أ.د/ عالية عبد الحميد عارف
عميد كلية السياسة والاقتصاد وإدارة الأعمال - جامعة مايو - القاهرة
أستاذ الإدارة العامة - جامعة القاهرة
استشارى ورئيس وحدة التخطيط الاستراتيجى والسياسات - المعهد القومى
للحوكمة والتنمية المستدامة- وزارة التخطيط

الحوكمة
المفهوم والأبعاد ومؤشرات القياس

مقدمة :

إن تحقيق أهداف التنمية المستدامة وغيرها من الأهداف المتفق عليها دوليًا يعتمد فى جزء كبير منه على الفهم الواسع للمبادئ الأساسية للحوكمة الفعالة. وقد تم تصميم تلك المبادئ من قبل لجنة من الخبراء فى مجال الإدارة العامة لمساعدة الدول المهتمة -وعلى أساس طوعى- فى بناء مؤسسات فعالة وشاملة وتخضع للمساءلة على جميع مستوياتها، وذلك من أجل إيجاد رؤية مشتركة تشمل جميع الشعوب على كوكب الأرض والتى عبر عنها فى أجندة ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة(١).

وجدير بالذكر أن مفهوم الحوكمة ليس بالحديث وأيضًا ليس بالقديم؛ فمفهوم الحوكمة يمكن تلمُّس جذوره التاريخية فى مفهوم اللامركزية الذى يدعو إلى عدم تركز السلطة فى جهة واحدة، والمشاركة فى اتخاذ القرارات سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المنظمة أو على مستوى أصغر وحدة إدارية. ومع بدايات التسعينيات من القرن الماضى طرح مفهوم اللامركزية نفسه وبشدة فى ثوب جديد تحت مسمى الحوكمة؛ حيث من المتعارف عليه ميل المدارس العلمية المصدرة للمعرفة إلى ابتداع وطرح مفاهيم جديدة من حين لآخر يثار حولها الجدل وتكون محطًا لاهتمام الأكاديميين ومن ثم صناع القرار. وظل مفهوم الحوكمة غامضًا لفترة وكان محلًا للنقاش فى جميع المحافل العلمية حتى تبلورت أبعاده واتضحت معالمه، وأخيرًا، تم تطوير مجموعة من المؤشرات لقياس درجة تطبيقه على مستوى العالم. وأضحت التقارير الخاصة بمؤشرات الحوكمة من الوثائق المهمة التى يتم تداولها ومناقشتها دوريًا والتى تحدد تصنيف دولة ما بين الدول.

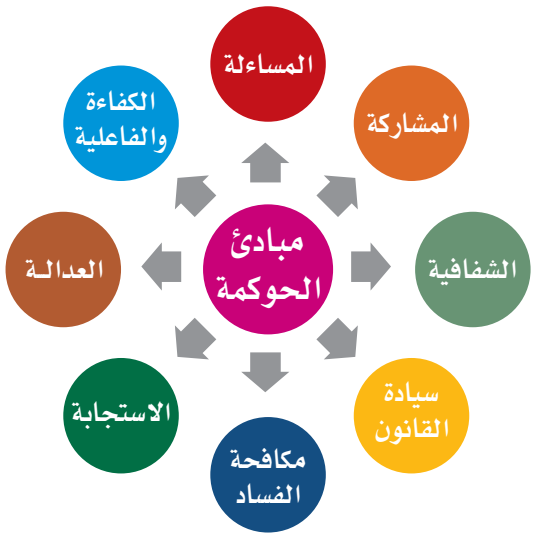
ويُعرِّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائى «**الحوكمة**» بأنها «**ممارسة السلطة الإدارية والاقتصادية والسياسية لإدارة جميع شئون الدولة، وهو ما يشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التى يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويوفقون بين اختلافاتهم**»(٢).

«الحوكمة» إذن بحسب البرنامج يجب أن تكون موجهة نحو تحقيق «**التنمية البشرية**» وليس فقط النمو الاقتصادى، وبالتالى، فإن الهدف الرئيسى من تطوير المؤسسات والقواعد الحاكمة يجب أن يكون الارتقاء بحياة الأفراد.

ويُعرِّف البنك الدولى الحوكمة على أنها «عملية ممارسة السلطة الرسمية من أجل استغلال الموارد المتاحة للدولة بهدف تحقيق التنمية وليس النمو»(٣).

