

أثر حوكمة القطاع العام على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي  
دراسة حالة: المملكة الأردنية الهاشمية

The impact of the Public sector governance to the GDP growth rate

بلال أحمد متاني، أمين بشير البشير، حمدي جبر بركات، جامعة عجلون الوطنية، المملكة  
الأردنية الهاشمية

تاريخ التسليم: (2017 /10/21 )، تاريخ التقييم: (2017/12 /05)، تاريخ القبول: (2017/12 /07)

Abstract

This study attempts to highlight the importance of the governance of the public sector and the impact of the Public sector governance to the GDP growth rate in the Jordan as a case study. To achieve the purpose of the study, the researcher used standards that have been developed by global international organizations. The focus was on the standards that have been developed by the World Bank and is six criteria (Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence / Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law), and find out the status of Jordan within these Standards . Proper statistical analyses were used to analyze the results. The result revealed that the quality of legislation is in an advanced level, but the problem lies in the application of this legislation

**Key words:** governance, public sector governance, GDP.

المخلص

تحاول هذه الدراسة إبراز أثر حوكمة القطاع العام على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في المملكة الأردنية الهاشمية كدراسة حالة ، و ذلك من خلال دراسة مفهوم و أهمية حوكمة القطاع العام ، و كذلك أهميتها و مبرراتها ، و معايير تطبيقها ، هذه المعايير التي وضعت من قبل منظمات دولية عالمية ، تم التركيز على المعايير التي تم وضعها من قبل البنك الدولي و هي ستة معايير هي ( المشاركة و المساءلة ، و الاستقرار السياسي و غياب العنف ، و فاعلية الحكومة ، و جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها ، و سيادة القانون ، و السيطرة على الفساد ) ، و معرفة مكانة الأردن ضمن هذه المعايير، ذلك باستخدام التحليل الوصفي ، و التحليل القياسي ، و قد توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها ، أن مستوى جودة التشريعات هي في مستوى متقدم لكن المشكلة تكمن في تطبيق هذه التشريعات.

**الكلمات الدالة:** الحوكمة، حوكمة القطاع العام، الناتج المحلي الإجمالي.

## مقدمة

برزت مسألة الحكم الرشيد أو ما يعرف بالحوكمة في السنوات الأخيرة باعتبارها أساساً للتنمية الاقتصادية حيث تعتبر مفاهيم حوكمة المؤسسات من المفاهيم الحديثة في عالم الاقتصاد والأعمال والاستثمار للمؤسسات والمنظمات العاملة في القطاع العام والخاص على حد سواء ، كما أنها شكلت نقطة اهتمام السلطات الإشرافية والرقابية والمؤسسات والعديد من الباحثين، إلا أن هناك ضعف في المتابعة لدى مؤسسات القطاع العام نتيجة عدم التزام معظم الدوائر الحكومية بقواعد الحوكمة و التي تضمن سلامة أداء المؤسسات الحكومية وكفاءتها بما يعزز من فاعلية الأداء الحكومي ويساهم في الحفاظ على المال العام.

و يعتبر الأخذ بمبادئ الحوكمة الرشيدة من قبل الحكومات مطلباً شعبياً و دولياً ، فمثلاً المؤسسات الدولية المانحة ، كالبنك الدولي ، و صندوق 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 و غير المالية ، و حتى منظمات المجتمع المدني و منظمات حقوق الإنسان أيضاً تتبنى مبادئ الحوكمة الرشيدة مثل تعزيز الشفافية و المشاركة و المساءلة .

وتحاول الدراسة هنا إبراز أهمية ممارسة وتطبيق مبادئ الحوكمة المؤسسية في القطاع العام لتكون مرجعية لموظفي القطاع العام للنهوض بواجباتهم وضبط سلوكهم الإداري بما يتوافق مع القوانين والأنظمة التي تحكم العمل، ومتابعة وتقييم نتائج تطبيق هذه الممارسات لغايات التحسين والتطوير المستمرين ، و كذلك دراسة مؤشرات الحوكمة العالمية Worldwide Governance Indicators (WGI) المنبثقة عن البنك الدولي و إبراز مكانة الأردن من خلال هذه المؤشرات في تطبيق حوكمة القطاع العام و كذلك مقارنتها بعدد من الدول العربية ، و أخيراً تبين أثر هذه حوكمة القطاع العام في الأردن على الناتج المحلي الإجمالي.

## مشكلة الدراسة وأسئلتها

تسعى هذه الدراسة للوقوف على واقع الحوكمة المؤسسية في القطاع العام وإبراز أهم التحديات التي تواجهها، لنتطرق بعدها إلى أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة ودورها في إرساء المبادئ العليا التي تقوم عليها المؤسسات العامة كالعدالة، والمساواة، وسيادة القانون، إضافة لمكافحة الفساد، والشفافية، والمساءلة، والتي هي ركائز جوهرية للحوكمة الرشيدة في القطاع العام، وأثر هذه الحوكمة على الناتج المحلي الإجمالي في الأردن .

وقد جاءت مشكلة الدراسة كالتالي: ما مدى تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام وما أثرها على الناتج المحلي الإجمالي في الأردن ؟  
ومن هنا تحاول هذه الدراسة الوصول إلى النتائج المرجوة وذلك من خلال الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية:

- 1- ما هي حوكمة القطاع العام ؟
  - 2- ما هي معايير الحوكمة العالمية ؟
  - 3- أين يقع ترتيب الأردن ضمن هذه المؤشرات ؟
  - 4- ما أثر حوكمة القطاع العام على الناتج المحلي الاجمالي في الأردن ؟
- و للإجابة على هذه الأسئلة كان لا بد من البحث في تعريف الحوكمة و دورها في تطبيق المبادئ العليا في القطاع العام وأهداف الحوكمة في القطاع العام، وأخيرا التطرق إلى معرفة مكانة الأردن في تطبيق مبادئ الحوكمة من خلال دراسة مؤشرات الحوكمة العالمية (Worldwide Governance Indicators ( WGI ) (WGI) والتي هي إحدى منتجات البنك الدولي و التي تعد من أكثر المؤشرات شمولية ومصداقية ودقة في قياس جودة الحكم مقارنة بالمؤشرات الأخرى و حيث تتكون هذه المؤشرات من ستة مؤشرات هي : السيطرة على الفساد، وفعالية الحكومة، والاستقرار السياسي، و جودة التشريعات وتطبيقها، و سيادة القانون، و المشاركة والمساءلة، ومن ثم الانتقال إلى التحليل الاحصائي لتبيان أثر حوكمة القطاع العام على الناتج المحلي الاجمالي في الأردن.

