3 الدرس الثالث	الإطار النظري للحكم الراشد في الإدارة العمومية - التطور التاريخي للحكم الراشد - مفهوم الحكم الراشد
سلسة محاضرات الحكم الراشد في الإدارة . من إعداد الأستاذ: بن زحاف فيصل	

المبحث الثاني: مفهوم الحكم الراشد

ظهر مصطلح الحكم الراشد La Bonne Gouvernance في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة gouvernement واستعمل في اللغة الانجليزية في ميدان تسيير المؤسسات تحت عبارة حوكمة الشركاتCorporate Gouvernance [1] واستعمل في اللغة العربية بعدة مصطلحات كالحاكمية، الحوكمة، الحكم الراشد إلا أن المصطلح الأكثر استخداما في وثائق الأمم المتحدة، الاتفاقيات الدولية، التشريعات الداخلية هو مصطلح الحكم الراشد وهذا ترجمة حرفية للعبارة باللغة الفرنسيةLa Bonne Gouvernance ،وارتبط تعريف الحكم الراشد بالتنمية ببعدها الاقتصادي، الاجتماعي والسياسي وتحسين مستوى معيشة الأفراد ومكافحة الفقر في الدول النامية. ومن الناحية النظرية يصعب وضع تعريف جامع ومانع للحكم الراشد نظرا لارتباطاته المتشعبة التي تمتد إلى كل مناحي الحياة ومفاصل الدولة، لذلك اجتهدت المنظمات الدولية وخاصة المنظمات الاقتصادية ومالية كالبنك الدولي والفقه وبعض القوانين الوطنية كالقانون الجزائري في تقديم تعاريف للحكم الراشد وتحديد خصائصه وهي التعاريف التي نحاول شرحها في هذا المبحث .

[1]-Mostefa TRARI TANI, Gouvernance et Régulation, Acte du colloque national sur « Les indicateurs de la bonne gouvernance et ses application » Revue Droit, Société et Pouvoir, N° 1, 2012, Université Oran2, p.35.

المطلب الأول: تعريف المنظمات الدولية للحكم الراشد

استخدمت المنظمات الدولية مصطلح الحكم الراشد في بداية الثمانينات من القرن الماضي لتحديد معايير حسن الإدارة العمومية في الدول النامية وتحسين الأداء الاقتصادي لتحقيق التنمية، و اهتمام المنظمات الدولية بتعريف الحكم الراشد أدى إلى بلورة مبادئ وضوابط تقوم الدول بإعمالها لحوكمة إدارتها ونشاطها الاقتصادي.

الفرع الأول: تعريف البنك الدولي[1]

يعد البنك الدولي من أولى المنظمات الدولية التي استعملت مصطلح الحكم الراشد سنة 1989 في تقريره الموسوم:" من الأزمة إلى نمو مستديم"، وعرف البنك الدولي الحكم الراشد أنه:" **مجموعة القواعد والمؤسسات التي يتم من خلالها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل تحقيق المصلحة العامة".** ويلاحظ من خلال هذا التعريف أن الحكم الراشد مبني على ثلاث أبعاد و هي:

- البعد السياسي ويتعلق بطبيعة النظام السياسي الذي يجب اختيار السلطة عن طريق الشعب (ترسيخ الديموقراطية) وأن الحكومة تكون عرضة للمساءلة في حالة إخفاقها.
- البعد الاقتصادي ويتعلق بإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة لتحقيق التنمية.
- البعد الإداري و يتعلق بقدرة الحكومة أو الإدارة العمومية في صياغة وبلورة وتنفيذ السياسات والقيام بالوظائف المكلفة بها .
-

الفرع الثاني: تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD[1]

أعطى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعريفا أوسع للحكم الراشد يقوم على مفهوم التمكين؛ إذ عرفه بأنه "ممارسة السلطة الإدارية والاقتصادية والسياسية

---

[1]– أنشأ البنك الدولي بموجب **اتفاقية بريتن وودز سنة 1944** لمحاربة الفقر والفساد وإعداد وتدريب الكوادر الإدارية لتحقيق الأهداف الإنمائية.

[1]– أنشأ برنامج الأمم المتحدة الانمائي PNUD سنة 1965 ويتم تمويله من مشاركة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة يهدف أساسا إلى تخفيض الفقر في العالم، السعي إلى حماية البيئة والمساعدة في حل النزاعات وإقامة الحكم الديمقراطي ومكافحة مرض فقدان المناعة المكتسبة (السيدا).

لإدارة كافة شؤون الدولة، وهو ما يشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون عن يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وخياراتهم والتمتع بحقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم"[2].

ويستفاد من تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحكم الرشيد تتضمن ثلاثة أبعاد متكاملة:

أولا: **البعد الإداري**: ويتعلق بطبيعة الإدارة العامة ومدى فاعليتها وكفاءتها.

ثانيا: **البعد الاقتصادي-الاجتماعي:** ويتعلق بطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ومدى تأثيرها في حياة المواطنين وتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة، كما يعنى بطبيعة بنية المجتمع المدني وحيويته واستقلاليته في مواجهة مؤسسات الدولة، وتفعيل دوره في تعبئة الأفراد والجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ثالثا: البعد السياسي: ويتعلق بطبيعة السلطة السياسية في الدولة وشرعية تمثيلها، ومدى توافق البيئة السياسية والقانونية مع متطلبات تطوير آليات التنمية السياسية في المجتمع وفي مقدمتها المشاركة السياسية.

الفرع الثالث: تعريف صندوق النقد الدولي

عرف صندوق النقد الدولي الحكم الراشد على أنه: " الطريقة التي بواسطتها تسير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لخدمة التنمية وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع[3]

ويستفاد من خلال التعاريف السابقة للمنظمات الدولية أن جميعها أكدت على أن الحكم الراشد يسير جنبا إلى جنبا مع مفهوم التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأن هذه التنمية تتحقق من إشراك المواطن في اختيار السلطة التي تحكمه عن طريق انتخابات نزيهة وشفافة، وتحسين أداء الإدارة العمومية في تنفيذ السياسات التي ترسمها من خلال سن قوانين والبعد الاقتصادي والاجتماعي من خلال إشراك جميع القطاعات الفاعلة في المجتمع لتحقيق التنمية المستدامة وذلك بإدارتها للموارد الاقتصادية بكفاءة تستغل الطاقات المتوفرة وتحسن استخدامها.

وتتحقق هذه الأبعاد الثلاثة للحكم الراشد من خلال تفعيل المساءلة القانونية وتعزيز الرقابة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية، وإرساء دولة القانون

---

[2] – G.Shabbir Chemma, James Gustave Speth, Governance for sustainable human developement, A UNDP Plicy document- Executive Summary, New York, January 1997, p.5 cite web : www.pogar.org

[3]– مناد علي، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية من خلال حوكمة الشركات، رسالة ماجيستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2006، ص.38

بتبني أفضل الممارسات المبنية على الشفافية والديمقراطية التشاركية التي تسمح للمواطن المشاركة في صناعة القرار.

المطلب الثاني: تعريف الفقه للحكم الراشد

لم يقتصر تعريف الحكم الراشد على المنظمات الدولية وإنما حاول مجموعة من الفقهاء والباحثين في العلوم القانونية والاقتصادية تعريفه وأهم هذه التعاريف نذكر منها ما يلي :

- يعرفه **MARCOU GERARD** أن الحكم الراشد هو الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص وكذا المنظمات الحكومية والجماعات أو التجمعات الخاصة بالمواطنين أو أشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المشاركة والمساهمة في تشكيل السياسة.

ويعطي هذا التعريف أهمية خاصة لمشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني مع السلطة في صناعة القرار.

