**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

**وزارة التعليم العالي والبحث العلمي**

**جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي**

**كلية الآداب واللغات** **قسم اللغة والأدب العربي**

# محاضـــــــرات في مقياس

# الحوكمة والمواطنة

محاضرات موجهة إلى

طلبة السنة الثالثة ليسانس

**كل التخصصات:** لسانيات عامة، دراسات أدبية ودراسات نقدية

من إعـــــــــداد:

**د. أمينـــــة تجـــــاني**

السنة الجامعية: 2023/2022

# المحاضـــــــرة الأولـــــــــى

# الحوكمة (المفهوم والنشأة)

**عناصر المحاضرة:** تعريف الحوكمة، نشأتها وتطورها، أنواعها، أهدافها وأهميتها

**أولا: تعريف الحوكمة**

**1- لغة:** إن كلمة حوكمة هي ترجمة للمصطلح الإنجليزي (Governance) والمشتق من (Government) اليونانية والتي تعني حكومة، كما ترجمت الحكامة والحاكميّة والحكمانيّة والحكم الرّاشد، وهي كلها مصطلحات تؤدي نفس المعنى، إلا أن المصطلح الحالي والمتفق عليه هو الحوكمة.

ولم ترد الحوكمة في معاجم اللغة العربية بهذا اللفظ، ولكن وردت لفظة (حكم) والتي تعني المنع من الظلم والفساد، وفي ذلك يقول ابن منظور في لسان العرب: "حَكَمْتُ وأَحْكَمْتُ وحَكَّمْتُ، بمعنى: مَنَعْتُ ورَدَدْتُ؛ ومن هذا قيل للحاكم بين الناس حاكِمٌ لأنه يمنع الظالم من الظلم... حَكَمَ الشّيْءَ وأَحْكَمَهُ: مَنَعَهُ من الفساد".

**2- اصطلاحا:**

مصطلح الحوكمة هو الترجمة المختصرة التي راجت لمصطلح (حوكمة الشركات) (Corporate Governance) أما الترجمة العلمية لهذا المصطلح، والتي اتّفق عليها فهي: "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة".

وتعرف الحوكمة حسب **البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة** بأنها "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها". أما **البنك الدولي** فيعرفها بأنها "الحالة التي يتم من خلالها ممارسة السلطة وإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة بهدف التنمية". وقد ذكر باركينسون (Parkinson) في كتابه (حوكمة الشركات) تعريفا للحوكمة أجمع العديد من المختصين على شموليته، مفاده أنّ "الحوكمة هي الإجراء الإداري، الإشرافي والتنسيقي المعتمد والذي يعكس مصداقية إدارة الشركة في رعايتها لمصالح الشركاء".

**ثانيا: نشأة الحوكمة وتطورها**

إن مصطلح الحوكمة لفظ حديث في اللغة العربية، أقره مجمع اللغة العربية في القاهرة عام 2002 كترجمة للكلمة الإنجليزية (GOVERNANCE) والتي من معانيها الحكم. والمقصود به الالتزام والانضباط والسيطرة بوضع القواعد والضوابط التي تحكم السلوك، وبصورة تضمن إدارة وقيادة قويّة ورقابة منضبطة حازمة.

ولقد عرف الإنسان الحوكمة منذ بدايات التاريخ، إلا أنّ ممارسته لها لم تكن بالجودة والوعي المدركين لها حاليا. وعند التحدث عن تاريخ الحوكمة يجب أن نأخذ بالحسبان أمرين مهمين في طرح تاريخ وتطور الحوكمة، أولهما الحوكمة العفوية، وثانيهما الحوكمة الوضعية الحديثة.

1- **الحوكمة العفوية:** وهي الأداء الإنساني الأمثل للأفراد والمجتمعات في كل تعاملاتهم، مع أنفسهم ومع المحيط الخارجي الذي يعيشون فيه، بحيث يتفاعلون معه إيجابيا، والحوكمة العفوية تتأتى من مصدرين هما: حوكمة إلهية، وحوكمة غريزية. وهما قد بدأتا منذ خلق الإنسان.

أما الحوكمة الإلهية فهي الشرائع التي أنزلها الله تعالى على رسله لتنظيم حياة البشر وتسييرها على أكمل وجه، وأما الحوكمة الغريزية هي التي قام بها الإنسان من تلقاء نفسه من أجل تنظيم مجتمعه وحمايته، كما كان في العصر الجاهلي حيث كان رئيس القبيلة يتولى شؤونها، وكانت لديهم عادات وأعراف كأنها قوانين يصعب تخطيها.

