

محاضرات في مقياس مدخل لنظرية الحوكمة مقدمة لطلبة العلوم السياسية مستوى ثانية ماستر تخصص سياسة عامة

مقدمة

تعتبر نظرية الحوكمة من النظريات المستجدة في أدبيات حقل العلوم السياسية، وضمن أوراق هذه المطبوعة سنحاول تقديم مدخل عام لهذه النظرية من خلال التطرق لعدد من المحاور منها؛ مفهوم الحوكمة ونشأتها وتطورها، وكذا العوامل المساعدة في ظهورها (اقتصادية واجتماعية وسياسية)، ثم نتطرق لمحور ثاني نبين من خلاله مفهوم الحوكمة في الفكر الغربي وفكر العربي. كما سنتطرق في محور ثالث إلى مبادئ ومؤشرات الحوكمة من شفافية ومساءلة ومشاركة... الخ، بالإضافة إلى تحديد قواعدها واهدافها ومحدداتها، وكذا معاييرها.

المحور الأول: مفهوم الحوكمة.. نشأتها وتطورها

جاء مفهوم الحوكمة كمفهوم معاصر صاغته المؤسسات الدولية في العقد الأخير من القرن العشرين، كفكرة مبتكرة للتسيير بشكل يضمن للمجتمعات حياة كريمة على المستويات الاقتصادية، السياسية والاجتماعية. وخاصة بعد فشل نموذج قيادة الدولة للتنمية إلى إنارة التساؤلات بشأن الأسس التقليدية الشرعية للنظم النامية، وكانت مبادئ الحوكمة هي دليل حكومات الدول النامية لتجاوز أزمات الشرعية، فمن ناحية تسمح إصلاحات الحوكمة بإقناع العامة بأن إصلاح النظام السياسي القائم ممكن، ولا داعي لطرح بديل له. ومن ناحية أخرى، سمح مفهوم الحوكمة بمزيد من حرية التعبير عن الرأي، تهدئة أشكال المعارضة الداخلية الهادفة من وراء ذلك للتعبير¹. وقد شهدت نشأة هذه النظرية محطات متتالية ساهمت في نضج مدلول مصطلح الحوكمة نتعرف عليها في الفقرة الموالية؛

1- تعريف الحوكمة:

تعاظم الاهتمام بمفهوم وآليات الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة، أصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامة على كافة المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات المالية والأزمات الاقتصادية، والتي جاءت كنتيجة مباشرة للقصور في آليات الشفافية والحوكمة ببعض من المؤسسات المالية العالمية، وافتقار إدارتها إلى الممارسة السليمة في الرقابة

¹ برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، نقلا عن موقع:

الإشراف ونقص الخبرة والمهارة، التي أثرت بالسلب في كل من ارتبط بالتعامل معها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. نتيجة لكل ذلك زاد الاهتمام بمفهوم الحوكمة وأصبحت من الركائز

الأساسية التي يجب أن تقوم عليها الوحدات الاقتصادية، ولم يقتصر الأمر على ذلك بل قامت الكثير من المنظمات والمهيات بتأكيد مزايا هذا المفهوم والحث على تطبيقه في الوحدات الاقتصادية المختلفة،

مثل: لجنة كادبوري Cadbury Committee والتي تم تشكيلها لوضع إطار لحوكمة المؤسسات باسم Cadbury Best Practice عام 1992 في المملكة المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والتي قامت بوضع مبادئ حوكمة الشركات Principles of Corporate Governance عام 1999، وصندوق المعاشات العامة (Calpers) في الولايات المتحدة الأمريكية، كذلك لجنة Blue Ribbon Committee في الولايات المتحدة الأمريكية والتي أصدرت مقترحاتها عام 1999 م.³

وليس هناك إجماع على تعريف موحد لمصطلح الحوكمة، فتعريف مؤسسة التمويل الدولية (IFC) الحوكمة بأنها: " النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات أو المؤسسات و التحكم في أعمالها." كما تعرفه منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: " مجموعة من العلاقات التي تربط بين القائمين على إدارة الشركة و مجلس الإدارة و حملة الأسهم وغيرهم من أصحاب المصالح." عموماً، فإن الحوكمة تعني وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية في الشركة أو المؤسسة، بهدف تحقيق الشفافية والعدالة، ومكافحة الفساد.

وقد ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية، وروسيا في عقد التسعينيات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة من أزمة مالية عالمية، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا. وكانت أولى هذه الأزمات تلك التي عصفت بدول جنوب شرقي آسيا ومنها ماليزيا وكوريا واليابان عام 1997، فقد نجم عن هذه الأزمة تعرض العديد من الشركات العملاقة لضائقات مالية كادت أن تطيح بها⁴، مما استدعى وضع قواعد للحوكمة لضبط عمل جميع أصحاب العلاقة مع المؤسسة أو الشركة و تزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتحاد كثير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، و قد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشروعات في البحث عن مصادر للتمويل أقل تكلفة من الاستدانة، فالتجّهت إلى أسواق رأس المال. وساعد على ذلك ما شهده العالم من تحرير للأسواق المالية، فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق، و دفع اتساع حجم الشركات، و انفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المسؤولين والمديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية.

³ زيدان مُجّد، " دور الوقف في تحقيق التكافل الاجتماعي بالإشارة إلى حالة الجزائر "، بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للأوقاف الوقف الإسلامي "اقتصاد، وإدارة، وبناء حضارة"، الجامعة الإسلامية، المملكة العربية السعودية، 2009).

