

حوكمة المؤسسات العمومية

دراسة في المفاهيم مع عرض تجارب عربية

Governance of public institutions - a study in concepts with a presentation
of Arab experiencesبن علو حورية¹، مدوري نورالدين²BENALLOU Houria¹, MADOURI Nouredine²¹ جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم (الجزائر)،

houria.benallou.etu@univ-mosta.dz

² جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم (الجزائر)،

Nouredine.madouri@Univ-mosta.dz

تاريخ النشر: 2023/04/01

تاريخ القبول: 2023/02/22

تاريخ الاستلام: 2022/07/12

ملخص:

تعالج هذه الدراسة موضوع حوكمة المؤسسات العمومية -دراسة في المفاهيم مع عرض تجارب عربية - حيث تناولت مفهوم حوكمة المؤسسات بصفة عامة. وركزت على حوكمة المؤسسات العمومية، لأنها موضوع الساعة. مع ذكر تجارب عربية كنموذج في مجال حوكمة المؤسسات العمومية، منها تجربة مصر، عمان، تونس والجزائر. إذ أنها تعتبر بلدان ناشئة، وهي تسعى إلى إرساء متطلبات وتطبيق آليات الحوكمة، من خلال العديد من الإصلاحات. وأيضاً هي دول مشابهة اقتصادياً لدولة الجزائر. وتعتبر مصر نموذجاً ناجحاً كدولة عربية رائدة في هذا المجال، بتطبيق مبادئ الحوكمة مقارنة بالدول العربية الأخرى. لا بد أن تقوم الدول العربية بإصدار دليل حوكمة خاصة بالمؤسسات العمومية. ويجب مراعاة الأخذ بالمبادئ التوجيهية، الصادرة عن منظمة OCDE، وخاصة في المؤسسات العمومية الجزائرية.

كلمات مفتاحية: حوكمة المؤسسات، المؤسسات العمومية، الدول العربية، الجزائر.

تصنيفات JEL : Q44؛ H25

Abstract:

This study deals with the topic of governance of public institutions-a study in concepts with the presentation of Arab experiences - where it dealt with the concept of corporate governance in general. She focused on the governance of public institutions, as it is the topic of the hour. Mentioning Arab experiences as a model in the field of governance of public institutions, including the experience of Egypt, Oman, Tunisia and Algeria. They are considered emerging countries, and they are seeking to establish requirements and implement governance mechanisms, through many reforms. They are also economically similar to Algeria.

Egypt is considered a successful model for a leading Arab country in this field, applying the principles of governance compared to other Arab countries. Arab's countries should issue a governance manual for public institutions. The guidelines issued by the OCDE must be observed, especially in Algerian public institutions.

Keywords: Corporate governance; public institutions; Arab countries; Algeria.

JEL Classification Codes : H25; Q44.

1. مقدمة:

حظيت حوكمة المؤسسات باهتمام كبير، جاء ذلك نتيجة للتعقيدات المتزايدة في البيئة القانونية والعالمية، وزيادة مشاركة المستثمرين في تطوير الأسواق، ومدى وعي هؤلاء المستثمرين، والمؤسسات القائمة على المخاطر المترتبة عن عدم ممارسة الحوكمة. أضف إلى ذلك مدى أهمية مسؤولية المؤسسات أمام مجتمعاتها المحلية.

صار موضوع حوكمة المؤسسات العمومية من بين العناوين الرئيسية في السنوات الأخيرة. لأنها لازالت تحتل مكانا فريدا في التوجهات الإستراتيجية، في الكثير من دول العالم، ليس فقط لدورها الهام في الاقتصاد، ولكن أيضا كوسيلة للدفاع عن المصلحة العامة، وتحقيق العدالة الاجتماعية. ففي سنة 2005، أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE مجموعة

هامة من المبادئ الإرشادية ، بشأن حوكمة المؤسسات العمومية، ثم قامت بتحديثها في عام 2015، لمواكبة ومعالجة القضايا الجديدة، التي نشأت في سياق المؤسسات العمومية، على المستوى المحلي والدولي. وبالرغم من أن هذه المبادئ غطت أهم الجوانب الضرورية لنجاح أي مؤسسة عمومية، إلا أنها تبقى إرشادية وغير إلزامية. مما يعني أنه ينبغي أيضا صياغة آليات الحوكمة لسياق هدية المؤسسات، حتى يمكن تطبيق هذه المبادئ.

1.1 إشكالية البحث:

على ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية: ما المقصود بحوكمة المؤسسات العمومية وماهي الدول العربية البارزة في هذا المجال؟

ينبثق عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

- ماذا نقصد بحوكمة المؤسسات؟
- ماهي أهم مبادئ وآليات حوكمة المؤسسات العمومية؟
- ماهي أهم الدول العربية السبّاقة في تفعيل حوكمة المؤسسات العمومية؟

2.1 فرضيات البحث:

للإجابة على إشكالية الدراسة تمت صياغة الفرضيات:

- تزايد الاهتمام بتطبيق حوكمة المؤسسات لمعالجة الأزمات المالية والتخفيف من حدتها.
- توجد عدة تطبيقات لممارسة حوكمة المؤسسات العمومية في الدول العربية، بناء على مبادئ OCDE.

3.1 أهداف البحث:

تكمن أهداف الدراسة في:

- التعرف على التطور التاريخي لحوكمة المؤسسات العمومية وأسباب ظهورها.
- عرض تجارب بعض الدول العربية في مجال تبني حوكمة الشركات العمومية.

