

الحوكمة الرشيدة: دراسة حالة العربية السعودية

بسام عبد الله البسام (*)

إدارة البرامج المالية،
معهد الإدارة العامة - الرياض.

مقدمة

«الحكومة»، أو «الحاكمية»، أو «الحكمانية»، أو «الحكومة الإدارية»؛ كلها مصطلحات مُعرّبة لكلمة (Governance). وعلى الرغم من اختلاف المسميات، إلا أنها ترمز إلى معنى عام واحد، وهو الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون العامة لدولة ما. لذلك، فإن الحكومة تشابه مع حوكمة الشركات (Corporate Governance) في الدعوة إلى الشفافية والإفصاح، ولكن الحكومة تشمل أيضاً طريقة عمل الحكومة في إدارة شؤون الدولة، بالإضافة إلى الجهات المشاركة في عملية اتخاذ القرارات والتنفيذ والمراقبة.

ويعتبر الأخذ بمبادئ الحكومة الرشيدة من قبل الحكومات مطلباً شائعاً ودولياً. فمثلاً، المؤسسات الدولية المانحة، كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، بالإضافة إلى دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية؛ كل هذه الجهات تشترط مستوى معيناً من جودة الحكم لدى الدول المستفيدة، لكي تحصل تلك الدول على المساعدات المالية وغير المالية^(١). وتدعم منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية المهتمة بحقوق الإنسان أيضاً تبنّي مبادئ الحكومة الرشيدة، مثل تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة. وأخيراً، تم تقديم الحكومة (الإدارية) كطريقة فعالة لإدارة شؤون الدولة، وكبديل للأسلوب التقليدي في الإدارة^(٢).

لكن ماذا نعني بالحكومة والحكومة الرشيدة؟ وما الذي يقدهم مبدأ الحكومة الرشيدة في مجالات دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية؟ وأخيراً، ما هي الكيفية التي يُقاس بها مدى تطبيق الدول لمبادئ الحكومة الرشيدة، وما هي القطاعات التي تشارك في التطبيق الأمثل للحكومة الرشيدة؟ سوف أحاول في هذا المقال الإجابة عن هذه الأسئلة وغيرها، وفي النهاية سوف يكون هناك استعراض للتوصيات التي تدعم تطبيق الحكومة الرشيدة في العربية السعودية كحالة دراسية في هذا المقال.

١ - مشكلة البحث

كما ذكر سابقاً، ربط العديد من الدراسات النمو الاقتصادي، وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات التنمية البشرية، بتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات قياس جودة الحكم^(٣). وعلى الرغم

(١) «World Economic Outlook (WEO): Recovery, Risk, and Rebalancing», International Monetary Fund (IMF) (13 October 2010), <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>>; Michael G. Mimicopoulos, Lada Kyj and Nicolas Sormani, «Public Governance Indicators: A Literature Review», World Bank (2007), <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027075.pdf>>, and «Managing Development: The Governance Dimension», World Bank, Discussion Paper 34899, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/ib/2006/03/07/000090341_20060307104630/rendered/pdf/34899.pdf>.

(٢) Donald F. Kettl, «The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government», *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6 (2000), pp. 488-497, and Rod A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Public Policy and Management (Berkshire, UK: Open University Press, 1997).

= Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Armonk, NY: (٣)

من تقارب حالة أقطار الخليج الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن هناك تفاوتاً في مستويات الحوكمة بين تلك الأقطار. لذلك سنتناول مدى وجود علاقة بين النمو الاقتصادي والحوكمة الرشيدة خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١) في العربية السعودية، ومن ثم مقارنتها بباقي أقطار الخليج الخمسة (البحرين - الإمارات - قطر - عُمان - الكويت)، وهو الموضوع محلّ البحث.

يركّز هذا البحث على حالة الحوكمة في العربية السعودية بشكل خاص، وأقطار الخليج بشكل عام، عن طريق دراسة العلاقة بين النمو الاقتصادي وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة في الأقطار الستة (البحرين - الإمارات - السعودية - قطر - عُمان - الكويت)، وهل هذه العلاقة بين النمو والحوكمة تنطبق على أقطار الخليج الستة - كما خلصت الدراسات السابقة التي تناولت دول العالم بشكل عام - أم أن الحالة مختلفة بالنسبة إلى أقطار الخليج؟

٢ - سؤال البحث ومنهجيته

بناء على ما سبق، فإن هذا البحث يحاول الإجابة عن السؤال التالي: هل هناك علاقة بين النمو الاقتصادي (النتائج المحلي الإجمالي) والحوكمة الرشيدة في أقطار الخليج الستة (البحرين - الإمارات - السعودية - قطر - عُمان - الكويت)؟

للإجابة عن سؤال البحث سوف يتم استعراض الناتج المحلي الإجمالي للأقطار الستة كمؤشر للنمو الاقتصادي، ومقارنة تلك الأرقام بمستويات الحوكمة الرشيدة، وذلك باستخدام المؤشرات العالمية لقياس الحوكمة. وسوف تغطي الدراسة الفترة الزمنية من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠١١، وذلك لكون أول إصدار لمؤشرات الحوكمة العالمية كان في عام ١٩٩٦. وقد تم اختيار أقطار الخليج الستة لعدة أسباب، منها: التشابه الكبير من ناحية التركيبة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين الأقطار الستة، الأمر الذي يساعد على إعطاء تصوّر عن مستويات الحوكمة في السعودية مقارنةً بتلك الأقطار. وتعتبر مستويات التنمية البشرية لأقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربي متقاربة أيضاً،^(٤) الأمر الذي يساعد على تكوين تصور عن مدى تأثير التنمية البشرية في الحكم الرشيد. وأخيراً، تتوافر في كل مؤشر مجموعتان من الأرقام: الأولى تمثل الرقم التقريبي لجودة الحكم «تقدير جودة الحكم»، +٥، ٢ (الأعلى) و-٥، ٢ (الأقل). أما المجموعة الأخرى فتُمثّل ترتيب الدولة بين دول العالم في كل مؤشر «الترتيب المئوي بين دول العالم»، ١٠٠ (الأعلى) وصفر (الأقل). ويمكن تدوير تلك الأرقام إلى ثلاثة أرقام بعد الفاصلة لتسهيل عملية المقارنة بين الأعوام والدول محل الدراسة.

M. E. Sharpe, 2007); Kathryn A. Frahm and Lawrence L. Martin, «From Government to Governance: Implications for Social Work Administration,» *Administration in Social Work*, no. 33 (2009), pp. 407-422, and Kaufmann and Kraay, «Growth without Governance [with Comments],» pp. 169-229.

(٤) تقرير التنمية البشرية ٢٠١٣: نهضة الجنوب: تقدم بشري في عالم متنوع (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٣).

أولاً: الحكومة الرشيدة (Good Governance)

على الرغم من انتشار استخدام مصطلح «الحكومة» في السنوات الأخيرة في عدة مجالات، كالاقتصاد والسياسة، إلا أنه لم يتبلور تعريف محدد لـ «الحكومة»، على الرغم من الاتفاق على المبادئ المكوّنة له. ويقوم المفهوم الأساسي لـ «الحكومة» على أساس تغيير الأوضاع نتيجة للتوسع الكبير في حجم المجتمعات، والتنوع الكبير في احتياجات الأفراد والمنظمات، الأمر الذي أدى إلى عجز الحكومات عن إدارة شؤون دولها بمفردها. لذلك، كان لا بد من إشراك الجهات غير الحكومية، مثل القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير الهادفة إلى الربح، في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.^(٥) ويتفق المعنيون مع هذا الطرح، ويُعرفون الحكومة بأنها «الطريقة التي يشترك فيها المسؤولون والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في رسم السياسات العامة وتقديم الخدمات للناس». أما الكايد، فيُعرّف الحكومة بأنها «تعكس كيف تتفاعل الحكومة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى، وكيف تربط تلك الأطراف بالمواطنين والمقيمين، وكيف يتم اتخاذ القرارات»^(٦).

أما الحكومة الرشيدة، فتشمل «العديد من العناصر الأساسية للديمقراطية، مثل المشاركة والانفتاح على المجتمع المدني، واحترام حقوق الإنسان المدنية والفكرية والممتلكات الخاصة، فضلاً عن إدارة الصراع بشكل سلمي»^(٧). أما البنك الدولي، فيرى أن الحكومة هي «مجموعة القواعد التي يتم من خلالها إنفاذ القوة لصالح مجموعة معينة، وبالتالي فإن الحكومة تتصرف لصالح الأفراد، وعليها أن تتيح لهم فرصة المشاركة في صنع القرارات بصورة متكافئة، وفي إطار من الشفافية والمصادقية، بل وتكون مسؤولة أمامهم، وهو ما يجعل أي حكم حكماً رشيداً»^(٨).

ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن الحكم الرشيد «يقوم على المشاركة، ويتسم بالشفافية، وينطوي على المساءلة. كما أنه يتسم بالكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، فضلاً عن استناده إلى قواعد العدالة والإنصاف. كذلك، فإنه يعزز سيادة القانون»^(٩). ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً أن «التفاعل البناء» بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني هو الأساس للحكم الجيد (الرشيد). لذلك، فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) يقدم تسع سمات للحكم الرشيد، هي: المشاركة، وسيادة القانون، والشفافية، والاستجابة، والتوجيه نحو بناء توافق للآراء، والإنصاف، والفعالية والكفاءة، والمساءلة، والرؤية الاستراتيجية. وهذه السمات يجب أن يؤخذ بها بشكل متزامن ومتواز لكي

(٥) David M. De Ferranti [et al.], *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009), p. 8.

(٦) زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية Governance: قضايا وتطبيقات (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣)، ص ٨.