**2- الحوكمة الوضعية الحديثة:** وهي ما اجتهد الإنسان في تأسيسه وسنّه من دساتير وقوانين وحتى ما تتضمنه جملة العادات والتقاليد الاجتماعية، بغية تنظيم معيشة الأفراد والمجتمعات وحماية المصالح الفردية والمشتركة على حد سواء. ويعدّ حمورابي هو أول من وضع قوانين لتنظيم دولته، وتسمى قوانين حمورابي.

وتعد الأدبيات الاقتصادية من أوائل من فعّل هذا المصطلح، حيث نجد أن شركة (Berle and Means) هي أول من تناول الحوكمة عام 1932، وذلك من خلال قضية فصل الملكية عن الإدارة في الولايات المتحدة وما يتبع ذلك من مشاكل نتيجة هذا الفصل. وفي سنة 1976 تطرّق (Mecling) إلى مشكلة الوكالة وحتمية صراع أصحاب المصالح، وسنة 1978 حاول (Wiliam) تخفيف الفجوة بينهم بالتأكيد على أنّ الممارسة السليمة للحوكمة تأتي لسد هذه الفجوة بشكل يُعَظِّم من قيمة الشركة ويحدث التوازن بين أصحاب المصالح.

لكن في الحقيقة لم تظهر الحوكمة كظاهرة جديرة بالمتابعة والدراسة إلا في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية (والفضائح والممارسات غير الأخلاقية) التي شهدتها عدد من دول شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا في عقد التسعينات من القرن الثاني والعشرين، وتبعتهم و.م.أ التي شهدت انهيارات مالية ومحاسبية خاصة خلال 2001، والتي كان من أبرزها أزمة شركتي (آنرون) و(وورلدكوم).

**ثالثا: أنواع الحوكمة**

**1- الحوكمة السياسية:** وتظهر من خلال اتخاذ القرارات السياسية من قبل السلطات الشرعية في الدولة، فالدولة الديمقراطية تتسم بالفصل بين السلطات ومساءلتها، بالإضافة إلى توفير حرية المواطن في اختيار من يمثّله من خلال نُظُم انتخابية حرّة ونزيهة.

**2- الحوكمة الاقتصادية:** وتتجلى في اتخاذ القرارات التي لها آثار على النشاط الاقتصادي الداخلي والخارجي للبلاد.

**3- الحوكمة الإدارية:** وتتمثل في وجود جهاز إداري يسيّر القطاع العام، ويتّسم بالكفاءة وتحكم القانون.

**رابعا: أهداف الحوكمة وأهميتها**

**1- أهدافها:**

- ✓ تحسين القدرة التنافسية للشركات والإدارات من أجل زيادة قيمتها.
- ✓ فرض الرقابة الفعّالة على أداء الشركات ودعم المساءلة المحاسبيّة.
- ✓ تقويم أداء الإدارة العليا وتعزيز المساءلة ورفع درجة الثقة فيها.
- ✓ تعميق ثقافة الالتزام بالقوانين والمبادئ والمعايير المتفق عليها.
- ✓ تحقيق العدالة والشفافية ومحاربة الفساد.
- ✓ مراعاة مصالح الأطراف المختلفة وتفعيل التواصل معهم.

**2- أهميتها:**

- ✓ محاربة الفساد الداخلي بجميع صوره (الفساد الإداري والفساد المالي والفساد السياسي).
- ✓ ضمان النزاهة الجيدة والحيادية والاستقامة لكافة العاملين في المؤسسة
- ✓ تحقيق السلامة والصحة.
- ✓ تفادي وجود أخطاء وانحرافات أو العمل على تقليلها إلى أدنى قدر ممكن وذلك باستخدام النظم الرقابية المتطورة (تقليل الأخطار ومنع الانحراف).
- ✓ تحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والاستخدام الكفء للموارد وضمان المساءلة، وربط مصالح الأفراد والشركات والمجتمع بشكل عام.
- ✓ المساهمة في جذب الاستثمارات الأجنبية وتشجيع رأس المال البشري والاستثمار المحلي في المشروعات الوطنية.

# المحاضـــــرة الثانيـــــة

# الحوكمة (المكونات والمقومات والأبعاد)

**عناصر المحاضرة:** أولا- مكونات الحوكمة، ثانيا- مقومات الحوكمة، ثالثا- أبعاد الحوكمة.

**تمهيد:** بعد تطرقنا في المحاضرة السابقة لمفهوم الحوكمة لغة واصطلاحا مركزين على أهم التعريفات المقدمة في هذا المجال، مع الإشارة إلى نشأة وظهور مصطلح الحوكمة وتطوره. سنواصل في هذه المحاضرة مع ذكر ثلاثة محاور؛ هي: مكونات الحوكمة، ومقوماتها (الأسس والمبادئ) والتي اختلفت الدراسات والأبحاث في تعدادها، محاولين إدراجها وفقا لما جاء في دراسة تضمنها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة باعتباره الأقرب للإجماع. والأبعاد التي تُبنى عليها الحوكمة.

