دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	اقتصاديات الحوكمة: دراسة في الأصول القانونية والسياسية والاقتصادية للحوكمة
المصدر:	مجلة كلية القانون الكويتية العالمية
الناشر:	كلية القانون الكويتية العالمية
المؤلف الرئيسي:	موسى، أحمد جمال الدين عبدالفتاح
المجلد/العدد:	مج4, ملحق
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2016
الشهر:	مايو
الصفحات:	19 - 70
رقم MD:	1099983
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	IslamicInfo
مواضيع:	التنمية الاقتصادية، اقتصاديات الحوكمة، الفكر المعاصر، القرارات السياسية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1099983

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

اقتصاديات الحوكمة: دراسة في الأصول القانونية والسياسية والاقتصادية للحوكمة

أ.د. أحمد جمال الدين موسى
أستاذ الاقتصاد والمالية العامة والتشريعات الضريبية
رئيس جامعة المنصورة ووزير التعليم الأسبق

ملخص:

تسعى هذه الدراسة إلى تحليل الأصول القانونية والسياسية والاقتصادية للحوكمة، وذلك من خلال استعراض المساهمات الفكرية المؤثرة في علوم القانون والسياسة والاقتصاد. وعلى الرغم من أن مفهوم الحوكمة غير محدد ويتفاوت من علم اجتماعي إلى آخر، إلا أنه يشير إلى استخدام مجموعة من الآليات والقواعد الرامية إلى تعزيز شفافية القرارات والتعاقدات والمعاملات بما يحسن كفاءة المؤسسات والهيئات والأجهزة ويدعم سبل الرقابة عليها.

وتظهر الدراسة أهمية فهم طبيعة وأشكال الترتيبات التعاقدية وربطها بمفهوم الحوكمة، ولهذا عرضت لنظرية إيان ماكنيل العلائقية، ولمفهوم كارل لوالين عن عدم الإدراك الواعي كمبرر لتحقيق الإنصاف التعاقدي، وكذلك لنظرة روسكو باوند للقانون كأداة للهندسة الاجتماعية. ومن منظور العلوم السياسية استعرضت الدراسة توجه بعض الدارسين لاختصار مفهوم الحوكمة في مجرد تقليص الدولة إلى الحد الأدنى. غير أنه يوجد اتفاق بين المتخصصين على أن نجاح الحوكمة يتطلب درجة عالية من القدرة المؤسسية بمكوناتها المختلفة، فضلاً عن أهمية تعزيز سياسات اللامركزية، وتجريب أساليب جديدة في الحكم والإدارة أكثر ديمقراطية وابتعادا عن البيروقرطية والتصاقاً باهتمامات وطموحات المواطنين. وأخيراً تستعرض الدراسة نتائج العديد من الدراسات الحديثة التي ربطت بين الحوكمة وقضية التنمية الاقتصادية مبينة نتائجها ودلالاتها وتأثيراتها على تطور الأوضاع في الدول النامية.

وانتهت الدراسة إلى أن الحوكمة هي آلية جديدة للتوازن بين الحرية والمسؤولية تلبي حاجة حقيقية للمجتمعات والمؤسسات المعاصرة، خاصة في الدول النامية، بشرط أن تصاغ على نحو كفء وفعال وأن تجد فرصتها في التطبيق الواقعي.

مقدمة:

قد لا نضيف جديداً إذا أشرنا إلى أن مصطلح الحوكمة، الذي لا يمتد عمره إلا إلى عقود قليلة، قد غزا تقريباً مختلف العلوم الاجتماعية وأضحى محل اهتمام كبير من الباحثين الجادين. وإذا كان قد بدأ ظهور هذا المصطلح في أدب الاقتصاد المالي في إطار البحث عن زيادة كفاءة الشركات، فإن مطالعة جل المراجع المتاحة تؤكد أنه قد حظي مؤخراً باستخدام واسع ومتزايد من الباحثين في علوم القانون والاقتصاد والسياسة والإدارة والاجتماع على السواء، وإن تباينت بشكل واضح الأطر التي يندرج فيها هذا الاستخدام.

والواقع أنه بعد مطالعة وافية للأدب الذي تناول موضوع الحوكمة وجدنا أنه من المناسب أن نخصص هذه الدراسة لإطلالة على الأصول المرجعية للحوكمة في علوم القانون والسياسة والاقتصاد، كي نتيح للباحثين العرب نظرة نقدية متكاملة للموضوع. وقد قسمنا هذا التناول إلى أربعة أجزاء نعرض فيها على التوالي لموضوعات: مفهوم اقتصاديات الحوكمة وركائزها، والأصول القانونية للحوكمة، والحوكمة من منظور العلوم السياسية والإدارية، وأخيراً: الحوكمة والتنمية الاقتصادية.

أولاً– مفهوم اقتصاديات الحوكمة وركائزها:

ينصرف تعبير اقتصاديات الحوكمة Economics of Governance إلى الجهود الهادفة إلى إضفاء قدر من الترتيبات التنظيمية على أساليب عمل المؤسسات العامة والأسواق المحلية والدولية. وتتشكل الحوكمة من مجموعة من القواعد والآليات الرامية إلى تعزيز شفافية القرارات السياسية والاقتصادية والمعاملات المالية وزيادة كفاءة الأجهزة القائمة على تيسيرها والرقابة عليها.

وعلى الرغم من أن بعض الكتاب يصفون مصطلح الحوكمة بأنه غير محدد وزلق

slippery، لأنه ليس محل اتفاق بين الدارسين في مختلف العلوم الاجتماعية؛ إلا أنه يمكن أن نجد تفاهماً حول كون الحوكمة تسعى لفهم طبيعة الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات والمنظمات الخاصة والأهلية المؤثرة على رفاه الأفراد وعلى تطور المجتمعات، ومحاولة التأثير عليها لزيادة فاعليتها وكفاءتها؛ فنظرية الحوكمة تطمح للإحاطة بمدى كفاءة عملية اتخاذ القرار عند المستويات المختلفة للمؤسسات والمنظمات العامة والخاصة، لاسيما من حيث طبيعة العلاقات والمفاوضات والتفاهمات وأساليب التعامل ومقدار النزاهة ودرجة الشفافية.

وقد شهدت السنوات الأخيرة قبولاً أكبر بين الاقتصاديين وغيرهم من المتخصصين في العلوم الاجتماعية الأخرى للتوسع في تطبيق قواعد الحوكمة على مختلف الأسواق، خاصة الأسواق المالية؛ خروجاً على النظرة السائدة لعقود طويلة لدى المدرسة الكلاسيكية، المتمسكة بترك الحرية كاملة لقوى العرض والطلب والآليات الذاتية للأسواق. وترجع أهمية الحوكمة لكون الأنشطة الاقتصادية والأسواق والمعاملات بشكل عام لا تجري على نحو منتظم بدونها؛ فنحن نحتاجها كشرط أساسي مسبق لحسن سير اقتصاد السوق.

ويكثر في الآونة الأخيرة في نطاق اقتصاديات التنمية، وبدعم من البنك الدولي، استخدام مصطلح «الحوكمة الحميدة» أو «الحوكمة الجيدة» Good Governance الذي ينصرف إلى مجموعة من الركائز من أبرزها: شفافية السياسات والإجراءات التي تتبعها السلطات العامة، ومحاربة الفساد، وتعزيز دولة القانون وتحسين أداء مؤسساتها الأساسية، واحترام القيم الديمقراطية، وتوفير البنية الأساسية المادية والمعلوماتية، وضبط آليات عمل الأسواق بما يضمن حقوق الملكية وإنفاذ العقود ولا يخل بتشجيع مبادرات القطاع الخاص. ويشير تقرير للأمم المتحدة إلى أن هناك توافقاً consensus بين مؤسسات التنمية الدولية على أن الحوكمة الحميدة هي متطلب أساسي basic pre–requisite للتنمية الاقتصادية المستدامة؛ فبناء القدرة capacity building على تحقيق الحوكمة على أرض الواقع يعتبر أداة فعالة لإنجاح برامج محاربة الفقر[1].

(1) انظر: United Nations (2000)، P. 1–6

وإذا نظرنا إلى مكونات الحوكمة على نحو أكثر تفصيلاً، فإننا سنجد أن من أبرزها «حماية حقوق الملكية» التي لا تقتصر فقط على سن القوانين التي تحمي تلك الحقوق وضمان فعالية إنفاذها في مواجهة اللصوص والمغتصبين الأفراد الذين يسعون لسلب حقوق الغير، وإنما تمتد أيضاً لمواجهة محاولات بعض المؤسسات الحكومية تهديد حقوق ملكية الأفراد؛ سواء بصورة مباشرة من خلال المصادرة أو التأميم أو الحراسة، أو بصورة غير مباشرة من خلال الزيادة المبالغ فيها في أسعار الضرائب والرسوم أو تقييد استخدام حقوق الملكية والتصرف في المكاسب والدخول أو التغيير المستمر في اشتراطات التراخيص والبناء. والأخطر من كل ما سبق هو انتشار الرشوة والفساد حيث يقتطع بعض المسئولين صغاراً أو كباراً من المواطنين بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر جزءاً من حقوقهم وأموالهم خارج إطار القانون.

وقد أثبتت العديد من الدراسات الاقتصادية التطبيقية أن ضعف حقوق الملكية بسبب انتشار درجة عالية من الفساد وصدور تشريعات وتعليمات مباغتة، وما يرتبط بها من شعور بعدم اليقين، يحول بين العديد من الدول النامية وانتقالها إلى مستويات أعلى من التنمية الاقتصادية[1]. وفي رأي غالبية الاقتصاديين فإن الدولة عندما تحمي حقوق ملكية الأفراد من كل تعد خاص أو عام، فإنها تقدم لهم الحافز للمشاركة بنشاط في الأنشطة الاقتصادية، خاصة الاستثمار في مشروعات جديدة، الأمر الذي يغذي النمو الاقتصادي ويحقق في نهاية المطاف التنمية[2].

وبحسب أوليفر وليامسون[3] Oliver E. Williamson الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 2009، فإن الركائزالأساسية التي يقوم عليها فهم مصطح «اقتصاديات الحوكمة» تنصرف إلى: إجلاء هدف الحوكمة، ونفقات المبادلات، والتكيف مع الظروف المتغيرة، والتكامل بين العلوم الاجتماعية، خاصة علمي القانون والاقتصاد. وفي إطار الركيزة الأولى، فإن الحوكمة هي في جوهرها وسيلة لفرض النظام، مما يؤدي إلى تخفيف احتمالات النزاع بين أطراف المبادلة الاقتصادية، وهو

(1) انظر: Dixit (A.), (2007), P.4.

(2) انظر على سبيل المثال: LESSON (P.) & WILLIMSON (C.), (2009),P.78-79

(3) راجع: WILLIAMSON (O.), (2005), P.6-11.

ما يقود في نهاية المطاف إلى تحقيقهم مكاسب متبادلة. وفيما يتعلق بنفقات المبادلات transactions costs التي ظل التيار المتشدد في المدرسة الكلاسيكية ينكر أهميتها في التحليل الاقتصادي، فإن الدراسات المتميزة لكل من رونالد كوز Ronald Coase (جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 1991) وكينيث أرو Kenneth Arrow (جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 1972) قد خلصت إلى أن نفقة العمليات التي تجري في الأسواق المتنافسة أكبر من صفر.

ويعتقد العديد من الاقتصاديين ومن بينهم فريدريك هايك Friedrich Hayek (جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 1974) أن التكيف أو التأقلم يعد الموضوع الرئيس في التنظيم الاقتصادي، ولذلك نجد أن كل الفاعلين الاقتصاديين economic actors يسعون بشكل مستمر للتكيف مع المتغيرات التي تعتري السوق. غير أن مفهوم التكيف adaptation يختلف عند الاقتصاديين؛ فبينما يراه هايك ذاتياً يتم داخل إطار السوق، فإن اقتصادياً آخر هو تشيستر برنارد Chester Barnard [1] يجده غير عفوي ويجري بشكل واع ومقصود في إطار تنظيمي. وتؤكد الركيزة الرابعة التي يقترحها وليامسون أن التداخل والتكامل Interdisciplinary بين العلوم الاجتماعية مهم للإحاطة الوافية بمفهوم الحوكمة، لاسيما المساهمات العلمية لكل من نظرية التنظيم organization theory وقانون العقد contract law[2].

وتنطوي أساليب الحوكمة على تنوع، كما يتفاوت استخدامها وفقاً لأهمية وتعقد المعاملات محل الاهتمام، وهي تختلف أيضاً من حيث نفقتها وما قد تنطوي عليه من آثار جانبية سلبية. ومن بين أساليب الحوكمة: التدخل اللائحي، والرقابة الإدارية، وتنظيم أكثر كفاءة للتشريعات المطبقة، وتفعيل المستويات الرئاسية في المؤسسات والشركات والهيئات الاقتصادية[3]. ويمكن القول إجمالاً إن الحوكمة تهتم على وجه الخصوص بأمرين: الأول هو القواعد القانونية التي تحمي حقوق الملكية وتيسر

(1) Barnard, C.(1938).

(2) انظر: WILLIAMSON (O.), (2005), P.10-11.

(3) راجع: WILLIAMSON (O.), (2005), P.13-14

التبادل بين الناس، وهي ما يمكن أن نطلق عليها قواعد السوق، والثاني هو دور وآليات عمل المؤسسات التي تدعم وتيسر الإنتاج والتبادل خارج إطار عمل السوق[1].

وفي اعتقادنا أن الارتباط وثيق بين الأمرين السابقين وأن كليهما بحاجة حقيقية لقواعد الحوكمة القائمة على الشفافية والنزاهة والكفاءة، ويكفينا في مجال «قواعد السوق» في ظل النظام الرأسمالي المعاصر أن نستعرض الصورة التي يرسمها راندل مورك ولويد ستير[2] Randall Morck and Lloyd Steier للاقتصاد الأمريكي في أوائل القرن الحادي والعشرين. فالرأسمالية في أمريكا تتمثل في نظام تتنافس فيه أعداد ضخمة من الشركات المستقلة للحصول على الزبائن. ورغم أن الاحتكارات monopolies مجرَّمةٌ قانوناً، إلا أن المحاكم توفر حماية غير كافية من مخاطرها. وفي كل شركة من الشركات الكبرى يوجد رئيس تنفيذي CEO يرسم سياستها ويحدد استراتيجيتها، على حين يكون دور مجلس الإدارةBoard of directors سلبياً في أغلب الأحيان. وتعود ملكية هذه الشركات للملايين من أصحاب الأسهم المنتمين في معظمهم للطبقة الوسطى، وإن كانت ملكية كلٍ منهم تقتصر على بضع مئات أو آلاف من الأسهم؛ وهم عادة غير منظمين disorganized ويفتقدون أي سلطة حقيقيةpowerless . يوجد فقط حفنة handfulمن المستثمرين المؤسَسين institutional investors قادرون على أن يراكموا كتلة كبيرة من الأسهم قد تصل إلى 3% أو 5% من إجمالي رأس المال، مما يمنحهم الحق في التعبير عن تفضيلاتهم وربما التمثيل في مجلس الإدارة. وفي الوقت ذاته يتمتع رؤساء الشركات التنفيذيين بسلطة قوية، غالباً ما يسيئون استخدامها بحسب معتقداتهم الشخصية، السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وهكذا فإن الرأسمالية كما تسود في معظم دول العالم تتمثل في نظام يسمح لعدد محدود للغاية من العائلات الغنية بالسيطرة على الشركات الكبرى، بل وعلى الحكومات ذاتها؛ وفيه لا تعدو المنافسة أن تكون سراباً mirage إلا في حالات قليلة. وتستخدم السلالات الأوليجاركية الثرية oligarchic family dynasties المديرين التنفيذيين المحترفين للحفاظ على سلطتهم ونفوذهم

(1) انظر: SHARINA (E.), (2013), P.1

(2) MORCK (R) and STEIR (L.), (2005)

وأوضاعهم المتميزة، حتى وإن كان ذلك يضر بالاقتصادات التي تعمل فيها شركاتهم[1].