4.1 منهج البحث والأدوات المستخدمة:

للإجابة على الإشكالية المطروحة، وحسب طبيعة الدراسة، فإننا سنعتمد على المنهج الاستنباطي باستخدام أداتي الوصف والتحليلي.

5.1 هيكل البحث:

لتحقيق الغرض المرجو من البحث، تم تقسيم البحث الى ثلاث محاور.

المحور الأول: ماهية حوكمة المؤسسات.

المحور الثاني: مبادئ وآليات حوكمة المؤسسات العمومية.

المحور الثالث: تجارب دول عربية في مجال حوكمة المؤسسات العمومية.

6.1 الدراسات السابقة:

توجد العديد من الدراسات السابقة حول الموضوع نذكر منها:

● دراسة نهى أحمد الحايك

أثر تطبيق الحوكمة على تحسين الأداء في المؤسسات الحكومية "دراسة حالة المديرية العامة للجمارك السورية". قدمت هذه الدراسة لنيل شهادة الماجستير في إدارة الأعمال، من الجامعة الافتراضية السورية سنة 2016. وتمحورت إشكالية الدراسة حول مدى تطبيق الحوكمة في المديرية العامة للجمارك في سوريا، أن يساهم في تحسين الأداء المالي والوظيفي. وأهم النتائج التي أتى بها:

- التركيز على معايير الحوكمة بشكل عام، وبشكل خاص في مؤسسة القطاع العام. وذلك بغرض ممتلكاتها من جهة الجودة، والتميز في الآراء من جهة أخرى.
- ألقت الدراسة الضوء على العلاقة الإيجابية بين تطبيق لمبادئ الحوكمة، وبين تحسين الأداء.

- ربطت الدراسات السابقة مفهوم الحوكمة بالشركات والمساهمين بمجلس الإدارة، في حين تطرقت هذه الدراسة لمؤسسات القطاع العام، التي من أهدافها النهوض بالمجتمع وتطوره.

● دراسة قطاف عقبة:

دور حوكمة الشركات في تحسين أداء المؤسسات الاقتصادية الجزائرية "دراسة حالة شركات المساهمة المدرجة في بورصة الجزائر".

وهي أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، بجامعة محمد خيضر سنة 2018-2019. وتمحورت إشكالية الدراسة حول مدى دور حوكمة الشركات في تحسين أداء المؤسسات الاقتصادية الجزائرية. وأهم النتائج التي توصل إليها الباحث:

- حجم مجلس الإدارة له علاقة إيجابية وذات دلالة إحصائية بأداء الشركة.
- مساهمة الأقلية في تونس: ليس لديهم الدافع ولا القدرة على مراقبة القائد.

- عدم وجود علاقة كبيرة بين تغيير القيادة والأداء.

• دراسة الطيب داودي وإيمان بوستة.

"المؤسسة العمومية الاقتصادية في مواجهة اقتصاد السوق"، نشرتها مجلة البحوث والدراسات، العدد 08، جوان 2009. حيث عالجت هذه الدراسة الإشكالية التالية: هل تخلت الجزائر عن المؤسسات العمومية الاقتصادية، في ظل اقتصاد السوق واستبدالها بالمؤسسات الخاصة؟ ، ومن أهم ما خلص إليه الباحثين، أنه لا يمكن القول بزوال تام للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، بل لا زالت على رأس أولويات توجهات الحكومة للقيام بمهامها الجوهرية، التي لا يستطيع القطاع الخاص الخوض فيها ولا القيام بها ، أو أنها لخصوصياتها ومساسها بسيادة الدولة، تبقى الدولة الأمر الناهي فيها. والتعرف على مختلف مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر.

2. ماهية حوكمة المؤسسات

1.2 تعريف حوكمة المؤسسات:

تعددت التعاريف المقدمة لهذا المصطلح، بحيث يدل كل مصطلح عن وجهة نظر يتبناها من قدم هذا التعريف.

فتعرف مؤسسة التمويل الدولية IFC الحوكمة بأنها "هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة المؤسسات والتحكم في أعمالها"

كما تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمة". (الجلاني ، 2015، صفحة 30)

تعريف كاديوري حوكمة المؤسسات على "أنها نظام بمقتضاه تدار المؤسسات وتراقب" (cadbury . (مريك و مرحوم ، 2022 ، صفحة 343)

2.2 خصائص حوكمة المؤسسات:

توجد مجموعة من الخصائص التي تعتمد عليها حوكمة الشركات وهي كالتالي:

الشكل 1: خصائص حوكمة الشركات

خصائص حوكمة الشركات

المسؤولية الاجتماعية	العدالة	المسؤولية	المساءلة	الاستقلالية	الشفافية	الانضباط
النظر إلى المؤسسة كمواطن جيد	احترام حقوق مختلف أصحاب المصلحة في المؤسسة	المسؤولية أمام جميع الأطراف ذوي المصلحة في المؤسسة	امكانية تقييم وتقدير أعمال مجلس الإدارة	لا توجد تأثيرات غير لازمة نتيجة ضغوط	اتباع صورة حقيقية لكل ما يحدث	اتباع السلوك الأخلاقي المناسب والصحيح

المصدر: طارق عبد العال، حوكمة الشركات: تطبيقات الحوكمة في الشركات، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص112.