⁴ مركز أבוّضي للحوكمة، أساسيات الحوكمة: مصطلحات ومفاهيم، نقلاً عن موقع:

وعلى غرار فضيحة شركة إنرون الأمريكية التي نجمت عن تساهل المدققين الخارجيين مع مجلس الإدارة، وعدم دقة التقارير المالية الصادرة عن الشركة، الأمر الذي أدى إلى انهيار شركة إنرون، وضعت الجهات الرقابية في الولايات المتحدة الأمريكية قواعد تتميز بالحوكمة الجيدة لسربان-أو كسلي عام 2006 لضبط عمل شركات المساهمة العامة.

ظهر مفهوم الحوكمة في إطار الجهود التي تبذلها المنظمات الدولية في مجال التنمية الإنسانية بمختلف أبعادها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، حيث تم استخدام هذا المصطلح للتركيز على المساءلة المالية للحكومات فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض أن تكون اقتصادية وفعالة فقط، بل لابد أيضا أن تكفل العدالة والمساواة.

ومع بداية التسعينيات؛ تم التركيز على الجوانب الديمقراطية للحوكمة من حيث تدعيم المشاركة، و تفعيل دور المجتمع المدني، وإزاحة الغبار عن كل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها. حيث ربطت منظمة التنمية الاقتصادية بين جودة وفعالية الحوكمة، و بين درجة رخاء المجتمع، وأكدت أن المصطلح يذهب إلى ما هو أبعد من الإدارة الحكومية، من حيث التركيز على كيفية تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول على حل المشاكل التي تواجهها. ومن هذا المنطلق تم تبني هذا المفهوم على أساس أنه يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة، الأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم، ليشمل مجموعة العلاقات القائمة بين الحكومة و المواطنين سواء كأفراد أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية⁵

توصي المؤسسات الدولية اليوم الدول النامية تطبيق مبادئ الحكم الراشد من أجل ضمان تنمية متساوية (لأن لها هدف تحسين مشاركة المواطنين، وحماية البيئة ومستقبل الأجيال القادمة)، و ضمان تنمية حقيقية، ولهذا، قامت الدول المتطورة بتحديد مبادئ تهدف إلى تحسين مستمر لحوكمتها. وقد قامت الدول النامية بالبحث عن أفضل المقتربات التي تكسبهم ملاحظات جيدة في مجال التطبيق الجيد للمبادئ الحوكمة، كما تسمح لبلداتهم باستقطاب الاستثمارات، وبلوغ التنمية المستدامة.

يبدو أن مسار الحكم الجيد قد فرض مقترح مرجعي مقبول عالميا في تطور نوعية التنمية، وفي طريقة سير مساره. ويبدو أيضا أن مفهوم الحوكمة يقدم كمفهوم شامل، لأنه يتضمن كل أشكال الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، والمؤسسية للبلد. في كثير من الدول النامية، فإن مفاهيم مثل: "الاشتراكية"، "الديمقراطية" و"المساواة" و"الشفافية" و"الاستخدام الرشيد للموارد"، و"الحفاظ على البيئة"، قد أفرغت من معناها الحقيقي، بسبب عدم الكفاءة، أو عدم النزاهة، وتمرير المصالح الشخصية على مصالح البلد.⁶

ولم يكن الإطار السياسي هو المدخل الوحيد الذي دارت حوله الدراسات المرتبطة بالجانب التنظيري للحوكمة ، فالمفهوم لا يركز فقط على التنظيمات و السياسات الاقتصادية التي تتبعها المؤسسات، وتجد ترحيبا من المؤسسات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، و خاصة فيما يتعلق بتحرير الأسواق، والحد من تدخل الدولة. بل تؤكد الحوكمة على الاستناد الدائم لقيمة الديمقراطية، وما يرتبط بها من أهمية تمكين الأفراد من ممارسة دورهم فيما يتعلق بالمشاركة الفعالة في صنع الخطط التنموية وتنفيذها

⁵نزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة ، نقلا عن موقع: (03/10/2014). www.pogar.org/publications/ac/2013/14pdf.

⁶ Brahim Lakhlef, **La bonne gouvernance: croissance et développement**, Alger :Dar Elkaldonia,

وفيما بعد تمت إعادة توظيف المفهوم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ليشير إلى ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية و الإدارية من أجل إدارة شؤون الدولة، مع التركيز على عملية التفاعل القائمة بين أطراف العقد الاجتماعي الجديد في ظل الحوكمة وهم : الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني . فبتبني الحوكمة، تم تأسيس عقد اجتماعي جديد لا تلعب فيه الدولة بمفردها على مسرح الأحداث، بل يشاركها في ذلك لاعبون جدد، بما يفرض عليه أن تفسح لهم المجال لممارسة دورهم في جميع نشاطات الحياة.