وتدعونا هذه الصورة الواقعية للأوضاع الاقتصادية في ظل الرأسمالية المعاصرة، والتي يمكن أن نجدها أكثر قتامة في الدول النامية، للتأكيد على أنه إذا كانت الحكومات تحتاج إلى الحوكمة لزيادة كفاءتها وتعزيز شفافيتها وتأكيد خضوعها للمحاسبة، فإن الشركات الخاصة الكبرى تحتاج أيضاً إلى الحوكمة لتحقيق ذات الأهداف. وتحتاج أيضاً المؤسسات الدولية لتطبيق قواعد الحوكمة في إطار ما أصبح متداولاً تحت مسمى «الحوكمة الاقتصادية الكونية»Global Economic Governance والتي لن نتناولها في إطار هذه الدراسة[2].

ثانياً – الأصول القانونية للحوكمة:

يكاد يسلِّم الاقتصاديون في الآونة الأخيرة بأن النظام القانوني يؤثر على المخرجات الاقتصادية. ويفترض أن يهيئ النظام القانوني الكفء البيئة المشجعة للتخصيص الأمثل للموارد وزيادة الإنتاجية وتحسين السلوك الاقتصادي للأفراد والمؤسسات، وغير ذلك من الأبعاد المختلفة لعملية التنمية الاقتصادية.

ويقصد بالنظام القانوني في تعبيره الأشمل المؤسسات الرسمية المتكاملة المناط بها ثلاث وظائف هي: 1– وضع القواعد والمعايير (أساساً من خلال القوانين واللوائح) لكي يسير على هُداها أفراد المجتمع ومؤسساته؛ 2– إنفاذ القوانين، سواء من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة ضد المخالفين أو دون إجراءات بفضل تأثير الردع العام؛ 3– حسم المنازعات التي تثور من خلال إجراءات سريعة وعالية الكفاءة وأحكام عادلة[3].

---

(1) انظر: (P. 1 MORCK (R) and STEIR (L.), (2005 ,

(2) راجع في هذا الموضوع على سبيل المثال:

FRIEDEN (J.), (2012)
MOHAN (R.) and KAPUR (M.), (2015)
VIRMANI (A.), (2011)
AHMAD (N.), (2015)

(3) راجع: GRAY (Ch.), (1989), P.1-2:

ويمكن أن نستخلص من تحليل أوليفر وليامسون أن بروز «اقتصاديات الحوكمة» يعود إلى عدة أسباب من بينها التأكيد على أن المهمة الأساسية للتنظيم الاقتصادي هي التكيف مع القلاقل والاضطرابات التي تعتري النظامين الاقتصادي والاجتماعي، وأن سياسة الدولة تجاه الأنشطة الاقتصادية يجب أن تتم في إطار رؤية تنظيمية واسعة تهدف إلى تحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفاعلية. ويتم ذلك أساساً من خلال الأداتين الأبرز وهما التنظيم الاقتصادي والإطار التعاقدي؛ ولذلك فإنه لا يكفي اتخاذ إجراءات محدودة مثل تغيير أسلوب عمل الشركات أو وضع قيود جديدة على الدخول إلى الأسواق أو فرض أدوات تحد من المخاطرة، بل يتعين دمج كافة هذه الإجراءات وغيرها في إطار رؤية أشمل للتنظيم القانوني والاقتصادي للمجتمع.

وإذا نظرنا بشكل أدق للتبادل في صورتيه القانونية والاقتصادية، فإنه من المتفق عليه وجوب مراعاة ما يتميز به وعاء (موضوع) المبادلة من عناصر التحديد specificity والتكرار frequency وعدم اليقين uncertainty، وذلك عند تحديد ما يسري عليه من قواعد الحوكمة، فعلى سبيل المثال نجد أن تنفيذ بعض التعاقدات الاقتصادية أو المالية قد يتعرض للاضطراب بسبب تغير طارئ في الظروف، مع عدم القدرة على التكيف مع هذا التغير؛ ومن ثم فشل أحد أطراف التعاقد في الوفاء بالتزاماته. في مثل هذه الحالة لن يسعفنا مجرد احترام شروط التعاقد أو إنفاذ النصوص القانونية التي تنبني على افتراض توافر استقرار في الأوضاع والظروف خلال مدة تنفيذ العقد أو التسليم بقدرات قوى العرض والطلب على ضمان التحقق الذاتي للتوازن الاقتصادي. وتظهر خطورة المسألة إذا اتسم التغير الطارئ بالعمومية والاتساع، وهي السمة التي صاحبت تواتر الأزمات المالية العديدة التي شهدها العالم في العقود الماضية؛ لذلك يتوجب تصميم آليات للتعامل مع هذه الاحتمالات تتجاوز منطق مبدأ حرية الإرادة أو مجرد الثقة في آليات التوازن التلقائي للأسواق.

ويعتبر فهم طبيعة وشكل الترتيبات التعاقدية أمراً مهماً لنستطيع النظر في أساليب الحوكمة التي تنظم عمل المؤسسات والشركات، خاصة في عالم الأعمال. ويمكن القول إجمالاً إن العقد contract ييسر التبادل والتجارة، ومن ثم يساعد على زيادة ثروة الأمم. ولكي يحقق العقد الكفاءة والفاعلية، من وجهة نظر المدرسة

الاقتصادية النيوكلاسيكية، فإن عليه أن يعظم المكاسب الصافية لطرفي العقد؛ ويكون ذلك من خلال التعاون والتفاوض الحر بينهما، والعمل على تقليل نفقات المبادلات التي قد تأخذ أشكالاً متعددة مثل: تكاليف التفاوض والمساومة، وإعداد العقد، وتوقيعه، وأتعاب المحامين، والوقت المهدر الذي قد يصحب عملية التعاقد. ويفترض أن يكفل النظام القانوني – متى تميز بالكفاءة – إنفاذ العقد والتعامل مع الظروف الطارئة التي قد تعتري تنفيذه.

وعلى الرغم من اهتمام باحثين كثر في مختلف العلوم الاجتماعية بنظرية العقد، إلا أن منهج تناولهم قد تفاوت بشكل بارز، وإن جمعهم سعيهم المشترك لأن تؤخذ في الاعتبار كافة الظروف المحيطة بالتعاقد. وقد انتهى معظمهم، خاصة من الاقتصاديين، إلى أن كل العقود تتضمن عنصراً علائقياً relational element، وذلك على الأقل باعتبار أنه من المستحيل كتابة عقد لا يتضمن عناصر غير قابلة للتنفيذ unenforceable إلا بتدخل الغير (طرف ثالث، مثل المحاكم) لتحقيقها أو إنفاذها[1].

ويتوافق ذلك مع ما ذهب إليه أستاذ القانون الأمريكي الشهير إيان ماكنيل Ian Macneil من أنه، حتى في التبادل المنفرد أو المعزول discrete exchange، توجد عناصر علائقية[2]، لكون العقد يجرى تنفيذه دائماً داخل مجتمع؛ فالواقع أن التبادل المنفرد هو ذاته منتج لأنواع معينة من العلاقات الاجتماعية (مثل الحصول على ترخيص معين أو تحفيز معين من السوق أو المنظم)، وهو على أي حال يلعب دوراً محدوداً ووظيفة معينة في أي اقتصاد، مهما كانت توجهات السوق فيه. فيعتقد ماكنيل أن التبادل المنفرد – على خلاف ما يتبناه التوجه المسيطر على الفكر الاقتصادي والقانوني الغربي المتأثر بكل من النظرية النيوكلاسيكية ونظرية المنفعة– لا يشكل

(1) انظر:
MOUZAS (S.) and BLOIS (R.), (2009), P. 2-4

(2) يعتقد ماكنيل أن التفكير العلائقي relational thought يعد عنصرا ضرورياً لأي إدراك مقنع للتطور القانوني والاقتصادي. وهو يرمز بهذا المصطلح إلى مدخل يستوعب الأنماط المعقدة للعلاقات الإنسانية المتداخلة التي تحيط بكل تبادل. انظر: MACNEIL (I.)، (1985)، P.483

أبداً الوظيفة الاقتصادية الأساسية الوحيدة للإنتاج أو التوزيع أو الاستهلاك النهائي للسلع أو الخدمات[1].

ولم يسلم هذا الرأي من النقد، حيث يتمسك القانونيون من ذوي الاتجاه الليبرالي بفكرة «الرضا» كأساس للالتزام التعاقدي، وينتقدون بشدة «النظرية العلائقية للعقد لماكنيل» Macneil›s relational Theory of Contract لأسباب أبرزها ثلاثة: أولاً– اعتبار ماكنيل الرضا consent مجرد خيال fiction، وأنه لا يتعدى كونه معادلاً للوعد promise؛ ثانياً– تجنب ماكنيل ربط نظريته الاجتماعية للعقد بأي مفهوم اجتماعي للملكية؛ ثالثاً– إهمال ماكنيل المفهوم الليبرالي لحرية التعاقد principle of freedom of contract، ومن ثم عدم اعترافه بالدور الاجتماعي الحيوي لهذه الحرية؛ وهو ما قاده لمنح الرضا مكانة تابعة subordinate position في نظريته العلائقية[2]. وفي المقابل يحظى ماكنيل بتأييد قانونيين آخرين يعتبرون نظريته أفضل قاعدة واعدة most promising basis لتقديم فقه بديل alternative jurisprudence للمبادلات السوقية، في وقت أثبت فيه قانون العقد التقليدي فشله في التعامل مع الأوضاع الحديثة[3].

وجدير بالملاحظة أن هناك تفاوتاً في التناول بين منهج ويليامسون الدينامي الذي يركز على تحليل العلاقات التبادلية من خلال فكرة نفقات المبادلات Transactions Costs، وصولاً إلى تحسين كفاءة أساليب الحوكمة، والمدخل الاستاتيكي الذي يذهب إليه إيان ماكنيل، الذي يركز على العلاقات الاجتماعية Social Relations في محاولته لشرح سلوك أطراف التبادل. ورغم ذلك يجمع بينهما في رأينا التأكيد على أهمية الاعتراف بالطبيعة الاجتماعية للعقد والأخذ بعين الاعتبار هذه الطبيعة عند صياغة أسس وقواعد الحوكمة.

---

(1) انظر:
MACNEIL (I.), (1985), P.485-486

(2) انظر تفاصيل ذلك في:
BARNETT (R.), (1992), P. 1180-1206

(3) انظر:
CAMPBELL (D.), (2004), P. 2

ويساند ما سبق رؤية بعض المنظرين للحوكمة كأداة لعلاج القصور في كل من التنظيم الاقتصادي والتنظيم القانوني. وقد سبق لبرنارد Barnard أن أكد الحاجة إلى إيجاد توازن دقيق ضروري بين مختلف أنواع الحوافز incentives داخل المنظمة لضمان نجاحها. غير أن مثل هذا التوازن الجيد يتوقف بشكل كبير على بيئة خارجية غير مستقرة unstable environment(أحوال المنافسة) وظروف التطور الداخلي للمنظمة (توسعها وتغير أشخاص العاملين بها ومدى جودة قنوات التواصل بين أعضائها)؛ ومن ثم فإن نظم العقود المحفزة تضحى غير قادرة وحدها على حكم كافة الأنشطة داخل المنظمة.

ويفسر جان جاك لافون Jean–Jacques Laffont ودافيد مارتيمورت David Martimort ما سلف، بلغة معاصرة، بأن القصور في نظم العقود وكذلك ما يطلق عليه "العقلانية المحدودة" أو "الرشد المقيد"1bounded rationality لدى العاملين في المنظمة يتطلب منح المسؤولين سلطة ما لاتخاذ القرارات في الظروف التي لا يمكن توقعها بدقة في العقود. فلابد من الاعتراف بالحاجة لنوع من التدخل التنظيمي غير العقدي لضمان تحقيق مصلحة المنظمة والمجتمع ككل، وسيكون ذلك التدخل مقبولاً من الأفراد إذا رأوه من منظور لاحق Ex post متى كان يحقق مصلحتهم[2].

ويجد تدخل الدولة لفرض نظم وقواعد الحوكمة – رغم تقييدها أحياناً لمبدأ حرية الإرادة في التعاقد والتصرف– أساسه الفكري في نظرة مختلفة للعقد، كان قد عبر عنها في وقت مبكر نسبياً كارل لوالين[3] Karl Llewellyn أحد أهم المنظرين القانونيين

(1) اقترح هربرت سيمون Herbert Simon مفهوم الرشد المقيد للدلالة على أن الأفراد عندما يتخذون قراراتهم يكون رشدهم السلوكي مقيدا بما يتوافر لديهم من معلومات، وبالحدود الإدراكية لعقولهم، وأيضاً بالوقت المتاح لهم لاتخاذ القرار؛ ومن ثم فإن متخذ القرار سيتجه غالباً إلى الحل المرضي بدلاً من الحل الأمثل. وهذه النتيجة تتناقض مع ما روجت له طويلاً المدرسة الكلاسيكية من أن اتخاذ القرارات الاقتصادية هي عملية رشيدة تماماً؛ فالواقع أنها وفقاً لسيمون قد تكون رشيدة بشكل نسبي أو مقيد. ويتوقف مدى الرشد فيها على مدى جودة أو رداءة العناصر السالف الإشارة إليها. انظر: Simon (H)، (1991). P.125–134.

(2) انظر:

Laffont (J.) & Martimort (D.), (2001), P.21-23

(3) LLEWELLYN (K.), (1960).

