مركز البحوث

الحوكمة
في القطاع العام

تأليف

د. بسام بن عبدالله البسام

بسم الله الرحمن الرحيم

مركز البحوث

الحوكمة
في القطاع العام

تأليف

د. بسام بن عبدالله البسام

١٤٣٨هـ - ٢٠١٦م

بطاقة الفهرسة

(ح) معهد الإدارة العامة، ١٤٣٨هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.

بسام بن عبدالله البسام.

الحوكمة في القطاع العام، بسام بن عبدالله البسام، الرياض، ١٤٣٨هـ.

٢٤٨ ص؛ ١٧ × ٢٤ سم.

ردمك: ٧- ٢٥٠ - ١٤ - ٩٩٦٠

١- المؤسسة العامة - تنظيم وإدارة. ٢- الحوكمة أ- العنوان.

ديوي: ٣٥٠,٠٠٧٨ ٥٤٢ / ١٤٣٨

رقم الإيداع: ٥٤٢ / ١٤٣٨

ردمـــــك: ٧ - ٢٥٠ - ١٤ - ٩٩٦٠

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة	٩
الفصل الأول: مفاهيم في الحوكمة	١٩
الدولة	٢٠
الحكومة	٢١
الأفراد	٢٦
منظمات المجتمع المدني	٢٨
الإدارة المحلية	٣٠
ملخص الفصل	٣٩
الفصل الثاني: الحوكمة في القطاع العام	٤١
الحوكمة وأساليب الإدارة المختلفة	٤٧
الحوكمة الرشيدة	٥٢
انتقادات لمفهوم وتطبيق الحوكمة	٥٨
حالة الاقتصادات الانتقالية: قاعدة أم استثناء	٦٠
ملخص الفصل	٦٢
الفصل الثالث: عناصر الحوكمة	٦٥
المشاركة	٦٦
المساءلة والمحاسبة	٦٧
الاستقرار السياسي والإداري	٦٨
سيادة القانون	٧٠
جودة التشريعات: القوانين (الأنظمة)	٧١
فاعلية أداء الحكومة	٧٢
محاربة الفساد	٧٣
ملخص الفصل	٧٥

الموضوع	الصفحة
الفصل الرابع: مقاييس ومؤشرات الحوكمة	٧٧
مقياس الحوكمة الدولي Worldwide Governance Indicators (WGI)	٨١
ملخص الفصل	٨٣
الفصل الخامس: الحوكمة والتنمية	٨٥
النمو الاقتصادي والحوكمة	٨٨
الحوكمة الرشيدة أساس التنمية الاقتصادية	٩٣
التنمية الاقتصادية أساس لتبني الحوكمة الرشيدة	٩٥
الحوكمة الرشيدة والتنمية البشرية	٩٩
الحوكمة ومحاربة الفساد	١٠٣
ملخص الفصل	١٠٧
الفصل السادس: الحوكمة والإصلاح المؤسسي والإداري	١٠٩
الحوكمة والديمقراطية	١١٠
التنظيم الإداري والحوكمة في القطاع العام	١١٤
المركزية	١١٥
اللامركزية	١١٨
التوازن بين المركزية واللامركزية	١٢١
الحوكمة الإلكترونية والحوكمة	١٢٣
ملخص الفصل	١٢٨
الفصل السابع: ممارسات دولية في تطبيق مبادئ الحوكمة	١٣١
الحوكمة في الانتخابات: حالة بابوا غينيا الجديدة	١٣٢
الخطة الإستراتيجية أولاً: مدينة هال ستي ومدينة لندن – مملكة بريطانيا	١٣٦
إدارة الإيرادات النفطية: حالة النرويج	١٣٨
الحوكمة الرشيدة لإدارة الموارد الطبيعية: حالة دولة نيبال	١٤٢
الحوكمة في التعليم: تجربة دولة مقدونيا	١٤٦

الموضوع	الصفحة
مشاركة في إدارة الميزانية: حالة مدينة زيست Zeist – مملكة هولاندا	١٥١
التركيز على الخدمات العامة: مدينة سويندن Swindon– مملكة بريطانيا	١٥٤
الحوكمة في القطاع الصحي: تجربة دولة باكستان	١٥٥
ملاحظات عامة على الممارسات الدولية في تطبيق الحوكمة في القطاع العام	١٥٧
ملخص الفصل	١٦٠
الفصل الثامن: الحوكمة في القطاع العام: تجربة المملكة العربية السعودية	١٦٣
مجلس استشاري: مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة	١٦٤
مشاركة المواطنين في إدارة شؤون الدولة: الانتخابات البلدية	١٦٧
الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية	١٦٨
الإطار التنظيمي القانوني للإدارة المحلية في السعودية	١٧٠
نظام البلديات والقرى	١٧٠
نظام المناطق	١٧٢
نظام المجالس المحلية	١٧٤
نظام المجالس البلدية	١٧٥
الإطار التنظيمي الإداري للإدارة المحلية في السعودية	١٧٧
مستقبل الإدارة المحلية في السعودية	١٨١
نحو تعزيز تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام السعودي	١٨٤
ملخص الفصل	١٨٧
الفصل التاسع: مقياس الحوكمة الدولي Worldwide Governance Indicators (WGI) تطبيق عملي لمقاييس الحوكمة في القطاع العام	١٨٩
مصادر البيانات في مقياس الحوكمة الدولي	١٩١
بناء مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي	١٩٥
مؤشرات الحوكمة العالمية Worldwide Governance Indicators	١٩٧
مؤشر السيطرة على الفساد Control of Corruption (CC)	١٩٨
مؤشر فاعلية أداء الحكومة Government Effectiveness (GE)	١٩٩

