



## الحكم الرشيد في الأردن: الواقع والتطلعات

د. محمد سليمان حسن الرفاعي

قسم الإدارة العامة

كلية إدارة الأعمال

جامعة الحدود الشمالية

المملكة العربية السعودية

### الملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على واقع الحكم الرشيد في الأردن، وقد اعتمدت الدراسة على مؤشر الحوكمة العالمي (WGI) الذي أصدره البنك الدولي عام 1996، ويتكون من ستة مؤشرات فرعية هي: مكافحة الفساد، وفعالية الحكومة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وجودة التشريعات، وسيادة القانون، والمشاركة والمساءلة. وشملت الدراسة الفترة الزمنية 2014-1996. وتوصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

ترتيب الأردن في مؤشرات: سيادة القانون، وفعالية الحوكمة، ومكافحة الفساد، وجودة التشريعات كانت أعلى من المتوسط، حيث تراوحت بين (53.2% - 69.7%)، بينما كان دون المتوسط في مؤشرات: الاستقرار السياسي وغياب العنف، والمشاركة والمساءلة، وتراوحت بين (23.2% - 46.2%). كما أظهرت نتائج الدراسة أن الأردن تقدمت بشكل إيجابي خلال فترة الدراسة بمؤشرات: مكافحة الفساد وجودة التشريعات وسيادة القانون، في حين تراجعت بشكل سلبي في مؤشرات: فعالية الحكومة، والاستقرار السياسي، والمشاركة والمساءلة.

وأوصت الدراسة بجملة من التوصيات من أهمها: وضع نظام لمساءلة ومراقبة أداء المسؤولين الحكوميين في حال استغلال المنصب العام وتحقيق مكاسب شخصية أو في حال الفشل في إدارة المؤسسات وهدر الأموال العامة، ووضع استراتيجية واضحة وقابلة للتنفيذ للحد من الترهل الإداري والقضاء على البيروقراطية في القطاع العام، وضرورة منح الحكومات الفترة الزمنية اللازمة لتنفيذ برامجها لضمان استقرار السياسات العامة، وأخيراً صياغة قانون انتخاب عصري يلبي طموحات المواطنين لتعزيز المسيرة الديمقراطية وضمان المشاركة الواسعة في الانتخابات.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، الحكم الرشيد، مؤشرات الحوكمة العالمي، الأردن.

### المقدمة

بدأ استخدام مفهوم الحكم الرشيد (Good Governance) بشكل واسع مع بداية عقد التسعينيات من القرن الماضي من قبل المنظمات الدولية، نتيجة لقصور الإدارات الحكومية في الدول النامية في مواجهة التحديات والقضايا المجتمعية المعاصرة، كالفقر والبطالة وتحقيق التنمية المستدامة وزيادة المشاركة الشعبية في العملية السياسية، وتبني الإصلاحات الاقتصادية، وتمكين منظمات المجتمع المدني، وتنظيم أطر مؤسسية للعمل تتسم بالشفافية والمساءلة والمشاركة، لذا أصبح التزام الدول بمنهجية الحكم الرشيد أمراً في غاية الأهمية لمواجهة تلك التحديات والقضايا، من خلال تكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

\* تم استلام البحث في يناير 2017، وقبل للنشر في إبريل 2017.

(معرف الوثائق الرقمي): DOI: 10.21608/aja.2019.38921

وعلى الرغم من شيوع استخدام مفهوم الحكم الرشيد، لكن ليس هناك إجماع على المعنى المقصود منه، ويمكن القول بأن المفهوم يأخذ بُعدين متوازنين: البعد الأول يعكس فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم. أما البعد الثاني فيركز على الجانب السياسي للمفهوم، حيث يشمل - إلى جانب الاهتمام بالإصلاح والكفاية الإدارية - التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية. وقد ظهر مفهوم الحوكمة لأول مرة في عام 1989 بكتابات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية جنوب الصحراء، حيث تم الربط بين الكفاية الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي. ووفقاً لهذا الأدبيات فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض فقط أن تكون اقتصادية وفعالة، لكن أيضاً لا بد أن تكفل العدالة والمساواة. وقد تطور المفهوم بعد ذلك ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع في إطار من سيادة القانون (جمعة، 2001: 4-5).

ونتيجة للأهمية المتزايدة بموضوع الحكم الرشيد، فقد زاد الاهتمام بضرورة قياس وتقييم الدول وفقاً لعدد من المؤشرات الكمية، لذلك طورت العديد من المنظمات الدولية مقاييس ومؤشرات لتصنيف وترتيب الدول وفقاً لتلك المؤشرات، ومن أبرزها: المؤشر العالمي الحوكمة (Worldwide Governance Indicators - WGI)، ومؤشر التنافسية العالمي (The Global Competitiveness Index - GCI) ومؤشر مدركات الفساد (Corruption Perceptions Index - CPI)، ومؤشر التنمية البشرية (Human Development Index - HDI)، ومؤشر الجودة المؤسسية (Institutional Indicator of Quality - IQI) وغيرها. ويعتبر المؤشر العالمي الحوكمة (WGI) - والذي يتكون من ستة مؤشرات فرعية - من أكثر المؤشرات شمولية ومصداقية ودقة في قياس جودة الحكم مقارنة بباقي المؤشرات، وهو المؤشر الذي أعده البنك الدولي من خلال مجموعة من الخبراء (البسام، 2014: 11)؛ لذلك اعتمدت هذه الدراسة على المؤشر العالمي «الحوكمة» باعتباره مؤشراً للحكم الرشيد في الأردن.

لقد احتلت الدول العربية المركز الأخير في الحكم الرشيد وفقاً لمؤشر الجودة المؤسسية (IQI) لعام 2009، تتقدم عليها دول أمريكا اللاتينية، ودول شرق آسيا، وأوروبا الشرقية والكاربي، ودول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية؛ وذلك بناء على النتائج الرئيسية التي خلص إليها تقرير «الحكم الراشد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا» الصادر عن البنك الدولي. كما أشارت النتائج التفصيلية للدول العربية أن أغلب الدول العربية تقع دون المتوسط باستثناء قطر والإمارات العربية المتحدة وعمان والكويت والبحرين والأردن (عبد القادر، وزميله، 2011: 15).

وقد قام الأردن بالعديد من المبادرات وأنشأ مؤسسات، وسنّ تشريعات لتعزيز الحكم الرشيد. ومن أهم هذه المبادرات: مبادرة تنمية المحافظات عام 2002 التي ركزت على تعزيز اللامركزية وإشراك جميع فئات المجتمع في تنفيذ المشروعات والخطط التنموية (الكايد، 2003: 191). وكذلك تمت صياغة الأجندة الوطنية ومن أبرز أهدافها: زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، وتأكيد مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء، واعتماد مبدأ الشفافية، والحوكمة الرشيدة، والمساءلة (الأجندة الوطنية: 2006: 4-2015). كما تمت صياغة منظومة النزاهة الوطنية عام 2013 التي أكدت على مجموعة من المرتكزات من أبرزها: سيادة القانون، والفصل المرن بين السلطات، وحرية الرأي والتعبير، والمشاركة في صنع القرار، والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة، والمساءلة لجميع المسؤولين (منظومة النزاهة الوطنية، 2013: 7). وتم إنشاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن عام 2005 بهدف الكشف عن الفساد بجميع أنواعه، وتوفير مبادئ المساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة. وتم تشكيل الهيئة المستقلة للانتخاب عام 2011 باعتبارها جهة مستقلة لإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، وتم إصدار قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015 بهدف زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى محافظات المملكة، من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر في إدارة المشروعات التنموية.

وفي المقابل أظهرت نتائج استطلاع للرأي العام في الأردن حديثاً قام به المعهد الجمهوري الدولي أن 68% من الأردنيين يشعرون بالاستياء بسبب ضعف الأداء الاقتصادي للحكومة، وأن نسبة البطالة تصل إلى حوالي 30%، وتدني نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل لحوالي 16%، وبلغ نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 90%، واعتماد أكثر من 20% من الميزانية على المساعدات الخارجية (داي، 2016: 1-2). كما كشف - أيضاً - تقرير أمريكي حديث صادر عن دائرة الأبحاث في الكونجرس الأمريكي أن الفساد والواسطة يعتبران ظاهرة في الاقتصاد الأردني يؤديان إلى إيجاد شعور يعزز الإحباط لدى الشباب، وأن 73% من الأردنيين لديهم نظرة سلبية للأوضاع الاقتصادية (سرايا، 2016: 1).

