الحوكمة فى القطاع الحكومى

المؤشرات والممارسات فى مصر خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٢١

■ د/ طارق الحصرى

الخبير الوطنى - المحاضر بالأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد

■ ملخص البحث:

يعتبر مصطلح الحوكمة أو الحوكمة الرشيدة واحدًا من أهم المصطلحات التى حظيت باهتمام العديد من المنظمات الدولية، الأمر الذى أدى إلى تبلور مفاهيم متعددة لهذا المصطلح، وبسبب هذه الاختلافات أصبحت الحوكمة موضوعاً يثير الجدل فى مختلف أنحاء العالم والحوكمة كلمة حديثة فى اللغة العربية، وارتبطت فى بداية الأمر بالشركات، وإن كان مفهوم الحوكمة يتفاوت من علم اجتماعى إلى آخر، إلا أنه استقر بعد نحو نصف قرن من الزمن ليشير إلى استخدام مجموعة من القواعد والآليات الرامية إلى تعزيز شفافية القرارات والتعاقدات والمعاملات بما يحسن كفاءة المؤسسات والهيئات والأجهزة ويدعم سبل الرقابة عليها وتعرف حوكمة الشركات بأنها نظام صارم للرقابة على الجوانب المالية وغير المالية، ويتم من خلاله وبواسطته توجيه ومراقبة الشركة بأكملها، والتحديد الدقيق لأدوار الفاعلين الرئيسيين بالشركة وهم المساهمون، ومجلس الإدارة، والإدارة التنفيذية للشركة، وأصحاب المصالح ومثل كثير من السياسات التطويرية التى بدأت فى القطاع الخاص، انتقلت الحوكمة إلى القطاع الحكومى، وتعرف بأنها الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة من خلال مبادئ الحوكمة، ويقترح ثمانية مبادئ وهى الشفافية، المشاركة، المساءلة، سيادة القانون، مكافحة الفساد، الاستجابة، العدالة، الكفاءة والفاعلية وهناك العديد من المنظمات ومراكز الفكر العالمية المعنية بالمؤشرات العالمية للحوكمة، وأهم هذه الجهات البنك الدولى، الذى يصدر مؤشرات الحوكمة العالمية Worldwide Governance Indicators (WGI) ويوصى البحث بضرورة التوعية بمفهوم الحوكمة بصفة عامة وخاصة فى القطاع الحكومى، لما لذلك من أثر فى زيادة ثقة الشعب فى القطاع الحكومى، وبالتالى قدرة الدولة على جذب مستثمرين محليين ودوليين، وهو ما يؤدى إلى زيادة النمو الاقتصادى، ومن ثم التنمية الاقتصادية لمصر.

■ Abstract:

The term “governance” or “good governance” is one of the most important concepts that has garnered the attention of many international organizations, leading to the development of multiple interpretations of the term. Due to these differences, governance has become a topic of debate worldwide.

Governance is a relatively new term in the Arabic language, initially associated with companies. Although the concept of governance varies across different social sciences, it has settled over the past half-century to refer to the use of a set of rules and mechanisms aimed at enhancing the transparency of decisions, contracts, and transactions, thereby improving the efficiency of institutions, organizations, and bodies, and supporting oversight mechanisms.

Corporate governance is defined as a strict system for monitoring both financial and non-financial aspects, through which the entire company is directed and supervised. It involves a precise delineation of the roles of the main actors in the company, including shareholders, the board of directors, executive management, and stakeholders.

Like many developmental policies that began in the private sector, governance has transitioned to the public sector. It is defined as the sound management of all state institutions through governance principles. Eight principles are proposed: transparency, participation, accountability, rule of law, anti-corruption, responsiveness, justice, efficiency, and effectiveness.

There are many global organizations and think tanks concerned with global governance indicators, the most important of which is the World Bank, which publishes the Worldwide Governance Indicators (WGI). The research recommends raising awareness of the concept of governance in general and with focus on the public sector in particular, due to its impact on increasing public trust in the government sector. This, in turn, enhances the country›s ability to attract local and international investors, leading to economic growth and, subsequently, the economic development of Egypt.

الكلمات المفتاحية:

الجهاز الإدارى للدولة، حوكمة المؤسسات العامة، حوكمة الحكومة، حوكمة الجهاز الإدارى للدولة، مؤشرات الحوكمة، قياس الحوكمة، المؤشرات العالمية للحوكمة

■ **مُقدمة:**

يُعتبر مصطلح الحوكمة أو الحوكمة الرشيدة واحدًا من أهم المصطلحات التى حظيت باهتمام العديد من الجهات والمنظمات الدولية، وخاصةً تلك العاملة فى مجال التنمية، الأمر الذى أدى إلى تبلور مفاهيم متعددة ومتنوعة لهذا المصطلح الهام، وبسبب هذه الاختلافات أصبحت الحوكمة موضوعًا يثير الجدل فى مختلف أنحاء العالم.

وقد ارتبطت نشأة الحوكمة فى بداية الأمر بالشركات، ويلاحظ أن مفهوم الحوكمة غير محدد ويتفاوت من علم اجتماعى إلى آخر، إلا أنه استقر بعد نحو نصف قرن من الزمن ليشير إلى استخدام مجموعة من القواعد والآليات الرامية إلى تعزيز شفافية القرارات، والتعاقدات، والمعاملات بما يحسن كفاءة الشركات، ويدعم سبل الرقابة عليها (الرفاعى، فائقة، وآخرون، ٢٠١٥).

وتعرف حوكمة الشركات حديثًا بأنها نظامٌ صارمٌ للرقابة على الجوانب المالية وغير المالية، ويتم من خلاله وبواسطته توجيه ومراقبة الشركة بأكملها، والتحديد الدقيق لأدوار الفاعلين الرئيسيين بالشركة، وهم المساهمون، ومجلس الإدارة، والإدارة التنفيذية للشركة، وأصحاب المصالح (الهيئة العامة للرقابة المالية: ٢٠١٦).

وقد انتقل مفهوم حوكمة الشركات إلى القطاع الحكومى بواسطة البنك الدولى عام ١٩٨٩ (المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، مديرية دعم الإبداع والتميز الحكومى، ٢٠١٧)، مثل العديد من السياسات التطويرية التى انتقلت من القطاع الخاص إلى القطاع الحكومى، بعد نجاحها، مثل التخصص وتقسيم العمل، والإدارة بالأهداف.

وقد تطور مفهوم الحوكمة من حوكمة مشروع إلى حوكمة الإدارة الحكومية، وقام البنك الدولى بوضع مؤشراتٍ للحوكمة على ستة محاور، وهى حق التعبير والمساءلة، والاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب، والفعالية الحكومية، وجودة الأطر التنظيمية، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد، ويتم تجميع إجمالى الدرجات التى تحصل عليها الدولة فى كافة المؤشرات، ثم يتم تحديد ترتيب الدولة بين دول العالم التى يشملها المؤشر.[1]

■ **أهداف البحث:**

يهدف هذا البحث إلى تأصيل مفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى، وتأصيل مبادئها، والبحث عن أسانيد الحوكمة فى العالم وفى مصر، ويستقصى مؤشرات الحوكمة، والممارسات فى مصر خلال الفترة من ٢٠٠٦ حتى ٢٠٢١.

■ **مشكلة البحث:**

تعدد تعاريف الحوكمة واختلاف مفاهيمها، وعدم وجود مفهوم محدد للحوكمة فى القطاع الحكومى، وبسبب هذه الاختلافات أصبحت الحوكمة موضوعًا يثير الجدل، وتعدد مؤشرات الحوكمة فى القطاع الحكومى، ودلالة هذه المؤشرات، وخاصةً فى مصر، والمشكلة تقع بين عدد من العلوم، ومنها الاقتصاد، والسياسة، والقانون، والإدارة.

(1)- https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

■ **منهج البحث:**

يستخدم هذا البحث أسلوب المنهج الوصفى الذى يُستخدم لوصف الظواهر، أو المشكلات أو الأحداث كما هى فى الواقع، ويهدف هذا المنهج إلى جمع المعلومات والبيانات عن الظاهرة المدروسة بهدف فهمها وتحليلها وتفسيرها، ويعتمد على العديد من مصادر المعلومات، وأهمها بيانات ودراسات البنك الدولى، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى، ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، واللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، والأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد التابعة لهيئة الرقابة الإدارية، وغير ذلك من المصادر.

■ **تقسيم البحث:**

نتناول هذا الموضوع فى أربعة أجزاء: الأول يتناول مفهوم القطاع الحكومى، والثانى يتناول ماهية الحوكمة ونشأتها، وأهدافها، ومبادئها، والأسانيد التشريعية والتخطيطية لها، والثالث يعرض لمؤشرات وممارسات الحوكمة فى مصر، والرابع يقدم نتائج وتوصيات البحث.

أولاً – مفهوم القطاع الحكومى:

يُقصد بالقطاع الحكومى الجهاز الإدارى للدولة بمكوناته الثلاثة (وهى الوزارات، والهيئات العامة، ووحدات الإدارة المحلية)، وقد ارتبطت هذه الكيانات ارتباطًا وثيقًا بأهداف وأنشطة الدولة، وكلما زادت أهداف وأنشطة الدولة، واتسعت الخدمات التى تقوم بها وتنوعت، كلما كبر حجم القطاع الحكومى وتخضع هذه الكيانات للقوانين الأساسية المنظمة لها، وهى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وقانون المالية العامة الموحد الصادر بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، وقانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، وقانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (الحصرى، ٢٠١٩).

ونعرض لهذه المكونات الثلاثة، وهى الوزارات، والهيئات العامة، ووحدات الإدارة المحلية، تباعًا:

١- **الوزارات:** وهى كيانات تمارس كافة الأنشطة فى مختلف مجالات الأنشطة الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو الخدمية أو السيادية، وغيرها، ويمتد نشاط الوزارات إلى مختلف أنحاء البلاد (ملاعب: ٢٠١٩)، وتتمتع الوزارات بالشخصية الاعتبارية، وعددها فى مصر ٣٣ وزارة حتى مارس ٢٠٢٤.

٢- **الهيئات العامة:** هى كيانات ينظمها القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة، وتنشأ هذه الهيئات بقرارٍ من رئيس الجمهورية، واعتبارًا من العمل بالدستور المصرى لعام ٢٠١٤، تنشأ الهيئات بقرارٍ من رئيس مجلس الوزراء استنادًا إلى المادة (١٧١) من الدستور، والتى تقضى بأن يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء، وغنى عن البيان أنها يمكن أن تنشأ بقانون.

وتقوم الهيئات العامة بإدارة مرفقٍ يقوم على مصلحةٍ أو خدمةٍ عامة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وإجمالى الهيئات العامة فى مصر نحو ٢٢٠ هيئةً عامة، منها ٥٩ هيئةً عامة اقتصادية، و١٦١ هيئةً عامة خدمية.

٣- وحدات الإدارة المحلية: تُقسم الدولة إلى وحداتٍ إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وفقًا للدستور المصرى، منها المُحافظات، والمُدن، والقُرى، ويجوز إنشاء وحداتٍ إدارية أُخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ووفقًا لنظام الإدارة المحلية، تقسم الجمهورية إلى ٢٧ محافظة، ما بين محافظاتٍ حضرية وريفية، وتُقسم المحافظات الحضرية، مثل القاهرة إلى أحياء فقط، بينما تُقسم المحافظات الريفية إلى مراكز، وهذه الأخيرة تقسم إلى مدن (من بينها عاصمة المحافظة)، وقد تقسم المدن إلى أحياء، بالإضافة إلى القرى.

مما سبق يتضح أن القطاع الحكومى يشمل الوزارات، والهيئات العامة، ووحدات الإدارة المحلية.