(٧) Sam Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, Managing the Public Service: Strategies for Improvement Series (London, UK: Commonwealth Secretariat, 2000), p. 10.

(٨) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability* (Washington DC: World Bank Group, 2003), p. xviii.

(٩) «إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة: وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي»، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (نيويورك) (١٩٩٧)، ص ٥، <http://www.wafainfo.ps/pdf/G_0007.pdf>.

تُحقّق الهدف المرجو^(١٠). وأخيراً، يعتقد كلّ من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي أنه على الرغم من وجود ملامح وعناصر للحكم الرشيد، إلا أن هذه العناصر هي عناصر عامة يختلف تطبيقها من دولة إلى أخرى، بحسب النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي لكل بلد^(١١).

من التعريفات السابقة، يمكننا القول إن الحوكمة الرشيدة هي عملية تكاملية لإدارة شؤون الدولة. ويشترك في هذه العملية الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من منظمات وأفراد، مع الأخذ في الاعتبار اختلاف المهام لكل جهة. فكما أن كل الجهات تشارك في رسم سياسات الدولة وإدارة شؤونها والرقابة والمحاسبة في ظل الحوكمة الرشيدة، فإن للحكومة دوراً إضافياً يتمثل بأداء دور مهم في التنسيق بين مختلف الجهات، بالإضافة إلى دورها التنفيذي في تنفيذ الأحكام القضائية وما شابه. لذلك، فإن الحوكمة الرشيدة تُساهم في فعالية البرامج المقدمة إلى الناس عن طريق مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات، فضلاً عن الدور الذي تؤديه منظمات المجتمع المدني في الرقابة والمساءلة. ويساهم تطبيق عناصر الحوكمة الرشيدة أيضاً في حماية حقوق الإنسان، ودعم مشاركة الأقليات في إدارة شؤون الدولة. ويمكن القول إنه في ظل نموذج الحوكمة الرشيدة يجب أن يكون «الهدف هو تحفيز طاقات الأفراد من خلال تمكينهم من تغيير حياتهم من خلال حكومة أفضل، وليس من خلال حكومة أقل جدارة، أو بكلام آخر حكومة تركز على توفير بيئة مؤاتية لتمكين الآخرين من أن يصبحوا منتجين، بدلاً من القيام بكل شيء بذاتها»^(١٢).

من جهة أخرى، يتعدّى تأثير الحوكمة الرشيدة القطاع العام ليؤثر في أداء القطاع الخاص، حيث إن التشريعات وتنفيذ الأحكام تُطبّق من قبل الحكومة. لذلك، كلما كانت العملية الإدارية أكثر شفافية، وأقل فساداً، وسيادة القانون حاضرة، بالإضافة إلى مشاركة القطاع الخاص والمواطنين في إعداد ومراقبة القوانين، كان القطاع الخاص أكثر فعالية وكفاءة، الأمر الذي يعزّز من دور القطاع الخاص في دعم النمو والتنمية الاقتصادية^(١٣). وطبقاً للبنك الدولي، فإن تأثير غياب الحكم الرشيد لا يقتصر فقط على التأثير السلبي في أداء القطاع الحكومي، وإنما يصل هذا التأثير إلى القطاع الخاص، لأن «إدارة الحكم تساهم في رسم السياسات وتطبيقها، وهذه السياسات تُحدّد بدورها وجود مناخ أعمال سليم وجذاب

(١٠) Thomas Weiss, «Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges,» *Third World Quarterly*, vol. 21, no. 5 (2000), pp. 795-814.

(١١) «تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة»، البنك الدولي (٢٠٠٣)، <<http://siteresources.worldbank.org/intmena/>>، publications/20261842/governoverviewarab.pdf، وإدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة: وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي».

(١٢) «مفاهيم وسياسات «الحوكمة» في الأدبيات العربية والغربية»، برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان (كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة)، ص ٣٨، <<http://www.ad.gov.eg/nr/donlyres/1667e19e-dc90-4c7f-a315-7175ae7b4a52/3242/governanceclature.pdf>>.

(١٣) Rock-Antoinne Mehanna, Yousef Yazbeck and Leyla Sarriddine, «Governance and Economic Development in MENA Countries: Does Oil Affect the Presence of a Virtuous Circle?», *Journal of Transnational Management*, vol. 15, no. 2 (2010), pp. 117-150, and D. Kaufmann and Aart Kraay, «Growth without Governance [with Comments],» *Economía*, vol. 3, no. 1 (2002), pp. 169-229.

للاستثمار من عدمه»^(١٤). ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) أيضاً العلاقة بين اعتماد مبادئ الحكومة الرشيدة من قبل الحكومات وتحقيق التنمية البشرية. ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي «هناك ارتباط لا ينفصم بين الحكم والتنمية البشرية»^(١٥). فالتنمية البشرية لا يمكن أن تتواصل من دون الحكم الرشيد. ولا يمكن أن يكون الحكم رشيداً ما لم يؤدّ إلى استدامة التنمية البشرية». لذلك فإن جودة الخدمات الصحية، وارتفاع مستوى التدريب والتعليم للأفراد، مثلاً، يعزز الحكومة الرشيدة، وبالتالي يؤدي إلى تقليل الفساد، وتعزيز الشفافية، وزيادة كفاءة وفعالية الأداء الحكومي والقطاع الخاص، على حدّ سواء^(١٦).

أخيراً، هناك عدة انتقادات لمبدأ الحكومة الرشيدة وتطبيقاتها - كما هو معتمد من قبل المنظمات الدولية - كمعيار لقياس أداء الحكومات. هذه الانتقادات تنطلق من كون معايير الحكومة الرشيدة المعتمدة من المنظمات الدولية لا تُراعي الاختلافات السياسية والثقافية بين الدول، الأمر الذي يؤثر في دقة مقاييس جودة الحكم عند قياس هذه الجودة^(١٧).

في المقابل، استعرض تقرير للأمم المتحدة تلك الانتقادات، وخُصص إلى أنه من الصعب وجود دولة تطبّق الحكومة الرشيدة بشكل مثالي، وإنما هناك اختلاف بين الدول في اعتماد تلك المبادئ وتطبيقها وفقاً للنظام السياسي والاجتماعي لكل بلد. لذلك، فإن المبادئ المعتمدة دولياً للحكومة الرشيدة هي مبادئ مرنة وتأخذ في الحسبان الاختلافات الأيديولوجية والسياسية والاقتصادية لكل دولة^(١٨).

١ - مقاييس الحكومة

إن وجود مقاييس للحكومة هو مطلب للحكومات والمنظمات الدولية. فالحكومات تستخدم مقاييس الحكومة لتقييم أداء الحكومة، وتحديد أماكن الخلل التي تحتاج إلى تطوير. في المقابل، فإن المنظمات الدولية تستخدم من تلك المقاييس في تحديد نوع المساعدات اللازمة وحجمها لكل دولة^(١٩). ووفقاً لثوماس، فإن «متخذّي القرارات والباحثين يُركّزون على أثر الحكومة في التنمية الاقتصادية، وهم

(١٤) «تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة»، ص ١٠.

(١٥) «إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة: وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي»، ص ٥.

(١٦) *Human Development Report 2010: 20th Anniversary Edition: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, 2nd ed. (New York: Palgrave Macmillan, and United Nations Development Program, 2010), <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf>.

(١٧) Ali Farazmand, *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (New York: Praeger, 2004), and Eva Poluha and Mona Rosendahl, *Contesting 'Good' Governance: Crosscultural Perspectives on Representation, Accountability and Public Space* (London: Routledge, 2002).

(١٨) «What is Governance?» United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2009), <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>>.

(١٩) Mimicopoulos, Kyj and Sormani, «Public Governance Indicators: A Literature Review», and Melissa Thomas, «What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?», Johns Hopkins University (2008), <<http://www.sais-jhu.edu/bin/q/t/what%20do%20the%20worldwide%20governance%20indicators%20measure.pdf>>.

بذلك يحتاجون إلى مقاييس جودة الحكم لاتخاذ قرارات، ولإجراء تحليلات»^(٢٠). ووفقاً لمعهد البنك الدولي، فإن هناك أكثر من ١٤٠ مقياساً لمؤشرات الحوكمة متاحة للاستخدام في عام ٢٠٠٦^(٢١)، ومن هذه المؤشرات العالمية للحوكمة (WGI)، ومؤشر الفساد العالمي (IT). وهذا الكم الهائل من المقاييس يوضح حجم الطلب، وأهمية وجود مقاييس للحكم الرشيد. بالإضافة إلى أن هذه المقاييس لمستوى الحكم الرشيد على مستوى الدول تساعد الجهات التشريعية ومنتخذي القرارات في إصدار تشريعات واتخاذ قرارات ذات جودة عالية. ووفقاً لأرندت وأومان، فإن لمؤشرات قياس الحوكمة الرشيدة أهمية كبيرة في التأثير في المخرجات السياسية والاقتصادية وجودة الحكم للدول، وهم يؤكدون أن «عدداً كبيراً ومنتزاعاً من الأعمال التجارية الدولية والقرارات السياسية تعتمد بشكل مباشر على تلك المؤشرات. بالإضافة إلى أن هناك قدراً كبيراً من التحليلات التي تؤثر في التصور العام، وتتأثر أيضاً بتلك المؤشرات»^(٢٢).