الموضوع	الصفحة
مؤشـــر الاستقرار السياســـي وغياب العنف Political Stability and Absence of Violence (PS)	٢٠١
مؤشر جودة التشريعات Regulatory Quality (RQ)	٢٠٣
مؤشر سيادة القانون Rule of Law (RL)	٢٠٥
مؤشر المشاركة والمساءلة Voice and Accountability (VA)	٢٠٦
حالات دراسية تطبيقية لمؤشرات الحوكمة في القطاع العام	٢٠٨
مملكة النرويج	٢٠٩
دولة الصومال	٢١١
المملكة العربية السعودية	٢١٣
ملخص الفصل	٢١٦
الفصل العاشر: هل تطبيق مبادئ الحوكمة هو الحل؟	٢١٩
قواعد عامة أم مرنة: التجربة البريطانية	٢٢٣
ملخص الفصل	٢٢٦
الفصل الحادي عشر: ملاحظات ختامية	٢٢٧
المراجع	٢٣١

قائمة الجداول والاشكال

العنوان	الصفحة
جدول (١): الفرق بين الأسلوب التقليدي في الإدارة ونموذج الحوكمة	٥٢
جدول (٢): نماذج الإدارة المحلية في السعودية	١٨٠
جدول (٣): مصادر البيانات لمقياس الحوكمة الدولي	١٩٢
جدول (٤): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول لمؤشر السيطرة على الفساد ٢٠١٣	١٩٩
جدول (٥): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول لمؤشر فاعلية أداء الحكومة ٢٠١٣	٢١٨
جدول (٦): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول لمؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف ٢٠١٣	٢٠٢
جدول (٧): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول لمؤشر جودة التشريعات ٢٠١٣	٢٠٤
جدول (٨): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول لمؤشر سيادة القانون ٢٠١٣	٢٠٦
جدول (٩): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول لمؤشر المشاركة والمساءلة ٢٠١٣	٢٠٨
جدول (١٠): أداء النرويج في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٣	٢٠٩
جدول (١١) يوضح أداء الصومال في مؤشرات الحوكمة ١٩٩٦-٢٠١٣	٢١٢
جدول (١٢) يوضح أداء السعودية في مؤشرات الحوكمة ١٩٩٦-٢٠١٣	٢١٤
شكل (١): أداء النرويج في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٣	٢١٠
شكل (٢): أداء الصومال في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٣	٢١٢
شكل (٣): أداء السعودية في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٣	٢١٥

مقدمة

تقــديم الخدمات العامة للمســتفيدين بجودة ولكل الأفراد بــدون تمييز أحد أهم مهام الحكومة، لذلك فإن العديد من النظريات والنماذج الإدارية تم تقديمها وتطبيقها ومناقشــتها نحو تحقيق هذا الهدف. أســلوب تقديم الخدمة والرقابــة على التنفيذ من الموضوعات التي شــغلت الباحثين والممارســين على حد ســواء. ففي عام ٢٠١٥م أقرت الأمم المتحدة وبموافقة جميع الأعضاء هدفاً عاماً للخمســة عشر عاماً القادمة، الهدف العام يتمحور حول التنمية المستدامة، ولتحقيق هذا الهدف تم تبني العديد من الأهداف الفرعية مثل التنمية البشرية والاقتصادية، كل هذه الأهداف لا يمكن الوصول إليها بكفاءة وفاعلية إلا بشراكة حقيقية بين مقدم الخدمة والمستفيدين منها.

بالمقابــل، العديد من الأفكار والنظريات الخاصة بكيفية إدارة شــؤون الدولة مثل New Public Service وAgent Theory، تم تطبيقهــا مــن قبل الحكومات ســعياً لرفــع كفاءة وفاعلية الأداء الحكومــي ولتعزيز جودة الخدمات العامة للمســتفيدين. هذه النظريات وغيرها تفتقر إلى تفعيل مشــاركة الجهات غير الحكومية مثل الأفراد ومنظمات المجتمع المدني ومؤسســات الأعمال في صنع السياســات العامة والمشاركة في إدارة شــؤون الدولة. ونتيجة للأزمات الاقتصادية والسياسية على مستوى العالم، تم تقــديم نموذج الحوكمة في القطاع العام من قبــل المنظمات الدولية والباحثين في الثمانينيات الميلادية من القرن الماضي بديلاً للأسلوب التقليدي في إدارة الشأن العام بهدف تطوير الأســلوب الإداري في القطاع ليتناسب مع التطور في المجالات الأخرى. بالإضافــة إلى أن نموذج الحوكمة يســهم في تحقيق الكفاءة والفاعلية المنشــودة في الخدمات وتحقيق الأهداف الإستراتيجية للدولة.