الأمريكيين بقوله: «الأهمية الكبرى للعقد القانوني هي كونه يزود الأطراف بإطار framework لا يعكس بدقة علاقات العمل الواقعية، لكنه يزودهم بمؤشر إجمالي أو تقريبي rough indication يتعين أن تدور حوله هذه العلاقات، وهو أيضاً بمثابة دليل عرضي occasional guide يستخدم في حالة الشك، ومعيار مرجعي عند حدوث نزاع أو حين توقف العلاقات الواقعية عن العمل». ويستنتج وليامسون من ذلك أن غاية العقد ليست تأكيد قانونية الالتزامات وإنما ضمان تنفيذ الأعمال على أرض الواقع[1].

وعلى الرغم من أن لوالين يعتقد أن الأطراف عندما تتعاقد تبحث عن مصالحها الذاتية، بما يعظم منفعتها المتوقعة (وذلك في رأيه قرينة جيدة على أن هذا الاتفاق كفء)؛ فإنه يرى أنه عندما يفرض أحد الأطراف شروطه في العقد من مركز قوة، سواء بسبب مركزه المؤثر في السوق أو بسبب حيازته لمعلومات أفضل مقارنة بالطرف الآخر، فإن العقد يفتقد جوهره التفاوضي؛ ومن ثم يتعين على المحاكم إجراء تحقيق مستقل للتأكد من مدى الملاءمة المعيارية للعقد لحظة تعبير الأطراف عن رضاها. ويؤكد كارل لوالين أن القواعد القانونية النمطية تظل مناسبة متى ظلت القدرات التفاوضية بين الأطراف متساوية؛ أما في غير هذه الحالة، فإن التسليم بالقوة الإلزامية للعقد سينطوي على معاقبة الطرف الأضعف؛ فالعقد يصبح جوهرياً غير منصف substantively unfair إذا كان غير متوازنlop–sided . وباعتبار أن القانون متوازن في تعريفه للمخاطر والالتزامات؛ فإنه يجب ألا يقبل أن تخلق الأطراف القوية خللاً imbalance في التوازن عند التعاقد[2].

ويندرج هذا الوضع في إطار الحالة المعروفة عند الاقتصاديين بفشل السوق market failure. ولهذا يرى لوالين أن من واجب الدولة التدخل لإعادة التوازن للعقد غير المتوازن من خلال: أولاً– دور المشرع legislative intervention في

(1) انظر:
WILLIAMSON (O.), (2005), P.21

(2) انظر:
SCHWARTZ (A.), (2000), P.32

الحد من الشروط المجحفة ووضع ضمانات للتوازن العقدي، وثانياً- دور المحاكم courts في إعادة التوازن للعقد عن طريق اللجوء للخبرة expertise، بما يعكس السائد في السوق؛ فالقانون في رأيه هو علم تطبيقي empirical science أكثر من كونه علماً معيارياً normative science[1].

وهذه الأفكار رغم عموميتها ساهمت في تطوير ما أصبح اليوم النهج الأساسي للتدخل التنظيمي في المجال العقدي بغرض تحقيق الإنصاف، وأدواته الرئيسية كانت: أولاً- إدخال مفهوم حسن النية good faith في قانون العقود؛ ثانياً- صياغة النظرية التي رسخت فيما بعد تحت اسم «عدم الإدراك الواعي»[2] Unconscionability Theory؛ ثالثاً- تطوير العديد من الأحكام التي تضمنها القانون التجاري الأمريكي الموحد Uniform Commercial Code، خاصة المادة الثانية منه التي صاغها لوالين وسمحت بإمكانية قيام العقد بناء على السلوك by conduct، وليس فقط بالإيجاب الشفوي أو التحريري الذي يعقبه القبول[3].

ولفهم جذور هذا التطور لابد من الرجوع إلى تيار «الواقعية القانونية» Legal Realism الذي صبغ النظرية القانونية الأمريكية لعقود طويلة. لقد كان القانون الأمريكي في بداياته أسير مفاهيم الفقيه والقاضي الإنجليزي وليم بلاكستون William Blackstone (1723- 1780) الذي افترض أن مبادئ القانون العام Common Law صالحة دائماً ولا تتأثر بالزمن timeless؛ ومن ثم فهي قادرة على مواجهة أية مشاكل اجتماعية جديدة قد تثور. وكنتيجة لذلك؛ فإن دور القاضي هو تطبيقها كما هي، دون أي تأويل أو سلطة تقديرية.

وقد أخذ تيار متزايد من فقهاء القانون مثل أوليفر هولمز Oliver W. Holmes وعلماء الاجتماع القانوني مثل روسكو باوند Roscoe Pound في الاعتراض على

(1) انظر:
CLARK (R.), (1978), P.495-496

(2) انظر:
SCHWARTZ (A.), (2000), P.15-17

(3) انظر:
HART (D.), (2011), P.62-63

هذا المنظور، لأنه – في رأي هولمز– عقيم منطقياً، لأن القانون ليس منطقياً في حد ذاته وإنما هو يعكس خبرة وتجربة المجتمع الماضية؛ فهو تجسيد لتاريخ تطور الأمة خلال القرون الماضية، ومن ثم لا يجب التعامل معه ككتاب رياضيات يتضمن مسلمات axioms غير قابلة للمسِّ[1].

وفي رأي باوند، فإن القانون هو أداة للهندسة الاجتماعية social engineering، وبالتالي يتعين على المحاكم ألا تقتصر في أحكامها على القواعد المنطقية للاستدلال logical rules of deduction؛ وهو ما يعني أنه ينبغي على القضاة تبني منظور أوسع broader perspective يحيط بالظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تنعكس عملياً في المعارف التي تزودهم بها علوم الاقتصاد والسياسة والاجتماع. وباعتبار أن القانون ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية أكبر means to a greater end، فالاقتصار على التطبيق الحرفي لقواعد القانون العام القائمة على السوابق القضائية case law precedent، المعتمدة على ماضي المجتمع، لن يلبي الحاجات المستجدة في مجالات مهمة كحقوق الملكية والعقود والحقوق الفردية[2]. ويمكن أن نجد تطبيقاً لهذا المفهوم في قول باوند: «يظن البعض أن القانون هو الاقتصاد، وفي هذا يوجد الكثير مما يقال؛ ويرى آخرون أن القانون هو الأخلاق، بينما يقدم البعض القانون على أنه الهندسة الاجتماعية. الواقع إنهم جميعاً مخطئون، فالقانون هو كلٌّ ذلك»[3].

كانت تلك هي المفاهيم التي استفاد منها كارل لوالين وطور أدواتها التطبيقية، لكن مساهماته وغيره من منظري مدرسة «الواقعية القانونية» لم تسلم من النقد. فيلاحظ البعض أن الفقه القانوني قد تبدل شكلياً من المفهوم الساكن للإيجاب والقبول

---

(1) انظر:
P.493-494(CLARK (R.), (1978 ,

(2) انظر:
CLARK (R.), (1978),P.494

(3) انظر:
DONNELLY(S.), (1975), P. 915

static offer–acceptance–consideration الذي ساد في القرن التاسع عشر إلى مفهوم لوالين عن الاتفاق الفعلي المبني على المعاملات Llewellyn›s transaction–oriented agreement–in–fact والقائم على حسن النية والإدراك الواعي، وذلك بغرض المساعدة في تأمين التعامل المنصف بين الأطراف. وقد نجم عن هذا التغير في الهيكل الشكلي بعض النتائج الإيجابية على المستوى الفردي، لكن ليس دائماً، ويرجع ذلك إلى أن هذا التغير لم يجلب علاجاً منتظماً systemic remedy لعدم التوازن الناجم عن التوزيع غير العادل لحقوق الملكية والامتيازات الفئوية والطبقية، وإذا كان النظام الاقتصادي والنظام الاجتماعي ككل قائماً على الاعتقاد المتأصل في أسطورة السوق الحرة free market mythology، رغم أنها في جوهرها ليست عادلة'لأن الناس لا تبدأ المنافسة فيها من خط بداية واحد same baseline (فالنجاح والفشل فيها لا يعكس بالضرورة القدرات والمهارات الفردية بقدر ما يعكس مراكز الأفراد في التراتبية الاجتماعية والاقتصادية عند الشروع في المنافسة)، فإن القانون، وضمنه قانون العقود، ينحو للتطور بالطريقة التي تحافظ على مزايا التراتبية الهرمية المستقرة established hierarchies[1].

ويعتقد أستاذ القانون في جامعة شيكاغو إريك بوزنر Eric Posner، بعد مرور ثلاثة عقود على التحليل الاقتصادي الحديث لقانون العقد[2]، أن هذا التحليل وحده هو الذي يقوم على أسس صلبة، بعكس التحليل الفقهي التقليدي والتحليل الفلسفي والتحليل النفسي التي فقدت الكثير من جاذبيتها، ويرجع الفضل في ذلك إلى الحركة الدائبة من جانب الاقتصاديين لتقديم مفاهيم جديدة ونقدها، وصولاً إلى

(1) انظر:

HART (D.), (2011), P.65-72

(2) يعتبر التحليل الاقتصادي للقانون (بصورة إجمالية) مدخلاً يسعى لتطبيق أدوات التحليل الاقتصادي على النظرية القانونية، وذلك لبيان مدى الكفاءة والفاعلية الاقتصادية لقواعد القانون المطبقة أو المقترحة وانعكاساتها المتوقعة على أفراد المجتمع ومؤسساته. وقد كانت قوانين الضرائب والجمارك والحماية من الاحتكار والإغراق سباقة في الاستئثار باهتمام الاقتصاديين. أما الآن فقد انتشر مجال التحليل الاقتصادي للقانون ليشمل مختلف فروع القانون بما فيها قانون الملكية وقانون العقد وقانون المسؤولية وقانون العمل وقانون الشركات وقانون العقوبات وغيرها.

تنقيتها وتدعيمها؛ فالتحليل الاقتصادي دينامي dynamic متطور[1]، على حين ظلت المدارس الفقهية والفلسفية متمسكة بموقف ساكن static قريب مما كانت عليه منذ ثلاثين سنة' ومع ذلك يعتقد بوزنر أن التحليل الاقتصادي الحديث قد فشل حتى الآن في إنتاج نظرية اقتصادية لقانون العقد، ولا ينتظر نجاحه في تحقيق ذلك في المدى القريب؛ فهو غير قادر على تفسير النظام الحالي لقانون العقد أو تقديم أساس صلب لتطويره[2]. غير أن بوزنر لم يصل إلى المدى الذي بلغه جرانت جيلمور Grant Gilmore[3] بإعلانه موت العقد The death of Contract؛ بسبب التغير السريع في بيئة الأعمال، بما يتجاوز نظريات قانون العقد التي أضحت عتيقة وغير منسجمة مع متطلبات العصر[4].

ومن الطبيعي أن تأخذ الحوكمة عند التطبيق أشكالاً متنوعة، بعضها رسمي، والبعض الآخر غير رسمي informal systems، قد يكون أحياناً أكثر فاعلية من الصيغ الرسمية، مثلما هو الحال في النظم القضائية العرفية، ومن المعروف أنه حتى في أكثر الدول المعاصرة تقدماً، كالولايات المتحدة الأمريكية، تتعايش معاً نظم قضائية رسمية وغير رسمية، حيث يتم اللجوء إلى التحكيم لحل الكثير من المنازعات؛ بل إن معظم المنازعات تفض بالتفاوض negotiationبين الأطراف قبل اللجوء سواء إلى القضاء أو إلى التحكيم. وفي هذا الصدد تشير بعض التقديرات إلى أن 10% فقط من المنازعات هي التي يتم اللجوء فيها إلى المحاكم[5]. ويؤكد روبرت إليكسون Robert C. Ellickson أنه – على عكس التحليل القانوني والاقتصادي المعياري – لا يتم في

(1) من بين كلاسيكيات التحليل الاقتصادي للقانون في مجال العقود، انظر على سبيل المثال:
FARBER (D.), (1983), P. 303-393
BROUSSEAU (E.) and GLACHANT (J.- M.), (2002)

(2) انظر:
POSNER (E.), (2002), P. 1-3

(3) GILMORE (G.), (1974).

(4) انظر:
DIATHESOPOULOS (M.), (2010), P.9
GORDON (R.), (1974), P. 1216-1239

(5) انظر:
DIXIT (A.), (2007), P.8-9

أحوال كثيرة الاعتماد على أسانيد الحقوق القانونية legal entitlements كنقطة بداية للمساومةbargaining عند حل المنازعات بين الجيران في المناطق الريفية في كاليفورنيا، بل يقوم هؤلاء بتطبيق معايير عرفية غير رسمية، رغم علمهم أنها غير منسجمة inconsistent مع القانون. ويعيب إليكسون على المشرعينlawmakers عدم تقديرهم للظروف الاجتماعية الحاضنة للتفاهمات غير الرسمية والعرفية؛ الأمر الذي يجعلهم يداومون على إقامة عالم متناقض نعاني فيه على السواء من كثرة القوانين laws وضعف النظام order[1]. ويقودنا هذا للتأكيد على أن الحاجة أكبر في الدول النامية إلى مؤسسات بديلة أو مكملة ذات مصداقية لحسم المنازعات التعاقدية ضماناً لاستقرار حماية حقوق الملكية وتحقيق العدالة القريبة الناجزة.

ويتعين الإشارة مع ذلك إلى أنه قد يرتبط وجود بعض النظم البديلة بانحراف سياسي أو اقتصادي، فقد أظهرت دراسة لقنسطنطين سونين Konstantin Sonin أن روسيا قد عانت خلال تسعينات القرن العشرين من ضعف بارز في حماية حقوق الملكية بسبب عقبات سياسية، أبرزها هيمنة الأوليجاركية التي دعمت واستفادت من عمليات الخصخصة؛ مما دفع رجال الأعمال غير المدعومين بظهير سياسي لتخصيص موارد مالية هامة لغرض حماية رأسمالهم الإنتاجي، وقد قلل ذلك من جاذبية التوجه نحو الأنشطة الإنتاجية وأضعف الحافز للتراكم الرأسمالي. وفي المقابل زادت جاذبية الأنشطة الريعية، خاصة مع تثبيت آليات غير رسمية لحماية حقوق الملكية أكثر محاباة للأغنياء، وكانت محصلة ذلك الانحراف في النظام السياسي والضعف في النظام القانوني أن يظل الاقتصاد عالقاً في توازن طويل الأجل تزيد فيه الفوارق الاجتماعية وتتدهور عدالة توزيع الدخول[2].

وجدير بالذكر أن العديد من الدراسات الاقتصادية التطبيقية قد سعت في العقدين الأخيرين للتعرف على مدى تأثير الإصلاحات في مكونات النظام القانوني، بفضل

---

(1) انظر:
ELLICKSON (R.), (1991), P. 284-286

(2) انظر:
SONIN (K.), (2003), P716-718; 726-727.