## مشكلة الدراسة

بناء على ما تقدم من طرح الأردن لمبادرات، وإنشاء مؤسسات، وإصدار تشريعات، وتنفيذ سياسات من أجل تفعيل الحكم الرشيد، وبالرغم من وجود بعض التقارير التي عكست الاتجاهات السلبية نحو الاقتصاد والمشاركة الشعبية وسيادة القانون وتفشي ظاهرتي الفساد والمحسوبية؛ لذلك تتجسد المشكلة البحثية في طرح التساؤل التالي: ما مدى تأثير المبادرات الإصلاحية والجهود التي قام بها الأردن على ترتيب الأردن وفقاً لمؤشر الحوكمة العالمية (WGI)، وما هو اتجاه هذا المؤشر خلال الفترة (1996 - 2014)؟

## أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في كونها تبحث في موضوع الحكم الرشيد الذي يعتبر من أكثر الموضوعات إثارة للنقاش في هذه المرحلة من قبل الأكاديميين والسياسيين والحكومات والمنظمات الدولية، وكما تأتي أهمية الدراسة من إصدار الجهات المختصة- كالبنك الدولي، ومنظمة الشفافية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي- تقاريرها السنوية حول تطبيق مؤشرات الحكم الرشيد في جميع الدول والتي تعتبر بمثابة تقييم لإجراءات وسياسات الدول ورغبتها وطموحها في الوصول إلى مراكز متقدمة بناء على مؤشرات الحكم الرشيد، كأحد مداخل التقدم والرقى لهذه الدول، وكمخرج لأزمات الحكم في بعضها. كما تظهر أهمية الدراسة بشكل خاص بالنسبة للأردن من خلال سعيه الدؤوب في الوصول إلى تصنيف متقدم وفقاً لمؤشرات الحكم الرشيد لإقناع الجهات الدولية بالحصول على منح وقروض ومساعدات لتمويل مشروعات التنمية.

## أهداف الدراسة

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1- التعرف على ترتيب الأردن وفقاً لتصنيف البنك الدولي في مؤشرات الحوكمة العالمي الستة خلال الفترة الزمنية (1996 - 2014).
- 2- التعرف على اتجاهات مؤشرات الحوكمة العالمي في الأردن، وما هي أكثر المؤشرات تقدماً أو تراجع خلال فترة الدراسة (1996 - 2014).
- 3- إبراز أهم المبادرات والبرامج الإصلاحية التي قام بها الأردن لتعزيز تطبيق معايير الحكم الرشيد.
- 4- التعرف على أهم المعوقات والممارسات التي تقف حاجزاً أمام تفعيل الحكم الرشيد في الأردن.
- 5- تحديد السبل التي من خلالها يمكن الوصول إلى الحكم الرشيد في الأردن، وتحقيق التقدم المنشود.

## الإطار النظري

يعتبر موضوع الحوكمة (Governance) ذا أهمية كبيرة، فقد استأثر باهتمام المنظمات والهيئات الدولية والحكومات والسياسيين والباحثين. لقد ظهر مفهوم الحوكمة لأول مرة عام 1989 في أدبيات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية جنوب الصحراء، حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي، ووفقاً لهذه الأدبيات فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض أن تكون اقتصادية وفعالة فحسب، بل لا بد من أن تكفل العدالة والمساواة (جمعة، 2001: 4).

ومنذ أن طُرِح مفهوم الحوكمة وهو يثير جدلاً كبيراً حول فحواه والأسباب التي أدت إلى ظهوره وانتشاره، وقد اختلفت تعريفات الحوكمة حسب الجهات والهيئات الدولية، فقد عرّف البنك الدولي الحوكمة بأنها «أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية» (Deborah, 1992: 9). بينما عرّفت الأمم المتحدة الحوكمة بأنها «عملية اتخاذ القرارات والطريقة التي تنفذ (أو لا تنفذ) بها تلك القرارات» (UNESCAP, 2009: 1)، أما

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد عرّف الحوكمة بأنها «ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الدولة والمجتمع على جميع المستويات، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها (UNDP, 1997:2-3)، في حين عرّف آخرون الحوكمة بأنها «الطريقة التي يشترك فيها المسئولون والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في رسم السياسات العامة وتقديم الخدمات للناس (8: 2009: De Ferranti; Jacinto; Ody & Ramshaw).

مما تقدم يمكن تعريف الحوكمة بأنها مشاركة وتفاعل جميع الأطراف الفاعلة: الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لصنع وتنفيذ السياسات العامة لتحقيق التنمية وتلبية احتياجات المواطنين.

وقد تطور مفهوم الحوكمة إلى الحكم الرشيد (Good Governance)، وذلك بسبب عملية تقييم سياسات التنمية المتبعة في بعض دول العالم الثالث التي أثارت بفشلها قضايا متعلقة بسلامة الحكم ونزاهته، فقد سعت العديد من منظمات التمويل الدولية إلى إلقاء الضوء حول أهمية سلامة أساليب الحكم، من خلال إيجاد لفظ جديد مناسب يجنبها مهمة التدخل في الشئون الداخلية للدول، فجاء مفهوم (Good Governance) ليؤكد على أهمية التخلص من السلبية المصاحبة لقضايا الحكم والإدارة والقضايا المجتمعية (الببلاوي، 2000: 229).

ويرجع تعدد التسميات والترجمات لمفهوم الحكم الرشيد إلى محاولة استيعاب الطبيعة المعقدة لفلسفة ومهام الإدارة العامة التي لا تعمل كلها ضمن الإطار التشريعي أو القانوني نفسه، إذ لكل منها حجمه وشكله التنظيمي حسب الدولة وطبيعة الحكم والمجتمع والموارد (2: 2001: IFAC)، لذلك فقد اختلفت الترجمات لمفهوم (Good Governance)، فهناك من ترجم المفهوم حرفياً إلى الحكم الجيد. ويوجد العديد من الترجمات منها: حسن إدارة الحكم، وكفاءة الحكم، وأسلوب الحكم، والحوكمة، والحكمانية. والبعض يستخدم مفهوم الحكم الموسع أو إدارة شئون الدولة والمجتمع، وقد استخدم مركز دراسات الدول النامية بجامعة القاهرة مفهوم الحكم الرشيد بقصد أسلوب الحكم وليس شكل الحكم، وهي ترجمة أسهل للقارئ العربي، ويرتبط ذلك بالبيئة العربية والإسلامية من منظور ثقافي وتاريخي (الدسوقي، 2006: 132). ولغاية هذه الدراسة اعتمد الباحث مفهوم الحكم الرشيد، فالحكم الرشيد يعبر عن تفاعل المؤسسات الخاصة والمنظمات غير الحكومية مع المنظمات الحكومية عبر صيغ التعاون والشراكة بما يصب في مصلحة المجتمع والتنمية (الفهداوي، 2007: 23-24).

وقد عرّف البنك الدولي الحكم الرشيد بأنه «الطريقة التي تتم من خلالها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وحدد ثلاثة أبعاد للحكم الرشيد: شكل النظام السياسي (الهياكل والمؤسسات)، وإدارة العملية السياسية (اتخاذ القرارات لاستغلال موارد الدولة لتحقيق التنمية)، وقدرة الحكومة على تخطيط وتنفيذ السياسات المناسبة (Weiss, 2000: 798). كما استخدم البنك الدولي أيضاً مفهوم الحكم السيئ (Poor Governance) للإشارة إلى بعض السمات لأسلوب هذا الحكم، وأهمها: تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وضعف الإطار القانوني، وإعفاء المسئولين من احترام وتطبيق القانون، ووجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو هدر الموارد. كما يتميز الحكم السيئ بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات، ووجود فساد، واهتزاز شرعية الحكم، وضعف ثقة المواطنين، مما يؤدي إلى انتشار القمع ومصادرة الحريات، وانتهاك حقوق الإنسان، وسيادة التسلط (World Bank: 1992: 9).

وعرّفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الحكم الرشيد بأنه «استخدام السلطة والرقابة في المجتمع فيما يتعلق بإدارة الموارد لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية» (Weiss, 2000: 799). كما عرّف صندوق النقد الدولي الحكم الرشيد بأنه «إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية، وذلك باستخدام طرق فعالة بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع» (بلخير، 2009: 38). وعرّفت الوكالة الكندية للتنمية الدولية الحكم الرشيد بأنه «ممارسة السلطة بواسطة مختلف المستويات الحكومية بأسلوب يتسم بالفعالية، والأمانة، والإنصاف، والشفافية والمساءلة» (1: Johnson, 1997). ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فالحكم الرشيد يعني «ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الدولة على جميع المستويات» (1: UNDP, 1998). والحكم الجيد يشير إلى الدولة الديمقراطية التعددية سياسياً، الليبرالية اقتصادياً، والتي يتوافر فيها جهاز تشريعي منتخب ممثل ديمقراطياً، ويتسم بالشفافية في سياق يحترم حقوق

الإنسان والحريات الأساسية للأفراد، وتتوافر فيه سلطات الحكومة الثلاث، بهدف تهيئة سياق ملائم وجاذب للتطور الاقتصادي (Guhan, 1998:185). وجاء بتقرير التنمية الإنسانية العربية (Arab Human Development Report, 2002) أن الحكم الرشيد «الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاهية الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل جميع فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب».

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف الحكم الرشيد بأنه: طريقة إدارة شئون الدولة بالمشاركة بين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع، وبأسلوب ديمقراطي يتميز بالشفافية والمساءلة والعدالة والمساواة وسيادة القانون واحترام حقوق الأقليات ومكافحة الفساد من أجل تحقيق التنمية.

فالحكم الرشيد ركّز على الديمقراطية والشفافية والعدالة والمساواة وسيادة القانون لاكتساب شرعية الحكم داخلياً وثقة الهيئات والمنظمات الدولية خارجياً للحصول على تمويل مشروعات التنمية، ومن خلال استعراض التعريفات السابقة يتبين أن هناك عدة أبعاد للحكم الرشيد، فالمنظمات المالية الدولية - كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية - ركزت في تعريفها للحكم الرشيد على البعد الاقتصادي، بينما ركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على البعد السياسي للمفهوم. هذا وقد تناولت بعض الدراسات أبعاد الحكم الرشيد.

## أبعاد الحكم الرشيد (Good Governance Dimensions)

### 1- البعد الاقتصادي (Economics Dimension)

يرتبط البعد الاقتصادي للحكم الرشيد بالمنظمات المالية الدولية - كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي - ويختص هذا البعد بالتنمية الاقتصادية التي كانت مثار الاهتمام بالموضوع، وذلك للعلاقة بين ممارسات الحكم الرشيد وحجم الاستثمار من جهة، والقضاء على الفساد من جهة ثانية، وتحقيق التنمية الاقتصادية من جهة ثالثة (شريف، 2014: 8).

### 2- البعد السياسي (Political Dimension)

يتعلق البعد السياسي بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها وتفعيل الديمقراطية وتنظيم انتخابات حرة ونزيهة (كريم، 2004: 41). ويتضح البعد السياسي من خلال اعتماده من قبل المنظمات الدولية ووضعه كشرط للتعامل والتعاون معها (Matheson, 2002: 38). ولأهمية البعد السياسي في الحكم الرشيد، فقد شكّل مؤشر الاستقرار السياسي أحد المؤشرات العالمية للحكومة (WGI).

### 3- البعد الإداري (Administrative Dimension)

يتعلق البعد الإداري أو التقني بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها، ويركز على مقومات الإدارة الناجحة (ADB, 1999: 5). ونظراً لأهمية البعد الإداري تعتبر فعالية الحكومة أحد المؤشرات العالمية للحكومة.

### 4- البعد الاجتماعي (Social Dimension)

يتعلق البعد الاجتماعي بنشر ثقافة حقوق الإنسان وممارسة الحريات وبناء نظام اجتماعي عادل وتحقيق مؤشرات نوعية لتحسين حياة المواطنين (كريم، 2004: 41). كما تتجسد الوظيفة الاجتماعية للحكم الرشيد من خلال الأطراف المكونة له (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) والتي تهدف إلى توجيه وإنجاز الأهداف الاجتماعية (Plumptre & Graham, 1999:7).

ونظراً للأهمية المتزايدة بموضوع الحكم الرشيد من قبل المنظمات الدولية والحكومات الوطنية، فقد ازداد الاهتمام بقياس وتقييم الدول ومدى التزامها بمبادئ الحكم الرشيد من خلال مقاييس ومؤشرات كمية تعكس أبعاد ومجالات الحكم الرشيد.

## مقاييس (مؤشرات) الحكم الرشيد

بالرغم من اختلاف مفهوم الحكم الرشيد بين مختلف الجهات والمنظمات الدولية، فإن هناك اتفاقاً على وضع مقاييس ومؤشرات لقياس جودة الحكم في مختلف الدول، حيث تلعب مؤشرات الحكم الرشيد دوراً مهماً ورئيساً في تقييم واقع الدول في جميع القطاعات: الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتشريعية والتنمية والتعليم. كما تمثل مقاييس ومؤشرات الحكم الرشيد مدخلاً رئيساً لعملية رسم السياسات وصنع القرارات في الدولة، إضافة إلى أن هذه المؤشرات تعتبر أحد المراجع الرئيسية التي تستند إليها الدول والجهات المانحة في تحديد أكثر الدول ملاءمة لتنفيذ أنشطتها في المجالات التنموية الاقتصادية والتعليمية والصحية، (وزارة تطوير القطاع العام، 2015: 2-3)، فقد حددت الأمم المتحدة ثمانية عناصر أساسية للحكم الرشيد: 1- المشاركة في اتخاذ القرارات. 2- التوافق بين الجهات المشاركة في إدارة شئون الدولة. 3- المساءلة. 4- الشفافية. 5- الاستجابة لمطالب الناس. 6- الفعالية والكفاءة. 7- الإنصاف والشمول. 8- سيادة القانون.

بينما حدد البنك الدولي في 1996 ستة مؤشرات لقياس مستوى الحكم الرشيد (Worldwide Governance Index) في 213 دولة، وتعتبر هذه المؤشرات عن مبادئ الحكم الرشيد، (Kaufmann, et al., 2008: 7-8)، (Pradhan and Sanyal, 2011: 18)، (Gasiorowski, 1995: 893)، (العجلوني، 2013: 6)، (البسام، 2014: 12-13)، (خضري، 2016: 56-57) (العبادي، والمطوري، 2014: 71)، وهي:

## 1- مراقبة الفساد ومحاربتة (Control of Corruption)

يتعلق هذا المؤشر بكشف حالات الفساد في الدولة بجميع أنواعه: الفساد المالي والإداري والسياسي ومحاسبة المفسدين وتحويلهم للقضاء، ومكافحة الفساد ودعم النمو الاقتصادي والتنمية، وتعتبر مكافحة الفساد أهم الأهداف الرئيسية لتطبيق الحوكمة مقارنة بالأسلوب التقليدي للإدارة. ووفقاً لـ (WGI) فإن مؤشر مراقبة الفساد ومحاربتة بقياس المدى الذي يمكن من خلاله للسلطة العامة أن تحجم المكاسب الشخصية. وكذلك تحد من سيطرة النخب السياسية وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم.

## 2- فعالية الحكومة (Government Effectiveness)

يقصد بذلك فاعلية المنظمات الحكومية ومدى كفاءتها في توظيف الموارد الوطنية بطريقة سليمة وواضحة لخدمة المصلحة العامة، وذلك من خلال إدارة الموارد العامة، وتنفيذ السياسات، وتقديم خدمات ذات جودة عالية لتنظيم العمل الحكومي، وقياس مدى جودة الخدمات المدنية ودرجة استقلالية عمل الحكومة عن الضغوط السياسية وجودة الأنظمة وتطبيقها ومصداقية التزام الحكومة بهذه الأنظمة.