ونتيجة للتوســع الكبير في حجــم المجتمعات والتنوع الكبيــر لاحتياجات الأفراد والمنظمــات، أدّى هذا التغير إلــى عجز الحكومات عن أداء الدور بمفردها، لذلك كان لابــد من إشــراك الجهات غير الحكوميــة والقطاع الخاص في إدارة شــؤون الدولة والمجتمع. نموذج الحوكمة في القطاع العام تم تقديمه من قبل المنظمات الدولية لدعم الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد وتعزيز التنمية البشرية والاقتصادية للدول. لذلك من الممكن القول إن الحوكمة هي عملية تكاملية لإدارة شــؤون الدولة يشترك في هذه العمليــة كل من: الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني من منظمات وأفراد، مع

الأخذ في الاعتبار اختلاف المهام لكل جهة. فكما أن كل الجهات تشارك في رسم السياسات العامة للدولة والرقابة والمحاسبة في ظل نموذج الحوكمة، فإن للحكومة دوراً مهماً في التنسيق بين مختلف الجهات، بالإضافة إلى دورها التنفيذي في تنفيذ الأحكام القضائية وما شابه.

الحوكمة، أو (الحاكمية، الحكمانية، الحوكمة الإدارية) كلها مصطلحات مُعرّبة لكلمة Governance، وعلى الرغم من اختلاف المسميات فإنها في مجملها تركز على تفعيل مبدأ مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات وتقييم مستوى أداء الحكومة، نحو خدمات عامة ذات جودة عالية. مفهوم الحوكمة يركز على تغيير دور الحكومة من التفرد في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات إلى المشاركة والتنسيق بين المشاركين في إدارة شؤون الدولة. لذلك يمكن القول إنه بالإضافة إلى دور الحكومة بصفتها منفذة للسياسات العامة، فإن الحوكمة في ظل نموذج الحوكمة تشرك المستفيدين من الخدمات العامة مثل منظمات المجتمع المدني والأفراد في إدارة شؤون الدولة وتحسين مستوى الخدمات العامة والرقابة على الأداء الحكومي.

تعد الحوكمة في القطاع العام أحد الأساليب التنظيمية والإدارية التي تساعد الحكومات في تحقيق أهدافها التنموية عن طريق إشراك المستفيدين من الخدمات العامة في إدارة شؤون الدولة. وعلى الرغم من أن الحوكمة في القطاع العام تتشابه مع حوكمة الشركات Corporate Governance في الدعوة إلى الشفافية والإفصاح، فإن الحوكمة في القطاع العام تشمل أيضاً تطبيق مبادئ سيادة القانون والمحاسبة والمساءلة، وذلك بدعم وتعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال في صياغة وإعداد السياسات العامة واتخاذ القرارات وتنفيذها.

تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام يُسهم في فاعلية البرامج المقدمة للمستفيدين بالإضافة إلى تعزيز انتماء الأفراد. كما أن تطبيق عناصر الحوكمة يسهم في حماية حقوق الإنسان ودعم مشاركة الأقليات في إدارة شؤون الدولة، بالإضافة إلى أنه في ظل نموذج الحوكمة في القطاع العام يؤدي الأفراد ومنظمات المجتمع المدني دوراً مهماً في الرقابة والمساءلة على الأداء الحكومي. من جهة أخرى، العديد من الدراسات ربطت النمو الاقتصادي وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات التنمية البشرية والاقتصادية للدول بتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات قياس الحوكمة الرشيدة. لذا فإن تبني وتطبيق الحوكمة ليس غاية بحد ذاته ولكن وسيلة لتعزيز جودة

الخدمات العامة والسيطرة على الفساد وتحقيق العدل والمساواة في تقديم الخدمات لكل الأفراد من غير تمييز والوصول إلى مستويات متقدمة في التنمية المستمدامة.

لا تذكـــر الحوكمـــة في القطاع العـــام إلا وتذكـــر الإدارة المحليـــة. الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية والمشاركة من قبل المواطنين في إدارة شؤون الدولة كلها موضوعات مهمة عند اســـتعراض ومناقشـــة مفاهيم الحوكمة في القطاع العام والحكم الرشـــيد. الإدارة المحلية، الإدارة هنا بمعنى الأســـلوب المتبع في تسيير شؤون الدولة، أما المحلية فتشير إلى مستوى تنظيمي أو إداري محدد جغرافياً. وللوصول إلى فهم واضح لنموذج الحوكمة في القطاع العام لابد من استعراض مفهوم الإدارة المحلية، ولذلك تم استعراض موضوع الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية في أكثر من موضع في الكتاب.