تبني سياسات الحوكمة، على الأوضاع التنموية في العالم الثالث. غير أن نتائج هذه الدراسات قد جاءت إلى حد ما متضاربة' حيث توصل بعضها إلى غياب هذا التأثير، بينما أبرز البعض الآخر حدوث تأثير إيجابي[1].

ومن بين الدراسات التي توصلت إلى حدوث ذلك التأثير الايجابي كانت دراسة سوجاتا فيساريا Sujata Visaria عن الإصلاح القانوني ومدفوعات الدين في الهند[2]، فقد توصلت هذه الدراسة إلى أن إدخال مؤسسة قضائية جديدة في الهند (التي تعاني من بطء شديد في حسم المنازعات القضائية) عام 1993، هي محاكم استرجاع الديونDRTs) Debt Recovery Tribunals) ، التي استهدفت تقليل الوقت اللازم لاسترجاع الديون غير منتظمة السداد، قد خفض فترات التأخر في تسديد الديون بنسب تتراوح ما بين 3% و11%، كما ترتب على إنشاء هذه المحاكم تقليل معدل الفائدة التي تفرضها البنوك على المشروعات الجديدة ما بين 1.4% و2%. وتستنتج فيساريا من ذلك أن إصلاح النظام القضائي المؤثر على سوق الائتمان يمكن أن يقود إلى معدلات نمو اقتصادي أعلى[3].

ثالثاً – الحوكمة من منظور العلوم السياسية:

يركز بعض المتخصصين في علمي السياسة والإدارة على كون مصطلح الحوكمة يعني في المقام الأول تقليص الدولة إلى الحد الأدنى minimal state، بدعوى أن التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتقنية التي سيشهدها القرن الحادي والعشرين ستحيل النظام البيروقراطي المهيمن على الدولة حالياً إلى شيء مهجور عفا عليه الزمن obsolete. فبيروقراطية الدولة أضحت أكبر مما يجب too large، ومكلفة أكثر مما يلزم too expensive، ومن ثم ستبتلع كافة موارد الدولة بما لا يترك مجالاً للاستخدامات الأخرى،هذا فضلاً عن أنها ضعيفة الكفاءة inefficient

(1) راجع عرضاً لنتائج عدد كبير من هذه الدراسات في:
ALDASHEV (G.): (2009) P.4-10 ,

(2) VISARIA (S.), (2006)

(3) انظر:
VISARIA (S.), (2006) P.30-31 ,

وفاشلة في إدارة مرافق الدولة وتوفير الخدمات اللازمة للمواطنين[1]. فالدولة أضحت ضعيفة weak، غير مستقرة unstable، مسرفة، ومنهارة collapsing ، ومن ثم غير قادرة على تلبية طموحات المواطنين، على حين نجح المجتمع المدني والقطاع الخاص في الآونة الأخيرة في اكتساب مهارات حوكمة متميزة تستجيب لتغير وتنوع وتعقد الحاجات الجماعية المتصاعدة. ولعل أكثر ما يميز الحوكمة في صورتها الجديدة هو طبيعتها التفاعلية interacting «على عكس عادة الدولة في الحكم منفردة»[2] doing things alone.

وينسب بعض المتخصصين في العلوم الإدارية أول استخدام لمصطلح «الحوكمة» لهارلان كليفلاند H. Cleveland الذي اقترحه كبديل لعبارة «الإدارة العامة»، وينسبون إليه أيضاً جملة: «الناس تريد حكومة أقل وحوكمة أكثر»، ويقصد كليفلاند بالحوكمة تخلي المؤسسات عن الهرم الرئاسي hierarchical pyramid الذي يمنح القمة السيطرة الكاملة، إلى نظام جديد يقل فيه التحكم وتشيع السلطة وتتعدد مراكز اتخاذ القرار لتأخذ شكلاً أفقياً يعتمد كبديل للنمط الرئاسي التقليدي[3].

ويستدعي ذلك في رأي بعض الباحثين الخروج من نموذج فيبر[4] Weber البيروقراطي المركزي، القائم على الإدارة بالقيادة والرقابة، إلى صيغ مختلفة للحوكمة الذاتية، قائمة على المشاركة بين القطاعين العام والخاص، والجهود التعاونية، ومبادرات المشاركة المجتمعية. ففي ظل نموذج فيبر البيروقراطي تكون الأولوية لتبني السياسات العريضة ذات المجال الواسع، تحت المظلة الإدارية الرسمية، المبررة

---

(1) انظر:
BJORK (P.) and JOHANSSON (H), (1999), P. 4-5

(2) انظر:
KOOIMAN (J.) and al., (2008), P.2

(3) انظر:
, P. 3 FREDERICKSON (H.), (2004)

(4) ماكس فيبر Max Weber عالم اجتماع وقانوني وفيلسوف ألماني (1864–1920) يعد من أوائل من حللوا الظاهرة البيروقراطية. راجع في تفاصيل آرائه والمساهمات العلمية اللاحقة عليه في تحليل هذه الظاهرة دراستنا: «البيروقراطية والكفاءة الاقتصادية»، منشورة في «مجلة العلوم القانونية والاقتصادية» (تصدرها كلية الحقوق جامعة المنصورة)، العدد 14، أكتوبر 1993.

بالحاجة إلى تأمين تعاون واسع المدى بين المواطنين. وكذلك نجد لدى أنصار مدرسة الاقتصاد المؤسسي، وعلى رأسهم دوجلاس نورث Douglass North (جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 1993)، توجهاً للتركيز على دور مؤسسات الدولة المركزية في ضمان الاستقرار وخفض نفقة المبادلات لتعزيز التنمية الاقتصادية[1]. غير أن الأثر المزدوج للتقليص الذي طرأ على دور الدولة المركزية، والتعقد المتزايد والسريع للعالم المتغير الذي نعيش فيه، هو منح أولوية أكبر للحاجة للتأقلم والمرونة؛ فذلك لا غنى عنه لتقليل المخاطر التي تتعرض لها الأمم المعاصرة إذا تمسكت بنظم حكم جامدة[2].

ويَقصر دارسون آخرون معنى الحوكمة الجيدة على نوعية الأسلوب العملي الذي تتبعه السلطات السياسية والإدارية في صنع السياسات العامة، ومن ثم فإنها تغطي ثلاثة مجالات سياسية وإدارية هي: الحوكمة العامة public governance، والسياسات العامة، والتنظيم، وبالتالي هي تركز على تقديم إجابة عن أسئلة هامة من نوعية: كيف نحكم how to govern وكيف نقود ونوجه how to steer. وهكذا هم يعتبرون أن الحوكمة الجيدة مسألة فنية good governance is technical قبل أي شيء آخر، طموحها الأساسي – رغم ارتباطها إلى حد كبير بمفهوم الرشد السياسي political rationality – هو التطوير المستمر وتحسين أساليب الأداء لتمكين المؤسسات العامة من القيام بمهامها بكفاءة. والأدوات الأساسية المستخدمة في هذا الغرض هي تقييم الأداء والتقييم الذاتي والمؤسسي وتحسين الجودة ووضع المقاييس المرجعية والنماذج الإرشادية والمتابعة والرقابة والتفتيش، فالهدف هو استحداث إطار للحوكمة الذاتية framework for self–governance كمدخل لتحسين القدرات الذاتية للحكم self–governing capacity[3].

(1) راجع في أهمية الإصلاح المؤسسي كمدخل للحوكمة بمفهومها الشامل وآراء دوجلاس نورث الرائدة مؤلفنا: الإصلاح المؤسسي سبيل مصر إلى مستقبل أكثر إشراقاً، القاهرة، دار نهضة مصر، يناير 2010. وانظر أيضاً في أصول الاقتصاد المؤسسي:
RUTHERFORD (M.), (2001), P.173-194

(2) انظر: DUIT (A.) and GALAZ (V.), (2008), P.328-32

(3) انظر: BANG (A.) and ESMARK (A.), (2013), P. 2-5

ويؤكد التوجه السابق تعريف بعض أساتذة الإدارة للحوكمة على أنها «مجموع الآليات الإدارية والمؤسسية التي من شأنها أن تقيد السلطات délimiter les pouvoirs، وأن تؤثر على قرارات المسؤولين»؛ وهو ما يعني في قول آخر: الآليات التي تتحكم في سلوك هؤلاء المسؤولين وتُحدد مجال سلطتهم التقديرية leur espace discrétionnaire[1].

ويبدو لنا أن هذا المنحي في تعريف الحوكمة يضيِّق كثيرا من مجالها ويحيلها إلى مجرد أسلوب إداري أو فني لتحسين أداء الشركات أو الحكومة ومؤسساتها العامة، على حين رأينا أن المتخصصين في علمي القانون والاقتصاد يوسعون في إطارها ومضمونها. وكذلك فإننا نرى أن اختصار مفهوم الحوكمة في مجرد تقليص الدولة هو توجه أيديولوجي «نيوليبرالي» قد لا يناسب الدول النامية إذا أُخِذَ على إطلاقه. فالمعضلة التي تواجهها هذه الدول لا تتعلق بحجم أو أهمية دور الدولة، ولكنها تتعلق بكفاءة الدولة وكيف يتم تعزيز قدرتها على أداء مهامها التنموية في إطار «دولة القانون» التي يخضع فيها الجميع للتقييم والمحاسبة.

وعلى خلاف ما تقدم من وجهات نظر، وعلى عكس الصيحة المنتشرة في الكثير من الكتابات السياسية الحديثة حول «الحوكمة بدون حكومة governance without government»، نجد جون بيير John Pierre وب. جاي بيترز B. Guy Peters يقدمان نظرة أكثر واقعية، ترى أن الدولة، وإن كانت لم تعد تحكم المجتمع على النحو التقليدي الذي استمر قروناً عديدة – نتيجة تغييرات جوهرية أبرزها ثورة المعلومات وظهور شبكات networks اجتماعية ذات طبيعة مستقلة –، إلا أنها لاتزال قادرة على قيادة عملية الحوكمة؛ بل إن دور الحكومة لا يمكن الاستغناء عنه لضمان تحقق حوكمة ديموقراطية democratic governance تلبي الأولويات الجماعية للمواطنين. وفي إطار هذا المفهوم تشتمل الحوكمة على أربعة أنشطة[2]:

---

(1) انظر:
, P. 2 CHARRAUX (G.), (2004)

(2) انظر:
PIERRE (J.) and PETERS (B.), (2005), P. 3-6

أولاً: إبراز مجموعة مشتركة من الأهداف والأولويات للمجتمع Articulating a common set of priorities for society تحظى بقبول معظم أعضائه. وتعتبر الحكومة هي أقدر مؤسسات المجتمع على القيام بهذا الدور بشكل ديمقراطي.

ثانياً : تحقيق التماسك والتناسق Coherence بين أهداف المجتمع وأولوياته، بما يتلافى عدم الكفاءة والنفقة العالية غير المبررة سواء اقتصادياً أو سياسياً. ويعتبر تحقيق ذلك أمراً هاماً وإلا فقد المواطنون ثقتهم في قدرة مؤسساتهم الحاكمة على التصرف بطريقة مسؤولة وفعالة. وغني عن القول أن السوق أو الشبكات كبدائل حوكمة لن تقدر على تحقيق ذلك الهدف، خاصة إذا تعددت واتسعت مجالات التدخل المطلوب واستوجبت أكبر قدر من الرؤية المشتركة والمصالح المتوازنة. وعلى الرغم مما يقال عن عدم كفاءة الحكومة في هذا الدور، إلا أنها تظل البديل الوحيد الحقيقي القادر على أدائه.

ثالثاً : القدرة على القيادة والتوجيه Steering؛ فمتى تم تحديد الأهداف وترتيب الأولويات، تعين إيجاد الأدوات التي تضمن تحقيق هذه الأهداف وتوجيه المجتمع لبلوغها. وقد جرى العمل في الماضي على اتباع أدوات حوكمة تقليدية، مثل التدخل اللائحي، والتقديم المباشر للخدمات، ومنح الإعانات. غير أن هذه الأدوات قد اتسعت وتطورت لتمنح القطاعين الخاص والأهلي دوراً متنامياً إلى جانب الدور الحكومي، وإن ظل الأخير لا غنى عنه، خاصة في مجال ضمان نجاح البرامج العامة في مجال الحقوق والخدمات الأساسية.

رابعاً : الخضوع للمساءلة Accountability : يؤكد هذا المتطلب الأخير أهمية إخضاع المسؤولين عن الحوكمة للمساءلة عن أفعالهم وقراراتهم. وعلى الرغم من أن هناك صعوبات حقيقية في تطبيق هذا المتطلب في معظم الدول، فإنه يظل جوهرياً لتحقق الحوكمة الديمقراطية،وتأتي صعوبة تطبيق مبدأ الخضوع للمساءلة واقعياً في المجتمعات الديمقراطية بسبب تعقد السياسات وتشتت القوى الحزبية والقدرة المحدودة للمواطنين على عقاب أو مكافأة المسؤولين المنتخبين إلى أن يحين موعد

الاقتراع الانتخابي التالي. ولا جدال في أن تطبيق مبدأ الخضوع للمساءلة يعد أكثر ندرة في المجتمعات غير الديمقراطية، وإن ظل مع ذلك مطلباً ملحاً لمواطنيها ونخبها المثقفة.

ويتعين مع ذلك مراعاة أن هذه الأنشطة أو مظاهر الحوكمة تتطلب لنجاحها درجة عالية من القدرة المؤسسية institutional capacity التي تتوقف بدورها على الموارد المؤسسية المتمثلة في القدرات المالية المتاحة، ونوعية العاملين ومقدار كفاءتهم المهنية واحترافهم professionalism وخبرتهم، وتوافر درجة معقولة من المشروعية legitimacy وثقة trust المجتمع. فأحد أبرز النتائج التي خلص إليها الباحثون عند الدراسة التطبيقية لدور الحوكمة في العملية السياسية تمثلت في أن قوة المؤسسات كانت نتاجاً مشتركاً للقدرة المؤسسية، والوصول إلى المعلومات، ورضا المجتمع ودعمه. وهناك أيضاً ملمحاً مهماً للقدرة المؤسسية هو النزاهة integrity التي بدونها يصعب إصدار وتطبيق القرارات غير الشعبية، وإن كانت ضرورية لدفع المجتمع للأمام، فالمؤسسات غير النزيهة تضحى أسيرة للمصالح المرتبطة بها، وغير قادرة من ثَمَّ على صنع أحكام مستقلة سياسياً واقتصادياً، وكذلك لا يتوقع نجاح الحوكمة بدون توافر المعلومات الموثوقة availability of reliable information عن أوضاع المجتمع، وتأثيرات القرارات السابقة، والانعكاسات المحتملة لبدائل القرارات المطروحة على حل المشاكل القائمة، ولا غنى أيضاً عن ضمان تدفق المعلومات من أسفل ومن أعلى في عملية التواصل المستمر مع المواطنين[1].

