمؤسسات والأحكام والتقاليد التي تحدد السبل والحدود لممارسة السلطة العامة. وتوفر هذه العملية أيضاً القنوات اللازمة للمشاركة في اتخاذ القرارات العامة، وهي قنوات مفتوحة للمواطنين وتنظم التفاعلات بين السلطات العامة والشركات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني، من أجل التعبير عن مصالحهم، والتوسط لتسوية خلافاتهم والتوصل إلى اتفاقات بشأن الأهداف العامة المراد تحقيقها، والمشاكل العامة المراد حلها، والخدمات العامة المراد توفيرها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحوكمة العامة تنطوي أيضاً على المعرفة والمهارات التقنية التي تُمكن الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص وفي العمل الاجتماعي من تحديد كفاءة تخصيص وإدارة الموارد في القطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى الترتيبات التنظيمية الصحيحة والأنشطة المناسبة لتحقيق النتائج المتفق عليها التي ترغب فيها الجماهير بطريقة فعالة^(٨). وخلاصة القول، أن

(٧) تختلف "الحوكمة" من ناحية المفهوم عن "القدرة على الحكم"، حتى وإن كان كلاهما يتصدى للسؤال المتعلق بقدرة الحكومة على الحكم وفعاليتها في ذلك. وفي جوهرها، تحتفظ "القدرة على الحكم" بمنظور حكومي مهيم أو حصري، يقول بأن الحكومة التي حبيت جيداً بالقدرة اللازمة (المالية والمؤسسية والإدارية) كافية في حد ذاتها لحكم وقيادة المجتمع، في حين أن منظور الحوكمة يفترض بأن الحكومات لوحدها، حتى ولو كانت مشروعة وعلى درجة عالية من الكفاءة، لا يمكنها معالجة العديد من المسائل المعقدة، التي تستدعي العمل المشترك بين الحكومة والمواطنين (القطاع الخاص، والشبكات الاجتماعية، والمؤسسات الأكاديمية)، من أجل الإنتاج الحكومي - الاجتماعي المشترك للأهداف التي ينبغي تحقيقها والأدوات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف.

(٨) تحدد العناصر المؤسسية والتقنية للحوكمة الخطوط العريضة لنطاق فعاليتها الاجتماعية ومشروعيتها السياسية: أي نطاق المخرجات والنتائج الاجتماعية التي يمكن للحكومة والمجتمعات أن تنتجها على نحو فعال، وكذلك القبول الاجتماعي والدعم السياسي الذي لا يمكن تحقيقه.

الحكومة تشير إلى مجموعة من القيم والمؤسسات والقواعد والمعتقدات والتكنولوجيات التي تقوم الحكومة والمجتمع من خلالها، بمعالجة الشؤون العامة التي تتسم بالأهمية في تحقيق نظامهما الاجتماعي المفضل، على النحو المنصوص عليه في الدستور.

١٠ - وعند الحديث عن الحكومة أو الحكومة "الجديدة"، فإن الأمر المهم هو أن نفوذ الحكومة ودورها القيادي قد تغير. ويجري الآن تحديد وتحقيق الأهداف المجتمعية الأكثر أهمية بالتعاون مع الجهات الفاعلة من القطاع الخاص والجهات الفاعلة في مجال العمل الاجتماعي. وتعتبر جميع ترتيبات الحكومة، على مر التاريخ، عن توازن معين بين المنظمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث أن السلطة العامة، وإنتاج وتبادل السلع، وأشكال التضامن والتماسك الاجتماعي هي الموارد الجماعية لأي مجتمع من أجل البقاء وضمان حياة مشتركة مقبولة.

١١ - وفي السنوات الأخيرة، تغير التوازن بين هذه الجهات الفاعلة الجماعية الرئيسية. ولم تفقد الحكومة مساهمتها الحاسمة في حوكمة المجتمع، لأنها لا تزال الجهة الفاعلة الأساسية في حل المشاكل المتأصلة في أي عمل جماعي (بما في ذلك النزاعات والانتهازية والعيش عالية على الآخرين والانشقاق وخرق العقود والاتفاقات والجريمة). ولكن استقلاليتها في اتخاذ القرارات قد تقلصت، عند معالجة القضايا الاقتصادية والاجتماعية. وأصبحت الحكومة تعتمد حالياً على موارد وأنشطة المنظمات غير الحكومية للنجاح في معالجة هذه المشاكل ولقيادة المجتمع إلى مستويات أعلى من الرفاه المتسم بالرخاء والإنصاف والأمان.

١٢ - والحكومة هي أوسع نطاقاً من أعمال الحكم، من حيث أن عملية توجيه المجتمع تغطي الآن مبادرات مشتركة بين الحكومة والمجتمع، مثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وشبكات السياسات العامة، وأشكال توفير الخدمات العامة المرتبطة بها. وفي ظل الظروف الراهنة، تتجه الحكومة إلى أن تحكم مع المواطنين والمجتمع، وليس فوقهم. فبدلاً من أن تقوم الحكومة بدور الحكام المهيمنين أو مقدمي الخدمات المكتفين ذاتياً، تميل الحكومات الآن إلى القيام بدور الشركاء، والمُمكنين، والميسرين، والمتعاونين، الذين يحتاجون إلى مساهمات المواطنين، ويشجعونها ويدعمونها، ويقومون بتنسيق الأعمال المشتركة بين القطاعين العام والخاص، ويتدخلون لتصحيح الأوضاع أو التوسط عندما يحدث صراع بين الشركاء، أو عندما يحدث انحراف عن المصلحة العامة.

١٣ - وقد حدث "تحول من الحكم إلى الحوكمة"^(٩) أو من "الحكم على النحو المعتاد" إلى المنظور الأوسع للحوكمة^(١٠)، وهو أمر ضروري. وفي الواقع، فإن الحكومات تجد أن نهج الحوكمة مفيد بشكل متزايد عند التعامل مع قضايا السياسة العامة المعقدة والبالغة الأهمية والحساسية.