وعلـــى الرغم من عدم الاتفـــاق على تعريف موحد للحوكمة فـــي القطاع العام، إلا أن هناك عناصر رئيســـية مشـــتركة بين أغلب التعريفات المستخدمة في الأدبيات وفي مقاييس الحوكمة، بالإضافة إلى تبني المنظمات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) والدول المانحة (مثل الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوربي) لعناصر مشتركة للحكم الرشيد وكمقاييس لجودة الحكم. هذه العناصر هي: المشاركة، المساءلة، الاستقرار السياسي، سيادة القانون، جودة التشريعات، فاعلية أداء الحكومة، ومحاربة الفســـاد. إن نتائـــج تبني الحكومات لمبادئ الحكم الرشـــيد وتطبيقها بشـــكل متوازي ومتوازن يعزز من قيم الديموقراطية والمشاركة السياسية من قبل الأفراد، بالإضافة إلى تحديد المسؤوليات وتطبيق مبادئ المســـاءلة للمسؤولين الحكوميين والمنتخبين. نتيجة لذلـــك، فإن الحصول على نظام سياســـي وإداري ذي كفاءة وفاعلية في إدارة شـــؤون الدولة على المستويين الوطني والمحلي مرهون بتطبيق مبادئ الحكم الرشيد.

وعلى الرغم من الإجماع بين الباحثين والسياســـيين على أهمية الحوكمة الرشيدة في تحقيق التنمية بمختلف أشكالها، فإن التحدي الحقيقي يكمن في الآلية والطريقة التي يتم اســـتخدامها في تطبيق مبادئ الحوكمة. كما أن من التحديات المهمة الاتفاق على آلية محددة لقياس أداء الحكومات في مدى تطبيق مبادئ الحوكمة. وعلى الرغم من وجود العديد من مؤشـــرات الحوكمة بشكل عام والحوكمة الرشيدة بشكل خاص، فإن القليل منها يتصف بالشـــمولية والدقة إذ إن أغلب هذه المؤشرات والمقاييس تركز على موضوع محدد من موضوعات الحوكمة مثل الشـــفافية أو الديموقراطية، أو يركز علـــى منطقة جغرافية معينة مثل قارة أو منطقـــة اقتصادية معينة. لذا، هذا الكتاب

يحاول استعراض أبرز مقاييس الحوكمة في القطاع العام مع التطرق إلى تطبيقاتها العملية، مع الإشارة إلى عيوب ومزايا كل مقياس ودرجة دقة وموضوعية المقياس.

لا شك أن مستوى تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة يختلف بين الدول وفقاً للتركيبة الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية لكل دولة. فمثلاً، نجد أن الدول التي تسجل مستويات متقدمة في مؤشرات التنمية قد خطت خطوات مهمة في إشراك المستفيدين من الخدمات العامة في صياغة وإقرار وتنفيذ والرقابة على تقديم هذه الخدمات. بالمقابل، فإن الدول النامية مازالت تبحث عن آلية تناسب تركيبتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سعياً لتفعيل إشراك المنظمات غير الحكومية والأفراد في إدارة شؤون الدولة. إن البدء بتطبيق عناصر الحوكمة على المستوى المحلي قد يكون الطريقة الأكثر ملاءمة للوصول إلى مستويات متقدمة من جودة الحكم والحوكمة الرشيدة في الدول النامية، وذلك نتيجة لحداثة التجربة في تلك الدول. إذ إن تطبيق الأسلوب الإداري من أسفل إلى أعلى (bottom-up) بالإضافة إلى الاستفادة من نتائج التطبيق على مجتمعات صغيرة يسهم في تطوير الأسلوب والوصول إلى نموذج ملائم يمكن تطبيقه على المستوى الوطني ويحقق الأهداف المرجوة.

إن تطبيق مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي يحقق العديد من الأهداف، من أهمها التوجه نحو اللامركزية الإدارية مما يقلل العبء على الحكومة المركزية في إدارة شؤون الدولة. بالإضافة إلى أن سكان المنطقة أو الإقليم هم الأكثر خبرة في إدارة شؤونهم المحلية وتحديد البرامج والمشروعات التي تلبي احتياجاتهم، طبعاً مع وجود إشراف وتنسيق من قبل الحكومة المركزية. كما أن تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي في بداية تطبيقها على المستوى الوطني، يعد وسيلة فعالة لتحقيق الرقابة الفاعلة وذات الكفاءة التي تساعد في التحكم في الفساد الإداري والمالي وتضمن جودة المخرجات لتتلاءم مع الاحتياجات المحلية للمنطقة أو الإقليم.