- ومن خلال الشكل يمكن استخلاص أهم خصائص حوكمة المؤسسات وهي كالتالي:
- الانضباط: ويقصد به اتباع مختلف الأطراف الفاعلين في الشركة للسلوك الأخلاقي في أداء مهامهم.
 - الشفافية: تعني تقديم صورة واضحة لكل ما يحدث داخل كيان الشركة، مثل الإفصاح عن أهدافها المالية، نشر القوائم المالية والتقارير السنوية في الوقت المناسب، وتقديم الحسابات طبقاً لمبادئ المحاسبة العامة المقبولة دولياً دون تحفظات.
 - الاستقلالية: ويقصد بها استقلالية مجلس الإدارة واللجان التابعة له، أي لا توجد أي ضغوط ممارسة علمياً لا داخلياً ولا خارجياً. (خضر، 2012)
 - المساءلة: للمساهمين الحق في مساءلة ومحاسبة أعضاء مجلس الإدارة واللجان له، الإدارة العليا، التدقيق الداخلي والخارجي، والإدارة التنفيذية عن قراراتهم وامكانية تقييم وتقدير أعمالهم.
 - المسؤولية: وتعني تحمل المسؤولية أمام جميع الأطراف ذوي المصلحة في الشركة.
 - العدالة: ويقصد بها احترام حقوق مختلف أصحاب المصالح في الشركة والعدل في المعاملة بينهم بكل أمانة. (بكريتي، 2017-2018، صفحة 49)

- المسؤولية الاجتماعية: ويقصد بها تحمل المؤسسة لنتائج أعمالها أمام أصحاب المصالح بصفة خاصة والبيئة الخارجية بصفة عامة باعتبارها مواطن صالح ينشط داخل المجتمع في إطار قانوني .

3.2 مبادئ حوكمة المؤسسات:

الشكل 2: مبادئ حوكمة الشركات



المصدر: (حمزة زكرياء محي الدين، 2020، ص80)

يمكن القول أن مبادئ OCDE غطت أهم الجوانب لنجاح أي مؤسسة (القطاعين العام والخاص) وبقائها، مع ذلك تبقى هذه المبادئ ارشادية وغير ملزمة، وهي بمثابة نقاط مرجعية، يسترشد بها القائمون على المؤسسات، أو بالإمكان استخدامها من قبل صانعي السياسة في إعدادهم للآطر القانونية والتنظيمية لأساليب حوكمة المؤسسات، كما أن هذه المبادئ قابلة للتمديد وإعادة هيكلتها للأحسن بما يخدم مصالح المؤسسات ، على ضوء المتغيرات المتسارعة التي تطرأ على المستوى المحلي والدولي. ولهذا هناك ضغط متزايد لوضع آليات حوكمة حتى يمكن تنفيذ هذه المبادئ.

3. مبادئ وآليات حوكمة المؤسسات العمومية

نتطرق في هذا المحور لمجموعة هامة من المبادئ التوجيهية، التي أصدرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE، بشأن حوكمة المؤسسات العمومية. وأهم آليات تطبيق حوكمة المؤسسات التي تم صياغتها في سياق المؤسسات العمومية، الذي يميز هذا النوع من التنظيم.

ولهذا الغرض، سوف نقوم بعرض نظرية التسيير العمومي الجديدة، باعتبارها إحدى أهم النظريات المفسرة للمؤسسة العمومية. والتي ظهرت البوادر الأولى لنظرية التسيير العمومي الجديد في فترة السبعينات، وما رافقها من تطور للأفكار الليبرالية، عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية. حيث شدد هذا الاتجاه في نهاية سنوات السبعينات على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو التدخل المفرط للدولة في جميع نواحي الحياة الاقتصادية (كما تعرف بالدولة الحامية). ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصادي الليبراليين، من أشهرهم فون هايك، ميلتون فريدمان من مدرسة شيكاكو في نهاية السبعينات. (بن عيسى، 2013، صفحة 192)

عموما، هذا المفهوم الجديد جاء لاختزال مجموعة من المبادئ الادارية المتماثلة على نطاق واسع. والتي طعنت على أجندة اصلاح الادارة العامة في معظم بلدان OCDE في أواخر السبعينات، إنه يجسد معظم التغيرات الهيكلية والتنظيمية والإدارية، التي تشهدها الخدمات العامة في هذه البلدان. وعلى حد تعبير بوليت، فإن التسيير العمومي الجديد، هو عبارة عن أيديولوجية، أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة، فينظر بالتالي للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري، أساسه الأفكار النابعة من القطاع الخاص، والتي تستهدف إعادة بناء القطاع العام. (عاشور، 2011_2012، صفحة 111).

باختصار، فإن التسيير العمومي الجديد، هو عبارة عن فكر إداري جديد. يهدف إلى تفعيل دور وأداء المؤسسات العمومية، عن طريق إدخال واستخدام أساليب وأدوات ادارية واقتصادية، أثبتت فعاليتها في المؤسسات الخاصة. ومن هنا يظهر مفهوم حوكمة المؤسسة كإحدى الأساليب التي أثبتت نجاعتها، وفعاليتها في المؤسسات الخاصة، باعتبارها النظام الأمثل الذي يضمن كفاءة إدارة المؤسسات والرقابة الفعالة.