١٤ - وقد كانت الحوكمة أو الحوكمة العامة، في بداية استخدامها على نحو أكثر تواتراً في فترة التسعينات من القرن الماضي، مفهوماً وصفيًا يصور الأساليب التعاونية التي تمارسها الحكومات مع منظمات القطاع الخاص والشبكات الاجتماعية من أجل حل المشاكل الاجتماعية، وتنفيذ السياسات وتقديم الخدمات العامة. ومعظم المصنفات المكتوبة حول الحوكمة هي من هذا النوع الوصفي. وقد اشتمل المفهوم على معنى معياري مبتسر، للحكم الرشيد، عندما يُنظر فيها إلى الحكم من خلال الشراكات والشبكات مع جهات فاعلة خارج الحكومة على أنه النموذج الذي يجب على الحكومات تطبيقه لكي تُصبح مشروعة من الناحية السياسية وفعالة. وقد انتقد هذا التعبير المعياري، حتى في الحالات التي يكون من المسلم فيها بأن المؤسسات الديمقراطية لعملية الحكم (الانتخابات الحرة، وسيادة القانون، والتزاهة، والمساءلة، والشفافية) هي معايير شاملة يتعين إتباعها دون استثناء. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أدلى بملاحظات ناقدة بشأن الحكم الرشيد الذي اعتبره كثير من العلماء والمسؤولين، كما هو الحال مع أي مفهوم من مفاهيم الجودة، على أنه مفهوم نسبي ("جيد لشيء ما"، "فيما يتصل بشيء ما")، ويتعلق بالنمو الاقتصادي (غالبًا، في ظل افتراضات ليبرالية جديدة)، أو بالحكم الفعال (غالبًا، في ظل أحد النهج المتبعة في التنظيم الجديد للشؤون العامة)، أو بالاستقرار السياسي، أو بأهداف عامة أخرى.

١٥ - وبلغ مفهوم "الحكم الرشيد" معنى أكثر قبولاً، وإن كان لا يزال مثيراً للجدل، عندما طرح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مجموعة من المبادئ لتحديد خصائصه من وجهة نظر العلاقات بين الدولة والمجتمع^(١١). وتمثل تلك المبادئ أو الخصائص فيما يلي: سيادة القانون (الإنصاف)، والشرعية وحرية التعبير (المشاركة وتوجه توافق الآراء) والشفافية والمساءلة، والأداء (الاستجابة والفعالية والكفاءة)، والتوجه (الرؤية الاستراتيجية)،

(٩) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، مؤشرات الحوكمة العامة: استعراض لما كُتب في هذا الشأن (ST/ESA/PAD/SER.E/100).

(١٠) OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, OECD Publishing, 2009).

(١١) وثيقة سياسة خاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان "الحوكمة من أجل التنمية البشرية المستدامة"، متوفرة بالموقع <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>

والإنصاف (وصول الجميع إلى الفرص المتاحة، بما في ذلك الأقليات، للمحافظة على رفاههم وتحسينه).

١٦ - وإلى جانب النقاش حول السمات المعيارية لمفهوم الحكم الرشيد، ظهر مفهوم نظري، نص على أن الحوكمة (الجديدة) هي نتيجة للتطورات الاجتماعية والاقتصادية الحالية (ال محلية والعالمية)، وأورد قائمة بالظروف المؤسسية والتقنية اللازمة لأن تصبح الحوكمة مشروعة من الناحية السياسية، وتتسم بالكفاءة والفعالية، كما تتسم بالمصادقية لدى المواطنين وتحوز على ثقتهم. وبهذا المفهوم، يكون للحكم الرشيد نفس معنى عملية للحكومة تثبتُ بأنها تحترم سيادة القانون والمؤسسات الديمقراطية، وبأنها ذات كفاءة تقنية تمكنها من تحقيق النتائج المتوقعة التي لها قيمة عامة. ويتناسب هذا التعريف للحكومة مع التعاريف الأخرى المستخدمة في البحوث الأكاديمية السائدة ولدى المنظمات الدولية البارزة^(١٢).

(١٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "الحوكمة هي نظام من القيم والسياسات والمؤسسات التي يدير المجتمع عن طريقها شؤونه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية من خلال التفاعلات داخل الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وفي ما بينهم. وهي الطريقة التي ينظم بها المجتمع نفسه لاتخاذ القرارات وتنفيذها - مما يحقق التفاهم المتبادل والاتفاق والعمل. وهي تشتمل على الآليات والعمليات التي يقوم من خلالها المواطنون والجماعات بالتعبير عن مصالحهم، وبالتوسط لتسوية الخلافات بينهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم القانونية. وهي القواعد والمؤسسات والممارسات التي تضع الحدود وتوفر الحوافز للأفراد والمؤسسات والشركات. وتعمل الحوكمة، بما في ذلك أبعادها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، في كل مستوى من مستويات النشاط البشري، سواء كان في الأسرة المعيشية، أو القرية، أو البلدية، أو الأمة، أو المنطقة أو العالم" برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية الأوروبية، مؤشرات الحوكمة: دليل للمستخدم (نيويورك ولكسمبرغ، ٢٠٠٤).

المفوضية الأوروبية: "تتعلق الحوكمة بقدرة الدولة على خدمة المواطنين... وتشير الحوكمة إلى القواعد والعمليات وأنماط السلوك التي يتم من خلالها التعبير عن المصالح، وتُدار الموارد، وتُمارس السلطة في المجتمع. والطريقة التي يتم بها تنفيذ الوظائف العامة، وتُدار بها الموارد العامة، وتُمارس من خلالها السلطات التنظيمية العامة، هي القضية الرئيسية التي ينبغي تناولها في هذا السياق... وعلى الرغم من طابعها المفتوح والفضفاض، فإن الحوكمة هي مفهوم مفيد وعملي وله صلة بالجوانب الأساسية جدا لأداء أي مجتمع، وأي نظم سياسية واجتماعية. ويمكن وصفها على أنها المقياس الأساسي لاستقرار وأداء أي مجتمع من المجتمعات". رسالة بشأن الحوكمة والتنمية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ (COM (03) 615).

البنك الدولي: "تعرف الحوكمة على أنها الأعراف والمؤسسات التي تمارس عن طريقها السلطة في بلد ما من أجل المصلحة العامة. وهذا يشمل '١' العملية التي بواسطتها يجري اختيار أصحاب السلطة، ومراقبتهم واستبدالهم؛ '٢' قدرة الحكومة على إدارة مواردها بفعالية وتنفيذ سياسات رشيدة؛ و '٣' احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تنظم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية بينهم" معهد البنك الدولي (٢٠٠٤)، وهي متاحة على الموقع:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,menuPK:461645~>

.pagePK:64156294~piPK:64156292~theSitePK:461606.00.html#Story2

١٧ - ومن أهم المساهمات في مجال بحوث الحوكمة، البيانات الصادرة بشأن الأبعاد المؤسسية والتقنية للحوكمة وأوجه الترابط فيما بينها، وكذلك الحقائق التي يجب أن تشملها هذه الأبعاد، وهي أيضا المراجع الرئيسية لتصميم مؤشرات الحوكمة^(١٣). وتلخيصا لعمل الأكاديميين والمنظمات الدولية، فإن العناصر الرئيسية (المذكورة وليست الشاملة) للبعد المؤسسي والسياسي للحوكمة هي كما يلي:

• سيادة القانون

استقلال القضاء، وعدالة نظام المحاكم/أصول المحاكمات ونزاهتهما ووجوب نفاذهما وسرعتهم، وإنصاف قوات الشرطة ونزاهتها وكفاءتها، واحترام القانون من قبل المواطنين والسلطات العامة، ومعاملة المواطنين بطريقة متساوية أمام القانون.

