

الرسائل الرئيسية

الحوكمة والقانون

لفهم أسباب ذلك، من المهم تذكُّر أن وضع السياسات لا يحدث في فراغ؛ بل يحدث في بيئات سياسية واجتماعية معقدة يتفاعل داخلها الأفراد والجماعات غير المتكافئة في القوة ضمن قواعد متغيِّرة سعياً لتحقيق مصالح متعارضة (الحوكمة). والفضاء الذي تحدث بداخله هذه التفاعلات، والذي يطلق عليه هذا التقرير اسم *ساحة السياسات*، يمكن أن يتخذ أشكالاً مختلفة عديدة تتراوح بين الساحات الرسمية (البرلمانات، المحاكم، المنظمات الحكومية الدولية، الهيئات الحكومية) والساحات العرفية (مجالس الحكماء) وصولاً إلى الساحات غير الرسمية (صفقات الغرف الخلفية، شبكات الرزلاء القداماء). وفي حالات كثيرة، تتداخل هذه الساحات. فالأطراف الفاعلة داخل ساحة السياسات تشمل الأطراف الفاعلة الرسمية (مثل واضعي السياسات والمسؤولين الحكوميين) وغير الرسمية (مثل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني أو المواطنين الأفراد). كما أن الحواجز أمام المشاركة وتوزيع القوى بين الأطراف الفاعلة داخل هذا الفضاء يحددان من يحظى بمقعد على الطاولة ومن يتم استبعاده. وتكون للأطراف المشاركة في عملية اتخاذ القرار أهمية جوهرية في اختيار وتنفيذ السياسات، وبالتالي تأثيرها على نتائج التنمية.

نجاح السياسات يعتمد على نظام الحوكمة

لكي تكون السياسات فعالة، يتعيَّن أن تعزز الالتزام

والتنسيق والتعاون

كما تُظهر التجارب حول العالم وعبر التاريخ، يمكن أن تحدث التنمية داخل طائفة متنوعة من المسارات المؤسسية. فقد ساعد الكثير من الترتيبات المؤسسية غير القويمة على تحقيق التنمية، فيما باء الكثير مما يُسمَّى "أفضل الممارسات" بالفشل. وعندما تفشل السياسات والحلول الفنية في تحقيق نتائجها المرجوة، فعادة ما يُلقى باللوم على نقص القدرات. وفي العادة، يكون الحل المقترح هو "تحسين" المؤسسات من خلال نقل نفس شكل المؤسسات التي حققت نجاحاً في أماكن أخرى. فعلى سبيل المثال، تركز المشورة بشأن سياسات مكافحة الفساد

غالباً ما تفشل الحكومات في اعتماد سياسات مشجعة للنمو أو مناصرة للفقراء. بل الأغلب أن هذه السياسات، حال اعتمادها، تفشل في تحقيق أهدافها المرجوة. وأثناء تصميم سياسة ما وتنفيذها، فإن توصل واضعي السياسات إلى حلول فعالة يتوقف على من يتم إشراكه على طاولة التفاوض ومن يتم إقصاؤه عنها. وهذه العملية، التي يُطلق عليها هذا التقرير اسم *الحوكمة*، تركز إليها جميع الجوانب المتعلقة بكيفية تحقيق التنمية في مختلف البلدان وكيفية أداء المؤسسات وظائفها. فالتفاوت في قدرة الأطراف الفاعلة على التأثير في القرارات المتعلقة بالسياسات وجعل نظام وضع السياسات أكثر استجابة لاحتياجاتها يمكن أن يؤدي إلى دائرة مفرغة لا يتم في ظلها اعتماد سياسات فعالة أو تنفيذها بنجاح. ورغم أن هذه الدائرة تبدو غالباً غير قابلة للتغيير، فإن التاريخ حافل بالأمثلة على قيام المجتمعات بتحسين القواعد والمؤسسات والإجراءات مما ساعدها على الاقتراب من بلوغ أهدافها الإنمائية. وبالتالي، فإن وضع الحوكمة في مقدمة وصميم النقاش المتعلق بالتنمية يُعد ضرورياً للتشجيع على تحقيق نمو اقتصادي مستدام وإنشاء مجتمعات أكثر إنصافاً وسلاماً.