ثانيًا- ماهية الحوكمة فى القطاع الحكومى:

نتعرض فى هذا الجزء لمفهوم الحوكمة بصفةٍ عامة، ثم نشأة وتطور مفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى بصفةٍ خاصة، ومبادئها، والأسانيد التشريعية والتخطيطية الدولية والوطنية لها، وذلك تباعًا:

١-مفهوم الحوكمة:

يعود أصل مصطلح الحوكمة Governance إلى كلمةٍ إغريقية قديمة تعبر عن قدرة ربان السفينة ومهاراته فى قيادة السفينة وسط الأمواج والأعاصير والعواصف، وما يمتلكه من قيمٍ وأخلاقياتٍ نبيلة وسلوكياتٍ شريفة فى الحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب، فإذا ما وصل بالسفينة إلى بر الأمان وعاد حقق مهمته بسلام، وبصفةٍ عامة يمكن أن نقول إن الحوكمة هى أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة، أو الحكم الرشيد، أو الصالح Good Governance (موسى، ٢٠١٦) .

اشتُق مصطلح الحوكمة من الحكم، وهو يشير إلى مجموعةٍ مركبة من العمليات والهياكل العامة والخاصة على حدٍ سواء، والتى تضمن استيعاب وتوفيق المصالح المتعارضة، والتوصل إلى حلولٍ توافقية. (Weiss,2000)

والحوكمة كلمة حديثة فى اللغة العربية؛ حيث أقرها مجمع اللغة العربية بالقاهرة عام٢٠٠٢.

على الرغم من أن مفهوم الحوكمة غير محدد، ويتفاوت من علم اجتماعى إلى آخر، فإنه يشير إلى استخدام مجموعة من القواعد والآليات الرامية إلى تعزيز شفافية القرارات والتعاقدات والمعاملات بما يحسن كفاءة المؤسسات، والهيئات، والأجهزة، ويدعم سبل الرقابة عليها.

وتُعرف حوكمة الشركات بأنها «نظام صارم للرقابة على الجوانب المالية وغير المالية، ويتم من خلاله وبواسطته توجيه ومراقبة الشركة بأكملها، والتحديد الدقيق لأدوار الفاعلين الرئيسيين بالشركة، وهم المساهمون، ومجلس الإدارة، والإدارة التنفيذية للشركة، وأصحاب المصالح (الرفاعى، فائقة، سليم، حسن، ٢٠١٥).

وترجع بداية فكرة الحوكمة فى الشركات إلى القرن التاسع عشر، وكان الهدف إيجاد قواعد للسلوك الحميد لمجلس الإدارة، وفى القرن العشرين، وبعد الأزمة الاقتصادية العالمية عام ١٩٢٩، بدأ فقهاء القانون والاقتصاد فى ابتكار وسائل تحكم إدارة الشركات، وجاءت من مدرسة شيكاجو الاقتصادية عام ١٩٣٧ فكرة الربط بين تكلفة المعاملات وتصرف الشركات، ثم فى عام ١٩٨٣ جاءت فكرة فصل الملكية عن الإدارة، ونظرية الوكالة كوسيلة لفهم حوكمة الشركات.

وعقب نهاية الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥، ومع ظهور الشركات دولية النشاط شهدت الولايات المتحدة الأمريكية دراساتٍ هامة فى شأن الشفافية والمساءلة فى إدارة الشركات بواسطة أساتذة جامعة هارفارد.

يرتبط مفهوم حوكمة الشركات فى الأساس بإيجاد هياكل قانونية تحكم وضع القرارات على مستوى مجلس إدارة الشركات وتنفيذها، ومن ثم فحوكمة الشركات هى المرجع الموجه للشركة الذى يحقق القيم الجوهرية المتعلقة بالشفافية، والمسئولية، والمصداقية، والمساءلة، إذ إن مصلحة إدارة الشركة قد تتعارض فى الكثير من الأحيان مع مصلحة المساهمين.

كما أن الأزمات التى تواجه الشركات تؤثر ليس فقط على مجلس الإدارة، والمساهمين، ومراجعى الحسابات، وإنما تؤثر أيضًا على العاملين والمستهلكين والموردين وعلى جميع أصحاب المصالح، بل وعلى الاقتصاد القومى بأكمله.

وفى العادة، كانت كل أزمة تمر بها الشركة بسبب عدم الكفاءة، أو الغش، أو سوء الإدارة تقابلها أنظمة إدارية جديدة لمنع تكرار هذه الأزمات، وزيادة القدرة التنافسية وجذب الاستثمارات للشركات وتحسين الاقتصاد بشكل عام (فوزى، ٢٠٠٣).

وقامت العديد من الدول بإصدار تشريعاتٍ لوضع مؤشراتٍ لحوكمة الشركات، مثل القانون الأمريكى المعروف باسم قانون (S O X) عام ٢٠٠٢، والذى يهدف إلى حماية المساهمين والجمهور العام من الأخطاء المحاسبية، والممارسات الاحتيالية، فضلاً عن تحسين دقة إفصاح الشركات. وتدير لجنة الأوراق المالية والبورصات الأمريكية هذا القانون الذى يحدد المواعيد النهائية للامتثال، وينشر القواعد بشأن متطلباته.

ويهدف هذا القانون إلى تحسين إدارة الشركات والمساءلة؛ حيث يجب على جميع الشركات الامتثال لهذا القانون.

وقد صدر هذا القانون ردًا على سلسلةٍ من الفضائح المالية البارزة التى حدثت فى أوائل العقد الأول من القرن الحادى والعشرين، ومنها أنرون، ووورلدكوم، وتايكو، وكانت أولى الفضائح المالية خلال السنوات الأخيرة هى تلك المتعلقة بانهيار بنك الاعتماد والتجارة الدولى عام ١٩٩١، والذى كان يضم عملاء من تجار الأسلحة وتجار المخدرات الكبار، الأمر الذى انهارت معه ثقة المستثمرين.

وتُعرف مؤسسة التمويل الدولية بالبنك الدولى حوكمة الشركات بأنها: هى النظام الذى يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم فى أعمالها (معهد الدراسات المصرفية:٢٠١٠).

فالحوكمة هى مجموعةٌ من النظم، والقوانين، والقرارات الهادفة إلى تحقيق الجودة والتميز فى الأداء من خلال الأساليب المناسبة والفعالة لتجسيد خطط وأهداف المؤسسات.

وتعرف منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD الحوكمة بأنها النظام الذى يتم بواسطته توجيه أعمال الشركات ومراقبتها اعتمادًا على هيكل توزيع الواجبات والمسئوليات بين الأطراف المشاركة فى الشركة المساهمة، مثل مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين وغيرهم من ذوى المصالح واستنادًا إلى القواعد والأحكام اللازمة لترشيد القرارات الإدارية (OECD,2017).

وينتهى الباحث كينث كيم وآخرون إلى أن بقاء ونمو الشركة مرهون بتحقيق التوازن الحقيقى فى العلاقات المتشابكة بين المشاركين فى تفعيل حوكمة الشركة (كيم، نوفسنجر، موهر، ٢٠١٠).

ويشير فيليب أرمسترونج رئيس المنتدى العالمى لحوكمة الشركات Global Corporate Governance Forum [٢] بأن الحوكمة الرشيدة للشركات تتعلق برفع مستوى الالتزام، وليس باستيفاء نقطةٍ ما فحسب، بل بالقيام بما هو صحيح لاقتناعك به؛ ومن ثم بث ثقافة تقوم على الممارسة السليمة من خلال القيادة، وهو تعريفٌ جامع لمفاهيم حوكمة الشركات، ويضع مسئولياتها على عاتق قيادة الشركة (مركز المشروعات الدولية الخاصة، والمنتدى العالمى لحوكمة الشركات، ٢٠١١).

وفى مصر، أصدرت الهيئة العامة للرقابة المالية، الدليل المصرى لحوكمة الشركات فى أغسطس ٢٠١٦، مخاطبًا كافة أنواع الشركات فى مصر، كلٍ منها بحسب طبيعتها وحجمها، وبطريقةٍ تسمح لها جميعًا بتطبيق ما يتناسب معها من قواعد الحوكمة، كما يعتبر الدليل استرشاديًا لكافة الجهات التشريعية والرقابية لأخذه بعين الاعتبار عند سن وتحديث التشريعات والتعليمات الرقابية ذات الصلة بحوكمة الشركات داخل جمهورية مصر العربية (الهيئة العامة للرقابة المالية، ٢٠١٦).

ومما سبق يتضح درجة استقرار مفهوم، ومبادئ ومعايير الحوكمة فى الشركات، على المستوى العالمى بفضل العديد من المنظمات الدولية المعنية، وأهمها منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، وعلى المستوى الداخلى لعددٍ كبير من دول العالم، والتى أصبحت تملك تشريعاتٍ مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وفى مصر نجد الدليل المصرى لحوكمة الشركات عام ٢٠١٦، وهو ما نفتقده فى الحوكمة فى القطاع الحكومى.

٢- نشأة وتطور مفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى:

مثل كثير من السياسات التطويرية التى بدأت فى القطاع الخاص، ونجحت، ثم بدأت تدريجيًا فى التحول إلى القطاع الحكومى، حدث نفس الأمر فى التخصص وتقسيم العمل، والخصخصة، والإدارة بالأهداف، وبدأت الحوكمة فى الشركات ثم بدأت فى الانتقال إلى القطاع الحكومى.

وقد ظهر مفهوم الحوكمة فى المؤسسات الحكومية Governance منذ ثمانينيات القرن الماضى تحت وطأة مطالبات المنظمات الدولية، وخاصةً العاملة فى بلدان العالم الثالث، بأهمية أن يصاحب جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى تلك الدول وغيرها، رؤى متكاملة حول إدارة شئون المجتمع والدولة، أو الإدارة الرشيدة (Weiss,2000) .

(٢) المنتدى العالمى لحوكمة الشركات Global Corporate Governance Forum GCGF)) هو صندوق ائتمانى متعدد المانحين ويوجد داخل مؤسسة التمويل الدولية، شارك فى تأسيسه عام ١٩٩٩ البنك الدولى ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية.

وتتبنى هذه الرؤى على وجه التحديد أهدافًا وسياساتٍ لتعزيز الإدارة الرشيدة، ومنظوماتٍ متكاملة للشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، مصحوبةً بمنظوماتٍ موازية تدعم مشاركة المواطنين وكافة فئات المجتمع فى الحكم وصناعة السياسات العامة، كما تدعم العدالة، والمساواة، وعدم التمييز والحريات بأنواعها فى كافة المجتمعات.

وقد توافقت هذه الدعاوى والمطالبات مع تطوراتٍ وإرهاصات متفاعلة منذ ثمانينيات القرن الماضى، والتى تحث على تطوير أنواعٍ جديدة من المنظمات الحكومية القابلة للمساءلة والتعلم والمستجيبة والمنفتحة على مجتمعاتها.

وبدأ مصطلح الحوكمة فى القطاع الحكومى لأول مرةٍ فى أدبيات البنك الدولى عام ١٩٨٩ نتيجة التداعيات السلبية لأشكال الفساد، وسوء الإدارة على أوضاع التنمية التى يدعمها البنك من خلال مشروعاته فى العديد من الدول النامية، وخاصةً فى دول القارة الإفريقية.

وقد ربط البنك الدولى عام ١٩٩٢، بصورةٍ مباشرة بين (الحوكمة) وبين أسلوب (إدارة التنمية Development Management)، وترتبط الحوكمة أو الإدارة الرشيدة بصورةٍ مباشرة بقضايا المساءلة والمحاسبة، وتعزيز اللامركزية، بخلاف تطوير الأطر التشريعية الداعمة للتنمية، وتحسين آليات إتاحة وتبادل المعلومات فى المجتمع لدعم الشفافية، ومكافحة الفساد، وتحقيق الصالح العام للمجتمع (محمود، ٢٠١٨) .

وعرَّف البنك الدولى أيضًا الحوكمة بأنها الطريقة التى تتم من خلالها ممارسة السلطة فى إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وجعل للحكم الجيد ثلاثة أبعاد هى شكل النظام السياسى (الهياكل والمؤسسات)؛ وإدارة العملية السياسية (اتخاذ القرارات من أجل استغلال موارد الدولة لتحقيق التنمية فيها)؛ وقدرة الحكومة على تخطيط وتنفيذ السياسات المناسبة. وبالتالى فإن تعزيز الحوكمة هو المقابل الطبيعى للحصول على مساعدات التنمية، أو استثمارات من وكالات الإقراض، ومن ثم تم ربطه بتبنى الدول لسياساتٍ جديدة(Weiss, 2000) .