• حرية التعبير والمساءلة

حقوق الإنسان، والحريات المدنية (الجنسانية) والاقتصادية، وحرية الإعلام، والحقوق والمؤسسات السياسية (على سبيل المثال، نظام انتخابي حر ونزيه)، والديمقراطية المفتوحة والشاملة، والعملية التشريعية المتسمة بالتمثيل والاستجابة، والمؤسسات التنفيذية والتشريعية، والعلاقات الحكومية الدولية، والشفافية/وصول المواطن إلى المعلومات العامة، و (أنواع) المؤسسات والممارسات العاملة في مجال مكافحة الفساد والمساءلة، والمؤسسات والممارسات القائمة على مشاركة المواطنين.

• جودة الأنظمة

الأنظمة الاقتصادية (والمالية والمتعلقة بالعمل والتجارة والجمارك)، والأنظمة المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية، والأنظمة والإجراءات الإدارية.

١٨ - والعناصر الرئيسية للبعد التقني والإداري للحوكمة هي كما يلي:

(١٣) وعلى الرغم من أن المكونات الفردية المؤسسية والتقنية للحوكمة واضحة في مضمونها ونتائجها، إلا أنها متشابكة ومتكاملة فيما يتعلق بعملية الحوكمة المفضية إلى تحقيق نتائج ذات نفع عام، أو أنها يجب أن تكون كذلك. فالأداء المنفصل لكل واحد من المكونات هو أمر مهم، لأنه يحل مشاكل رئيسية محددة من مشاكل الحياة الاجتماعية (على سبيل المثال، المعاملة العادلة أمام العدالة، والخدمات العامة للسكان الضعفاء، ومسؤولية العقود، والانتخاب الشرعي للسلطات)، ولكن أدائها الفردي غير كاف للإسهام في الحوكمة الفعالة للمجتمع ولبناء الثقة الاجتماعية في الحكومة، وينبغي في هذا الصدد ربطه بعناصر أخرى وأن يكون جزءا من وحدة متماسكة من العمل العام.

- النظام الاجتماعي للمعتقدات والتكنولوجيات المعرفية

جودة نظم المعلومات، والمعرفة العلمية والنظم التكنولوجية، ومؤسسات البحوث والتطوير، والجامعات ومؤسسات التعليم التقني.

- المالية العامة

هيكل النظم المالية والمتعلقة بالميزانية، وفعالية الإدارة الضريبية، وإدارة الإنفاق العام، الموازنة بين الإيرادات والنفقات العامة.

- السياسة العامة والإدارة العامة

القدرة على التخطيط وعلى تحليل وتصميم السياسات، ونوعية مشاركة المواطنين في عملية صنع السياسات، واتساق السياسات وتربطها، ونوعية البيروقراطية (القواعد، والتنظيم، والعمليات، ومهارات الموظفين الفنية)، وتطوير أنظمة الحكومة الإلكترونية، وتصميم سياسات واستراتيجيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية بغرض إدماج الشواغل الجنسانية، وجودة أنظمة التقييم ومراجعة الحسابات، وإدارة الموارد البشرية، وأخلاقيات الخدمة العامة.

١٩ - وبالإضافة إلى هذه العناصر الهيكلية، فإن عوامل الحوكمة "الناعمة"، أو الديناميات السلوكية التي تُمكن متخذي القرار في القطاعين العام والخاص وفي المجال الاجتماعي من الاتفاق، عند مناقشة وتحديد وتنفيذ إحدى عمليات الحوكمة، هي عوامل أساسية في تحقيق الأداء الفعال الذي يحظى بالتقدير الاجتماعي^(١٤).

ثالثاً - نتائج المؤسسات العامة

٢٠ - تشير النتيجة إلى الناتج النهائي لعملية سببية أو سلسلة من العوامل السببية (الإسهامات والأنشطة والنواتج)، وتعني تغييراً يمكن ملاحظته أو قياسه في حالة وضع اجتماعي ما. ومن ثم، فإن ما ينبغي فهمه كنتيجة لمؤسسة عامة أو نتيجة لقيمة عامة يشير إلى مفهوم السببية أو الفعالية الحكومية - العامة، بالنسبة للظروف المميزة المحددة التي تتحقق فيها النتائج المتوقعة أو نتائج ذات قيمة لدى المواطنين عن طريق عملية الحكم أو عملية

(١٤) Meredith Edwards and Robyn Clough, "Corporate governance and performance: an exploration of the connection in a public sector context", Issues Paper No. 1, Corporate Governance ARC Project (Canberra, University of Canberra, 2005), available at

https://docs.google.com/viewer?url=http://www.canberra.edu.au/corpgovaps/staff/EdwardsM_CVwithPubs_02-06.pdf&pli=1

الحوكمة. فخلال السنوات الأخيرة، نتيجة للتركيز على أداء الحكومات في مجال الفعالية من حيث التكلفة، تم التقدم بمفهوم محدود بل وانفرادي لفعالية الحكومة أو المؤسسات العامة. وساهم هذا التطور في تعميم وجهة نظر فنية أساسا للفعالية، تفهم على أنها المناسبة السببية لأعمال الحكومة والأدوات التي تستخدمها في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، دون منح عنصري العمل المؤسسي والسياسي أهمية أو أثرا. وعلى أبعد تقدير، يعتبر هذان العنصران من عناصر السياق الذي تجري فيه العملية السببية.

٢١ - ويعد وجود مفهوم تقني لنتيجة المؤسسات العامة أمرا أساسيا وصحيحا، ولكنه يقتصر على الشؤون العامة، إذ أن فعالية المؤسسات العامة تشمل العنصرين المؤسسي والسياسي اللذين يعتبران ذوي قيمة. والعمل الحكومي، أو الحوكمة متعددة الجهات، يعتبر فعلا من الناحية الاجتماعية استنادا إلى ما أنجزه وإلى كيفية إنجازه أيضا، وبعبارة أخرى، استنادا إلى نتائجه وإلى خصائص العملية التي تم من خلالها التوصل إلى تلك النتائج. ومن المهم أن تؤدي الأعمال الحكومية و/أو أعمال الحوكمة إلى النواتج الاجتماعية المنشودة وتقضي على العناصر غير المرغوب فيها والضارة من الأوضاع الاجتماعية. وعندما تنتج الإدارة الحكومية أو المتعددة الجهات تلك الآثار الاجتماعية فإنها تحافظ في الوقت نفسه، على القيم والمبادئ الأساسية للدولة الديمقراطية والحياة الاجتماعية العادلة والأمن. وفضلا عن تحقيق النواتج الاجتماعية المنشودة، تعد القيم الديمقراطية للعمل الحكومي التي يشاطرها المواطنون ذات أهمية أساسية بالنسبة لفعالية المؤسسات الحكومية والعامة.