## 3- الاستقرار السياسي وغياب العنف (Political Stability and Absence of Violence)

يعني استقرار النظام السياسي، وقبول جميع أطراف الدولة، ويشمل ذلك المعارضين لسياسات الحكومة. ويتضمن هذا المؤشر- أيضاً- حجم العنف المعبر عن عدم الرضا السياسي من بعض الأطراف المعارضة والمالية لسياسات الحكومة، ولذلك يقيس مؤشر الاستقرار السياسي احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو حدوث انقلاب غير شرعي واستخدام العنف السياسي والإرهابي. وقد أشارت دراسات عديدة وتجارب الدولية إلى أن الاستقرار السياسي له تأثير إيجابي على التنمية الاقتصادية والبشرية للدول.

## 4- جودة التشريع (Regulatory Quality)

يختص مؤشر جودة التشريع بمدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات ولوائح فعالة من شأنها مساعدة القطاع الخاص في التنمية. وجودة التشريع تتضمن منظومة التشريعات القانونية التي تحدد من خلالها علاقة الدولة بالمجتمع لضمان سلامة وحقوق الأفراد مهما كانت ألوانهم وتوجهاتهم، وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وتطبيق القوانين لتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع. كما يهتم هذا المؤشر بقياس جودة القوانين التي تنظم حياة الناس والطريقة التي يتعامل بها الناس مع الحكومة.

## 5- سيادة القانون (Rule of Law)

يقيس مؤشر سيادة القانون مدى ثقة المتعاملين بتطبيق القانون، وبأن الجميع حكماً ومسئولين ومواطنين، يخضعون للقانون ولا شيء يسمو عليه. وهناك أطر قانونية وآليات النزاع القانوني، وضمان حق التقاضي، واستقلال القضاء، وأن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأن تكون هذه القوانين متفقة مع معايير حقوق الإنسان، وتكون ضمانتها لها ولحريات الإنسان. ويجب أن تكون جميع الأطراف واثقة من احترام هذه القواعد ومن تطبيقها.

## 6- المشاركة والمساءلة (Voice and Accountability)

يقيس هذا المؤشر إمكانية المواطن في بلد ما بالمشاركة في الانتخابات الخاصة باختيار الحكومة، وحرية التعبير عن الرأي وتكوين منظمات المجتمع المدني، واستعداد المسؤولين في الأجهزة الحكومية بالخضوع إلى جلسات المساءلة أمام المطالبات الشعبية والبرلمانية.

## مؤشرات الحوكمة العالمي (WGI) في الأردن

قام الأردن بالعديد من المبادرات والإصلاحات والتشريعات، وأنشأ العديد من المؤسسات بهدف تعزيز الحكم الرشيد. وقد أظهرت بعض المؤشرات الدولية أن الأردن حقق تحسناً في عدد من المؤشرات، ومن أهمها: مؤشر مدركات الفساد، ومؤشر التنافسية العالمية، ومؤشر الحرية الاقتصادية، ومؤشر التنمية البشرية، ومؤشر التعليم، ومؤشر الحكومة الإلكترونية، ومؤشر الرعاية الصحية.

بينما تراجع ترتيب الأردن في عدد من المؤشرات الدولية منها: مؤشر التنمية المالية، ومؤشر ممارسة أنشطة الأعمال، ومؤشر البطالة العالمية، ومؤشر الفجوة بين الجنسين.

وتعود أسباب هذا التراجع إلى الوضع الإقليمي والتوتر المحيط بالأردن، وارتفاع معدل النمو السكاني، نتيجة لاستقبال الأردن لعدد كبير من اللاجئين السوريين (وزارة تطوير القطاع العام، 2015: 7).

أصدر البنك الدولي عام 1996 المؤشر العالمي «الحوكمة» (WGI) بناء على برنامج بحثي طويل الأمد لخبراء البنك الدولي، ويتضمن المؤشر العالمي «الحوكمة» ستة مؤشرات هي (السيطرة على الفساد، فعالية الحكومة، الاستقرار السياسي، جودة التشريعات، سيادة القانون، المشاركة والمساءلة).

وتوضع نتائج المؤشرات في مقياس لترتيب الدول (الترتيب المعنوي لدول العالم من صفر (الأضعف) إلى 100 (الأقوى)، بالإضافة إلى أن مؤشر الحوكمة العالمي (GWI) يستخدم التوزيع النسبي المتوي للدول، بمعنى وجود ست فئات: 0-10%، 10-25%، 25-50%، 50-75%، 75-100%، وهذا المقياس يوضح ترتيب الدول في كل مؤشر ونتائج كل مؤشر من مؤشرات الحوكمة الست يتم عرضها في مدى بين 2.5- (ضعيف) و 2.5 (قوي)، أو ما يسمى بتقدير جودة الحكم (البسام، 2014: 12).

وفي هذا الجزء من الدراسة سوف يتم استعراض مؤشرات الحوكمة العالمي (WGI) في الأردن خلال الفترة ما بين 1996-2014، حيث بدأ البنك الدولي بإصدار المؤشرات منذ عام 1996، والبيانات المتوافرة لتاريخ إعداد الدراسة لغاية عام 2014.

## أولاً- مؤشر مكافحة الفساد

من خلال الجدول رقم (1) يتبين أن مؤشر مكافحة الفساد في الأردن بشكل عام متذبذب، فقد تراوح ترتيب الأردن بين (53.2%-69.4%)، حيث كان مؤشر مكافحة الفساد في الأردن عام 1996 في أدنى ترتيب (53.2%)، وقد بلغ قمة التطور الإيجابي عام 2008 بأعلى ترتيب (69.4%). كما يشير الجدول إلى أن تقدير جودة الحكم في مؤشر مكافحة الفساد يتطابق بدرجة كبيرة مع الترتيب الدولي للأردن في مؤشر مكافحة الفساد، حيث كان في قمة التعامل السلبي في التعامل مع قضايا الفساد عام 1996، حيث كان (0.12-). بينما وصل قمة التعامل الإيجابي عام 2008. ونلاحظ من خلال الشكل رقم (1) أن ترتيب الأردن في مؤشر مكافحة الفساد خلال فترة الدراسة 1996-2014 أعلى من المتوسط، وقد تطور بشكل إيجابي وبمعدل (8.8) درجات.

يعود سبب التطور الإيجابي إلى جهود الأردن في مكافحة الفساد، ومن أبرزها (المجالي، 2013: 7-8):

- 1- تأسيس الهيئة العليا لمكافحة الفساد: كهيئة مستقلة تعمل بالتنسيق مع الجهات المعنية لوضع وتنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد والوقاية منه، وقد أنشئت الهيئة وفقاً لقانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006، كما تم إنشاء ديوان المظالم عام 2008.
  - 2- سنُّ بعض التشريعات والقوانين ومن أهمها: قانون التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم (28) لسنة 2006، وقانون غسيل الأموال رقم (46) لسنة 2007.
  - 3- المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في مايو 2005، والاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة في 26 نوفمبر 2002.
- ويمكن تفسير سبب تراجع مؤشر مكافحة الفساد في الأردن لبعض الأعوام إلى وجود مجموعة من الاختلالات ما بين الإطار التشريعي والمؤسسي في التعامل مع قضايا الفساد وفي درجة المصارحة والشفافية في كشف العديد من القضايا التي كانت نتيجة مباشرة لبرنامج التحول الاقتصادي، بالإضافة إلى ضعف تضمين إجراءات مكافحة الفساد في صنع القرارات العامة واستمرار استغلال المناصب العامة والحكومية في تحقيق المصالح الشخصية (المجالي، 2013: 9).