**أولا: مكوّنات الحوكمة (المؤسسات الفاعلة)**

الفواعل الأساسية أو المؤسسات الفاعلة التي تبنى عليها الحوكمة: القطاع العام والخاص، والمجتمع المدني.

**1- القطاع العام (secteur public):** تتحدد مهمة القطاع العام في توفير الأطر القانونية والتنظيمية وحفظ النظام العام، وتأمين سيادة القانون باحترام حقوق الإنسان وحماية الحريات، وتفعيل المشاركة السياسية المنتجة للفعالية، وترسيخ قيم المواطنة، والالتزام بالشفافية والحوار مع مختلف الفواعل، والإفصاح عن أشكال النفقات العمومية والموازنات العامة، ودعم فصل السلطات واستقلاليتها المرنة بما يؤدي إلى تعميق المساءلة والمحاسبة الدقيقة والمستمرة في إدارة النشاط الاقتصادي العمومي[1].

**2- القطاع الخاص (Secteur privé):** يستطيع القطاع الخاص أن يكون شريكًا في الإدارة؛ من حيث المسؤولية الاجتماعية وتوفير المال، والمساهمة في العمليات التنموية بالشراكة مع المجتمع المحلي وأجهزة الدولة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني. وعليه تأمين القروض للإسكان وتأمين التدريب والتعليم والمنح التعليمية ويساهم في شفافية المعلومات والبيانات والإحصائيات ونشرها[2].

**ج- المجتمع المدني (société civile):** تتمثل حيوية المجتمع المدني في قدرته على تأطير المواطنين في العمل التطوعي الذي يشمل الشأن العام وكل قيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية. والعمل المشترك مع السلطات المحلية والأجهزة الرسمية لمؤسسات الدولة في إطار صنع السياسات العامة والإشراف والمراقبة والمشاركة في تنفيذ المشاريع. والالتزام بالشفافية في عملها خاصة على الصعيد المالي والإداري وكذلك الالتزام

[1] مفهوم الحكم الصالح، http://pachodo.org، 22، 10/ 2010، الساعة: 17:45.

[2] المرجع نفسه.

بِنُظُم المحاسبة والمساءلة الداخلية، والانتخابات الدورية وتداول السلطة وعدم استغلال النفوذ. وبهذا تساهم منظمات المجتمع المدني في تأسيس الحكم الراشد وتصبح نموذجا[1].

ويشمل المجتمع المدني مختلف الجمعيات، والأندية الرياضية أو الاجتماعية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات غير الربحية، والمنظمات التطوعية، والتعاونيات، والجمعيات المهنية، والنقابات العمالية.

**ثانيا: مقومات الحوكمة** (المبادئ والأسس)

إن مقومات الحوكمة كما جاء في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتضمن (المشاركة، سيادة القانون، الشفافية، الاستجابة، التوافق، المساواة، الكفاءة والفعالية، المساءلة، الرؤية الاستراتيجية)، ويمكن تفصيلها كالآتي[2]:

**1- المشاركة (Participation)**: تعرف المشاركة وفق مفهوم الحكم الراشد بحق كل فرد؛ رجلا كان أو امرأة، في إبداء الرأي والمشاركة في صنع واتخاذ القرار بصورة مباشرة، أو غير مباشرة عن طريق المجالس التمثيلية المنتخبة ديمقراطيا، وتتطلب المشاركة توفّر القوانين التي تضمن حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والانتخاب والحريات العامة بصفة إجمالية.

**2- سيادة القانون (Rule of Law)**: يشير حكم القانون إلى شموليّته وسيادته على الجميع، ولا وجود للتفرقة في تطبيق القانون تماشيا مع منطق حقوق الإنسان، ويعمل القانون على ضبط وتنظيم العلاقة بين الأفراد فيما بينهم من جهة، وبين الأفراد والدولة من جهة ثانية، إضافة إلى دور القانون في تنظيم العلاقات المتبادلة بين مؤسسات الدولة في إطار احترام الفصل بين السلطات وتكريس الاستقلالية القضائية.

**3- الشفافية:** وتعني الحق في الحصول على المعلومات الضرورية والموثقة من خلال نشرها وتعميمها للاطلاع عليها، حيث تكون متاحة للجميع دون استثناء، الأمر الذي يعطي مقدرة على تبني قرارات هامة في مجال صناعة السياسات العامة. وكمثال على ذلك: اللقاءات الدورية التي يقوم بها الرئيس عبد المجيد تبون مع الصحافة لإعلام المواطنين بكل ما يخص الدولة في كل القطاعات.