#### أهمية الدراسة :

يكتسب الموضوع محل الدراسة أهمية بالغة لما يلي:

- 1- تعد دراسة الحوكمة وتقييم دورها بالقطاع العام في الأردن ذات أهمية بالغة خاصة في ظل التوجهات الاقتصادية والسياسية السائدة
- 2- إن توجه معظم الاقتصاديات نحو الاقتصاد الحر يجعل من الضروري بحث موضوع الحوكمة في القطاع العام والتعرف على دورها في تحسين أداء الإدارة العامة في الدولة .

#### أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1- تحديد المبادئ التي تساعد الدوائر الحكومية على تطبيق ممارسات الحوكمة الرشيدة في القطاع العام تعزي القيم العدالة، والمساواة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، والشفافية والمساءلة.
- 2- إبراز دور الحوكمة في المحافظة على المال العام، وتحقيق الجودة والتميز في الأداء.
- 3- إبراز مكانة الأردن في تطبيق مبادئ الحوكمة من خلال معرفة مكانة الأردن ضمن مؤشرات الحوكمة

#### العالمية (WGI) Worldwide Governance Indicators

- 4- البحث عن كيفية تطوير وتفعيل أداء القطاع العام ودوره في مساندة النظام الاقتصادي.
- 5- التحقق من سلامة التوجه نحو تطبيق الحوكمة المؤسسية في القطاع العام في الأردن.
- 6- تحديد أثر حوكمة القطاع العام على الناتج المحلي الإجمالي في الأردن.

7- الخروج بمجموعة متكاملة من النتائج والتوصيات يمكن الاستفادة منها في تحسين مستوى الأداء في مؤسسات القطاع العام.

#### فرضية الدراسة :

تقوم هذه الدراسة على فرضية رئيسية واحدة و هي :

لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين حوكمة القطاع العام ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي

و يتفرع عن هذه الفرضية الرئيسية عدة فرضيات فرعية و هي

1 - لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين المشاركة والمساءلة. وبيّن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

2 - لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين والاستقرار السياسي وغياب العنف و معدل نمو الناتج المحلي

الإجمالي

3 - لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين فاعلية الحكومة و معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

4 - لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها و معدل نمو الناتج

المحلي الإجمالي

5 - لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين سيادة القانون و معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

6 - لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين السيطرة على الفساد و معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي

المتغيرات : المتغير المستقل :

-حوكمة القطاع العام

-المشاركة والمساءلة

-الاستقرار السياسي وغياب العنف

-فاعلية الحكومة

-جودة التشريعات التنظيمية وتطبيقها

-سيادة القانون

-السيطرة على الفساد

-المتغير التابع :معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي

مفاهيم ومصطلحات :

- الحوكمة :

حوكمة القطاع العام:

الناتج المحلي الإجمالي:

-المشاركة والمساءلة يقيس مؤشر المشاركة والمساءلة " مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في انتخاب حكومتهم ، بالإضافة إلى حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، والإعلام الحر " ( Kaufmann, Kraay and Mastruzzi )

-الاستقرار السياسي وغياب العنف فإن مؤشر الاستقرار السياسي و غياب العنف يقيس (( احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو حدوث انقلاب شرعي أو استخدام العنف، وهذا يشمل العنف ذا الطابع السياسي و الإرهابي )) (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi)

-فاعلية الحكومة يقيس مؤشر فاعلية الحكومة أحد أهم مؤشرات الحكم الرشيد ، و يقيس هذا المؤشر . ( مدى جودة الخدمات العامة، وجودة الخدمات المدنية، ودرجة استقلالية الحكومة عن الضغوط السياسية، و جودة الأنظمة و تطبيقاتها ومصداقية التزام الحكمة بهذه الأنظمة)

-جودة التشريعات التنظيمية وتطبيقها: يعرف مؤشر جودة التشريعات و تطبيقها على أنه يقيس (( مدى قدرة الحكومة على صياغة و تنفيذ سياسات و لوائح فعالة من شأنها مساعدة التنمية أي القطاع الخاص )) (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi)

-سيادة القانون يقيس مؤشر سيادة القانون (( مدى ثقة المتعاملين بتطبيق القوانين من قبل الحكومة بشكل متساو على الأفراد و المنظمات، و بشكل خاص الثقة في مدى إنفاذ العقود ، و حماية حقوق الملكية ، و عمل الشرطة، و المحاكم، فضلاً عن احتمال حدوث الجرائم و العنف )) ( Kaufmann, Kraay and Mastruzzi)

-السيطرة على الفساد السيطرة على الفساد : يعد مؤشر السيطرة على الفساد من أهم مؤشرات الحوكمة حيث أن السيطرة على الفساد له ارتباط وثيق بتحقيق التنمية الاقتصادية، و يدعم النمو الاقتصادي ففي ظل الفساد لا يمكن القيام بتحقيق التنمية الاقتصادية و هذه السيطرة يجب أن تشمل كافة أنواع الفساد الاقتصادي و السياسي والإداري، و يقيس هذا المؤشر (( المدى الذي يمكن من خلاله أن تحجم المكاسب الشخصية الكبيرة والصغيرة، وكذلك الحد من سيطرة النخب وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم)) (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi)

الدراسات السابقة :