ويساند البنك الدولى البلدان المتعاملة معه فى بناء مؤسساتٍ تتمتع بالقدرة، والكفاءة، والانفتاح، والشمول، والمساءلة. وهذا أمر حيوى للنمو المستدام. فالبلدان التى لديها مؤسساتٌ 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 آذانًا صاغية (البنك الدولى،٢٠٠٠).

وتُعنى الحوكمة أيضًا بتفعيل مبدأ مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية فى صنع السياسات العامة، واتخاذ القرارات، وتقييم مستوى أداء الحكومة، وتقديم خدماتٍ عامة ذات جودةٍ عالية.

وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائى UNDP عام ١٩٩٧ توسيعًا لمفهوم الحوكمة إلى أبعادٍ مجتمعية أكثر شمولاً وتنوّعا؛ حيث يعرّفها بأنها: ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شئون المجتمع على كافة المستويات، وهو يتضمن الآليات المعقدة، مثل العمليات والمؤسسات التى يمكن من خلالها أن يعبر المواطنون، والمجموعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويوفون بالتزاماتهم ويقرون بالوساطة لحل خلافاتهم (الحصرى، نوفمبر ٢٠١٩).

فالحوكمة هى نظام وأسلوب إدارة يحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التى تؤثر فى الأداء داخل أية مؤسسة حكومية، ويشمل المقومات الإدارية الأساسية لنجاح المؤسسة وتقويتها على المدى البعيد، وتحديد المسئوليات داخلها مع ضمان حقوق جميع الأطراف التى لها علاقة بالمؤسسة وبعدالة.

وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائى UNDP تعريفًا مطورًا آخر للحوكمة 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: اللامركزية، وتوسيع المشاركة، ودور المرأة، مع ربط الحوكمة بالأهداف الإنمائية (خشبة، ٢٠١٩).

وقد تبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائى مفهومًا أشمل وأعم للحوكمة، وهو مفهوم التنمية الإنسانية إذ يركز على الإنسان. ويرى البرنامج أنه يمكن تعريف الحكم على أنه عملية صنع وتنفيذ القرارات، وبالتالى فهو يتضمن أبعادًا رسمية وغير رسمية، كما أن الحكم، من منظور فنى، هو ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الجماعات، وما يتضمنه من آلياتٍ وعملياتٍ 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 (Weiss,2000) .

ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائى على أهمية بناء السلام والحوكمة الفعالة القائمة على حقوق الإنسان وسيادة القانون من خلال مؤسساتٍ سليمة، وتدعم المؤسسات الخاضعة للمساءلة، والتى يمكن الوصول إليها، وتنفيذ وتطبيق سيادة القانون وحقوق الإنسان، وبالتالى تعزز القدرة على الحفاظ على السلام الدائم وبناء التنمية المستدامة للجميع (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى،٢٠٢٠) .

وتحدد منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD الملامح الأساسية للحوكمة الجيدة، والتى ترتبط بأداء السلطات المختلفة فى الدولة لمسئولياتها، فتعرفها على أنها «ممارسة السلطات السياسية، والاقتصادية، والإدارية اللازمة لإدارة شئون الدولة»، وتتحدد الحوكمة الجيدة من خلال: المشاركة، والشفافية، والمساءلة، ودور القانون، والكفاءة، والمساواة، وغيرها (خشبة،٢٠١٩).

وعرفتها جمعية المراجعين الأمريكيين بأنها السياسات والإجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المؤسسة الحكومية، والتأكد من تحقيق أهدافها وإنجاز العمليات بأسلوبٍ 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 (كيم، نوفسنجر، موهر،٢٠١٠) .

ومن المنظور المؤسسى، يعرف مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء المصرى الحوكمة فى القطاع الحكومى على أنها تعنى: «الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة من خلال سياساتٍ، وآلياتٍ، وممارسات تقوم على مبادئ الحوكمة» (خضرى، ٢٠١٤).

ومبادئ الحوكمة هى الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والسعى لتحقيق العدالة، وعدم التمييز بين المواطنين، والاستجابة لاحتياجاتهم، وتحرى الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات إلى أعلى مستوى من الفعالية والجودة يرضى المواطنين.

وهكذا نجد تطور مفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى أو الحوكمة فى المؤسسات الحكومية من مجرد حوكمة مشروع يموله البنك الدولى إلى حوكمة إدارة التنمية فى الدولة، ثم بدأ ظهور قضايا المساءلة والمحاسبة فى القطاع الحكومى، وتطوير الأطر التشريعية، وتحسين آليات إتاحة وتبادل المعلومات فى المجتمع لدعم الشفافية ومكافحة الفساد، ثم تطور الأمر خطواتٍ للأمام بتفعيل مبدأ مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية فى صنع السياسات العامة، واتخاذ القرارات، وتقييم مستوى أداء الحكومة.

وتم توسيع مفهوم الحوكمة عندما تبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائى مفهوم التنمية الإنسانية الذى يركز على الإنسان، وتتبنى منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية ارتباط الحوكمة بأداء السلطات المختلفة فى الدولة لمسئولياتها، وانتهاءً بظهور أسلوب جديد لإدارة المؤسسات الحكومية. وقد عرف مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء المصرى حوكمة القطاع الحكومى بأنها الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة، من خلال مبادئ الحوكمة، وأهم هذه المبادئ الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد.

٣- مبادئ الحوكمة فى القطاع الحكومى:

تشير نشأة وتطور مفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى إلى مبادئ الحوكمة، وخاصةً من المفهوم المؤسسى، وهى «الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة من خلال مبادئ الحوكمة، وأهمها الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والسعى إلى تحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين، والاستجابة لاحتياجاتهم، وتحرى الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات إلى أعلى مستوى من الفعالية والجودة».

وبالتالى يمكن القول إن للحوكمة ثمانية مبادئ، هى الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والاستجابة، والعدالة، والكفاءة والفاعلية (الحصرى،٢٠٢١).

ونعرض لها تباعًا مع البحث عن أسانيد كل مبدأ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وسوف نعرض لهذه المبادئ التى يقترحها الباحث تباعًا، ونناقش مدى اتفاقها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهى الاتفاقية التى تُعتبر من أهم الأسانيد العالمية لحوكمة المؤسسات الحكومية:

أ- الشفافية Transparency:

تنصرف إلى معرفة المواطنين بسياسات الحكومة، قبل إقرارها، وأثناء إقرارها، وبعد إقرارها، فى علاقةٍ منفتحة بين الحكومة والمواطنين، وضمان سهولة الحصول على المعلومات ودرجة الانفتاح فى العلاقة بين الحكومة من جانب، والمواطنين والقطاع الخاص والمجتمع المدنى من جانبٍ آخر.

كما أنها تعنى أن تكون البيانات والمعلومات متاحةً بحرية كاملة لهؤلاء الذين سوف يتأثرون بهذه القرارات، وأن تكون المعلومات واضحةً وسهلة الفهم والاستيعاب لغير المتخصصين.

ويجب أن يكون القطاع الحكومى مفتوحًا ومتاحًا لأصحاب المصلحة المختلفين، بما فى ذلك المواطنين ومستخدمى الخدمة وموظفيها. ولذلك ينبغى كتابة تقارير المساءلة، والتواصل بأسلوب مفتوح ومفهوم يتناسب مع الجمهور المستهدف (The International Federation of Accountants: 2013).

وقد ركزت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة بقرار الجمعية العامة ٤/٥٨ فى ١٣ أكتوبر ٢٠٠٣، بشكلٍ كبير على مبدأ الشفافية كأحد مبادئ مكافحة الفساد، بل ونصت على أن تحقيق وتعزيز الشفافية يعد واحدًا من أهم مبادئها، وقد ظهر ذلك بوضوح فى التأكيد على هذا المبدأ فى أكثر من موضع. وقد أسست الاتفاقية لمبدأ الشفافية فى الإدارة العامة؛ حيث تضمنت المادة ١٠ النص على اتخاذ الدول الأطراف تدابير تكفل تعزيز الشفافية فى إدارتها العامة من خلال اعتماد إجراءاتٍ تمكّن المواطنين من الحصول على معلوماتٍ عن كيفية تنظيم إدارتها الحكومية، وعملية اتخاذ القرارات فيها، وكذلك القرارات والوثائق القانونية التى تهم العامة، وتبسيط الإجراءات اللازمة لحصول المواطنين على تلك المعلومات، فضلاً عن نشر تقارير دورية عن مخاطر الفساد فى إدارتها العامة (مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٤).

وفى المادة ٧ المتعلقة بالقطاع الحكومى، نصت الفقرة الأولى منها على ضرورة أن تتسم نظم توظيف المستخدمين المدنيين، وترقيتهم، وإحالتهم إلى التقاعد بالشفافية، كما طالبت الفقرة الثالثة من تلك المادة الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة لتعزيز الشفافية فى تمويل الترشيحات لشاغلى المناصب العامة، وفى تمويل الأحزاب السياسية.

ب- المشاركة Participation:

تعتبر مشاركة المواطنين والمجتمع المدنى فاعلاً أساسيًا فى عملية التنمية، لكونها تسهم فى دعم الحكم الديمقراطى، وتُسهِّل التفاعل بين الدولة والمجتمع من خلال مشاركة المواطنين الفاعلين بالإسهام فى اتخاذ القرار ومساءلة صانعى القرار. وتُعرَّف المشاركة بأنها انخراط واشتراك كل فاعل من الفاعلين فى عمليات تحديد الاحتياجات، وإعداد الخطط والبرامج، وإعداد الموازنات، واتخاذ قرارات التشغيل اليومية، والنواحى المالية، والتنفيذ.

ويعتبر مبدأ المشاركة من مبادئ الحوكمة التى أولتها الاتفاقية اهتمامًا خاصًا، حيث أكدت المادة ٥ على ضرورة قيام الدول الأطراف بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياساتٍ فعَّالة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع، وتجسد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشئون والممتلكات العامة، والنزاهة والشفافية والمساءلة، كما نصت المادة ١٣ تحت عنوان «مشاركة المجتمع» على أن تقوم كل دولة طرف باتخاذ تدابير لتشجيع مشاركة الأفراد، ومنظمات المجتمع المدنى، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلى فى منع الفساد ومحاربته، ورفع الوعى بخطورته وأسبابه، وحددت المادة بعض التدابير اللازمة لتدعيم مبدأ المشاركة فى مكافحة الفساد، وهى تعزيز الشفافية فى عملية اتخاذ القرار، وتشجيع مشاركة الأفراد فيها، وضمان تيسير حصول الأفراد على المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها ولكن فى ضوء

قيود معينة تضمن مراعاة حقوق وسمعة الآخرين، وكذلك حماية الأمن الوطنى أو النظام العام، والقيام بأنشطةٍ إعلامية وبرامج توعية بمكافحة الفساد (مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، ٢٠٠٤).

وقد أقرت الاتفاقية بعض التدابير من أجل تشجيع وتعزيز المشاركة فى مكافحة الفساد؛ حيث نصت المادتان (٣٢) و(٣٣) على أهمية توفير الحماية للشهود، والخبراء، والضحايا، والمبلغين عن أفعال الفساد، وكذا لأقاربهم، والتى يمكن أن تشمل توفير الحماية الجسدية، أو تغيير أماكن الإقامة، وعدم الكشف عن هوياتهم، وإتاحة استخدام وسائل متقدمة تضمن إدلاء الشهود بأقوالهم دون الكشف عن هوياتهم، مثل استخدام تكنولوجيا الاتصالات، أو مؤتمرات الفيديو، وإتاحة عرض شواغل وآراء الضحايا، وأخذها بعين الاعتبار فى المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية على نحوٍ لا يمس بحقوق الدفاع، وتوفير الحماية من أية معاملةٍ لا مسوغ لها لأى شخصٍ يقوم بحسن نية ولأسبابٍ وجيهة بإبلاغ السلطات بأية واقعة تتعلق بأفعال مجرَّمة بموجب الاتفاقية.

ج- المساءلة Accountability:

وهى الركن الأساسى للحوكمة، ويعرّفها البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة بأنها خطوط واضحة وفعَّالة للمساءلة القانونية، والسياسية، والمالية، والإدارية لضمان المحاسبة للجهات المختلفة المقدِمة للخدمات بالقطاع الحكومى (أسامة، ٢٠١٤).