٢ - المؤشرات العالمية للحوكمة

على الرغم من تعدد مؤشرات قياس الحوكمة، إلا أن هذه المؤشرات تختلف من ناحية جودة المقياس ودقته وشموليته. وهناك أيضاً مؤشرات لها قبول أكبر، واستخدام أكثر، ومصداقية أعلى، من باقي المؤشرات من قبل المستخدمين. وتعتبر المؤشرات العالمية للحوكمة (Worldwide Governance Indicators (WGI)) من أكثر المؤشرات شموليةً ومصداقيةً ودقةً في قياس جودة الحكم مقارنة ببقية المؤشرات المتاحة^(٢٣)، وهي أحد منتجات البنك الدولي، وقد عدّه الكثير من الخبراء والمستخدمين لمؤشرات قياس جودة الحكم كـ «أكثر مؤشرات قياس الحوكمة شموليةً»^(٢٤). ووفقاً للبنك الدولي، فإن المؤشرات العالمية للحوكمة قدّمت كمؤشر شامل لقياس جودة الحكم، وليس كبديل للمقاييس الأخرى، حيث إن المؤشرات العالمية للحوكمة تستخدم نتائج المؤشرات الأخرى في بناء مؤشرات شاملة لقياس جودة الحكم^(٢٥). تتكوّن المؤشرات العالمية للحوكمة من ستة مؤشرات، وكل مؤشر يقيس

Thomas, Ibid., p. 1.

(٢٠)

«Governance Data: Web-Interactive Inventory of Datasets and Empirical Tools», World Bank Institute (٢١) (Washington) (2006), <<http://web.worldbank.org/wbsite/external/wbi/extwbigovantcor/0,,contentmdk:20673879~menupk:1742423~pagepk:64168445~pipk:64168309~thesitepk:1740530,00.html>>.

Christiane Arndt and Charles Oman, «Uses and Abuses of Governance Indicators.» Development Centre (٢٢) Studies, OECD Publishing (Paris) (2006), p. 13, <http://www.worldbank.org/ieg/governance/oman_arndt_paper.pdf>.

De Ferranti [et al.], *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*; Laura Langbein and Stephene Knack, «The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?», *Journal of Development Studies*, vol. 46, no. 2 (2010), pp. 350-370, and Thomas, «What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?».

Arndt and Oman, Ibid., p. 28.

(٢٤)

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, «Governance Matters 2009: Learning From Over a Decade of the Worldwide Governance Indicators.» World Bank (2009), <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>.

(٢٥)

موضوعاً من مواضيع الحكومة. هذه المؤشرات هي: السيطرة على الفساد، وفعالية الحكومة، والاستقرار السياسي، وجودة التشريعات وتطبيقها، وسيادة القانون، والمشاركة والمساءلة.

هناك عدة نقاط تجعل من المؤشرات العالمية للحكومة واحدة من أفضل مقاييس جودة الحكم المتاحة؛ أولاً مقارنة بالمقاييس الأخرى التي تتكوّن من مقياس واحد للحكومة، تحتوي المؤشرات العالمية للحكومة على ستة مؤشرات، وكلّ مؤشر يركّز على قياس موضوع من مواضيع الحكومة. وهذه المؤشرات تشمل: السيطرة على الفساد، وفعالية الحكومة، والاستقرار السياسي، وجودة التشريعات وتطبيقها، وسيادة القانون، والمشاركة والمساءلة^(٢٦).

ثانياً، تم بناء كل مؤشر من المؤشرات العالمية للحكومة باستخدام ٣١ مصدراً للبيانات، و٤٤١ متغيّراً، الأمر الذي يضيف مزيداً من الشمولية على المؤشرات، فضلاً عن أن المؤشرات تُغطّي ٢١٣ دولة وإقليماً، الأمر الذي يجعل المؤشرات العالمية للحكومة المقياس الوحيد المتاح الذي يشمل كل الدول والأقاليم الأعضاء في الأمم المتحدة^(٢٧). ويتم إصدار المؤشرات العالمية للحكومة بشكل سنوي اعتباراً من عام ٢٠٠٤، بينما تم إصدار مؤشرات كل سنتين اعتباراً من أول نسخة في عام ١٩٩٦ وحتى عام ٢٠٠٣. أخيراً، فإن المصدقية والدقة اللتين تتميز بهما المؤشرات العالمية للحكومة مقارنة ببقية مؤشرات الحكومة، جعل المؤشرات العالمية للحكومة تُستخدم كمقياس لجودة الحكم الذي يُعتمد عليه في رسم السياسات واتخاذ القرارات من قبل المنظمات الدولية والحكومات^(٢٨).

تم وضع نتائج المؤشرات في مقياس لترتيب الدول (الترتيب المثوي بين دول العالم) من صفر (الأقل) إلى ١٠٠ (الأعلى)، بالإضافة إلى أن المؤشرات العالمية للحكومة تستخدم التوزيع النسبي «المثوي» للدول، بمعنى وجود ست فئات (٠ - ١٠ بالمئة، ١٠ - ٢٥ بالمئة، ٢٥ - ٥٠ بالمئة، ٥٠ - ٧٥ بالمئة، ٧٥ - ٩٠ بالمئة، ٩٠ - ١٠٠ بالمئة). ويوضح هذا المقياس ترتيب الدول في كل مؤشر بين دول العالم، كما يتم عرض نتائج كل مؤشر من المؤشرات الستة أيضاً في مدى بين -٥ (الأعلى) و+٥ (الأقل)، وهذا التقسيم (تقدير جودة الحكم) يوضح جودة الحكم لكل مؤشر في كل دولة. ومن المهم التنبيه إلى أن «تقديرات جودة الحكم» هي أرقام تقديرية، لذلك هناك احتمال لنسبة من الخطأ في التقدير مقابل كل رقم. ومن توصيات المؤلفين للمؤشرات أيضاً أن يتم استخدام كل مؤشر من مؤشرات جودة الحكم على حدة بدلاً من دمج المؤشرات الستة في مؤشر واحد^(٢٩).

(٢٦) المصدر نفسه، و
 Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, Ibid., and Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,» World Bank Policy Research, Working Paper no. 5430 (2010).
 Arndt and Oman, Ibid., De Ferranti [et al.], *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*; Langbein and Knack, «The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?»; Mimicopoulos, Kyj and Sormani, «Public Governance Indicators: A Literature Review,» and Thomas, «What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?»
 Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues».

٣ - الحوكمة الرشيدة: دراسة حالة العربية السعودية

سوف يتم استعراض الناتج المحلي الإجمالي لأقطار الخليج الستة (GDP) في الجزء التالي من المقال، بالإضافة إلى استعراض مستويات الحوكمة الرشيدة في السعودية لكل مؤشر من مؤشرات الحوكمة العالمية خلال الفترة من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠١١. كما سيتم أيضاً استعراض مستويات الحوكمة الرشيدة في السعودية مقارنةً بأقطار الخليج العربي الخمسة الأخرى (البحرين، الكويت، قطر، عُمان، الإمارات العربية المتحدة) وفقاً لبيانات عام ٢٠١١.

٤ - النمو الاقتصادي في أقطار الخليج العربي

على الرغم من الانتقادات الموجهة إلى اعتماد الناتج المحلي الإجمالي في تقدير النمو الاقتصادي للدول، فإن الناتج المحلي الإجمالي (GDP) هو أحد المؤشرات الرئيسية للنمو الاقتصادي الذي تعتمده الكثير من المنظمات الدولية والدول والدراسات العلمية في معرفة الحالة الاقتصادية للدول^(٣٠). وتظهر في الجدول الرقم (١) مستويات الناتج المحلي الإجمالي (GDP) التي حققتها أقطار الخليج الستة (البحرين - الإمارات - السعودية - قطر - عُمان - الكويت) خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١).

كما يبيّن الجدول الرقم (١) أن لدى العربية السعودية أكبر ناتج محلي إجمالي بين الأقطار الستة خلال فترة الدراسة (١٩٩٦ - ٢٠١١). أما البحرين، من جهة أخرى، فهي أقل الدول دخلاً خلال فترة الدراسة.

الجدول الرقم (١)

الناتج المحلي الإجمالي لأقطار الخليج الستة

الناتج المحلي الإجمالي (الأسعار الحالية - الدولار الأمريكي) - مليون						
الإمارات	السعودية	قطر	عمان	الكويت	البحرين	
٧٣,٥٧١	١٥٧,٧٤٣	٩,٠٥٩	١٥,٢٧٨	٣١,٤٩٣	٦,١١١	١٩٩٦
٧٥,٦٧٤	١٤٥,٧٧٣	١٠,٢٥٩	١٤,٠٨٥	٢٥,٩٤٦	٦,١٨٤	١٩٩٨
١٠٤,٣٣٧	١٨٨,٤٤٢	١٧,٧٦٠	١٩,٨٦٨	٣٧,٧١٨	٧,٩٧١	٢٠٠٠
١٠٩,٨١٦	١٨٨,٥٥١	١٩,٣٦٤	٢٠,٠٤٩	٣٨,١٣٩	٨,٤٩١	٢٠٠٢

يتبع

(٣٠) Kaufmann and Kraay, Ibid.; Mehanna, Yusef Yazbeck and Leyla Sarriddine, «Governance and Economic Development in MENA Countries: Does Oil Affect the Presence of a Virtuous Circle?», *Human Development Report 2010: 20th Anniversary Edition: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, and «Beyond Economic Growth Student Book», World Bank (2004), <<http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html>>.