يعد أسلوب وآلية مشاركة الأجهزة غير الحكومية والأفراد في إدارة شؤون الدولة وفق مفهوم الحوكمة لا يمكن اختزالها بطريقة واحدة. فمثلاً، نجد أن العديد من داعمي الديمقراطية يرون أن الانتخابات المباشرة هي الوسيلة الوحيدة، وهذا الاستنتاج قد لا يكون دقيقاً بل بالعكس قد يحمل نتائج سلبية. فالانتخابات مثلاً قد تحرم الأقليات العرقية أو الدينية من المشاركة السياسية الفعلية، وذلك لقلة عدد الناخبين أو نتيجة للتهميش السياسي، لذا فإن حصر المشاركة باستخدام أسلوب واحد قد لا يؤدي إلى النتائج المرجوة. هناك أمثلة عملية على أنه لا يمكن اعتبار الانتخابات

الأسـلوب الأوحد للمشاركة، فمثلاً في المجالس المحلية في بريطانيا يتم انتخاب جزء مـن الأعضاء وتعيين جزء آخر يطلق عليهم (الحكماء)، بالمقابل في فرنسـا والولايات المتحـدة الأمركية يتم انتخاب كل أعضـاء المجالس المحلية. وعلى الرغم من اختلاف أسلوب ممارسـة العملية السياسية فإن تلك الدول تحقق مستويات متقدمة ومتقاربة في مؤشرات المشاركة السياسية.

كمـا أن للتحقيق الهدف من إشـراك المنظمات غير الحكوميـة والأفراد في صنع السياسـات العامـة لا بد مـن خلق بيئة مناسـبة للحصول على النتائج المسـتهدفة. كما أن تطويـر الأنظمة واللوائح ومنح صلاحيات تنفيذية وتنظيمية للمشـاركين يعد متطلباً رئيسـياً لنجاح إشـراك المسـتفيدين في عملية صنع السياسـات العامة. إن إنشـاء المجالس مع غياب السلطة الإدارية والتنفيذية لتلك المجالس على أداء الأجهزة الحكومية والاكتفاء بالدور الاستشـاري لا يحقق الهدف المراد من إنشائها، بالإضافة إلى ضرورة تأهيل وتدريب الأفراد للحصول على مشاركة فعالة. لذا يمكننا القول إنه لا يوجد أسـلوب أمثل أو طريقة مثلى عامة يمكن تطبيقها في كل الأنظمة السياسـية وتحقـق النجاح المطلـوب من تبني مفهوم الحوكمة، بل يوجـد إطار عام يمكن تكييفه ليتناسب مع البيئة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للدول سعياً للوصول إلى التنمية المسـتدامة وتقديم خدمات ذات جودة للمستفيدين وتعزيز الشفافية والمساءلة والرفع من مستوى الأداء الحكومي.

من جهة أخرى، تشـهد المملكة العربية السـعودية تحولات تنظيمية وإدارية تدعم وتعزز مشـاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة على المستويين الوطني والمحلي وتسعى إلى الرفع من مسـتوى جـودة الخدمات الحكومية والأداء الحكومي بشـكل عام. إن التحول الكبير الذي تشـهده المملكة العربية السـعودية اجتماعياً واقتصادياً وتنظيمياً يتطلـب نظرة مختلفة للأسـلوب الإداري المتبع في إشـراك المنظمات غير الحكومية والأفراد في عملية صنع السياسـات العامة وإدارة الشـأن المحلي. الأسلوب الإداري القائم على المركزية، من أعلى إلى أسفل (Top-Down)، إذ تصدر الأنظمة من الجهاز المركـزي بدون إشـراك الجهات المحلية فـي الموضوعات التي تخصهـا، ويصبح دور فروع الأجهزة في المناطق التنفيذ فقط، هذا الأسـلوب لم يعد الخيار الأنسـب لإدارة الشأن العام في ظل المتغيرات الحالية. كما أن عدم إشراك المستفيدين المباشرين من الأفراد المحليين والمؤسسات الحكومية والخاصة ومنظمات المجتمع المدني بشكل فعال في صياغة السياسـات العامة والإدارة المحلية يؤثر سـلباً في جودة مخرجات الأداء

الحكومـــي. لذا يمكن القول إن تفعيل مشـــاركة المنظمات غير الحكومية والأفراد في عملية صنع السياسات العامة وخاصة على المستوى المحلي يعزز من إشراك المستفيدين من الخدمات العامة والخاصة في التخطيط وإدارة المشاريع والبرامج والرقابة عليها، ويـــؤدي إلى تعزيز جودة الأداء الحكومي وتحقيق البرامج العامة لأهدافها والســـيطرة على الفساد وتحقيق التنمية المستدامة.