وتعنى خضوع المؤسسة الحكومية وقادتها، وموظفيها للمحاسبة عن أفعالهم وقراراتهم، ووضع الإجراءات التى تكفل القيام بعمليات المساءلة عن الأفعال المخالفة للتشريعات المنظمة، ووجود نظام فعَّال للمراجعة الداخلية، مما يجعل المساءلة أكثر سهولةً وفاعلية، ويشجع المسئولين على متابعة أعمالهم بدقة وكفاءة حتى لا تتم مساءلتهم.

وقد تكون تلك السبل والقنوات داخليةً من خلال المراجعة الداخلية، وقد تكون خارجيةً من خلال الجهات الرقابية المتخصصة، أو من خلال البرلمان، أو المجالس الشعبية المحلية.

ويتطلب ذلك تحديد أدوار، ومهام، وصلاحيات القادة والموظفين بشكلٍ واضح تشريعيًا، من أجل ضمان الفصل ما بين صلاحيات القادة على المستوى السياسى والمستوى التنفيذى داخل المؤسسة.

ويعتبر مبدأ المساءلة من مبادئ الحوكمة الرشيدة التى أولتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اهتمامًا خاصًا؛ حيث أكدت المادة (٥) الخاصة بسياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية على أن تقوم كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانونى، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياساتٍ فعالة منسقة لمكافحة الفساد، وتعزز مشاركة المجتمع، وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشئون والممتلكات العامة، والنزاهة، والشفافية، والمساءلة (البند الأول من المادة الخامسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

د - سيادة القانونRule of Law :

سيادة القانون هى أصل من الأصول الدستورية، ويترتب عليها أنه لا يمكن للسلطات

العامة القائمة فى الدولة أن تمارس سلطتها إلا وفق قوانين مكتوبة صادرة وفق الإجراءات الدستورية المتفقة مع الدستور فيها. والهدف تحقيق مبدأ الحماية ضد الأحكام التعسفية فى الحالات الفردية.

وقد وصف الأمين العام للأمم المتحدة سيادة القانون بأنها «مبدأ للحوكمة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما فى ذلك الدولة ذاتها، مسئولين أمام قوانين صادرة علنًا، وتطبق على الجميع بالتساوى ويُحتكم فى إطارها إلى قضاءٍ مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان»، ويقتضى هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، وأيضًا المساءلة أمام القانون، والعدل فى تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة فى صنع القرار، واليقين القانونى، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية (تقرير الأمين العام للأمم المتحدة،٢٠١٥)[٣].

ولقد اهتمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمبدأ سيادة القانون فى نصوصها المختلفة؛ حيث تضمنت المادة (٨)، فقرة (٦) مطالبة الدول الأطراف باتخاذ تدابير تأديبية ضد الموظفين الحكوميين الذين يخالفون مدونات السلوك الوظيفى، وينطبق ذلك أيضًا على مؤسسات القطاع الخاص فى حالة عدم الامتثال لقواعد وتدابير منع ومكافحة الفساد المنصوص عليها، كما تضمنت الاتفاقية أيضًا التأكيد على ضرورة تمكين أجهزة إنفاذ القانون من القيام بدورها فى منع ومكافحة الفساد سواءً من خلال ضمان استقلالية تلك الأجهزة، أو تعزيز التعاون بين تلك الأجهزة وغيرها من الجهات المعنية سواءً الوطنية أو الدولية بهدف ضمان إنفاذ القانون تجاه الأفعال المجرَّمة وفقًا للاتفاقية، واتخاذ الدول الأطراف كافة التدابير اللازمة لتجريم رشوة الموظفين الحكوميين الوطنيين والأجانب، واختلاس الممتلكات، أو تبديدها، أو تسريبها(مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، ٢٠٠٤).

هـ - مكافحة الفساد Anti-Corruption:

يعرف الفساد بأنه إساءة استخدام السلطة من أجل تحقيق مكاسب خاصة، وتتعدد صور الفساد، ومن أمثلتها الرشوة، والابتزاز، والواسطة، واستغلال النفوذ، وغير ذلك من الأفعال، ويتطلب الحد من الفساد وجود بيئة مواتية سياسيًا وقانونيًا، وقدراتٍ مؤسسية ملائمة، بالإضافة إلى تعزيز مشاركة وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدنى فى مكافحته من خلال استراتيجيةٍ وطنية لمكافحة الفساد يتم إعدادها وتفعيلها ومتابعتها.

وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هى الإطار الدولى الشامل للحوكمة ومكافحة الفساد.

وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية لم تأتِ لمكافحة الفساد باعتباره جريمة، بل لتغيير ثقافة مكافحة الفساد، ودعم معايير النزاهة والشفافية والمساءلة؛ حيث تعاملت مع الفساد كظاهرةٍ متشابكة ومتعددة الأطراف، ولها آثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وباعتبارها العمود الفقرى للجرائم الأخرى، مثل الجريمة المنظمة، والاتجار فى المخدرات والأسلحة وغيرها من الجرائم، مما دفع الأمم المتحدة إلى أن تدعو إلى صياغة اتفاقية تحاول أن تشرك كافة أطراف المجتمع الدولى

(3)-https://www.un.org/ruleoflaw/ar/what-is-the-rule-of-law/

والمحلى فى فكرةٍ محددة، وهى اجتثاث الفساد، واستبداله بمعايير الشفافية، والمساءلة، والنزاهة.

وقد تفوقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الاتفاقيات الأخرى التى وضعتها منظمة الأمم المتحدة؛ حيث أدركت المنظمة الدولية أن التحديات التى تواجه مكافحة الفساد لا تقتصر فقط على التحديات القانونية والأمنية، وأن هناك تحدياتٍ أخرى تتعلق بثقافة الفساد، وإدراك العامة لفعل الفساد، فضلاً عن التحديات الاقتصادية والاجتماعية والنفسية. وتميزت الاتفاقية بأن المخاطبين بأحكامها ليسوا فقط الحكومات والأجهزة الرقابية، بل أيضًا المواطنين، والأحزاب، ومنظمات المجتمع المدنى، والإعلام. وقد تضمنت الاتفاقية آليةً لمتابعة ومراقبة التزام الدول الأطراف بأحكام تلك الاتفاقية من خلال مؤتمر الدول الأطراف، وإجراء مراجعات دورية حول الالتزام بها، كما أن أحكام الاتفاقية لم تقتصر فقط على التجريم، بل شملت تدابير للوقاية من الفساد، وزيادة الوعى بمخاطر الفساد، وكذلك توطيد التعاون الدولى بين الدول الأطراف فى مجال الوقاية ومكافحة الفساد (أسامة، ٢٠١٤).

و – الاستجابة Response:

تعنى استجابة الحكومة لرغبات واحتياجات المواطنين، والمجتمع المدنى، والقطاع الخاص، وللتغيرات السياسية والاقتصادية والمؤسسية، ومحاولة تحقيقها فى إطار زمنى مناسب.

وأصبح مفهوم الحكومة المستجيبة أحد أبرز المصطلحات التى تسعى الحكومات فى معظم الدول إلى تطبيقها، من خلال آلياتٍ متعددة، بهدف تعزيز دور الحكومات فى الاستجابة لمطالب المواطنين، وتحسين الخدمات العامة المقدمة لهم، وتحسين مستويات المعيشة.

وتُبنى الاستجابة على العلاقة المنفتحة بين الحكومة والمواطنين فيما يعرف بالحكومة المنفتحة (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا، الأسكوا، الحكومة المفتوحة فى المنطقة العربية، 2018، Transparency International 2020)، وتُعرف الحكومة المفتوحة بأنها حكومة تتصف بالفعالية والكفاءة فى أداء واجباتها، وتتسم أعمالها بالشفافية وخضوعها للمساءلة، ويمكن للجميع الوصول إلى خدماتها. كما تشير الحكومة المفتوحة إلى حكومةٍ تستجيب لاحتياجات مواطنيها، وتثمن مشاركتهم وخبرتهم ومعرفتهم فى صنع القرار، كما أنها تعتمد على التكنولوجيات الحديثة والناشئة لتعزيز حوكمتها.

ويُعرِف مشروع العدالة الدولى الحكومة المفتوحة بأنها الحكومة التى تعرض معلوماتها للمشاركة، وتشجع مشاركة المواطنين فى صنع القرار، وتقدم للجمهور أدواتٍ تسمح بإخضاع الحكومة للمساءلة (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا، الأسكوا، ٢٠١٨).

ز – العدالة Equity:

يُقصد بها تنظيم وتقديم الخدمات العامة لكافة الفئات المستهدفة، بحيث يتم منح الجميع فرصًا متساوية للحصول على الخدمات العامة وكذلك الوظائف العامة، ودون تمييز فى تقديم الخدمة بسبب الجنس، أو المعتقدات الدينية، أو المكانة العلمية، أو الأدبية، أو الوظيفية وإقرار مبدأ تكافؤ الفرص.

يتطلب ذلك اعتماد القواعد والإجراءات التى تهدف إلى تعزيز المساواة وتكافؤ الفرص من

خلال المساواة فى معاملة كافة متلقى الخدمة المتماثلين فى الأوضاع، لضمان حصولهم على الخدمات العامة المتاحة لهم بنفس الطريقة والتكلفة والإجراءات.

ح – الكفاءة والفاعلية Efficiency & Effectiveness:

تركز الكفاءة على الاستغلال الأمثل للموارد مثل الجهد والوقت والتكلفة، أى استخدام أقل قدر من المدخلات للحصول على أكبر قدر من المخرجات، من خلال تزويد العاملين بالجهات بالتدريب اللازم بهدف تمكينهم من الاضطلاع بوظائفهم بصورةٍ فعالة، وكذلك أن يكون تعيين وترقية الموظفين الحكوميين بناءً على معايير الكفاءة والجدارة والإنصاف.

وتعنى الفاعلية القدرة على تحقيق الأهداف مهما كانت الإمكانيات المستخدمة، والكفاءة تصاحب العمل منذ بدايته، والفاعلية هى نتيجة العمل.

ويرى بعض الباحثين فصل الكفاءة عن الفاعلية لتصبح مبادئ الحوكمة تسعة مبادئ (أسامة،٢٠١٤).

ويفضل الباحث ضم الكفاءة إلى الفاعلية لضرورة الربط بين موضوع كل منهما، وأن غياب هذا المبدأ الثامن من وجهة نظر الباحث مسئول بدرجةٍ كبيرة عن عدم تحقيق القطاع الحكومى لأهدافه.

ولا شك أن السعى إلى تطبيق الحوكمة فى القطاع الحكومى يساعد فى جعل الاقتصاد أكثر تنافسية بتحسين جودة الخدمات الحكومية.

وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فى المادة السابعة أن تسعى كل دولةٍ طرف إلى اعتماد وترسيخ، وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم، واستبقائهم، وترقيتهم، وإحالتهم إلى التقاعد تتسم بأنها تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية، وتشتمل على إجراءاتٍ مناسبة لاختيار وتدريب الأفراد لتولى المناصب العمومية، التى تُعتبر عرضةً للفساد بصفةٍ خاصة، وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء، وتشجع على تقديم أجور كافية، ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادى للدولة الطرف المعنية، وغيرها مما يوفر الكفاءة والفاعلية فى الوظيفة العامة (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا، الأسكوا، ٢٠١٨).

وبصفةٍ عامة، يمكن القول إن القراءة التحليلية للاتفاقية تظهر الاهتمام الكبير بمبادئ الكفاءة والفعالية والعدالة فى سياسات مكافحة الفساد من منظور أن تطبيق التدابير التى أقرتها الاتفاقية سوف يؤدى إلى تحقيق الكفاءة والفعالية، وضمان تحقيق العدالة والمساواة (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا «الأسكوا»، ٢٠١٨)..