**4- الاستجابة: (Responsiveness)** وتعني قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع، وحسن الاستجابة وتقديم الخدمات للجميع دون استثناء.

**5- التوافق (Consenus Oriented)**: وتعني تحقيق الإجماع والتوافق حول المصالح العامة دون المصالح الفردية، أي تحقيق إجماع شامل حول مصلحة الجميع والمصلحة العامة.

---

[1] المرجع السابق.

[2] حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013، ص16 ،18.

**6- المساواة: (Equity)**: وتعني العدالة وتكافؤ الفرص، أي فسح المجال أمام الجميع ومنحهم التساوي في الفرص في كل المجالات من أجل تحسين أوضاعهم.

**7- الفعالية (Effectiveness)**: وتتجلى من خلال تنفيذ المشاريع وتقديم نتائج ملموسة لرغبات وحاجات المواطنين وتطلعاتهم، ضمن إدارة رشيدة وبأسلوب عقلاني للموارد والإمكانات المتاحة.

**8- المحاسبة والمساءلة (Accountability)**: وتعني خضوع صُنّاع القرار للمساءلة من قبل الجمهور بغية محاسبة المسؤولين في وظائفهم العامة ولمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص محاسبة سياسية وإدارية، وعلى وجه الخصوص مشكلة العام والخاص وكيفية اعتماد مبدأ الفصل بين العام والخاص، بما يضمن سيادة وحماية المصلحة العامة من كل تسخير واستغلال مهما تكن الجهة التي تقوم بهذا الدور.

**9- الرؤية الاستراتيجية (Strategic Vision)**: والمقصود بها وضع خطط استراتيجية لتحقيق الأهداف المرجوة، وتتمثل في رؤية تنطلق من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى توفير الشروط الأساسية المؤدية إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع. وكمثال على ذلك: المخطط الخماسي الأول، والمخطط الخماسي الثاني... وهي مخططات الدولة ورؤيتها المستقبلية لبناء الدولة وازدهارها وتنمية المجتمع.

**ثالثا: أبعاد الحوكمة**

**1- البعد السياسي:** لا يمكن أن تكون هناك حوكمة دون وجود منظومة سياسية تقوم على أساس الشرعية والتمثيل، اللذان يعملان معا على خدمة الصالح العام، وخدمة مصالح المواطنين بشكل أشمل وأعم.

**2- البعد الإداري:**

يهتم هذا البعد بعمل الإدارة العامة وكفاءة موظفيها وفعاليتهم، فالحوكمة تعتمد بالدرجة الأولى على كفاءة الجهاز الإداري والأنظمة والقوانين المعمول بها، والتي تحكم سير العمليات الإدارية للتأكد من مدى ملاءمتها وقدرتها على تحقيق أهدافها. حيث يتم من خلال الإدارة:

- ✓ تحقيق الجودة المطلوبة واتخاذ القرارات
- ✓ الاهتمام بانشغالات الموظفين
- ✓ تنمية روح المسؤولية لدى المواطنين.
- ✓ الإصلاح ووضع التشريعات لمكافحة الفساد المالي والإداري للمؤسسات، وترشيد وتنمية مواردها.
- ✓ المتابعة والرقابة لاكتشاف الانحرافات والتجاوزات.
- ✓ تحقيق الحيادية والنزاهة للعاملين.

**3- البعد الاقتصادي:**

يركز هذا البعد على مستويات الأداء الاقتصادي لمواجهة مختلف الأزمات، وإدراك ضروريات التنمية الاقتصادية ومتطلباتها وآثارها على حياة المواطنين وعلى استقرارهم. كما يسعى إلى:

- ✓ تحقيق التكامل بين مختلف القطاعات.
- ✓ محاربة الفقر ورفع المستوى المعيشي للمواطنين وتحسين دخلهم.
- ✓ زيادة الإصلاحات الاقتصادية، وتحقيق النمو الاقتصادي.
- ✓ حماية حقوق الإنسان، وإعادة الثقة في أعمال المؤسسات.

**4- البعد الاجتماعي:**

تسعى الحوكمة من الجانب الاجتماعي إلى:

- ✓ تحسين حياة المواطنين من خلال بناء نظام اجتماعي عادل.
- ✓ رفع القدرات البشرية عن طريق زيادة المشاركة الفعلية والفاعلة للمواطنين.
- ✓ خلق الروح الوطنية بين مختلف طبقات المجتمع.
- ✓ فتح المجال لمشاركة المواطنين في تطوير بنية المجتمع ومؤسسات الدولة.
- ✓ الارتقاء بمستوى الأداء الاجتماعي والثقافي من أجل تحسين الأوضاع الاجتماعية للمواطنين.