1.3 مبادئ حوكمة المؤسسة العمومية:

إن المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة المؤسسات العمومية، هي عبارة عن توصيات للحكومات، بشأن كيفية ضمان أن المؤسسات العمومية تعمل

بطريقة فعالة وشفافة وقابلة للمساءلة. وتشكل هذه المبادئ المعيار الدولي المتفق عليه، ويتعين بموجبها على الحكومات ممارسة وظيفة ملكية الدولة، لتجنب مخاطر كل من الملكية السلبية والتدخل المفرط من جانب الدول، وتنقسم هذه المبادئ إلى 07 مجموعات:

- أ- مبررات الملكية الدولة: تمارس الدولة حق الملكية في المؤسسات العمومية لمصلحة المواطنين، وعليها أن تقيم الأهداف التي تبرر ملكية الدولة، وتفصح عنها، وتقوم بمراجعتها بشكل دوري. يجب أن يكون العرض النهائي للملكية الدولة في المؤسسات، هو تعظيم القيمة إلى أقصى حد للمجتمع. وذلك من خلال تسيير المورد بشكل فعال. ويعد هذا المبدأ أحد أهم المبادئ التي جاءت بها OCDE بشأن حوكمة المؤسسات العمومية، وجوهر ما نص عليه هذا المبدأ، أن من يمارس حقوق الملكية في المؤسسات العمومية تقع على عاتقه واجبات اتجاه الجمهور، لا تختلف عن الواجبات التي تقع على عاتق مجلس الإدارة اتجاه المساهمين.
- ب- دور الدولة كمالك: يتعين على الدولة أن تتصرف كمالك نشط، على وعي ودراية، بما يضمن حوكمة المؤسسات العمومية، بطريقة تتسم بالقابلية للمساءلة مع درجة عالية من المهنية والفاعلية، وذلك من خلال مراعات النقاط التالية:
- ج- يتعين على الحكومات تبسيط وتوحيد الأشكال القانونية التي تعمل بموجبها المؤسسات العمومية دون تعقيدات وينبغي على ممارستها التشغيلية أن تلتزم بالمعايير المهنية المتعارف عليها بشكل عام.
- د- المؤسسات العمومية في السوق: ينبغي أن يضمن الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية معاملة متساوية لجميع المساهمين، ومنافسة عادلة. حيث تمارس المؤسسات العمومية أنشطة اقتصادية في السوق. يجب أن يكون هناك فرق واضح بين وظيفة الدولة كمالك، ووظائف الدولة الأخرى، التي قد تأثر في ظروف وأوضاع المؤسسات العمومية. ولا سيما فيما يتعلق في تنظيم السوق.
- هـ- المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين: عندما تكون المؤسسات العمومية مدرجة في البورصة، أو تضم بين مالكيها مستثمرين غير حكوميين، ينبغي على الدولة والمؤسسات أن تعترف بحقوق جميع المستثمرين المساهمين، وتضمن المعاملة المتكافئة لهم دون تمييز، والمساواة في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمؤسسة بكل سهولة.

- و- العلاقة مع أصحاب المصلحة وممارسة الأعمال بمسؤولية: يجب أن تعترف ملكية الدولة بشكل تام بمسؤوليات المؤسسات العمومية اتجاه أصحاب المصلحة، وأن تطلب من هذه المؤسسات تقديم تقارير عن علاقتها مع أصحاب المصلحة، ويجب أن توضح ماهي توقعات الدولة بشأن ممارسة الأعمال بمسؤولية من قبل المؤسسات العمومية.
- ز- الافصاح والشفافية: ينبغي على المؤسسات العمومية ان تلتزم بأعلى معايير الشفافية، وتخضع لنفس معايير المحاسبة والافصاح والامتثال والمراجعة العالية، ذات الجودة التي تخضع لها المؤسسات المدرجة في البورصة.
- ح- مسؤوليات مجلس إدارة المؤسسات العمومية: يجب أن تتمتع مجالس ادارة المؤسسات العمومية بالصلاحيات والكفاءات والموضوعية المطلوبة لذلك ، للقيام بمهامها على صعيد التوجه الاستراتيجي ، والاشراف على الإدارة. ويتعين عليها التصرف بنزاهة وأن تخضع للمسائلة عن أعمالها.

2.3 آليات حوكمة المؤسسات العمومية:

تنفرد المؤسسات العمومية بطبيعتها وخصوصيتها عن المؤسسات الخاصة، وهذا ما تم ملاحظته من خلال المبادئ التوجيهية التي تم عرضها. وبالرغم من كون المبادئ التوجيهية تكمّل المبادئ المتوافقة معها تماما، إلا أن التوصيات والارشادات التي تندرج تحتها، تختلف تماما عن التوصيات التي وصت عليها المبادئ. بطبيعة الحال، يعود ذلك لاختلاف خصوصيات كل قطاعين الآخر ، ومن المنطقي أيضا أن آليات الحوكمة الخاصة بالمؤسسات العمومية تختلف عن آليات الحوكمة التي تخص المؤسسات الخاصة. وفيما يلي سوف يتم عرض آليات حوكمة المؤسسات العمومية.

1.2.3 الآليات الداخلية لحوكمة المؤسسات العمومية:

- يمكن ايجاد وتصنيف آليات حوكمة المؤسسات العمومية الداخلية إلى ما يلي:
- مجلس الادارة: يذكر كل من سينغ وهاري بانتو أن الناشطين في مجال حوكمة المؤسسات والباحثين، يعدون مجلس الادارة أحسن أداة لمراقبة سلوك الإدارة. سواء في المؤسسات الخاصة، أو في المؤسسات العمومية. في هذا السياق، يأتي تأكيد (PSCGT) على ضرورة أن تقاد كل مؤسسة من المؤسسات العمومية بمجلس إدارة، يمارس القيادة، ويوجه المؤسسة بنزاهة وحكمة، ويعمل لمصلحة المؤسسة بشفافية ومسؤولية. ولكي يتمكن مجلس الادارة في

المؤسسات العمومية من القيام بواجباته على غرار التوجيه والرقابة. (الجلاني ، 2015 ، الصفحات 34-40)