ويرى بعض الدارسين أن التغيير المؤسسي الأبرز الذي شهدته معظم الدول الغربية في أواخر القرن العشرين كان التوجه نحو اللامركزية decentralisation بهدف تقليص أو تفريغ hollowing out دور الحكومة المركزية، وقد اقتضى ذلك نقل سلطة اتخاذ القرار decision–making capacities إلى وحدات محلية أو مؤسسات متخصصة أو مستويات إدارية أدنى داخل أروقة الحكومة ذاتها. وقد قاد ذلك التطور إلى تغيير الأوضاع التي يحكم من خلالها المجتمع، مما استوجب تجريب

(1) انظر:
PIERRE (J.) and PETERS (B.), (2005), P. 7-8

أساليب جديدة للحكم والإدارة أكثر ديمقراطية وبُعداً عن البيروقراطية واقتراباً من اهتمامات ومصالح المواطنين، ويرتبط بذلك إعادة صياغة دور السلطات العامة، من دور قائم على ممارسة السلطة القسرية pouvoir coercitif ، إلى دور يعتمد على التحفيز والتنسيق مع شركاء متعددين partenariats من المجتمع المدني. والإطار المتميز لتطبيق الحوكمة بهذا المعنى الجديد هو المجال المحلي[1].

وقد دفعت هذه التطورات البعض للقول بأننا قد انتقلنا من الحكومة government إلى الحوكمة governance، ويقصد بتعبير الحوكمة هنا تغيير أوضاع وأساليب حكم المجتمع[2]. وعلى الرغم من مبالغة هذا الرأي في تبني فكرة «تفريغ دور الحكومة المركزية»؛ فإننا نعتقد أن التوجه نحو اللامركزية يشكل أداة جوهرية لتفعيل الحوكمة الديموقراطية على أرض الواقع، لكنها أداة مهدرة حتى الآن في العديد من الدول النامية.

ويطرح بعض الدارسين مفهوم «الحوكمة التفاعلية» interactivegovernance التي تفترض مشاركة فاعلة في إدارة الشؤون العامة من أفراد ينتمون إلى مستويات ومراكز وطبقات اجتماعية مختلفة، مما يعتبر تعبيراً مهماً عن الديمقراطية[3]. والواقع أن صياغة مفهوم الحوكمة وتطبيقاتها ليس أمراً يسيراً، خاصة في ظل التعقد الكبير للروابط بين الدولة والمجتمع؛ وقد يكون من السذاجة افتراض أن هناك نموذجاً وحيداً للحوكمة صالحاً للتطبيق في كل الدول، بل حتى في الدول الديمقراطية ذاتها.

ولذلك يفترض بيير وبيترز خمسة نماذج للحوكمة في هذه الدول، هي باختصار[4]:

- نموذج الدولة المهيمنة أو ما أسمياه Étatiste ، والذي يفترض أن الدولة هي الفاعل الأساسي في كل مظاهر الحوكمة وأنها المتحكمة في الطريقة التي يسمح بها للفاعلين الآخرين المشاركة في العمل العام.

(1) انظر: P. 67-68 ENJOLRAS (B.), (2005),
(2) انظر: BJORK (P.) and JOHANSSON (H), (1999), P. 2
(3) انظر: KOOIMAN (J.) and al., (2008), P.3
(4) انظر: PIERRE (J.) and PETERS (B.), (2005), P.10-12

- نموذج الدولة الليبرالية الديمقراطية Liberal–democratic، التي تمنح الدولة دور الفاعل الرئيس في الحوكمة، مع السماح للفاعلين الآخرين بدور خاضع لرقابة الدولة.
- نموذج الدولة المركزية State–centric، وفيه يظل دور الدولة مركزياً، لكن يوضع إطار مؤسسي يقنن علاقتها بالفاعلين الآخرين، على نحو يقيدها بما يتجاوز الوضع في النموذجين السابقين.
- نموذج مدرسة الحوكمة الهولندية The Dutch governance school، وفيه تمنح الشبكات الاجتماعية دوراً أكبر في عملية الحوكمة، بحيث تضحى الحكومة مجرد فاعل من بين آخرين مشاركين في هذه العملية. وواقعياً قد يصير المجتمع الفاعل الأكثر قوة، خاصة مع قدرته على تنظيم نفسه لتجنب سلطة الدولة ومحاولاتها للتدخلات التنظيمية واللائحية.
- نموذج الحوكمة بدون حكومة Governance without government، وهو نموذج نجده أساساً في كتابات بعض الباحثين، مع تطبيقات أولية في دول شمال أوروبا. ويحاجج مؤيدو هذا النموذج بأن الدولة قد فقدت قدرتها على الحكم بسبب التطورات التي يشهدها العالم في القرن الحادي والعشرين.

وقد توصلت نتائج دراستهما إلى أن المتغيرين الأكثر تأثيراً في تطبيق الحوكمة هما سلطة الدولة authority، أي قدرتها على اتخاذ وإنفاذ القرارات في المجتمع، والثاني هو قدرة الدولة على جمع وتحليل المعلومات information التي تحصل عليها أساساً من الانفتاح على المجتمع وزيادة روابطها مع قواه الفاعلة. وقد بدا أن هذين المتغيرين مرتبطان correlated بطريقة عكسية مع النماذج الخمسة المشار إليها سلفاً، فعلى سبيل المثال نجد في النموذج الأول (نموذج الدولة المهيمنة، والأقرب إليه دول كفرنسا وأسبانيا) أن مؤشر السلطة يحتل مكانة عالية، وفي الوقت ذاته تفتقد الدولة المعلومات المناسبة بسبب ضعف الارتباط connection بالمجتمع، فالدولة هنا، رغم حيازتها لسلطة كبيرة، تتعثر وتفقد فاعليتها، لأنها تتعامل مع معلومات ناقصة أو غير صادقة تُنتج قرارات غير صائبة؛ فهي حاكم قوي powerful ولكنه

غالباً أعمى blind، وعلى النقيض فإنه في نموذج «الحوكمة بدون حكومة» تكون المعلومات غنية، ولكن الدولة تفتقد مشروعية السلطة لاتخاذ قرارات فعالة، خاصة تلك التي تمس قطاعات واسعة من المجتمع.

وهكذا فإنه رغم اختلاف هذين النموذجين المتضادين، نجد أن كفاءتهما في منتج الحوكمة تكاد تكون متعادلة؛ وربما لهذا السبب نجد أن نموذج «الدولة المركزية» هو الأكثر تطبيقاً في دول أوروبا القارية (ألمانيا والسويد كمثال) لأنه أكثر أشكال الحوكمة كفاءة، لانفتاحه على المجتمع مما يمكنه من جمع المعلومات المفيدة والموثوقة من ناحية، ولقدرته على اتخاذ القرارات ووضعها موضع التنفيذ من ناحية ثانية[1].

وتبني قواعد الحوكمة لا يضمن في حد ذاته تطبيقها الفعلي على أرض الواقع. فهذا التطبيق يتوقف على كفاءة المؤسسات القائمة سياسية كانت أو اقتصادية. وفي هذا الصدد يميز بيتر ليسون وكلوديا ويليامسونPeter Leeson and Claudia Williamson بين ثلاثة أنواع في قائمة الحوكمة: «الحوكمة السياسية المثالية» ideal political governance ، و«الحوكمة السياسية الضارة» predatory political governance ، و«غياب الحوكمة السياسية أو الفوضى» no political governance، or anarchy، وهما يعتبران أن الوضع الذي تحمي فيه الحكومة حقوق ملكية المواطنين يشكل «حوكمة سياسية مثالية» ، ومثاله التطبيقي في الوقت الحالي يوجد في دول أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية، مع الاعتراف بأنه لا توجد حكومة تحمي هذه الحقوق بشكل مطلق. ولكي تتمكن دولة ما من بلوغ هذا المستوى من الحوكمة يتعين عليها تحقيق أربعة شروط مؤسسية هي[2]:

1- فرض القيود على الحكام والمسؤولين للحيلولة بينهم وبين إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب خاصة أو شخصية، وإلا فإن السلطة تتحول إلى وسيلة للفساد وأداة لاغتصاب حقوق ملكية المواطنين، بدلاً من حمايتها.

(1) انظر: PIERRE (J.) and PETERS (B.), (2005), P.45-48

(2) انظر: LESSON (P.) & WILLIMSON (C.), (2009),P.79-80

2- وضع نظام قانوني وقضائي فعال من خلال صياغة قواعد قانونية تحدد بوضوح حقوق الملكية المحمية، وإقامة آليات -مثل المحاكم- قادرة على حسم النزاعات المتعلقة بهذه الحقوق.

3- تأمين نظام شرطي كفء ونزيه قادر على إنفاذ القواعد والأحكام التي تحمي حقوق ملكية المواطنين.

4- توفير المرافق العامة التي تزود المجتمع بالبنية الأساسية والسلع العامة public goods التي تمثل الحد الأدنى اللازم، مثل التعليم والصحة والطرق والاتصالات.

فإذا توافرت هذه الشروط الأربعة، فإن «الحوكمة السياسية المثالية» تصبح ممكنة، مما يقود إلى ما أطلق عليه جيمس بوكانان[1] James Buchanan الدولة الحامية protective (فيما يتعلق بدورها في حماية حقوق ملكية الأفراد) والمنتجة productive (فيما يتعلق بدورها في إنتاج الثروة المعززة للمصالح والسلع العامة)[2].

وبالنسبة للدول التي تفشل في تحقيق «الحوكمة السياسية المثالية»، لعدم قدرتها على تحقيق الشروط السابقة، خاصة الشرط الأول، فإنها تواجه الخيار بين بديلين من صور الحوكمة؛ إما «الحوكمة السياسية الضارة» وإما «الفوضى أو اللاحوكمة». وتتصف «الحوكمة السياسية الضارة» بعدة صفات أبرزها: ميل المسيطرين على الحكم للتعسف في استخدام السلطة السياسية abuse political authority لتحقيق مكاسب شخصية، ويأخذ هذا التعسف أشكالاً عدة مثل المعاملة التفضيلية preferential treatment لأقلية سياسية أو عرقية أو اقتصادية مرتبطة أو منتمية لهؤلاء، والاضطهاد والقبض العشوائي والاعتقال، وأحيانا الاغتيال وإعدام المعارضين، وقد تكون صور التعسف هذه صريحة معاقب عليها قانوناً (كالرشوة

(1) انظر: BUCHANAN (J.), (1977)

(2) يعتبر جيمس بوكانان (1919-2013) الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 1986 رائداً لمدرسة الخيار العام Public Choice ومن أبرز منظري الاقتصاد المؤسسي. راجع جانباً من إسهاماته في موضوع التحليل الاقتصادي للسياسة ضمن دراستنا: "التحليل الاقتصادي للانتخابات الديمقراطية"، مجلة مصر المعاصرة، العددان 433-434، يوليو - أكتوبر 1993.

والاختلاس)، كما قد تكون مقننة مثل المصادرة ونزع الملكية التعسفي والمشاركة في أنشطة تستهدف الحصول على مكاسب ريعية rent–seeking activities [1].

ويتمثل البديل الثاني لهذه الدول في الفوضى أو غياب الحوكمة السياسية؛ حيث لا تكون هناك سلطة أو جهة تحتكر الاستعمال المشروع للقوة legitimate use of force على أرض الإقليم. وتُقَدمُ الصومال منذ عام 1991 كنموذج لدولة الفوضى أو الدولة المنهارة. ويترك للأفراد في دولة الفوضى حرية استخدام الوسائل التي تحقق مصالحهم دون رقابة أو تدخل من أحد؛ فلا توجد سلطة تفرض سياسة ضارة أو تمييزية لصالح البعض على حساب البعض الآخر.

والسؤال الذي يثار هو أيهما أفضل: الحوكمة الضارة أم اللاحوكمة في ظل الفوضى؟ مع ملاحظة أن دراسات عديدة قد أظهرت أن الأفراد قادرون على إقامة ترتيبات مؤسسية خاصة private institutional arrangements فيما بينهم لتيسير مشاركتهم المجتمعية وحماية حقوق ملكيتهم وتوفير بعض أشكال السلع العامة عندما تغيب الحكومة؛ فالفوضي لا تعني بالضروة غياب احترام القانون وتواتر النزاع المسلح واللجوء إلى التعسف الدموي العشوائي[2].

وقد أظهرت بعض الدراسات التطبيقية أن الصومال في ظل سيادة الفوضى بعد عام 1991 حقق نتائج اقتصادية أفضل مقارنة بفترة (زياد بري)، حيث كان الحكم دكتاتورياً يمثل صورة صارخة للحوكمة الضارة. وأكدت دراسات أخرى أن المؤشرات الاقتصادية والتنموية للصومال في ظل الفوضى أوضحت تحسناً حققه هذا البلد مقارنة ببلد مثل سيراليون وبلاد أخرى تعاني من الحوكمة الضارة. وفي ضوء ذلك تخلص نتائج دراسة ليسون وويليامسون إلى أن «الفوضى» أفضل من «الحوكمة السياسية الضارة» كطريق لتحقيق درجة أعلى من التنمية للبلاد الفقيرة الخاضعة لحكومات فاشلة أو متعسفة[3].

(1) انظر: LESSON (P.) & WILLIMSON (C.), (2009),P.80-81

(2) انظر: LESSON (P.) & WILLIMSON (C.), (2009),P.83-84

(3) انظر: LESSON (P.) & WILLIMSON (C.), (2009), P. 87

رابعاً – الحوكمة والتنمية الاقتصادية:

شهدت السنوات الأخيرة اهتماماً متصاعداً من الباحثين للتعرف على انعكاسات الحوكمة على النمو الاقتصادي والتنمية بوجه عام، ومن الدراسات الرائدة في هذا المجال دراسة قام بها دانييل كوفمان برعاية البنك الدولي، وفيها تم تحديد أكثر من 300 مقياس تم تجميعها في ستة مؤشرات تغطي ستة مفاهيم جوهرية للحوكمة، هي[1]:

أولاً : «التعبير والخضوع للمساءلة» Voice and Accountability، وهو مؤشر يشير إلى الجوانب المختلفة للعملية السياسية، خاصة الحريات المدنية والحقوق السياسية، بما يعكس قياس مدى حرية المواطنين في اختيار حكامهم. كما أنه ينطوي أيضاً على مؤشرات فرعية تقيس مدى استقلال الإعلام.

ثانياً : «عدم الاستقرار السياسي والعنف» Political Instability and Violence، وهو مؤشر يهتم بنوعية الحوكمة؛ حيث يجمع العديد من المؤشرات الفرعية التي تقيس احتمالية تعرض الحكومة لعدم الاستقرار أو الإزاحة من السلطة بطريقة غير دستورية، مما يمكن أن يؤثر بالسلب على استمرارية السياسات، ويعرض للخطر قدرة المواطنين على الاختيار السلمي للحاكمين وتبديلهم ديمقراطياً.