استمرار تبني سياسات غير فعالة مع عدم

اعتماد سياسات محتملة الفاعلية غالباً

لماذا تفشل السياسات في تحقيق النتائج المرجوة؟

يُعنى تقرير عن التنمية في العالم 2017: *الحوكمة والقانون* ببحث أسباب نجاح بعض السياسات وفشل سياسات أخرى. وفي أحيان كثيرة، يستمر بقاء السياسات التي تفشل في تحقيق نتائج التنمية في مختلف البلدان وعلى مر الزمن. فعلى سبيل المثال، ثبتت صعوبة إلغاء الدعم التنافلي والمفتقر إلى الكفاءة. وفي المقابل، لا يتم غالباً اختيار أو تنفيذ سياسات أخرى يُحتمل أن تكون فعالة. ومن المعلوم أن تعيُّب المعلمين يحد من مستوى تعلُّم الطلاب، إلا أنه تم الإخفاق مراراً وتكراراً أثناء تنفيذ سياسات تستهدف تعيير هذا الوضع.

يؤدي ذلك إلى حدوث تفتت داخل المجتمع وإضعاف نسيج العقد الاجتماعي. ويُعنى حل مشكلات التعاون بضمن التزام جميع الأطراف الفاعلة، بما فيها مقدّمو الخدمات العامة، بأداء الجانب الذي يخصها مما تم الاتفاق عليه.

تفاوت القوى يمكن أن يقوّض فاعلية السياسات

توزيع القوى غير المتكافئ يمكن أن يؤدي إلى الإقصاء والاستحواذ والمحسوبية

هناك تفاوت في توزيع القوى داخل كل المجتمعات، لكن هذا التفاوت ليس ضاراً دائماً. فيمكن أن يكون وسيلة لتحقيق الفاعلية على سبيل المثال من خلال تفويض السلطة. لكن إذا خشيت الأطراف الفاعلة القوية من أن تبني سياسات معينة لتحسين مستوى الرفاهة قد يقلص قوتها النسبية (الآن أو مستقبلاً)، فإنها قد تسعى إلى عرقلة اعتماد هذه السياسات أو تفويض تنفيذها. وتكون لهذا التوجّه تبعات كبيرة على الفئات الأشد فقراً وتهميشاً بسبب محدودية قدرتها على المساومة. ويمكن أن يؤدي تفاوت القوى إلى عواقب ضارة وتفويض الوظائف الأساسية للمؤسسات من خلال الإقصاء والاستحواذ والمحسوبية.

- **الإقصاء.** قد يجد الأفراد، أو الجماعات، أنفسهم معرضين للإقصاء باستمرار من المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات التي تؤثر على مصالحهم. وفي الغالب، يواجه الأفراد المنحدرون من الفئات المحرومة حواجز أمام التفاوض مع واضعي السياسات مثلما يواجه المستهلكون، الذين يمثلون جمهوراً عريضاً منتشرًا، صعوبات في تأييد أفضلياتهم المتعلقة بالسياسات مقارنةً بالشركات الكبرى. وتكون للإقصاء في هذه الحالات تبعات على تحقيق النمو الاقتصادي الاشتمالي. لكن الأسوأ هو أنه عندما يتم إقصاء الأطراف الفاعلة القوية من ساحة التفاوض، قد يصبح العنف هو الوسيلة المفضّلة للأفراد للسعي إلى تحقيق مصالحهم، وهو ما تكون له تداعيات خطيرة على مستوى الأمن. ونتيجة لذلك، تكون السياسات عادةً غير متسقة لتعكس الجماعات الأقوى في وقت معيّن، مما يقوّض الوظيفة الأساسية للالتزام. وفي نهاية المطاف، يمكن أن يؤدي الإقصاء إلى انهيار الشعور بالسرعية.