الجدول رقم (1)  
مؤشر مكافحة الفساد

السنة	الترتيب المنوي للدول	تقدير جودة الحكم
	100 - 0	2.5--2.5
1996	53.2	-0.12
1998	60	-0.01
2000	60.5	0.04
2002	54.6	-0.10
2003	65.9	0.31
2004	66.8	0.34
2005	64.9	0.33
2006	66.8	0.31
2007	68	0.32
2008	69.4	0.41
2009	64.6	0.18
2010	59.5	0.04
2011	61.1	0.10
2012	61.1	0.08
2013	61.1	0.10
2014	61.5	0.15

المصدر: البنك الدولي: <http://www.worldbank.org/>

### ثانياً- مؤشر فعالية الحكومة

من الجدول رقم (2) يتضح أن مؤشر فعالية الحكومة في الأردن متذبذب بشكل عام خلال الفترة 1996-2014، وقد تراوح ترتيب الأردن في مؤشر فعالية الحكومة بين (56.1% - 63.4%)، حيث تراجع المؤشر إلى أدنى ترتيب للأردن عام 2000، بينما وصل ذروته (63.4%) في عامي 2003، 2004. كما يتضح من الجدول أن تقدير جودة الحكم في مؤشر فعالية الحكومة، حيث كان قمة التعامل السلبي في عام 2013، حيث كان (-0.04)، بينما وصل قمة التعامل الإيجابي عام 2013، حيث بلغ (0.26)، وعموماً نلاحظ من الشكل رقم (2) أن ترتيب الأردن في مؤشر فعالية الحكومة خلال فترة الدراسة فوق المتوسط، وقد تراجع بشكل طفيف وبمعدل (-0.3).

ويعود سبب التطور الإيجابي إلى بعض المبادرات التي قامت بها الحكومة الأردنية، ومن أهمها:

- 1- تنفيذ برنامج إصلاح القطاع العام الأردني 2009-2004 الذي سعى إلى إعادة هيكلة المؤسسات العامة، وتحسين نوعية الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين، وتبسيط الإجراءات، ومحاربة الفساد والمحسوبية، وإعداد سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية.
- 2- إنشاء جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية عام 2002 بهدف تحسين وتطوير أداء

الجدول رقم (2)  
مؤشر فعالية الحكومة

السنة	الترتيب المنوي للدول	تقدير جودة الحكم
	100 - 0	2.5+ - 2.5
1996	59.9	0.12
1998	58.5	0.08
2000	56.1	-0.01
2002	61.0	0.12
2003	63.4	0.24
2004	63.4	0.12
2005	57.6	0.08
2006	61.5	0.18
2007	62.6	0.22
2008	62.1	0.23
2009	62.2	0.26
2010	59.3	0.12
2011	58.3	0.09
2012	56.4	0.00
2013	53.6	-0.04
2014	59.6	0.13

المصدر: البنك الدولي: <http://www.worldbank.org/>

الوزارات والمؤسسات الحكومية في خدمة المواطنين والمستثمرين، ونشر الوعي بمفاهيم الأداء المتميز والجودة والشفافية (www.Kaa.jo).

3- البدء بتنفيذ الحكومة الإلكترونية في عام 2003، ومن أهم أهدافها تحسين مستوى تقديم الخدمات، ورفع إنتاجية وكفاءة القطاع العام، وتقديم خدمات أفضل للأفراد وقطاع الأعمال، وتطوير البنية التحتية والتكنولوجية اللازمة لتقديم الخدمات إلكترونياً.

4- تم إنشاء وزارة تطوير القطاع العام عام 2006، والتي تهدف إلى إعادة هيكلة المؤسسات العامة وتنظيمها، وتحسين نوعية الخدمات، وتبسيط الإجراءات، وإدارة وتنمية الموارد البشرية في المؤسسات الحكومية، ومتابعة أداء مؤسسات القطاع العام في تنفيذ السياسات العامة والأولويات الوطنية وتقييمها.

بينما يعود التراجع السلبي لمؤشر فعالية الحكومة لعدة أسباب منها:

1- لا تزال غالبية أجهزة القطاع العام في الأردن دون المستوى المطلوب من حيث جودة الخدمة المقدمة للمواطنين. وتعاني غالبية الوزارات والمؤسسات من الترهل وتدني مستوى تقديم الخدمة نتيجة للممارسات البيروقراطية الخاطئة، ومما يزيد الأمر سوءاً التغيير المستمر في الرؤى والأهداف والتطبيق في جميع الأجهزة الحكومية الأردنية مع كل تغيير وزاري، أو كلما تغير رأس الهرم في أي مؤسسة (سلامة، 2014: 1).

2- إخفاق التحول نحو الحكومة الإلكترونية في الأردن، ويرجع الخبراء ذلك إلى وجود بيروقراطية حكومية، ونقص الكفاءات المشرفة على البرنامج، وعدم جاهزية المؤسسات الحكومية، ومقاومة التغيير نحو الأتمتة، فضلاً عن نقص التشريعات، وعدم وجود منظومة دفع إلكتروني تسمح للمواطن بالحصول على خدمة إلكترونية متكاملة. (صحيفة المقر: 2014: 3).

### ثالثاً- مؤشر الاستقرار السياسي

من الجدول رقم (3) نلاحظ أن مؤشر الاستقرار السياسي في الأردن يعتبر أدنى مؤشرات الحوكمة في الأردن، إذ تراوح ترتيب المملكة بين (23.2%- 42.5%)، فقد بدأ مؤشر الاستقرار السياسي في الأردن مرتفعاً، وكانت ذروته في عام 1998، فقد بلغ (42.5)، في حين تراجع المؤشر إلى (23.2%) في عام 2006 وهو أدنى ترتيب للأردن في جميع مؤشرات الحوكمة. كما يتضح من الجدول أن تقدير جودة الحكم في مؤشر الاستقرار السياسي سلبي بشكل عام خلال فترة الدراسة، وقد وصل قمة التعامل السلبي في عام 2006، حيث كان (-0.08). وبشكل عام يتبين من الشكل رقم (3) أن ترتيب الأردن في مؤشر الاستقرار السياسي خلال فترة الدراسة دون المتوسط، فقد تراجع المؤشر بشكل كبير وبمعدل (-14.4) درجة.

وبالرغم من استقرار النظام السياسي بالأردن منذ تأسيس إمارة شرق الأردن عام 1921، مقابل ذلك يعاني الأردن من كثرة تغيير وتعديل الحكومات، ويحتل الأردن المرتبة الأولى في العالم من ناحية سرعة التعديلات الوزارية، حيث بلغ عدد الحكومات في الأردن حوالي 98 حكومة. يعود سبب هذا التراجع في مؤشر الاستقرار السياسي في الأردن إلى الثورات والاضطرابات السياسية التي شهدتها بعض الدول العربية: تونس ومصر وليبيا واليمن وسوريا، وشهد الأردن حراكاً شعبياً عام 2011 بسبب التغييرات

الجدول رقم (3)  
مؤشر الاستقرار السياسي

السنة	الترتيب المنوي للدول 0 - 100	تقدير جودة الحكم 2.5+ - 2.5-
1996	41.5	-0.2
1998	42.5	-0.1
2000	40.1	-0.1
2002	27.5	-0.6
2003	39.1	-0.1
2004	37.2	-0.2
2005	42.0	-0.1
2006	23.2	-0.8
2007	33.8	-0.3
2008	31.3	-0.4
2009	32.2	-0.4
2010	34.6	-0.3
2011	29.9	-0.5
2012	29.9	-0.5
2013	25.6	-0.6
2014	27.1	-0.5

المصدر: البنك الدولي: <http://www.worldbank.org/>

الجدول رقم (4)  
جودة التشريعات

السنة	الترتيب المنوي للدول 100 - 0	تقدير جودة الحكم 2.5- - 2.5+
1996	53.9	0.03
1998	65.7	0.4
2000	60.8	0.25
2002	56.4	0.3
2003	60.3	0.21
2004	64.7	0.32
2005	57.8	0.17
2006	61.3	0.35
2007	61.7	0.32
2008	61.7	0.33
2009	60.3	0.28
2010	56.9	0.28
2011	60.2	0.30
2012	56.9	0.19
2013	56.4	0.13
2014	54.8	0.08

المصدر: البنك الدولي: <http://www.worldbank.org/>

الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المحلية والإقليمية نتيجة لضعف الأحزاب السياسية والبرلمانية في الاضطلاع بمطالب المجتمع واحتياجاته، مما أدى إلى ظهور أزمات واختلالات سياسية واقتصادية واجتماعية داخل المجتمع الأردني. وقد تمثلت الحركات الاجتماعية في الأردن بالاعتصام والوقفات الاحتجاجية والمبادرات والإضرابات، حيث بلغ عددها حوالي (4000) فعالية عام 2011 (المجالي، 2015: 55).