٢٢ - وللعملية مثلما للنتيجة من أهمية. والكفاءة الفنية والمشروعية السياسية كلاهما شرط لفعالية المؤسسات العامة. ومن ثم، فإن نتيجة المؤسسة العامة هي الناتج النهائي للأعمال الحكومية أو لعملية الحوكمة التي يمكن الاعتماد عليها من الناحية الفنية (المالية والتحليلية والتكنولوجية والإدارية) والمؤسسية. ولا يكاد يمكن النظر إلى النتائج التي تحققها الحكومة و/أو الحوكمة المتعددة الجهات في حل مشاكل المجتمعات وتقديرها على أنها تمثل حلا ناجعا لأي مشكلة عامة أو على أنها نتيجة حقيقية ذات قيمة عامة إذا كانت تخالف القيم الأساسية للعلاقة الديمقراطية بين الحكومة والمواطنين (القوانين والحقوق والحريات والمساواة في المعاملة والإدماج ومشاركة المواطنين والشفافية والمساءلة).

٢٣ - وسبب ذلك هو أن مخالفتها سوف تؤدي إلى نقد وإنكار السياسة المختارة ونواتجها اجتماعيا، ومن الأرجح أن تطلق العنان لأنواع أخرى من المشاكل (ربما أشد خطورة) ستجعل الحل المزعوم للمشكلة هشًا وعابرا.

٢٤ - وإجمالاً، يجب فهم نتائج المؤسسات العامة على أنها الناتج النهائي لعملية سببية ديمقراطية وسليمة فنيا يقدرها المواطنون الذين يسجلون أن حالة أي وضع اجتماعي غير مرغوب فيه أو غير مقبول قد تغيرت فعلاً وأن القيم السياسية الديمقراطية قد أُقرت أيضاً. وفي هذا المنظور، يشمل التعريف السليم لنتيجة المؤسسات العامة كلا من "أداء السياسة العامة" و "الأداء الديمقراطي"^(١٥).

٢٥ - ومن الخصائص الأخرى لنتيجة المؤسسة العامة عدم كونها مجرد الناتج النهائي للأنشطة الوحيدة لمؤسسة عامة منفردة أو لسياستها أو برنامجها أو خدمتها، وفقاً للأساليب والممارسات الشائعة في مجال تحليل السياسات والميزنة والتقييم. وعلى عكس هذا المفهوم العادي، الذي ضاعف تفكك النشاط الحكومي في مجال الحكم، فإن النتيجة السليمة ذات القيمة العامة هي النتيجة المجمعّة التي تدمج في كيان واحد فرادى نواتج السياسات والبرامج الحكومية، ونواتج أداء جهات القطاع الخاص والجهات الفاعلة الاجتماعية. فالعدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعي والنظام العام والتنمية البشرية ونوعية البيئة الحضرية والاستقرار الاقتصادي والقدرة التنافسية الوطنيين والهيكلي الأساسي المادي والهيكلي الأساسي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنظام الديمقراطي والنظام القضائي العادل، كلها تشكل حالات مجتمعية ذات قيمة عامة قصوى تشكل في الواقع نتائج مجمعة تلخص عدداً متسقاً من فرادى السياسات العامة والمبادرات الخاصة وأعمال المواطنين.

٢٦ - ومن المهم أيضاً أن نضع في الاعتبار أن البعد "الذاتي" لنتيجة المؤسسة العامة التي ليست مجرد واقع اجتماعي تجريبي بل تشمل رأياً تقييمياً للمواطنين حول الناتج الاجتماعي. ويتأثر حكمهم خاصة بالمصادقية والثوقية ("السمعة الاجتماعية") التي كونتها السلطات وصانعو القرارات الاقتصادية وقرارات الحوكمة الخاصة بالمجتمع المدني طول حياتهم السياسية ومساهمهم الاجتماعي.

٢٧ - والثقة جانب مهم من نتائج المؤسسات العامة. ويمكن أن تكون الثقة عنصراً أساسياً في تحقيق نتائج جيدة للمؤسسات العامة، ولكن بناؤها أيضاً عن طريق تحقيق نتائج جيدة للمؤسسات العامة. ولئن كانت جذور مستوى الثقة في مجتمع معين توجد عادة في التقاليد والقيم والهياكل، فإن الهياكل السياسية والقانونية للنظم السياسية المعاصرة قد تساعد على زيادة رفع مستوى الثقة داخل المجتمع. فبإمكان الحكومة المنتخبة بحرية أن تزيد الثقة بأن السياسات سوف تكون متسقة مع أفضليات المواطنين وقيمهم. وكذلك، فإن عدم تسييس

(١٥) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services*. Paris: (2009).

البيروقراطية قد يزيد من الثقة بالكفاءة الفنية، في حين أن وجود نظام قانوني عادل من شأنه أن يضمن إمكانية الثقة، ليس بشكل عمودي فحسب بل بشكل أفقي أيضا، بين فرادى الأطراف المتفاعلة في المجتمع. والثقة بالعملية تتيح للحكومة الوقت اللازم لتحقيق نتيجة. وعندما يتم تحقيق نتيجة جيدة للمؤسسة العامة، فإن ذلك يزيد من الثقة بالحكومة ويمكن استخدامه لتوسيع الآفاق الزمنية للمجتمع، مما يمكن الحكومة من الشروع في سياسات طويلة الأمد بشكل تدريجي.

٢٨ - وهكذا، على الرغم من أن نتائج المؤسسات العامة هي، كما ذكرنا، نواتج مجمعة للعديد من السياسات والمبادرات والأعمال، فإنها أيضا نواتج مجمعة على مر الزمن. ويهتم المجتمع بالنتائج المستدامة للمؤسسات العامة التي تكفل استقرار توقعاته. مرور الزمن وتوفير له قدرا من اليقين وإمكانية التنبؤ والاتساق. وتشاطر الحكومات هذه الاهتمامات، إذ أن نتائج المؤسسات العامة تيسر الثقة بالحكومة التي تسهل الحكم المستدام. وإلى جانب انتظار نتائج فعالة من المؤسسات العامة، تتاح للحكومات أدوات أكثر استباقية لضمان استدامة النتائج من خلال التعلم القائم على التكيف. ويتيح الرصد الدقيق والتقييم المستمر للسياسات العامة خلال دورة حياتها تكييف هذه السياسات مع الظروف الخارجية المتغيرة أو مع أوجه القصور الجديدة التي تلاحظ في السياسة. بل ومن الممكن أن يشكل الشروع في هذه الأنشطة صورة عن الفعالية يمكن استخدامها أيضا لإتاحة مزيد من الوقت للحكومة لكي تحقق النتيجة المنشودة.