وعلى الرغم من تعدد ترجمات مفهوم الحوكمة Governance / Good Governance إلى العربية مع بدايات ظهوره، فإنه أخيرًا تم الاتفاق على استخدام مصطلح الحوكمة أو الحوكمة الجيدة، ومن أشهر المصطلحات التى عبرت عن (الحوكمة) عبر فترات تطورها ما يلى:

أبعاد الحوكمة[٤]:



- المساءلة *Accountability*:

تعنى خضوع المؤسسة الحكومية وقادتها، وموظفيها للمحاسبة عن أفعالهم وقراراتهم، ووضع الإجراءات التى تكفل القيام بعمليات المساءلة عن الأفعال المخالفة للتشريعات المنظمة. وهذا يتطلب تحديد أدوار ومهام وصلاحيات القادة والموظفين بشكل واضح تشريعيًا على نحو يضمن الفصل ما بين صلاحيات القادة على المستوى السياسى والمستوى التنفيذى داخل المؤسسة.

- المشاركة *Participation* :

وتُعرَّف المشاركة بأنها انخراط واشتراك كل فاعل من أصحاب المصالح فى العمليات المتعلقة باتخاذ القرار سواء على مستوى التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة والتقويم.

- الشفافية *Transparency*:

وتعنى ضمان وسهولة الحصول على المعلومات ومشاركتها مع كل أصحاب المصالح، وهى بذلك تعبر عن درجة الانفتاح فى العلاقة بين الحكومة من جانب، والمواطنين والقطاع الخاص والمجتمع المدنى من جانب آخر.

- سيادة القانون *Rule of Law*:

ينصرف هذا المفهوم إلى مدى امتثال كل الأطراف (أفرادًا أو مؤسسات حكومية أو مجتمعًا مدنيًا) لحكم القانون.أو هى درجة التطابق بين سلوكيات وسياسات الفاعلين من المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدنى مع القواعد القانونية الحاكمة.

- مكافحة الفساد *Anti-corruption*:

الفساد هو إساءة استخدام السلطة من أجل تحقيق مكاسب خاصة، ويتطلب مكافحة الفساد والحد منه، بيئة مواتية سياسيًا وقانونيًا، وقدرات مؤسسية ملائمة، وتعزيز مشاركة وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدنى. ويُقصد بمكافحة الفساد والحد منه وجود استراتيجية وطنية متكاملة وفعالة لمواجهته، ومتابعة هذه الاستراتيجية.

- الاستجابة *Responsiveness*:

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

٧- العدالة *Justice*:

يُقصَد بها اعتماد القواعد والإجراءات التى تهدف إلى تنظيم وتقديم الخدمات العامة لكل الفئات المستهدَفة،

بحيث يتم منح الجميع فرصًا متساوية للحصول على الخدمات العامة وكذلك الوظائف العامة بنفس الطريقة والتكلفة والإجراءات، ودون تمييز فى تقديم الخدمة بسبب الجنس أو المعتقدات الدينية أو المكانة العلمية أو الأدبية أو الوظيفية وإقرار مبدأ تكافؤ الفرص.

- الكفاءة والفاعلية

Efficiency and Effectiveness:

ويُقصَد هنا تحقيق الأهداف من خلال الاستغلال الأمثل للموارد مثل الجهد والوقت والتكلفة؛ أى بأقل قدر من المدخلات للحصول على أكبر قدر من المخرجات.

مؤشرات الحوكمة العالمية والإقليمية

Global and regional governance indicators

نظرًا لأهمية تطبيق الحوكمة كإحدى آليات تحقيق الأهداف الدولية السبعة عشر للتنمية المستدامة، بَرَز العديد من المؤشرات المعنية بقياس درجة تطبيق الحوكمة؛ منها مؤشرات دولية ومؤشرات إقليمية، كما سعت بعض الدول إلى تطوير مؤشرات محلية للحوكمة خاصة بها ومن ضمنها مصر. وفيما يلى أشهر تلك المؤشرات.

