الفصل الأول

التحولات الجذرية في فن إدارة الحكومة [1]

إن التحولات العميقة التي شهدها العالم خلال العقدين الأخيرين ساهمت في بروز مقاربات وخطابات وتقارير دولية مفادها ضرورة إعادة النظر في أدوار ووظائف الدولة العناية l' Etat Providence وفي هذا السياق أصبح الجهاز الإداري موضوع نقاش يستهدف إدخال إصلاحات من شأنها أن تفتح المجال أكثر لإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في مسؤوليات تدبير وإدارة الشأن العام، خاصة وأن الإدارة باعتبارها أداة في يد الحكومة أصبح ينظر إليها على أساس أنها أداة إستراتيجية للتغيير الاجتماعي [2].

ولقد تمخض عن ذلك بروز ثقافة ذات أبعاد سياسية وإدارية تطالب بتكريس مبادئ التشاور، الحوار، الشراكة والتوافق ضمن المعادلة القائمة في العلاقة ما بين الدولة والمجتمع، والتي من شأنها أن تساهم في تجاوز الطابع البيروقراطي وتليين أسلوب المركزية في التعامل مع مسألة تدبير الشأن العام، وذلك مقابل توسيع وتدعيم اللامركزية الإدارية وأسلوب عدم التركيز الإداري، حيث تصبح علاقة الدولة بالمجتمع مطبوعة بمبادئ الديمقراطية كالشراكة والحوار والتشاور في تدبير الشأن العام، وبالتالي إضفاء طابع الليونة على أسلوب الإملاءات والتعليمات والأوامر الموجهة من طرف المركز تجاه المحيط.

إن هذه المقاربة التدبيرية التي يراد إدخالها ضمن علاقة الدولة بالمجتمع ستؤدي إلى تغيير في طبيعة وأهداف ووظائف الدولة باعتبارها

مشرفة على المصلحة العامة، حيث إن وظائف الدولة سوف لن تبقى محددة ومختزلة فقط في ضبط المجتمع ومراقبته وتعبئته وتنظيمه بل إنها ستمتد لتشمل أيضا خدمته أكثر والاعتراف به كطرف مؤهل ومستقل ومساهم ومسئول ومشارك في تحمل نصيبه في ما يتعلق بمسؤولية تدبير الشأن العام [3] ، وذلك بطبيعة الحال إلى جانب الدولة وجماعاتها المحلية.

وفي هذا السياق تأتي أهمية وقيمة المطالبة بالحكامة الإدارية كأسلوب جديد من أجل اعتماده في تسيير المرفق العام وتدبير الشأن العام، حيث أنها تنادي بضرورة وأهمية الانخراط الجماعي في ذلك التدبير، انخراط من طرف الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

واستنادا إلى العديد من الدراسات والمقاربات المتمحورة حول مفهوم الحكامة يمكن رصد عدة نقط متقاطعة ومشتركة بخصوص أهداف هذا الأسلوب الجديد ومقاصده.

فالحكامة تستهدف إزاحة ثقافة الإقصاء والتهميش واحتكار المبادرة في اختيار وصنع القرارات وإعدادها وتنفيذها، ومن ثمة فإنها – الحكامة– تؤكد على توسيع دائرة الشراكة والمشاركة والاندماج بين الدولة وهيأتها من جهة وبين المجتمع والقطاع الخاص بشكل عام من جهة أخرى.

وفي هذا السياق، فإن ثقافة الحكامة تركز على تحديد المسؤوليات،والاختصاصات وعلى تفعيل نظام العقوبات وذلك من خلال الاحتكام إلى سلطة القانون داخل الدولة، كما أنها تركز على ضرورة ممارسة رقابة مزدوجة ومتبادلة فيما يخص عمليات تدبير الشأن العام،مراقبة من الأعلى تمارسها الدولة من خلال مؤسساتها التي يخول لها

القانون مهمة الرقابة، ومراقبة تحتية يمارسها المجتمع من خلال مجموعة من الآليات كالأحزاب والنقابات والجمعيات والصحافة التي تعمل على تعبئة الرأي العام.

وفي هذا الإطار، فقد أصبح العديد من المهتمين والباحثين في مجال العلوم الإدارية والسياسية يطرحون عدة مقاربات ويقدمون عدة بدائل هدفها تكريس وتوضيح أهمية إدخال ثقافة الحكامة ضمن أساليب تدبير وتسيير المرفق العام، ويبقى المقصد من وراء ذلك هو جعل المرفق العام يستفيد من قواعد التسيير والتدبير المعمول بها في عالم المقاولات، حيث تصبح فعالية وخدمات الإدارة العمومية تقاس بجودة منتوجاتها على مستوى صنع القرارات وإبرام العقود واختيار البرامج وإعداد المشاريع سواء من حيث الكم أو الكيف أو النوع. إن هذا المقصد من وراء الحكامة من شأنه تغيير جوانب كبيرة في العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع، كما أنها ستساهم وبشكل كبير في إيجاد حلول على مستوى تطوير الموارد البشرية والمالية للإدارة العمومية سواء على المستوى المركزي أو المحلي خاصة وأن تخليق المرفق العام وإدارة القرب وإشراك المواطنين في إدارة الشأن العام أضحت من أهم الرهانات لبلوغ أهداف التنمية المحلية [4].

وفي هذا السياق، تأتي هذه المساهمة لتوضيح أهمية توظيف الحكامة في الجهاز السياسي –الإداري للدولة، وذلك من خلال التركيز على المحاور **الثلاثة الآتية**:

1) تحديد مفهوم الحكامة ومعاييرها.
2) أسس الحكامة الإدارية.
3) عوائق الحكامة الإدارية.

المبحث الأول
تحديد ماهية الحكامة ومعاييرها

لقد أضحت الحكامة من المفاهيم الأكثر تداولا واستعمالا ضمن الخطابات والدراسات المتمحورة حول كيفية تدبير الشأن العام، كما أن هذا المفهوم يتم التطرق إليه أكثر عند الحديث عن المواطنة والمجتمع المدني ودمقرطة العلاقة بين المجتمع والدولة.