رابعاً - مؤشرات الحكومة وتقييمها

٢٩ - تم وضع مؤشرات للحكومة التي استخدمت لأغراض مختلفة من جانب العديد من المؤسسات: الجهات المانحة الدولية ووكالات القطاع الخاص وأفرقة الرصد (الشبكات الوطنية والدولية للمنظمات غير الحكومية) والمتخصصون الأكاديميون، ممن ساهمت وجهات نظرهم وتوقعاتهم المختلفة بالنسبة لمختلف المسائل العامة في تحسين أساليب ومحتوى تقييم الحكومة^(١٦). ورغم أن المؤشرات ينبغي أن تكون قياسات لمشروعية عملية الإدارة المتعددة الجهات وقدرتها وفعاليتها في إدارة المجتمع وقيادته نحو أهدافه المفضلة، فإن معظم المؤشرات المعتمدة والمعترف بها (مثل مؤشرات البنك الدولي، مؤشرات جودة الحكومة) تلقي نظرة

(١٦) ورقة عمل إدارة الشؤون الاقتصادية/شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية (٢٠٠٧): *Public Governance Indicators: A Literature Review* (مؤشرات الحكومة العامة: استعراض ما كتب في هذا الموضوع) موجز يتضمن معلومات مفيدة وجدير بالاطلاع عليه.

على مشروعية الحكومات وقدرتها وفعاليتها فيما يتعلق بالإدارة والتوجيه بدلا من عملية الحوكمة في حد ذاتها.

٣٠ - وهذا الموقف صحيح تماما إذ أن مساهمة الحكومة في الحوكمة ستكون ضعيفة وتؤدي إلى نتائج عكسية إذا كانت تفتقر إلى الجودة المؤسسية والسياسية والفنية. فالهشاشة المؤسسية و/أو انخفاض مستوى الكفاءة الفنية للحكومة تعرقل مشروعية عملية الحوكمة وفعاليتها، بدلا من تشجيعها. ولكن هذا الموقف غير كامل بل وغير دقيق إذا لم يشر، فضلا عن التركيز على مؤسسات ومعايير وقدرات حكومية محددة، إلى العناصر المحددة في الحوكمة المتعددة الجهات. ويجب تصحيح هذا الانحياز لتسليط الضوء على العناصر والظروف الملائمة التي تجعل العلاقة بين الحكومة والمواطنين علاقة ممكنة وثمرية. وينطبق ذلك على جميع مراحل العملية التي يتم فيها تقرير مضمون الحوكمة (مثل قواعد الوصول والحوار والتوصل إلى توافق في الآراء بين المشاركين وروح العمل العام للمشاركين من القطاعين الخاص والاجتماعي). كما يشير إلى العناصر والشروط التي تمكن من مشاركة المواطنين في عملية الحوكمة وتجعلها مثمرة. ويمكن أن تشمل هذه العناصر والشروط جوانب مثل تلك المتعلقة بالوجود الحقيقي والنوعية (المساءلة العامة والمعرفة الفنية) للشراكات بين القطاعين العام والخاص والشراكات بين القطاع الخاص والأشخاص وشبكات السياسات العامة ونشاط الرأي العام.

٣١ - وفيما يتعلق بموضوع مؤشرات الحوكمة (الجديدة)، فلم ينفذ إلا القليل فيما يتعلق بشركاء الحكومة - المواطنون والقطاع الخاص والمنظمات المدنية، لتقييم مساهمتهم في تقرير مضمون الإدارة وتنفيذه. إذاً في هذه المرحلة، يجب أن يولي للخصائص المحددة للحكومة اهتمام أكبر مما يولي للخصائص الحكم وحدها. وسيقضي ذلك بوجود مؤشرات ذات صلة بما يلي: الجوانب المتعلقة بوجود شبكات اجتماعية "منظمة ذاتيا ومشاركة بين المنظمات" (١٧) في مجتمع معين باتساق هذه الشبكات وقدراتها؛ وقوة شركات القطاع الخاص ودرجة مسؤوليتها الاجتماعية؛ وتنمية القطاع الثالث (وقوة رأس المال الاجتماعي)؛ وعلى وجه التحديد وفي المقام الأول جودة وفعالية مشاركتها في اتخاذ القرارات العامة، والجانبان العام والفني للحكم اللذان يساهمان في تفاعل المجتمع. وترد في الفقرات الثلاث التالية موجز لوصف ثلاثة دلائل مهمة لتقييم الإدارة: دليل البنك الدولي ودليل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ودليل إبراهيم.

(١٧) R.A.W Rhodes, Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Open university Press, 2007).

البنك الدولي

٣٢ - يوفر البنك الدولي، حسب العناصر الثلاثة لتعريفه للحكومة، جملة من ستة مؤشرات مجمعة أو مجموعات مؤشرات، ناتجة عن ٣١٣ مؤشرا فرديا، مستقاة من ٣٥ مصدرا منفصلا للبيانات الصادرة عن ٣٣ مؤسسة من جميع أنحاء العالم، وتستند إلى تصورات ذاتية للمواطنين وأصحاب المصلحة (استطلاعات رأي واستقصاءات) بشأن جودة الحكومة وفعاليتها في ٢١٢ بلدا مختلفا. ونشرت مجموعة المؤشرات والمنهجية المتبعة ونتائج التقييم في وثيقة "مسائل الحكومة"، وهي سلسلة من تسعة تقارير صدرت بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٩^(١٨). ويلخص التقريران، "الصوت المسموع والمساءلة" و "عدم الاستقرار السياسي والعنف"، المؤشرات بالإشارة إلى العملية التي يتم من خلالها اختيار أصحاب السلطة ورصدهم واستبدالهم. ويجمع التقريران، "فعالية الحكومة" و "العبء التنظيمي"، المؤشرات التي تدل على قدرة الحكومة وبيروقراطيتها على صوغ وتنفيذ سياسات سليمة؛ وإدارة الموارد العامة وتشجيع أداء القطاع الخاص وإسهاماته. وأخيرا، ترمي مجموعتان، "سيادة القانون" و "مكافحة الفساد"، إلى قياس مستوى احترام المواطنين والسلطات للقواعد التي تحكم سلوكهم وتعاملهم فيما بينهم. ولئن كانت منهجية البنك الدولي لم تقيم تماما (وإن كانت تجري نقاشات جيدة)، فإن تعريف الحكومة يثير أكبر قدر من الانتقاد، إذ يعتبر تعريفا واسع النطاق كأى تعريف لـ "النظام السياسي" أو لـ "السياسة"، يشمل قضايا الوصول إلى السلطة العامة وممارستها، وقضايا مختلطة ذات صلة بالمشروعية السياسية للسلطات، إلى جانب مسائل تتعلق بقدرتها على قيادة المجتمع وإدارته بشكل فعال، وأخيرا يحتفظ بمنظور حكومي للحكومة ويهتم أساسا بالنمو الاقتصادي.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٣٣ - يتمثل غرض برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدلا من وضع مؤشرات خاصة به للحكومة (وإن كانت وثيقة "مؤشرات التنمية البشرية" مفيدة ومعروفة عالميا)، في إسداء المشورة للأشخاص المهتمين بموضوعات الحكومة لتحديد مصادر بيانات التقييم وإدارتها على نحو سليم. ويساعد منشور "مؤشرات الحكومة: دليل المستعملين"^(١٩) الأشخاص المهتمين على أن يستخدموا بطريقة صحيحة وواعية العدد الهائل من المؤشرات المختلفة الصادرة عن مؤسسات القطاع الخاص والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني (٣٣٧) ونواتج مختلف

(١٨) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

(١٩) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية الأوروبية (الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧).

