الحبيب قوبعة
رئيس بلدية منزل بوزلفة
المدير العام السابق للحوكمة برئاسة الحكومة

الحوكمة في القطاع العمومي

الأسس والأبعاد

المدرسة الوطنية للإدارة

28 ديسمبر 2020

I. الحوكمة: النشأة، المفهوم والمبادئ

1.النشأة والمفهوم

- **النشأة** (لمحة تاريخية من حوكمة المؤسسات إلى حوكمة القطاع العمومي):

- **المفهوم:**

- مفهوم يتبلور (فقها وممارسة)
- مفهوم شامل (جميع المجالات)
- مفهوم ديناميكي (مسار)
- مفهوم تؤثثه مبادئ (مترابطة، متكاملة)

2.المبادئ:

الشفافية

المشاركة

المسؤولية

علوية القانون

النزاهة

النجاعة

الشفافية

- **تعريفها (منظمة الشفافية الدولية):** عرفت الشفافية بأنها «العلانية والتصريح الواضح للبيانات والآليات والواردات والصادرات والصرفيات الحكومية والإدارية من خلال وسائل الإعلام والوسائل الرقابية الأخرى، مما يتيح للمجتمع المدني والإعلام والقضاء والمواطنين كافة معرفة مجريات الأعمال الإدارية والحكومية»

المشاركة

- **تعريفها:** يقصد بالمشاركة تشريك الأفراد أو الجماعات المعنيين سلبا أو إيجابا أو المهتمين بمقترح مشروع أو برنامج أو خطة أو سياسة في عملية صنع القرار. ويرى الباحث أرنشتان أن المشاركة هي إعادة توزيع السلطة على المواطنين.

- **أنواعها وأساليبها**

المسؤولية

- **تعريفها:** دعوة المسؤولين لتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالنتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية أو بعضها عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)

- **أصنافها** (جزائية، مدنية، تأديبية، سياسية، أخلاقية)

علوية القانون

- **مفهومها:** مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعين العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علنا، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

- ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف،والشفافية الإجرائية والقانونية (تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول سيادة القانون بتاريخ 23 أوت 2004).

- **ضماناتها التشريعية والمؤسساتية** (الدستور، القوانين، التراتيب، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، السلطة التنفيذية، الهيئات الدستورية المستقلة، الهيئات التعديلية، المجتمع المدني، الإعلام)

النزاهة

- **تعريفها:** مجموعة من المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقيد بمقتضيات القانون ومقاصده وتجنب تضارب المصالح والامتناع عن أي عمل من شأنه المساس بثقة العموم في صحة وسلامة الأداء أو السلوك ومطابقته للضوابط التي تحكمه.
- **سبل دعمها** (مدونات السلوك، التربية والتعليم، التحسيس، القدوة الحسنة،..)

النجاعة

- الأداء (دعم القدرات، تطوير الأساليب، التقنيات الحديثة للاتصال والمعلومات، التكوين الخصوصي، التجارب المقارنة، ..)
- الكلفة (البحث العلمي، رزنامة الإنجاز، التقييم الدوري، ..)
- النتيجة (المطابقة للأهداف المرسومة، جودة الخدمات أو المنتوج، ..)
- دور وأهمية التقييم باعتماد مؤشرات

3.الآليات والأبعاد: مبادئ تحتاج إلى آليات لتفعيلها

- الآليات

- قانونية (تشريعات، أوامر، قرارات، مناشير، مذكرات عمل، ..)
- مؤسساتية (هياكل رسمية، منظمات، أحزاب، جمعيات)
- تكنولوجية وعلمية (منظومات معلوماتية، وسائل تواصل، بحوث، دراسات، تجارب)
- قيمية (ثقافة، تعليم، مدونات سلوك، ..)

- **الأبعاد:**

- تحسين ظروف العيش (تحقيق الرفاه، التقليص من الفقر، ..)

- الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية (التوظيف، محاربة الفساد، القيادة)

- ضمان الحقوق والحريات (العامة والفردية)

- التنمية المستدامة وحماية حقوق الأجيال القادمة

II. تنزيل الحوكمة في القطاع العمومي

المرجعيات والاكراهات والتطلعات

1- المرجعيات

- الدستور **(التوطئة، الفصل 15، الباب السابع حول السلطة المحلية، أحكام متفرقة):**

✓**التوطئة:** « ...وتأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي ... ويكون فيه حق التنظم القائم على التعددية، وحياد الإدارة، والحكم الرشيد هي أساس التنافس السياسي وتضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الإنسان واستقلالية القضاء والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات والعدل بين الجهات...

✓**الفصل 15:** « الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة »

- ✓**الباب السابع من الدستور (السلطة المحلية)**
- ✓**أحكام دستورية متفرقة**

-**الاتفاقيات الدولية (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، العهود والمواثيق الدولية، الاتفاقيات الثنائية ذات العلاقة)**

- ✓القانون عدد 16 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتعلق بالموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- ✓القانون أساسي عدد 73 لسنة 2016 المؤرخ في 15 نوفمبر 2016 المتعلق بالموافقة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

- القوانين :

- المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد
- القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال
- القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة
- القانون الأساسي عدد10 لسنة 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 المتعلق بحماية المبلغين والتبليغ عن الفساد
- القانون عدد46 لسنة 2018 المؤرخ في 1 أوت 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

الأوامر التطبيقية

- الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي
- الأمر الحكومي عدد 1098 لسنة 2016 المؤرخ في 15 أوت 2016 المتعلق بضبط تنظيم اللجنة التونسية للتحاليل المالية وطرق سيرها
- الأمر الحكومي عدد 1158 لسنة 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016 المتعلق بإحداث خلايا الحوكمة وضبط مشمولاتها

