الحوكمة

والوزارات والمجالس: زاوية فنيّة وهيكلية

قصي همرور

من ناحية هيكلية وفنيّة، حوكمية، وبغض النظر عن نظام الحكم [برلماني أو رئاسي، فدرالي أو مركزي○ أو مذهب الحوكمة في الاقتصاد السياسي [ليبرالي، موجّه، تعاوني، أو مختلط/براغماتي○، فهنالك وزارات لا ينبغي لها أن تكون وزارات في الأساس، وإنما أجهزة مختلفة، مثل:

– وزارة المالية، وينبغي لها أن تكون «الخزنة» وتتبع مباشرة لمجلس الوزراء، وتديرها أمانة عامة (بأمين عام وليس وزير). الأمانة العامة تترجم سياسة الدولة المالية وتنفذها برقابة مباشرة من مجلس الوزراء، ولكنها ليست طرفاً من طاقم الحكومة (منتخبة أو غير منتخبة)، بل تكليف مهني/فني في هيكل الدولة، وغالباً ما يعيّن أمين الخزنة من رأس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) مع حق المجلس التشريعي/البرلمان في مسألة التعيين لأسباب فنية وتأهيلية.

– وزارة البيئة، وهذه أفلحت السلطة الحالية في السودان حين جعلتها مجلساً عالياً، بأمانة عامة، لا وزارة؛ لأن مسألة البيئة تحتاج لجهاز ينسّق عمل جميع الوزارات ويرفع التقارير مباشرة لرأس السلطة (التنفيذية والتشريعية)، لا أن يكون جسداً معادلاً للوزارات وموازياً لها. أيضاً لمجلس البيئة (أو هيئة البيئة) التعامل مع أي مؤسسة من مؤسسات الدولة (اتحادياً وإقليمياً)، وفق ما تقتضيه الحاجة وحسب الترتيب مع السلطة التنفيذية والتشريعية.

– وزارة التعليم العالي، وينبغي لها أن تكون مجلساً اتحادياً كذلك، تنسّق بين مؤسسات التعليم العالي عموماً وتؤكد استقلالية الجامعات (العامة والخاصة) بمجالس إداراتها، وتطالب بحد أدنى من شروط التسجيل والأداء ومصاقبة الأجندة التنموية للدولة، وتراقب استيفاء تلك الشروط، كما تنسق بعض المسائل التمويلية مع الخزنة.

– وزارة الثقافة، ويمكن الاستعاضة عنها بسياسات وترتيبات تدعم النشاط الثقافي عموماً، بدون أن تكون هنالك سلطة تنفيذية وراءه ووزير يتبع لطاقم الحكومة، فذلك من التوجّهات الشمولية (فهي حين تكون وزارة تصبح وزارة تعبئة في الواقع لا ثقافة)، إضافة لكونها عبئاً هيكليّاً وإدارياً وماليّاً على الدولة.

أيضاً، لا ينبغي لمراكز البحوث والتطوير أن تكون مقسّمة بين الوزارات، بحيث يتبع هذا المركز للوزارة الفلانية، وذلك للوزارة الأخرى، وهكذا، لأن ذلك يؤدي بصورة تلقائية للتقليل من مساحة حركتها ومن فهم وظيفتها العامة في الدولة وإمكانية تعاونها مع جميع المؤسسات والوزارات الأخرى حسب الحاجة والطلب. عوضاً عن ذلك ينبغي أن يكون هنالك مجلس (أو هيئة) قُطري للبحوث والتكنولوجيا، أو لرفد العلوم والتكنولوجيا والابتكار، تابع مباشرة للسلطة التنفيذية ومستهدي بقوانين خاصة من السلطة التشريعية، ينسّق عمل جميع مراكز البحوث وفق شروط وأجندة تنموية للدولة ومشاركة جادة في إدارته من القطاع الإنتاجي وقطاع الأعمال، عامة وخاصة (كتخصيص مقاعد في مجالس إدارتها لتلك القطاعات). يتولّى المجلس كذلك مسألة ضمان التمويل العام الكافي لمراكز البحوث (مع الاستقلالية المالية والهيكلية لتلك المراكز ورفع تقاريرها الأدائية والمالية لرأس السلطة التنفيذية عن طريق المجلس، وللبرلمان حسب الطلب أو الاستدعاء). والوزارات يمكنها التعامل والتعاون المباشر مع مراكز البحوث حسب حاجتها الفنية والاستشارية والتخطيطية أو عن طريق موجّهات مباشرة من مجلس الوزراء لمؤسسات الدولة.