#### رابعاً- مؤشر جودة التشريعات

نلاحظ من الجدول رقم (4) أن مؤشر جودة التشريعات في الأردن متذبذب بشكل كبير بين تطور المؤشر وتراجعته حيث تراوح ترتيب المملكة على المؤشر بين (53.9%-65.7%)، فقد بدأ ترتيب الأردن على مؤشر جودة التشريعات في الأردن منخفضاً، وكانت قيمته (53.9%) عام 1996 بينما وصل ترتيب الأردن قمته عام 1998، حيث وصل المؤشر إلى (65.7%). كما يتضح من الجدول رقم (4) أن تقدير جودة الحكم في مؤشر جودة التشريعات كان إيجابياً بشكل عام، حيث وصل قمة التعامل الإيجابي عام 2006، حيث بلغ (0.35)، وبشكل عام نلاحظ من الشكل رقم (4) أن ترتيب الأردن في مؤشر جودة التشريعات خلال فترة الدراسة فوق المتوسط، وتطور بشكل بسيط جداً وبحدود درجة واحدة.

ويرجع سبب ذلك إلى أن التشريعات الأردنية تعاني من كثرة التعديلات، فعلى سبيل المثال، تم تعديل قانون الشركات تسع مرات في سنة واحدة، وهناك العديد من القوانين المؤقتة ولم يتم تعديلها، فقد صدر عام 2002 حوالي (240) قانوناً مؤقتاً. كما تعاني استراتيجية الإصلاح التشريعي من بعض العراقيل كوجود مراكز قوى وغياب الخبرة وإبعاد المختصين. (مركز الرأي، 2009: 1).

#### خامساً- مؤشر سيادة القانون

يتبين من الجدول رقم (5) أن الأردن تطور بشكل إيجابي في مؤشر سيادة القانون، حيث تراوح ترتيب الأردن بين (57.9% - 69.7%). كما يتضح من الجدول رقم (5) أن تقدير جودة الحكم في مؤشر سيادة القانون كان إيجابياً بشكل عام، حيث وصل قمة التعامل الإيجابي عام 2014، حيث بلغ (0.48)، ويوضح الشكل رقم (5) أن الأردن تقدم حوالي (10) درجات في مؤشر سيادة القانون خلال فترة الدراسة.

يعتبر موضوع سيادة القانون إحدى الركائز التي استندت إليها منظومة النزاهة الوطنية، بالإضافة إلى اهتمام القيادة الأردنية بموضوع سيادة القانون، فقد جاء في ورقة نقاشية حديثة للملك عبد الله الثاني أن سيادة القانون هو خضوع الجميع- أفراداً ومؤسسات وسلطات- لحكم القانون، وبأن التواني في تطبيق القانون يؤدي إلى ضياع الحقوق، ويضعف الثقة بأجهزة الدولة ومؤسساتها، وكما إن تساهل بعض المسؤولين في تطبيق القانون يشجع البعض على الاستمرار بانتهاك القانون، ويترك مجالاً للتساهل الذي يقود لفساد أكبر، بل إلى إضعاف أهم ركائز الدولة، وهي قيم المواطنة (عبد الله الثاني، 2016: 2-3). وفي المقابل هناك بعض الانتهاكات لسيادة القانون، منها التوسع في استخدام السلطة التقديرية لموظفي الدولة والمسائل المتعلقة بحرية الأفراد والتوقيف الإداري، والذي يمنح للحاكم الإداري سلطات تنفيذية وقضائية في آن واحد، وكذلك المسائل المتعلقة باستخدام الصلاحيات الإدارية في منع الاجتماعات العامة من دون وجه حق (الفريق الوطني لحقوق الإنسان، 2016: 2).

سادساً- مؤشر المشاركة والمساءلة

الجدول رقم (5)  
مؤشر سيادة القانون

السنة	الترتيب المنوي للدول 100 - 0	تقدير جودة الحكم 2.5+ - 2.5-
1996	59.8	0.28
1998	61.7	0.36
2000	62.7	0.37
2002	57.9	0.13
2003	62.7	0.37
2004	61.7	0.37
2005	61.2	0.41
2006	62.2	0.38
2007	63.2	0.45
2008	63.9	0.46
2009	61.6	0.30
2010	61.1	0.22
2011	62.0	0.26
2012	62.9	0.38
2013	63.4	0.40
2014	69.7	0.48

المصدر: البنك الدولي: <http://www.worldbank.org/>

من خلال الجدول رقم (6) يتضح أن مؤشر المشاركة والمساءلة يعتبر ثاني أدنى مؤشرات الحوكمة في الأردن، فقد تراوح ترتيب الأردن في مؤشر المشاركة والمساءلة بين (24.9%-46.2%)، وهو دون المتوسط، حيث كان ترتيب المملكة عام 1996 (45.7%) بينما تراجع ترتيب الأردن على المؤشر عام 2014 إلى (26.6%)، مما يعني أن الأردن تراجع في مؤشر المشاركة والمساءلة بشكل كبير وبحدود (20) درجة خلال فترة الدراسة، وهذا يمثل أكبر تراجع سلبي في مؤشرات الحوكمة في الأردن، وكما يتضح من الشكل رقم (6) أن تقدير جودة الحكم في مؤشر المشاركة والمساءلة سلبي بشكل عام خلال فترة الدراسة، وقد وصل إلى قمة التعامل السلبي في عام 2013، حيث كان (-0.82).

وهذا التراجع يعود إلى عدة أسباب منها:

1- إصدار عدة قوانين انتخاب لا تلي طموح المواطنين وتعرقل المسيرة الديمقراطية، ومن هذه القوانين: قانون الانتخاب رقم (15) لسنة 1993، وهو ما عرّف بقانون الصوت الواحد والذي استهدف الحد من نفوذ القوى السياسية المنظمة، وقد تعرض القانون لانتقادات

واسعة من مختلف الأطياف السياسية، واعتبر بمثابة انتكاسة للعملة الديمقراطية، والقانون رقم (9) لسنة 2010، والذي قسّم المملكة إلى دوائر انتخابية وهمية، وفتح المجال للإشاعات بوجود نية لتزوير الانتخابات، وكما عزز القانون من الانقسامات والولاءات الفرعية، وقانون رقم (25) لسنة 2012، حيث أعلنت لجنة التنسيق العليا لأحزاب المعارضة رفضها للقانون، واعتبرته صناعة أمنية تمثل إعادة للصوت الواحد.

الجدول رقم (6)

مؤشر المشاركة والمساءلة

السنة	الترتيب المنوي للدول 100 - 0	تقدير جودة الحكم 2.5+ - 2.5-
1996	45.7	-0.17
1998	38.9	-0.35
2000	46.2	-0.19
2002	25.0	-0.77
2003	27.4	-0.68
2004	32.7	-0.54
2005	31.3	-0.51
2006	28.8	-0.69
2007	29.8	-0.65
2008	27.9	-0.72
2009	27.5	-0.78
2010	27.5	-0.80
2011	26.3	-0.80
2012	26.8	-0.73
2013	24.9	-0.82
2014	26.6	-0.77

المصدر: البنك الدولي: <http://www.worldbank.org/>

2- مقاطعة بعض الأحزاب للانتخابات النيابية كانتخابات عام 2007 وعام 2010 وعام 2013.

3- نسبة مشاركة المواطنين في الانتخابات النيابية متوسطة، حيث بلغت نسبة المشاركة في انتخابات عام 2003 (58.870%)، وفي انتخابات عام 2007 (57.140%)، وانخفضت نسبة المشاركة في انتخابات عام 2010 (35%)، ووصلت نسبة المشاركة في انتخابات عام 2013 (56.690%)، (الزين، 2014: 21).

4- تعاني الأحزاب السياسية في الأردن من ضعف الإقبال الجماهيري عليها، وذلك لأن هذه الأحزاب لا تعالج المسائل المهمة للمواطنين، ولا تؤثر في مجريات الأمور، وقد ساهم الإعلام الرسمي والسياسة العامة في إضعاف دور الأحزاب وتقليصه، ولم يتم التعامل بجدية مع هذه الأحزاب، وبشكل يضمن تفعيل دورها في الساحة السياسية الأردنية عامة والساحة البرلمانية خاصة (الدعجة، 2005).

