## حوكمة الحكومة

# حوكمـة المؤسسـات العـامة

## «رؤية معرفية من واقع الأدبيات العالمية والمصرية»

**ظهـر مفهـوم الحوكمـة Governance منـذ ثمانينيـات القـرن الماضـى تحـت وطـأة مطالبـات المنظمـات الدوليـة، خاصـة تلـك المنظمـات العاملـة فـى بلـدان العالـم الثالـث، بأهميـة أن يصاحـب جهـود التنميـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة فـى تلـك الـدول وغيرهـا رؤى متكاملـة حـول إدارة شـئون الدولـة والمجتمـع، أو الإدارة الرشـيدة،**


**د. طارق فاروق الحصرى**

وكيل المعهد العربى (AAST)

خبير بالأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد


وتتبنى هذه الرؤى أهدافاً وسياسات لتعزيز الإدارة الرشيدة، ومنظومات متكاملة للشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، مصحوبة بمنظومات موازية تدعم مشاركة المواطنين وكافة فئات المجتمع فى الإدارة وصنع السياسات العامة، كما تدعم العدالة والمساواة وعدم التمييز والحريات بأنواعها فى كافة المجتمعات.

وقد ترافقت هذه الدعاوى والمطالبات مع تطورات وإرهاصات متفاعلة منذ ثمانينيات القرن الماضى ، بما يحض على تطوير أنواع جديدة من المنظمات الحكومية القابلة للمساءلة والتعلم، والمستجيبة والمنفتحة على مجتمعاتها، وظهر مصطلح «الحوكمة فى المؤسسات الحكومية» لأول مرة فى أدبيات البنك الدولى عام ١٩٨٩ نتيجة للتداعيات السلبية لأشكال الفساد وسوء الإدارة وأثرها على أوضاع التنمية التى يدعمها البنك من خلال مشروعاته فى العديد من الدول النامية، وخاصة فى دول القارة الإفريقية.

وقد ربط البنك الدولى عام ١٩٩٢ بصورة مباشرة بين (الحوكمة) وبين أسلوب (إدارة التنمية Development Management)، وترتبط الحوكمة أو الإدارة الرشيدة بقضايا المساءلة والمحاسبة خاصة فى القطاع الحكومى، وبتعزيز اللامركزية، هذا بخلاف تطوير الأطر التشريعية الداعمة للتنمية، وتحسين آليات إتاحة وتبادل المعلومات فى المجتمع لدعم الشفافية ومكافحة الفساد وتحقيق الصالح العام للمجتمع.

وقد عرّف البنك الدولى الحوكمة أيضا بأنها الطريقة التى يتم من خلالها ممارسة السلطة فى إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وجعل للإدارة الجيدة ثلاثة أبعاد: شكل النظام السياسى (الهياكل والمؤسسات)؛ إدارة العملية السياسية (اتخاذ القرارات من أجل استغلال موارد الدولة لتحقيق التنمية)؛ وقدرة الحكومة على تخطيط وتنفيذ السياسات المناسبة، وبالتالى يصبح تعزيز الحوكمة هو المقابل

---

[1] Weiss، Thomas G، "Governance، Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges"، Third World Quarterly، Vol، 21، No، 5 (Oct.، 2000)، pp، 795- 814.

٢ د، أمل محمد محمود: دور الحوكمة فى توفير مناخ جاذب للاستثمار فى جمهورية مصر العربية، مجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد 47، مركز بحوث الشرق الأوسط، القاهرة، ص 404،

٣ Weiss، Thomas G (Oct.، 2000) op، cit.، p801،

٤ البنك الدولى: 2020، الحوكمة، السياق العام، https://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview

الطبيعى للحصول على مساعدات التنمية أو استثمارات من وكالات الإقراض ومن ثم تم ربطه بتبنى الدول لسياسات جديدة .
ويساند البنك الدولى البلدان المتعاملة معه فى بناء مؤسسات تتمتع بالقدرة والكفاءة والانفتاح والشمول والمساءلة، وهذا أمر حيوى للنمو المستدام، ويحتل موقع القلب من هدفى البنك الدولى وهما إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك، فالبلدان التى لديها مؤسسات قوية تزدهر بخلق بيئة تسهل نمو القطاع الخاص، وتحد من الفقر، وتقدم خدمات قيّمة، وتكتسب ثقة مواطنيها - وهى علاقة ثقة توجد متى كان الناس يستطيعون المشاركة فى عمليات اتخاذ القرار، ويعرفون أن أصواتهم تجد آذاناً صاغية.
وتعنى «الحوكمة» أيضا بتفعيل مبدأ مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية فى صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات، وتقييم مستوى أداء المؤسسات الحكومية، نحو خدمات عامة ذات جودة عالية، وهى العمليّة التى تسمح للمؤسسات على اختلاف أنواعها بتطوير تأثيرها العالمى.
وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي– United Nations DevelopmentProgramme عام١٩٩٧ توسيعا لمفهوم الحوكمة إلى أبعاد مجتمعية أكثر شمولا وتنوعا، حيث عرفها بأنها: ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شئون المجتمع على كافة المستويات، وهو يتضمن الآليات المعقدة، مثل العمليات والمؤسسات، التى يمكن من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزماتهم ويقرون بالوساطة لحل خلافتهم،
فالحوكمة إذن هى نظام وأسلوب إدارة يحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التى تؤثر فى الأداء داخل المؤسسة سواء كانت حكومية أو غير حكومية، ويشمل المقومات الإدارية الاساسية لنجاح المؤسسة وتقويتها على المدى البعيد، وتحديد المسئوليات داخلها مع ضمان حقوق جميع الاطراف التى لها علاقة بالمؤسسة.
وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائى UNDP تعريفا مطوراً آخر للحوكمة أو الإدارة الرشيدة عام ٢٠٠٤ بأنه: نظام القيم والسياسات والمؤسسات التى يدير من خلالها المجتمع شئونه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية من خلال التفاعل فيما بين الدولة والمجتمع المدنى والقطاع الخاص، وركز البرنامج على أبعاد هامة فى الحوكمة مثل : توسيع المشاركة، والشفافية، واللامركزية، ودور المرأة، مع ربط الحوكمة بالأهداف الإنمائية.
وقد تبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائى مفهوما أشمل وأعم للحوكمة وهو مفهوم التنمية البشرية إذ يركز على الإنسان بدلا من الدولة، ويرى البرنامج أنه يمكن تعريف الحكم الرشيد أو الإدارة الرشيدة بأنها عملية صنع وتنفيذ القرارات، وبالتالى فهو يتضمن أبعادا رسمية وغير رسمية، كما أن الحكم – من منظور فنى - هو ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الجماعات، بما فى ذلك من آليات وعمليات يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وتفضيلاتهم والتمتع بحقوقهم القانونية وتسوية خلافاتهم—أى أنها تتركز حول إدارة شئون الدولة والمجتمع فى مختلف المجالات،
ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائى على أهمية بناء السلام والحوكمة الفعالة القائمة على حقوق الإنسان وسيادة القانون من خلال مؤسسات سليمة، وتدعم المؤسسات الخاضعة للمساءلة، والتى يمكن الوصول إليها، تنفيذ وتطبيق سيادة القانون وحقوق الإنسان، وبالتالى تعزز القدرة على الحفاظ على السلام الدائم وبناء التنمية المستدامة للجميع.
وتحدد منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية «Organization for Economic Cooperation and Development»
ملامح أساسية للحوكمة الجيدة ترتبط بأداء السلطات المختلفة فى الدولة لمسئولياتها، فتعرفها بأنها «ممارسة السلطات السياسية، والاقتصادية، والإدارية اللازمة لإدارة شئون الدولة»، وتتحدد الحوكمة الجيدة من خلال: المشاركة، الشفافية، المساءلة، دور القانون، الكفاءة، المساواة،وغيرها.
وعرفتها جمعية المراجعين الأمريكيين بأنها السياسات والإجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المؤسسة الحكومية والتأكد من تحقيق أهدافها وإنجاز العمليات بأسلوب أخلاقى ومسئول، وتحقيق الأهداف المرجوة من خلال القيام بالأنشطة التى تضمن مصداقية الحكومة والعدالة فى توفير الخدمات وضمان السلوك المناسب والأخلاقى للمسئولين الحكوميين للحد من مخاطر الفساد المالى والإدارى ،
ومن المنظور المؤسسى، يعرف مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء المصرى الحوكمة الرشيدة على أنها «الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على مبادئ الحوكمة».
ويؤكد المركز على أن مبادئ الحوكمة هى «الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والسعى لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين، والاستجابة لاحتياجاتهم، وتحرى الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفاعلية والجودة يرضى المواطنين».

يصبح تعزيز الحوكمة هو المقابل الطبيعى للحصول على مساعدات التنمية أو استثمارات من وكالات الإقراض ومن ثم تم ربطه بتبنى الدول لسياسات جديدة ، ويساند البنك الدولى البلدان المتعاملة معه فى بناء مؤسسات تتمتع بالقدرة والكفاءة والانفتاح والشمول والمساءلة، وهذا أمر حيوى للنمو المستدام

وهكذا نجد أن مفهوم «حوكمة الحكومة» قد تطور من مجرد حوكمة مشروع يموله البنك الدولى، إلى حوكمة إدارة التنمية فى الدولة، ثم بدأ ظهور قضايا المساءلة والمحاسبة فى القطاع الحكومى ، وتعزيز اللامركزية، وتطوير الأطر التشريعية، وتحسين آليات إتاحة وتبادل المعلومات فى المجتمع لدعم الشفافية ومكافحة الفساد، وتحقيق الصالح العام للمجتمع، ثم تطور الأمر خطوات للأمام بتفعيل مبدأ مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية فى صنع السياسات العامة، واتخاذ القرارات وتقييم مستوى أداء الحكومة، وتم توسيع مفهوم الحوكمة إلى أبعاد مجتمعية أكثر شمولا وتنوعا، وتبنى برنامج الأمم المتحدة مفهوما أشمل وأعم للحوكمة وهو مفهوم التنمية البشرية الذى يركز على الإنسان، وتبنت منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية ارتباط الحوكمة بأداء السلطات المختلفة فى الدولة لمسئولياتها، حتى انتهينا إلى ميلاد أسلوب جديد لإدارة المؤسسات الحكومية، مع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء، بتعريف الحوكمة بأنها الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة، من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد، والعدالة، والاستجابة، والكفاءة والفاعلية.

---

وفى إفريقيا، محاضرة فى الموسم الثقافى للجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع، 27 نوفمبر 2019، القاهرة.
٦ د.محمدماجد خشبة: 2019، الحوكمة وكفاءة المؤسسات الحكومية، تقرير غير منشور، معهد التخطيط القومى،ص3،
٧ Weiss، Thomas G (Oct.، 2000) op، cit.، p804،
٨ برنامج الأمم المتحدة الإنمائ:2020، الأمم المتحدة وسيادة القانون- الحوكمة - تقرير ""حياة كريمة" للجميع: التعجيل بالتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والنهوض بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2015(https://www.un.org/ruleoflaw/ar/thematic-areas/governance)، A/68/202/
٩ د ، ياسمين خضرى: 2014، الموقع الحالى لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، القاهرة، ص3.