- **الاستحواذ.** الجماعات صاحبة النفوذ يكون بمقدورها غالباً الاستحواذ على السياسات وتوظيفها لخدمة مصالحها الضيقة. فعلى سبيل المثال، قد تقوم الشركات القوية ذات الارتباطات التي تعمل في أقل قطاعات الاقتصاد إنتاجية بتأييد بعض السياسات لحماية قوتها الاقتصادية والحصول على معاملة تفضيلية وإعاقة المنافسة، مما يؤثر سلباً على تخصيص الموارد والابتكار والإنتاجية. ويمكن أن تساعد آثار الاستحواذ في تفسير عدم فاعلية الكثير من السياسات في

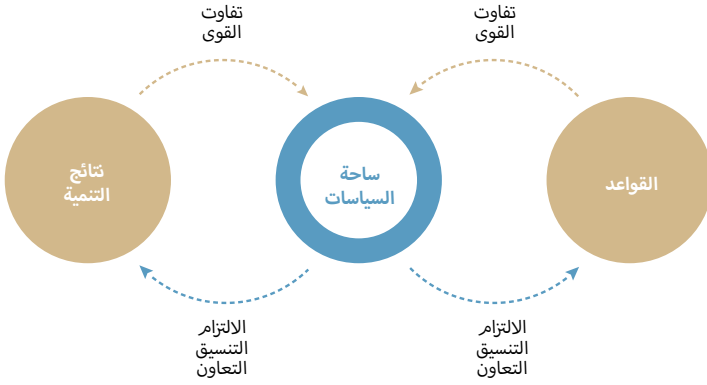
عادةً على محاكاة إستراتيجيات تُطبّق بنجاح في بعض البلدان مرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مثل إنشاء هيئات لمكافحة الفساد أو سن عقوبات أكثر صرامة. لكن هذه الإستراتيجيات حققت مراراً نتائج ضعيفة في بلدان لا تسمح مستويات التنمية والترتيبات السياسية فيها بعد بإنفاذ القواعد الرسمية بفاعلية. وبالتالي، فإن العوامل القرية – مثل الشكل المحدد الذي تتخذه المؤسسات – لها أهمية بالتأكيد. مع ذلك، يرى هذا التقرير أن الأمر الأساسي المهم لتحقيق فاعلية السياسات هو تحديد ما إذا كان بمقدور هذه الأشكال المؤسسية أداء وظائفها المرجوة في بيئة معيّنة. وتحددًا، يلفت هذا التقرير الانتباه إلى **الالتزام والتنسيق والتعاون** باعتبارها الوظائف الرئيسية الثلاث للمؤسسات التي تركز عليها فاعلية السياسات.

- **الالتزام.** تشمل السياسات الفعالة على أدوات تضمن مصداقية الالتزام مع مرور الوقت. وهناك أمثلة كثيرة للمشكلات المتعلقة بالالتزام حول العالم. ورغم التعهدات بتحقيق الاستدامة المالية، فإن متخذي القرار ينفقون الإيرادات غير المتوقعة بدلاً من ادخارها للمستقبل. أو بعد التفاوض على اتفاقات لبناء السلام، يتراجع القادة في ظل عدم وجود آلية إنفاذ ملزمة. ويُعنى حل مشكلات الالتزام باستمرارية السياسات وثباتها مع مرور الوقت، حتى في مواجهة الظروف والحوافز المتغيرة.

- **التنسيق.** تساعد السياسات – غالباً من خلال القواعد والمعايير واللوائح التنظيمية – في تنسيق إجراءات الأطراف الفاعلة بناءً على التوقعات المشتركة. وتحدث المشكلات المتعلقة بالتنسيق في سياقات عديدة بدءاً من التمويل وصولاً إلى المجمعّات الصناعية والتخطيط الحضري. ويعتمد الاستقرار المالي، على سبيل المثال، على التصورات بشأن المصداقية. ولننظر فقط إلى حالات تهاقت المودعين على سحب ودائعهم من البنوك التي تحدث عندما تهتز المصداقية. ورغم أنه من المنطقي ترك الأموال في البنوك خلال أوقات الشدة، فإن الناس يهرولون إلى سحب ودائعهم إذا رأوا أن غيرهم سيقومون بذلك أيضاً، مما يتسبب في نهاية المطاف في خسارة البنوك للسهولة وانهارها. ويُعنى حل مشكلات التنسيق بالتحفيز على اتخاذ إجراءات مرغوبة اجتماعياً.