مقابل ذلك هناك العديد من المبادرات الإيجابية التي قامت بها الحكومة لتعزيز المشاركة منها:

- 1- تأسيس الهيئة المستقلة للانتخابات عام 2011 كجهة مستقلة تُعنى بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها دون تدخل أو تأثير من أي جهة، وفي عام 2014 وبموجب التعديلات الدستورية، تم توسيع دور ومسئوليات الهيئة لتشمل إدارة الانتخابات البلدية أو أي انتخابات عامة، وبما يضمن أعلى مستويات الشفافية والحياد في إدارة العمليات الانتخابية المختلفة (www.entikhabat.jo).
- 2- تعزيز مشاركة المرأة الأردنية في الانتخابات النيابية والبلدية، فقد زاد قانون الانتخاب لعام 2012 مقاعد الكوتا النسائية إلى (15) مقعداً نيابياً، وفي عام 2011 عدل قانون البلديات لتصبح نسبة الكوتا 25% بدلاً من 20%.
- 3- إصدار قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 يهدف التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة، ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي في المحافظات.

## الخاتمة- النتائج والتوصيات

### أولاً- النتائج

من خلال تحليل المؤشرات العالمية للحوكمة في الأردن توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

- 1- توصلت نتائج الدراسة إلى أن ترتيب الأردن في مؤشر مكافحة الفساد خلال فترة الدراسة 1996-2014 تراوح بين (53.2% - 69.4%) وهو فوق المتوسط، وقد تطور خلال تلك الفترة بشكل إيجابي وبمعدل (8.8) درجات.
- 2- أوضحت نتائج الدراسة أن ترتيب الأردن في مؤشر فعالية الحكومة خلال فترة الدراسة 1996-2014 تراوح بين (56.1% - 63.4%)، وهو فوق المتوسط، وتراجع مؤشر فعالية الحكومة خلال فترة الدراسة بشكل طفيف وبمعدل (-0.3).
- 3- دلت نتائج الدراسة على أن مؤشر الاستقرار السياسي في الأردن يعتبر من أدنى المؤشرات، وتراوح خلال فترة الدراسة بين (23.2% - 42.5%)، وهو أقل من المتوسط، وتراجع المؤشر بشكل كبير وبمعدل (-14.4) درجة.
- 4- توصلت الدراسة إلى أن ترتيب الأردن بمؤشر جودة التشريعات خلال فترة الدراسة تراوح بين (53.9% - 65.7%)، وهو أعلى من المتوسط، وقد تطور بشكل بسيط جداً، وبحدود درجة واحدة.
- 5- أوضحت نتائج الدراسة أن ترتيب الأردن في مؤشر سيادة القانون تراوح بين (57.9% - 69.7%)، وهو أعلى من المتوسط، ويعتبر من أفضل مؤشرات الحوكمة بالأردن، وتقدم حوالي (10) درجات خلال فترة الدراسة.
- 6- بينت نتائج الدراسة أن ترتيب الأردن في مؤشر المشاركة والمساءلة تراوح بين (24.9% - 46.2%)، وهو أقل من المتوسط، وتراجع الأردن في مؤشر المشاركة والمساءلة بشكل كبير، وبحدود (20) درجة، وهذا يمثل أكبر تراجع سلبي في مؤشرات الحوكمة في الأردن.

### ثانياً- التوصيات

في ضوء نتائج الدراسة ولتحقيق نتائج إيجابية للأردن في المؤشرات العالمية للحوكمة، توصي الدراسة بما يلي:

- 1- فيما يتعلق بمؤشر مكافحة الفساد، فإن الأمر يتطلب العمل على:
  - تفعيل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد للتعامل مع جميع القضايا بجدية وحزم، واتخاذ الإجراءات بحق كل من تثبت بحقه قضايا فساد، وتطبيق ذلك على جميع المواطنين دون استثناء.
  - وضع نظام لمساءلة ومراقبة أداء المسؤولين الحكوميين في حال استغلال المنصب العام وتحقيق مكاسب شخصية، أو في حال الفشل في إدارة المؤسسات وهدر الأموال العامة.
  - إصدار التشريعات اللازمة للحد من استخدام الوساطة والمحسوبية في شغل الوظائف العامة، ووضع أسس ومعايير موضوعية لتعبئة الوظائف العليا في الدولة تعتمد أسس الكفاءة والنزاهة والأمانة.

- 2- بخصوص مؤشر فعالية الحكومة، فإن الأمر يتطلب القيام بما يلي:
- وضع استراتيجية واضحة وقابلة للتنفيذ للحد من الترهل الإداري والقضاء على البيروقراطية في القطاع العام.
  - تحسين جودة الخدمات العامة بمختلف الوزارات والمؤسسات العامة، تعتمد على معايير محددة لقياس جودة الخدمات العامة لتحقيق رضا المواطنين ومتلقي الخدمة.
  - ضرورة الإسراع في تنفيذ برنامج الحكومة الإلكترونية، والذي بدأ منذ عام 2003 - وهي فترة طويلة- من خلال توفير الإمكانيات المادية والكفاءات البشرية المؤهلة والتشريعات المناسبة.
- 3- لغاية تعزيز ترتيب الأردن في مؤشر الاستقرار السياسي، والذي يعتبر من أقل المؤشرات العالمية للحكومة في الأردن، تقترح الدراسة:
- استقرار الحكومات وإطالة مدتها لتوازي مدة مجلس النواب للحد من كثرة تغيير وتعديل الحكومات، وذلك لإعطائها المدة الكافية لتنفيذ برامجها، ولضمان استقرار السياسات العامة.
  - وضع خطط وبرامج وسياسات لمعالجة قضايا وهموم المواطن الأساسية، كالفقر والبطالة وارتفاع تكاليف المعيشة، لتخفيف معاناة وغضب وسخط المواطن، والذي ينعكس أحياناً على شكل حركات ووقفات شعبية وإضرابات وعنف مجتمعي.
- 4- مؤشر جودة التشريعات، ويتطلب ضرورة القيام بما يلي:
- دراسة التشريعات دراسة متأنية وواقعية والاستعانة بالمختصين لضمان استقرارها، ولكي لا يتم تعديلها بعد فترة قصيرة.
  - تحديث التشريعات التي مضى عليها فترة زمنية طويلة لتناسب الظروف والمستجدات، وعرض القوانين المؤقتة على السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص لمناقشتها وإقرارها.
- 5- لتحقيق نتائج أفضل في مؤشر سيادة القانون، والذي يعتبر من أعلى المؤشرات في الأردن، تقترح الدراسة قيام أجهزة الدولة بتطبيق القانون بحزم وبصورة عادلة ودون تمييز، وذلك على جميع أفراد المجتمع لضمان سيادة القانون.
- 6- لغاية وقف التراجع في مؤشر المشاركة والمساءلة، الذي يعتبر أكثر المؤشرات تراجعاً في الأردن، توصي الدراسة بضرورة صياغة قانون جديد للانتخابات النيابية يلبي طموحات المواطنين، ويعزز المسيرة الديمقراطية ويضمن المشاركة الواسعة في الانتخابات.