- لجنة التدقيق ولجنة المكافآت: ظهرت الدعوى إليها لأول مرة في توصيات تقرير King Report في جنوب إفريقيا سنة 1994، وتلقى ذلك صدور العديد من التوصيات، وتشكيل مثل هذه اللجنة في العديد من الدول. أما فيما يخص لجنة المكافآت، فقط تضمنت إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
- التدقيق الداخلي: تؤدي وظيفة التدقيق دورا مهما في عملية الحوكمة بصفة عامة، وحوكمة المؤسسات العمومية بصفة خاصة. إذ أنها تعزز هذه العمية، وذلك بزيادة قدرة المواطنين على مساءلة المؤسسة. حيث يقوم المدققون الداخليون من خلال الأنشطة التي ينفذونها، بزيادة المصداقية وتحسين سلوك الموظفين في المؤسسات العمومية، وتقليل مخاطر الفساد الإداري والمالي. (محي الدين ، 2020 ، صفحة 133)

2.2.3 الآليات الخارجية لحوكمة المؤسسات العمومية:

من أهم هذه الآليات ما يلي:

- الاندماجيات والاككتسابات: إن الاندماجات والاككتسابات تعتبر من الأدوات التقليدية لإعادة الهيكلة في قطاع المؤسسات، في أنحاء العالم. ويشير جون وكيدا الى وجود العديد من الأدبيات والأدلة، التي تدعم وجهات النظر التي ترى أن الاككتساب آلية مهمة من آليات الحوكمة في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال.
- التدقيق الخارجي: يمثل التدقيق الخارجي الركن الأساسي لحوكمة جيدة للمؤسسات العمومية. إذ يساعد المدققون الخارجون هذه المؤسسات على الوصول إلى المساءلة والنزاهة، وتحسين العمليات فيها، كما يزرعون الثقة بين أصحاب المصلحة والمواطنون بشكل عام. ويؤكد معهد المدققين الخارجيين في الولايات المتحدة الأمريكية، على أن دور التدقيق الخارجي يعزز مسؤوليات الحوكمة في الاشراف والتبصير والحكمة. (بلقاسم و طهرات ، 2018 ، صفحة 37).

4. تجارب عربية رائدة

1.4 التجربة المصرية:

بدأ الاهتمام بالحوكمة في مصر مع مطلع القرن الحادي والعشرين وبالضبط عام 2001. بمبادرة من وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية آنذاك، حيث وجدت الوزارة أن برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي انتهجه مصر منذ أوائل التسعينات، لا يكتمل إلا بوضع إطار تنظيمي ورقابي، يحكم عمل القطاع الخاص في ظل السوق الحر. وبالفعل، تم دراسة وتقييم مدى التزام مصر بالقواعد والمعايير الدولية لحوكمة الشركات. حيث، أعد البنك الدولي بالتعاون مع وزارة التجارة الخارجية وهيئة سوق المال وبورصة الأوراق المالية، بالإضافة إلى عدد من المراكز البحثية وشركات المحاسبة والمراجعة المهتمين من الاقتصاديين والقانونيين أول تقرير، لتقييم حوكمة الشركات في مصر. وكان من أهم نتائج التقييم:

- أن القواعد المنظمة لإدارة الشركات والمطبقة في مصر، تتماشى مع المبادئ الدولية في سياق 39 مبدأ، من إجمالي 48 مبدأ. حيث تنص مبادئ حوكمة الشركات وبورصة الأوراق المالية على المبادئ نفسها.

- لا يتم تطبيق بعض المبادئ الواردة في حوكمة الشركات في السوق المصرية بشكل عملي، وقد يرجع هذا إلى ضعف وعي المساهمين أو إدارة الشركات بتلك المعايير.

في المقابل، تشير المعايير التي منحها تقرير حوكمة الشركات في مصر، إلى وجود العديد من الممارسات الإيجابية. لكن من ناحية أخرى، فهناك عدد من البنود التي تحتاج إلى التطوير، لتوقيف بعض الممارسات السلبية في الشركات المصرية. كما نجد في مصر، وجود قانون يكفل الحقوق الأساسية لحملة الأسهم، كالمشاركة في توزيع الأرباح، والتصويت في الجمعيات العمومية، والاطلاع على المعلومات الخاصة بالشركة. إضافة إلى كون القانون المصري يكفل حقوق أصحاب المصالح من حملة السندات والمقرضين والعمال، فضلاً على أن معايير المحاسبة والمراجعة المصرية تتناسب مع المعايير الدولية.

تجدر الإشارة أن مصر تعتبر أول دولة في منطقة الشرق الأوسط، التي تهتم بتطبيق مبادئ الحوكمة. ويؤدي تطبيقها إلى تحقيق الشفافية، وقد قطعت في ذلك أشواط كبيرة وهذا مما يساعد على جذب الاستثمارات الجديدة، سواء كانت محلية أو أجنبية. كما يؤدي إلى تراجع الفساد. (بن عواق ، 2015، الصفحات 150-151)

2.4 التجربة الأردنية:

برز تطبيق قواعد الحوكمة في مؤسسات المساهمة في الأردن، بعد اقرار دليل قواعد حوكمة مؤسسات المساهمة العامة المدرجة في بورصة عمان، وذلك في عام 2008. والواجب تطبيقه من بداية عام 2009. وقد تم انجاز هذا الدليل بهدف وضع إطار واضح ينظم العلاقات والادارة فيها، ويحدد الحقوق والواجبات والمسؤوليات، بما يحقق أهداف المؤسسة وغايتها. ويحفظ حقوق الأطراف ذوي المصالح المرتبطة بها. وتستند هذه القواعد إلى عدد من التشريعات، التي من أهمها قانون الأوراق المالية، والتشريعات الصادرة بمقتضاه، وقانون المؤسسات، إضافة إلى المبادئ التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ويتضمن هذا الدليل جملة من القواعد الإلزامية، والقواعد الإرشادية. وفي سنة 2010، قامت هيئة الأوراق المالية بعرض فهرس مفصل لقواعد الحوكمة، وقد سبق ذلك إصدار البنك المركزي لدليل حوكمة المؤسسات. وفي عام 2012 قامت دائرة مراقبة الشركات بطرح دليل حوكمة المؤسسات الأردنية، استناداً لمذكرة تفاهم، وقعت مع مؤسسة تمويل دولية. في عام 2011، حيث استهدف الدليل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة غير المشمولة بقواعد حوكمة المؤسسات الصادرة عن البنك المركزي أو هيئة التأمين، أو هيئة الأوراق المالية. (زرqون و العمري، 2013، الصفحات 27-28)

3.4 التجربة التونسية:

بذلت تونس جهوداً كبيرة كغيرها من البلدان، لنشر ثقافة حوكمة المؤسسات داخل المؤسسات التونسية، وذلك من خلال إعداد العديد من الاستراتيجيات وتفعيلها. وأصدرت جملة من القوانين الصارمة، التي تحكم عمل المؤسسات، وهدفها الأسى العدالة والشفافية والنزاهة، وتكريس مبدأ المسائلة، وتحاشي تضارب المصالح، ومكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري، التي أصبحت ثقافة مترسخة في المؤسسات التونسية.

وفي هذا السياق، أثارت العديد من الدراسات المهمة بواقع الحوكمة في تونس نقطة مهمة، بحيث أن معظم المبادرات التي تدور حول موضوع حوكمة المؤسسات استهدفت المؤسسات الخاصة، بمعنى آخر أن الاهتمام الأكبر كان بالقطاع الخاص، مقارنة بالقطاع العام. ووفقاً لتقرير صادرة عن البنك الدولي مؤخراً، يبدو أن هنالك فوهة عميقة ترسخت في تونس في السنوات الأخيرة، تؤدي إلى غياب كفاءة في المؤسسات العمومية التونسية، وانتشار ممارسة الفساد. وأن

التكلفة التي تتحملها الدولة فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية في منحنى تصاعدي ، نظرا لاستغلالها في السنوات الأخيرة في توفير فرص العمل، وهو أمر مرشح للاستمرار.

لكن في ظل أوضاع الاقتصاد الكلي الحالية الصعبة، فإن الإستمرار في دفع فواتير الخلل، وتقديم دعم للمؤسسات العمومية التونسية أمر لا يمكن استمراره. ولمواجهة هذه الوضعية التي تزامنت مع نجاح تونس على المستوى السياسي، دفعها لتحقيق الانتقال الاقتصادي، والشروع في الإصلاحات الكبرى. حيث كانت البداية باستعراض واقع المؤسسات التونسية، والتحديات التي تواجهها. وكشفت هذه الخطوة أن أهم تحدي تواجهه السلطات العمومية اليوم في الجانب الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة، هي النهوض بالمؤسسات العمومية التونسية. (صبري و مجدي ، 2012، صفحة 03)

4.4 التجربة المغربية:

تتسم المؤسسات المغربية كغيرها من المؤسسات المنتشرة في الدول النامية، بضعف جودة حوكمتها، نتيجة إكراهات تفعيل المنافسة، وغياب الإفصاح المنتظم والشفافية للمعلومات المالية وغير المالية، وعدم احترام القوانين والمعايير المحاسبية والأخلاقية المتعارف عليها دوليا. إن المؤسسات - تلك الحلقة القوية في الاقتصاد هي المحرك الرئيسي لكل نجاح أو فشل للاقتصاد- هي العبارة التي جاءت في قلب الدستور المغربي الجديد لعام 2011، الذي يؤكد إدارة السلطات العمومية الهادفة إلى تحسين الحوكمة بشكل عام، وحوكمة المؤسسات العمومية على وجه الخصوص. من خلال العمل على تكريس الحق في الوصول إلى المعلومات، وكذلك مبادئ الحوكمة الرشيدة والشفافية، والمسائلة في إدارة المؤسسات العمومية. تماشيا مع هذه الديناميكية، ونظرا للدور الحيوي الذي تقوم به في التنمية الاقتصادية، عملت المؤسسات العمومية المغربية على تفعيل تدابير تهدف إلى تعزيز أسس ومبادئ الحوكمة الجيدة، التي تؤدي اضافة إلى تنمية هذه المؤسسات، وتعظيم قيمتها.

في هذا السياق، قام فريق العمل الذي شكلته اللجنة الوطنية لحوكمة المؤسسات، برئاسة ممثلي المؤسسات العمومية، بإعداد الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، "جاء هذا الميثاق لدعم تفعيل الحوكمة الجيدة في المؤسسات العمومية المغربية، وتطبيقاً للمبدأ الذي أقره الدستور الجديد 2011، (المتعلق بربط المسؤولية العمومية بالمحاسبة، وتفعيل البرنامج الحكومي الذي يهدف إلى تطوير حوكمة المؤسسات العمومية، وتعزيز