وفي تطور جديد من قبل المنظمات الدولية، أصبحت الحوكمة بمثابة أداة لتقديم أجندة جديدة المعونات التنموية، و ذلك بعد أن تأكدت من أن المساعدات المالية والفنية لن تحقق أهدافها إلا من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة والتي على رأسها: الشفافية والمساءلة والكفاءة في نظم الحكم. ويمكن القول أن الحوكمة تأخذ في اعتبارها بعدين متوازيين: يعكس أولهما فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم. أما البعد الثاني فيؤكد على الجانب السياسي للحوكمة، حيث يشمل جانب الاهتمام بالإصلاح الإداري التركيز على منظومة القيم الديمقراطية. لذا يؤكد علماء الاجتماع بصفة دائمة على أن الحوكمة لا يعتمد تطبيقها على المؤسسات، وإنما من خلال العمليات والإجراءات التي تحقق النتائج المرجوة.⁷

2- العوامل المساعدة على ظهور مصطلح الحوكمة

هناك عدة أسباب أدت إلى بروز مفهوم الحوكمة سواء من الناحية الفكرية أو العملية. وهذا ما هو إلا انعكاس لتطورات وتغيرات حديثة، تجلت في التغيير الذي حصل في طبيعة دور الحكومة من جانب و التطورات المنهجية والأكاديمية من جانب آخر. حيث طرح هذا المفهوم في صياغات اقتصادية، واجتماعية وسياسية، و ثقافية وتأثر بمعطيات داخلية و دولية، حيث يمكن بهذا الصدد الإشارة إلى :

- 1- العولمة كمسار وما تضمنته من عمليات تتعلق أساسا.
- 2- عولمة القيم الديمقراطية و حقوق الإنسان.
- 3- تزايد دور المنظمات غير الحكومية على المستوى الدولي و الوطني .
- 4- عولمة آليات وأفكار اقتصادية السوق وهو ما أدى إلى تزايد دور القطاع الخاص.
- 5- انتشار التحولات على المستوى العالي.
- 6 - زيادة معدلات التشابه بين الجماعات و المؤسسات أو المجتمعات.
- 7- شيوع ظاهرة الفساد عالميا وهذا ما أدى إلى ضرورة التفكير في انتهاج آليات تجعل من الأنظمة أكثر شفافية قصد القضاء على هذه الظاهرة .
- 8- أدى إلى ضرورة إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في عمليات التنمية.
- 9- إن هذه التطورات أدت إلى تغير الدور التقليدي للدولة كفاعل رئيسي، أي أن خيارات العامل الخارجي هي التي تشكل مجملها أولويات السياسة العامة في مختلف الحكومات .

⁷ النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة ، المرجع السابق.

10- ظهور مفاهيم جديدة للتنمية خاصة في فترة التسعينيات، حيث وجد تيار شبه عالمي يدعو إلى نوع جديد من الليبرالية المحدثة، يستند على الحرية الفردية و الخيار الشخصي في العمل في السوق . وهي بذلك تحارب سلطة الحكومة المقيدة للفرد وتقدم مجموعة من النظم والمبادئ الغربية على أنها عالمية.

11- تأكيد العديد من الدراسات على أهمية إرساء الديمقراطية والحرية، حقوق الإنسان في عملية تحقيق التنمية الاقتصادية والتأكيد على مفهوم جديد يتمثل في التنمية الإنسانية حيث يشير إلى عملية توسيع الخيارات و الفرص مع التأكيد على المفهوم الواسع للحرية وحقوق الإنسان واكتساب المعرفة.⁸

وعموما توجد جملة من العوامل والمبررات التي ساعدت على ظهور مصطلح الحوكمة، وتطوره في السياق السابق، وتبنيه من قبل المنظمات الدولية، الإقليمية والمحلية، و يمكن عرض هذه العوامل فيما يلي:

أ- العوامل الاقتصادية:

تمثلت أهم العوامل الاقتصادية التي ساعدت على ظهور الحوكمة في انفجار الأزمات المالية العالمية، والتي يمكن وصفها بأنها كانت بمثابة أزمة ثقة في المؤسسات والتشريعات التي كانت تنظم الأعمال والعلاقات القائمة بين مؤسسات الأعمال والحكومات، مما أدى لتصاعد قضايا الفساد الشهيرة في كبرى الشركات الأمريكية، و على رأسها شركة إنرون " ENRON " وغيرها، بالإضافة إلى ممارسة الشركات متعددة الجنسيات في اقتصاديات العولمة، حيث أصبحت هذه الشركات تقوم بعملية الاستحواذ والاندماج بين الشركات من اجل السيطرة على الأسواق العالمية.

ويمكن التذليل على ذلك من خلال معرفة أن هناك مائة شركة فقط تستحوذ على مقدرات التجارة الخارجية على المستوى العالمي من خلال ممارساتها الاحتكارية، مما أدى في النهاية إلى التحول من الاقتصاد الوطني المغلق على نفسه إلى الاقتصاد العالمي. وكذلك الرغبة في الانتقال من أسلوب الإدارة العامة القائم على احترام الأقدمية و التدرج الوظيفي إلى الإدارة الحديثة المستندة على التمكين و التركيز على النتائج، وإعطاء فرصة اكبر للمسؤولية الفردية، مع التركيز أيضا على معيار الإنجاز والتعليم المستمر. وأخيرا النجاح الذي يحققه المصطلح في مجال إدارة الأعمال والممارسات المرتبطة بضمان مصالح وحقوق المساهمين، مما أغرى بإمكانية توسيع المفهوم ليشمل جميع المؤسسات القائمة بالمجتمع.⁹

وتتمثل أهم التحولات التي طرأت على الاقتصاد العالمي وساهمت في تطور مفهوم الحوكمة مايلي:

أ- العولمة المالية والتجارية، وما يرتبط بها من تحويلات مالية ومصرفية وتدفقات رؤوس أموال واستثمارات في مواقع جغرافية مختلفة، وعبر بنوك وبورصات هذه الدول بأسرع وقت ممكن.

ب- ثورة المعلومات والاتصالات ومساهمتها في سرعة دوران الأموال، عبر الأسواق المالية والتجارية المختلفة وما ينتج عن ذلك من تعظيم لعوائد استثمار الأموال الموقوفة بما يحقق منافع اكبر للمستفيدين.

⁸ الطيب بلوصيف، " الحكم الراشد: المفهوم والمكونات"، (ورقة بحثية أقيمت في المنتدى الدولي حول الديمقراطيات الصاعدة، بقسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، ماي 2005)، نقلا عن موقع: [www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article.\(27/09/2014](http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article.(27/09/2014)

⁹ النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة، المرجع نفسه.

ت- ظهور وانتشار الشركات العملاقة متعددة الجنسيات وسيطرتها على الاقتصاد العالمي، والحاجة إلى ظهور شركات إسلامية متعددة الجنسيات مناظرة لها وقادرة على المنافسة وعلى وقف جانب من أموالها أو عائداتها لأعمال الخير والإحسان ورعاية الفقراء إذ لا يزال نظام الوقف الإسلامي يركز على الجهد المحلي دون التفاعل الدولي.

ث- التركيز على مبادئ الحكم الصالح والإدارة الرشيدة (الحوكمة) في تطوير المؤسسات والهيئات سواء كانت حكومية أم خاصة (10).¹⁰

ب- العوامل الاجتماعية:

أما عن أهم العوامل الاجتماعية التي لعبت دورا مهما في ظهور الحوكمة فجاء على رأسها انزعاج الحكومات القائمة عن المواطنين والتصاقها وتقيدها بالعمليات الإدارية، مما دعا إلى ضرورة التفكير في وجود ممثلين لهؤلاء المواطنين الذين يتولون عنهم مهمة تمثيلهم، ونقل وجهة نظرهم في رسم السياسات التنموية التي تمه الأفراد والمجتمع¹¹، حيث أدى فقدان الحكومات لسيطرتها واحتكارها للسياسات الاقتصادية والاجتماعية إلى ظهور لاعبين جدد على مسرح الأحداث؛ كالمنظمات غير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات، بالإضافة إلى رغبة الهيئات الدولية المانحة في تحسين فاعلية برامج المساعدات التنموية التي ظلت متدنية في كثير من الدول النامية، نتيجة لعدم الالتزام ببرامج الإصلاح من ناحية، وانتشار الفساد من ناحية أخرى. بالإضافة إلى صعوبة إيجاد الفرد الذي يملك بمفرده المعارف والوسائل اللازمة لأجل الحل الانفرادي للمشاكل المطروحة، فهناك دائما عمليات التقاء ومفاوضة أصبحت ضرورية بين الأفراد، حتى وإن كانوا متنافرين وغير متجانسين، فالحوكمة تستلزم المشاركة والمفاوضة في صنع القرار. وأخيرا، التحول من المجتمع الصناعي إلى مجتمع المعرفة والمعلومات، ومن اهتمامات المدى القصير إلى اهتمامات المدى البعيد، ومن التنظيمات الهرمية إلى التنظيمات الشبكية.

ج- العوامل السياسية:

وتتمثل في الأهمية القصوى التي اكتسبها المصطلح بالنسبة إلى الديمقراطيات الناشئة خصوصا في دول العالم الثالث نظرا لضعف النظم القانونية القائمة بهما، وانتهاء الحرب الباردة، وما ترتب عليها من اختفاء الدوافع المساندة للغرب الاستمراره في مساندة الأنظمة السلطوية، أو حتى تجاهل ممارساتها، والتحول من النظم المركزية إلى النظم اللامركزية، ومن نظم الديمقراطية النيابية، إلى نظم ديمقراطية المشاركة. بالإضافة إلى التطورات العالمية المرتبطة بثورة المعلومات والاتصالات والعولمة، وما ترتب عليها من انعكاسات على أدوار الدولة في العصر الحاضر، وضرورة انتقالها من الدولة الحارسة المسؤولة عن جميع الخدمات الصحية و التعليمية وغيرها، إلى دولة تنموية تلعب فيها المؤسسات غير الحكومية دورا كبيرا. ومن خلال إلقاء نظرة فاحصة لهذه العوامل، تتوضح الفلسفة الكامنة وراء نشأة الحوكمة وظهور نتيجة التغييرات الحادثة في طبيعة أدوار الدولة، وما فرضته هذه العوامل من تحديات جمة

¹⁰ احمدى عبد العظيم، النتائج المترتبة على تمهيش الوقف الإسلامي "، (بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للأوقاف بالملكة العربية (السعودية: الوقف الإسلامي "اقتصاد، وإدارة، وبناء حضارة"، الجامعة الإسلامية، تونس، 2009).

¹¹ النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة، المرجع السابق.

أمام الدول، يأتي في مقدمتها ضرورة إعادة توزيع الأدوار، والتنازل طوعية عن أدوار عديدة كانت في السابق من اختصاصات الحكومات المركزية.

و بالتالي أصبحت الحاجة ماسة إلى أسلوب إداري جديد قادر على الجمع بين المؤسسات الرسمية و غير الرسمية، وإدخالها في عملية صنع القرار و تنفيذه، و ذلك من خلال ضرورة الانتقال بوضعية السلطة داخل المجتمع من مفهوم الحكومة "Government"، الذي ينهض على مسلمة قيام الحكومة بالدور الرئيس في ممارسة السلطة إلى مفهوم الحكومة "Governance"، الذي يستند إلى مشاركة جميع أطراف المجتمع للحكومة في إدارة شؤون المجتمع. فالحوكمة تعني هنا:

- القضاء على الفساد الناتج عن ضعف المساءلة والمحاسبة وتحسيد الشفافية والمصادقية والمساءلة . - مزيدا من الديمقراطية والحريات و حقوق الإنسان وحرية تداول المعلومات .
- تفعيل الشركات والمنظمات، وإصلاح شؤون الموظفين.
- نظام مالي وإداري متطور مع تفعيل اللامركزية.
- إستراتيجية إنمائية فعالة مع توظيف القوانين بما يحقق فعالية المؤسسات .

وبصفة عامة، واستنادا إلى العديد من الخبرات الدولية في المجتمعات التي قطعت شوطا واضحا في اعتماد على تطوير التعليم كقاطرة لعملية التحديث و التنمية، أصبح هناك ما يشبه الإجماع على ضرورة تطبيق مبادئ جديدة في الإدارة، تعتمد بشكل مباشر على مشاركة كل أعضاء الإدارة في قراراتها، وعلى تفعيل المشاركة في التنمية و التحديث.

1-3- مبادئ ومؤشرات الحوكمة من أهم المبادئ التي تركز عليها الحوكمة لتقليل أو التغلب على الانحراف والفساد في

الحكم ما يلي:

أ- وجود إطار عام للمناخ التشريعي والقوانين بالدولة تحمي حقوق جميع أفراد المجتمع .

ب- العدالة والمعاملة المتكافئة والمتوازنة لجميع أفراد المجتمع .

ت- الإفصاح والشفافية في كل ما يصدر عن المسؤولين من بيانات و معلومات.

ث- المساءلة والمحاسبة وهو ما يعني أن يعقب الإفصاح دائما محاسبة المسؤولين بشفافية كاملة.

ج- أن يكون هناك سياسات واضحة لكيفية تجنب تعارض المصالح في الإدارات العليا التنفيذية.

يتضح أن مفهوم الحوكمة يدور حول وضع الضوابط التي تضمن حسن إدارة الشركات أو المؤسسات بما يحافظ على مصالح الأطراف ذات الصلة بمها، وتفعيل دور مجالس الإدارة بمها. وهذا المعنى للحوكمة يتفق مع ما جاءت به الشريعة الإسلامية من الأصل، وليس كحالة طارئة كما في الحوكمة فالمال وملكيته يعتبر أحد المقومات الخمس التي يعتبر حفظها و حمايتها بتحقيق النفع منها ومنع الفساد عنها أحد المقاصد الأساسية للشريعة الإسلامية¹².

¹² محمد أحمد إبراهيم خليل، دور حوكمة الشركات في تحقيق جودة المعلومات الحاسبية وانعكاساتها على سوق الأوراق المالية ، السعودية ، الرياض: المؤتمر الأول لحوكمة الشركات، جامعة الملك خالد، 2008).

ويمكن تحقيق ماسبق، من خلال الاستناد إلى جملة من المبادئ والمؤشرات التالية :

1- الشفافية: يشير مفهوم الشفافية إلى حرية الوصول إلى المعلومات، وحرية الإفصاح عنها، وتتحقق الشفافية عندما تترسخ حرية التعبير. لذا فإن الشفافية تحتاج إلى تشريعات تيسر حرية تداول المعلومات، حيث تمثل قضية حرية الوصول إلى المعلومات وحرية تداولها، ركنا أساسيا من أركان الحوكمة.

ويرتبط مبدأ الشفافية بمبدأ آخر من مبادئ الحوكمة، ألا و هو مبدأ المساءلة، فبغيا الشفافية لا وجود للمساءلة، وعلى هذا، فمن أهم المؤشرات التي يمكن أن تساعد في إعمال مبدأ الشفافية :

- وجود تقارير دورية منتظمة عن أنشطة كل مؤسسات الدولة، ومصادر إعلام دقيقة ووجود قاعدة بيانات.
- نشر ميزانية الحكومة والمؤسسات، ووضوح أسس اتخاذ القرار لدى صانعيه.
- سهولة الحصول على الإحصائيات عن مختلف الأنشطة في الحكومة والمؤسسات والشركات .
- وجود آليات متعددة للتعبير عن الرأي بحرية .

2- المساءلة: يشير مفهوم المساءلة إلى وجود طرق و أساليب مقننة و مؤسسية، تمكن من مساءلة كل شخص مسؤول، ومراقبة أعماله في إدارة الشؤون العامة، مع إمكانية إقالته أو محاكمته إذا تجاوز أو أخل بالقوانين وبنقطة الناس، وتكون هذه المساءلة مضمونة بحكم القانون ومتحققة بوجود قضاء مستقل و محايد وعادل، وعلى هذا فمبدأ المساءلة يرتبط بضرورة تفعيل دور القوانين في ملاحقة كل من يرتكب خطأ، أو يتعدى حقوق الغير بالمخالفة للقرارات والقوانين، من أعلى هرم للسلطة إلى قاعدته.

ولا تقتصر المساءلة على جانب العقاب فقط، بل تركز أيضا على وجود حوافز لتشجيع المسؤولين على أداء مهامهم بإخلاص و فعالية و أمانة، وهناك نوعين من المساءلة هما:

أ-المساءلة الوظيفية: تنصب على طبيعة استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة داخل الإدارة أو المؤسسة، والآثار المباشرة على البيئة التي تباشر المؤسسة عملها فيها.

ب- المساءلة الاستراتيجية : تنصب على الآثار بعيدة المدى للمنظمة أو المؤسسة على البيئة، وقدرتها على تحسين جودة الحياة لأعضائها.

ومما سبق يتضح أن أي مسؤولية لا بد لها من شقين: أولهما، الالتزام أو التعهد، وثانيهما، المحاسبة أو المساءلة، وهو نتيجتها المنطقية، فبقدر الالتزام تكون المحاسبة.

ومن أهم المؤشرات التي يمكن أن تحكم مبدأ المساءلة ما يلي :

- تناسب حجم مسؤولية الفرد مع السلطة الممنوحة له.
- وجود آليات لمعاقبة الأفراد وتطبيق آليات المساءلة على جميع العاملين دون تمييز .

- تناسب الجزاءات الموقعة على المخالفين مع حجم المخالفة ووجود معايير قانونية للثواب والعقاب¹³.
- المشاركة الفعالة: تقذف المشاركة إلى تجاوز الفجوة القائمة بين القيادة و الجمهور، وإبداع أشكال هرمية لممارسة السلطة لا تقوم على مبدأ الإنابة و المشاركة الشكلية، بل على مشاركة الجماعة في صنع القرار و تنفيذه. و تقوم علاقة المشاركة على أسس محددة منها:
- وجود دولة قانون و مؤسسات راسخة و مجتمع مدني ناضج.
- توافر القناعة الكاملة بأن المشاركة حق كل الأطراف، و ليست منحة أو هبة من الدولة .
- امتلاك كل طرف الإستراتيجية تنموية محددة و مستقرة تتضمن أهدافا مرحلية، وأخرى بعيدة المدى.
- وجود أرضية التقاء مشتركة بين الأطراف، و قبولهم لفكرة المشاركة و التكامل و التفاعل.
- إرساء مناخ ديمقراطي حقيقي بما يتضمنه ذلك من تمثيل نيابي، و تداول سلمي للسلطة، و سيادة القانون.
- سيادة علاقة المشاركة في كافة المستويات بداية من صنع السياسات، إلى تصميم البرامج، و اتخاذ القرارات، إلى تهيئة البيئة و التنفيذ.

4- التمكين : يهدف التمكين إلى تعزيز قدرات الأفراد أو الجماعات الطرح خيارات معينة، و تحويلها إلى إجراءات أو سياسات تقذف في النهاية لرفع الكفاءة و النزاهة التنظيمية لمؤسسة أو تنظيم ما. وهو ما يمكن تحقيقها من خلال:- إزالة كل العقبات التي تعوق عملية التمكين سواء أكانت قانونية أو تشريعية

على مظاهر الإقصاء و التهميش. و يرافق مبدأ التمكين عناصر أخرى داعمة من قبيل: النزاهة و الشفافية و المساءلة، و من أهم مؤشرات مبدأ التمكين ما يلي:

- تقسيم العمل داخل المؤسسة على جميع الأفراد دون تمييز .
- تتعدد فرص مشاركة الأطراف المعنية في أنشطة المؤسسة أو الإدارة المعنية .
- وجود أهداف و رسالة خاصة للمؤسسة مع ضرورة وضوح هذه الأهداف.
- وجود خطة بعيدة المدى.
- وجود آليات مشاركة متعددة الأطراف المعنية في صنع السياسات المؤسسية العامة.¹⁴

5- الإدارة المالية: تتعلق بجملة من التكاليف و المصاريف الخاصة بالمؤسسة، و مصادر تمويلها و أوجه الإنفاق بوي بعد مبدأ الإدارة المالية من أهم القضايا المرتبطة بالحوكمة، بل و من أسباب تشكلها، إذ إن الحوكمة بالأساس نتاج سياسات تستهدف التحقق من سلامة الإنفاق. و قد تزايد الاهتمام بالإدارة المالية مع بروز مفهوم الشفافية و المحاسبية، الأمر الذي جعل من الإنفاق الحكومي محل اهتمام و متابعة أفراد المجتمع. و من أهم المؤشرات التي يمكن أن تحكم عمل مبدأ الإدارة المالية ما يلي:

¹³ المرجع نفسه¹⁴ المرجع نفسه

- وجود مصادر تمويل متعددة للمؤسسة.
 - وجود خطط لتطوير موارد المؤسسة المالية .
 - وجود ميزانية سنوية للمؤسسة.
 - تقييم فعالية أنشطة المؤسسة في ضوء التكاليف المنصرفة.
 - تناسب حجم الأنفاق مع أنشطة المؤسسة.
- 6- حكم القانون: يتضمن مفهوم حكم القانون أو سيادته إعمال القاعدة القانونية نفسها في الحالات المتماثلة، وهو ما يعبر عن المساواة أمام القانون. إن وجود بنية قانونية مستقرة مع وجود هيئة قضائية مستقلة يمكن الاعتماد عليها، من شأنه أن يساعد على إعلاء الديمقراطية و تطبيق مبادئ الحوكمة، وحقوق الإنسان، و يجب أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة . ومن أهم المؤشرات التي تحكم عمل مبدأ حكم القانون ما يلي:
- وجود قاعدة قانونية أو قانون مكتوب أو قواعد ثابتة و مدى القناعة بعدالة هذه القواعد.
 - نشر القانون بطريقة تضمن وصله إلى علم الأفراد الذين سيطبق عليهم.
 - وجود آليات لحل المنازعات والمساواة في استخدام هذه الآليات بين الأعضاء.
- 7- رشادة اتخاذ القرار: ويتعلق الأمر هنا بمدى خضوع عملية اتخاذ القرار داخل المؤسسة لقواعد إجراءات عقلانية و موضوعية. ومن مؤشرات عملية رشادة اتخاذ القرار ما يلي:
- تلبية موضوع القرار الحاجات المؤسسة والمجتمع و اشتراك الخبراء في موضوع القرار وإمكانية تعديله. - وجود نقاش عام يسبق عملية اتخاذ القرار، ووجود دراسات حول نفقة وتكلفة بدائل القرار المختلفة.
- 8- فعالية المؤسسات: وقصد بفعالية المؤسسة: قدرة المؤسسة على استخدام مواردها وإمكاناتها المختلفة لتحقيق أهدافها المحددة. ومن مؤشرات مبدأ الفعالية ما يلي:
- تحديد أهداف قصيرة وطويلة المدى، وتقييم أداء الأفراد في تحقيق الأهداف.
 - بلوغ الأهداف في الوقت المحدد، وتعاون جميع الأفراد لتحقيقها.
 - استخدام الموارد البشرية و المادية بكفاءة¹⁵.
- 1-4- فوائد وأهداف الحوكمة
- سادت كثير من الكتابات الأهداف الحوكمة، والسبب في تبني هذا المفهوم، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:
- أ- إعادة تعريف دور الدولة في إدارة المصالح العامة .
- ب- تشجيع سياسات و برامج جديدة للشراكة داخل الدولة تحظى بتأييد و رعاية المنظمات الدولية، و ذلك في إطار

سياق مجتمع قائم على الديمقراطية والمساءلة واحترام حقوق الإنسان . ج- تعزيز قدرات المواطنين على المشاركة والمبادرة .

ج- تعزيز قدرات المواطنين على المشاركة والمبادرة .

تمكين منظمات المجتمع من مشاركة الحكومة في نشاطات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، سواء على المستوى الكلي (القطاع الخاص، الجمعيات الأهلية، النقابات)، أو على المستوى الجزئي (المواطنون).¹⁶

- تشجيع الحوكمة للمؤسسات على الاستخدام الأمثل لمواردها وعلى تحقيق النمو المستدام و تشجيع التنمية.

- تقليل الحوكمة من التبذير ومن كلفة رأس المال على المؤسسات والحوكمة.

- تسهيل الحوكمة عملية الرقابة على المؤسسات والشركات عبر الرقابة الداخلية و تطبيق الشفافية .

- أصبحت حوكمة المؤسسات من الموضوعات الهامة في كافة الإدارات والمؤسسات والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية العامة والخاصة، خصوصا بعد الأزمات المالية المختلفة التي وقعت في الكثير من المؤسسات و الشركات العالمية، مثل الانهيارات المالية التي حدثت في دول شرق آسيا و أمريكا اللاتينية عام 1997، و أزمة شركة ERON، والتي كانت تعمل في الكهرباء والغاز الطبيعي في الولايات المتحدة الأمريكية عام 2001، وكذلك أزمة شركة World Com الأمريكية للاتصالات عام 2002.

وترجع هذه الاختيارات في معظمها إلى الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة، والفساد المالي بصفة خاصة، مع مراعاة أن الفساد المحاسبي يرجع في أحد جوانبه الهامة إلى دور مراجعي الحسابات وتأكيدهم على البيانات المالية وما تتضمنه من معلومات محاسبية مختلفة عن الواقع والحقيقة¹⁷. نتيجة لذلك، زاد الاهتمام بمفهوم الحوكمة، وأصبحت من الركائز الأساسية التي يجب أن تقوم عليها الوحدات الاقتصادية، ولم يقتصر الأمر على ذلك وحسب، بل قامت الكثير من المنظمات والهيئات بتأكيد مزايا هذا المفهوم والحث على تطبيقه في الوحدات الاقتصادية المختلفة مثل لجنة كادبوري "Cadbury Committee" والتي تم تشكيلها لوضع إطار لحوكمة الشركات باسم "Cadbury Best"

"Practice" عام 1992 في المملكة المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والتي قامت بوضع مبادئ حوكمة الشركات "Principles Corporate Governance" عام 1999، وصندوق المعاشات العامة "Calpers" في الولايات المتحدة الأمريكية، كذلك لجنة "Blue Ribbon Comitée" في الو.م.أ، و التي أصدرت مقترحاتها عام 1999، كما تم إنشاء المعهد البرازيلي لحوكمة الشركات، وفي تركيا؛ تم إنشاء المعهد التركي لحوكمة الشركات عام

¹⁶ برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان ، مرجع سابق

¹⁷ محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها ، (ورقة بحثية في المؤتمر العلمي الدولي حول العولمة في عصر المعرفة يومي 15-17 ديسمبر 2012، جامعة الجنان ،

طرابلس، لبنان)، نقلا عن موقع:

2002، و فيما بعد التزمت أغلب الدول بتطبيق هذا المفهوم لما يحقق من منافع و مزايا على مستوى كافة الأصعدة، سواء أكانت اقتصادية أو مالية أو حتى إدارية، وذلك بهدف حماية أصحاب المصالح والحد من الفساد الإداري والمالي¹⁸.