وبالنظر في البحوث والدراسات نجد أن هناك قصوراً في تناول موضوع الحوكمة في القطاع العام والحوكمة الرشـــيدة في الأدبيات العربيـــة (الكتب والمقالات المكتوبة باللغـــة العربية)، بالإضافة إلا التباين في تنـــاول الموضوع. هذا التباين ناتج عن أحد سببين: إما أن يكون تناول الموضوع تم عن طريق الترجمة الحرفية من اللغة الإنجليزية، وهذا الأسلوب يتجاهل البعد الثقافي والاجتماعي والسياسي للمنطقة العربية والشرق الأوسط بشكل عام، عند المقارنة بتجارب الدول المتطورة اقتصادياً واجتماعياً وعلمياً. أما الســـبب الثاني للتباين فهو عدم وجود تجربة حقيقية لتبنّي الحوكمة الرشيدة من قبل الدول العربية والذي نشأ إما نتيجة للفهم الخاطئ للحوكمة الرشيدة مما أدّى إلى تخوف مـــن تطبيقها من قبل متخذي القرار، أو غياب إرادة حقيقية من قبل القيادات العليـــا لتحقيق التنميـــة الاقتصادية والاجتماعية وحماية حقوق الإنســـان. بالإضافة إلى أن تركيز الحكومات في الدول الأقل تطوراً يركز على التنمية القصيرة المدى بدل من التركيز على التنمية المســـتدامة. هذه الأسباب كلها أدت إلى عدم تناول الباحثين العرب لموضوع الحوكمة في القطاع العام بالشـــكل المناســـب، وقصور في فهم وتطبيق وفوائد تطبيق الحوكمة الرشـــيدة لدى القيادات العليا ومتخذي القرار والمواطنين على حدٍ سواء. ومن هنا نشأت فكرة تأليف هذا الكتاب.

هذا الكتاب يقدم استعراضاً لمفهوم ومبادئ الحوكمة للمساهمة في تعزيز وتوضيح مفهـــوم الحوكمة في القطـــاع العام للقارئ العربي، وهو إضافـــة للمكتبة العربية التي تعاني نقصاً في المنشورات العلمية التي تتطرق للموضوع. بالإضافة إلى الطرح العام لمفهوم الحوكمة، يســـتعرض الكتاب ممارســـات واقعية وتجـــارب عملية لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام في العديد من الدول للاســـتفادة منها في بلورة فهم واقعي للحوكمـــة. كما جرى تقديم وجهة نظر الكاتب في نموذج الحوكمة في القطاع العـــام ومدى الفائـــدة والإمكانية من تطبيق النموذج في إدارة شـــؤون الدولة، وخاصة في الدول التي لديها ســـجل منخفض في مؤشـــرات الحوكمة. بالإضافة إلى أن هذا الكتـــاب يحلل ويناقش العلاقة بين تطبيق مبـــادئ الحوكمة من جهة وموضوعات ذات

بعد إستراتيجي مثل التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة ومحاربة الفساد من جهة أخرى. أخيراً، تم استعراض مقاييس للحوكمة في القطاع العام ومؤشرات تسهم في بلورة إطار عام يساعد متخذ القرار والجهات التشريعية في اختيار النموذج الإداري المناسب للطبيعة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

وللإشارة فإن هذا الكتاب لا يهدف إلى تقديم نموذج أو آلية محددة لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، وذلك نظراً لاختلاف متطلبات التطبيق بين الدول والأنظمة السياسية. بل يسعى هذا الكتاب إلى نقاش موضوع مهم وهو إشراك المنظمات غير الحكومية (القطاع الخاص ومنظمات الجتمع المدني والمنظمات غير الهادفة للربح) والأفراد في إدارة شؤون الدولة، مع الأخذ في الحسبان الاختلافات بين الدول والأنظمة السياسية. وللحصول على فهم أوضح لمفهوم الحوكمة في القطاع العام وللوصول إلى إطار عام يمكن الاستفادة منه، وخاصة من قبل الدول النامية، قدم هذا الكتاب تحليلاً علمياً لنموذج الحوكمة في القطاع العام مع استعراض وتحليل أمثلة عملية لنماذج وأساليب إدارية مطبقة وناجحة في تحقيق أهدافها ليتم الاستفادة من تلك التجارب في تبني وتطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام.

لتحقيق الاستفادة القصوى من طرح هذا الموضوع وللحصول على كتاب شامل لموضوع الحوكمة في القطاع العام من الناحية العلمية والتطبيقية (العملية)، تم تقسيم الكتاب إلى أحد عشر فصلاً. بعد مقدمة الكتاب التي تتناولت أهمية الموضوع ووصف للفصول، سوف يتم استعراض مفاهيم عامة أساسية لفهم نموذج الحوكمة في القطاع العام في الفصل الأول. وعلى الرغم من تشعب موضوع الحوكمة وتقاطعه مع العديد من الموضوعات، فقد جرى التركيز على مفاهيم أساسية في الفصل الأول هي الدولة والحكومة والفرق بينهما، بالإضافة إلى دور وإسهام الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة في ظل تطبيق نموذج الحوكمة. كما تم إفراد جزء لمفهوم الإدارة المحلية وأسلوب اللامركزية الإدارية وعلاقة تلك المفاهيم بتطبيق نموذج الحوكمة.