تناول موضوع الحوكمة أو الحاكمة الرشيدة الكثير من الباحثين، كما أن هناك العديد من الدراسات الصادرة عن المنظمات الدولية حول هذا الموضوع كان من أهمها:

1- دراسة أبو قاعود، (2010) بعنوان " أثر أبعاد الحوكمة في عمليات الإصلاح المؤسسي في الإدارة الحكومية : دراسة حالة وزارة الصناعة والتجارة في الأردن " حيث أفضت إلى وجود أثر لإبعاد الحوكمة على بعد الإصلاح المؤسسي، إلا أن لأبعاد تفاوتت في التأثير حيث وجد أن أبعاد الاستجابة والشفافية

والمساءلة أكثرها تأثيراً. وأشار محتوى الدراسة إلى أن الدراسات العربية والمحلية التي تناولت أبعاد الحاكمية والتي أجمعت على اعتماد أبعاد الحاكمية التالية كنماذج للدراسة وهي : الاستجابة والمشاركة والمساءلة والشفافية والمساواة وبناء التوافق والرؤية الإستراتيجية والكفاءة.

2- دراسة القرالة، (2008) وتناولت "ما مدى توافر أبعاد خصائص الحكمانية، وأثرها في أداء العاملين في وزارة الداخلية" هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على اثر خصائص الحكمانية: المتمثلة بـ (المشاركة، والشفافية، والمساءلة، وحكم القانون، والكفاءة، والمساواة والاستجابة، وبناء التوافق، والرؤية الإستراتيجية) في الأداء الوظيفي لدى العاملين في وزارة الداخلية الأردنية، ولتحقيق أهداف الدراسة تم تصميم وتطوير استبانته لغرض جمع البيانات، وتكونت عينة الدراسة الصالحة للتحليل من (289) مبحوثاً، وتوصلت الدراسة إلى نتائج من أهمها أن تصورات المبحوثين لأبعاد خصائص الحكمانية في وزارة الداخلية الأردنية كانت مرتفعةً، وأن مستوى أداء العاملين في وزارة الداخلية الأردنية جاء أيضاً بدرجة مرتفعةً، وأشارت النتائج أيضاً إلى أن هناك أثر لأبعاد خصائص الحكمانية (الشفافية، وحكم القانون، والكفاءة، والمساواة والاستجابة، وبناء التوافق) في الأداء الوظيفي لدى العاملين في وزارة الداخلية الأردنية، أوصت الدراسة بضرورة الاهتمام بخصائص الحكمانية لأهمية الدور الذي تؤديه في رفع مستوى أداء العاملين.

3-دراسة الجعدي، (2007)، والتي تناولت قياس مستوى الحاكمية المؤسسية في الأردن حيث هدفت هذه الدراسة إلى تكييف ونطبق نموذج (CLSA) Credit Lyonnais Securities Asia لقياس مستوى الحاكمية المؤسسية في الأردن، ومن ثم قياس العلاقة بين مستوى الحاكمية المؤسسية والأداء المؤسسي (الأداء المالي، والأداء التشغيلي، وأداء الأسهم، والأداء السوقي) ولقياس مستوى الحاكمية تم توزيع (106) استبانته، وتوصلت الدراسة إلى نتائج أهمها:

✓ وجود علاقة بين مستوى الحاكمية المؤسسية والأداء المالي، والتشغيلي.

✓ عدم وجود علاقة بين مستوى الحاكمية المؤسسية والأداء السوقي وأداء الأسهم.

4-وأجرى Sansom ، (2001)، دراسة بعنوان "نحو إدارة الأداء لتحسن أوضاع الحاكمية" تناولت الدراسة الخصائص الضرورية للحاكمية وأنها أصبحت واضحة ومستقرة في جميع البلدان مع اختلاف الأهمية النسبية لتلك الخصائص، وأن هناك ضرورة لوجود مؤشرات أداء كمية ونوعية للحاكمية المحلية لتحقيق الأهداف المطلوبة مع التركيز على أهمية التعلم من تجارب الآخرين التي يمكن أن تتحقق إذا استخدمت تكنولوجيا المعلومات من خلال فتح صفحة ويب لكل إدارة محلية. وترى الدراسة ضرورة وجود هيكل تنظيمية لإدارة الأداء تتضمن التخطيط الاستراتيجي والخطط ومجمل الأهداف واضعا نموذج Mallor كمثال ويحتوي على دورة أداء كلية من تخطيط وتقييم وتعديل وتحليل وذلك لتحسين الكفاءة والتأثير في النشاطات التي تمارس. المنهجية المستخدمة :

#### الاطار النظري

## مفهوم الحوكمة:

تبرز أهمية حوكمة المؤسسات من خلال توافر الوضوح والشفافية والدقة في جميع النشاطات والأعمال التي تقوم بها المنظمة. إذ يعد أسلوب حوكمة المؤسسات وسيلة تمكن المجتمع من التأكد من حسن إدارة الشركات والمؤسسات بطريقة تحمي أموال المستثمرين والداعمين، كما ويخلق ضمانات ضد الفساد وسوء الإدارة. وسنحاول هنا الإشارة لمفهوم الحوكمة المؤسسية بشكل عام و من ضمنها مفهوم الحوكمة في القطاع العام.