دورها في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمملكة المغربية). أخذ هذا الميثاق بعين الاعتبار خصوصيات المنشآت العمومية المغربية، كما أوصى بعدد من الممارسات التي من شأنها أن تحسن حوكمتها، مثل اعتماد لجان خاصة، وموثقها والمدراء المستقلين، ورسالة المهام والتعاقد والنظام الداخلي، وميثاق أعضاء مجلس الإدارة، وسياسة توزيع الأرباح، والتقييم المستمر لعمل مجلس الإدارة إلى جانب الإفصاح والشفافية. ويستند هذا الدليل "على الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحوكمة المؤسسات". كما يستند إلى المبادئ التوجيهية التي أصدرتها OCDE، بشأن حوكمة المؤسسات العمومية. (أزروال ، 2017 ، صفحة 105)

5.4 التجربة الجزائرية:

سعت الجزائر كغيرها من الدول النامية محاولة مساسرة الدول المتقدمة التي كانت سابقة لتعني مفاهيم الحكومة وصياغة مبادئ تمثل حجر الأساس من أجل الحد من التلاعبات وممارسات المحاسبة الإبداعية داخل الشركة من جهة وتقليص التعارض نتيجة تصادم المصالح وكأول خطوة قامت بها الجزائر في هذا الإطار إصدار ميثاق الحكم الراشد للمؤسسات في الجزائر .

- انعقاد أول ملتقى دولي حول الحكم الراشد للمؤسسات بالجزائر في شهر جويلية سنة 2007. وقد شكل هذا الملتقى فرصة مواتية لتلاقي جميع الأطراف الفاعلة في عالم المؤسسة، وحدد لهذا الملتقى هدف جوهرى، يتمثل في تحسيس المشاركين قصد الفهم الموحد والدقيق لمصطلح واشكالية حوكمة المؤسسات، من زاوية الممارسة في الواقع، وسبل تطوير الأداء في بلورة الوعي، بأهميتها في تعزيز تنافسية المؤسسات في الجزائر، وكذا الاستفادة من التجارب السابقة للدول التي قطعت أشواط في هذا المجال . (عثماني ، 2013 ، صفحة 2009)
- إنشاء مجموعة عمل لحوكمة المؤسسات: قامت جمعيات واتحاديات الأعمال الجزائرية بمبادرة لاكتشاف الطرق التي تهيئ تشجيع الحوكمة الجديدة في مجتمع الجزائر، بهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. ولنجاح هذه العملية، قام أصحاب المصالح في القطاعين العام والخاص سنة 2007، بإنشاء مجموعة للعمل على تفعيل حوكمة المؤسسات، تعمل بالتنسيق مع المنتدى العالمي لحوكمة المؤسسات، ومؤسسة التمويل الدولية IFC دليل حوكمة المؤسسات الجزائرية. (عمر علي ، 2013 ، صفحة 41)
- إصدار دليل حوكمة المؤسسات الجزائرية: في 11 مارس 2009 أعلنت كل من جمعية كير (CARE) للحوكمة، واللجنة الوطنية لحوكمة المؤسسات في الجزائر، عن إصدار هذا الدليل.

وقد تم اعداده بمساعدة المنتدى العالمي لحوكمة المؤسسات ومؤسسة التمويل الدولية، واحتوى هذا الدليل جزأين وملاحق، حيث يبرز الجزء الأول الأسباب التي أدت بحوكمة المؤسسات بأن تصبح أمراً ضرورياً في الجزائر، ويتطرق الجزء الثاني إلى المعايير الأساسية لحوكمة المؤسسات.

- إطلاق مركز حوكمة الجزائر: بناء على قوة الدفع التي خلقها دليل حوكمة الشركات، قامت مجموعة عمل حوكمة المؤسسات الجزائرية بمبادرة هامة تتمثل بإطلاق مركز حوكمة الجزائر في أكتوبر 2010 بالجزائر العاصمة. تأسس مركز حوكمة الجزائر ليكون بمثابة منبر لمساعدة المؤسسات الجزائرية على الالتزام بمواد الدليل، واعتماد أفضل ممارسات حوكمة المؤسسات الدولية (يمينة، 2018، صفحة 77)

- اصدار نظام محاسبي جديد SCF، يشكل النظام المحاسبي خطوة هامة لتطبيق المعايير المحاسبية الدولية في الجزائر، في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق. ويعتبر كدعامة لتطبيق الحوكمة، وتحسين الممارسات المالية والمحاسبية، الذي بدأ تطبيقه في 01 جانفي 2010.

- برنامج الاتحاد الأوروبي لتعزيز الحوكمة في الجزائر: تبنى الاتحاد الأوروبي برنامج بمبلغ 10 ملايين يورو، لدعم الحوكمة في الجزائر، في إطار برنامج دعم الشراكة والإصلاح والنمو الشامل. ويهدف هذا البرنامج الجديد إلى دعم مؤسسات الحكم في المجالين الاقتصادي والسياسي، كما يهدف إلى تعزيز سيادة القانون، بما في ذلك الوصول إلى العدالة وتعزيز مكافحة الفساد، وتشجيع مشاركة جميع المواطنين في التنمية، وتحسين متابعة المالية العامة. (شحرور و تقرت، 2021، صفحة 45)

5. خاتمة

تعتبر حوكمة المؤسسات من المواضيع الحديثة التي نالت الكثير من العناية والدراسات في السنوات الأخيرة. تمثل حوكمة المؤسسات مجموعة من القواعد والإجراءات التي تنظم مختلف العلاقات في المؤسسة، وتقلل من صور التعارض والاختلاف، والتضارب بين إدارة المؤسسة ومجلس الإدارة، والمساهمين وذوي المصلحة. بالإضافة الى وضع الأهداف ومتابعة الأداء في إطار فصل الملكية عن الإدارة. كما اعتمدت العديد من الدول المتقدمة على الحوكمة، وأدرجت مبادئها ضمن سير اقتصاداتها ومؤسساتها، أما الدول الناشئة تخطوا خطوات إيجابية لتطبيق مبادئ الحوكمة.