2- الخصوصيات

امتدادا للغموض الذي يتسم به مفهوم الحوكمة للأسباب التي ذكرناها سلفا، يثير مفهوم الحوكمة في القطاع العمومي حساسية كبيرة لدى أخصائي الإدارة العمومية والمهتمين بالسياسة والقانون والاقتصاد وعلم الاجتماع، وذلك لما يتسم به مفهوم الحوكمة عموما من جدل في عالم تتوزع فيه السلطة والموارد والمعلومة على نطاق واسع بين أطراف متعددة مما يجعل الحوكمة لا تتنزل في إطار رسمي فقط وإنما تمر بمجموعة أشمل من القواعد الرسمية وغير الرسمية المتنوعة، مما يضفي على مفهوم الحوكمة شبهة الغموض ويجعل البحث مستمر للتوصل إلى تعريف جامع مانع لمفهوم الحوكمة كما أسلفنا الذكر.

ورغم ذلك، فإن هذا المفهوم يبقى موجودا ويدل استعماله المكثف في جميع المجالات وخاصة في القطاع العمومي أنه يكتسي قيمة كبيرة على مستوى الاستعمال.

ومن الأسباب التي تجعل من هذا المفهوم عصيا على الحصر هو التحولات التي تشهدها المجتمعات الديمقراطية والعالم عموما، وهي تحولات تتم على مستوى السلطة السياسية وعلى مستوى المجتمع في مسارين متداخلين بحكم المرور من نظام مركزي متسلط ورادع يخضع إلى ما يسمى بالسلطة الرئاسية إلى صيغة للحكم تكون أفقية وتعددية وتشاركية وتوافقية.

3- الإكراهات والتطلعات

في هذا المناخ من التحولات الاختيارية والمفروضة، برزت فكرة الحوكمة العمومية التي وإن ظهرت منذ الثمانينات تحت شعار التصرف العمومي الحديث (new public managment) الذي قلص من تدخل الدولة وأدخل قواعد جديدة للتصرف مستوحاة من التنظيم المعتمد في القطاع الخاص إلا أن تطور هذا التمشي نحو مفهوم أشمل تولدت عنه الحوكمة العمومية سيجعل الحكم يمارس بطريقة مختلفة بواسطة نظام مؤسساتي يضمن المشاركة والشمولية والتعاون.

وهذا سيجبر نظام الحكم التقليدي على التخلي عن الأساليب القديمة في إدارة الحكم لمواجهة الرهانات الجديدة.

وهذه الطريقة ستكون خاضعة إلى التفاعلات وشبكة العلاقات داخل المجتمع سواء فيما بين الأفراد أو بين الأفراد والسلطة وهي علاقات متشعبة تطرح إشكالية التنسيق الجيد في سياق ثورة تكنولوجية واقتصادية واجتماعية وسياسية، وهذا يتطلب صيغ جديدة للتنسيق تكون فعالة، مرنة مجددة. فالحوكمة ليست فقط طريقة جديدة للنظر، ولكنها أيضا صيغة جديدة لاكتساب المعرفة ومنظومة جديدة للعمليات الذهنية ودعوة إلى تصميم تنظيمي مغاير لما هو سائد، تصبح فيه الدولة ليست قائدة بل أهم عضو في طاقم القيادة.

ففي عالم الحوكمة العمومية تصبح مركزية الدولة ومجموع القيم المشتركة التي توجه أعمالها والتي تمثل المرجعية بالنسبة للإدارة العمومية التقليدية محل مراجعة.

وهذه المراجعة التي تجد مقاومة داخل الإدارة لعدة أسباب، هي في الحقيقة لمصلحة الإدارة لأن المنظومة القديمة في إدارة الحكم أصبحت غير قادرة على مواجهة الاضطرابات الشديدة للمحيط وتعقد السياق.

إن تحقيق التلاؤم مع هذا المحيط الجديد لا يتعلق بالاقتصارعلى تحويرات جزئية للجهاز الإداري في مجال التصرف والتسيير وإنما يجب إعادة النظر في عديد المفاهيم التأسيسية للإدارة العمومية.

ويمكن في هذا السياق التوقف عند ثلاثة مبادئ وهي العقلانية، المسؤولية والقيادة.

- العقلانية:

تعتمد المنظومة التقليدية للإدارة العمومية مفهوما ضيقا للعقلانية وهي العقلانية المفيدة التي أسس لها ماكس فيبر وهي عقلانية فنية يقع تحديدها باعتماد الوسائل لبلوغ الأهداف وهو المفهوم الذي أسس عليه Weber تحاليله حول البيروقراطية.

أما العقلانية المقصودة فهي التي تهدف إلى الاستجابة إلى وجهات نظر متعددة ومشاكل متنوعة تحتاج إلى رؤية أخرى تعتمد آليات التوافق ... للتحليل

- المسؤولية:

أصبحت من هذا المنظور مسؤولية جماعية امتدادا للصيغ المقررة في صنع القرار ومتابعته، مسؤولية جماعية تشاركية تبحث على إيجاد حلول وليس البحث على شخص أو جهة معينة لإدانته،... للتحليل

- القيادة:

شروطها وملاءمتها مع المفاهيم الجديدة للسلطة في علاقتها بمختلف الفاعلين،... للتحليل

خاتمة

إن تغيير الإدارة العمومية من وضعية ما هو كائن إلى ما يجب أن يكون يحتاج إلى إرادة قوية وخطوة جريئة إلى الأمام.

شكرا على الانتباه