ويمكن القول إن الاعتراف بمبادئ الحوكمة الرشيدة الثمانية، وتطبيقها يوفر بيئةً مناسبة لنشر قيم النزاهة، والشفافية، والعدالة، مع الوضع فى الاعتبار أنه لا يوجد نظام يمكن أن يوفر حمايةً كاملة ضد عدم نجاح الإدارة الحكومية. ومع ذلك، يمكن القول إن تقليل المخاطر يجعل جميع المشاركين فى عملية الحوكمة – أعضاء الهيئات الإدارية،

والموظفين، والمراجعين، وأصحاب المصلحة الآخرين – مدركين لما هو متوقع منهم (The International Federation of Accountants ,2001).

وترى الهيئة المستقلة لحوكمة الخدمات فى بريطانيا أن لحوكمة الخدمات ستة مبادئ هى التركيز على المنظمة، والنتائج، ورضا المواطنين والمستخدمين للخدمة، والأداء الفعال والوظائف المحددة بوضوح، وتعزيز القيم للمنظمة كلها، وأن تنعكس مبادئ الحوكمة الرشيدة من خلال السلوك، وشفافية القرارات وإدارة المخاطر، وتطوير القدرات، وإشراك أصحاب المصلحة وتفعيل المساءلة (The Independent Commission on Good Governance in Public Services, 2004).

٤– أسانيد الحوكمة فى القطاع الحكومى:

هنا يثور تساؤل: هل مفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى، والذى يرجع إلى عام ١٩٨٩ فقط له أسانيد فى العالم وفى مصر؟ وما هى هذه الأسانيد؟ هل هى تشريعية أم تخطيطية، دولية أم وطنية؟ (الحصرى، ٢٠١٩).

وهذا ما سنتعرض له تباعًا:

أ– الأسانيد التشريعية الدولية للحوكمة فى القطاع الحكومى:

أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد وضعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لمواجهة التزايد المطرد فى عدد وحجم ونطاق الجرائم المنظمة العابرة للحدود، وأهمها جرائم الفساد، وذلك نظرًا للتطور التكنولوجى الهائل فى وسائل الاتصال، الأمر الذى انعكس على تنامى الشعور الدولى بخطورة تلك الجرائم، وحتمية تضافر الجهود الدولية لمكافحتها والوقاية منها. ولذلك ظهرت العديد من المحاولات لتعزيز التعاون الدولى لمكافحة تلك الجرائم، وأُبرمت العديد من الاتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية فى مجال مكافحة الجريمة المنظمة بصفةٍ عامة، ومجال مكافحة الفساد بصفةٍ خاصة، وفى ديسمبر ٢٠٠٣ طُرحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للتوقيع كأول إطارٍ دولى شامل لمكافحة الفساد، وقد دخلت تلك الاتفاقية حيز التنفيذ فى ١٤ ديسمبر ٢٠٠٥.

وتنقسم الاتفاقية إلى ثمانية فصول (مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٤) .

على النحو التالى:

(١) الفصل الأول – الأحكام العامة: ويتضمن الأهداف العامة للاتفاقية، والمصطلحات المستخدمة فيها، ونطاق سريانها.

(٢) الفصل الثانى – التدابير الوقائية: ويتضمن مجموعةً من السياسات التى يتعين على الدول العمل بها أو تفعيلها لمنع الفساد، ومن بينها إنشاء هيئة أو هيئات مستقلة تضطلع بمكافحة الفساد، ونشر التوعية بمكافحة الفساد، ووضع مدونات سلوك للموظفين الحكوميين وموظفى القطاع الخاص بهدف تعزيز النزاهة والمسئولية، فضلاً عن وضع تدابير لتنظيم المشتريات الحكومية، وتعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص، كما تناول هذا الفصل

التأكيد على الدور الذى يقوم به المجتمع المدنى والمنظمات الأهلية فى مجال الوقاية من الفساد.
(٣) الفصل الثالث – التجريم وإنفاذ القانون: وتمثل مواده الإطار التجريمى للعديد من الأعمال غير المشروعة التى تشكل جرائم فساد يتعين فرض عقوباتٍ مناسبة على مرتكبيها.
(٤) الفصل الرابع – التعاون الدولى: يتضمن مجموعةً من المواد التى تشجع على التعاون بين الدول الأطراف فى الاتفاقية فى مجال مكافحة الفساد والوقاية منه من خلال التعاون فى تبادل المعلومات، وتسليم المجرمين، وغير ذلك من مجالات التعاون بين الدول.
(٥) الفصل الخامس – استرداد الموجودات: وتضمن مجموعةً من النصوص الإجرائية التى تهدف إلى إعادة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد إلى بلدان الأصل التى نهبت منها هذه الأموال من خلال آلياتٍ للتعاون بين الدول الأطراف فى الاتفاقية، وذلك بهدف حرمان مرتكبى الجرائم من ثمار أفعالهم الإجرامية.
(٦) الفصل السادس – المساعدة التقنية وتبادل المعلومات: ويتناول هذا الفصل توجيه الدول إلى استحداث وتطوير برامج لموظفيها لمنع الفساد ومكافحته، وكذا القيام بدراسات وتحليل اتجاهات الفساد، وتبادل الخبرات، والمساعدات التقنية بين الدول الأطراف.
(٧) الفصل السابع – آليات التنفيذ: ويتضمن هذا الفصل إنشاء آلية متابعة وتنفيذ أُطلق عليها «مؤتمر الدول الأطراف»، ويعقد بشكلٍ دورى وفقًا لنظامه الداخلى.
(٨) الفصل الثامن – الأحكام الختامية: ينظم أحكام الانضمام إلى الاتفاقية، وتسوية النزاعات الخاصة بتفسيرها، فضلاً عن إجراءات تعديلها أو الانسحاب منها، وفقًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
وقد تعرضنا سابقًا لمدى شمول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لأغلب مبادئ الحوكمة الثمانية، والتى يقترحها الباحث.

ب- الأسانيد التشريعية الوطنية للحوكمة فى القطاع الحكومى:

يُعتبر الدستور المصرى، وهو القانون الأعلى فى الدولة، وهو من الدساتير القليلة التى تتضمن نصوصًا صريحة عن الحوكمة باعتبارها قضيةً حديثة فى العالم، ويتضمن نصًا أو أكثر لأغلب مبادئ الحوكمة، ونعرض لها تباعًا:
يوجد سند تشريعى قوى للحوكمة فى الدستور المصري؛ حيث ينص الدستور المصرى فى المادة ٢٧ على:
يهدف النظام الاقتصادى إلى تحقيق الرخاء فى البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقى للاقتصاد القومى، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر، ويلتزم النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافيًا وقطاعيًا وبيئيًا، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالى والتجارى، والنظام الضريبى العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة[٤]، وعن مبدأ مكافحة الفساد، يتضمن

(٤)- المادة ٢٧ من الدستور المصرى عام ٢٠١٤.

الدستور المصرى تنظيمًا متكاملاً فى الفرع الثانى من الفصل الحادى عشر من الباب الخامس بعنوان «الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية»، وذلك فى المواد من ٢١٥ حتى ٢٢١، وتضمّن أن تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك.

وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمانًا لحسن أداء الوظيفة العامة، والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

وعن مبدأ المساواة، ينص الدستور المصرى على أن المواطنين أمام القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق، والحريات، والواجبات العامة لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعى، أو الانتماء السياسى أو الجغرافى، أو لأى سببٍ آخر، وتؤكد هذه المادة من الدستور المصرى على مبدأ هام من مبادئ الحوكمة، وهو مبدأ العدالة(٥).

وعن الشفافية كأحد مبادئ الحوكمة، ينص الدستور المصرى على أن المعلومات، والبيانات، والإحصاءات، والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات، أو إعطاء معلوماتٍ مغلوطة عمدًا(٦) .

ويستكمل مبدأ الشفافية بحرية الصحافة، والطباعة، والنشر الورقى والمرئى والمسموع والإلكترونى مكفولة، وللمصريين من ذوى الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية العامة أو الخاصة حق ملكية وإصدار الصحف، وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة ووسائط الإعلام الرقمى.

وتصدر الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذى ينظمه القانون، وينظم القانون إجراءات إنشاء وتملك محطات البث الإذاعى والمرئى والصحف الإلكترونية.(٧)

وتدعم المادة ٦٨ والمواد من ٧٠ حتى ٧٤ من الدستور المصرى عام ٢٠١٤ مبدأ الشفافية كمبدأ أساسى من مبادئ الحوكمة.

وعن مبدأ المشاركة تدعم المواد ٧٥، و٧٦، و٨٨ من الدستور تفعيله كونه مبدأً هامًا من مبادئ الحوكمة، حيث ينص الدستور المصرى أن مشاركة المواطن فى الحياة العامة واجب وطنى، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأى فى الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق ويجوز الإعفاء من أداء الواجب فى حالاتٍ محددة يبينها القانون.

وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب، كما تلتزم بتنقية هذه القاعدة بصورةٍ دورية وفقًا للقانون، وتضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاءات والانتخابات وحيدتها ونزاهتها، ويُحظر استخدام المال العام، والمصالح الحكومية، والمرافق

(٥)- المادة ٥٣ من الدستور المصرى عام ٢٠١٤.
(٦)- المادة ٦٨ من الدستور المصرى عام ٢٠١٤.
(٧)- المادة ٧٠ من الدستور المصرى عام ٢٠١٤.

العامة، ودور العبادة، ومؤسسات قطاع الأعمال، والجمعيات والمؤسسات الأهلية فى الأغراض السياسية أو الدعاية الانتخابية.(٨)

وعن مبدأ سيادة القانون، ينص الدستور أن سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة، وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته كضماناتٍ أساسية لحماية الحقوق والحريات.(٩)

ومما سبق، يتضح أن الدستور المصرى لعام ٢٠١٤ من الدساتير القليلة فى العالم التى تتحدث بصورةٍ صريحة عن الحوكمة، وقد خصص الدستور مادةً أو أكثر لكل مبدأ من مبادئ الحوكمة الثمانية التى نقترحها للحوكمة.

ج- الأسانيد التخطيطية الدولية للحوكمة فى القطاع الحكومى:

تتمثل فى أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة عن الفترة من ٢٠١٥ حتى٢٠٣٠، والتى وافقت عليها الأمم المتحدة، وأصبحت ملزمةً لجميع دول العالم ومن بينها مصر، وتعرف أهداف التنمية المستدامة ٢٠١٥-٢٠٣٠ بأنها دعوةٌ عالمية للعمل من أجل القضاء على الفقر، وحماية كوكب الأرض، وضمان تمتع جميع الناس بالسلام والازدهار. وتقتضى أهداف التنمية المستدامة استخدام التخطيط الاستراتيجى طويل المدى (٢٠١٥ -٢٠٣٠) وأهداف كمية محددة حول الفقر، والتعليم، والصحة، والمؤسسات القوية - الحوكمة - وغيرها وبآفاقٍ زمنية محددة، وبمؤشراتٍ لقياس مدى التقدم المحرز لكل هدفٍ من الأهداف (الحصرى، ٢٠١٩).

شكل رقم (١) أهداف التنمية المستدامة (١٠)

UNDP: What are the Sustainable Development Goals?

كما يتضح من الشكل رقم (١): أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة عن الفترة من ٢٠١٥ حتى ٢٠٣٠ هى ١٧ هدفًا، ويعتبر الهدف رقم ١٦ من أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة «التشجيع على إقامة مجتمعاتٍ مسالمة لا يُهمَّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسساتٍ فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات» هو السند الدولى للحوكمة، وسنتعرض للأهداف الفرعية للهدف الرئيسى رقم ١٦، وهى(١١):

(٨)-المادة ٨٨ من الدستور المصرى عام ٢٠١٤.
(٩)-المادة ٩٤ من الدستور المصرى عام ٢٠١٤.
(10)-https://www.undp.org/sustainable-development-goals
(11)- https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/peace-justice/

- تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطنى والدولى، وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.
- الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها، ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، بحلول عام ٢٠٣٠.
- الحد بدرجةٍ كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
- إنشاء مؤسساتٍ فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
- ضمان اتخاذ القرارات على نحوٍ مستجيبٍ للاحتياجات، وشامل للجميع، وتشاركى، وتمثيلى على جميع المستويات.
- توسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية فى مؤسسات الحوكمة العالمية.
- توفير هوية قانونية للجميع، بما فى ذلك تسجيل المواليد، بحلول عام ٢٠٣٠.
- كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقًا للتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية.