1-5- محددات الحوكمة إن التطبيق الجيد للحوكمة في الحكومات والمؤسسات والشركات يتوقف على مدى توافر مجموعتين من المحددات هما:

أ- المحددات الخارجية:

وتشير المحددات الخارجية إلى المناخ العام للاستثمار في الدولة، والذي يشمل على سبيل المثال : القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي (مثل قوانين سوق المال والشركات وتنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس)، وكفاءة القطاع المالي (البنوك وسوق المال في توفير التمويل اللازم للمشروعات، ودرجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج، وكفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية في إحكام الرقابة على الشركات، وذلك فضلا عن بعض المؤسسات ذاتية التنظيم التي تضمن عمل الأسواق بكفاءة) ومنها على سبيل المثال الجمعيات المهنية ، والمراجعين والمحاسبين والمحامين والشركات العاملة في سوق الأوراق المالية وغيرها)، بالإضافة إلى المؤسسات الخاصة للمهن الحرة مثل مكاتب المحاماة والمراجعة والتصنيف الائتماني والاستشارات المالية والاستثمارية. وترجع أهمية المحددات الخارجية إلى أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين والقواعد التي تضمن حسن إدارة الشركة أو المؤسسة¹⁹.

ب- المحددات الداخلية:

تشير إلى القواعد و الأسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات و توزيع السلطات داخل المؤسسة، مما يقلل التعارض بين مصالح أطراف المؤسسة أو المنظمة في حالة توافرها.

في النهاية تؤدي الحوكمة إلى زيادة الثقة في الاقتصاد القومي، و تعميق سوق المال، وزيادة قدرته على تعبئة المدخرات ورفع معدلات الاستثمار. ومن ناحية أخرى، تشجيع الحوكمة على نمو القطاع الخاص و دعم قدراته التنافسية، و تساعد على تحقيق الأرباح وإيجاد فرص عمل. كما تساهم الحوكمة في محاربة الفساد و ملاحقة المفسدين، وتساعد على ظهور قطاع عام فعال قادر على توفير الخدمات للمواطنين، وتوفير معدلات عالية من النمو، و يحمي القطاع الخاص و ينشطه و يرفع كافة مصالحه²⁰.

1-6- معايير الحوكمة نظرا للاهتمام المتزايد بمفهوم الحوكمة، فقد حرصت عديد من المؤسسات على دراسة هذا المفهوم وتحليله ووضع معايير محددة لتطبيقه. ومن هذه المؤسسات : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبنك التسويات الدولية BIS ممثلا في لجنة بازل، ومؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي.

وتختلف المعايير التي تحكم عملية الحوكمة، وذلك بالنظر إلى أن وجهة النظر التي حكمت كل جهة تضع مفهوما لهذه المعايير، وذلك على النحو التالي :

¹⁸ المرجع نفسه.

¹⁹ مركز المشروعات الدولية الخاصة، " دليل تأسيس أساليب حوكمة الشركات في الاقتصاديات النامية والصاعدة والمتحولة، مارس 2002.

²⁰ محمود ياسين غادر، المرجع السابق.

أ- معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

يتم تطبيق الحوكمة وفق خمسة معايير توصلت إليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 1999، علما بأنها قد أصدرت تعديلا لها في عام 2004. وتتمثل في :

1- ضمان وجود أساس الإطار فعال لحوكمة الشركات: يجب أن يتضمن إطار حوكمة الشركات كلا

من تعزيز شفافية الأسواق وكفاءتها، كما يجب أن يكون متناسقا مع أحكام القانون، وأن يصيغ

بوضوح تقسيم المسؤوليات فيما بين السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية المختلفة.

2- حفظ حقوق جميع المساهمين : وتشمل نقل ملكية الأسهم، واختيار مجلس الإدارة، ومراجعة القوائم

المالية، وحق المساهمين في المشاركة الفعالة في اجتماعات الجمعية العامة.

3- المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين : وتعني المساواة بين حملة الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم

القانونية، والتصويت في الجمعية العامة على القرارات الأساسية، وكذلك حمايتهم من أي عمليات استحواذ أو دمج مشكوك فيها، أو من الاتجار في المعلومات الداخلية،

وكذلك حقهم في الاطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

4- دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالشركة : وتشمل احترام حقوقهم القانونية، والتعويض عن

أي انتهاك لتلك الحقوق، وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة وحصولهم على المعلومات المطلوبة . ويقصد بأصحاب المصالح و البنوك العاملين وحملة السندات والموردين .

المحور ثاني: مفهوم الحوكمة في الفكر الغربي ولفكر العربي. والمحور الثالث مبادئ ومؤشرات الحوكمة الشفافية والمساءلة

والمشاركة ... الخ ، بالإضافة إلى تحديد قواعدها واهدافها ومحدداتها، وكذا معاييرها. سيتم ارساله لاحقا