- **التعاون.** تساعد السياسات الفعالة في تشجيع التعاون بالحد من السلوك الانتهازي، وهو ما يتم غالباً من خلال آليات ذات مصداقية للثواب أو العقاب. وقد توجد لدى بعض الأفراد حوافز تدفعهم إلى التصرف بانتهازية، على سبيل المثال، بعدم دفع الضرائب مع الانتفاع بالخدمات العامة التي يمولها أفراد آخرون دافعون للضرائب. وعندما تُستبعد الأطراف الفاعلة من الاستفادة من منافع السياسات أو تتصور أنه يتم خداعها (في شكل تقديم خدمات عامة منخفضة الجودة على سبيل المثال)، فيمكن أن يضعف مستوى الامتثال بدرجة أكبر. ومع مرور الوقت، يمكن أن

الشكل 1: إطار تقرير عن التنمية في العالم 2017: الحوكمة والقانون



المصدر: فريق عمل تقرير عن التنمية في العالم 2017.

ملاحظة: تشير القواعد إلى القواعد الرسمية وغير الرسمية (الأعراف). وتشير نتائج التنمية، في سياق هذا التقرير، إلى الأمن والنمو والإنصاف. ويمكن تقسيم الأطراف الفاعلة داخل ساحة السياسات إلى النخب والمواطنين والأطراف الفاعلة الدولية.

يناقش هذا التقرير ثلاثة أدوار للقانون: في تشكيل السلوك، وفي تنظيم السلطة، وفي توفير أداة للتظلم. ولننظر إلى اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي الذي يُستخدم لتحديد المستفيدين من البرامج الاجتماعية. بناء على معلومات الأسر المعيشية، يصدر هذا الاختبار درجة لتحديد الأهلية. ويغيّر القانون سلوك القائمين على البرنامج بوضع مؤشر موضوعي لتحديد المستفيدين. كما ينظم القانون السلطة ويقيّد قدرة الأطراف الفاعلة أصحاب النفوذ على التلاعب بالبرنامج من خلال ضمان اتخاذ قرارات موضوعية بشأن الأهلية. وأخيراً، يوفر القانون وسيلة للتظلم يستطيع المستفيدون المحتملون من خلالها التظلم ضد إقصائهم من البرنامج بناء على درجاتهم. ومع مرور الوقت، تستطيع الأطراف الفاعلة داخل ساحة السياسات تغيير القواعد بطرق ملموسة لترسيخ الأدوار المختلفة للقانون ودفع البلدان باتجاه تعزيز سيادة القانون.

يوضّح الشكل "1" التفاعل بين الحوكمة والتنمية. وبالنسبة لمجموعة من القواعد، يظهر الجانب الأيمن من الإطار كيف يؤدي الالتزام والتنسيق والتعاون بين الأطراف الفاعلة إلى تحقيق نتائج إنمائية محددة. لكن هذه الأطراف يمكنها أيضاً الاتفاق على تغيير القواعد، كما هو موضّح في الجانب الأيسر من الإطار. وتؤدي التغييرات في نتائج التنمية وكذلك التغييرات في القواعد إلى إعادة تشكيل تفاوت القوى الذي يتجلى داخل ساحة السياسات.

التغيير ممكن

الحوافز والأفضليات والاعتقادات والتنافسية

محركات للتغيير

يتحدد توزيع القوى داخل المجتمع جزئياً وفقاً للتاريخ. لكن هناك مجالاً لإحداث تغيير إيجابي. ويكشف هذا التقرير أن الحوكمة يمكنها تخفيف حدة تفاوت القوى بل التغلب

تعزيز النمو ويجب النظر إلى هذه الآثار على أنها تنشأ عن تصميم السياسات. فعلى سبيل المثال، قد تكون ثاني أفضل السياسات، التي قد تنطوي على بعض المفاضلات بشأن الكفاءة لكنها أقل عرضة للاستحواذ، أكثر فاعلية على المدى الطويل في تهيئة البيئة المواتية لتحقيق نمو اقتصادي.