## المراجع

## أولاً - مراجع باللغة العربية:

- الببلاوي، حازم. (2000). *النظام الاقتصادي الدولي المعاصر*، الكويت: دار المعرفة.
- البسام، بسام عبد الله. (2014). *الحكومة الرشيدة: المملكة العربية السعودية: حالة دراسية*، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية/ قسم العلوم الإنسانية والقانونية، العدد 11.
- الدسوقي، أيمن. (2006). «الحكم الرشيد والتنمية»، *مجلة النهضة* - مصر، العدد 3، المجلد 7.
- الدعجة، هائل ودعان. (2005). «الحياة الحزبية في الأردن»، *جريدة الرأي الأردنية*.
- الزين، ثامر غازي. (2013-2014). «المشاركة السياسية في الأردن وعلاقتها مع قوانين الانتخاب». (2013-2011)، *رسالة ماجستير غير منشورة*، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
- العبادي، نصيف جاسم. والمطوري، أحمد جاسم. (2014). «دور اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة: 2012-2013»، *العلوم الاقتصادية*، مجلد 36، العدد 9.
- العجلوني، محمد محمود. (2013). «أثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية»، *المؤتمر العالمي التاسع للاقتصاد والتمويل الإسلامي (ICIEF)*، اسطنبول، تركيا.
- الفريق الوطني لحقوق الإنسان. (2016). تقرير على الرابط الإلكتروني: <https://rightscable.com/2016/10/24/>
- الفهداوي، فهمي خليفة. (2007). «الحكم الصالح: خيار استراتيجي للإدارة نحو بناء مجتمع المؤسسية والمواطنة العامة»، جامعة القاهرة، *مجلة النهضة*، مجلد 8، العدد 3.
- الكايد، زهير عبد الكريم. (2003). *الحكمانية Governance: قضايا وتطبيقات*. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.
- المجالي، رضوان. (2013). «دراسة مؤشر مكافحة الفساد»، *مجلة القانون والسياسة*، جامعة الأنبار.
- المجالي، رضوان. (2015). «أثر الحركات الاحتجاجية في الأردن على الاستقرار السياسي»، *مجلة دفاتر السياسة والقانون*، العدد 12.
- الهيئة المستقلة للانتخاب، الموقع الرسمي: <http://www.entikhabat.jo/>
- بلخير، آسيا. (2009). «إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق... الجزائر أنموذجًا 2007/2000»، *رسالة ماجستير غير منشورة*، جامعة يوسف بن خده/كلية العلوم السياسية.
- تقرير أمريكي، (2016). *الفساد والواسطة ظاهرة منتشرة بشكل واسع في الأردن*، منشور في وكالة أنباء سرايا: <http://www.sarayanews.com/index.php?page=article&id=362328>
- جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، الموقع الرسمي <http://www.kaa.jo/default.aspx>
- جمعة، سلوى شعراوي (تحرير)، (2001). *إدارة شئون الدولة والمجتمع*، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة.
- خضري، ياسمين. (2016). «الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد... المفهوم والقياسات الدولية والمحلية تطبيقًا على الحالة المصرية»، *مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية/ جامعة القاهرة*، مجلد 17، عدد 4.
- داي، رامزي. (2016). *التحديات الاقتصادية وتحديات الحكم في الأردن*. موقع مركز رفيع الحريري للشرق الأوسط على الرابط: <http://www.achariricenter.org/economicgovernance-challenges-in-jordan-ar/>
- سلامة، هنادي. (2014). *جودة الخدمة في الأجهزة الحكومية*، موقع الأفق: <http://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=63986>
- شريف، أثير أنور. (2014). «موازنة المخرجات - النتائج: المدخل المعاصر لتحقيق الحكم الرشيد... إطار معرّف في»، *مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية*، المجلد 6، العدد 12.
- صحيفة المقر. (2014). الأردن يخفق في التحول للحكومة الإلكترونية الرابط الإلكتروني: <http://www.maqar.com/2id=72302>
- عبد القادر، بختار؛ وعبد الرحمن عبد القادر. (2011). «دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية: حالة الدول العربية»، *المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد والتمويل الإسلامي: 21-19*، الدوحة، قطر.
- عبد الله الثاني ابن الحسين. (2016). *سيادة القانون أساس الدولة المدنية*، الديوان الملكي الهاشمي، عمان الأردن.

- كريم، حسن. (2004). مفهوم الحكم الصالح، *المستقبل العربي*، (لبنان)، مجلد 27، العدد 309.
- مركز الرأي للدراسات. (2009). *ندوة الرؤية الاستراتيجية للإصلاح التشريعي*، مركز الرأي للدراسات، عمان الأردن.
- منظومة النزاهة الوطنية (2013): *الميثاق والخطة التنفيذية*، المملكة الأردنية الهاشمية.
- وزارة تطوير القطاع العام. (2015). *أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها*، عمان الأردن.

#### ثانياً - مراجع باللغة الأجنبية:

- ADB (Asian Development Bank). (1999). «*Governance: Sound Development Management*» Manila-Philippines و ADB.
- Deborah, Brautigam. (1992). Governance and Foreign Aid, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 27, No. 3.
- De Ferranti, D. M.; J. Jacinto; A. Ody and G. Ramshaw. (2009). *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Matheson, Alex. (2002). «Models Public of Budgeting and Accounting Reform» *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 4.
- Gasiorowski, M. J. (1995). Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 4, 882-897.
- Guhan, S. (1998). «World Bank on Governance: A Critique», *Economic and Political Weekly*, 33-4; 185-187+189-190.
- IFAC (International Federation of Accountants). (2001). «Governance in The Public Sector: A concerning Body Perspective», *International Public Sector Study*, No. 13.
- Johnson, Isabelle. (1997). *Redefining the Concept of Governance*. Canada, Canadian International Development Agency.
- Kaufmann, D.; A. Kraay and M. Mastruzzi. (2008). *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*.
- Kaufmann, D.; A. Kraay and M. Mastruzzi. (2010). «Response to What Do the Worldwide Governance Indicators Measure», *European Journal of Development Research*, Vol. 22, No. (1), 55 – 58.
- Pradhan, R. P. and G. S. Sanyal. (2011). Good Governance and Human Development: Evidence form Indian States. *Journal of Social and Development Science*, 1 (1), pp. 18.
- Plumptre, Tim and John Graham. (1999). «*Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*» Institute on Governance Ottawa – Canada.
- United Nation Development Program. (1997). Governance for Sustainable Human Development, *A UNDP Policy Document*, New York, January, pp. 2-3.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2009). *What is Governance*, Retrieved 022011/10/ from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>.
- United Nations Development Program (UNDP). (2002). *Arab Human Development Report (AHDR) 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York, USA: Oxford University Press.
- UNDP (United Nation Development Program). (1998). «*Accountability & Transparency in Africa*» 2<sup>nd</sup> Africa Governance Form.
- Weiss, Thomas G. (2000). «Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges», *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, pp. 795-814.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. The World Bank, Washington, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- **Worldwide Governance Indicators: from** <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

## Good Governance in Jordan: Reality and Future Prospects

**Dr. Mohammed Suleiman Hassan AL-Refai**

Department of Public Administration

Faculty of Business Administrative

Northern Borders University

Kingdom of Saudi Arabia

### ABSTRACT

The present study aims to investigate the current situation of good governance in the Hashemite Kingdom of Jordan. The study depends mainly on the Worldwide Governance Indicators (WGI) that have been issued in 1996 by the World Bank (WB) and comprise from six sub indicators; Control of Corruption, Government Effectiveness, Political Stability and Absence of Violence, Regulatory Quality, Rule of law, and Voice and Accountability. The study carried out during the period (1996- 2014). The study revealed that the Hashemite Kingdom of Jordan ranking in the indicators of the rule of law, Government Effectiveness, Control of Corruption, and Regulatory Quality has been above the average and ranged between (69.7% -53.2%), while the Hashemite Kingdom of Jordan ranking in the indicators of Political Stability and Absence of Violence, Voice and Accountability, below the average and ranged between (23.2%- 46.2 %).

The results of the study also showed that the Hashemite Kingdom of Jordan is progressed in a positive way during the study period with indicators of the Control of Corruption, Regulatory Quality and the rule of law, while a negative decline in the indicators of Government Effectiveness, Political Stability and Absence of Violence, Voice and Accountability.

The study provides a number of recommendations the most important of them include the setting a system of accountability and monitoring for the performance of government officials in the case of abuse of public office, achieving personal interests or failure in managing institutions and waste of money; besides setting of a clear strategy which is applicable for implementation to reduce the administrative flabbiness and to eliminate the bureaucracy in the public sector; there is a need to give the government a period of time required for the implementation of programs that are important for the stability of public policy and finally formulating a new law for elections process that govern the representative councils that meets the aspirations of the citizens and to strengthen the democratic process and to ensure broad participation in the elections process.

**Key Words:** *Governance, Good Governance, Worldwide Governance Indicators, The Hashemite Kingdom of Jordan.*