حيث أشار الخضيرى إلى إن " لفظ الحوكمة يعود إلى كلمة إغريقية تعبر عن قدرة ربان السفينة الإغريقية ومهارته في قيادة السفينة وسط الأمواج، وما يمتلكه من قيم وأخلاق نبيلة وسلوكيات نزيهة وشريفة ، في الحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب، ورعايته وحمايته للأمانات والبضاعة التي عهدت إليه وليصالها لأصحابها"(الخضيرى،2005) وقد ذكر خليل وعشماوي مجموعة من التعاريف لمفهوم حوكمة الشركات منها "

:

أ- تعريف مؤسسة التمويل الدولية

لقد عرفت الحوكمة بأنها " : هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعماله

ب- تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

أشارت إلى حوكمة الشركات على أنها: " ذلك النظام الذي يتم بواسطته توجيه ورقابة منظمات الأعمال اعتمادا على هيكل توزيع الواجبات والمسؤوليات بين المشاركين المختلفين في الشركة المساهمة مثل مجلس الإدارة، والمديرين، وغيرهم من ذوي المصالح، وذلك استنادا إلى القواعد والأحكام اللازمة لترشيد القرارات الإدارية" (خليل وعشماوي، 2008) وعرفها حماد بأنها "النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال الشركة ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية والنزاهة والصرامة" (حماد، 2005) كما وعرف بن درويش الحوكمة على أنها "نظام شامل يتضمن مقاييس لأداء الإدارة الجيدة ومؤشرات حول وجود أساليب رقابية تمنع أي طرف من الأطراف ذات العلاقة في المنشأة داخليا وخارجيا من التأثير بصفة سلبية على أنشطة المنشأة، وبالتالي ضمان الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة بما يخدم مصالح جميع الأطراف بطريقة عادلة تحقق الدور الإيجابي للمنشأة لصالح ملاكها وللمجتمع ككل" (بن درويش، 2007). ويشير المطيري " إلى أن البعض يعبر عن الحاكمية الشاملة بكونها تمثل نظاما واسعا لتطبيق آليات وإجراءات حاكمة لعمل الشركات والمنظمات الحكومية وفي إطار هذه الآليات والإجراءات يتم التركيز على تعزيز الثقة بين مختلف الفئات وتبني الشفافية والنزاهة والعدالة والمساءلة والرقابة الموضوعية لتحقيق الأهداف بعيدة المدى" (المطيري ، 2004).

كما تم تعريف الحوكمة في القطاع العام من قبل وزارة تطوير القطاع العام الأردنية "بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدار فيها الدائرة

الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة من جانب آخر (وزارة تطوير القطاع العام الأردنية، 2014)

كما ورد في أدبيات الأمم المتحدة أن الحوكمة هي " عملية اتخاذ القرارات والكيفية التي تنفذ (أو لا تنفذ) بها تلك القرارات " وفي تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 ورد تعريف للحوكمة على أنها " نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً وترتبط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات وفي النهاية بواسطة الناس. كما عرفها البنك الدولي بأنها " الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التنمية (منتدى تطوير السياسات الاقتصادية، 2014،

#### أهمية و مبررات الحوكمة

تعاطمت في الآونة الأخيرة أهمية حوكمة الشركات بشكل كبير لتحقيق التنمية وتعزيز الرفاهية الاقتصادية للشعوب. إذ برزت هذه الأهمية بعد الأزمة المالية الآسيوية 1997 - 1998 ، والانهيارات والفضائح التي طالت كبريات الشركات ، وما تلا ذلك من سلسلة اكتشافات تلاعب الشركات في قوائمها المالية التي كانت لا تعبر عن الواقع الفعلي لها ، وذلك بالتواطؤ مع كبرى الشركات العالمية الخاصة بالتدقيق والمحاسبة ، وهو ما جعل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD تصدر مجموعة من القواعد لحوكمة الشركات الخاصة في سنة 2004 و لحوكمة الشركات المملوكة للدولة في سنة 2005 فعلى الصعيد الاقتصادي أخذت تنتمى أهمية القواعد السليمة لحوكمة الشركات ، وهو الأمر الذي أكده Winkler بشدة ، حيث أشار إلى أهمية حوكمة الشركات في تحقيق التنمية الاقتصادية وتجنب الوقوع في مغبة الأزمات المالية ، وذلك من خلال ترسيخ عدد من معايير الأداء ، بما يعمل على تدعيم الأسس الاقتصادية في الأسواق وكشف حالات التلاعب والفساد المالي والإداري وسوء الإدارة ، بما يؤدي إلى كسب ثقة المتعاملين في هذه السوق ، والعمل على استقرارها والحد من التقلبات الشديدة فيها ، وبالتالي تحقيق التقدم الاقتصادي المنشود ( Winkler ).

#### أهداف الحوكمة في القطاع العام :

تعتبر الدائرة الحكومية ذات حوكمة جيدة إذا امتلكت الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية التي تمكنها من تحقيق الأداء الجيد أي إدارة البرامج وتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية ، بالإضافة إلى المطابقة أي اتخاذ القرارات والإجراءات الإدارية وفق التشريعات النافذة بحيث تلبى توقعات الأطراف، وغاية الحوكمة في القطاع العام هي تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها من خلال تحقيق الأهداف التالية (وزارة تطوير القطاع العام الأردنية، 2014):

- ✓ زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام .
- ✓ تحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة للدوائر الحكومية وموظفيها والالتزام بالقوانين والأنظمة.

- ✓ تحقيق مبدأ النزاهة والعدل والشفافية في استخدام السلطة وإدارة المال العام وموارد الدولة، والحد من استغلال السلطة العامة لأغراض خاصة.
- ✓ تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين
- ✓ تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح الأطراف ذات العلاقة
- ✓ العمل على تحقيق الأهداف الوطنية الإستراتيجية وتحقيق الاستقرار المالي للدوائر الحكومية.
- ✓ رفع مستوى قدرات الدوائر الحكومية من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي عن طريق المتابعة والتقييم بشكل مستمر .
- ✓ إنشاء أنظمة فعالة لإدارة مخاطر العمل المؤسسي وتخفيف آثار المخاطر والأزمات المالية

### مبادئ الحوكمة في القطاع العام

تعتبر الحوكمة أمراً ضرورياً لبناء وتعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها من خلال رفع كفاءة الأداء، ووضع الأنظمة الكفيلة بالحد من تضارب المصالح والمسلكيات غير المقبولة، وإعداد أنظمة للرقابة على أداؤها، وتصميم هيكل حدد توزيع كافة الحقوق والمسؤوليات، وتحديد القواعد والإجراءات المتعلقة بسير العمل في الدوائر الحكومية، وتركز الحوكمة من المنظور الحكومي على المحورين التاليين .