واستعرض الفصل الثاني مفهوم الحوكمة وما يميزه عن باقي النماذج الإدارية الخاصة بإدارة شؤون الدولة. نماذج عديدة للإدارة استعراضت في هذا الفصل وقورنت بنموذج الحوكمة. كما استعرض فيه أمثلة لاقتصادات حققت معدلات نمو اقتصادي عالية على الرغم من تسجيلها مستويات منخفضة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة، وتم بحث وتحليل هذه الحالات الدراسية ومدى تأثير تبني مبادئ نموذج الحوكمة في القطاع العام في أداء تلك الدول الاقتصادي.

أمـــا الفصل الثالث فيســـتعرض ويحلـــل عناصر الحوكمة في القطـــاع العام وهي المشـــاركة، والمســـاءلة والمحاسبة، والاســـتقرار السياســـي، وســـيادة القانون، وجودة التشـــريعات والأنظمة، وفاعليـــة الأداء الحكومي، ومحاربة الفســـاد. كل عنصر من هذه العناصر تم مناقشـــته، وتم اســـتعراض تأثيـــر تبني وتطبيق هـــذه العناصر في تحقيق مســـتويات متقدمة في مجـــالات التنمية المختلفة. أمـــا الفصل الرابع فيركز على اســـتعراض وتحليل مقاييس ومؤشرات الحوكمة في القطاع العام. إن استعراض الإطار النظري لأي نموذج لا بد أن يتبعة تطبيق عملي، لأن غياب التطبيق العملي يحد من فهم النموذج بشكل دقيق، لذا يقدم الفصل الرابع تحليلاً لمقاييس الحوكمة المحلية والإقليمية والعالمية وأسلوب بناء تلك المقاييس.

إن تحقيق مســـتويات متقدمة من الحكم الرشـــيد يعد أحد الطـــرق الأكثر فاعلية نحو تحقيق التنمية المستدامة للدول. يدرس الفصل الخامس من هذا الكتاب العلاقة بين التنمية بشـــكل عام وتبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام. بالإضافة إلى مناقشـــة هذا الفصل للتأثير الإيجابي لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في السيطرة على الفساد، يســـتعرض هذا الفصل العلاقة بين الحوكمة الرشيدة والتنمية البشرية والاقتصادية.

العديـــد من الدول وخاصة النامية منها تهتم بالإصـــلاح الإداري في القطاع العام ليكـــون أداة لتعزيز جـــودة الحكم. كمـــا أن المنظمات الدولية والـــدول المانحة تدعم الإصـــلاح الإداري في الدول المســـتفيدة من المســـاعدات المالية وغير المالية كوســـيلة لتحقيق الاســـتفادة القصوى من الموارد المتاحة. الفصل الســـادس من هذا الكتاب تم إفـــراده لموضوع مهم في الحوكمة في القطاع العام وهو الكيفية التي تتم بها مشـــاركة الجهـــات غير الحكومية مـــن منظمات وأفراد في إدارة شـــؤون الدولة في ظل نموذج الحوكمـــة. تأثيـــر الحوكمة في عملية الإصـــلاح الإداري في القطـــاع العام والعلاقة بين الإصلاح الإداري والحوكمة أحد الموضوعات التي تم مناقشـــتها في هذا الفصل. ولأهميـــة موضوع الحوكمـــة الإلكترونية كعنصر مهم نحو تعزيـــز مبادئ الحوكمة في القطاع العام، تم إفراد قسم خاص للحوكمة الإلكترونية في الفصل السادس.

ولأهمية اســـتعراض الممارســـات والتجارب المحلية والإقليمية والدولية لحكومات تبنت مفهوم الحوكمة في إدارة شـــؤونها، تم مناقشـــته في الفصل السابع. الهدف من هذا الاســـتعراض هو الاطلاع على التجارب الدولية والمحلية والآلية التي اســـتخدمت مـــن قبل هذه الـــدول في التطبيق، مع تحليل لهذه التجارب واســـتعراض العوائق التي

قد تحد من الاستفادة من تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام في الدول النامية. ولتحقيق هذا الهدف، تم اختيار نماذج من دول ذات مستويات تنموية مختلفة إدارياً واقتصادياً واجتماعياً ولموضوعات متنوعة اقتصادية وتعليمية وصحية، الهدف من ذلك هو التأكيد على أن نموذج الحوكمة ليس موجهاً لدولة أو نظام سياسي محدد ولا يستهدف موضوع خاصاً بل إن نموذج الحوكمة يقدم إطاراً عاماً يمكن تطبيقه في أي مجال وتحت أي نظام سياسي أو إداري إذا ما توفرت مقومات نجاح التطبيق. في نهاية الفصل سوف يتم تحديد عدد من العناصر المبنية على التجارب والتي يمكن الاعتماد عليها عند تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة (جودة الحكم) من قبل الحكومات، والتي تسهم في نجاح تبني الحكومات لمفهوم ونموذج الحوكمة في القطاع العام.