تابع

١٢٤,٣٤٦	٢١٤,٥٧٣	٢٣,٥٣٤	٢١,٥٤٢	٤٧,٨٧٦	٩,٧٤٨	٢٠٠٣
١٤٧,٨٢٤	٢٥٠,٣٣٩	٣١,٦٧٥	٢٤,٦٧٤	٥٩,٤٤١	١١,٢٣٦	٢٠٠٤
١٨٠,٦١٧	٣١٩,٥٨٠	٤٣,٠٤٠	٣٠,٩٠٥	٨٠,٧٩٨	١٣,٤٦٠	٢٠٠٥
٢٢٢,١٠٦	٣٥٦,٦٣٠	٦٠,٤٩٧	٣٦,٨٠٤	١٠١,٥٦١	١٥,٨٥٥	٢٠٠٦
٢٥٨,١٥٠	٣٨٤,٨٩١	٧٩,٥٤٧	٤١,٩٠١	١١٤,٧٢٢	١٨,٤٧٣	٢٠٠٧
٣١٤,٨٤٥	٤٧٦,٣٠٥	١١٥,٠٢٠	٦٠,٥٦٧	١٤٧,٤٠٢	٢١,٩٠٣	٢٠٠٨
٢٧٠,٣٣٥	٣٧٦,٦٩٣	٩٧,٥٨٤	٤٦,٨٦٦	١٠٥,٩١١	١٩,٣١٩	٢٠٠٩
٢٩٧,٦٤٩	٤٥٠,٧٩٢	١٢٧,٣٣٢	٥٧,٨٤٩	١٢٤,٣٤٨	٢٢,٩٤٦	٢٠١٠
٣٦٠,٢٤٥	٥٧٦,٨٢٤	١٧٢,٩٨٢	٧١,٧٨٢	١٧٦,٥٩٠	٢٥,٨٢٥	٢٠١١

المصدر: «World Data Bank», World Bank (2013), <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselect?source=worldwide-governance-indicators>>.

ثانياً: مؤشرات الحوكمة العالمية

(Worldwide Governance Indicators)

١ - مؤشر السيطرة على الفساد (Control of Corruption (CC))

بالإضافة إلى أن السيطرة على الفساد يدعم النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والبشرية^(٣١)، تُعدّ محاربة الفساد أحد الأهداف الرئيسية لتطبيق مبدأ الحوكمة مقارنة بالأسلوب التقليدي في الإدارة^(٣٢). ووفقاً لمؤشرات الحوكمة العالمية، فإن مؤشر السيطرة على الفساد يقيس «المدى الذي يمكن من خلاله للسلطة العامة أن تُحجّم المكاسب الشخصية الكبيرة والصغيرة، وكذلك الحدّ من سيطرة النخب وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم»^(٣٣).

بمعنى آخر، فإن مؤشر السيطرة على الفساد يقيس إلى أي مدى يمكن السيطرة على الفساد في بلد ما، وهذا يشمل كل أنواع الفساد (الفساد السياسي والاقتصادي والإداري). ويساعد المؤشر أيضاً على

Rudra P. Pradhan G. S. Sanyal, «Good Governance and Human Development: Evidence form Indian (٣١) States.» *Journal of Social and Development Science*, vol. 1, no. 1 (2011), pp. 1-8, and Kaufmann and Kraay, «Growth without Governance [with Comments]».

Donald F. Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Interpreting American Politics (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2002), and Evan W. Osborne, «Measuring Bad Governance.» *Cato Journal*, vol. 23, no. 3 (2004), pp. 403-422.

Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical (٣٣) Issues.» p. 6.

معرفة مدى سلطة المواطنين على محاسبة المسؤولين الحكوميين عن أخطائهم، بالإضافة إلى مراقبة أداء الحكومة.

يوضح الجدول الرقم (٢) تطور مؤشر السيطرة على الفساد في السعودية خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١). ومن الواضح أن هناك تطوراً إيجابياً كبيراً منذ عام ١٩٩٦ (أقل من ٣٠ بالمائة) مقارنة بـ ٢٠١١ (تقريباً ٥٠ بالمائة).

أما في ما يتعلق بتقدير جودة الحكم، فإن هناك تبايناً في أداء الحكومة السعودية خلال فترة الدراسة. فلقد وصل قِمة الأداء السلبي في عام ١٩٩٨ إلى معدل -٦٩٢,٠، أما من حيث قِمة الأداء الإيجابي فقد وصل المؤشر في عام ٢٠١٠ إلى +١٤٣,٠.

الجدول الرقم (٢)

مؤشر السيطرة على الفساد (السعودية)

السنة	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (٢,٥+ إلى -٢,٥)
١٩٩٦	٢٨,٢٩٣	-٠,٦٣٥
١٩٩٨	٢٩,٢٦٨	-٠,٦٩٢
٢٠٠٠	٤٠,٤٨٨	-٠,٤١٧
٢٠٠٢	٦٠,٠٠٠	٠,٠٥٥
٢٠٠٣	٥١,٢٢٠	-٠,١٩٧
٢٠٠٤	٤٦,٣٤١	-٠,٣٥٩
٢٠٠٥	٥٣,٦٥٩	-٠,١٠٣
٢٠٠٦	٤٩,٢٦٨	-٠,٢٤٥
٢٠٠٧	٥٣,٨٨٣	-٠,١٧٩
٢٠٠٨	٥٧,٧٦٧	-٠,٠٢٨
٢٠٠٩	٦٠,٢٨٧	٠,٠٨٣
٢٠١٠	٦٢,٦٧٩	٠,١٤٣
٢٠١١	٤٨,٣٤١	-٠,٢٩١

المصدر: المصدر نفسه.

وعند المقارنة بأقطار الخليج، نجد أن أقطاراً مثل الإمارات وقطر حققت نسباً عالية في مؤشر السيطرة على الفساد بنسب تتعدى ٧٥ بالمائة في عام ٢٠١١ مقارنة بالسعودية التي تعدّ الأقل بين أقطار الخليج بنسبة تقل عن ٥٠ بالمائة في عام ٢٠١١ (انظر الجدول الرقم (٣)).

الجدول الرقم (٣)

مؤشر السيطرة على الفساد ٢٠١١ (أقطار الخليج العربي)

الدولة	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (+٥، ٢ إلى -٥، ٢)
البحرين	٦٤,٩	٠,٢٣+
الكويت	٦٠,٢	٠,٠٧+
عمان	٦٠,٧	٠,٠٨+
قطر	٨٠,٦	١,٠٢+
السعودية	٤٨,٣	٠,٢٩-
الإمارات	٨٢,٥	١,٠٨+

المصدر: المصدر نفسه.

يعتبر التغيير الإيجابي في ترتيب السعودية في مؤشر السيطرة على الفساد بين عام ١٩٩٦ وعام ٢٠١١ مؤشراً على رغبة الحكومة السعودية في السيطرة على الفساد. وفقاً لذلك، اتخذت الحكومة السعودية العديد من الإجراءات، وأنشأت العديد من المجالس، مثل المجلس الاقتصادي الأعلى في سنة ١٤٢٦هـ/٢٠٠٥م لتنظيم الأنشطة الاقتصادية والإشراف عليها^(٣٤). كما تم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (نزاهة) في سنة ١٤٣٢هـ/٢٠١٠م كإحدى الخطوات التي من الممكن أن تعزز السيطرة على الفساد. ووفقاً لنظام إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد «تهدف الهيئة إلى حماية النزاهة، وتعزيز مبدأ الشفافية، ومكافحة الفساد المالي والإداري بشتى صورته ومظاهره وأساليبه»^(٣٥). وقد عمدت الحكومة السعودية أيضاً إلى اتخاذ خطوات كان الغرض منها تجريم الفساد الاقتصادي والمالي والسيطرة عليه، ومن هذه الخطوات: مشروع الملك عبد الله لتطوير القضاء الذي بُدئ فيه في سنة ٢٠٠٨م، وإصدار نظام القضاء الإداري (ديوان المظالم) في سنة ١٤٢٨هـ/٢٠٠٧م، وإصدار نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية في سنة ١٤٢٨هـ/٢٠٠٧م، ونظام مكافحة الرشوة في سنة ١٤١٢هـ/١٩٩١م.

٢ - مؤشر فعالية الحكومة

لا شك في أن خدمة الناس هي أحد أهم - إن لم يكن أهم - وظيفة للحكومة. ومن المعروف أن أحد وعود تطبيق أسلوب الحكومة هو تطوير ورفع مستوى كفاءة وفعالية الأداء الحكومي^(٣٦). لذلك يعتبر

(٣٤) المجلس الاقتصادي الأعلى، «تنظيم المجلس»، المجلس الاقتصادي الأعلى (المملكة العربية السعودية) (٢٠١٣)، <<http://www.sec.gov.sa/Council-Regulations.aspx>>.

(٣٥) «تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد»، هيئة الخبراء بمجلس الوزراء (المملكة العربية السعودية) (١٤٣٢هـ)،

ص ٨.

= Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*; Richard C. Box, *Citizen* (٣٦)

مؤشر فعالية الحوكمة (Government Effectiveness (GE)) أحد أهم مؤشرات الحكم الرشيد. ويقاس المؤشر فعالية الحكومة (مدى جودة الخدمات العامة، وجودة الخدمات المدنية، ودرجة استقلالية عمل الحكومة عن الضغوط السياسية، وجودة الأنظمة وتطبيقها ومصداقية التزام الحكومة بهذه الأنظمة)^(٣٧).

ويوضح الجدول الرقم (٤) تطور مؤشر فعالية وكفاءة الأداء الحكومي (فعالية الحكومة) في السعودية خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١).

الجدول الرقم (٤)

مؤشر فعالية الحكومة (السعودية)

السنة	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (+٥,٥ إلى -٥,٢)
١٩٩٦	٤٦,٣٤١	٠,٢٥٥-
١٩٩٨	٤٧,٣١٧	٠,٢٢٤-
٢٠٠٠	٤٦,٣٤١	٠,٢٢٩-
٢٠٠٢	٤٤,٨٧٨	٠,٣٠٨-
٢٠٠٣	٤٤,٣٩٠	٠,٣١٣-
٢٠٠٤	٤٥,٣٦٦	٠,٣٦٩-
٢٠٠٥	٤٠,٤٨٨	٠,٣٩٢-
٢٠٠٦	٤٨,٧٨٠	٠,١٨٣-
٢٠٠٧	٥١,٩٤٢	٠,٠٧٧-
٢٠٠٨	٥٢,٩١٣	٠,٠٣٦-
٢٠٠٦	٥٠,٢٣٩	٠,٠٨١-
٢٠١٠	٥٢,٦٣٢	٠,٠٨١-
٢٠١١	٤٠,٧٥٨	٠,٤٣١-

المصدر: المصدر نفسه.

ومن الممكن تقسيم أداء الحكومة السعودية في مؤشر فعالية الحكومة إلى ثلاث مراحل: المرحلة الأولى من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٥ في حدود ٤٠ بالمئة، والمرحلة الثانية من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٠ في حدود ٥٠ بالمئة، أما في عام ٢٠١١ فترتيب السعودية مقارنة بدول العالم انخفض إلى ٤٠ بالمئة تقريباً. أما في ما يتعلق بتقدير جودة الحكم لمؤشر فعالية الحكومة، فإن مراحل الصعود والهبوط

Governance: Leading American Communities into the 21st Century (Thousand Oaks, CA: Sage Publication, 1998), = and Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical (٣٧) Issues,» p. 6.

تتطابق مع ترتيب أداء الحكومة مقارنة باقي دول العالم. وهناك تباين في أداء الحكومة السعودية خلال فترة الدراسة، حيث وصل قَمّة الأداء الإيجابي في عام ٢٠٠٨ إلى ٠,٠٣٦+، أما قَمّة الأداء السلبي فكان في المرحلة الثالثة، وتحديدًا عام ٢٠١١، بمعدل -٠,٤٣١. وعند المقارنة بأقطار الخليج، نجد أقطاراً مثل الإمارات وقطر حققت نسباً عالية في مؤشر فعالية الحكومة تتعدى ٧٥ بالمئة في عام ٢٠١١ مقارنة بالسعودية التي تُعدّ الأقل بين أقطار الخليج بنسبة تقارب ٤٠ بالمئة (انظر الجدول الرقم (٥)).

الجدول الرقم (٥)

مؤشر فعالية الحكومة ٢٠١١ (أقطار الخليج العربي)

الدولة	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (+٥, ٢ إلى -٥, ٢)
البحرين	٧١, ١	٠, ٦٥+
الكويت	٥٣, ١	٠, ٠٤-
عمان	٦٥, ٩	٠, ٤٣+
قطر	٧٥, ٨	٠, ٨٣+
السعودية	٤٠, ٨	٠, ٤٣-
الإمارات	٧٧, ٧	٠, ٩٥+

المصدر: المصدر نفسه.

يتضح من الأرقام السابقة التوجه الهابط (السلبي) لمؤشر فعالية أداء الحكومة السعودية وكفاءته خلال فترة الدراسة، وخاصة في السنوات الأخيرة (عام ٢٠١١). ويعتبر هذا التوجه مؤشراً على وجود خلل في طريقة عمل الحكومة الذي أثر في مستوى الخدمات المقدمة إلى المواطنين، ومدى التزام الحكومة بتطبيق الأنظمة واللوائح المعتمدة من قبل السلطة التشريعية. وهذه النتيجة هي مؤشر على وجوب دراسة أسباب الخلل في آلية إصدار القوانين وتطبيقها والرقابة على التنفيذ. لذلك يتوجب على الحكومة النظر في القرارات ومدى مطابقتها لحاجة العمل، على اعتبار أنه من الممكن أن يكون عدم تطبيق الأنظمة هو بسبب عدم واقعية الأنظمة أو عدم الوضوح في آليات التطبيق.

٣- مؤشر الاستقرار السياسي

أثبتت العديد من الدراسات والتجارب الدولية أن الاستقرار السياسي له تأثير كبير في التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة للدول، لذلك يعدّ الاستقرار السياسي مؤشراً مهماً من مؤشرات الحكومة الرشيدة، فكلّما كانت الدولة مستقرة سياسياً، فإن ذلك يدعم فعالية وكفاءة السلطة التشريعية والتنفيذية^(٣٨). ووفقاً لمؤشرات الحكومة العالمية، فإن مؤشر الاستقرار السياسي (Political Stability)

= Mark J. Gasiorowski, «Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis», *The* (٣٨)

and Absence of Violence (PS)) and يقيس «احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو حدوث انقلاب غير شرعي أو استخدام العنف، وهذا يشمل العنف ذا الطابع السياسي والإرهابي»^(٣٩).

يوضح الجدول الرقم (٦) تطور مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف في السعودية خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١).

الجدول الرقم (٦)

مؤشر الاستقرار السياسي (السعودية)

السنة	الترتيب المئوي بين دول العالم (١٠٠ - ٠)	تقدير جودة الحكم (٢, ٥+ إلى -٢, ٥)
١٩٩٦	٣٧, ٥٠٠	-٢, ٦٦٧
١٩٩٨	٤٦, ١٥٤	٠, ٠١٤
٢٠٠٠	٥٠, ٤٨١	٠, ١٠٥
٢٠٠٢	٤٣, ٢٦٩	-٠, ٠٥٨
٢٠٠٣	٤٧, ٥٩٦	٠, ١٠٦
٢٠٠٤	٢٤, ٠٣٨	-٠, ٦٨١
٢٠٠٥	٣٧, ٥٠٠	-٠, ٢٥٩
٢٠٠٦	٢٩, ٣٢٧	-٠, ٥٣٣
٢٠٠٧	٢٨, ٣٦٥	-٠, ٤٩٤
٢٠٠٨	٣٠, ٦٢٢	-٠, ٣٧٠
٢٠٠٩	٣٠, ٨٠٦	-٠, ٤٥٣
٢٠١٠	٣٨, ٢٠٨	-٠, ١٧٩
٢٠١١	٣٦, ٧٩٢	-٠, ٣٠٠

المصدر: المصدر نفسه.

ومن خلال البيانات المتاحة يتضح وجود استقرار نسبي في حدود ٤٠ بالمئة (ترتيب السعودية بين دول العالم)، على الرغم من وجود مراحل ارتفع فيها المؤشر إلى ٥٠ بالمئة تقريباً في عام ٢٠٠٠،

^(٣٩) American Political Science Review, vol. 89, no. 4 (1995), pp. 882-897; Yoram Z. Hafzel and Alexander Thompson, «The Independence of International Organizations: Concept and Applications», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, no. 2 (2006), pp. 253-275, and Adam Przeworski [et al.], *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2000). Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues», p. 6.

ونزول المؤشر إلى أقل من ٣٠ بالمئة في عام ٢٠٠٤. أمّا في ما يتعلق بتقدير جودة الحكم وفقاً لمؤشر الاستقرار السياسي، فإن مراحل الصعود والهبوط تتطابق مع ترتيب أداء الحكومة مقارنة بدول العالم. وهناك تباين في أداء الحكومة السعودية خلال فترة الدراسة، حيث وصلت قمة الأداء الإيجابي بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٣ إلى +١٠٦،٠، أمّا قمة الأداء السلبي فكانت في عام ٢٠٠٤ بمعدل -٦٨١،٠. وعند المقارنة بباقي أقطار الخليج، نجد أن أقطاراً مثل قطر حققت نسباً عالية جداً في مؤشر الاستقرار السياسي تتعدّى ٩٠ بالمئة في عام ٢٠١١ مقارنة بالسعودية التي تعدّ الخامسة في ترتيب أقطار مجلس التعاون الخليجي بنسبة تقارب ٤٠ بالمئة (انظر الجدول الرقم (٧)).

الجدول الرقم (٧)

مؤشر الاستقرار السياسي ٢٠١١ (أقطار الخليج العربي)

القطر	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (٢,٥+ الى -٢,٥)
البحرين	٢٦,٤	-٠,٦٤
الكويت	٥٩,٠	٠,٣٣+
عمان	٦٧,٩	٠,٦٢+
قطر	٩٠,٦	١,٢١+
السعودية	٣٦,٨	٠,٣٠-
الإمارات	٧٧,٤	٠,٩٦+

المصدر: المصدر نفسه.

ابتدأت الأعمال الإرهابية التي شهدتها السعودية منذ عام ٢٠٠٣، وكان لها أثر في نتائج مؤشر الاستقرار السياسي على اعتبار أن أحد العناصر الأساسية للمؤشر هو العنف ذو الطابع الإرهابي. من جانب آخر، تسير الحكومة السعودية في طريق الإصلاح، ومن جملة هذه الإصلاحات إصدار النظام الأساسي للحكم في سنة ١٤١٢هـ/١٩٩١م، وإقرار الانتخابات للمجالس البلدية في سنة ١٤٢٥هـ/٢٠٠٤م، وذلك لانتخاب أعضاء المجالس البلدية في مناطق البلاد، وإنشاء مجلس البيعة - مجلس يحدد هوية الملك ونائبه في حالة عجز الملك الحالي أو وفاته - في سنة ١٤٢٧هـ/٢٠٠٦م، وقبل ذلك إعادة تفعيل دور مجلس الشورى في سنة ١٤١٢هـ/١٩٩١م. وكل هذه الخطوات - وفقاً للحكومة السعودية - تهدف إلى تعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى دعم الاستقرار السياسي، والانتقال السلس للسلطة بين مختلف أجيال الأسرة الحاكمة^(٤٠).

(٤٠) Bassam Abdullah Albassam, «Political Reform in Saudi Arabia: Necessity or Luxury?», *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. 35, no. 3 (2011), pp. 1-17.

٤ - مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها

يُعرف مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها (Regulatory Quality (RQ)) على أنه يقيس «مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات ولوائح فعّالة من شأنها مساعدة التنمية في القطاع الخاص»^(٤١). ويقيس هذا المؤشر مدى رغبة الحكومة في خلق بيئة استثمارية جاذبة للمستثمرين من الداخل والخارج، وهذا إشارة واضحة إلى الدور الذي يؤديه القطاع الخاص كداعم - في بعض الأحيان - مواز للدولة الحكومي في تعزيز التنمية الاقتصادية. وكذلك يقيس المؤشر أيضاً جودة التشريعات المنظمة للعلاقة بين الأطراف المساهمة في عملية الحوكمة: الحكومة، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الربحية، والمواطن، بالإضافة إلى مدى التزام الحكومة بتطبيق هذه الأنظمة. كما يهتم هذا المؤشر أيضاً بقياس جودة القوانين التي تُنظم حياة الناس والطريقة التي يتفاعل بها الناس مع الحكومة في تشكيل عملية الحوكمة^(٤٢).

يوضح الجدول الرقم (٨) تطور مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها في السعودية خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١).

الجدول الرقم (٨)

مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها (السعودية)

السنة	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (٢, ٥+ إلى ٢, ٥-)
١٩٩٦	٤٧, ٠٨٩	٠, ١٥٥-
١٩٩٨	٤٢, ١٥٧	٠, ١٩٨-
٢٠٠٠	٥١, ٤٧١	٠, ٠٧٠-
٢٠٠٢	٥٠, ٩٨٠	٠, ٠٦٤-
٢٠٠٣	٥٥, ٨٨٢	٠, ٠٨٠
٢٠٠٤	٥٥, ٨٨٢	٠, ٠٤٥
٢٠٠٥	٥٦, ٣٧٣	٠, ١١٠
٢٠٠٦	٥٣, ٤٣١	٠, ٠٤٠-
٢٠٠٧	٥٤, ٨٥٤	٠, ٠٦٥
٢٠٠٨	٥٦, ٣١١	٠, ١٧١
٢٠٠٩	٥٦, ٩٣٨	٠, ١٦١
٢٠١٠	٥٥, ٥٠٢	٠, ١٦٥
٢٠١١	٥٢, ٦٠٧	٠, ٠٠٥

المصدر: المصدر نفسه.

ومن خلال البيانات المتاحة، يتضح وجود تطور في ترتيب السعودية بين دول العالم في عام ٢٠١١ (٩، ٥٦ بالمئة) مقارنة بعام ١٩٩٦ (٤٧ بالمئة). أما في ما يتعلق بتقدير جودة الحكم فإن مراحل الصعود والهبوط، فتتطابق مع ترتيب أداء الحكومة مقارنة بباقي دول العالم. وهناك تباين في أداء الحكومة السعودية في المؤشر خلال فترة الدراسة، حيث وصل قمة الأداء الإيجابي في عام ٢٠٠٨ إلى +١٧١، ٠. أما قمة الأداء السلبي فكانت في عام ١٩٩٨ بمعدل -١٩٨، ٠. وعند المقارنة بباقي دول مجلس التعاون الخليجي نجد أن البحرين هي على رأس القائمة الخليجية بنسبة ٧٥ بالمئة في عام ٢٠١١ مقارنة بالسعودية التي تعدّ السادسة في الترتيب بين أقطار مجلس التعاون الخليجي بنسبة ترتفع قليلاً عن ٥٠ بالمئة (انظر الجدول الرقم (٩)).

الجدول الرقم (٩)

مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها ٢٠١١ (أقطار الخليج العربي)

الدول	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (+٥، ٢ إلى -٥، ٢)
البحرين	٧٥، ٨	٠، ٨٠+
الكويت	٥٤، ٥	٠، ٠٨+
عمان	٦٢، ٦	٠، ٣٩+
قطر	٦٦، ٤	٠، ٤٤+
السعودية	٥٢، ٦	٠، ٠٠+
الإمارات	٦٣، ٠	٠، ٤٠+

المصدر: المصدر نفسه.

٥ - مؤشر سيادة القانون

يقيس مؤشر سيادة القانون (Rule of Law (RL)) «مدى ثقة المتعاملين بتطبيق القوانين من قبل الحكومة بشكل متساو على الأفراد والمنظمات، وبشكل خاص الثقة في مدى إنفاذ العقود، وحماية حقوق الملكية، وعمل الشرطة، والمحاكم، فضلاً عن احتمال حدوث الجرائم والعنف»^(٤٣). كون الناس سواسية أمام القانون هو أحد عناصر حقوق الإنسان الأساسية، وهو أيضاً عنصر مهم من عناصر الحكومة الرشيدة^(٤٤). ومن المعروف أن مبدأ سيادة القانون له أهمية يتعدى تأثيرها الفرد ليشمل المجتمع وقطاع الأعمال، كما أن ارتفاع مؤشر سيادة القانون لأي بلد يُساعد على خلق ثقة بين الجهات التنفيذية

(٤٣) المصدر نفسه، ص ٦.

(٤٤) Box, Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century, and Sanyal, «Good Governance and Human Development: Evidence form Indian States.» pp. 1-8.

الحكومية من جهة، والقطاع الخاص والأفراد من جهةٍ أخرى، وهذه الثقة تساعد على دعم الاستثمار وخلق بيئة استثمارية صحية. وتُساعد سيادة القانون أيضاً على الإبداع والابتكار، كنتيجة لحماية حقوق الملكية الفكرية. لذلك فمؤشر سيادة القانون عنصر مهم من عناصر الحوكمة الرشيدة^(٤٥).

يوضح الجدول الرقم (١٠) تطور مؤشر سيادة القانون في السعودية خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١).

الجدول الرقم (١٠)
مؤشر سيادة القانون (السعودية)

السنة	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (+٥، ٢ إلى -٥، ٢)
١٩٩٦	٥٨,٥٨٢	٠,٢٤٦
١٩٩٨	٥٩,٣٣٠	٠,٢٠٨
٢٠٠٠	٥٠,٧١٨	٠,٠٤٠-
٢٠٠٢	٥٦,٤٥٩	٠,١١٣
٢٠٠٣	٥٩,٨٠٩	٠,٢٣٨
٢٠٠٤	٥٧,٤١٦	٠,١٣٢
٢٠٠٥	٥٦,٤٥٩	٠,١٠٢
٢٠٠٦	٥٥,٥٠٢	٠,١٠٠
٢٠٠٧	٥٧,٨٩٥	٠,١٧٧
٢٠٠٨	٥٨,١٧٣	٠,١٧٩
٢٠٠٩	٥٦,٨٧٢	٠,٠٧٦
٢٠١٠	٦٠,١٩٠	٠,١٧١
٢٠١١	٥٦,٨٠٨	٠,٠٦٨

المصدر: المصدر نفسه.

وعلى الرغم من انخفاض الترتيب المئوي للسعودية بين دول العالم إلى ٥٠ بالمئة في عام ٢٠٠٠، إلا أنه يتضح من خلال البيانات المتاحة وجود ثبات نسبي في ترتيب السعودية مقارنةً بدول العالم في

Arndt and Oman, «Uses and Abuses of Governance Indicators;» Haftel and Thompson, «The (٤٥) Independence of International Organizations: Concept and Applications,» pp. 253-275, and Sarah Repucci, «Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report,» United Nations Development Program (UNDP), Regional Center for Public Administration Reform (RCPAR) (March 2011), <http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2011/20110325_impact_of_economic_crisis_on_governance_final.pdf>.

المؤشر بنسبة ٥٨ - ٦٠ بالمئة. أمّا في ما يتعلق بتقدير جودة الحكم لمؤشر سيادة القانون، فإن هناك تبايناً في أداء الحكومة السعودية خلال فترة الدراسة، حيث وصلت قمة الأداء الإيجابي في عام ١٩٩٨ إلى ٢٤٦+، ٠.

أمّا قمة الأداء السلبى فكانت في عام ٢٠٠٠ بمعدل -٠,٠٤٠. وعند المقارنة بأقطار الخليج العربي، فإننا نجد أن هناك تقارباً بين أداء الحكومات الخليجية بالنسبة إلى مؤشر سيادة القانون في عام ٢٠١١، إذ إن كل الأقطار الخليجية الستة تقع في المدى بين ٥٠ - ٧٥ بالمئة بالنسبة إلى ترتيب الأقطار الخليجية بين دول العالم (انظر الجدول الرقم (١١)).

الجدول الرقم (١١)

مؤشر سيادة القانون لعام ٢٠١١ (أقطار الخليج العربي)

الدول	الترتيب المئوي بين دول العالم (١٠٠ - ٠)	تقدير جودة الحكم (٢,٥+ إلى -٢,٥)
البحرين	٦٢,٤	٠,٣٥+
الكويت	٦٥,٧	٠,٥٠+
عمان	٦٧,٦	٠,٦٣+
قطر	٧٣,٧	٠,٧٨+
السعودية	٥٦,٨	٠,٠٧+
الإمارات	٦٥,٣	٠,٤٦+

المصدر: المصدر نفسه.

وفقاً للاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد التي اعتمدها الحكومة السعودية في سنة ١٤٣٢هـ / ٢٠١٠م، فإن من أهدافها «تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع»^(٤٦).

وكما ذكر سابقاً، فإن مشروع تطوير القضاء - كجهة مسؤولة عن تطبيق القانون في السعودية - سوف يساهم في دعم مؤشر سيادة القانون، وبالتالي الحكومة الرشيدة. بالإضافة إلى أن أرقام المؤشر في حالة السعودية في ثبات نسبي، الأمر الذي يعني أنه لا بد من تسريع عملية إصلاح القضاء والجهات ذات العلاقة بتطبيق القانون في البلاد للحصول على نتائج أفضل وأسرع. ومن الملاحظ أيضاً التقارب في أداء مؤشر سيادة القانون بين أقطار الخليج العربي، وهذا من الممكن أن يفسر كدليل على تأثر مؤشر سيادة القانون بالعوامل الثقافية والاجتماعية، على اعتبار التشابه بين الأقطار الستة المكوّنة لأقطار الخليج العربي من الناحية الثقافية والاجتماعية.

(٤٦) «تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» ص ٣.

٦ - مؤشر المشاركة والمساءلة

يقيس مؤشر المشاركة والمساءلة (VA) ((Voice and Accountability)) «مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في انتخاب حكومتهم، بالإضافة إلى حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، والإعلام الحر»^(٤٧). بمعنى آخر، يقيس المؤشر مدى قدرة المواطنين على المشاركة في عملية اتخاذ القرارات، ورسم الاستراتيجيات، بالإضافة إلى قياس مستوى حرية التعبير والإعلام في الدول محل القياس، وكذلك مبدأ المحاسبة، وهو قدرة المواطنين على محاسبة المسؤولين عن نتائج قراراتهم، وأنه لا أحد فوق المساءلة، كل هذا يدعم حقوق الإنسان، ويؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويساعد بشكل كبير على تقليل حجم الفساد، وذلك نتيجة للرقابة المجتمعية من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية على أداء المسؤولين الحكوميين^(٤٨).

ووفقاً للبنك الدولي «إن الحكم الجيد يتطلب - بالطبع - العديد من الخطوات من جانب الحكومة، ولكن يتطلب أيضاً مشاركة فاعلة من قبل الشعب»^(٤٩). ولذلك يعتبر مؤشر قياس المشاركة والمساءلة عنصراً مهماً من عناصر الحكومة الرشيدة.

يوضح الجدول الرقم (١٢) تطور مؤشر المشاركة والمساءلة في السعودية خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠١١).

ومن خلال البيانات المتاحة يتضح وجود ثبات نسبي في ترتيب السعودية بين دول العالم في المؤشر - أقل من ١٠ بالمئة - على الرغم من وجود صعود وهبوط فيه، حيث وصل أعلى ترتيب للسعودية في عام ٢٠٠٤ إلى ١٠ بالمئة، أما أقل نسبة فكانت في عام ٢٠١١ بمعدل ٢٩, ٣ بالمئة. وفي ما يتعلق بتقدير جودة الحكم لمؤشر المشاركة والمساءلة، فإن مراحل الصعود والهبوط تتطابق مع ترتيب أداء الحكومة مقارنة بباقي دول العالم. وهناك تباين في أداء الحكومة السعودية خلال فترة الدراسة، حيث وصلت قمة الأداء الإيجابي إلى نسبة ٣١١+، ١ في عام ٢٠٠٤، أما قمة الأداء السلبي فكانت في عام ٢٠١١ بمعدل -١٨٤، ١، على الرغم من أن أداء أقطار الخليج الستة متقارب - ضعيف - في مؤشر المساءلة والشفافية، إلا أن أداء بعض الدول كان أفضل نسبياً من دول أخرى. فمثلاً تصدر الكويت المؤشر بالنسبة إلى الأقطار الستة لتقع في المدى بين ٢٥ - ٥٠ بالمئة. أما قطر، والإمارات، وعمان، والبحرين، فجميعها تقع في المدى ١٠ - ٢٥ بالمئة. وأخيراً تأتي السعودية التي تقع في المدى ٠ - ١٠ بالمئة في عام ٢٠١١ (انظر الجدول الرقم (١٣)).

(٤٧) Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues», p. 6.

(٤٨) Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*; Box, *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, and Mimicopoulos, Kyj and Sormani, «Public Governance Indicators: A Literature Review».

(٤٩) «تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة»، ص ١٧.

الجدول الرقم (١٢)

مؤشر المشاركة والمساءلة (السعودية)

السنة	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (٢, ٥+ إلى ٢, ٥-)
١٩٩٦	٨, ٦٥٤	١, ٤١٥-
١٩٩٨	٧, ٢١٢	١, ٥٣٣-
٢٠٠٠	٨, ١٧٣	١, ٤٨٦-
٢٠٠٢	٤, ٨٠٨	١, ٦٦٣-
٢٠٠٣	٥, ٢٨٨	١, ٦٦٧-
٢٠٠٤	١٠, ٠٩٦	١, ٣١١-
٢٠٠٥	٧, ٢١٢	١, ٥١٩-
٢٠٠٦	٤, ٨٠٨	١, ٧٤٠-
٢٠٠٧	٦, ٢٥٠	١, ٦٥٥-
٢٠٠٨	٤, ٨٠٨	١, ٦٧٦-
٢٠٠٩	٣, ٧٩١	١, ٧٧٣-
٢٠١٠	٣, ٧٩١	١, ٧٣٥-
٢٠١١	٣, ٢٨٦	١, ٨٤٣-

المصدر: المصدر نفسه.

الجدول الرقم (١٣)

مؤشر المشاركة والمساءلة لعام ٢٠١١ (أقطار الخليج العربي)

الدول	الترتيب المئوي بين دول العالم (٠ - ١٠٠)	تقدير جودة الحكم (٢, ٥+ إلى ٢, ٥-)
البحرين	١٤, ١	١, ١٧-
الكويت	٣٠, ٥	٠, ٥٤-
عمان	١٨, ٨	٠, ٩٩-
قطر	٢١, ٦	٠, ٩٦-
السعودية	٣, ٣	١, ٨٤-
الإمارات	٢٠, ٢	٠, ٩٨-

المصدر: المصدر نفسه.

لقد كانت الخطوات التالية: إصدار النظام الأساسي للحكم في سنة ١٤١٢هـ/ ١٩٩١م، إعادة تفعيل دور مجلس الشورى في سنة ١٤١٢هـ/ ١٩٩١م، إقرار الانتخابات لأعضاء المجالس البلدية في مختلف مناطق البلاد في سنة ١٤٢٥هـ/ ٢٠٠٤م؛ وفقاً للحكومة السعودية، تهدف إلى تعزيز مشاركة المواطنين في إدارة شؤون الدولة واتخاذ القرارات. أمّا من جهة تعزيز مبدأ المساءلة، فقد أصدرت الحكومة السعودية العديد من الأنظمة، ومنها اعتماد الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في سنة ١٤٢٨هـ/ ٢٠٠٧م. ووفقاً للاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، فإن من وسائل مكافحة الفساد المعتمدة في الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد «إقرار مبدأ الوضوح (الشفافية) وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة»^(٥٠).

من جهة أخرى، في دراسة عن دور المجتمع المدني في تعزيز الإدارة والحكم الرشيد في العربية السعودية لـ الحزيم^(٥١)، فهو يرى أن عدم وجود منظمات للمجتمع المدني كان له تأثير سلبي كبير في تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في السعودية، إذ لا يوجد نظام لجمعيات منظمات المجتمع المدني في السعودية، لكن هناك «نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية»، وهو تحت الدراسة من قبل الحكومة السعودية منذ عام ٢٠٠٨^(٥٢). ووفقاً للاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد التي اعتمدها الحكومة السعودية في سنة ١٤٢٨هـ/ ٢٠٠٧م، فإن «مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في حماية النزاهة ومكافحة الفساد»^(٥٣) هي أحد العناصر المهمة في مكافحة الفساد. وأخيراً، كما في مؤشر سيادة القانون، يلاحظ التقارب في أداء مؤشر المشاركة والمساءلة بين أقطار الخليج العربي، وهذا من الممكن أن يُفسر كدليل على تأثر مؤشر المشاركة والمساءلة بالعاملين الثقافي والاجتماعي، على اعتبار التشابه بين الأقطار الستة المكوّنة لأقطار الخليج العربي من الناحية الثقافية والاجتماعية والاقتصادية.

ثالثاً: النتائج والتوصيات

توضح نتائج الدراسة الحالية أنه لا توجد علاقة قوية بين النمو الاقتصادي وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة على الأقل في المدى القصير. وعلى الرغم من ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي للسعودية، إلا أنها تصنّف تقريباً الأخيرة في ترتيب الأقطار الستة بالنسبة إلى مؤشرات الحوكمة. هذه النتيجة تؤكد أنه من غير الدقيق تعميم العلاقة الإيجابية بين النمو الاقتصادي والحوكمة

(٥٠) «الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد»، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (المملكة العربية السعودية) <<http://www.nazaha.gov.sa/About/Pages/Strategy.aspx>>. ص ٥، (١٤٣٤هـ).

(٥١) يوسف الحزيم، «دور المجتمع المدني في تعزيز الإدارة والحكم الرشيد.. المملكة العربية السعودية نموذجاً»، ورقة عمل قُدّمت إلى مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات الذي عُقد بالقاهرة بين ٨ و ١٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٢.

(٥٢) محمد الشيباني، «الشورى يغلق نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية نهائياً.. بالموافقة»، الرياض، ٢/ ١/ ٢٠٠٨، <<http://www.alriyadh.com/2008/01/02/article305879.html>>، ومحمد عطف، «مطالبة بإقرار تنظيم مؤسسات المجتمع

المدني السعودي: يُنتظر إقرار نظامها بعد رفعه لهيئة الخبراء من مجلس الشورى»، العربية نت (٤ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٢)، <<http://www.alarabiya.net/articles/2012/09/04/236086.html>>.

(٥٣) «الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد» ص ٥.

الرشيدة، وأن كل دولة أو على الأقل مجموعة من الدول التي لها خصائص اقتصادية واجتماعية متقاربة يجب أن تتم دراستها على حدة.

ووفقاً لتقرير للبنك الدولي، فإن معظم دساتير وأنظمة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تبنّت تشريعات تكوّن مبادئ المساواة والحرية والشفافية ودعم الرفاهية للمواطنين والمقيمين. لذلك، فإن وضع هذه الأنظمة موضع التنفيذ هو التحدي الأكبر، وهو مجال عمل الحكومة (الحكم الرشيد)^(٥٤). وهذا يتضح جلياً في حالة العربية السعودية، حيث أصدرت الحكومة منذ سنة ١٤١٢هـ/ ١٩٩١م العديد من الأنظمة، مثل نظام الحكم، وأيضاً منذ تولي الملك عبد الله الحكم في عام ٢٠٠٥. وهناك حركة إصلاح وتطوير تمثّلت في إصدار العديد من الأنظمة واللوائح، وإنشاء هيئات حكومية وغير حكومية تُساهم في دعم مبادئ الحكومة الرشيدة، مثل محاربة الفساد، وتعزيز المشاركة والمساءلة من قبل المواطنين في إدارة شؤون الدولة، لكن يظل التحدي الأكبر في تفعيل هذه الأنظمة ووضعها موضع التنفيذ.

«التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - على المستويات الاقتصادية، والاجتماعية، والإنسانية - يعيقها ضعف إدارة الحكم العامة، الذي تختلف فيه المنطقة عن باقي العالم»^(٥٥)، وهذا ينطبق بشكل مباشر على الإدارة العامة والإدارة المالية في السعودية. وللوصول إلى مستويات متقدمة من الحكم الرشيد لا بد للحكومة السعودية من أن تبدأ بإصلاح الأنظمة المالية والإدارية المطبقة في البلاد. فمثلاً مستوى الشفافية في الميزانية العامة للدولة منخفض جداً، وطُرق الإعداد والتنفيذ يشوبها الكثير من الخلل، الأمر الذي أدى إلى وجود هدر غير محدد للمال العام نتيجة غياب الشفافية في الميزانية^(٥٦). كما أن تحديث أنظمة الميزانية العامة - آخر تحديث كان في عام ١٣٧٣هـ/ ١٩٥٣م - بالإضافة إلى تحديث أنظمة شؤون الموظفين بما يدعم الإنتاجية؛ كل ذلك سوف يساهم في زيادة فعالية الحكومة^(٥٧). وكذلك أضعف تداخل مهام الجهات الرقابية على الميزانية والأعمال الإدارية للحكومة، بالإضافة إلى الدور الاستشاري غير التنفيذي لبعض الجهات (مثل ديوان المراقبة العامة، ومجلس الشوري)، من الدور الرقابي لتلك الجهات^(٥٨). لذلك من شأن منح استقلالية - إدارية ومالية - لتلك المجالس والهيئات، وإعطاء تلك المجالس والهيئات دوراً تنفيذياً ورقابياً أكبر، بالإضافة إلى توحيد عمل الجهات الرقابية، من شأن ذلك أن يدعم الإصلاحات الاقتصادية والإدارية نحو تحقيق مستويات متقدمة للحكومة الرشيدة، ويُعزز مستوى الشفافية، ويرفع من كفاءة وفعالية أداء الحكومة.

(٥٤) «تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة».

(٥٥) المصدر نفسه، ص ٣.

(٥٦) Bassam Abdullah Albassam, «Budgetary System in Saudi Arabia; Reform Needed,» in: Charles E. Menifield, eds., *Comparative Public Budgeting: A Global Perspective* (Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2011), pp. 257-274.

(٥٧) المصدر نفسه.

(٥٨) المصدر نفسه.

يُعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منظمات المجتمع المدني بأنها «مجموعة الروابط التي ينظّم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية»^(٥٩)، مثل النقابات والجمعيات غير الهادفة إلى الربح. ومما لا شك فيه أن دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد هو دور جوهري ومهم. ووفقاً لـ البنك الدولي «إن الحكم الجيد يتطلب - بالطبع - العديد من الخطوات من جانب الحكومة، ولكنه يتطلب أيضاً مشاركة فاعلة من قبل الشعب»^(٦٠). ونتيجة لغياب مجلس منتخب من قبل المواطنين في العربية السعودية تكون منظمات المجتمع المدني هي القناة المُنظمة الوحيدة التي يُساهم فيها المواطن في الرقابة على أداء الحكومة، وبدرجة أقل المساهمة في إدارة الشؤون المحلية للمواطنين. لذلك لا بد من وضع نظام يُفعل مشاركة منظمات المجتمع المدني كعنصر مهم في عملية الحوكمة الرشيدة.

خاتمة

أشارت نتائج الدراسة الحالية إلى أنه على الرغم من تبني الحكومة السعودية للكثير من الأنظمة واللوائح، وإنشاء مجالس وهيئات الغرض منها تعزيز ودعم الحوكمة الرشيدة، إلا أن أداء السعودية في مؤشرات الحوكمة الرشيدة ما زال أقل من المأمول. ومما لا شك فيه أن هناك حركة إصلاحات سياسية وإدارية في العربية السعودية في السنوات العشر الأخيرة، إلا أن هذه الحركة الإصلاحية تحتاج إلى تفعيل للأنظمة واللوائح. إن إصدار الأنظمة هو خطوة مهمة في طريق الإصلاح، لكن الأهم هو تطبيق هذه الأنظمة على أرض الواقع، والذي من شأنه أن يرفع من كفاءة وفعالية أداء الحكومة، ويضمن جودة التشريعات وتطبيقها، ويساهم في مكافحة الفساد. ولا بد أيضاً من وجود تنسيق بين مهام الجهات المختلفة ذات الاختصاصات المتداخلة، مثل جهات الرقابة المالية والإدارية، لكي تكون المهام واضحة لكل جهة، وبالتالي تكون المسؤولية محدّدة. كما أن هناك تداخلاً بين مهام السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية في السعودية، لذلك لا بد من وجود فصل واضح واستقلالية تامة لكل سلطة من السلطات الثلاث لدعم الحوكمة الرشيدة، وهذا من شأنه أن يُعزّز مبدأ سيادة القانون والاستقرار السياسي. وبالإضافة إلى ما سبق، ولتعزيز الحوكمة الرشيدة، لا بد من زيادة مشاركة الجهات غير الحكومية (القطاع الخاص والمنظمات غير الربحية) والمواطنين في إدارة شؤون الدولة، وفي عملية اتخاذ القرارات على الأقل على المستوى المحلي، وهذا من شأنه أن يعزز مبدأ المساءلة والشفافية، ويساهم في السيطرة على الفساد □

مراجع إضافية

منظمة التعاون والتنمية الأوروبية. تقدم الإدارة العامة في إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: دراسة حالة حول إصلاح السياسات. القاهرة: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، ٢٠١١.

يوسف، أمير فرج. الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١١.

(٥٩) «إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة: وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي»، ص ٩.

(٦٠) «تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة»، ص ١٧.

- Abdellatif, A. «Good Governance and its Relationship to Democracy and Economic Development.» Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (Seoul, South Korea): 2003, <<http://www.pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf>>.
- Adams, S., and B. Mengistu. «Privatization, Governance and Economic Development in Developing Countries.» *Journal of Developing Societies*: vol. 2, 2008.
- Alkire, S. «Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts.» Human Development Reports, Research Paper; 2010/01, 2010, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_01.pdf>.
- Austin, M. «The Changing Relationship between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in Welfare Reform.» *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*: vol. 32, no. 1, 2003.
- Baily, M. N. and D. J. Elliott. «The U.S. Financial and Economic Crisis: Where Does it Stand and Where Do we Go from Here?» The Brookings Institution, Fixing Finance Series: Working # 7, 2009, <http://www.brookings.edu/papers/2009/0615_economic_crisis_baily_elliott.aspx>.
- Bernanke, B. S. «Four Questions about the Financial Crisis.» Morehouse College (Atlanta, Georgia): 14 April 2009.
- Davidoff, S. M., and D. Zaring. «Regulation by Deal: The Government's Response to the Financial Crisis.» SSRN, 2008, <<http://ssrn.com/abstract=1306342>>.
- Dubnick, M. and H. Frederickson. «Accountable Agents: Federal Performance Measurement and Third-Party Government.» *Journal of Public Administration Research*: vol. 20, no. 1, 2009.
- Hummel, R. «Toward a New Administrative Doctrine: Governance and Management for the 1990's.» *The American Review of Public Administration*: vol. 19, no. 3, 1998.
- Kaufmann, D. and A. Kraay. «Governance Indicators: Where are we and Where Should we Go?» *World Bank Research Observer*: vol. 23, no. 1, 2008.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. «Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics.» Site Resources: 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1167941884942/Answering_Critics.pdf>.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. «Response to «What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?»» *European Journal of Development Research*: vol. 22, no. 1, 2010.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. «Response to: «The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?»» World Bank: 2010, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ResponseKL.pdf>>.
- Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed.. London: Longman, 1984.
- Levi-Faur, D. «Regulation and Regulatory Governance.» The Hebrew University, Jerusalem Papers in Regulation and Governance, Working Paper no. 1, 2010, <<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp1.pdf>>.
- Lovan, R., R. Shaffer and M. Murray. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public-Decision Making in Civil Society*. London: Ashgate Publishing, 2004.
- Ndulu, B. J., and S. A. O'Connell. «Governance and Growth in Sub-Saharan Africa.» *Journal of Economic Perspectives*: vol. 13, no. 3, 1999.
- Neumayer, E. *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*. New York: Rutledge, 2003.
- Reinhart, C. M. and K. S. Rogoff. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- Rhodes, R. «Understanding Governance: Ten Years On.» *Organization Studies*: vol. 28, no. 8, 2007.
- Riddell, R. *Does Foreign Aid Really Work?*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Santiso, C. «Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality.» *The Georgetown Public Policy Review*: vol. 7, no. 1, 2001.
- Scott, W. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003.
- Weiss, T. «Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges.» *Third World Quarterly*: vol. 21, no. 5, 2000.