#### 1. الكفاءة والفعالية في إدارة موارد الدولة

تضمن حوكمة القطاع العام المحافظة على المال العام والاستخدام الفعال للموارد المتاحة لتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين وتحسين جودة تقديم هذه الخدمات وتطويرها وفق أفضل الممارسات في هذا المجال وتوزيع مكاسب التنمية بعدالة. كما تحدد دور الإدارة العليا في متابعة الإدارة التنفيذية للتأكد من تحقيق أهداف الدائرة الحكومية بكفاءة وفعالية، وسلامة تقارير الأداء والتقارير المحاسبية المالية والإدارية، واتاحتها للمواطنين في الوقت المناسب.

#### 2. ضمان حقوق الأطراف ذات العلاقة

تتطلع الأطراف ذات العلاقة للتعامل مع الدوائر الحكومية ضمن معايير وقواني ننتميز بالنزاهة والشفافية والوضوح والعدالة، وبما يضمن تعزيز الثقة فيما بينها، مما يجعل من المحافظة على الحقوق وحمايتها هدفاً استراتيجياً لجميع الأطراف.

وحيث أن الحوكمة في القطاع العام تتعامل مع ممارسات وسلوك فردي ومؤسسي، كان لابد من إيجاد الضوابط الكفيلة لتوجيه هذا السلوك بشكل ايجابي، ومأسسة آليات صناعة القرار الحكومي وتفعيل مدونات السلوك الوظيفي، واعتبار أن الموظف العام مؤتمن على موارد الوطن، فإن سلوكه الوظيفي تجاه العمل لابد أن تحكمه مجموعة من الضوابط الدينية والأخلاقية والقانونية التي تعزز شعوره بالانتماء والفخر للخدمة العامة.

تتطلب الحوكمة في القطاع العام أن تعمل الدوائر الحكومية على تحقيق المصلحة العامة، وهذا يتضمن:

1- الالتزام بالنزاهة والقيم الأخلاقية وسيادة القانون.

2- الانفتاح و إشراك الأطراف ذات العلاقة.

بالإضافة إلى العمل على تحقيق المصلحة العامة، فإن تطبيق مبادئ الحوكمة يتطلب ما يلي :

- 1 - تحديد النتائج المرجوة لتحقيق التنمية المستدامة.
- 2 - وضع الإجراءات اللازمة لتحقيق النتائج التي تم تحديدها.
- 3 - بناء القدرات المؤسسية والقيادية وقدرات موظفي الدوائر الحكومية.
- 4 - إدارة المخاطر والأداء من خلال رقابة داخلية فاعلة وادارة محكمة للمالية العامة.
- 5 - تطبيق الممارسات الجيدة في مجال الشفافية وتقديم التقارير وصولاً إلى تطبيق فعال للمساءلة.

#### معايير الحوكمة :

ذهبت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية " OECD " للتأكيد على أربعة معايير هي:

1- دولة القانون

2- إدارة القطاع العام

3- السيطرة عل بالفساد

4- خفض النفقات العسكرية

وبالمقارنة مع مؤشرات البنك الدولي، فقد تم تطوير عدد من المؤشرات للحكم الجيد لدى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وهي:

1- حكم القانون : هل تتبع صناعة القرارات قواعد مستقرة يراها المواطن ومنصفة وموضوعية من حيث توافرها، ووجود قناعة بعدالتها.

2- رشادة عمليات اتخاذ القرارات : مدى خضوع اتخاذ القرار لقواعد ولإجراءات عقلانية من حيث عكس

الموضوع حاجة أو رغبة عامة، طرحها للنقاش العام وتوفير معلومات كافية ومتوازنة من خلال وسائل الإعلام، مدى كفاءتها مقارنة بالبدائل الأخرى المتاحة، مدى تمثيلية القرار المتخذ لرغبات ومصالح المعنيين

3- اللامركزية : من حيث الفصل بين السلطات، منح السلطات المحلية سلطات اتخاذ القرارات.

4- الشفافية : من حيث وضوح قواعد اتخاذ القرارات، مدى توافر قواعد حاكمة لمجالات اتخاذ القرار وسهولة فهمها وخضوعها للرقابة.

5- المساءلة : من حيث توافرها وتطبيقها ومدى استقلال القضاء والسلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية.

6- التكافؤ : من حيث مدى تشارك أفراد المجتمع في مخرجات عملية التنمية وتحمله ملاً عبائها ومدى عدالة توزيع الموارد في المجتمع.

7- الرؤية الإستراتيجية والفعالية : من حيث امتلاك الحكومة لرؤية لما ينبغي تحقيق هو كيفية تحقيق هو تمكنها من تحقيقه . ويتضمن كذلك العمليات والمؤسسات التي تؤمن الحريات المدنية والحقوق لك لأفراد الجماعة بما في ذلك الفقراء المعدمين والمهمشين.

اقتрحت الأمم المتحدة ثمانية قواعد أساسية للحكومة الجيدة :المشاركة، وسيادة القانون،والشفافية، الاستجابة لمتطلبات المجتمع،والتوافق بين الجهات المشاركة في الحوكمة،والشمول والإنصاف،والفعالية والكفاءة، والمسائلة

أما منتدى التعاون الاقتصادي لدول آسيا والمحيط الهادئ فقد اقترح ستة عناصر هي :سيادة القانون،والشفافية، والمسائلة، والأخلاقيات والنزاهة،والاستخلاف والقيادة  
طور البنك الدولي مجموعة من المؤشرات التي يمكن من خلالها قياس مدى جودة الحوكمة في دول العالم وهي

1- التصويت والمساءلة : وقيس مدى قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار الحكومة،وكذلك حرية الرأي والتعبير والتجمع.

2- الاستقرار السياسي وغياب العنف : وقيس توقعات أعمال العنف أو التغيير غير السلمي للسلطة.

3- كفاءة الحكومة : وقيس جودة الخدمات العامة والخدمة المدنية ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية وجودة صياغة وتنفيذ السياسات والتزام الحكومة بتنفيذها .