وضمن هذا المبحث، سنحاول تحديد تعريف للحكامة كمفهوم وكأسلوب مرتبط بمجال التسيير والتدبير، وذلك من خلال التطرق إلى مجموعة من التعاريف والمعايير التي تم إعطاؤها للحكامة كأسلوب تدبيري جديد يستهدف إعادة النظر في العلاقة بين الدولة والمجتمع.

الفقرة الأولى: تحديد ماهية الحكامة

إن الحكامة يتم استعمالها في المجال الاقتصادي وعالم المقاولات للتعبير عن التدبير المعلن والاستغلال الفعال والرشيد للموارد المالية والبشرية قصد تحقيق الجودة في المنتوج من حيث الكم والنوع مع التركيز على مسألة تجديد وتحديث وتقوية القدرات التنافسية لدى الوحدات الإنتاجية وذلك من خلال تقسيم العمل وضبط المسؤوليات وتحديد الاختصاصات وعقلنه تدبير الموارد المالية والبشرية للوحدة الإنتاجية.

أما الحكامة في المجال السياسي،الإداري، فإنها تعتبر من أهم اللبنات والدعامات الأساسية لبناء صرح الديمقراطية وتكريس ثقافة المواطنة وإرساء دولة الحق والقانون ودولة المؤسسات.

والجدير بالذكر، أن الحكامة تعتبر من المفاهيم والمصطلحات التي يتم توظيفها بشكل مكثف في العديد من الخطابات والتحليلات سواء في المجال السياسي، الإداري والاقتصادي ، الاجتماعي، أو الثقافي ... الشيء الذي ترتبت عنه صعوبات وتعقيدات في إعطاء تعريف موحد لكلمة حكامة gouvernance[5]

فهذا الاستعمال المكثف للحكامة والتوظيف المتعدد والمختلف لها ساهم من جهته في إبراز مقاربات وتعاريف مختلفة للمفهوم نفسه وذلك سواء على المستوى اللغوي أو الاصطلاحي.

وفي هذا السياق، حاول البعض تحديد المصدر اللغوي لكلمة "حكامة " معتبرا أن الحكامة (Gouvemance) مشتقة من اللغة اليونانية (Kubernan) ، ولقد تم إدخالها إلى اللغة اللاتينية، ثم بعد ذلك أخذت لفظا إنجليزيا من خلال كلمة (Governance) ويراد بها من الناحية اللغوية أسلوب وفن الحكم وطريقته [6] .

أما في اللغة العربية، فإن كلمة حكامة تعتبر من الكلمات الدخيلة والتي لا وجود لها في القاموس اللغوي العربي، ومن ثم، فإنها دخلت من خلال محاولات مجموعة من الترجمات التي قام بها بعض الباحثين معتمدين في ذلك على قياس المعنى واللفظ انطلاقا من المدلول الفرنسي أو الإنجليزي للكلمة[7].

في حين نجد البعض الآخر، قد ركز على تعريف الحكامة وتحديد مضمونها وماهيتها من خلال وظائفها وأهدافها ووسائلها.

وتبقى هذه التعريفات المتعددة بشكل عام رهينة بالمرجعية الثقافية واللغوية والإيديولوجية والعلمية التي ينطلق من خلالها الباحث لتعريف الحكامة، الشيء الذي يصعب معه إعطاء تعريف محدد وشامل لمفهوم الحكامة، وهذا ما نتج عنه اختلافات كبرى سواء على مستوى النقاش، أو التمثلات، أو معايير التطبيق بخصوص هذا المفهوم [8].

ورغم تعدد التعريفات واختلاف القراءات التي أحيطت بمفهوم الحكامة، فإن الهدف يظل مشتركا من وراء تطبيق هذا المفهوم والأخذ بأسسه.

وهذا الهدف يتمحور أساسا حول: ضرورة إعادة النظر في وظائف وأدوار الدولة كمؤسسة ضامنة للمصلحة العامة، أولا، ثم إعادة النظر في طبيعة العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع ثانيا، وذلك بهدف دمقرطة هذه العلاقة والسمو بالفرد إلى مستوى المواطن المشارك في تدبير الشأن العام إلى جانب الدولة ومؤسساتها وجماعاتها المحلية [9].

وفي هذا الصدد، نشير إلى بعض التعريفات التي أعطيت للحكامة **على النحو الآتي**:

1) "الحكامة ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية من أجل تسيير شؤون الدولة على كل المستويات ... في اتجاه يسمح للمواطنين والمجموعات بالتعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم القانونية، ويؤدون التزاماتهم من أجل تسوية نزاعاتهم " [10]
2) "الحكامة أسلوب تدبيري مستمد من الفكر المقاولتي يراد تطبيقه على الإدارة العمومية بهدف جعل المرفق العام كمقاولة خاصة على مستوى التسيير".

3) "الحكامة تدبير معقلن وفعال للشأن العام تنخرط فيه الدولة والجماعات المحلية والقطاع الخاص مع إشراك فعلي وواسع للمجتمع المدني ".

ولقد حاول البعض تحديد تعريف للحكامة من خلال الهدف الذي ترمي إلى تحقيقه، والمتمثل في العيش المشترك والتدبير السلمي وضمان شروط التعايش والسلم والانفتاح والتوازن بين الإنسان ومحيطه العام [11].

فالحكامة يمكن اعتبارها بمثابة "طرح يحمل في طياته دعوة للتقارب المؤسساتي بين الفاعلين المؤسساتيين ومجموع القوى الحية خاصة المحلية. إنه طرح يحمل فلسفة تدبيرية تجعل من منطق القرب والإسهام قيمة تدبيرية وإنسانية " [12].

إن الحكامة بهذا المفهوم وبهذه المقاربة تتمحور حول ضرورة تدبير وإدارة السياسات العمومية من خلال مقاييس ومعايير محددة كالشراكة والتعاقد والإسهام ... وهي مقاييس ومعايير تساهم في تحقيق التدبير المعقلن والفعال للشأن العام المركزي والمحلي معا.

بل إنها – الحكامة – تحقق خطوات مهمة في مسار ومجال التنمية الإدارية، حيث تتم عملية ذا تفاعل الجوانب المختلفة في المجتمع من قدرات اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية لخلق مواطن واع ومفكر ومحرك للتنمية ومحقق لها [13] ".

ويمكن من خلال هذه التعريفات استنتاج ما يلي: أن الحكامة هي أسلوب جديد وفعال يراد إدخاله في مجال تدبير الشأن العام، وهذا الأسلوب يتطلب لتطبيقه الأخذ بعين الاعتبار إعادة النظر في العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع، وذلك بناء على مجموعة من المعايير.

الفقرة الثانية: معايير الحكامة

بالرجوع إلى تقارير ودراسات لمجموعة من الهيئات والمؤسسات الدولية نستنتج عدة معايير تم إقتراحها لكي تكون بمثابة الإطار الذي يشكل أرضية صلبة تساعد على تطبيق الحكامة كأسلوب جديد في التعامل مع السياسات العمومية وتدبير الشأن العام .

وعموما، فإن تعدد واختلاف المقاربات التي تناولت موضوع الحكامة سيؤدي إلى طرح عدة معايير باعتبارها كمحددات وكشروط لتطبيق أسلوب الحكامة.

وتعتبر هذه المعايير بمثابة ضوابط لتطبيق الحكامة والأخذ بمبادئها. ومن بين تلك المعايير المقدمة من طرف بعض الهيئات والمؤسسات الدولية نشير إلى:

المعايير التي قدمها الاتحاد الأوربي والتي تتجلى في:

1) الانفتاح
2) المشاركة
3) المسؤولية
4) الفعالية
5) التعايش
6) التماسك.

المعايير المقدمة من طرف منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية:

1) دولة الحق والقانون
2) حسن إدارة القطاع العام
3) محاربة الفساد
4) خفض النفقات العسكرية.

المعايير المقدمة من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية:

1) الشفافية
2) المحاسبة
3) المساواة
4) الاحتكام إلى القانون
5) المشاركة
6) الرؤية الإستراتيجية.

إن مضمون هذه المعايير المقدمة يتمحور حول هدف واحد ورؤية مشتركة موحدة حيث إنها تستهدف إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع وذلك من خلال القيام بإصلاحات على كل المستويات والقطاعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية والقانونية.

ويبقى المقصد من وراء تطبيق هذه المعايير هو تأسيس رؤية جديدة وفعالة لتدبير الشأن العام من جهة وتوسيع دائرة المشاركة والتواصل بين الدولة والمجتمع من جهة أخرى.

إن مثل هذه المعايير السابق ذكرها تستهدف بشكل عام تأسيس ثقافة جديدة قوامها التدبير المعقلن والفعال والغير مرتجل للشأن العام، والتي تجعل من تحديد المسؤوليات وتوضيح الاختصاصات وتفعيل نظام العقوبات والمحاسبة والمراقبة وإشراك المجتمع وتكريس أسلوب ومفهوم المواطنة بمثابة الإطار الأنسب لتطبيق الحكامة بصفة عامة داخل مجال الإدارة العمومية.

وبمعنى آخر، فإن الهدف من وراء هذه المعـــايير المحـــددة لتطبيـــق الحكامة بصفة عامة هو تحديث وعصرنة القطاع العام من جهة، ودمقرطة العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع من جهة ثانية، وتكريس ثقافة المواطنـــة من جهة ثالثة.

ولكي نضع هذه المعايير المبدئية في المحك الحقيقي وبالتالي تفعيلهـــا على مستوى التطبيق فإنها تحتاج إلى أسس لابد من توافرها لكي تساهم في تحيين وتفعيل تلك المعايير، والتي بدونها تبقى الحكامة مجرد شعار فـــارغ من كل محتوى ديمقراطي ومضمون تدبيري فعال ومعقلن.

المبحث الثاني
أسس الحكامة الإدارية

إن الحكامة الإدارية أصبحت من بين المطالب التي ينادي بها العديد من المفكرين والمهتمين بالمجال الإداري وذلك إلى جانب العديد من ممثلي المجتمع المدني. وتحقيق مثل هذا المطلب رهين بتواجد وإقامة أسس لكي تشكل دعامات لتقوية بناء الحكامة الإدارية وإنجاحها كأسلوب لتدبير المرفق العام. غير أن هذا المطلب قد تعترضه عدة عوائق ذات طابع سياسي إداري من جهة وذات طابع سوسيو – ثقافي من جهة ثانية.

ويمكن اختزال أسس الحكامة في ثلاثة نقط:

1) التوظيف العقلاني والقانوني لقواعد المرفق العام ولوظائف الإدارة.
2) مؤسسة وتدعيم أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.
3) التجديد الدائم والمستمر للنخب الإدارية بناء على معايير محددة.

الفقرة الأولى: التوظيف العقلاني والقانوني لقواعد المرفق العام ولوظائف الإدارة:

إن المرفق العام يعمل على تقديم خدماته للجمهور وذلك في إطار ما ينص عليه القانون وضمن الإطار الذي يحكم قواعده **التي تتجلى في:**

قاعدة المساواة والحياد وذلك تحقيقا لمبادئ الديمقراطية وتكريسا لمختلف حقوق الإنسان.

وقاعدة الاستمرارية تجسيدا لحضور الدولة الدائم داخل المجتمع من جهة، ولإشباع مختلف حاجياته من جهة ثانية، فالاستمرارية هي روح المرفق العام كما أشار إلى ذلك tardieu [14]، بالإضافة إلى قاعدة قابلية المرفق العام للتحويل والتعديل تحقيقا لمبدأ التأقلم principe d'

adaptation ، ومبدأ التحولية Principe de mutabilite مع المعطيات والمستجدات والتطورات التي تمس الصالح العام "[15] .

إضافة إلى ذلك، فإن الإدارة العمومية باعتبارها أداة في يد الحكومة تتولى القيام بعدة وظائف، وذلك في إطار تطبيق السياسات العمومية سواء على المستوى المركزي أو المحلي. ويمكن رصد أهم تلك الوظائف في ما يلي: الإخبار، إعداد القرارات، التوقع، التقرير، التنفيذ، والمراقبة [16] .

إن التعامل مع هذه القواعد والوظائف على ضوء الرؤية المستقبلية والشمولية للشأن العام يؤدي إلى التدبير المعقلن والفعال للمرفق العام، كما أن جعل هذه المبادئ والوظائف محكومة بطابع الشرعية والمشروعية من شأنه أن يساهم في تعبيد وتهيئة الطريق لدخول الحكامة الإدارية إلى هياكل الإدارة العمومية، وبالتالي جعل ثقافة الحكامة مجسدة ومفعلة على مستوى إبرام العقود، واتخاذ القرارات ووضع الاختيارات التي تتولى الإدارة العمومية القيام بها، **الشيء الذي قد يترتب عنه عدة نتائج أهمها**:

- تفادي العفوية والارتجال عند القيام باتخاذ القرارات وإبرام العقود ووضع السياسات العمومية.
- إضفاء طابع الشرعية والعقلانية والفعالية على الأعمال القانونية والمادية الإدارة العمومية.
- تكريس الرؤية الشمولية والمستقبلية والإستراتيجية في أساليب تسيير وتدبير المرفق العام .
- إدخال أسلوب المقاولة في المرفق العام لرفع مردودية خدماته على مستوى الكم والكيف والجودة .

- إدماج معقلن ومرن للمرفق العام في محيطه الاجتماعي والاقتصادي.
- انفتاح الإدارة على المجتمع.
- تفادي أسباب انغلاق وانكماش الإدارة على نفسها والتحرر أكثر من عوامل ثقافة ظاهرة الإدارة المنيعة administration bloquée.
- دمقرطة العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- تفعيل جميع الطاقات المادية والبشرية وإدماجها في المشاريع التنموية **بناء على فكرة:** تحقيق الأهداف بأقل تكلفة في جميع المجالات.
- استحضار البعد التنموي الشامل والتحرر من ضغوطات هاجس البعد الأمني الضيق ضمن العلاقة القائمة بين الإدارة العمومية والمجتمع.

إن مثل هذه الاستنتاجات المستنبطة من التطبيق القانوني لقواعد المرفق العام والمستمدة من التوظيف المعقلن والفعال لوظائف الإدارة تتماشى مع روح الحكامة الإدارية والتي تتجلى في بناء دولة الحق والقانون، ودولة المؤسسات الراعية للمصلحة العامة، والضامنة لجميع حقوق المواطنة.

الفقرة الثانية: مأسسة وتدعيم أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

تجد الحكامة الإدارية في اللامركزية الإدارية la décentralisation administrative وعدم التركيز الإداري la déconcentration administrative الإطار السياسي – الإداري الأنسب والأسلوب التنظيمي الفعال والمنهج العملي الأقرب لتطبيقها على أوسع نطاق داخل الجهاز السياسي – الإداري للدولة.

فعدم التركيز الإداري ينبني على تفويض الإدارة المركزية مجموعة من الصلاحيات لممثليها المتواجدين في العاصمة أو عبر إقليم الدولة تحقيقا لمبدأ تقريب الإدارة من المواطنين وذلك مع احتفاظها بحق المراقبة تجاه ممثليها.

في حين أن اللامركزية الإدارية فأنها تأخذ صورتين لها، الأولى تتمثل في اللامركزية الإقليمية وهي تنبني على قاعدة جغرافية وتتميز بوجود جماعات محلية (الجهات، الأقاليم، العمالات، والجماعات الحضرية والقروية) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري يتولى تدبير شؤونها المحلية مجالس منتخبة تحت إشراف السلطة المركزية من خلال ما يسمى بالوصاية. أما الصورة الثانية، فتتجلى في اللامركزية المرفقية وهي تنبني على قاعدة تقنية، وضمن هذا النمط يتم إنشاء مؤسسات ومرافق عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي والإداري وتتولى هذه المؤسسات والمرافق القيام بمهامها واختصاصاتها المحددة قانونا ضمن نطاق ترابي محدد إما وطنيا أو جهويا، أو إقليميا، أو جماعيا، وذلك تحت إشراف ووصاية السلطة المركزية ([17]).

فالفلسفة التي تركز عليها اللامركزية الإدارية وأسلوب عدم التركيز الإداري هي اقتسام وتوزيع الوظائف والسلطة الإدارية بين المركز والمحيط، أي بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وهذا ما ينتج عنه تعدد مراكز اتخاذ القرار والتدبير العمومي، وذلك مع احتفاظ الإدارة المركزية بمهام المراقبة والإشراف والوصاية على مختلف المرافق التي تدخل ضمن أسلوب اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وهذا ما يترتب عنه أيضا نوع

من التداخل الأفقي والتكامل بين ما هو محلي وما هو وطني خصوصا وأن الهدف من وراء ذلك يبقى هو تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية.

ومن أهم إيجابيات هذا التعدد في مراكز التدبير العمومي وهذا الاقتسام للمهام والصلاحيات بين المركز والمحيط:

1. تخفيف العبء عن الإدارة المركزية.
2. إشراك المواطنين في مسؤولية تدبير شؤونهم المحلية.
3. تحقيق الجودة والفعالية والعقلنة والسرعة في العمل الإداري .
4. مأسسة ودمقرطة العلاقة بين الدولة والمجتمع.
5. ضبط حدود المسؤوليات وتوضيح الاختصاصات بين المركز والمحيط.
6. الحفاظ على استقلالية المجتمع في تدبير الشأن العام المحلي.

والمقصود باقتسام السلطة الإدارية هنا هو ترك جزء من الوظيفة الإدارية لكي تتولى القيام به هيأت إقليمية أو مرفقيه على المستوى المحلي في حدود اختصاصات منصوص عليها في القانون مع ضمان وحدة الدولة. وهذا الأسلوب " أصبح يواكب الاتجاهات الحديثة التي ترمي إلى تحقيق مزيد من الديمقراطية للشعوب " [18] الشيء الذي يشكل إحدى المدخلات التمهيدية لتطبيق أسلوب الحكامة الإدارية داخل الجهاز الإداري للدولة.

فالحكامة الإدارية تتنافى مع الأسلوب الاحتكاري للسلطة السياسية بصفة عامة والإدارية بصفة خاصة، كما أنها تتعارض مع كل أشكال وأساليب التهميش والإقصاء وعدم المشاركة في عمليات التدبير وصنع القرارات وتنفيذها، بل إنها تركز على ضرورة تعدد مراكز التدبير العمومي.

ومن ثمة، فإن الحكامة الإدارية تتطلب تقسيم المهام وتحديد الاختصاصات وتوزيع المسؤوليات مع تحديدها بشكل واضح، كما أنها تتطلب فتح الأبواب أمام مختلف شرائح المجتمع في تدبير الشأن العام .

وعلى هذا الأساس، فإن أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري يشكلان إحدى الأسس القوية والمدخلات المتينة لإرساء قواعد ومبادئ الحكامة الإدارية داخل الجهاز الإداري للدولة.

فإذا كانت اللامركزية تستهدف إشراك المواطنين في تدبير الشأن العام عبر ممثليهم في المجالس المنتخبة، فإن عدم التركيز الإداري يستهدف إعادة توزيع السلطة والوظائف الإدارية بين المصالح المركزية والمصالح الخارجية.

وفي هذا السياق، فإن التدبير العقلاني الذي تصبو إليه الحكامة الإدارية يتطلب إصلاحات ذات طابع سياسي –إداري تستهدف إعادة النظر في الوظائف والأدوار التي تقوم بها الدولة من جهة، وهادفة إلى إعادة النظر في طبيعة العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع من جهة ثانية، ورامية إلى توسيع صلاحيات واختصاصات أوسع بالنسبة للجماعات المحلية في إطار التنظيم الجهوي والإقليمي والجماعي من جهة ثالثة.

الفقرة الثالثة: التجديد الدائم والمستمر للنخب الإدارية:

إن التحولات والتغيرات التي قد تطال المجتمع ضمن سياق تاريخي محدد تتطلب إعادة النظر في أساليب تدبير الجهاز الإداري، كما تستدعي ضرورة إعادة تكوين أو تجديد الموارد البشرية العاملة في هذا الجهاز وذلك انسجاما مع طبيعة التحديات والرهانات الآنية والمستقبلية، وهذا ما يدخل

ضمن الرؤية الشمولية والنظرة المستقبلية في تدبير الشأن العام استنادا إلى إطار قانوني ومؤسساتي.

ومن ثمة، فإنه لا يمكن إدارة وتدبير تحديات كبرى وتلبية مطالب متزايدة لمجتمع يتطلع أفراده إلى " العصرنة " و" الحداثة " بتواجد نخب إدارية وموارد بشرية ذات ثقافة " تقليدية " رافضة أو غير واعية وغير مستوعبة لتلك العصرنة والحداثة. فهذا التعارض من شأنه أن يحدث أزمة تدبير في المرفق العام من جهة، ثم أزمة تواصل في العلاقة القائمة بين الإدارة والمجتمع من جهة أخرى، وهذا ما يجسد إحدى مظاهر أزمة النخب، والتي تنعكس سلبا لا محالة على مردودية المرفق العام.

وفي هذا السياق تأتي أهمية التجديد المستمر للنخب الإدارية وتطوير الموارد البشرية التي تتولى تشغيل الآلة الإدارية داخل الدولة، وذلك تبعا لطبيعة التحولات والتحديات والرهانات التي يمليها السياق التاريخي والمجتمعي بصفة عامة ([19]).

وعلى هذا الأساس، فإن التجديد المستمر للنخب الإدارية بصفة خاصة وتطوير الموارد البشرية بصفة عامة يشكل إحدى أسس ودعامات الحكامة الإدارية، فهذه الأخيرة – الحكامة – تستدعي ضرورة البحث المستمر عن الطاقات والكفاءات الجديدة والمتطورة لدى الموارد البشرية والنخب الإدارية **وذلك تحقيقا لمجموعة من الأهداف والتي من بينها**:

1) رفع القدرات التنافسية والتدبيرية داخل جهاز الإدارة العمومية.
2) إدماج الطاقات البشرية الجديدة والكفأة والقادرة على العطاء والمردودية الجيدة.
3) تحقيق تواصل فعال ومستمر بين الإدارة والمجتمع.

4) تفادي ظاهرة الإدارة المنيعة administration bloquée والمنكمشة والمنغلقة على ذاتها.

إزاحة وتطويق أسباب وعوامل ظاهرة البيروقراطية Bureaucratie المتميزة بمساطر وإجراءات معقدة وبطيئة.

وفي إطار عملية تجديد النخب الإدارية وتطوير الموارد البشرية، فإن الحكامة الإدارية تتطلب وضع معايير محددة والتي هي بمثابة مواصفات يجب توافرها في تلك النخب والموارد البشرية المكلفة بتدبير المرافق العمومية. **ويمكن اختزال هذه المعايير/المواصفات في ما يلي**:

- **الكفاءة:** والمقصود بها توافر شرط التكوين والقدرة على العطاء والمردودية والإبتكار وحسن التدبير،
- **النزاهة:** والمراد بها التحلي بقيم ومبادئ أخلاقية تعكس سلوك ومبادئ المواطنة وتخليق المرفق العام .
- **التواصل:** والمقصود به الحضور الدائم والاهتمام المتواصل والإصغاء لمتطلبات المحيط الاجتماعي والاقتصادي وذلك على أساس منهجية قوامها الرؤية الشمولية والمستقبلية لتلك المتطلبات.

إن هذه المعايير/المواصفات الثلاثة متكاملة ومتداخلة ومتلازمة فيما بينها، فالكفاءة وحدها لا تفيد الحكامة الإدارية في شيء إذا لم يكن صاحبها نزيها وتواصليا، كما أن توافر الكفاءة والنزاهة لا يحقق الهدف المنشود لتلك الحكامة إذا لم يكن صاحبهما يتحلى بصفة التواصل والانفتاح على المحيط المجتمعي الذي يتواجد فيه والعكس صحيح.

إن هذه المعايير الثلاثة تعتبر داخل مجال الإدارة العمومية بمثابة شروط أساسية ينبغي توافرها لدى الموارد البشرية بصفة عامة والنخب الإدارية بصفة خاصة، وفي هذا الصدد، فإن مسؤولية جعل هذه المواصفات ممكنة تتحملها **ثلاثة أطراف:**

- **الدولة:** من خلال مختلف مؤسساتها التعليمية بصفة عامة ومراكز التكوين المستمر بصفة خاصة.
- **الأحزاب السياسية:** من خلال منحها التزكيات عند عمليات الترشيح إبان الاستحقاقات الانتخابية.
- **المواطن** :من خلال ممارسة حقه الانتخابي واختياره لمن سينوب عنه في المجالس المنتخبة.

وبمعنى آخر، فإن الموارد البشرية والنخب الإدارية التي تتماشى ثقافتها وتكوينها مع مبادئ الحكامة الإدارية، ينبغي انتقاؤها أو انتخابها على ضوء تلك المعايير والمواصفات الثلاثة، حيث إن هذه المواصفات تشكل درعا واقيا للجهاز الإداري للدولة وحمايته من مظاهر البيروقراطية والعلاقات الزبونية وأسباب الارتشاء... وبالتالي، فإنها تعتبر إحدى الدعامات لتحقيق المشاريع التنموية من جهة، كما أنها تعكس ثقافة "التحديث" و" العصرنة " بالنسبة للجهاز الإداري للدولة.

وعموما، فإن الهدف الأساسي من تلك المعايير/المواصفات يمكن اختزاله في الحصول على موارد بشرية ونخب إدارية سواء كانت معينة أم منتخبة قادرة على تحمل المسؤوليات وملتزمة بقواعد تخليق المرفق العام، ومبتكرة للحلول الناجعة والغير مرتجلة أو التوقيعية، ومتمسكة بأسلوب

التواصل الإيجابي مع المحيط المجتمعي الذي تتواجد فيـــه، وذلـــك تحقيقـــا للمصلحة العامة مع جعل هذه المصلحة فوق أي اعتبار شخصي،أو مزايدات سياسوية ضيقة، أو شعور عقائدي وقبلي شوفيني chauvinisme بمعنـــى آخر جعل المصلحة العامة محاطة ومحصنة بقوة القانون باعتبـــاره أســـمى تعبير عن إرادة الأمة وأهم ضمانة لتجدر وتكريس ثقافة وسلوك المواطنة.

المبحث الثالث
عوائق تكريس ثقافة الحكامة الإدارية

إذا كانت الحكامة الإدارية تستهدف إدخال أساليب جديدة وتؤسس رؤية حديثة وعصرية للجهاز الإداري على مستوى التخطيط، والتنفيد، والأهداف، فإن هناك عدة عوائق تقف أمام تطبيقها وترفض الأخذ بها. وهذه العوائق إما أنها ذات طابع سياسي إداري أو ذات طابع سوسيو-ثقافي، أو هما معا.

الفقرة الأولى: عوائق ذات طابع سياسي إداري

توجد عدة عوائق سياسية إدارية أمام تطبيق مبادىء وقواعد الحكامة الإدارية، وأبرز هذه العوائق تتجلى في تواجد واستمرارية الطابع النيوبترمونيالي في البنية الإدارية والسياسية للدولة.

فداخل هذا النمط النيوبترمونيالي Neopatrimonialism [20] نجد ثقافات وممارسات وسلوكات مناهضة لفكرة الحكامة الإدارية كأسلوب جديد يسعى إلى إدخال إصلاحات على الجهاز الإداري والمجال السياسي، تلك الإصلاحات **التي من شأنها أن تساهم في**:

- بناء دولة الحق والقانون وبالتالي دولة المؤسسات.
- تحديد الاختصاصات والمسؤوليات ضمن إطار قانوني ومؤسساتي.
- تكريس مبادئ وقيم المواطنة.
- رصد وتوضيح الحقوق والواجبات بين الحاكم والمحكوم.
- تهيئة الشروط المساعدة على ميلاد مجتمع مدني.
- تقوية أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

- إقرار نظام الجزاء والمحاسبة من خلال الاحتكام إلى سلطة القانون.

وعلى أساس ذلك، فإن طبيعة النمط النيوبترمونيالي كثقافة وكنسق سياسي إداري تقاوم وترفض الأساليب والمبادئ والأهداف التي تحاول الحكامة الإدارية تحقيقها. وهذا ما يؤدي إلى نوع من التنافر والتعارض بين الأسلوبين.

ويمكن أن نلامس ذلك من خلال الإشارة إلى بعض الخصوصيات التي يتميز بها النمط النيوبترمونيالي والغير مرغوب فيها ضمن أسلوب الحكامة:

1) ضعف أو غياب احترام للقاعدة القانونية.
2) مركزة السلطة واحتكار عمليات اتخاذ القرارات.
3) ضعف أو غياب تحديد واضح للمسؤوليات والاختصاصات.
4) الفرد ينظر إليه كرعية ولا يرقى إلى مستوى المواطن بالمعنى الدستوري والقانوني للكلمة.
5) الحضور القوي للولاءات الشخصية ونظام المكافآت وشبكة الزبونية داخل النسق السياسي – الإداري للدولة.
6) رفض فكرة وثقافة تأسيس مجتمع مدني، وبالتالي رفض السماح بفكرة حق الاختلاف(Le Droit de Divergence) والاستقلالية في التفكير والتعبير.

أمام هذا الحضور القوي للنمط النيوبترمونيالي تبقى مبادئ الحكامة الإدارية بعيدة المنال أو معرقلة وغب مرغوب فيها داخل الجهاز الإداري للدولة.

وإلى جانب ذلك نجد عوائق أخرى تساهم من جهتها في عرقلة الأخذ بمبادئ الحكامة الإدارية، وهي عوائق ذات طابع سوسيو-ثقافي.

الفقرة الثانية: عوائق ذات طابع سوسيو_ثقافي يمكن اختزال هذه العوائق ذات الطابع السوسيو-ثقافي في مجموعة من العوامل أبرزها:

1) انتشار ظاهرة الأمية

إن ظاهرة الأمية قد لا تقتصر على الجماهير/المواطنين، بل قد تمتد لتشمل النخب المتواجدة في المجالس المنتخبة وطنيا ومحليا. في حين أن الحكامة تتطلب وجود نخب وموارد بشرية ذات كفاءة وتكوين من أجل تحقيق تدبير فعال وتسيير معقلن للمرفق العام .

وبالإضافة إلى ذلك، فإن انتشار الأمية في صفوف المواطنين تساهم في جعل مشاركة الفرد/المواطن موصوفة بالضعف وعدم القدرة على فهم وإدراك الاختيارات والمشاريع التنموية والسياسات العمومية التي يتم بلورتها وصياغتها من طرف الجهاز الحكومي للدولة.

فالمواطن قد يصبح لديه إحساس بسبب الأمية بأنه بعيد عن المسؤولية في ما يخص التدبير اليومي للشأن العام. في حين أن المسؤولية والقدرة على تحملها تتنافى مع الاختباء وراء الشعور بالعجز أو الجهل بالأشياء [21].

كما أن ظاهرة الأمية تساهم أيضا في عرقلة أفراد المجتمع كمواطنين في تكوين ثقافة سياسية وقانونية تجعلهم واعين بحقوقهم وواجباتهم. وعلى سبيل المثال فإذا ما اعتبرنا أن الاستحقاقات الانتخابية تشكل مرحلة حاسمة ومهمة في تاريخ الأمة بصفة عامة، فإنها تحتاج إلى جسم انتخابي واعي ومثقف من شأنه أن يساهم في عقلنة ودمقرطة السلوك الانتخابي سواء على

مستوى اختيار النخبة المكلفة بتدبير الشأن العام داخل المجالس المنتخبة أو سواء عند اختيار البرامج المطروحة من طرف الأحزاب السياسية.

فالأمية تساهم عموما في:

- ضعف القدرة لدى المواطن على تتبع قضايا الشأن العام .
- ضعف الحضور الفعلي والفعال والإيجابي للمواطن في الحياة السياسية والإدارية المرتبطة بتدبير الشأن العام .
- غياب المواطن الشريك الفعال والمساهم الواعي والقادر على المراقبة والمحاسبة.

إن رصد وتشخيص ومعالجة أسباب الأمية داخل المجتمع من شأنه أن يقلص من ثقافة اللامبالاة وعدم الاكتراث بما يتعلق بالشأن العام.

وعموما، فإن تقليص أسباب وآثار الأمية من شأنه أن يولد وينمي لدى المواطن ثقافة سياسية وإدارية تمكنه وتهيئه للمشاركة بشكل إيجابي في تدبير الشأن العام وذلك ضمن إطار قانوني ومؤسساتي مطبوع بالوعي والعقلانية وروح المسؤولية ومبادئ المواطنة.

والجدير بالذكر أن ظاهرة الأمية قد تنتج عنها سلوكيات سلبية لدى أفراد المجتمع في تمثلاتهم للقاعدة القانونية وفي علاقاتهم بالدولة وتصوراتهم للإدارة العمومية، الشيء الذي يساهم في تراكم عوامل ضعف الثقافة القانونية والسياسية لدى أفراد المجتمع.

2) ضعف الثقافة القانونية والسياسية لدى أفراد المجتمع

إن هذا الضعف قد تنتج عنه سلوكيات وردود أفعال لا تتماشى والحكامة الإدارية الرامية إلى بناء دولة الحق والقانون، وإدماج أوسع للفرد

المواطن في الحياة السياسية قصد تدبير أحسن للشأن العام سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

ومن بين أبرز سلبيات هذا الضعف في الثقافة القانونية والسياسية تتجلى في:

ضعف أو غياب وجود قناعة لدى الفرد المواطن بأن القانون هو الملاذ الوحيد للاحتكام إليه داخل الدولة والمجتمع من جهة، وهذا ما يؤدي إلى الجهل أو التجاهل بمجموعة من الحقوق والواجبات التي تنظم وتضبط العلاقة بين الحكام والمحكومين بشكل عام وبين الإدارة والمواطن بشكل خاص من جهة أخرى، الشيء الذي قد يترتب عنه عدة ظواهر وسلوكات متنافية مع الحكامة الإدارية **والتي من بينها**:

- ظاهرة الارتشاء.
- ظاهرة الزبونية.
- ظاهرة البيروقراطية.
- المحسوبية.

العزوف عن الحياة السياسية وضعف الانخراط في الحقل السياسي، وهذه الظاهرة تساهم فيها عدة عوامل ذاتية وموضوعية **من بينها:**

- هشاشة التنشئة والتأطير من طرف ممثلي المجتمع المدني.
- تضييق الخناق على مختلف الممارسات المرتبطة بالحريات العامة وحقوق الإنسان .
- تجدر الولاء القبلي والشخصي على حساب الولاء للدولة: وهذا ما يؤدي إلى عرقلة بناء دولة المؤسسات من جهة، وإضعاف الشعور بالحس الوطني والولاء للدولة، وبالتالي ينشأ على ذلك اختلال في

العلاقة القائمة بين الدولة والمواطن. فهذا الأخير يصبح لديه إحساس وقناعة بأن حقوقه على الدولة غنيمة وليست مكتسبات مشروعة ينص عليها القانون ويحميها القضاء، وبأن واجباته إزاءها – الدولة – هي إعتداء على حقوقه وليست مفروضة بقوة القانون باعتباره أسمى تعبير عن إرادة الأمة.

ويمكن أن ندرج في هذا السياق بعض النتائج المترتبة عن تجدر الولاء القبلي والشخصي على حساب الولاء للدولة من خلال المثالين الآتيين:

في الميدان الجنائي: يصبح لدى الفرد قناعة بأن الضرائب ما هي إلا عبء يجب التملص منه بأي طريقة، ولا يعي بأن أداء الضرائب هو انخراط في أداء التكاليف العمومية الهادفة إلى بناء الدولة والمجتمع، وتزويد المرافق العمومية بالموارد المالية.

في الميدان السياسي: يصبح لدى الجماعات والأفراد شعور قوي بتكوين أحزاب وجمعيات على أساس شعور قبلي دون إعطاء أولوية أو أهمية للأبعاد الوطنية لهذا التأسيس والتي تتجاوز البعد القبلي الضيق [22] .

الشيء الذي يفرغ التعددية الحزبية من معناها الديمقراطي ومحتواها السياسي المطبوع بالحس الوطني.

استنتاج:

إن الحكامة الإدارية كمطلب وكأسلوب جديد في التدبير والتسيير يسعى إلى توسيع دائرة المشاركة والمسؤولية في تدبير الشأن العام، كما أنها تسعى إلى تقوية وظيفة المحاسبة والمراقبة من طرف المجتمع المدني

والدولة معا تجاه من يتولى مهام إدارة المرفق العام وذلك في إطار قانوني ومؤسساتي والذي من شأنه أن يساهم في تدعيم سلوك المواطنة وإزاحة ثقافة الإقصاء والتهميش، وتكريس مؤسسة ودمقرطة العلاقة بين الدولة والمجتمع أكثر، الشيء الذي قد يدعم ثقافة التآزر وتكثيف الجهود بين أطراف ثلاثة: الدولة، المجتمع المدني والقطاع الخاص لمواجهة تحديات التنمية الاجتماعية والاقتصادية من جهة، كما أن هذا الأسلوب قد يساهم في ضمان وحماية الحريات العامة وحقوق الإنسان خصوصا في ما يتعلق ويرتبط بتدبير الشأن العام بشكل جماعي من جهة أخرى.

وفي هذا السياق قال أرسطو قبل 24: قرن بأنه " إذا وجدنا كما يعتقد الحرية والعدالة أساسا في الديمقراطية، فإن تحقيقهما الفعلي رهين بمشاركة الجميع في التدبير".

هوامش الفصل:ـ

[1] مداخلة خلال الورشة العلمية المنظمة بكلية الشريعة تحت عنوان: " الحكامة الإدارية والمواطنة "، بتاريخ 16 مايو 2009 .

[2] علي السدجارى، " تصورات من أجل مشروع حداثي لإصلاح الإدارة بالمغرب "، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب: تأهيل الإدارة للعولمة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط . 2000ص. 105.

[3] ريد المريني، "الدولة الليبرالية والمجتمع الديمقراطي"، مجلة وجهة نظر عدد 29، السنة 2006، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء،ص.43.

[4] للتوسع في هذا الموضوع راجع: Ahmed Bouachik, «La Gouvernance locale à la lumière de la charte, communale», REMALD série "Thèmes actuels", n° 46, 2004, p. 101.

[5] Amal Mecherfi, «Quelle gouvernance pour le développement des zones arides au Maroc», Revue marocaine d'administration locale et de développement, série "Thèmes actuels", n° 46, 2004. p. 46.

[6] Wikipédia l'encyclopédie libre, www.wikipédia.org

[7] راجع عبد العزيز أشرقي، الحكامة الجيدة الدولية والوطنية والجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة، الطبعة الأولى 2009، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، ص. 10-11.

[8] J.F. Prud'homme, «Les parties politiques et la gouvernance» in «la gouvernance: un concepte et ses applications», Edition KARTHALA, Paris 2005, p. 97-98.

[9] راجع مقال لجلال نور الدين، "الحكامة الجهوية: الكيبك نموذجا"، مجلة وجهة نظر، عدد 29، الرباط، السنة 2006، ص. 36-38.

[10]تعريف يرجع إلى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة PNUD. أنظر سلوى الشعروای جمعة، "إدارة شؤون الدولة والمجتمع "، أستاذة الإدارة العامة، كلية الاقتصاد، جامعة القاهرة تم نشر المقال بتاريخ 2004/1/4 بالموقع الالكتروني www.starimes2.com.

[11] Le premier objectif de la gouvernance est d'apprendre à vivre ensemble et à gérer pacifiquement la maison commune, d'y assurer les conditions de la survie, de la paix, de l'épanouissement et de l'équilibre entre l'humanité et la biosphère». Pierre Calame..voire Wikipédia l'encyclopédie libre :www.wikipédia.org

[12]خالد بهالي، "إشكالية التدبير الإداري والحضري بالمدينة نحو الحكامة المحلية: الدار البيضاء نموذجا"، أطروحة لنيل دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 2006، ص. 8 .

[13]عبد العزيز الحمود موضى، " التلازم بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية "، مقال منشور بمجلة عالم /الفكر، المجلد 20، عدد 2، الكويت، السنة 1989 ص. 6 .

[14]راجع أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة الثامنة، دار النشر المغربية، الدار البيضاء 2004، ص. 214.

[15]عبد الفتاح الدهبي، القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة الكرامة، الرباط 2007 ص. 261.

Charles Debbasch, Science administrative, Edition [16] .Dalloz, 4e édition, Paris,1980, p. 42-46

[17]راجع مؤلف رضوان بوجمعة (رحمه الله)، المقتضب في القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى، 1999 مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص. 43-60.

[18] مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، 2006، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، ص. 91.

Moulay Ali Serhouchni, «Modernisation des systèmes [19] de gouvernance et représentation politique» in Quel Etat pour le 21e Siècle ? sous la direction de Ali Sadjari, .Edition l'Harmattan, GRET, 2001, p. 279-284

Waterbury J., La légitimation du pouvoir au Maghreb : [20] tradition, protestation et répression, Annuaire de .l'Afrique du Nord Paris,1977, vol. 16, p. 411-422

[21]محمد اليعقوبي، " المبادئ الكبرى للحكامة المحلية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2004 عدد 56 ص. 17 .

[22]محمد أحمد الهاشمي، "نحو تحديد مفهوم المواطنة وتشخيص عوائق تكريسه في المغرب " الحوار المتمدن العدد، 1382، مقال منشور بتاريخ 2005/11/18 علي الموقع الإلكتروني:" www.alhewar.org/debat/show"