ثالثاً : «فاعلية الحكومة» Government Effectiveness ، وهو يقيس نوعية الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وكفاءة الجهاز البيروقراطي ومدى استقلاله عن الضغوط السياسية، وأيضاً حجم ثقة المواطنين في وفاء الحكومة بالتزاماتها وقدرتها على تنفيذ سياساتها.

رابعاً : «العبء التنظيمي» Regulatory Burden ، وهو مؤشر يسعى للتعرف على الآثار المترتبة على السياسات المناهضة للسوق كالرقابة على الأسعار، والسياسات الائتمانية غير الملائمة، والمبالغة في التدخل اللائحي والتنظيمي، وتقييد التجارة الخارجية.

---

(1) انظر: KAUFMAN (D.) and al. (1999), P. 6-8

خامساً : «سيادة القانون» Rule of Law ، وهو يتضمن مؤشرات فرعية عديدة تقيس المدى الذي يثق فيه المواطنون والفاعلون الاقتصاديون في القانون المطبق، ومدى التزامهم بالخضوع له، وكذلك مدى اتساق وفاعلية النظام القضائي وما يتمتع به من احترام وتنفيذ لأحكامه.

سادساً : «الفساد» Graft، ويقصد به قياس حجم الفساد Corruption المتمثل أساساً في استعمال السلطة العامة لتحقيق منافع خاصة، وهو مؤشر يُظهر – عند انتشار الفساد– الفشل الفادح في تطبيق الحوكمة.

وقد أظهرت النتائج التطبيقية لهذه الدراسة على عينة كبيرة من الدول النامية وجود علاقة سببية إيجابية قوية strong positive causal relationship بين تحسين مؤشرات الحوكمة والعديد من المعطيات التنموية، مثل الدخل الفردي المتوسط per capita income، ومعدل وفيات الرضع infant mortality ، ومعدل محو أمية البالغين[1] adult literacy. وقد جاءت نتائج دراسة تطبيقية أحدث لتدعم النتائج السابقة؛ حيث توصلت زهور أحمد وعائشة سليم من باكستان إلى أن مؤشرات الحوكمة وعلى رأسها فاعلية الحكومة والسيطرة على الفساد والاستقرار السياسي وتحسين النظام القانوني تلعب دوراً حيوياً في تنمية رأس المال الإنساني human capital[2]. وقد أظهرت نتائج دراسة تطبيقية ثالثة أن العلاقات بين النمو الاقتصادي – مقاساً بمستوى الدخل الفردي المتوسط – وكل مؤشر من مؤشرات الحوكمة ظل مؤثراً significant قبل وبعد نشوب الأزمة المالية العالمية في عام 2008، وإن تفاوتت أهمية التأثير تبعاً لمستويات نمو الدول[3].

وبشأن العلاقة بين الديموقراطية كواحدة من آليات الحوكمة والنمو الاقتصادي، كشفت نتائج إحدى الدراسات عن أن تحسن مؤشرات الديموقراطية يقود إلى زيادة معدل النمو في الدول التي تتمتع بمشاركة سياسية عالية. ففي هذه الطائفة من الدول يوجد حافز لدى السلطة السياسية للاستثمار في السلع العامة كي تحوز على رضا

(1) انظر: KAUFMAN (D.) and al. (1999): P.15-18

(2) انظر: AHMAD (Z.) and SALEEM (A.), (2014) , P. 625

(3) انظر: ALBASSAM (B.), (2013), P. 12-14

المواطنين، فتضمن البقاء في الحكم؛ وهو ما يقود إلى رفع معدل النمو الاقتصادي. وعلى النقيض من ذلك نجد سلوك النخب الحاكمة في البلدان الأقل ديموقراطية يخصصون جانباً من الإنفاق العام للسلع الريعية كي يضمنوا ولاء أنصارهم ومؤيديهم؛ وهو ما يقود إلى تقليل معدل النمو[1].

غير أنه باستخدام المؤشرات المجمعة الستة ذاتها، وتطبيقها على عينة كبيرة من الدول النامية، توصل باحثون آخرون من «بنين» إلى نتائج مغايرة. فقد تبين أن مؤشرين فقط هما «التعبير والخضوع للمساءلة» و«فاعلية الحكومة» كان لهما تأثير إيجابي positive مُعتبر significative على النمو الاقتصادي، على حين أن مؤشر «سيادة القانون» أثرَّ سلبياً négativement على النمو؛ إضافة إلى أن هذه النتائج تتفاوت وفقا لمستوى الدخل الفردي المتوسط للدول محل الدراسة[2].

وتثور في الأدب الاقتصادي مناقشة حامية بشأن المؤشر الخاص بمحاربة الفساد، وينضوي تحت مصطلح الفساد أشكال عديدة من الانحراف تتضمن الرشوة والاختلاس والمحسوبية والابتزاز، والتهرب الضريبي، واستغلال الوظيفة، وتعارض المصالح وحجب أو إفشاء الأسرار الاقتصادية بغير الطريق المشروع، وغير ذلك من صور استغلال السلطة أو الوظيفة للحصول على مكاسب خاصة، ويعتقد معظم الباحثين وكذلك المؤسسات المالية الدولية أن تطبيق قواعد الحوكمة كفيل بتحجيم الفساد المنتشر في الدول النامية على وجه الخصوص. وقد جاءت العديد من الدراسات لتظهر أن أثر مؤشر محاربة الفساد كان إيجابياً في عملية النمو الاقتصادي، على حين تنتهي دراسات أخرى للتحفظ بشأن احتمالية هذا الأثر الإيجابي، والواقع أنه قد ظهر اتجاه يعتقد أنه في ظل السيطرة الديكتاتورية والبيروقراطية الثقيلة التي تعاني منها بعض الدول النامية، قد يكون الفساد مفيداً «لتشحيم» عجل grease the wheels و«تزييت تروس» البيروقراطية، ليكون متاحاً للقطاع الخاص الفرصة لممارسة نشاطه وتحقيق خطوة تنموية للأمام.

(1) انظر: PLÜMPER(T.) and & MARTIN (C.), (2003) , P. 44 .

(2) انظر: AHOU (D) and al. (2014), P. 14-15

ضمن الاتجاه الأول، جاءت نتائج دراسة باولو مورو Paolo Mauro الرائدة في الموضوع حاسمة في إثبات قيام علاقة سلبية بين الفساد وكل من الاستثمار والنمو؛ ويرجع ذلك بوجه خاص إلى الدور السلبي الذي تلعبه البيروقراطية الفاسدة في الإضرار بالاستثمار والنمو والاستقرار السياسي، وقد سبق لذات الباحث أن أظهر أن الحكومات الفاسدة وغير المستقرة تنفق أقل على التعليم مقارنة بغيره من بنود الإنفاق[1]. وتوصلت نتائج دراسة أخرى إلى أن زيادة مقدارها 1 % في مستوى الفساد يمكن أن تقلل معدل النمو الاقتصادي بنحو 0.72 %. ويرجع الجانب الأكبر من ذلك للتأثير السلبي للفساد على عدم الاستقرار السياسي، إضافة لتأثيره السلبي على مستوى رأس المال الإنساني، وعلى مشاركة الاستثمار الخاص[2]، وكذلك كشفت إحدى الدراسات عن علاقة ارتباط سلبية بين الفساد ومتوسط الثروة الحقيقية للفرد (وهو مقياس مباشر للتنمية المستدامة)، على حين أن الفساد يؤثر بشكل طفيف على معدل نمو الدخل الفردي المتوسط[3].

وأكدت دراسة أخرى وجود علاقة ارتباط سلبية بين الفساد والنمو الاقتصادي من خلال إعاقته للسير الحسن للمؤسسات[4]، ويدعم ذلك توصل إحدى الدراسات إلى أن استمرار الدول في احترام قواعد النظام الديمقراطي لفترة طويلة (30 عاماً) قد ارتبط بانخفاض مؤشرات الفساد، على حين ارتفعت هذه المؤشرات في ظل عدم الاستقرار السياسي، ووجدت هذه الدراسة أيضاً أن انتشار الصحافة وحرية الإعلام ارتبط بمستويات أدنى من الفساد[5]، وغيَّر بعيد عن ذلك ما توصلت إليه دراسة أخرى من أن خفض الفساد يرفع معدل النمو بشكل أكبر في الدول الدكتاتورية مقارنة بالدول الديموقراطية[6]. وقد جاءت نتيجة دراسة شارك فيها أستاذ شاب من كلية حقوق المنصورة لتظهر–على خلاف دراسات سابقة– أن متغيرات مثل: وفرة الموارد

(1) انظر: MAURO (P.), (1995)
(2) انظر: MO (P.), (2001)
(3) انظر: AIDT (T.), (2009), P.19
(4) انظر: VENARD (B.), (2013), P. 2554
(5) انظر: PELLEGRINI (L.) and GERLAGH (R.), (2008) , P. 260-261
(6) انظر: ASSIOTIS (A.) and SYLWESTER (K.), (2013), P. 23-24

الطبيعية وزيادة مستوى الإنفاق الحكومي الاستهلاكي وارتفاع حجم السكان وانخفاض مستوى الأجور في الحكومة ووجود توترات دينية وغياب العنف وتوافر الاستقرار السياسي، ليس لأي منها تأثير واضح على انتشار الفساد. وفي المقابل أثبتت هذه الدراسة وجود ارتباط إيجابي قوي بين كل من احترام القانون والنظام (الذي يتحقق بفاعلية إنفاذ القوانين والأحكام القضائية) وتوفير حرية التعبير (المرتبط باحترام المبادئ الديموقراطية) وانخفاض مستوى الفساد[1].

وخلصت دراسة تطبيقية على دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا MENA إلى أن هناك تأثيرا قوياً غير مباشر للمتغيرات المؤسسية وللفساد على النمو الاقتصادي، من خلال قناتين هما الاستثمار ورأس المال البشري، بما يتجاوز ما لوحظ في بقية دول العالم. وكنتيجة لذلك يمكن القول إن من شأن محاربة الفساد وتحسين أداء المؤسسات في هذه الدول (من خلال تطبيق قواعد الحوكمة) رفع مستوى النمو الاقتصادي[2]. وقد جاءت نتائج دراسة لأستاذ شاب من كلية تجارة المنصورة لتتوافق مع ما سبق، حيث أظهرت أن الفساد يزيد عدم كفاءة النفقات العامة ويقلل كلا من الاستثمار ورأس المال البشري والاستثمار الأجنبي المباشر FDI ، مما يؤثر سلبياً على الناتج القومي. ويعد رأس المال البشري والاستقرار السياسي ودرجة الانفتاح أبرز القنوات التي من خلالها يؤثر الفساد سلبياً على النمو؛ حيث تفسر وحدها نحو 70% من إجمالي هذا الأثر[3].

وكشفت دراسة من استراليا عن أن الفساد يعيق النمو من خلال انعكاساته السلبية على الاستثمار ورأس المال المادي ورأس المال الإنساني والاستقرار السياسي، غير أن الفساد يشجع النمو من خلال تقليله للنفقات الحكومية، وتدعم نتائج الدراسة أيضاً فكرة أن أثر الفساد السلبي على النمو متناقص في الاقتصادات التي تعاني من ضعف مستويات الحوكمة أو زيادة درجة التنظيم اللائحي من جانب الدولة، وهو الأمر الذي يستلزم شروع هذه الدول قبل غيرها في تبني أساليب الحوكمة والعمل

(1) انظر: ElBAHNASAWY (N.) and REVIER (Ch.), P. 326-328.

(2) انظر: (GUETAT (I.), (2006),

(3) انظر: GHALWASH (T.), (2014),P. 1007-1008

على ضمان تطبيقها على أرض الواقع؛ مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا توجد سياسة موحدة أو نمطية "one–size–fits–all" لخفض معدل الفساد[1]. وفي ذات الاتجاه انتهت دراسة قائمة على تحليل المعطيات الإحصائية لستة مؤشرات متعلقة بالفساد على مستوى الدول والشركات، وليس على مستوى الدول فقط كما جرت العادة، إلى أن تأثير الفساد على الاستثمار المحفز للنمو يتفاوت بوضوح بين مناطق العالم؛ فهو سلبي تماما في دول التحول الاقتصادي Transition Countries (أوروبا الشرقية سابقاً)، لكنه غير مؤثر في منطقتي أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء[2].

وأشارت نتائج إحدى الدراسات التطبيقية على 33 دولة أفريقية أن الفساد يؤثر بشكل مباشر على النمو الاقتصادي من خلال تأثيره على الاستثمار المحلي، غير أن هذا التأثير كان متفاوتاً بحسب نوع الاستثمار؛ حيث تشير النتائج إلى أنه كان للفساد تأثير إيجابي على الاستثمار العام، بينما كان تأثيره سلبياً على الاستثمار الخاص، ويدعم الارتباط الإيجابي بين الفساد والاستثمار العام وجهة النظر التي ترى أن البيروقراطيين الفاسدين يسعون إلى زيادة النفقات الاستثمارية الرأسمالية capital expenditure (على حساب نفقات الصيانة maintenance) لتعظيم مكاسبهم الريعية الخاصة، وعلى العكس فإن نتائج الدراسة تؤكد أن الفساد يُحبط الاستثمار الخاص؛ لأنه يرفع نفقة الأعمال ويزيد الشعور بعدم اليقين بشأن المستقبل، وهذه النتائج تدعم فكرة أن الفساد يعيق النمو، مما يستلزم القيام بإصلاحات مؤسسية لتحسين نوعية الحوكمة كمتطلب سابق للتنمية[3]. وعلى الرغم من انتقاد دراسة حديثة نسبياً لما وجدته من انحياز bias في معظم الدراسات السابقة، مما أثر على موضوعية نتائجها؛ فإنها تؤكد أن المعطيات الجدية تدعم وجود أثر سلبي للفساد على النمو[4].

(1) انظر: HODGE (A.) and al., (2009), P. 30-31

(2) انظر: ASIEDU (E.) and FREEMAN (J.), (2009), P. 213

(3) انظر: BALIMOUNE-LUTZ (M.) and NDIKUMANN (L.), (2008), P. 13-14

(4) انظر: CAMPOS (N.) and al. (2010), P. 3

وعلى النقيض مما سبق، أظهرت نتائج دراسة تطبيقية على كوريا الجنوبية خلال الفترة 1970–2011 عدم وجود علاقة ارتباط سلبي negative correlations بين الفساد والنمو الاقتصادي[1]. ويدعم ذلك ما خلصت إليه دراسة تطبيقية على دول شرق آسيا من أنه على حين يبطئ الفساد النمو ويقلل الاستثمار في معظم الدول النامية، خاصة الصغيرة منها، فإنه يزيد النمو في اقتصادات شرق آسيا الكبيرة. وهذه النتيجة تدعم مقولة «المفارقة الآسيوية» Asian Paradox التي تعبر عن الارتباط بين انتشار الفساد وارتفاع معدل النمو[2].