4- حكم القانون : وقيس مدى ثقة الأفراد في القواعد القانونية الحاكمة للمجتمع

5- السيطرة على الفساد : وقيس مدى التداخل بين مؤسسات القطاعين العام والخاص واستغلال النفوذ وغيره من أشكال الفساد.

النتائج المحلي الإجمالي في الأردن :

الجدول (1) : الناتج المحلي الإجمالي و معدل نموه في الاردن خلال المدة 2001 - 2015

العام	الناتج المحلي الإجمالي	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي
2001	6339	5.8
2002	6794	7.2
2003	7228.8	6.4
2004	8090.7	11.9
2005	8925.4	10.3
2006	10675.4	19.6
2007	12131.4	13.6
2008	15593.4	28.5
2009	16912.2	8.5

10.9	18762	2010
9.1	20476.6	2011
7.3	21965.5	2012
8.6	23851.6	2013
6.6	25437.1	2014
4.7	26637.4	2015

### ثانياً - الأردن ضمن مؤشرات الحوكمة العالمية (Worldwide Governance Indicators)

تزايد الاهتمام بمفهوم الحوكمة في المؤسسات العامة في السنوات الأخيرة في ضوء سعي الدول للحد من الفساد المتفشي في هذه المؤسسات و تدني مستوى الإفصاح و الشفافية و ضعف أنظمة و آليات الرقابة و المحاسبة فتطبيق نظام الحوكمة في المؤسسات العامة يضمن استقلاليتها و إخضاعها لمجموعة من القوانين و النظم و القرارات بالإضافة إلى اعتمادها على التكنولوجيا و ذلك بهدف تطوير الأداء من خلال اختيار الأساليب المناسبة و الفعالة لتنفيذ الخطط و تحقيق مبدأ الإفصاح و الشفافية .

وتعتبر المؤشرات العالمية للحوكمة من أكثر المؤشرات شمولية ومصداقية ودقة في قياس جودة الحكم مقارنة ببقية المؤشرات الأخرى ( De Ferranti , 2010 ) ، وهي أحد منتجات البنك الدولي، وقد عدّه الكثير من الخبراء والمستخدمين لمؤشرات قياس جودة الحكم كأكثر مؤشرات قياس الحوكمة شمولية ، 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 ، و تتكون المؤشرات العالمية للحوكمة من ستة مؤشرات و كل مؤشر يقيس موضوعاً من مواضيع الحوكمة و هذه المؤشرات هي : المشاركة و المساءلة ، الاستقرار السياسي و غياب العنف ، فاعلية الحكومة ، جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها ، سيادة القانون ، السيطرة على الفساد .

### أولاً - المشاركة و المساءلة ( Voice and Accountability ) :

يقيس مؤشر المشاركة و المساءلة " مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في انتخاب حكومتهم ، بالإضافة إلى حرية التعبير ، و حرية تكوين الجمعيات ، و الإعلام الحر " ( Kaufmann, Kraay and Mastruzzi )

ووفقاً للبنك الدولي " إن الحكم الجيد يتطلب العديد من الخطوات من جانب الحكومة و لكن يتطلب أيضاً مشاركة فاعلة من قبل الشعب " ( تقرير التنمية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا : الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا : تحسين النضمنية و المساءلة ص 17 )

يوضح الجدول رقم ( 2 ) تطور مؤشر المشاركة و المساءلة في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 :

العالم	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
--------	------------------	----------------------------

2000	-0.19	46.15
2002	-0.77	25.00
2003	-0.68	27.40
2004	-0.54	32.69
2005	-0.51	31.25
2006	-0.69	28.85
2007	-0.65	29.33
2008	-0.72	27.88
2009	-0.78	27.49
2010	-0.80	27.49
2011	-0.80	26.29
2012	-0.74	27.01
2013	-0.82	25.12
2014	-0.77	26.6

يتبين من خلال الجدول أعلاه أن أعلى قيمة لهذا المؤشر كان في العام 2000 حيث بلغ 46.15 بالمئة و هي نسبة متقدمة نسبياً إلا أن هذا المقياس بدء بالتراجع و التذبذب بشكل كبير حيث بلغ في العام 2002 نسبة 25 بالمئة و هي أقل نسبة خلال الفترة المدروسة ارتفع إلى 32.69 عام 2004 ثم استمر بالتراجع إلى أن وصل إلى 26.6 بالمئة عام 2014 . أما فيما يتعلق بتقدير جودة الحكم لمؤشر المشاركة و المساءلة فإن هناك تباين في أداء الحكومة الأردنية خلال فترة الدراسة حيث بلغت قمة الأداء الإيجابي في العام 2000 حيث بلغ ( - 0.19 ) أما قمة الأداء السلبي عام 2013 حيث بلغ ( - 0.82 ) .

أما مقارنة بين كل من الأردن و السعودية و المغرب فقد تصدرت المغرب بالنسبة لمؤشر المشاركة و المساءلة للعام 2014 هذه القائمة بنسبة 28.08 ، ثم جاءت الأردن بنسبة 26.06 ، ثم جاءت السعودية في المرتبة الأخيرة بنسبة 3.45 كما يتضح من الجدول رقم ( 2 )

#### الجدول رقم ( 3 ) : مؤشر المشاركة و المساءلة للعام 2014

الدولة	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
الأردن	-0.77	26.60
السعودية	-1.78	3.45
المغرب	-0.70	28.08

## ثانياً - الاستقرار السياسي و غياب العنف ( / Political Stability and Absence of Violence ) : (Terrorism)

للاستقرار السياسي تأثير كبير في تحقيق التنمية الاقتصادية و البشرية و التنمية المستدامة حيث تؤدي حالة عدم الاستقرار السياسي إلى هجرة رؤوس الأموال الوطنية إلى مواطن أكثر أمناً للاستثمار و العمل ، لذلك يعد الاستقرار السياسي مؤشراً مهماً من مؤشرات الحوكمة الرشيدة فكلما كانت الدولة مستقرة سياسياً ، فإن ذلك يدعم فعالية و كفاءة السلطة التشريعية و التنفيذية و وفقاً لمؤشرات الحوكمة العالمية فإن مؤشر الاستقرار السياسي و غياب العنف يقيس (( احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو حدوث انقلاب شرعي أو استخدام العنف ، وهذا يشمل العنف ذا الطابع السياسي و الإرهابي )) ( Kaufmann, Kraay and Mastruzzi)

ويوضح الجدول رقم (4) تطور مؤشر الاستقرار السياسي و غياب العنف في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014

الجدول رقم (4) : مؤشر الاستقرار السياسي و غياب العنف في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 .