تقييماتها التي تتناول عناصر محددة لعملية الحوكمة. إلا أن البرنامج الإنمائي، كما يمكن الاطلاع عليه في بوابة تقييم الحوكمة^(٢٠)، قد حدد ١٦ مجموعة مواضيعية، سميت ”مجالات الحوكمة“، تصنف نواتج تقييم الحوكمة الواردة من التقارير المنشورة لـ ٣٣٧ مؤسسة تقوم بعمليات التقييم وفقاً لمنهجيتها الخاصة. وهذه المجالات الخاصة بالحوكمة هي التالية: المجتمع المدني، والتزاع، والفساد، والديمقراطية، والحوكمة الإلكترونية، والنظم الانتخابية، والحوكمة والشؤون الجنسانية، والحوكمة والأهداف الإنمائية للألفية، وحقوق الإنسان، والعدالة، وإدارة الأراضي، والحوكمة المحلية واللامركزية، ووسائل الإعلام، والبرلمان، والأحزاب السياسية، والإدارة العامة.

دليل إبراهيم^(٢١)

٣٤ - وضع هذا الدليل أصلاً بالاشتراك مع جامعة هارفرد (٢٠٠٧)، وصدر حتى الآن بطبعته الرابعة، ويعتبر إلى حد كبير نتاج البحوث العلمية الأفريقية، وهو مصمم لتقييم الحوكمة الوطني في أفريقيا بالاستناد إلى ٥٧ معياراً. ويستتير بتلك المعايير التقييم القائم أساساً على قياس نوعية الخدمات العامة التي تقدمها الحكومات والجهات من غير الدول للمواطنين، وهي معايير تركز تحديداً على النتائج. ويخضع كل من هذه المعايير باعتباره دليلاً مركباً، للترجيح والقياس لتوفير التوحيد والتأثير النسبي على النتائج العامة لأي تقييم ما.

٣٥ - وتتمثل أهداف هذا الدليل في توفير أداة للمواطنين والسلطات العامة وشركائها لتقييم التقدم المحرز في مجال الحكم وكذلك لتشجيع المناقشات البناءة حول الأداء. ويشمل هذا الدليل خمس فئات رئيسية من المعايير التي يعتبر أنها تحدد أسس التزامات الحكم إزاء المواطنين، على النحو التالي: السلامة وسيادة القانون، والمشاركة وحقوق الإنسان، والفرص الاقتصادية المستدامة، والتنمية البشرية.

٣٦ - وينطوي تعبير ”تقييم الحكم“ على صعوبات تتجاوز مجرد تقييم الإجراءات التي تتخذها الحكومة. وتنشأ هذه الصعوبات، من جهة، عن التعقيد الذي تنطوي عليه عملية صنع القرار لدى التطرق إلى الحوكمة. ”وهذا المنظور أكثر توجهاً نحو فهم عملية اتخاذ القرارات العامة باعتبارها نشاطاً متعدد الأطراف، وليس مجرد اختصاص للحكومة وباعتبارها عملية تفاوضية ”تقريبية“ أكثر منها مجموعة من الأحداث الواضحة والراسخة“^(٢٢). ومن

(٢٠) http://www.gaportal.org/search_organizations; <http://www.gaportal.org/areas-of-governance>

(٢١) <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index>

(٢٢) Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop E.M. Koppenjan, eds, Managing Complex Networks, (٢٢) Strategies for the Public Sector (London, Sage, 1997) and Rhodes, Understanding Governance

جهة أخرى، لا يشير مفهوم الحوكمة إلى الإدارة الداخلية الرشيدة لمؤسسة ما، إنما بالأحرى إلى النجاح في تحقيق النتائج التي يقيّمها أصحاب المصلحة الخارجيون. وبعبارة أخرى، يجب أن تحقق معايير التقييم وإجراءاته المستخدمة: (أ) درجة معقولة من العلاقة السببية بين السياسات المعتمدة والنتائج المحققة، وهي مسألة لا تتجلى بدهتها كثيراً في معظم الأحيان لدى الإشارة إلى النتائج؛ (ب) درجة مقبولة من التوافق بين العناصر الاجتماعية الفاعلة والشبكات وأصحاب المصلحة المتأثرين بالدرجة الأولى في ما يتعلق بالأسلوب المتبع.

٣٧ - وقبل تقييم الحوكمة نفسها، يجب أن تكون هناك رؤية واضحة لماهية الحكم الجيد. ويجب كذلك أن يسبق تحديد المعايير التي يتعين استخدامها، البحث عن المؤشرات وتعريفها، لا أن يليه. ويؤدي عدم القيام بذلك إلى الاستسلام لخطر إجراء تقييمات قائمة على ما يسهل قياسه أكثر، أي بالتزامن مع الأكثر قابلية للقياس الكمي عموماً. وتكمن مشكلة تصميم تقييمات كميّة بالدرجة الأولى للحكم في أن هذه التقييمات تفضي عموماً إلى تأويلات متحيزة أو سطحية. ولذلك، من الضروري استخدام أدوات للتقييم النوعي درءاً لهذا الخطر.

٣٨ - ولدى اختيار مؤشرات الحوكمة، ينبغي أن تؤخذ المعايير التالية في الحسبان:

(أ) الأثر الاجتماعي والارتباط بموم المواطنين، بما يتجاوز أهداف المراقبة الإدارية أو المصالح الهامة للإدارة؛

(ب) المساهمة في إثراء النقاش العام في إطار مؤسسي معين؛

(ج) الآثار الإيجابية على قدرات التعلم الجماعية في ما يتعلق بمعالجة المشاكل الاجتماعية الشائكة؛

(د) المساهمة في تحسين شفافية السلطة العامة ومحاسبتها؛

(هـ) درجة معقولة من تعددية العوامل، أي وجود علاقة سببية كافية بين السياسات أو القرارات التي يجري تقييمها والنتائج التي يتم التوصل إليها.

٣٩ - ولا بد من تجنب مشكلتين تحصلان عادة لدى تقييم الحوكمة. وتمثل المشكلة الأولى في النشتت وعدم التركيز، وكلاهما يؤدي إلى إدراج معايير شديدة التنافر ذات قيم نسبية مختلفة. وتكمن المشكلة الثانية في محاولة إيجاد نموذج معياري واحد يمكن أن يشكل قاعدة يجري بواسطتها تقييم أي نوع من السياسات العامة. ويستدعي الطابع المعقد لهذا النوع من التقييم تطبيق مجموعة من المعايير عوضاً عن مبدأ معياري واحد. وفي جميع الأحوال، وكما يستشف من المناقشة أعلاه، يجب أن تشمل المؤشرات المستخدمة معايير

مترابطة، أي معايير ترتبط بالنتائج الفعلية أو المحتملة التي تنشأ عن سياسات وقرارات معينة، وكذلك معايير ترتبط بالإجراءات المستخدمة لوضع السياسات والقرارات المذكورة واعتمادها وتنفيذها.

٤٠ - وينبغي إدراج المعايير التالية، على الرغم من أنها غير وافية، لدى تحديد المؤشرات السليمة لتقييم الحكم في المجتمعات المعاصرة:

(أ) نظرة الجمهور، أو مدى حرص السياسات على المصلحة العامة مقابل السعي للربح أو الاستجابة لنفوذ أصحاب المصلحة المعنيين؛

(ب) تحقيق الأهداف المعتمدة صراحة أو تطبيق نسب أو معايير مقبولة عموماً في قطاع معين من قطاعات السياسات العامة؛

(ج) الكفاءة، أي الدرجة التي تعكس بها السياسات تخصيص الموارد الشحيحة بما يكفل الحصول على عائدات اجتماعية مرتفعة؛

(د) استدامة السياسات؛

(هـ) معاملة المواطنين بصورة عادلة ومحيدة واحترام الشرعية؛

(و) صنع القرارات بصورة ديمقراطية وإشراك المواطنين وأصحاب المصلحة؛

(ز) احترام التنوع والإدماج الاجتماعي والتكافؤ (في الفرص، والانتفاع، والتكاليف، وإمكانية الاستفادة، والنتائج) للفئات المحرومة.

٤١ - وأخيراً، يجدر التشديد على أن تقييم الحوكمة لا يمكن أن يكون بأي حال من الأحوال عملية آلية أو تلقائية. فمهما كانت هذه التقييمات محددة جيداً، فإن المؤشرات تحتاج إلى مقيمين لإجراء التحليلات قادرين على القيام بما يلي: (أ) تقدير مدى تأثير مختلف الظروف المترامنة؛ (ب) تحديد موقع النتائج ضمن ما يناظرها من سياقات مؤسسية؛ (ج) استخراج النتائج المفيدة والسليمة لإجراء نقاش عام ثري وشامل للجميع والقيام بالمساءلة المناسبة؛ (د) الحد من خطر التلاعب وتشجيع التعلم الاجتماعي. ولعل تحديد الآليات المؤسسية القادرة على إجراء تقييمات فطنة ومستقلة صيغة ينصح بها لبلوغ هذه الأهداف.

خامساً - الحوكمة والإدارة العامة

٤٢ - الشروط الأساسية التي تكفل للحوكمة العامة تحقيق النتائج هي العناصر المؤسسية والتقنية للإدارة العامة من قبيل هيكلها التنظيمي، وآلياتها التشغيلية، وأمنائها الإدارية،

والمهارات التحليلية والعملية لموظفي الحكومة وكذلك نراهم واستعدادهم للتقيد بالأنظمة ومعاملة المواطنين بإنصاف. وبالتالي، تجازف عملية الحوكمة بأن تخضع للمساءلة سياسياً وأن تكون غير فعالة اجتماعياً إذا شاب أداء الإدارة العامة عيوب مؤسسية ومعرفية وتنظيمية كبيرة. ولهذا السبب، تحتفظ الإصلاحات الإدارية داخل الحكومة وفي سائر دوائرها بأهميتها وطابعها الملح. وفيما لا يزال يتعين في بعض البلدان تطوير بيروقراطية سليمة، يتعين في بلدان أخرى تعزيز إدارة عامة فعالة من حيث الكلفة وتتسم بدرجة عالية من الفعالية والحفاظ عليها من خلال الممارسات الإدارية. وفضلاً عن ذلك، من المطلوب اتخاذ ترتيبات إدارية جديدة لا بل وجود ذهنية جديدة لدى موظفي الحكومة في ظل هذه الشروط الجديدة للحكومة، مما يتطلب إدارة عامة أكثر انفتاحاً وترابطاً وتعاوناً، وتتسم كذلك بشفافيتها وخضوعها للمساءلة. ولتنفيذ هذه الأساليب الإدارية الجديدة وتوحيدها، من الضروري والمفيد اعتماد النظم الملائمة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

٤٣ - وهناك العديد من التوترات الحتمية التي تشوب مساعي مؤسسات القطاع العام لإتباع نهج إداري يحقق النتائج مما يتطلب حسن تقدير الأمور في إدارتها. وهذا التوتر - الذي يفترض دمج العوامل المؤسسية والتقنية في كل السياسات العامة وتقديم الخدمات العامة - يزداد حين يتوجب على كبار المسؤولين التنفيذيين الموازنة بين علاقات التسلسل الإداري والعلاقات الأفقية في جميع الوكالات الحكومية، وهو أمر ضروري للتعاون بين الوكالات على الأقل في الحالات المتعلقة بالمسائل المعقدة والمتراصة في مجال السياسات العامة التي لا يمكن لوكالة واحدة تعمل بصورة مستقلة أن تتناولها وتنفذها بسهولة. إلا أن التوتر الرئيسي يحصل حيث يتوجب على الوكالات الحكومية أن تتفاعل وأن تعمل معاً في إطار عملية إدارية معينة مع المؤسسات الاقتصادية والمدنية التي قد تكون مصالحها وسلطاتها ومواردها ومعلوماتها ومعارفها متباينة بل ومتضاربة. ومن وجهة نظر إدارية، تتمثل أصعب مشكلة في ما يتعلق بالحوكمة في كيفية التنسيق بين الأطراف الفاعلة المستقلة والمتراصة التي تشارك في عملية صنع القرار العام مع حفاظها على نهج مختلفة إزاء المشكلة العامة التي يتعين حلها أو المشروع العام الذي يتعين إنجازه، وكيفية حملها عبر المناقشات والمفاوضات على اتخاذ قرار يؤيد المصلحة والقيم العامة.