وبعد التطبيق على 60 دولة، انتهت إحدى الدراسات إلى أن الفساد يضعف النمو الاقتصادي في البلاد التي تعاني من ضعف الحرية الاقتصادية economic freedom، على حين أنه يحسن النمو في البلاد المتمتعة بدرجة عالية من الحرية الاقتصادية[3]، وخلصت نتائج دراسة أخرى، سعت للربط بين نوعية التنظيم المؤسسي للدولة وكل من الفساد والنمو، إلى أن انتشار الفساد لا يؤثر على معدل النمو الاقتصادي في الدول التي تعاني من ضعف المؤسسات؛ مما يدعم مقولة إن الفساد قد يكون مفيداً «لتشحيم العجلات» ورفع الكفاءة، باعتباره وسيلة للتغلب على العجز المؤسسي الصارخ، وعلى النقيض فإنه قد ثبت أن الفساد ضار بالنمو في الدول التي تتمتع بمؤسسات تتميز بالكفاءة[4].

وإذا فهمنا الحوكمة على أنها أداة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية للمؤسسات والدول، فإننا لابد وأن ننظر لآلياتها في الدول النامية بمنظور مختلف قليلاً عن الدول الغربية؛ حيث لا يكفي أن نعرف أفضل أداء ممكن للمؤسسات لتحقيق الأهداف المتوخاة، وإنما يلزم أيضاً التعامل بواقعية مع المؤسسات الضعيفة أو المعيبة لإصلاحها، كي تتمكن من لعب دورها في عملية التطوير رغم صعوبات الواقع السياسي والاقتصادي.

(1) انظر: KIM (C.) and LIM (G.), (2015), P. 7

(2) انظر: ROCK (M.) and BONNETT (H.), (2004), P.1010-1011

(3) انظر: SWALEHEEN (S.) and STANSEL (D.), (2007) , P. 353-354

(4) انظر: AIDT (T.), DUTTA (J.) and SENA (V.), (2008) , P. 213

ويرى أفيناش ديكست Avinash Dixit أن الحوكمة لا توفرها الحكومة وحدها كجزء من خدماتها العامة، لكن الأطراف الخاصة تستطيع أن تؤمنها، وإن كان ذلك لدوافع أخرى. ففي معظم البلاد –بما فيها المتقدمة– نجد مزيجاً من النظام القانوني الرسمي formal legal system ومجموعة معقدة من مؤسسات الحوكمة الاجتماعية غير الرسمية informal social institutions of governance. ويعكس هذا الخليط مستوى كل بلد من التنمية الاقتصادية، ومن ثَمَّ يساعد على تحديد أفقه الاقتصادي، واتساقاً مع هذه الحقيقة، يتعين على الدول النامية تجاوز التقسيم العتيق العقيم «السوق في مواجهة الحكومة»؛ لتدبر كيف تقدم المؤسسات المختلفة (حكومية وغير حكومية، رسمية وغير رسمية، مجتمعية واقتصادية، منفردة ومجتمعة) الدعم اللازم لإنجاح النشاط الاقتصادي (بصوره المتعددة: الإنتاج، التبادل، التراكم الرأسمالي، الابتكار،..الخ)، وسواء تم هذا النشاط في إطار الأسواق المنظمة أو في خارج هذا الإطار[1].

ووفقاً لكل من نيكولاس ميزيل Nicolas MEISEL وجاك أولد أوديا Jacques OULD AOUDIA، فإن ما يميز الدول المتقدمة هو قيامها على نمط إنتاج للثقة mode de production de confiance مختلف راديكالياً عما يسود في الدول النامية، ويعتمد هذا النمط على أسس وقواعد غير شخصيةrègles impersonnelles تطبق على الجميع، متخلصة من كل سمة شخصية ذات ارتباط بالفرد؛ فالمؤسسات منفصلة عن الأشخاص، وقد جاء هذا الانفصال كثمرة لجهد كبير في إعداد قواعد ونظم مؤسسيةrègles formalisées تؤمِّن درجة عالية من الثقة في احترام القانون على نحو مستمر ومستقر، وهدف الحوكمة التي تحث عليها المؤسسات المالية الدولية هو تمكين الدول النامية من الأخذ بأسلوب إنتاج الثقة المطبق في الدول المتقدمة[2].

وينبغي فهم الحوكمة ليس فقط في إطار متطلباتها التشريعية والتنظيمية، ولكن أيضاً من خلال إدراك مدى تحققها على أرض الواقع؛ فقد أظهرت العديد

(1) انظر: DIXIT (A.), (2007), P. 3

(2) انظر: MEISEL (N.) & OULD AOUDIA (J), (2008).

من البحوث التطبيقية حول حماية حقوق الملكية والفساد مدى اتساع الفجوة الموجودة بين الحوكمة في حكم القانون De jure وتلك المطبقة واقعيا De facto. ويذكر في هذا الصدد التناقض بين الصين وروسيا، فالصين لم تكن تقدم حتى وقت قريب سوى حماية قانونية رسمية متواضعة لحقوق الملكية، خاصة بالنسبة للمستثمرين الأجانب؛ على حين أنها – في الواقع– كانت قادرة على أن تقدم لهم ضمانات كافية، مما جذب أحجاماً هائلة من الاستثمارات الأجنبية، وفي المقابل كان الإطار القانوني للحوكمة في روسيا – على الورق– أفضل بكثير، لكنه عند التطبيق بدا أكثر سوءاً[1].

وبحسب تشالمرس جونسون Chalmers Johnson فإن المعجزة الاقتصادية اليابانية Japanese miracle هي نتاج نموذج ناجح للحوكمة الاقتصادية تضمن عناصر عديدة، أبرزها خمسة: أولاً– بيروقراطية محدودة العدد تقودها نخبة elite من المسؤولين أصحاب المواهب الإدارية المتميزة، ثانياً– نظام سياسي كفء يمنح النخبة البيروقراطية القيادية هامشاً مناسباً للمبادرة والتصرف بكفاءة، ثالثاً– سوق يسمح للدولة بالتدخل والتوجيه والرقابة، رابعاً– سياسات حكومية محفزة بقوة لأرباب الأعمال والعمال على حد سواء، وأخيراً– مؤسسات خاصة Japan›s Special Institutions قائدة (مثل بنوك الادخار التي تعبئ مدخرات العائلات وتدفعها للاستثمار المنتج) قادرة على الدفع بالاقتصاد نحو آفاق جديدة[2].

ويرجع نجاح الصين بحسب ينجي تشيان Yingyi Qian بصورة جوهرية لدور اللامركزية، فمن ناحية سمح نظام مشاريع البلدات والقرى –(Township Village Enterprises) (TVEs) للمحليات للتعامل مع المشروعات القائمة والجديدة كملّاك، مما منحها الحافز لاتخاذ قرارات ذات كفاءة عالية ونزيهة، وإلا عانت من تبعة الخيارات الرديئة أو الفاسدة، ومن ناحية ثانية سمح النظام الضريبي بنوع من الشراكة أو التعاقد بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية لتشجيع المحليات على تحقيق ازدهارها الاقتصادي؛ فقد سُمح للمحليات بالاحتفاظ بنسبة

(1) انظر: DIXIT (A.), (2007),P.5

(2) راجع: JOHNSON (CH.), (1993),P. 11-23

متزايدة من العوائد الضريبية المتحققة high marginal retention rates، مما كان له الأثر الأكبر في تحويل الحكومات المحلية إلى أيادٍ مساعدة helping hands للأنشطة الاقتصادية؛ حيث سعت لدعم المشروعات غير الحكومية وشاركت في إصلاح المشروعات الحكومية[1]. ولا جدال في أن هذه الصورة الفريدة من الحوكمة المحلية بدت أكثر كفاءة من منهج الخصخصة الذي اتبعته روسيا في فترة حكم يلتسين وشابه فساد هائل.

ويصعب في اعتقاد ميزل وأولد أوديا تطبيق الحوكمة في الدول النامية ذات النمو الضعيف pays en développement à faible croissance؛ لأنها قد تقود إلى اضطرابات وصعوبات تعرقل نموها، على حين تبدو الدول النامية التي حققت معدلات نمو مرتفعة، وأخذت طريقها نحو الإقلاع الاقتصادي le décollage économique (دول شرق آسيا والبرازيل على سبيل المثال)، مهيأة بدرجة أكبر لتقليد الدول المتقدمة في الأخذ بقواعد الحوكمة بمفهومها الشامل، رغم أنها اعتمدت في نموها على منهج مناقض غالباً لما تتطلبه هذه القواعد[2].

ومن الجلي قدر التبسيط المخل الذي يشوب نتائج هذه الدراسة المبنية على مجرد تحليل إحصائي لمعطيات مجموعة من المؤشرات العامة الاقتصادية والتنموية. ويمكننا أيضاً انتقاد هذه الدراسة لكونها تعيد إنتاج ذات المفاهيم التي سبق وأن طرحها والت روستو Walt Rostow في نظريته الشهيرة «مراحل النمو الاقتصادي»[3] The Stages of Economic Growth والتي اتسمت بالنظرة الغربية المركزية الحتمية للتطور الاقتصادي، وهي كذلك تدعم إلى حد ما نتائج دراسة روبرت بارو Robert J. Barro الشهيرة عن «الديموقراطية والنمو»، والتي انتهى فيها إلى أنه في الدول النامية لا يجب اعتبار الديمقراطية مفتاح النمو الاقتصادي، ومن ثَمَّ فإن الدول الغربية الغنية يمكنها أن تساهم بشكل أكبر في رفاهة welfare الدول الفقيرة

(1) انظر: QIAN (Y.), (2003), P. 310

(2) انظر: MEISEL (N.) & OULD AOUDIA (J), (2008), P.1171-1176.

(3) ROSTOW W، (1960)، وقد شرحنا هذ النظرية وانتقدناها في مؤلفنا: العلاقات الاقتصادية الدولية ونظريات التنمية، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، 2015، ص 225–233.

إذا صدرت لها نظمها الاقتصادية، خاصة حقوق الملكية والسوق الحرة، بدلاً من أن تصدر لها نظمها السياسية الديموقراطية[1].

ويبدو لنا أن ميزيل وأولد أوديا قد سارا أيضاً على نفس الدرب الذي سبق إليه لانت بريتشت Lant Pritchett في دراسته التطبيقية على الفلبين وفيتنام؛ فقد أظهر أستاذ هارفارد أنه على الرغم من التحسن النسبي في المؤسسات السياسية في الفلبين بعد عزل الرئيس ماركوس، فإن عدم اليقين المؤسسي institutional uncertainty قد زاد، مما جعل الفاعلين الاقتصاديين غير قادرين على توقع قواعد اللعبة rules of the game (جيدة كانت أو رديئة)، الأمر الذي أدى إلى ركود في مستوى الإنتاج الذي يعتد به في ديناميكا النمو growth dynamic، وفي المقابل فإنه في فيتنام وفي أندونيسيا أثناء حكم سوهارتو، بل في الفلبين نفسها أثناء حكم ماركوس –ورغم ضعف المؤسسات السياسية الديمقراطية أو غيابها– استطاعت هذه الأنظمة رفع معدل النمو بشكل ملحوظ، الأمر الذي يجد تفسيره في توفر نظرة معقولة للمستقبل ونظام قادر على إنفاذ العقود وضمان الاستقرار على النحو الذي يلبي توقعات المستثمرين، ورغم تساهل تلك الأنظمة مع مستوى معين من الفساد؛ فإنها كانت قادرة على تحقيق قدر من الكفاءة يُحجم التأثير المُشوِش disorganized لذلك الفساد. هذه الحالات عرفت إذن مستوى إنتاج أعلى، حتى مع وجود الفساد، مما دعم معدل النمو الاقتصادي السريع[2].

ولعل هذه المقارنة تنطبق على مصر قبل وبعد يناير 2011، حيث لم يحل مستوى الفساد المنتشر في غضون النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين من تحقيق البلاد أعلى معدلات نموها الاقتصادي؛ وربما يعود ذلك إلى توافر ثقة المستثمرين المحليين والأجانب في مستقبل الاقتصاد المصري، وعلى النقيض، فإن هذه الثقة قد تراجعت، وتدهور معها مستوى الإنتاج ومعدل النمو، بسبب عدم اليقين الذي صبغ المشهد المصري في السنوات اللاحقة على الثورة؛ لقد كان المستثمرون فيما يبدو قادرين على التعامل مع المستويات المتوقعة من الفساد، ماداموا واثقين من

(1) انظر: BARRO (R.), (1996), P. 23-24

(2) انظر: PRITCHETT (L.), (2001), P.41-43

تحقيقهم لمستويات أعلى من الأرباح. وفي المقابل أضحوا، في ظل عدم اليقين والخشية مما سيأتي به المستقبل، غير قادرين أو غير راغبين في تحمل مخاطرة الاستثمار.

غير أننا يجب هنا أن نلاحظ ثلاثة أمور: أولاً– إن هذا التحليل يغفل الآثار المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وبالقيم الأخلاقية والقانونية التي لا تغفر الفساد مهما بدا صغيراً، ولا تجد عذراً لكل تقاعس من جانب رأس المال الخاص، ثانياً– إن النمو الاقتصادي في ظل الفساد والدكتاتورية يكون عادة قصير النَّفَس ويفتقد الاستدامة اللازمة لتحقيق التنمية بمعناها الشامل، ثالثاً– إن الانتقال إلى مستويات أعلى من النمو، مماثلة للدول المتقدمة، يستوجب محاربة كل صور الفساد، والالتزام بكامل قواعد الحوكمة التي سلفت الإشارة إليها، وهو ما تواترت على تأكيده كما أسلفنا معظم الدراسات التطبيقية التي أجريت في السنوات الأخيرة.

خاتمة:

سعت هذه الدراسة إلى عرض الأصول القانونية والسياسية والاقتصادية التي تستند إليها الدعوة لتطبيق مفهوم الحوكمة، على الرغم من اتساع وتنوع هذا المفهوم.