ونلاحظ أن الأهداف الفرعية للهدف ١٦ تضمنت أغلب مبادئ الحوكمة، وهى تعزيز سيادة القانون، والعدالة، والحد من الفساد، ومؤسسات فعالة، وشفافة، وخاضعة للمساءلة، وضمان اتخاذ القرارات على نحوٍ مستجيب للاحتياجات وتشاركى، وتوسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية فى مؤسسات الحوكمة العالمية، وكفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية (The International Federation of Accountants: 2014).

د- الأسانيد التخطيطية الوطنية للحوكمة فى القطاع الحكومى:

أهمها رؤية مصر ٢٠٣٠، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة من عام ٢٠٢٣ حتى ٢٠٣٠، وتُعتبر هذه الاستراتيجية استكمالاً للاستراتيجية الوطنية الأولى لمكافحة الفساد عن الفترة من عام ٢٠١٤ إلى عام ٢٠١٨، والاستراتيجية الوطنية الثانية عن الفترة الثانية من عام ٢٠١٩ إلى عام ٢٠٢٢، وسنتعرض لهذه الأسانيد تباعًا:

- رؤية مصر ٢٠٣٠: تُعتبر رؤية مصر ٢٠٣٠ تطبيقًا لدستور مصر عام ٢٠١٤، والذى وضع هدفًا أساسيًا للنظام الاقتصادي تبلور فى تحقيق الرخاء فى البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، ويؤكد على ضرورة التزام النظام الاقتصادى المصرى بالنمو المتوازن جغرافيًا وقطاعيًا وبيئيًا.

وتعتبر رؤية مصر ٢٠٣٠ أول استراتيجية تتم صياغتها وفقًا لمنهجية التخطيط الاستراتيجى بعيد المدى والتخطيط بالمشاركة؛ حيث تم إعدادها بمشاركةٍ مجتمعية واسعة من المجتمع المدنى، والقطاع الخاص، والجهات الحكومية، بالإضافة إلى جهاتٍ دولية عديدة، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، والبنك الدولى وغيرها.

وقد تبنّت الاستراتيجية مفهوم التنمية المستدامة كإطارٍ عام يُقصد به تحسين جودة الحياة فى الوقت الحاضر بما لا يخل بحقوق الأجيال القادمة فى حياة أفضل، ومن ثم يرتكز مفهوم التنمية الذى تتبنّاه الاستراتيجية على ثلاثة أبعادٍ رئيسية تشمل البعد الاقتصادى، والبعد الاجتماعى، والبعد البيئى.

كما ترتكز الاستراتيجية على مفاهيم «النمو الاحتوائى والمستدام، والتنمية الإقليمية المتوازنة» بما يؤكد مشاركة الجميع فى عملية البناء والتنمية، ويضمن فى الوقت ذاته استفادة كافة الأطراف من ثمار

هذه التنمية. وتراعى الاستراتيجية مبدأ تكافؤ الفرص، وسد الفجوات التنموية، والاستخدام الأمثل للموارد، ودعم عدالة استخدامها بما يضمن حقوق الأجيال القادمة.

وتتكون رؤية مصر ٢٠٣٠ من ثلاثة أبعاد، هى البيئى، والاجتماعى، والاقتصادى، ويتكون البعد الاقتصادى من التنمية الاقتصادية، والطاقة، والمعرفة، والابتكار، والبحث العلمى، والشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية، والمحور الأخير هو المتعلق بالحوكمة، وسنتعرض للمحور الأخير من حيث الرؤية والأهداف:

رؤية محور الشفافية وكفاءة المؤسسات: «جهاز إدارى كفء وفعال قادر على المواءمة مع المتغيرات، يحسن إدارة موارد الدولة، ويقدم خدماتٍ متميزة، ويتسم بالشفافية والنزاهة، ويخضع للمساءلة، ويعلى من رضا المواطن، ويتفاعل معه، ويستجيب له».

والأهداف الاستراتيجية لمحور الشفافية وكفاءة المؤسسات من رؤية مصر ٢٠٣٠ هى:

(١) جهاز إدارى كفء يتميز بالكفاءة والفاعلية والمواءمة مع المتغيرات: من خلال تحديث الإطار التنظيمى للدولة المصرية بما يتضمنه من تحديد دور الوزارات، وتحديث التشريعات، وتحديث العنصر البشرى، وتحديث أنظمة المعلومات، بالإضافة إلى تطوير وتغيير ثقافة العمل داخل القطاع الحكومى.

(٢) تقديم خدمات متميزة مرتفعة الجودة وتستخدم الأساليب الحديثة: بمعنى تحقيق معايير أفضل لجودة الخدمات، والتوسع فى استخدام الأساليب الحديثة فى الخدمات المقدمة والمبنية على قواعد البيانات.

(٣) نظام يتصف بالشفافية يتفاعل مع المواطن ويستجيب له: بمعنى أنه يخضع للمساءلة المجتمعية عن طريق زيادة الشفافية فى صنع السياسات بالإضافة إلى تحسين إتاحة وتداول المعلومات لزيادة ثقة المواطن، ومكافحة الفساد.

يلاحظ أن رؤية مصر ٢٠٣٠ فى البعد الاقتصادى، وفى المحور الرابع بعنوان الشفافية وكفاءة المؤسسات تتضمن جميع مبادئ الحوكمة، وأهمها الكفاءة والفعالية، والمواءمة مع المتغيرات، والاستجابة، والعدالة بتقديم خدماتٍ متميزة، والشفافية والنزاهة، والمساءلة.

- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٣-٢٠٣٠:

تعتبر هذه الاستراتيجية استكمالاً للاستراتيجية الأولى ٢٠١٤-٢٠١٨، والثانية ٢٠١٩-٢٠٢٢، وبدأت الاستراتيجية بالتعرف على الأسباب الحقيقية للفساد ووضع الأهداف، والسياسات، والبرامج، والآليات التى تعزز مبادئ الشفافية، والنزاهة، والمساءلة دون مجاملةٍ أو تمييز، والوقاية منه ومحاربته من خلال تكاتف جهود كافة الأطراف المعنية، وتحديد دور كلٍ منهم.

ورؤية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٣-٢٠٣٠ هى: «بيئة وطنية نزيهة تكافح الفساد» [١٢] والرسالة هى:

ترسيخ ثقافة مجتمعية واعية ومكافحة للفساد بدعم من بنية تشريعية وإدارية وقضائية تتسم بالنزاهة والشفافية، وجهات ممكّنة للوقاية من الفساد ومكافحته وإنفاذ القانون تُعلى من قيم المساءلة والمشاركة بين كافة فئات المجتمع، وبالتعاون مع الجهات الإقليمية والدولية ذات الصلة.

الأهداف الرئيسية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٣-٢٠٣٠ هى:

(١) جهاز إدارى كفء وفعّال يقدم خدماتٍ متميزة للمواطن والمستثمر.

(٢) بنية تشريعية وقضائية داعمة لمكافحة الفساد، ومحققة للعدالة الناجزة.

(١٢)-(اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، ٢٠٢٢).

(٣) جهات قادرة على مكافحة الفساد، وإنفاذ القانون.
(٤) مجتمع واعٍ بمخاطر الفساد، قادر على مكافحته.
(٥) تعاون دولى وإقليمى فعّال فى مكافحة الفساد.

يلاحظ أن رؤية ورسالة وأهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٢، وأيضًا ٢٠٢٣-٢٠٣٠، تتكامل إلى حدٍ بعيد مع رؤية مصر ٢٠٣٠، لدرجة أن الأهداف الثلاثة الأولى من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٢ هى ذات الأهداف لرؤية مصر ٢٠٣٠، ولعل هذا التناغم بين خطط الدولة المصرية يعكس الوعى الشديد بأن مكافحة الفساد تبدأ من كفاءة المؤسسات، وأن الحوكمة ومكافحة الفساد شرطها الضرورى هو كفاءة المؤسسات الحكومية.

كما نجد أن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٣-٢٠٣٠ أخذت العديد من مبادئ الحوكمة، وهى: الشفافية والنزاهة، والكفاءة والفعالية، والمشاركة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد.

ثالثًا- مؤشرات الحوكمة فى القطاع الحكومى:

عرضنا فى الجزء الأول لمفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى، وفى الثانى للحوكمة ونشأتها، ومبادئها، والأسانيد التشريعية والتخطيطية للحوكمة، سواءً الدولية أو الوطنية، وسنتعرض هنا لمؤشرات وممارسات الحوكمة فى مصر.

ونبدأ بالتعرف على مؤشرات الحوكمة فى العالم، ثم لتطور مؤشرات الحوكمة فى مصر (٢٠٠٦-٢٠١١) لتمثل فترة ما قبل أحداث ٢٥ يناير ٢٠١١، ثم مؤشرات الحوكمة فى مصر خلال الفترة التالية حتى أخر بيانات متاحة من البنك الدولى عام ٢٠٢١، وذلك فى نقاط ثلاث:

١-مؤشرات الحوكمة فى العالم:

هناك العديد من المؤشرات العالمية المعنية بالحوكمة أو بعض جوانبها الرئيسية، وهناك العديد من المؤشرات التى تصدر عن العديد من الجهات، والمنظمات، ومراكز الفكر العالمية والتى تتضمن مؤشراتٍ مختلفة تتقاطع بصورةٍ مباشرة أو غير مباشرة مع قضايا الحوكمة المتعددة، ونعرض أبرز الجهات الدولية والمؤشرات العالمية ذات الصلة بالحوكمة (خشبة، ٢٠١٩)..

- **البنك الدولى World Bank**: والذى يصدر مؤشرات الحوكمة العالميةWorldwide Governance Indicators WGI ، وهى من أهم مؤشرات الحوكمة فى العالم، ويوفر بياناتٍ سنوية لأغلب دول العالم.
- **المنتدى الاقتصادى العالمى دافوس World Economic Forum-WEF**: والذى يصدر دليل التنافسية العالمى GCI: Global Competitiveness Index.
- **معهد ليجاتم Legatum Institute**: ومقره العاصمة البريطانية لندن، ويصدر مؤشر ليجاتم للرخاء Legatum Prosperity Index.
- **منظمة الشفافية الدولية Transparency International**: ومقرها برلين عاصمة دولة ألمانيا، وتصدر مؤشر مدركات الفساد .Corruption Perceptions Index
- **بيت الحرية Freedom House** : ويقع فى واشنطن عاصمة الولايات المتحدة الأمريكية، ويصدر مؤشر الحرية فى العالم Freedom in the World.
- **معهد الاقتصاد والسلام** : Institute for Economics and Peace ومقره سيدنى بأستراليا، ويصدر مؤشر السلام العالمى Global Peace Index.

■ **صندوق السلام The Fund for Peace:** ومقره واشنطن العاصمة الأمريكية، ويصدر مؤشر الدول الهشة Fragile States Index.

وتعد مؤشرات الحوكمة التى يصدرها البنك الدولى هى الأهم فى العالم، من ناحية مصدرها وهو من أهم المنظمات الاقتصادية الدولية الحكومية، وسنتعرض لمكونات هذه المؤشرات، ثم موقف مصر من هذه المؤشرات.

٢- مؤشرات الحوكمة للبنك الدولى:

يقوم معهد البنك الدولى منذ عام ١٩٩٦، وبشكلٍ دورى، بتجميع وتلخيص بياناتٍ متعلقة بالحوكمة فى ١٢٢ بلدًا وإقليمًا من ٢١ مصدراً مختلفاً ما بين استطلاعات آراء المواطنين (٩ استطلاعات)، واستطلاعات آراء رجال الأعمال، وأخرى لخبراء من القطاعين الخاص والعام والمنظمات غير الحكومية. ويتم تصنيف البيانات المختلفة على ستة محاور أو مؤشرات للحوكمة العالمية – والتى تُعرف أيضًا بالمؤشرات العالمية لإدارة الحكم – وتعكس فى مجملها درجة الحوكمة فى أية دولة، ويتم ذلك عبر تحليل ودراسة ستة أبعاد للحوكمة[١٣]، وهى:

أ- حق التعبير والمساءلة Voice and Accountability: يقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة فى دولةٍ ما حول مدى قدرة مواطنى تلك الدولة على المشاركة فى اختيار حكوماتهم، وكذلك مدى حرياتهم فى التعبير وفى تكوين جمعيات، بالإضافة إلى حرية الإعلام.