أما الفصل الثامن فقد خصص لاستعراض تجربة المملكة العربية السعودية في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. في هذا الجزء استُعرض أبرز المجالات التي سعت السعودية للاستفادة فيها من نموذج الحوكمة عند تبني وتطبيق هذه الموضوعات، ومنها محاربة الفساد ودعم مشاركة المواطنين في إدارة شؤون الدولة على المستويين الوطني والمحلي. إضافة إلى أنه تم مناقشة الإدارة المحلية في السعودية بصفتها عنصراً مهماً من عناصر تبني مفهوم الحوكمة في القطاع العام، مع استعراض لأبرز الأنظمة واللوائح الخاصة بإدارة الشأن المحلي في السعوية.

في الفصل التاسع من هذا الكتاب تم تحليل واستعراض أبرز المقاييس والمؤشرات الدولية لمدى تطبيق الدول لمبادئ الحوكمة. وعلى الرغم من تعدد المقاييس فإن هذا الفصل يركز على تحليل بناء ومصادر معلومات مؤشرات مقياس الحوكمة الدولي Worldwide Governance Indicators بوصفه أحد أبرز المقاييس الشاملة التي تعتمد عليه الدول والمنظمات الدولية في تقييم مستوى الحوكمة في القطاع العام في الدول. كما تم استعراض حالات دول تم تطبيق مقاييس الحوكمة الدولية عليها.

يقدم الفصل العاشر مقترحات لآلية تطبيق الحوكمة وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد، مع مناقشة للعوامل المساعدة لنجاح تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام. وكما ذكرنا سابقاً، لا يسعى هذا الكتاب للخروج بنموذج موحد لأسلوب تبني الحوكمة، لذا فإن هذا الفصل يقدم تحليلاً لتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام بناء على التجارب العالمية الناجحة مع استعراض للإطار الأمثل الذي يمكن من خلاله تحقيق أقصى استفادة من تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام. وعلى الرغم من تركيز هذا الكتاب على الدول النامية والكيفية التي يمكن أن يسهم تطبيق

مبادئ الحوكمة في دعم وتعزيز التنيمة بمختلف أشكالها، يقدم الفصل الحادي عشر استعراضاً لنتائج عامة وملاحظات ختامية وتوصيات تسهم في نجاح تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات في إدارة الشأن العام بشكل عام والشأن المحلي بشكل خاص.

هذا الكتاب موجه لشريحة كبيره من القراء. فبالإضافة إلى المختصين والباحثين والمهتمين، فإن الكتاب موجه إلى صنّاع السياسات العامة ومحلليها ومتخذي القرارات، حيث يقدم الكتاب رؤية شاملة لمفهوم الحوكمة في القطاع العام لمساعدة متخذ القرار على اختيار وتطبيق النموذج الأمثل في إدارة شؤون الدولة. كما أن هذا الكتاب يستفيد منه طلاب الدراسات العليا في العديد من التخصصات ذات العلاقة مثل الإدارة العامة والاقتصاد.

هذا الكتاب

تُعد الحوكمة في القطاع العام وسيلة فعالة لتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وتحقيق التنمية الإدارية وفق آلية تسعى لإشراك أصحاب المصلحة في اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة، إضافة إلى وضع منهجية تهدف إلى الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق الفاعلية والكفاءة في أداء الأجهزة الحكومية. بالمقابل، فإن تحقيق التنمية بكافة أشكالها يتطلب توفير بيئة تنظيمية وإدارية تساعد على تطبيق مبادئ الحوكمة. وعلى الرغم من أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة، إلا أن تبني تلك المبادئ ليس هدفاً بحد ذاته وإنما وسيلة مهمة تساعد في تحقيق التنمية المستدامة وخاصة في ظل تبني سياسة الكفاءة في الإنفاق العام.

هذا الكتاب يسلط الضوء على موضوع مهم وهو الحوكمة في القطاع العام. فبالإضافة إلى قلة المطبوعات باللغة العربية التي تتناول موضوع الحوكمة، فإن أغلب هذه المطبوعات لم تأخذ في الحسبان العوامل التي تؤثر وتتأثر بتطبيق وتبني الحوكمة مثل الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية. وقد أفرد الكتابُ فصلاً مستقلاً لاستعراض التجربة المحلية في المملكة العربية السعودية في تطبيق مبادئ الحوكمة، بالإضافة إلى تجارب عدد من الدول في هذا المجال.

وفي الختام، يقدم هذا الكتاب إضافة علمية وعملية تطبيقية لموضوع الحوكمة عامةً والحوكمة في القطاع العام خاصةً، وذلك سعياً لتعزيز الوعي بأهمية الحوكمة في تحقيق التنمية ومساعدة متخذي القرار والأكاديميين في بلورة تصور واضح عن مفهوم وأهمية الحوكمة.

9960142507

تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر – معهد الإدارة العامة ١٤٣٨هـ