ولعل اللافت للانتباه هو وجود قدر كبير من التسليم بأن هناك حاجة إلى نوع من التنظيم والتنسيق، سواء على مستوى الشركات والمؤسسات أو على مستوى الدولة يتجاوز المفهوم التقليدي للحرية المطلقة للإرادة أو الثقة العمياء في قدرة آليات السوق على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بشكل آلي، وكذلك بدت جلية الحاجة إلى وضع علامات هادية وقيود وآليات تقويم ومحاسبة يخضع لها المسؤولون الإداريون والسياسيون على السواء، ومع ذلك لا يجب الخلط بين الحوكمة وأشكال التقييد المتعسف للاختصاصات والسلطات وإلا قادت إلى مزيد من البيروقراطية والعجز التنظيمي، كما لا يجب الخلط بينها وبين دعاوى الاستغناء عن الحكومات وترك المجال للشبكات والهياكل الأفقية لتقود عالمنا في القرن الحادي والعشرين، وإلا بلغت مجتمعاتنا مرحلة من التفكك والفوضى، سيكون أبرز ضحاياها الأقل تنظيماً والأكثر ضعفاً وفقراً.

إنه السعي، وكما كان الحال دائماً منذ نشأة التجمعات البشرية، نحو التوازن الدقيق والصعب بين الحرية والمسؤولية؛ فالحوكمة هي مجرد أداة جديدة قد تكون أكثر فاعلية وكفاءة من سابقيها في تحقيق ذلك التوازن، إذا صيغت على نحو يتجنب الإفراط والتفريط وطُبِّقت بإخلاص فعلاً على أرض الواقع؛ وذلك في اعتقادنا واجب الدول النامية قبل غيرها، لحاجتها الملحة للخروج من أزماتها المتلاحقة وواقعها المر.

المراجع:

- AHMAD (N.), (2015): "Reinforcement of Good Governance in the International Financial Institutions", Law, Social Justice & Global Development Journal (LGD), No.1 October 2015. https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/20151/ahmed/lgd_2015_1_ahmed_pdf.pdf
- AHMAD (Z.) and SALEEM (A.), (2014): "Impact of Governance on Human Development", Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences, 2014, Vol. 8 (3), 612-628.
- AHOU (D.), ODOUM-JFA, and COUAO-ZOTTI (G.):, (2014): Gouvernance et croissance économique : une analyse des effets de seuil, Université d'Abomey-Calavi (UAC), 2014. http://www.ecoasso.org/articles/Ahou_et_al.pdf
- AIDT (T.), DUTTA (J.) and SENA (V.), (2008): "Governance Regimes, Corruption and Growth: Theory and Evidence", Journal of Comparative Economics, Vol. 36 (2008), PP. 195–220.
- AIDT (T.), (2009): "Corruption, Institutions and Economic Development", Paper prepared for a special issue of the Oxford Review of Economic Policy, April 2009. http://www.iig.ox.ac.uk/output/articles/OxREP/iiG-OxREP-Aidt.pdf
- ALBASSAM (B.), (2013): "The Relationship Between Governance and Economic Growth During Times of Crisis", European Journal of Sustainable Development (2013), 2, 4, PP. 1-18.

- ALDASHEV (G.): (2009): Legal Institutions, Political Economy and Development, University of Namur, April 2009. http://www.iig.ox.ac.uk/output/articles/OxREP/iiG-OxREP-Aldashev.pdf

- ASIEDU (E.) and FREEMAN (J.), (2009): "The Effect of Corruption on Investment Growth: Evidence from Firms in Latin America, Sub-Saharan Africa and Transition Countries", Review of Development Economics, Vol.13 (2), 2009, PP. 200–214.

- ASSIOTIS (A.) and SYLWESTER (K.), (2013): Do the effects of corruption upon growth differ between democracies and autocracies? University of Cyprus, Working Papers 06-2013. http://www.ucy.ac.cy/econ/documents/working_papers/06-13.pdf

- BALIMOUNE-LUTZ (M.) and NDIKUMANN (L.), (2008): Corruption and Growth: Exploring the Investment Channel, University of Massachusetts Amherst, Working Paper, May 2008. http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=econ_workingpaper

- BANARD (C.), (1938): The Functions of the Executive, Cambridge.

- BANG (A.) and ESMARK (A.), (2013): A systems theory of Good Governance, ICCP, Grenoble 2013. http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_45_s1_esmark.pdf

- BARNETT (R.), (1992): "Conflicting visions: A Critique of Ian Macneil's relational Theory of Contract", Virginia Law Review, Vol. 78, 1992, pp. 1175-1206.

- BARRO (R.), (1996): "Democracy and growth", Journal of Economic Growth, No.1, (March, 1996), PP. 1-27.

- BJORK (P.) and JOHANSSON (H), (1999): Towards Governance Theory: In search for a common ground. http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd050853/bjork.pdf

- BROUSSEAU (E.) and GLACHANT (J.- M.), (2002): The Economics of Contracts: Theories and Applications, Cambridge University Press, 2002.

- BUCHANAN (J.), (1977): The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan, Chicago: University of Chicago Press, 1977

- CAMPBELL (D.), (2004): Ian Macneil and the Relational theory of contract, Cobe University, CDAMS Discussion Paper 04/IE, March 2004. http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/80100023.pdf

- CAMPOS (N.) and al. (2010): Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth, IZA (Bonn-Germany) Discussion Paper No. 5334 November 2010. http://ftp.iza.org/dp5334.pdf

- CHARRAUX (G.), (2004): Les théories de la gouvernance: De la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux, Université de Bourgogne, Cahier du FARGO, n° 1040101, Version révisée, Décembre 2004. https://ideas.repec.org/p/dij/wpfarg/1040101.html

- CLARK (R.), (1978): "Karl Llewellyn on Legal Method: A Social Science Reconsideration", Tulsa Law Journal, Vol. 1, No. 3, 491 (1978). http://digitalcommons.law.utulsa.edu/tlr/vol14/iss3/3

- DIATHESOPOULOS (M.), (2010): Relational Contract Theory and Management Contracts: A Paradigm for the Application of the Theory of the Norms, Cambridge University, MPRA Paper, No. 24028, July 2010. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24028/1/MPRA_paper_24028.pdf

- DIXIT (A.), (2007): Governance Institutions and Development, the P. R. Brahmananda Memorial Lecture to be delivered at the Reserve Bank of India, Mumbai, on June 28, 2007 , https://www.rbi.org.in/Upload/Publications/PDFs/78261.pdf

- DIXIT (A.), (2009): Governance Institutions and Economic Activity, Delivered as the Presidential Address to the American Economic Association on January 4, 2009, https://www.princeton.edu/~dixitak/home/PresAd_F1.pdf

- DONNELLY (S.), (1975): Books Review: "Karl Llewellyn and the Realist Movement", By William Twining; "Roscoe Pound: Philosopher of Law", By David Wigdor, Hofstra Law Review, Vol. 3, Issue 3, p.899-916.

- DUIT (A.) and GALAZ (V.), (2008): "Governance and Complexity -Emerging Issues for Governance Theory", Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 21, No. 3, July 2008, pp. 311–335.

- ElBAHNASAWY (N.) and REVIER (Ch.), (2012): "THE DETERMINANTS OF CORRUPTION: CROSS-COUNTRY-PANEL-DATA ANALYSIS", The Developing Economies, Vol. 50, No. 4 (December 2012),PP. 311–333.

- ELLICKSON (R.), (1991): Order without Law: How Neighbors Settle Disputes, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

- ENJOLRAS (B.), (2005): « Economie Sociale et Solidaire et Régimes de Gouvernance», Revue Internationale de l'Economie Sociale, No. 296, 2005, PP. 56-69.

- FARBER (D.), (1983): «Contract Law and Modern Economic Theory», Northwestern University Law Review, Vol.78, No.2, 1983,PP. 303-339.

- FREDERICKSON (H.), (2004): Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere, Queen's University, Belfast, Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Working Paper QU/GOV/3/2004. https://qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/Research/InstituteofGovernance/Publications/briefingpapers/Filetoupload,47649,en.pdf

- FRIEDEN (J.), (2012): Global Economic Governance after the Crisis, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2012, 13 (Special Issue): 1–12. http://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/global_governance_after_the_crisis.pdf

- GHALWASH (T.), (2014): "Corruption and Economic Growth: Evidence from Egypt", Modern Economy, Vol. 5, PP.1001-1009. http://dx.doi.org/10.4236/me.2014.510092

- GILMORE (G.), (1974): The Death of Contract, Ohio State University, Columbus, UP, 1974.

- GORDON (R.), (1974): "The Death of Contract", Book Review, Wisconsin Law Review, No. 4, 1974, PP. 1216-1239.

- GRAY (Ch.), (1989): Legal Process and Economic Development - A Case Study of Indonesia, The World Bank, December 1989, WPS 350.

- GUETAT (I.), (2006): The Effects of Corruption on Growth Performance of the MENA Countries, Journal of Economics and Finance, Vol. 30, No. 2, Summer 2006, PP. 208-221.

- HART (D.), (2011): "Cross Purposes & Unintended Consequences: Karl LLEWELLYN, Article 2, and the Limits of Social Transformations", Nevada Law Journal, Vol.12, Fall 2011, P.54-82.

- HODGE (A.) and al., (2009): Exploring the links between corruption and growth, The University of Queensland, Australia, School of Economics Discussion, Paper No. 392, June 2009. http://www.uq.edu.au/economics/abstract/392.pdf

- JOHNSON (CH.), (1993): MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, Stanford University Press, Stanford, California, 1993.

- KAUFMAN (D.), KRAAY (A.), and ZOIDO-LOBATON (P.), (1999): Governance Matters, World Bank, Policy Research Working Paper, No. 2196, October 1999.

- KIM (C.) and LIM (G.), (2015): "Corruption and Economic Growth: A South Korean Study", Journal of Reviews on Global Economics, 2015, 4, 1-7.

- KOOIMAN (J.) and al., (2008): Interactive Governance and Governability: An Introduction, The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, vol. 7, no. 1, 2008, http://hdl.handle.net/11245/2.59200

- LAFFON (J.-J.) & MARTIMORT (D.), (2001): The theory of incentives: The principal-agent model, February 6, 2001, p.21-23 file:///C:/Users/Bright%20Star/Desktop/Laffont%20&%20Martimort%20-%20The%20Theory%20of%20Incentives.pdf
- LLEWELLYN (K.), (1960): The Common Law Tradition: Deciding Appeals (1960).
- LESSON (P.) & WILLIMSON (C.), (2009): "Anarchy and Development: An Application of the Theory of Second Best", The Law and Development Review, Vol.2, Issue1, PP.75-96.
- MACNEIL (I.), (1985): "Relational Contracts: What We Do and Do Not Know", Wisconsin Law Review, No. 483, 1985, PP.483-525.
- MAURO (P.), (1995): "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3 (Aug., 1995), PP. 681-712.
- MEISEL (N.) & OULD AOUDIA (J.), (2008): « L'insaisissable relation entre 'Bonne Gouvernance' et Développement », Revue économique, Vol. 59, 2008/6, P.1159-1191.
- MO (P.), (2001): «Corruption and Economic growth», Journal of Comparative Economics, Vol. 29, ((200PP. 66–79.
- MOHAN (R.) and KAPUR (M.), (2015): Emerging Powers and Global Governance: Whither the IMF?, IMF Working Paper, WP/15/219, October 2015. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15219.pdf
- MORCK (R) and STEIR (L.), (2005): The Global History of Corporate Governance: An Introduction, NBER Working Paper No. 11062, January 2005.

- MOUZAS (S.) and BLOIS (R.), (2009): Relational Contract Theory: Confirmations and Contradictions, University of Lancaster, 2009. http://impgroup.org/uploads/papers/6417.pdf

- PELLEGRINI (L.) and GERLAGH (R.), (2008): Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results, Economics of Governance (Springer-Verlag), Vol. 9, PP. 245–263.

- PIERRE (J.) and PETERS (B.), (2005): Governing Complex Societies, London, Palgrave Macmillan, 2005.

- PLÜMPER (T.) and & MARTIN (C.), (2003): Democracy, government spending, and economic growth: A political-economic explanation of the Barro-effect, Public Choice, No. 117, PP. 27–50

- POSNER (E.), (2002): Economic Analysis of Contract Law after Three Decade: Success or Failure? The Law School, University of Chicago, Chicago Working Paper Series No.146, March 2002. http://www.law.uchicago.edu/files/files/146.EAP_.ContractLaw.pdf

- PRITCHETT (L.), (2001): A Toy Collection, A Socialist Star and A Democratic Dud? (Growth Theory, Vietnam and the Philippines), Kennedy School of Government, Harvard University, September 27, 2001.

- QIAN (Y.), (2003): "How Reform Worked in China", in: RODRIK (D.): In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth, Princeton University Press, 2003, PP.297-333.

- ROCK (M.) and BONNETT (H.), (2004): "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment", World Development, Vol. 32, No. 6, PP. 999–1017.

- ROSTOW (W), (1960): The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto, Cambridge University Press, 1960.
- RUTHERFORD (M.), (2001): "Institutional Economics: Then and Now", Journal of Economic Perspectives, Volume 15, Number 3-Summer 2001, PP. 173-194.
- SCHWARTZ (A.), (2000): Karl Llewellyn and the Origins of Contract Theory, Yale Law School, Faculty Scholarship Series, P. 11-53.
- SHARINA (E.), (2013): Government and Governance – Traditional and Novel Research Agenda, http://www.kisc.meiji.ac.jp/~follow/topics/AP/ElenaShadrina.pdf
- SIMON (H), (1991): "Bounded Rationality and Organizational Learning". Organization Science 2 (1): 125–134.
- SONIN (K.), (2003): "Why the rich may favor poor protection of property rights", Journal of Comparative Economics, Vol.31 (2003), P. 715–731.
- SWALEHEEN (S.) and STANSEL (D.), (2007): "Economic Freedom, Corruption and Growth", Cato Journal, Vol. 27, No. 3 (Fall 2007), PP. 343-358.
- UNITED NATIONS, (2000): Economic Governance: Guidelines for Effective Financial Management, United Nations, ST/ESA/PAD/SER.E/9, New York, 2000.
- VENARD (B.), (2013): "Institutions, Corruption and Sustainable Development", Economic Bulletin, Vol. 3, No 4, PP. 2545-2562. https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00874275/document

- VIRMANI (A.), (2011): Global Economic Governance: IMF Quota Reform, IMF Working Paper, WP/11/208, July 2011.
- VISARIA (S.), (2006): Legal Reform and Loan Repayment: The Microeconomic Impact of Debt Recovery Tribunals in India. Boston University, April 2006. http://www.bu.edu/econ/files/2012/11/dp157-Visaria.pdf
- WILLIAMSUN (O.), (2005): The Economics of Governance, University of California, Berkeley, The American Economic Association, January 2005, p.6-11. https://www.aeaweb.org/assa/2005/0107_1645_0101.pdf

الموضوع	الصفحة
ملخص	19
مقدمة	20
أولاً – مفهوم الحوكمة وركائزها	20
ثانياً – الأصول القانونية للحوكمة	25
ثالثاً – الحوكمة من منظور العلوم السياسية	36
رابعاً – الحوكمة والتنمية الاقتصادية	47
خاتمة	59
المراجع	60