ب- الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: يقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة فى دولةٍ ما حول مدى احتمالية زعزعة استقرار الحكومة أو إسقاطها باستخدام طرق غير دستورية أو عنيفة، كالإرهاب أو العنف لأغراض سياسية.

ج- الفعالية الحكومية Government Effectiveness:

يقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة فى دولةٍ ما حول مدى جودة الخدمات الحكومية، وجودة الخدمة المدنية أو استقلاليتها بعيدًا عن الضغوط السياسية، وجودة عملية صياغة وتنفيذ السياسات العامة، ومصداقية الحكومة فى التزامها بتلك السياسات.

د- جودة الأطر التنظيمية Regulatory Quality:

يقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة فى دولةٍ ما حول مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات ولوائح سليمة من شأنها فتح المجال أمام تنمية القطاع الخاص وتشجيعه.

هـ- سيادة القانون Rule of Law: يقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة فى دولةٍ ما حول ثقة المواطنين فى القواعد والقوانين بالدولة، والتزامهم بها، وخاصةً فيما يتعلق بإنفاذ العقود، وحقوق الملكية، وفاعلية الشرطة والمحاكم، فضلاً عن احتمالية ارتكاب جرائم أو حدوث عنف.

و- السيطرة على الفساد Control of Corruption: يقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة فى دولةٍ ما حول مدى استغلال السلطة العامة فى تحقيق مكاسب شخصية، وثقة المواطنين فى الموظفين الحكوميين والسياسيين، بالإضافة إلى مدى انتشار أشكال الفساد الصغير والكبير، وخاصةً فى الأحزاب

(13)-https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

السياسية، والإعلام، والجهاز الإدارى، والمجالس النيابية، والقضاء، وأخيرًا مدى توفر الشفافية، وآليات المساءلة والمحاسبة.

ويتم حساب درجة كل مؤشر من المؤشرات السابقة على مقياس من صفر (أقل ترتيب) إلى ١٠٠ (أعلى ترتيب)، وبتجميع إجمالى الدرجات التى تحصل عليها الدولة فى كافة المؤشرات يتم تحديد ترتيب الدولة بين دول العالم التى يشملها المؤشر[١٤].

٣- مؤشرات الحوكمة فى القطاع الحكومى خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١١:

نعرض موقف مؤشرات وممارسات الحوكمة فى مصر خلال الفترة من ٢٠٠٦ حتى ٢٠١١، وفقاً للأبعاد الستة للحوكمة فى مؤشر البنك الدولى لتمثل فترة ما قبل أحداث ٢٥ يناير ٢٠١١، وبدايةً من هذا التاريخ حدث تراجع فى أغلب المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، واستمر حتى بداية الاستقرار السياسى والأمنى اعتبارًا من منتصف عام ٢٠١٣.

ونعرض لمؤشرات وممارسات الحوكمة فى مصر (٢٠٠٦-٢٠١١) فى الجدول رقم(٢).

جدول رقم (٢) مؤشرات الحوكمة فى مصر ٢٠٠٦-٢٠١١

السنوات	حق التعبير والمساءلة (١٠٠-٠)	الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب (١٠٠-٠)	الفعالية الحكومية (١٠٠-٠)	جودة الأطر التنظيمية (١٠٠-٠)	سيادة القانون (١٠٠-٠)	السيطرة على الفساد (١٠٠-٠)
٢٠٠٦	١٤,٤٢	٢٢,٢٢	٣٦,١٠	٣٦,٧٦	٤٧,٣٧	٢٥,٣٧
٢٠٠٧	١٤,٩٠	٢٧,٠٥	٤٣,٢٠	٤٣,٢٠	٤٨,٣٣	٢٤,٢٧
٢٠٠٨	١٦,٣٦	٢٨,٨٥	٤٣,٢٠	٤٩,٥١	٥١,٤٤	٢٣,٧٩
٢٠٠٩	١٤,٢٢	٢٥,٥٩	٤٧,٣٧	٤٦,٨٩	٥٢,٦١	٣٦,٣٦
٢٠١٠	١٣,٧٤	١٩,٤٣	٤٢,١١	٤٦,٨٩	٤٩,٧٦	٣٠,٩٥
٢٠١١	١٤,٠٨	٦,٦٤	٣٥,٠٧	٤١,٢٣	٤١,٧٨	٢٥,٥٩

المصدر: البنك الدولى: مؤشرات الحوكمة العالمية [١٥]

حيث يوضح الجدول استقرار مؤشر حق التعبير والمساءلة نسبيًا؛ حيث انخفض من ١٤,٤٢ عام ٢٠٠٦ إلى ١٤,٠٨ عام ٢٠١١ وكان مقدار الانخفاض ٠,٣٤٪ من نهاية الفترة إلى بدايتها.

عانى مؤشر الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب من أكبر انخفاضٍ من ٢٢,٢٢ عام ٢٠٠٦ إلى ٦,٦٤ عام ٢٠١١؛ حيث انخفض بمقدار ١٥,٥٨٪ من نهاية الفترة إلًى بدايتها، ويعكس هذا المؤشر أيضًا الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب الذى كانت تتمتع به مصر خلال الفترة من عام ٢٠٠٦ حتى عام ٢٠١٠، وكانت ذروة المؤشر ٢٨,٨٥ عام ٢٠٠٨.

انخفض مؤشر الفعالية الحكومية قليلاً من ٣٦,١٠ عام ٢٠٠٦ إلى ٣٥,٠٧ عام ٢٠١١، وبمقدار ١,٠٣٪ من نهاية الفترة إلى بدايتها، وكان أكبر ارتفاع للمؤشر خلال الفترة ٤٧,٣٧ عام ٢٠٠٩.

كان مؤشر جودة الأطر التنظيمية الوحيد الذى ارتفع من بداية الفترة إلى نهايتها؛ حيث كان ٣٦,٧٦ عام ٢٠٠٦ وأصبح ٤١,٢٣ عام ٢٠١١، وبمقدار ٤,٤٧٪ من بداية الفترة إلى نهايتها، وكان أكبر ارتفاع للمؤشر خلال الفترة كان ٤٩,٥١ عام ٢٠٠٨.

(14)-https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators
(15)- http://info.worldbank.org

كان مؤشر سيادة القانون ٤٧,٣٧ عام ٢٠٠٦، وانخفض إلى ٤١,٧٨ عام ٢٠١١، وبمقدار ٥,٥٩٪ من نهاية الفترة إلى بدايتها، وكان أكبر ارتفاع للمؤشر خلال الفترة ٥٢,٦١ عام ٢٠٠٩.

كان مؤشر السيطرة على الفساد ٢٥,٣٧ عام ٢٠٠٦، وارتفع قليلا إلى ٢٥,٥٩ عام ٢٠١١، وبمقدار ٠,٢٢٪ من نهاية الفترة إلى بدايتها، وكان أكبر ارتفاع للمؤشر خلال الفترة ٣٦,٣٦ عام ٢٠٠٩.

يمكن القول إن موقع مصر على مؤشرات الحوكمة العالمية كان متميزًا من عام ٢٠٠٦ حتى عام ٢٠١٠، فى مؤشرات الفعالية الحكومية، وجودة الأطر التنظيمية، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد، أما مؤشرات حق التعبير والمساءلة، والاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب فقد انخفض قليلاً خلال ذات الفترة، كما يلاحظ انخفاض جميع المؤشرات انخفاضًا ملحوظًا عام ٢٠١١ بالمقارنة بعام ٢٠١٠، باستثناء مؤشر واحد، وهو حق التعبير والمساءلة، وأن أكبر تدهور فى جميع المؤشرات الخمسة كان فى مؤشر الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب.

٤-مؤشرات الحوكمة فى القطاع الحكومى خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠٢١:

نعرض مؤشرات الحوكمة فى القطاع الحكومى فى مصر خلال الفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠٢١

جدول رقم (٣) مؤشرات الحوكمة فى القطاع الحكومى ٢٠١٢-٢٠٢١

السنوات	حق التعبير والمساءلة (٠-١٠٠)	الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب (٠-١٠٠)	الفعالية الحكومية (٠-١٠٠)	جودة الأطر التنظيمية (٠-١٠٠)	سيادة القانون (٠-١٠٠)	السيطرة على الفساد (٠-١٠٠)
٢٠١٢	٢٥,٨٢	٧,٥٨	٢٣,٢٢	٣٣,٦٥	٤٠,٣٨	٣٣,١٨
٢٠١٣	١٦,٩٠	٧,١١	٢٠,٨٥	٢٩,٣٨	٣٣,٣٣	٣١,٧٥
٢٠١٤	١٤,٧٨	٧,٦٢	٢٠,١٩	٢٦,٤٤	٢٩,٣٣	٣٠,٧٧
٢٠١٥	١٤,٧٨	٨,٥٧	٢٢,١٢	٢٢,١٢	٣١,٢٥	٣٠,٢٩
٢٠١٦	١٤,٢٩	٩,٠٥	٢٧,٨٨	١٧,٧٩	٣٢,٦٩	٣١,٢٥
٢٠١٧	١٣,٣٠	٩,٠٥	٢٩,٣٣	١٧,٣١	٣٢,٦٩	٣٤,١٣
٢٠١٨	١٣,٣٠	١١,٩٠	٣٠,٧	١٧,٧٨	٣٧,٥	٣١,٧٣
٢٠١٩	٨,٢١	١٢,٢٦	٣٦,٥٤	١٨,٧٥	٣٧,٩٨	٢٧,٨٨
٢٠٢٠	٧,٧٣	١١,٣٢	٣٢,٢١	٢٥,٤٨	٣٩,٩٠	٢٢,٦٠
٢٠٢١	٨,٢١	١٤,٦	٣٥,٥٨	٣٤,٦٢	٤٥,١٩	٢٦,٩٢

المصدر: البنك الدولى: مؤشرات الحوكمة العالمية [١٦]

يوضح الجدول رقم (٣) النتائج الآتية:

كان مؤشر حق التعبير والمساءلة ٢٥,٨٢ عام ٢٠١٢ وانخفض إلى ٨,٢١ عام ٢٠٢١، وكان مقدار الانخفاض ١٧,٦١٪ من نهاية الفترة إلى بدايتها.

كان مؤشر الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب ٧,٥٨ عام ٢٠١٢ وارتفع إلى ١٤,٦ عام ٢٠٢١، ويرجع ذلك إلى تحسن الاستقرار السياسى، وتحسن الظروف الأمنية فى مصر اعتبارًا من عام ٢٠١٣.

(16)- http://info.worldbank.org

ارتفع مؤشر الفعالية الحكومية من ٢٣,٢٢ عام ٢٠١٢ إلى ٣٥,٥٨ عام ٢٠٢١، ويذكر أن الارتفاع ١٢,٣٦ من نهاية الفترة إلى بدايتها، ويعكس ذلك وضع رؤية استراتيجية للدولة المصرية (رؤية مصر ٢٠٣٠)، والتحسن فى جودة الخدمات الحكومية، وجودة الخدمة المدنية بإصدار قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

ارتفع مؤشر جودة الأطر التنظيمية من ٣٣,٦٥ عام ٢٠١٢ إلى ٣٤,٦٢ عام ٢٠٢١، وكان مقدار الارتفاع ٠,٩٧٪ من نهاية الفترة إلى بدايتها، ويعكس ذلك مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات ولوائح سليمة من شأنها فتح المجال أمام تنمية القطاع الخاص وتشجيعه، وخاصةً قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

كان مؤشر سيادة القانون ٤٠,٣٨ عام ٢٠١٢ وارتفع إلى ٤٥,١٩ عام ٢٠٢١، وكان مقدار الارتفاع ٤,٨١٪ من نهاية الفترة إلى بدايتها، ويعكس ذلك تفعيل المحاكم الاقتصادية، والالتزام بإنفاذ العقود، والحفاظ على حقوق الملكية، وجهود التحول الرقمى، وخاصةً فى قطاع العدالة والمحاكم والنيابات، وأقسام الشرطة.