تبدى مصر تقدما ملحوظا في مجال تطبيق مبادئ حوكمة المؤسسات العمومية مقارنة بالدول الأخرى، وتعد الدولة العربية الرائدة في هذا المجال.

يرى أغلب الباحثين أن تعزيز قانون الشركات بمجموعة من القواعد، تستند الى مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي OCDE، بشأن حوكمة المؤسسات العمومية، و هي الآلية الأنجع والأنسب، باعتبارها الآلية التي تتضمن قوانين إلزامية، تفرض على المؤسسات العمومية بقوة القانون.

وعليه نقترح المقترحات التالية:

- ضرورة إرساء ثقافة الحوكمة في المؤسسات العمومية. وذلك من خلال إجراء لقاءات ودورات تكوينية مستمرة في هذا المجال.
- لا بد أن تقوم الدول العربية بتطوير تشريعاتها، وفقا لأفضل الممارسات الدولية، وإصدار قوانين تلزم المؤسسات العمومية المساهمة بتطبيق مبادئ الحوكمة، التي نصت عليها المنظمات الدولية.
- لقد أظهرت العديد من الدراسات أن المؤسسات العمومية الناجحة، هي المؤسسات التي تتبنى مفهوم حوكمة المؤسسات. لذا يتطلب نشر ثقافة حوكمة المؤسسات العمومية الجزائية.
- ينبغي إصدار دليل حوكمة خاصة بالمؤسسات العمومية، ويجب المراعاة في إعداد الطبعة الخاصة للمؤسسات العمومية، وكذلك الاقتداء بالمبادئ التوجيهية، الصادرة عن منظمة OCDE. والاستفادة من تجارب الدول الأخرى السابقة في ذلك مثل تجربة مصر في حوكمة المؤسسات العمومية على سبيل المثال.

6. قائمة المراجع

1.6 المراجع باللغة العربية:

- أحمد علي خضر (2012). (حوكمة الشركات) المجلد الطبعة الأولى. (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي).
- أزروال م. (2017). (معوقات تنمية قدرة المنشآت الصناعية المغربية على استيعاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. مجلة عمران

- اسماعيل عرباجي (2013. (اقتصاد وتسيير مؤسسة ، أهمية تنظيم ديناميكية الهياكل (المجلد الثالثة .(الجزائر :موقف للنشر
- بوبكر صبري ، و حسن مجدي (2012. (حوكمة الشركات في تونس :اطار تشريعي قوي . غرفة التجارة الأمريكية CIPE وواقع متواضع .واشنطن :مركز المشروعات الدولية الخاصة
- حمزة زكرياء محي الدين (14 أكتوبر 2020. (آليات حوكمة المؤسسات العمومية الاقتصادية، حالة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية، ضمن متطلبات شهادة الدكتوراه). كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المحرر (مستغانم :جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم
- رائد محمد عبد ربو (2013. (نظرية المنظمة والمؤسسات) المجلد الأولى .(عمان :الجنديرية
- رندة الدبل (2013.(تقييم الشركات العائلية) المجلد الطبعة العربية .(عمان :دار اليازوري العلمية
- سليم عثمانى (2013. (مناق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر .الجزائر :وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسط والصناعة التقليدية
- سهيلة يمينة (2018. (دور حوكمة الشركات في تحسين بيئة الأعمال وتنشيط سوق الأوراق المالية -دراسة حالة الأسواق المالية الناشئة .كلية العلوم الاقتصادي والتجارية وعلوم التسيير .الجزائر ، شلف :جامعة حسيبة بن بو علي
- شرف الدين أمين بن عواق (03 جوان 2015. (تطبيقات حوكمة الشركات ودورها في محاربة الفساد المالي والاداري .مجلة الباحث الاقتصادي
- طارق عاشور (2011_2012. (مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لدعم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية .مجلة أداء المؤسسات الجزائرية
- عبد الصمد عمر علي (2013. (اطار حوكمة المؤسسات في الجزائر -دراسة مقارنة مع مصر .مجلة الباحث
- عبد الله مريك ، و الحبيب مرحوم 1 افريل 2022 دور حوكمة المؤسسة العمومية الإدارية في ترشيد الصفقات العمومية .مجلة الإقتصاد والبيئة ، 343

- ليلي بن عيسى). ديسمبر 2013. (الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد . مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية
- محمد بالقاسم ، و عمار طهرات) . 2018. (تفعيل آليات الحوكمة ودورها في تحسين أداء المؤسسات العمومية :نماذج لتجارب دولية رائدة .مجلة العلوم الانسانية، العدد 02، صفحة 29_50
- محمد حلمي الجلايني) . 2015. (الحوكمة في الشركات)المجلد الأولى .(عمان :دار الاعصار العلمي.
- محمد زرقون ، و جميلة العمري) . 2013. (دور المسؤولية الاجتماعية في تفعيل حوكمة المؤسسات . حاكمية الشركات والمسؤولية الاجتماعية -تجربة الأسواق الناشئة- المؤتمر . الثالث .الأردن :جامعة اليرموك
- نصيرة بكريتي) . 2017-2018. (أطروحة دكتوراه بعنوان :دراسة أثر حوكمة الشركات على فعالية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة). كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المحرر (الجزائر :جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم
- يمينه شحرور ، و محمد تقرت) . 2021. (حوكمة المؤسسات -قراءة في المفاهيم مع عرض . تجارب دولية .الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد13