**الحوكمة و أخلاقيات المهنة**

I- **الحوكمة**:

**1-التعريف اللغوي:**

لا توجد ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس المعنى و الدلالات باللغة الانجليزية لكلمة (governance) أو بالفرنسية(gouvernance)، لكن هناك ترجمات لها ترجمات عديدة منها:الحكم ، الحكم الراشد،الحكمانية،الحاكمية،إدارة شؤون الدولة و المجتمع.و تشتق الحوكمة من كلمة الحكم من مصدر ثلاثي واحد في اللغة العربية (ح ك م )الذي يتضمن معاني العلم و الإتقان في العمل و العدل و القضاء ، كما يتضمن معاني (الحكمة) و (الحكومة) تعني الرد عن الظلم او إقامة العدل، و (الحاكم) تنطوي على معنى التنصيب للحكم بين الناس مع إمكانية التنحية التي تتضمن معنى المساءلة ، و هكذا تتضمن اشتقاقات المصدر معاني العلم و العدل و الحكمة كما تنطوي على مضامين التمثيل و المساءلة و حكم القانون التي تمثل جوهر الحوكمة.

**2- التعريف الاصطلاحي:**

تعرف الحوكمة اصطلاحيا انطلاقا من عدة اعتبارات و رؤى تختلف من باحث أو مفكر إلى آخر أو من مؤسسة إلى أخرى ، و هذا حسب التوجهات و الاهتمامات لكل منها:

و لقد وظف مصطلح الحوكمة (governance) في لغات مختلفة منذ بضعة قرون ، حيث استعمل في فرنسا منذ القرن الثاني عشر في إطار تقني جدا"إدارة شؤون المقاطعة تحت سلطة إقطاعي يدير شؤونها المالية و العسكرية و القضائية نيابة عن الملك"، في حين يشير المؤرخون الانجليز في العصور الوسطى إلى "الحكم لتمييز مؤسسة السلطة الإقطاعية "، و في سنة 1840 استعار الملك تشارلز ألبرت ملك مملكة بيدمونت و سردينيا مصطلح (buon governo)كإطار أساسي لحل مشكلة الكساد الاقتصادي و سوء التسيير في مملكته.

و حديثا كان تعريف الحوكمة و فق التالي:

**أولا:المقاربة الاقتصادية**:تقوم هذه المقاربة على ربط مفهوم الحوكمة بالتنمية و جانبها الاقتصادي. و يتصدر هذا المنحى المؤسسات الدولية المالية التالية:

- **تعريف البنك الدولي**:لقد اعتبر البنك أن سبب إخفاق في تحقيق التنمية في الدول النامية عائد إلى سوء تنفيذ و تسيير السياسات التنموية و ليس السياسات في حد ذاتها، بعدما خضعت مرحلة التنفيذ للفساد و سوء التسيير و انعدام الكوادر القادرة و المسؤولة عن عملية التجسيد مع توفير ميزات الفاعلية و الجودة .

و في تقرير للبنك الدولي تحت عنوان "الحكم و التنمية" لسنة 1992 عرفت الحوكمة على أنها " الطريقة التي تمارس بها السلطة لإدارة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية في بلد معين بهدف تحقيق التنمية" ، و قد حددت ثلاث جوانب متميزة للحوكمة :

- شكل النظام السياسي

- طريقة ممارسة السلطة

- مدى قدرة الحكومات على تصميم و صياغة و تنفيذ الوظائف و الوفاء بها.

**ثانيا:المقاربة السياسية:**تعتبر هذه المقاربة أن الحوكمة بمثابة الإدارة الرئيسية لتحقيق الكفاءة و الفعالية بالإضافة إلى قدرة هذا الأخير على تجسيد الدولة العادلة المحترمة لحقوق الإنسان في ظل توفر المعايير الرئيسية.

-**البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة** :أعطى هذا البرنامج تعريفا أكثر شمولا للحوكمة ، فعرفها بأنها "ممارسة السلطة الاقتصادية و السياسية و الإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات و يشتمل ذلك الآليات و العمليات و المؤسسات التي يمكن للأفراد و الجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم و ممارسة حقوقهم القانونية و الوفاء بالتزاماتهم و تسوية خلافاتهم".

و من خلال تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نرى أنه ركز على ثلاث أبعاد للحوكمة:

- **السلطة الاقتصادية**:تشمل عمليات صنع القرار التي تؤثر على الأنشطة الاقتصادية لبلد ما و على علاقاته بالاقتصاديات الأخرى.

- **السلطة السياسية** : تشمل عمليات صنع القرار التي تؤثر على الشؤون السياسية ، و التي تتطلب استقلال السلطات العامة للدولة ( التشريعية و القضائية و التنفيذية)

- **السلطة الإدارية**:و هي التي تتولى مهمة تنفيذ القرارات و السياسات ، و التي تشتمل على كافة الأجهزة الإدارية بما فيها الهيئات اللامركزية.

**ثالثا:التعاريف الاكادمية**

1- **التعارف الغربية**

- **تعريف مرتن بوسMarten pouce**:الحوكمة هي أسلوب الحكم يهتم بالأنظمة التي تشكل مجموعة من المبادئ الأساسية لتنظيم الحياة العامة ، و يتضمن بذلك المؤسسات الحكومية و المؤسسات غير الرسمية التي تعمل في المجال العام.

يعتبر هذا التعريف من بين التعاريف التي ركزت على التطرق إلى عنصر التفاعل بين الحكومة و المجتمع المدني كأحد العناصر الأساسية في تعرفيه ، أي يرى أن مجمل السياسات العامة هي علاقة تأثير و تأثر بين الهيئات الرسمية و غير الرسمية.

2- **التعاريف العربية**

**أ- تعريف نادر فرحان**:اعتبر أن الحوكمة هو نسق المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيرا سليما ، و تربط بينهما شبكة متينة من علاقات الضبط و المساءلة في النهاية بواسطة الناس و تستهدف مصلحة عموم الناس.

ما يلاحظ حول هذا التعريف أنه يركز على محور تلبية حاجيات العميل أي كيفية إرضاء العميل مع الاهتمام بالوضع القائم عن طريق توفير طرق و وسائل الرقابة و المساءلة ، مع إغفاله تحديد الجهة المسؤولة عن ذلك.

**ب- تعريف المشرع الجزائري**:أشير لمصطلح الحكم الراشد في قانون 06\06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في الفصل الأول بالمبادئ الأولى في مادته الثانية حيث عرفه بأنه" هو الحكم الذي بموجبه الإدارة مهتمة بالانشغالات المواطن ، و تعمل في إطار المصلحة العامة و في إطار الشفافية" كما تحدث عنه في المادة 11 في نفس القانون في اطار تسيير المدينة ، حيث تحدث عن ترقية مفهوم الحكم الراشد في مجال تسيير المدن و الذي يكون عن طريق:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال وسائل حديثة

- توفير و تدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل و الاساليب الحديثة

- توفير و تدعيم الخدمة العمومية و تحسين نوعيتها

2- **المكونات الرئيسية الحوكمة (الحكم الراشد)**

**2-1- إحلال الديمقراطية:**تمثل ممارسة الحكم باسم غالبية الشعب و بالاقتراع العام،و يهدف إلى إدخال الحرية ، و في حالة غياب الديمقراطية يسود الحكم المطلق المتمثل بالدكتاتورية و الاستبداد.

**2-2- حكم القانون**:يتفق معظم صناع القرار على أن سيادة القانون هي واحد من الطرق لمحاربة الفساد ، حيث يمكن للدولة أن تعمل تحت العديد من الأشكال المختلفة للحكم و من الاستبداد إلى الديمقراطية ، لكن وجود القانون على نطاق واسع يضمن لجميع الأشخاص و المؤسسات العامة و الخاصة ، بما في ذلك الدولة نفسها المساءلة أمام القوانين التي تطبق على الجميع بالمساواة و بشكل يسمح بالفصل فيها بما يتفق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

**2-3- المساءلة**:عرفت المساءلة عند بعض المهتمين بالحوكمة "بأنها واجب المسؤولين ، مهما كانت مناصبهم و بغض النظر عن الطريقة التي وصلوا بواسطتها إلى الحكم ، في وضع تقارير دورية عن عملهم و انجازاتهم و الصعوبات التي أعاقت نجاحاتهم و تقديمها إلى المواطنين أصحاب الولاية و الحق في الإطلاع على كل ما يجري على الساحة الحكومية. و هو ما جاء في برامج المنظمات الدولية كبرنامج الأمم المتحدة الإغاثي(UNDP) الذي وضع دراسات و توجيهات بصدد إقامة الحكم الصالح ، و قد شددت هذه الدراسات على كون المساءلة ضرورة ملحة للإصلاح، وفق أطر و أنساق تستوجب خضوع صناع القرار و أصحاب المناصب الإدارية و السياسية إما مساءلة كل أفراد الشعب و المؤسسات المعنية، و ذلك ضمن صيغ متعددة منها:

**أ- المساءلة التنفيذية**:و يقصد بها ما يجري على الساحة السلطة التنفيذية التي تعمد في كثير من الدول إلى إقامة أجهزة حكومية تسند إليها مهمة المحاسبة الذاتية عبر سبل إدارية ، و ذلك من خلال استخدام التدابير الوقائية وبرامج التوعية وفتح قنوات الاتصال مع الجمهور ، و تخويل بعض اللجان و الهيئات و الدوائر بالمراقبة و التحقيق ، و ذلك تعزيزا لمفهوم المساءلة داخل الأجهزة الحكومية.

**ب- المساءلة التشريعية**:و هي من اعرق آليات المساءلة في النظام الديمقراطي ، و تمثل جزءا مهما من عمل البرلمان ، و يتم من خلالها مراقبة أعمال الحكومة ، لضمان استقامة سير العمل الرسمي ، و للمساءلة التشريعية أهمية كبيرة ، فهي الرقابة التي تضمن حسن الأداء و الوصول للحوكمة.

**ج- المساءلة القضائية** : و هي كسابقتها من المساءلات ، تمثل ركنا أساسيا من أركان ضبط عمل الجهاز الرسمي و الغير الرسمي ، و تقوم هذه المساءلة على أساس تطبيق القوانين النافذة من قبل القضاة و باستقلالية تامة ، الأمر الذي يضمن نزاهة تنفيذ القوانين، و هذه الاستقلالية هي التي تميز السلطة القضائية فضلا عن امتلاكها سلطة الإرغام المشروع لتنفيذ أحكامها، و لذلك فأنها تغدو الأكثر فعالية في الكشف عن طبيعة الممارسات الغير سليمة التي تشوب عمل السلطتين التنفيذية و التشريعية ، بوصفها السلطة التي تتحمل دورا مركزيا في أسلوب إقامة الحوكمة.

**2-4- الشرعية**:الشرعية السياسية هي محصلة للتفاعل بين السلطة و المواطنين ، إذ أنها تقوم على القبول الطوعي للسلطة من قبل المواطنين ، على أساس الوثوق بها فيما تخطط و تنفذ من سياسات ، ليس من حيث نجاعتها فقط ، و لكن من حيث أنها أصلا مستلهمة من تطلعات الجماهير.

**2-5- الأنظمة الانتخابية**:تعتبر دورية الانتخابات من اجل تجديد القيادات ، ركنا أساسيا من الديمقراطية ، و دلالة على مدى رشاد الحكم السياسي، إذ أن اختيار نوع النظام الانتخابي و كيفية تنظيم الانتخابات – نظام الدوائر الانتخابية و النظام النسبي و نظام الاستفتاء- يشكل مجالا واسعا لتحديد خيارات الفرد السياسية.

**2-6- نظام الحكم الدستوري**:الدستور هو القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة (بسيطة أو مركبة) و نظام الحكم (ملكي أو جمهوري) و شكل الحكومة (رئاسية أو برلمانية) و ينظم السلطة العامة فيها من حيث التكوين و الاختصاص و العلاقات التي بين السلطات و حدود كل سلطة و الواجبات و الحقوق الأساسية للأفراد و الجماعات و يضع الضمانات لها تجاه السلطة.

و بذلك فان الدستور يوضح ما يلي:

أ- شكل الدولة هل هي دولة بسيطة الشكل أم أنها دولة مركبة الشكل أي ناتجة من اتحاد فيدرالي مكون من ولايات متحدة مع بعضها ، أم اتحاد كونفدرالي تحتفظ فيها الدولة الداخلة في الاتحاد بشخصيتها الدولية مع بعضها البعض ، بحيث يتم تحقيق بعض الأهداف المشتركة مثل جامعة الدول العربية.

ب- يبين نظام الحكم ملكي أم جمهوري ، و ما هي الشروط الواجب توافرها في شخص ما حتى يصبح ملكا أم رئيسا ، و كيفية توليه لهذا المنصب.

ج- يبين كيف يحكم الملك أو الرئيس عن طريق حكومة رئاسية أم برلمانية ، و ما هي اختصاصات كلا منهما أو المسؤولياته و حدودها.

د- يبين الدستور العلاقات بين السلطات العامة التشريعية و القضائية و التنفيذية و اختصاصات كلا منها وحدود تلك السلطات.

ه- يبين واجبات المواطنين و كيفية أدائهم للواجبات و حقوقهم و حرياتهم و ضمانات حصولهم عليها و ممارستهم لها تجاه السلطة.

و لكن هل وجود الدستور بذاته كفيل بقيام نظام حكم دستوري في أي بلد من البلدان؟

توضح التجارب التاريخية و الواقع الحي الذي نعيشه أن كل أنظمة الحكم في العالم بما فيها أنظمة الحكم الاستبدادية البوليسية تؤكد على حرصها في وجود كتيب أو كتاب اسمه "الدستور"يوجد به أروع و أجمل ما عبرت عنه أشواق الإنسانية ، و لكن في الممارسة على ارض الواقع يكون أبعد ما يكون عن نصوص الدستور ، و لذلك فهناك مجموعة من الشروط التي يجب أن يخضع لها أي نظام حتى نقول بأن هذا النظام هو نظام دستوري أم لا و هذه الشروط:

- **أولا**:أن يخضع النظام الحاكم و حكومته لأحكام القانون ، و أن تلتزم بها في تصرفاتها ، و بذلك فإن الدولة التي لا يلتزم فيها الحاكم بحدود القانون و يخرج عليه يكون نظام حكم استبداديا فاقدا لشرعية و جوده.

**ثانيا**: عدم تركيز السلطة في يد الحاكم بحيث تقسم السلطات العامة في الدولة و توزع بين هيئات مختلفة و مستقلة يحد بعضها سلطان بعض ، عن طريق الرقابة المتبادلة بينها و التي تمنع استبداد الحاكم و تسلطه.

**ثالثا**: أن يكون الدستور مطبقا تطبيقا فعليا بحيث تتشكل الحكومة وفقا لأحكام الدستور و شروطه و تباشر الاختصاصات التي منحها لها الدستور، فإذا لم تتشكل الحكومة وفقا لأحكام الدستور أو مارست اختصاصات لم يمنحها لها الدستور تصبح حكومة غير شرعية.

**2-7- الحقوق المدنية**:تدعمت الحركة الدولية لحقوق الإنسان عندما اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10 ديسمبر 1948.و لأول مرة في تاريخ البشرية ينص الإعلان الذي تمت صياغته "على انه المستوى المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب و الأمم " ، على الحقوق المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية التي ينبغي أن يتمتع بها جميع البشر.

فقد جاء في المادة الأولى من الإعلان "يولد جميع الناس أحرارا و متساوين في الكرامة و الحقوق .و هم قد وهبوا العقل و الوجدان و عليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء".

أما المادة الثانية تنص على المبدأ الأساسي للمساواة و عدم التمييز فيما يتعلق بحقوق الإنسان و الحريات الأساسية ، فتحظر التمييز من أي نوع كان.

و تعلن المادة الثالثة و هي حجر الزاوية الأول في الإعلان ، أن لكل فرد الحق في الحياة و الحرية و في الأمان على شخصه- و هو حق أساسي للتمتع بكل الحقوق الأخرى-.

و تقدم المادة 22 و هي الحجر الزاوية الثانية "بان لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي و دولي و يمكن أن تتحقق في ظله حقوق الإنسان و الحريات الأساسية المنصوص عليها في الإعلان.

3- **قواعد و مبادئ الحكم الراشد**:

**3-1- مبدأ الفصل بين السلطات**: و هو أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية. و هذا المبدأ يعني توزيع وظائف الحكم الرئيسية على هيئات ثلاث :هي السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و السلطة القضائية، حيث تستقل كل منها في مباشرة وظيفتها.فالسلطة التشريعية تشرع القوانين و السلطة التنفيذية تتولى الحكم و الإدارة و تسيير أمور الدولة ، ضمن حدود تلك القوانين، أما السلطة القضائية فتهدف إلى تحقيق العدل تبعا للقانون.

لكن هذا الفصل لا يعني الفصل التام بين السلطات إنما لابد من وجود توازن و تعاون بين هذه السلطات ، و احترام كل سلطة للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى ، و من الضروري وجود رقابة متبادلة بين السلطات الثلاث بما يحقق حماية لحقوق و حريات الأفراد.

**3-2- استقلالية القضاء**: يهدف مبدأ استقلالية السلطة القضائية في أي نظام دستوري إلى تحقيق العدالة في أقصى صورها.كما أن هذا المبدأ مرتبطا إلى درجة كبيرة بحماية حقوق و الحريات في العالم المعاصر.لذلك أصبحت له أهمية كبيرة تطلبت من المشرع الدستوري التدخل لمحاولة حمايته و تعزيزه بأكبر الضمانات الدستورية و القانونية الممكنة.

**3-3- المجتمع المدني**: يستطيع المجتمع المدني أن يساهم مساهمة فعالة في تجسيد الحوكمة باعتباره يتكون من مؤسسات غير حكومية ، كنقابات المهنية و الجمعيات ذات الطابع الثقافي و الأحزاب السياسية غير ممثلة في مؤسسات الدولة و الجمعيات الخيرية و غيرها، و يمكن أن يساهم هذا المجتمع في توجيه الرأي العام و خلق الوعي الاجتماعي بضرورة حماية الطبقات الهشة من المجتمع و الدفاع عن الفئات المحرومة و الهشة ، و إدماج الشباب في مسارات التنمية و تنظيم المهن المختلفة.

بالإضافة إلى ذلك يستطيع المجتمع المدني أن يكون مراقبا لأداء و عمل الأجهزة الرسمية عند قيامها بالسياسة العامة ، و الذي يتطلب اعتماد مبدأ الشفافية في كل مجالات تدخلها ، و هكذا يمكن أن تتحول هذه المنظمات المدنية الى منظمات تنموية تساهم في تطوير المجتمع و ترقيته.

**3-4- استقلالية وسائل الإعلام**:نقول عن وسائل الإعلام- المقروءة و المسموعة و المرئية–المستقلة ، على أنها تلك التي تستقل عن سيطرة الحكومية أو السياسية أو الاقتصادية ، أو عن سيطرة المواد و المعدات اللازمة لإنتاج و نشر و تصوير . على أن يكون ذلك في إطار ضوابط و قوانين التي لا تضر بالحريات العامة و الخاصة و حقوق الأشخاص و الجماعات القانونية و المدنية.

**3-5- تقوية آليات الشفافية و المراقبة و المحاسبة**:و التي تتمثل في التالي:

**أ- آليات المساءلة الخارجية الرسمية**:المساءلة البرلمانية و التنفيذية و القضائية

**ب- آليات المساءلة الخارجية الغير رسمية**:مساءلة الجماعات الظاغطة-جمعيات المجتمع المدني- وسائل الإعلام و الاتصال.

**ج- آليات المساءلة الداخلية الرسمية**:قواعد السلوك-الأنظمة المرتبطة بالمسؤولية –أجهزة المراقبة الإدارية.

**د- آليات المساءلة الداخلية الغير رسمية**:مختلف أساليب الثقافة التنظيمية-أخلاقيات المهنة- ضغط الزملاء.

و أخيرا لا يمكن تطبيق نظام و آليات الشفافية و المراقبة و المحاسبة في غياب أمرين جوهريين متلازمين معهم و مرتبطين بهم و هما:الشفافية و حكم القانون أي مساواة أما القاعدة القانونية.

**3-6- المشاركة المجتمعية في الرقابة الأهلية و حقوق الإنسان و المواطنة**:تعد المشاركة المجتمعية سواء افردا أو جماعات كجمعيات المجتمع المدني من صفات الحوكمة فهي في مراقبة أعمال السلطة الحاكمة المتمثلة في الحكومة و السلطات المحلية