> هيكل الدولة لا يستغني عن الوزارات، لكنه لا يعتمد عليها في كل شيء

هيكل الدولة لا يستغني عن الوزارات، لكنه لا يعتمد عليها في كل شيء، ولا هي تصلح لإدارة أي وظيفة من وظائف الدولة. بعض مشاكلنا الحالية تكمن في توزيع الهيكلة والوظائف، والتنسيق بين مؤسسات الدولة، أكثر من نواقص الموارد والأداء.

الأطروحات العامة أعلاه ليست جديدة، بل هنالك في السودان أصوات سابقة تحدثت عنها، وللسودان نفسه تجارب سابقة بخصوص بعضها، كما أن تجارب الدول الأخرى القريبة لنا اقتصادياً وسياسياً (والممارسات المثلى) تغذي التفكير في هذا الاتجاه. نضم صوتنا لهؤلاء، بوعي ومسؤولية.

الجهاز التنفيذي (السلطة التنفيذية) لأي دولة، في عالمنا المعاصر، لا يشتمل على الوزارات فحسب في هيكله، ولا ينبغي له أن يركز على الوزارات باعتبارها التعبير الأساسي لإرادة السلطة التنفيذية. في التقدير العام، هنالك وحدات متعددة في هيكل السلطة التنفيذية، مثل:

– الوزارات (ministries) وطبيعتها سلطوية/سياسية، بمعنى أن رؤوسها هم طاقم الحكومة (cabinet) الذي لديه تمثيل سياسي واضح وممارسة سيادية في إدارة شؤون الدولة، وفق برنامج فيه تفويض سياسي من الشعب ومحاسبة سياسية أمامه. الوزارات عموماً تركّز على وضع وتنفيذ أجندة سياسية قصيرة ومتوسطة المدى، كما لديها سلطة قانونية تجعلها تفرض السياسات التي تتبناها على بقية مفاصل الدولة والمجتمع. لكن كون رؤوس الوزارات هم طاقم الحكومة لا يجعل الوزارات نفسها مناطق سياسية بحتة، بل هي في العادة تحوي إدارات وبرامج وموظفين تنحصر وظائفهم ومهامهم في جوانب فنيّة بحتة، تتعلق بسيرورة أمور الدولة بصرف النظر عن التوجه السياسي للحكومة.

– المجالس والهيئات (councils) وطبيعتها استراتيجية وذات مهام فنيّة وتخطيطية وداعمة للقرار المدروس؛ وتُعنى عموماً بتنفيذ أجندة سياساتية (وليست سياسية) – policy agenda – ذات مدى متوسط وطويل المدى. في ذلك فإن رؤوس المجالس ليسوا طاقم حكومة، ولا تعيينهم يتم وفق تفويض سياسي، لكنهم يرفعون تقاريرهم للسلطة التنفيذية وأحياناً للسلطة التشريعية الحق في استدعائهم وطلب المعلومات منهم، وفي تعيينهم ربما للسلطة التشريعية الحق في تمحيص أهليتهم الفنية. لا يرتبط رؤوس المجالس بحكومات بعينها، لكن بطبيعة الحال فإنهم قد يتغيّرون وفق مشيئة السلطة التنفيذية. تقوم المجالس وفق قوانين دولة وتمارس أنشطتها باستقلالية نسبية عن الحكومة وفق تلك القوانين.