Percentile Rank ( 0-100 )	Governance Score	العام
40.38	-0.09	2000
27.40	-0.56	2002
39.42	-0.12	2003
37.02	-0.23	2004
42.31	-0.13	2005
23.08	-0.77	2006
33.65	-0.31	2007
31.10	-0.36	2008
32.23	-0.36	2009
34.43	-0.31	2010
29.72	-0.52	2011
29.86	-0.52	2012
25.59	-0.62	2013
26.21	-0.56	2014

يتضح من الجدول أعلاه وجود استقرار سياسي نسبي بحدود أقل من 40 % ، حيث كانت أعلى نسبة وصل لها مؤشر الاستقرار السياسي و غياب العنف في الأردن خلال فترة الدراسة و كانت في العام 2005 ، إذ بلغت هذه النسبة 42.31 % بينما أدنى نسبة لهذا المؤشر كان في العام 2006 ، إذ بلغت هذه النسبة

23.08 % ، أما فيما يتعلق بتقدير جودة الحكم وفقاً لمؤشر الاستقرار السياسي فقد كان هناك تنذب في أداء الحكومة الأردنية خلال فترة الدراسة حيث بلغت قمة الأداء الإيجابي في العام 2000 إذ بلغت هذه النسبة ( - 0.09 ) ، أما قمة الأداء السلبي فكانت في العام 2006 ، إذ بلغت هذه النسبة ( - 0.77 ) بالمئة ، و بالنسبة للمقارنة مع كل من المغرب و السعودية في العام 2014 ، فقد كانت الأردن في مؤخرة هذه الدول إذ بلغت السعودية نسبة 35.44 بالمئة ، و المغرب 30.10 بالمئة

#### الجدول رقم (5) : مؤشر الاستقرار السياسي و غياب العنف للعام 2014

الدولة	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
الأردن	-0.56	26.21
السعودية	-0.24	35.44
المغرب	-0.39	30.10

#### ثالثاً - فاعلية الحكومة (Government Effectiveness) :

يقيس مؤشر فاعلية الحكومة أحد أهم مؤشرات الحكم الرشيد ، و يقيس هذا المؤشر .  
( مدى جودة الخدمات العامة ، و جودة الخدمات المدنية ، و درجة استقلالية الحكومة عن الضغوط السياسية ، و جودة الأنظمة و تطبيقاتها و مصداقية التزام الحكمة بهذه الأنظمة )

#### ( Kaufmann, Kraay and Mastruzzi )

و يوضح الجدول رقم (6) تطور مؤشر فاعلية و كفاءة الأداء الحكومة في الأردن خلال الفترة ( 2000 - 2014 )

#### الجدول رقم (6) : مؤشر فاعلية الحكومة في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 .

العام	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
2000	-0.01	56.10
2002	0.12	60.98
2003	0.24	63.41
2004	0.12	63.41
2005	0.07	57.56
2006	0.18	61.64
2007	0.22	62.62
2008	0.22	61.65
2009	0.28	63.16
2010	0.13	59.33
2011	0.10	58.77

2012	-0.04	54.55
2013	-0.11	50.24
2014	0.13	59.62

يلاحظ من الجدول أعلاه أن نسبة فاعلية الأداء الحكومية خلال الفترة 2002 - 2010 كانت مرتفعة أي في حدود 60 % ، و بلغت أعلى نسبة لها هي في العامين 2003 - 2004 إذ بلغت هذه النسبة 63.41 % أما في الفترة اللاحقة فقد انخفض فاعلية أداء الحكومة الأردنية إذ وصلت أدناها نسبة (50.55 % ) لها في العام 2013 ، ثم عادت الارتفاع في العام 2014 إذ بلغت هذه النسبة 59.62 % ، أما فيما يتعلق بتقدير جودة الحكم لمؤشر فاعلية الحكومة الأردنية متذبذبة على الرغم من أن تقدير جودة الحكم عليها في أغلب السنوات موجبة باستثناء الأعوام 2000 ، 2012 ، 2013 ، إذ وصلت أعلى نسبة لها هي ( 0.28 ) في العام في العام 2009 و أدنى نسبة لها كانت في العام 2013 و بلغت ( -0.11 ) .

#### الجدول رقم (7) : مؤشر فاعلية الحكومة للعام 2014

الدولة	Governance Score	Percentile Rank (0- 100)
الأردن	0.13	59.62
السعودية	0.23	62.02
المغرب	-0.14	48.08

و بالنسبة لمقارنة مؤشر فاعلية الحكومة مع كل من السعودية و المغرب في العام 2014 كما يتضح من الجدول رقم (6) فقد احتلت السعودية المرتبة الأولى 62.02 % ، ثم الأردن في المرتبة الثانية 59.62 ، و أخيراً المغرب بنسبة 48.08 % .

#### رابعاً - جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها (Regulatory Quality) :

يعرف مؤشر جودة التشريعات و تطبيقها على أنه يقيس (( مدى قدرة الحكومة على صياغة و تنفيذ سياسات و لوائح فعالة من شأنها مساعدة التنمية أي القطاع الخاص )) ( Kaufmann, Kraay and Mastruzzi )

كما يقيس هذا المؤشر مدى رغبة الحكومة في خلق بيئة استثمارية جاذبة للمستثمرين من الداخل و الخارج ، و كذلك إلى دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية ، كما يقيس هذا المؤشر أيضاً جودة التشريعات المنظمة للعلاقة بين الأطراف المساهمة في عملية الحوكمة و هي : الحكومة ، القطاع الخاص ، و المنظمات غير الربحية ، و المواطن ، بالإضافة إلى مدى التزام الحكومة بتطبيق هذه الأنظمة .