٤٤ - وستتبدد حدة هذه التوترات نظراً إلى أن العديد من الهياكل والعمليات والعلاقات مصمم لتحقيق نتائج مشتركة في القطاع العام. وسيحدث ذلك بشكل خاص لدى وضع ترتيبات المساءلة الجديدة. وقد حددت شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة عدداً من التحديات المطروحة في ما يتعلق

بالتعامل مع قضايا المساءلة في البيئة الإدارية الجديدة^(٢٣). وهناك مصدر آخر من مصادر التوتور الذي سيزداد في المستقبل يتمثل في التوتور القائم بين أي استراتيجية لإدارة المخاطر وتشجيع الممارسات المبتكرة والقادرة على التكيف للتعامل مع تعقيدات العالم المعاصر. وتكمن المسألة هنا بالنسبة إلى بعض وكالات القطاع العام في التوتور القائم بين الحاجة إلى كفاءة الامتثال للإطار التنظيمي والحاجة إلى التحلي بما يكفي من المرونة لتحقيق النتائج. ويتعين أن تقوم الوكالات برصد هذه المسألة من أجل كفاءة تحقيق التوازن الصحيح. إلا أن هناك توتورا آخر بين مركزية العمليات في جميع دوائر الحكم التي ترافق عادة الحكم التعاوني وتحويل مهام التنفيذ إلى الوكالات النظامية.

٤٥ - وفيما لا يوجد حل مناسب للجميع، سوف تشمل نظم الإدارة العامة التي تحقق النتائج الدعائم التالية التي يتعين أن ينظر فيها لدى إنشاء ترتيبات إدارية أو مراجعتها: قيادة وثقافة واتصالات قوية؛ وهياكل ملائمة للجان الحوكمة؛ وآليات واضحة للمساءلة؛ ونظم شاملة لإدارة المخاطر والامتثال والضمانات؛ والتخطيط الاستراتيجي ورصد الأداء وتقييمه؛ ونظم قائمة على المبادئ تتسم بمرونتها وقابليتها للتطور؛ والعمل بفعالية عبر الحدود التنظيمية^(٢٤). وتختلف هذه العناصر المترابطة في عملها باختلاف البلدان وحسب حجم الوكالات والهياكل والخلفية التشريعية. ومن الأهمية بمكان تفسير هذه العناصر في سياق الحوكمة التعاوني.

٤٦ - في حقبة عنوانها "حوكمة الأداء"^(٢٥)، يجب أن يتوقع من نظم الإدارة العامة أن تعتمد إدارياً للأداء يكفل اتساق النتائج مع الأهداف وارتباط هذه الأهداف بخطة الميزانية ونتائج السنوات المالية. وسيضع ذلك على عاتق الوكالات الحكومية ضغطاً كبيراً لتحسين المعلومات المالية والنظم الأخرى. إلا أن من المهم أن توضع مقاييس الأداء، ولا سيما

(٢٣) *Towards Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government* (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.07.II.H.6) نحو حكم قائم على المشاركة والشفافية: إعادة تجديد دور الحكومة. والتحديات المطروحة هي التالية: "زيادة المنازعات المتعلقة بالمساءلة على سبيل المثال بين مساءلة النواتج أو الأداء ومساءلة أصحاب المصلحة المتعددين؛ وضرورة قيام المسؤولين الحكوميين بممارسة حسن التقدير على نحو متزايد بشأن شكل المساءلة الذي يجب أن يحظى بالأولوية في ظرف معين"؛ وزيادة أوجه المساءلة المهنية والشخصية الهامة للمسؤولين الحكوميين؛ وتراجع غلبة المساءلة السياسية، وزيادة أدوار المساءلة للممثلين السياسيين" أي رصد النتائج العامة التي يحققها "نظام المساءلات" ونزاهته" (الفقرتان ٣٢-٣٣).

(٢٤) APSC (2008): *Building Better Governance*. وللإطلاع على المزيد من التفاصيل بشأن كل من هذه النقاط، انظر أدناه: <http://www.apsc.gov.au/publications07/bettergovernance2.htm>.

(٢٥) Geert Bouckaert, G, and John Halligan: *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge (٢٥) .Abingdon, Oxfordshire and New York, Routledge, 2008

مؤشرات المستويات الدنيا، بحيث لا تقوض قابلية الاستجابة للترتيبات الأكثر تعقيداً المتعلقة بتفويض سلطات الحكم. ويتعين إقامة توازن بين المستويات الملائمة للمساءلة والسماح لمقدمي الخدمات للغير بهامش من المرونة وقابلية الاستجابة لزيائهم^(٢٦). وأحيراً، وبدون قيادة قوية ومتسقة، بما في ذلك على المستوى السياسي، قد يتضح أن النتائج المنشودة المبينة أعلاه بعيدة المنال.

سادساً - خاتمة

٤٧ - يتطلب النهج الجديد للحكم الذي يعتبر الشرط الرئيسي للأداء الديمقراطي في ظل الظروف الاجتماعية الراهنة القيام بإصلاحات مؤسسية لكي تصبح الحكومات منفتحة على إشراك المواطنين في صنع القرار ولا سيما للاتصال بأولئك المواطنين الأقل استعداداً للمشاركة أو الذين تعاق مشاركتهم. ولذلك، تحكم الحكومات مجتمعاتها وتسير شؤونها، بدرجات متفاوتة، عن طريق ترتيبات تشاركية ومرتبطة بشبكات تتعلق بعدد من الشؤون العامة، ولا سيما حين تواجه تحديات ومشاكل اجتماعية معقدة، وتفتقر إلى الموارد والقدرات الكافية للنجاح في التصدي لها لوحدها أو عن طريق التسلسل الإداري. وفي الواقع، من المعترف به حالياً على نحو متزايد أن نطاق إشراك المواطنين يتجاوز إلى حد كبير مراحل صنع القرار. ويمكن الإشارة إلى عدد من الأمثلة التي تقدم المزيد من الإيضاحات بشأن إشراك المواطنين على نحو فعال في الإدارة العامة أثناء مراحل التخطيط والتنفيذ والرصد والتقييم، وفي إخضاع المسؤولين الحكوميين للمساءلة.

٤٨ - وإلى جانب تيسير مشاركة المواطنين وتشجيعها خلال جميع مراحل الحكم، فإن الإصلاحات المؤسسية في مجال الإدارة العامة يجب أن تستجيب إلى زيادة تفاعل الجمهور من خلال اتخاذ ترتيبات ترمي إلى الحؤول دون وقوع الإدارات أسيرة لجماعات ذات مصالح مكتسبة مما قد يحملها على التخلي عن التزامها بالمصلحة العامة. وسيطلب الأمر كذلك وضع ترتيبات وممارسات إدارية جديدة، نظراً إلى أن العديد من السياسات العامة وأساليب تقديم الخدمات سوف ينطوي على علاقات أفقية وتعاونية بين موظفي الحكومة ومؤسسات الخدمة المدنية والمؤسسات التجارية وأصحاب المصلحة الآخرين. ويجب الجمع بين تنسيق المهارات إلى جانب القدرات التقنية للعاملين في القطاع العام، بشرعية وشفافية، بحيث تكون عملية الإدارة الجديدة مشروعة وتتسم بالكفاءة ومقبولة اجتماعياً.

(٢٦) Australian Public Service Commission: *Building Better Governance*.2008، متاح على:

http://www.apsc.gov.au/publications07/better_governance2.htm