- يعرفه François XAVIER بأنه :" يتعلق بشكل جديد من التسيير الفعال، بحيث أن الأعوان من كل طبيعة كانت وكذلك المؤسسات العمومية تشارك بعضها البعض وتجعل مواردها بصفة مشتركة وكل خبراتها وقدراتها وكذلك مشاريعها لتخلق تحالفا جديدا للفعل القائم على التقاسم المسؤوليات "[1]، ويلاحظ على هذا التعريف أنه يعطي أهمية كبيرة لعنصر المشاركة بغية تحقيق الأهداف بغض النظر عن أطرافها.
- ويعرفه W.Brandt الذي أسس سنة 1992 لجنة الحكم الراشد أنه:" هو مجموع أو مختلف الطرق أو الأساليب التي يقوم بها الأفراد أو المؤسسات العموميون أو الخواص بتسيير أعمالهم المشتركة بطريقة مستمرة يطبعها التعاون والمصالحة والتوفيق بين المصالح المختلفة وتلك المتنازع حولها، كما يدرج هذا الحكم المؤسسات الرسمية والأنظمة المزودة بالصلاحيات التنفيذية والترتيبات والتعديلات الرسمية التي على أساسها تكون الشعوب والمؤسسات قد وقعت بصفة وفاقية لخدمة مصالحها العامة خدمة للمجتمع.

المطلب الثالث: تعريف المشرع الجزائري للحكم الراشد

[1]– الأخضر غزي، غانم جلطي، "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد، إسقاط على تجربة الجزائر"، مجلة العلوم الانسانية، العدد 21، مارس 2005، ص.32

ورد مصطلح الحكم الراشد في التشريع الجزائري لأول مرة في القانون 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، وعرفت المادة 2 الحكم الراشد بأنه: " هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"[2].

ونصت المادة 11 من نفس القانون على ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن والذي يكون عن طريق:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها.

ويلاحظ من خلال هذا التعريف للمشرع الجزائري أنه وضع معيارين للحكم الراشد وهما:

- معيار السلوك بحيث تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطنين
- معيار التسيير ويتعلق بالعمل في إطار الشفافية

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يشر إلى معيار أو مؤشر التنظيم الذي ه_و أحد المعايير الأساسية للحكم الراشد.

وفي ختام هذا المبحث نخلص إلا أن كل التعاريف التي جاءت بها المنظمات الدولية، الفقهاء والمشرع الجزائري تتفق على أن اعتماد الحكم الراشد كأسلوب لإدارة المجتمع يتضمن ثلاث أبعاد مترابطة فيما بينها تتجلى أساسا في **البعد السياسي** المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، وأيضا في البعد الإداري الذي هو تقني في طبيعته يتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها، **والبعد الاقتصادي الاجتماعي** المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة، وكذا العلاقات التي تربطها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة ثانية.

إن مفهوم الحكم الراشد بأبعاده الثلاثة يتوافق وتطوير مفهوم التنمية، وذلك أن هذه المفاهيم قد تغيرت من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية ثم التنمية المستدامة أي الانتقال من الرأسمال الاجتماعي وصولا

[2]– القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة المؤرخ في 20 فبراير 2006، الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006، ص.21

إلى التنمية البشرية. هذه التنمية البشرية التي تعتبر عنصر مهم من عناصر تحديث وتنمية المرفق العمومي، بحيث يعتبر أداة ليس فقط لإدارة الخدمات أو توفير وثائق معينة، بل ركيزة لخلق الثروة وتحريك دواليب الاقتصاد الوطني والإسهام في إنعاش الاستثمار وخلق الرأسمال المادي بمعية القطاع الخاص، و المساهمة في حل إشكاليات التشغيل، وتعميم الخدمات الاجتماعية، والرفع من قدرات التنمية البشرية وتوفير شروط حياة أفضل للمواطنين.

ودراستنا في هذا المقياس سنركز على الحكم الراشد ببعده الإداري من خلال تسليط الضوء حول تكريس متطلبات الحكم الراشد كآلية لتحديث وتنمية الإدارة العمومية وما لهذه الأخيرة من دور في تحقيق التنمية وإدارة الموارد المالية والبشرية التي تتوفر عليها الإدارة العمومية، والتي يعتبر الهدف منها هو تحقيق الحكامة الإدارية داخل الإدارة العمومية.