> لا ينبغي لمراكز البحوث والتطوير أن تكون مقسّمة بين الوزارات

– المفوضيات (commissions) وطبيعتها ذات مهام معيّنة بصلاحيات مؤقتة، تهبها لها السلطة التنفيذية أو التشريعية (أو الاثنتان). تتنوّع المفوضيات – ومهامها وصلاحياتها وفتراتها الزمنية – وفق السياق والقضايا المحيطة بالدولة المعنية وبمجتمعها وبيئتها وأولوياتها..إلخ. أحياناً تدوم المفوضيات لسنوات، بل ربما عقود، وأحياناً لا يزيد عمرها عن سنة أو سنتين؛ فالأمر يتعلق بالمهام والسياق، وكذلك تتنوّع سلطاتها من المحدودية إلى السعة، وكذلك مستوى استقلاليتها من السلطة التنفيذية والتشريعية.

وهنالك وحدات أخرى، قد تكون مزيجاً بين أشكال الوحدات أعلاه أو حالات استثنائية (مثل الخزنة، التي تحدثنا عنها قبل بضعة أيام). أحياناً هنالك مكاتب (bureaus/offices)، وهنالك لجان (committees)، وهنالك صناديق (funds)، وهنالك منظمات تابعة للسلطة التنفيذية..إلخ.

ويفترض بجميع هذه الوحدات أن تُدار وفق تنسيق بواسطة الوحدة التي تقطن في مركزهم جميعاً: الرئاسة (في النظام الرئاسي) أو مجلس الوزراء (في النظام البرلماني)، وفي كليهما تتحدث عن وحدة لا عن شخص، فالشخص الذي يقع في رأس هذه الوحدة ليس هو أو هي كل شيء، ولا يستطيع القيام بكل مهام الوحدة بمفرده أو بمفردها، هذه الوحدة ذات مهام أساسية وحساسة، لكن جزءاً كبيراً منها تنسيقي وإشرافي عام، أما معظم التفاصيل فهي فعلياً في مجال اختصاص الوحدات الأخرى المذكورة آنفاً.

وكما ذكرنا سابقاً، هنالك أيضاً المنظمات والمؤسسات نظيرة الدولة (parastatal organizations) – والتي لها ترجمة شائعة هي «المؤسسات شبه الحكومية» – وهي منظمات متعددة الأغراض تتبع لهيكل القطاع العام للدولة، لكن تُحظى باستقلالية نسبية عن الوزارات والمؤسسات السيادية، ويُفترض بها – أي المنظمات نظيرة الدولة – أن تكون أذرعاً استراتيجية تستثمر فيها الدولة لخدمة أجندة قُطرية، تنموية وهيكلية معيّنة، لا تقتصر على القطاع العام فحسب، وإنما تتفاعل مع بقية القطاعات الفاعلة في البلاد (كالقطاع الخاص والمجتمع المدني، وكذلك الشركاء الدوليين والإقليميين). وفي العادة يكون لهذه المنظمات تنسيق مع السلطة التنفيذية، أو التنفيذية والتشريعية معاً.

الانطباع السياسي، الوارد من مخيّلة سياسية محدودة، يختصر كل ما ذكرناه أعلاه في حكومة وطاقم وزراء. مثل هذا الانطباع السياسي ينحسر في المجال العام كلما زاد الوعي السياسي والنضج السياسي في المجتمع.

لمثل هذا نظل نقول إن مجال صنعة الدولة (statecraft) – أي الحوكمة وصنع السياسات – مجال واسع، ومنهجي تخطيطي، ويحتاج لفهم ودربة وعناية معرفية، ومتابعة جادة وحريصة وعمل مزمن، لا يجدي النظر له والتعامل معه كمجرد مجال لاغتنامات السلطة وسرد الأماني، وانتظار الأحوال الملموسة تتغيّر من تلقاء نفسها. الفرق بين النظرتين كالفرق بين الراشد والقاصر.

والحديث ذو شجون...

تنويه: المقال عاليه نُشر الجزء الثاني منه، عن طريق الخطأ، في عدد الحداثة أمس السبت 26 ديسمبر 2020م، قبل نشرنا للحلقة الأولى منه. تداركاً للربكة التحريرية التي حدثت، نعيد اليوم نشر الحلقة الثانية، بعد دمجها مع الأولى؛ في مادة واحدة مسترسلة. العتبى لقراء الصحيفة، وللكاتب قصي همرور، شاكرين للجميع حسن صبرهم على أخطائنا.