المحسوبة. في بعض الأوضاع، يكون التأييد السياسي في مقابل الحصول على منافع. وينطوي أحد أنواع المحسوبة على قيام المسؤولين الحكوميين "بشراء" الأصوات من المواطنين مقابل إعطاء منافع قصيرة الأمد (عادةً) مثل التحويلات أو الإعانات. وتؤدي الطبيعة قصيرة الأجل لهذه المساومات إلى معاناة الفقراء والمحرومين. ويحدث نوع آخر من المحسوبة عندما يستجيب السياسيون للفئات ذات النفوذ الأكبر – على سبيل المثال، الانحياز لمصالح نقابات المعلمين على حساب مصالح الطلاب، أو الانحياز لمصالح شركات الاتصالات على حساب المستهلكين – مع تكبد المجتمع تكاليف كبيرة. وفي مقابل دعمهم السياسي، قد يترجح مقدّمو الخدمات من خلال توجيه الموارد العامة في غير مسارها أو التقصير في العمل من خلال التغيب أو التورط في ممارسات أخرى تنطوي على فساد. وتعمق هذه السلوكيات تقديم الخدمات الأساسية، مما يكون له انعكاسات سلبية على تحقيق الإنصاف والتنمية.

القانون أداة مهمة داخل ساحة السياسات

الأمر لا يتعلق فقط بسيادة القانون، بل أيضاً بدور القانون

تتفاعل الأطراف الفاعلة ليس فقط لاختيار السياسات وتنفيذها، بل أيضاً لتصميم وتغيير القواعد التي يحدث في ظلها هذا التفاعل. وفي الواقع، يمكن النظر إلى القواعد من ثلاثة مستويات مختلفة: القواعد بوصفها سياسات (مثل مخصصات الموازنة)، والقواعد بوصفها أشكالاً تنظيمية (مثل استقلالية البنك المركزي)، والقواعد بوصفها آليات لتغيير القواعد ذاتها (مثل القواعد الانتخابية). ويُعد القانون أداة فعالة بوجه خاص في هذا الصدد. والقانون، بحكم طبيعته، عبارة عن أداة توفر لغة وهيكل وإجراءات رسمية خاصة لتنظيم الشؤون الاجتماعية. لكن شأنه شأن وضع السياسات، لا يعمل قانون الدولة في فراغ. فهو يتفاعل مع أطر معيارية وقانونية أخرى كثيرة، رسمية وغير رسمية، تتراوح بين القانون العرفي والأعراف الاجتماعية وأنظمة المعاملات الاقتصادية.

ورغم تطلع كل المجتمعات إلى إرساء "سيادة القانون" حيث تُطبّق القواعد بنزاهة مع خضوع الحاكم أيضاً لهذه القواعد، فإن سيادة القانون تُعد قاعدة في حد ذاتها، فهي تتحقق عندما تصبح مبادئ القانون قيمة مشتركة بين أفراد المجتمع. وتتجسد هذه المشاركة عن عملية تمتد لسنوات طويلة ولا يمكن غرسها بين عشية وضحاها. وكما أشار جوردون براون، رئيس الوزراء الأسبق للمملكة المتحدة "تكون القرون الخمسة الأولى هي الأصعب دائماً في إرساء سيادة القانون"، ولكي يتم إرساء سيادة القانون، يتعيّن أولاً فهم دور القانون.

- **التنافسية.** يتحدد من يتم إشراكهم أو إقصاؤهم من ساحة السياسات تبعاً للقوة النسبية للأطراف الفاعلة المتنافسة والحوافز أمام المشاركة. وعندما تكون إجراءات اختيار السياسات وتنفيذها أكثر تنافسية، فإن تلك السياسات يُنظر إليها عادةً على أنها عادلة كما تحفز التعاون بفاعلية أكبر، أي يُنظر إليها على أنها أكثر شرعية. وكما تُظهر الشواهد التجريبية القوية المستقاة من البلدان النامية، يمكن أن تؤدي المشاركة والشعور بالملكية في تصميم القواعد إلى زيادة الامتثال الطوعي. وعندما يعرف المنتجون أن القواعد تم وضعها بشكل مشترك (أي بالاشتراك مع الحكومة والأطراف الفاعلة الرئيسية الأخرى)، فإنه يتكوّن لديهم على الأرجح تصور إيجابي عن السياسات والامتثال لهذه القواعد.
- **الحوافز.** تُعد عنصرًا أساسيًا لإتاحة تحقيق الالتزام في ساحة السياسات. وفي بعض الأحيان، تتغيّر الحوافز بحيث تكون الأطراف الفاعلة القوية مستعدة لإلزام نفسها. وتكمن الفكرة وراء هذا النوع من الضمان السياسي في أن أي قواعد لن تكون ملزمة لهذه الأطراف الفاعلة فقط بل لمن يخلفها أيضاً، مما يضمن عدم قيام الأطراف الفاعلة اللاحقة بإساءة استخدام قوتها. وكلما زادت المنافسة بين المجموعات القوية، زادت الحوافز لفرض قيود على السلطة، مثل القوانين المعنية بتداول المعلومات أو القوانين المعنية بالشفافية. وكما تُظهر الشواهد، يزيد احتمال إصدار قوانين تداول المعلومات كثيراً عندما تكون أحزاب المعارضة أكثر قوة وعندما يتم تغيير المسؤولين التنفيذيين بوتيرة أسرع.