كان مؤشر السيطرة على الفساد ٣٣,١٨ عام ٢٠١٢ وارتفع إلى ٣٤,١٣ عام ٢٠١٧، ثم انخفض إلى ٢٦,٩٢ عام ٢٠٢١، ولا نجد مبررًا لهذا الانخفاض من عام ٢٠١٧ حتى عام ٢٠٢١، وخاصةً مع انتهاء مدة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الأولى فى مصر عن الفترة من ٢٠١٤ حتى ٢٠١٨، وتنفيذ النسخة الثانية من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الثانية عن الفترة من ٢٠١٩ حتى ٢٠٢٢، والتطبيق الجاد لها والمتابعة الدقيقة من الهيئات الرقابية وخاصةً هيئة الرقابة الإدارية لجميع المؤسسات الحكومية، وبداية تنفيذ النسخة الثالثة من الاستراتيجية عن الفترة من ٢٠٢٣ حتى ٢٠٣٠.

ويمكن القول إن موقع مصر على مؤشرات الحوكمة العالمية ارتفع فى أغلب المؤشرات (٤مؤشرات)، وهى الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب، والفعالية الحكومية، وجودة الأطر التنظيمية، وسيادة القانون، وانخفض فى حق التعبير والمساءلة، والسيطرة على الفساد.

رابعًا- النتائج والتوصيات:

أهم النتائج:

- نضج مفهوم ومبادئ الحوكمة فى الشركات بدرجةٍ كبيرة على المستوى العالمى بفضل شيوع مبادئ منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، وعلى المستوى الداخلى لعدد كبير من دول العالم، والتى أصبحت تملك تشريعاتٍ خاصة بحوكمة الشركات مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وفى مصر يوجد الدليل المصرى لحوكمة الشركات الصادر فى أغسطس ٢٠١٦ عن الهيئة العامة للرقابة المالية.
- انتهى هذا البحث إلى تعريف الحوكمة فى القطاع الحكومى، وهو «الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة من خلال مبادئ الحوكمة».

- للحوكمة فى القطاع الحكومى ثمانية مبادئ هى الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والاستجابة، والعدالة، والكفاءة والفاعلية.
- للحوكمة فى القطاع الحكومى أسانيد تشريعية دولية أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما أن لها أسانيد تشريعية وطنية أهمها الدستور المصرى فى العديد من المواد، وأهمها المادة ٢٧ من الدستور، والتى تنص صراحةً على التزام النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة.
- للحوكمة فى القطاع الحكومى أسانيد تخطيطية دولية أهمها أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة عن الفترة من ٢٠١٥ حتى ٢٠٣٠، كما أن لها أسانيد تخطيطية وطنية أهمها رؤية مصر ٢٠٣٠، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد عن الفترة من ٢٠٢٣ حتى ٢٠٣٠.
- هناك العديد من الجهات، والمنظمات، ومراكز الفكر العالمية المعنية بالمؤشرات العالمية للحوكمة، وأهم هذه الجهات البنك الدولى، والذى يصدر مؤشرات الحوكمة العالمية.
- توضح مؤشرات الحوكمة فى مصر خلال الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠١١ أن موقع مصر على مؤشرات الحوكمة العالمية كان متميزًا حتى عام ٢٠١٠، فى مؤشرات الفعالية الحكومية، وجودة الأطر التنظيمية، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد، أما مؤشرات حق التعبير والمساءلة، والاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب فقد انخفضت قليلاً خلال ذات الفترة، كما يلاحظ انخفاض جميع المؤشرات انخفاضًا ملحوظًا عام ٢٠١١ بالمقارنة بعام ٢٠١٠، باستثناء مؤشر واحد، وهو حق التعبير والمساءلة، وأن أكبر تدهور فى جميع المؤشرات الخمسة كان فى مؤشر الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب.
- ارتفع موقع مصر على مؤشرات الحوكمة العالمية خلال الفترة من عام ٢٠١٢ حتى ٢٠٢١ فى أغلب المؤشرات مثل الاستقرار السياسى وغياب العنف والإرهاب، والفعالية الحكومية، وجودة الأطر التنظيمية، وسيادة القانون، وانخفض فى حق التعبير والمساءلة، والسيطرة على الفساد.

التوصيات:

- تبنى مفهوم الحوكمة فى القطاع الحكومى كأسلوبٍ جديد للإدارة الحكومية أسوةً بما يُطبق فى الدول المتقدمة والعديد من الدول العربية والإفريقية.
- تطبيق مبادئ الحوكمة فى القطاع الحكومى، وهى الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والاستجابة، والعدالة، والكفاءة والفاعلية، وذلك فى التشريعات المنظمة للعمل بالقطاع الحكومى، وأهمها القوانين الهامة المزمع إقرارها مثل قانون الهيئات العامة، وقانون الإدارة المحلية، وغيرها.
- قيام الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد بالتنسيق مع الجهات المعنية لدراسة إعداد دليل استرشادى لحوكمة المؤسسات الحكومية مع وضع الأطر والإجراءات اللازمة لتطبيقه فى الجهات الحكومية.

- ترتبط الحوكمة فى القطاع الحكومى بقوة بقضية الإصلاح الإدارى، وهو ما يستدعى تنفيذ رؤية مصر ٢٠٣٠، وخاصةً المحور الرابع من البعد الاقتصادى للرؤية، وأن هذه الرؤية قادرة على إعادة تصميم القطاع الحكومى، وخلق إصلاح إدارى حقيقى باعتباره الشرط المفترض لأى إصلاح فى مجال الحوكمة.
- التوعية بمفهوم الحوكمة بصفةٍ عامة، وخاصةً فى القطاع الحكومى، لما لذلك من أثر فى زيادة ثقة الشعب فى القطاع الحكومى، وبالتالى قدرة الدولة على جذب مستثمرين محليين ودوليين، وهو ما يؤدى إلى زيادة النمو الاقتصادى، ومن ثم التنمية الاقتصادية لمصر.

■ المـراجــع:

أولا : المراجع العربية:

١- الكـتب:

- كينث، كيم؛ نوفسنجر، جون؛ موهر، ديرك. (٢٠١٠)، حوكمة الشركات، الأطراف الراصدة والمشاركة، ترجمة، د.محمد عبد الفتاح العشماوى، دار المريخ، المملكة العربية السعودية، الرياض.

٢- المقالات والدوريات:

- موسى، أحمد جمال الدين. (٢٠١٦)، اقصاديات الحوكمة - دراسة فى الأصول القانونية والسياسية والاقتصادية للحوكمة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، العدد ١ ، الجزء ١، مايو ٢٠١٦.
- محمود، أمل محمد. (٢٠١٨)، دور الحوكمة فى توفير مناخ جاذب للاستثمار فى جمهورية مصر العربية، مجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد ٤٧، مركز بحوث الشرق الأوسط، القاهرة.
- أسامة، حسين. (٢٠١٤)، مبادئ الحوكمة الرشيدة فى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مركز العقد الاجتماعى، مجلس الوزراء، القاهرة .
- الرفاعى، فائقة؛ سليم، حسن. (٢٠١٥)، الحوكمة المستدامة على مستوى الدولة ومؤشراتها ومبادئ حوكمة الشركات، المركز المصرى للحوكمة العالمية والتنمية، سلسلة أوراق بحثية، العدد (١)، سبتمبر ٢٠١٥.
- فوزى، سميحة. (٢٠٠٣)، تقييم مبادئ حوكمة الشركات فى جمهورية مصر العربية، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم ٨٢، إبريل ٢٠٠٣، القاهرة .
- الحصرى، طارق فاروق. (٢٠٢١)، حوكمة الحكومة، حوكمة المؤسسات العامة، مجلة ضمير الوطن، الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، هيئة الرقابة الإدارية، العدد الأول، ديسمبر ٢٠٢١.
- الحصرى، طارق فاروق. (٢٠١٩)، الحوكمة فى مصر، ورشة عمل بعنوان، أجندة بحثية تفصيلية لدعم الجهد الحكومى للتحول الرقمى للاقتصاد المصرى - الورشة السادسة: الحوكمة، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، مارس ٢٠١٩، القاهرة.
- الحصرى، طارق فاروق. (سبتمبر ٢٠١٩)، الجهاز الإدارى للدولة فى مصر: المفهوم، التحديات، ورؤية التطوير، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ورقة العمل رقم ٢٠٥، سبتمبر ٢٠١٩، القاهرة.

– الحصرى، طارق فاروق. (٢٠١٩)، أهداف التنمية المستدامة ورؤية مصر ٢٠٣٠، بحث مقدم لمؤتمر الجودة والتنمية المستدامة، جامعة أسيوط، ٢٠١٩.
– الحصرى، طارق فاروق. (٢٠١٩)، الحوكمة فى مصر، وفى إفريقيا، محاضرة فى الموسم الثقافى للجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، ٢٧ نوفمبر ٢٠١٩، القاهرة.
– ملاعب، عمر. (٢٠١٩)، الإصلاح الإدارى مدخل لتصويب المسار التنموى، تجارب دولية، دراسات تنموية العدد ٦٢، ٢٠١٩، المعهد العربى للتخطيط، الكويت.
– خضرى، ياسمين. (٢٠١٤)، الموقع الحالى لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، القاهرة.

٣- تقارير:
– الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا، الأسكوا. (٢٠١٨)، الحكومة المفتوحة فى المنطقة العربية.
– البنك الدولى. (٢٠٢٠)، الحوكمة، السياق العام
https://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview
– اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته. (٢٠١٩)، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، القاهرة.
– اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته. (٢٠٢٢)، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، القاهرة.
– برنامج الأمم المتحدة الإنمائى. (٢٠٢٠)، 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(202 / 68 /A)،
https://www.un.org/ruleoflaw/ar/thematic-areas/governance/
– تقرير الأمين العام للأمم المتحدة.(٢٠١٥)، سيادة القانون والعدالة الانتقالية فى مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004 /616)
https://www.un.org/ruleoflaw/ar/what-is-the-rule-of-law
– معهد الدراسات المصرفية. (٢٠١٠)، إضاءات عن الحوكمة، دولة الكويت أكتوبر ٢٠١٠ العدد الثالث.
– مركز المشروعات الدولية الخاصة، والمنتدى العالمى لحوكمة الشركات. (٢٠١١)، تشجيع حوكمة الشركات فى الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تجارب وحلول، مؤسسة التمويل الدولية، ٢١٢١بنسلفانيا أفنيو إن دبليو، واشنطن، دى سى ٢٠٤٣٣، الولايات المتحدة الأمريكية.
– مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة. (٢٠٠٤)، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمم المتحدة، نيويورك.
– هيئة الرقابة المالية. (٢٠١٦)، الدليل المصرى لحوكمة الشركات، الصادر عن مركز المديرين، أغسطس ٢٠١٦، القاهرة.

٤- أبحاث غير منشورة:

- د. محمد ماجد خشبة. (٢٠١٩) الحوكمة وكفاءة المؤسسات الحكومية، تقرير غير منشور، معهد التخطيط القومى.

ثانيًا: المراجع الأجنبية:

- OECD. (2017), Principles and Annotations on Corporate Governance Arabic Translation, France, Paris.

- The International Federation of Accountants, (2001), Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector Study, New York 10017, United States of America.

- The International Federation of Accountants, (2013), Good Governance in the Public Sector— Consultation Draft for an International Framework, New York 10017, United States of America.

- The Independent Commission on Good Governance in Public Services, (2004), The Good Governance Standard for Public Services, OPM (Office for Public Management Ltd.), 252b Gray's Inn Road, London.

- The International Federation of Accountants, (2014) International Framework Good Governance in the Public Sector, New York 10017, United States of America.

-Transparency International, (2020), Corruption Perceptions Index, https://www.transparency.org/en/about.

- UNDP, (2015) What are the Sustainable Development Goals, https://www.undp.org/sustainable-development-goals

- Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". Third World Quarterly, Vol. 21, No. 5 (Oct., 2000).

- World Bank, (2024), Worldwide Governance Indicators – WGI, http://info.worldbank.org.