أولا: مؤشرات الحوكمة العالمية

World Governance Indicators (WGI)

هو مؤشر دولى صادر عن البنك الدولى، يرصد مؤشر الـ(WGI) مؤشرات الحوكمة الإجمالية والفردية لأكثر من ٢٠٠ دولة وإقليم من عام ١٩٩٦م، وتجمع هذه المؤشرات الإجمالية بين وجهات نظر عدد كبير من المشاركين فى الاستقصاء على مستوى الشركات والمواطنين والخبراء فى البلدان الصناعية والنامية. ويتم حساب درجة كل مؤشر من المؤشرات من صفر (أقل تصنيف للدولة) إلى مائة (أعلى تصنيف). ويعتمد المؤشر على ستة أبعاد للحوكمة هى[٥]:

أ- حق التعبير والمساءلة.
ب- الاستقرار السياسى وغياب العنف.
ج- الفاعلية الحكومية.
د- جودة الأطر التنظيمية.
هـ- سيادة القانون.
و- السيطرة على الفساد.

ثانيًا: مؤشر إبراهيم للحوكمة الإفريقية

Ibrahim Index of African Governance

يهتم مؤشر إبراهيم للحوكمة الإفريقية - مؤشر إقليمى - بقياس درجة الحوكمة ومكافحة الفساد فى الدول الإفريقية، ويتم إجراء هذا المؤشر منذ عام ٢٠٠٠م، بمقياس من صفر (أدنى درجة حوكمة) إلى مائة (أعلى درجة حوكمة). ويتكون المؤشر من أربعة عناصر رئيسية للحوكمة تنطوى على ٨٤ مؤشرًا فرعيًّا. وهذه العناصر الرئيسية هى[٦]:

أ- السلامة وسيادة القانون.
ب- المشاركة وحقوق الإنسان.
ج- الفرص الاقتصادية المستدامة.
د- التنمية البشرية.

ثالثًا: مؤشر منع ومكافحة الفساد الإدارى فى مصر

هو مؤشر محلى سنوى يقيس درجة إدراك الفساد الإدارى لدى المواطنين فى مصر، ومدى انتشاره فى المؤسسات العامة والقطاعات الحكومية (الصحة – التعليم- المرور- البنوك-....)، بالإضافة إلى تقييم خبراتهم الشخصية من حيث التعرض لأحد مظاهر الفساد مثل (تقديم الرشوة والهدايا والإكراميات - التصرف فى المال العام - مجاملة الأقارب والاعتماد على المعارف لتسهيل الإجراءات الحكومية - سرقة المال العام)، وذلك بهدف[٧]:

- دعم متخذى القرار بالمعلومات والبيانات التى من شأنها مساعدتهم فى اتخاذ السياسات الصحيحة.
- تقييم مستوى إدراك المواطنين للفساد.
- ترتيب المحافظات وفقًا لدرجة إدراك المواطنين لانتشار الفساد الإدارى.
- ترتيب القطاعات وفقًا لدرجة إدراك المواطنين لانتشار الفساد الإدارى فيها.
- التعرف على درجة ثقة الجمهور فى الجهود التى تبذلها الحكومة لمكافحة الفساد.

وحاليًا، ينقسم المؤشر الى مؤشرين رئيسيين وهما:

١- مؤشر إدراك الفساد الإدارى.
٢- مؤشر إدراك جهود منع ومكافحة الفساد الإدارى.

ويتم إجراء هذا المؤشر على مقياس يتراوح بين صفر (انعدام ظاهرة الفساد) و مائة نقطة (أعلى درجات الفساد).

الهوامش :

(1) United Nations, Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development. *THE 17 GOALS I Sustainable Development (un.org) (28 April 2024)*

(2) UNDP,About UNDP Governance United Nations Development Programme (26 April 2024)

(3) School of Political Science, Governance: Meaning, Definition, 4 Dimensions, And Types Governance: Meaning, Definition, 4 Dimensions, And Types (schoolofpoliticalscience.com)

(4) Ibid.

(٥) مؤشرات الحوكمة العالمية، البنك الدولى https://info.worldbank.org/governance/wgi (28 April 2024)

(٦) مؤشر إبراهيم للحوكمة فى إفريقيا، مؤسسة مو إبراهيم https://mo.ibrahim.foundation (25 April 2024)

(٧) المعهد القومى للحوكمة والتنمية المستدامة، وضع مصر فى مؤشرات الحوكمة، تقرير سنوي يصدر عن المعهد. ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار https://www.idsc.gov.eg/IDSC/Default.aspx (28 April 2024)