إعادة النظر في نظام الحوكمة لتحقيق التنمية

المبادئ التوجيهية الثلاثة

يبدأ هذا التقرير بالاعتراف بأنه يصعب غالباً تطبيق وتنفيذ السياسات "الجيدة" لأن هناك فئات معينة بالمجتمع تستفيد من الوضع الراهن قد تمتلك قوة كافية لمعارضة الإصلاحات اللازمة لكسر التوازن السياسي القائم. ومن ثم، لا تتعلق الإصلاحات الناجحة "بأفضل الممارسات" فقط. فهي تتطلب تكييف الأشكال المؤسسية وتعديلها بطرق تتيح حل المشكلات المحددة المتعلقة بالالتزام والعمل الجماعي التي تقف حائلاً أمام مواصلة تحقيق المزيد من التنمية. وبعد أكثر من 70 عاماً على انعقاد مؤتمر بريتون وودز الذي تقرر فيه تأسيس البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، مازال المجتمع الدولي يدرك أن تعزيز التنمية المستدامة يتطلب أخذ المحددات الأساسية المتعلقة بالحوكمة على محمل الجد. ولتحقيق التقدم مستقبلاً، سيلزم استحداث أطر وأدوات تحليلية جديدة للاستفادة من الشواهد المتنامية بشأن الإجراءات التي نجحت والتي لم تنجح. وتلخص المبادئ التوجيهية المبينة في الجدول "1" المناقشة الواردة في هذا التقرير بشأن التفكير في الإصلاح.

- **الأفضليات والاعتقادات.** تُعد أفضليات واعتقادات الأطراف الفاعلة في عملية اتخاذ القرار مهمةً لتحديد ما إذا كانت نتائج عملية المساومة ستعزز مستوى الرفاهة وما إذا كان النظام سيستجيب لمصالح من هم أقل نفوذاً. ويمكن أن يساعد تغيير الأفضليات في تحفيز التنسيق والعمل على خلق وضع أفضل للجميع. ولننظر، على سبيل المثال، إلى الأعراف السائدة بشأن الجنسين التي بمقتضاها تُسند الأعمال المنزلية إلى النساء بصورة غير متكافئة. وعندما تتغيّر هذه الأعراف، فإنها قد تسمح للاستثمار الاجتماعي فيما يتعلق برأس المال البشري – في خدمات التعليم والرعاية الصحية للنساء – بأن يوتي ثماره من خلال تمكين النساء من المشاركة بنشاط أكبر في سوق العمل، مما يعود بالنفع على المجتمع بأكمله.

الجدول 1: المبادئ الثلاثة لإعادة النظر في نظام الحوكمة لتحقيق التنمية

النهج التقليدي	مبادئ إعادة النظر في نظام الحوكمة لتحقيق التنمية
الاستثمار في تصميم الشكل المناسب للمؤسسات	التفكير ليس فقط في شكل المؤسسات، بل في وظائفها أيضاً.
بناء قدرات المؤسسات لتنفيذ السياسات	التفكير ليس فقط في بناء القدرات بل أيضاً في تفاوت القوى
التركيز على تدعيم سيادة القانون لضمان تطبيق تلك السياسات والقواعد بنزاهة.	التفكير ليس فقط في سيادة القانون، بل أيضاً في دور القانون.

المصدر: فريق عمل تقرير عن التنمية في العالم 2017.