يوضح الجدول رقم (8) تطور مؤشر جودة التشريعات و تطبيقها في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 .

الجدول رقم (8) : تطور مؤشر جودة التشريعات و تطبيقها في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 .

العام	Governance Score
-------	------------------

Percentile Rank ( 0- 100 )			
60.78	025	2000	
56.37	0.03	2002	
60.29	0.21	2003	
64.71	0.32	2004	
57.84	0.17	2005	
62.25	0.34	2006	
61.65	0.31	2007	
60.68	0.32	2008	
61.24	0.31	2009	
57.42	0.25	2010	
60.19	0.30	2011	
56.94	0.18	2012	
55.98	0.12	2013	
54.81	0.08	2014	

يلاحظ من البيانات الواردة في الجدول أعلاه أن مؤشر جودة التشريعات و تطبيقها في الأردن خلال الفترة 2000 - 2011 كانت بحدود 60 % حيث بلغت 64.71 % في العام 2004 ، بينما كان هناك انحدار في نسبة هذا المؤشر خلال الفترة 2012- 2014 و بشكل متتالي إذ بلغت أدنى نسبة لها في العام 2014 و ذلك بنسبة 54.81 % ، أما فيما يتعلق بتقدير جودة الحكم فقد كان هناك تقارب في أداء الحكومة حيث انحصر هذا الأداء بين ( 0.08 - 0.34 ) ، إذ بلغت قمة الأداء الإيجابي في العام 2006 ، أما قمة الأداء السلبي فكانت في العام 2014

أما من حيث المقارنة مع كل من السعودية و المغرب نلاحظ من الجدول رقم ( 9 ) أن الأردن قد احتلت المرتبة الأولى من حيث مؤشر جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها في العام 2014 ، و ذلك بمعدل قدره 54.81 % بينما السعودية بنسبة 53.37 % و المغرب بمعدل قدره 52.40 %

الجدول رقم (9) : مؤشر جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها للعام 2014

Percentile Rank ( 0- 100 )	Governance Score	الدولة
54.81	0.08	الأردن

السعودية	-0.01	53.37
المغرب	-0.01	52.40

## خامساً - سيادة القانون (Rule of Law) :

يقيس مؤشر سيادة القانون (( مدى ثقة المتعاملين بتطبيق القوانين من قبل الحكومة بشكل متساو على الأفراد والمنظمات ، و بشكل خاص الثقة في مدى إنفاذ العقود ، و حماية حقوق الملكية ، و عمل الشرطة ، و المحاكم ، فضلاً عن احتمال حدوث الجرائم و العنف )) (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi) ، و هو عنصر مهم من عناصر الحوكمة الرشيدة ، كما أن مؤشر سيادة القانون له أهمية يتعدى تأثيرها الفرد ليشمل المجتمع و قطاع و قطاع الأعمال ، كما أن ارتفاع مؤشر سيادة القانون لأي بلد يساعد على خلق ثقة الجهات التنفيذية الحكومية من جهة ، و القطاع الخاص و الأفراد من جهة أخرى .

يوضح الجدول رقم (10) تطور مؤشر سيادة القانون في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 .

الجدول رقم (10) تطور مؤشر سيادة القانون في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 .

العالم	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
2000	0.37	62.68
2002	0.13	57.89
2003	0.38	62.68
2004	0.37	61.72
2005	0.41	61.24
2006	0.38	62.20
2007	0.45	62.68
2008	0.46	63.94
2009	0.28	61.61
2010	0.20	61.14
2011	0.26	61.97
2012	0.37	62.56
2013	0.39	62.56
2014	0.48	69.71

يلاحظ أن هناك وجود ثبات نسبي لقيمة مؤشر سيادة القانون في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 و ذلك فوق نسبة 60 % باستثناء العام 2002 إذ وصلت إلى 57.89 % و هي أدنى قيمة وصلت لها ، أما أعلى قيمة وصلت لها نسبة مؤشر سيادة القانون في العام 2014 و هي 69.71 % ، أما فيما يتعلق

بتقدير جودة الحكم لمؤشر سيادة القانون ، فإن هناك تبايناً في أداء الحكومة الأردنية خلال فترة الدراسة ، حيث وصلت قمة الأداء الإيجابي في عام 2014 إذ بلغت ( 0.48 ) ، أما قمة الأداء السلبي كان في العام 2002 إذ بلغت ( 0.13 )

أما من حيث المقارنة مع كل من السعودية و المغرب نلاحظ من الجدول رقم ( 11 ) أن الأردن قد احتلت المرتبة الأولى من حيث مؤشر سيادة القانون في العام 2014 ، و ذلك بمعدل قدره 69.71 % بينما السعودية بنسبة 65.38 % و المغرب بمعدل قدره 56.25 %

#### الجدول رقم (11) : مؤشر سيادة القانون للعام 2014

الدولة	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
الأردن	0.48	69.71
السعودية	0.27	65.38
المغرب	-0.06	56.25

#### سادساً - السيطرة على الفساد ( Control of Corruption ) :

يعد مؤشر السيطرة على الفساد من أهم مؤشرات الحوكمة حيث أن السيطرة على الفساد له ارتباط وثيق بتحقيق التنمية الاقتصادية ، و يدعم النمو الاقتصادي ففي ظل الفساد لا يمكن القيام بتحقيق التنمية الاقتصادية و هذه السيطرة يجب أن تشمل كافة أنواع الفساد الاقتصادي و السياسي و الإداري ، و يقيس هذا المؤشر (( المدى الذي يمكن من خلاله أن تحجم المكاسب الشخصية الكبيرة و الصغيرة ، و كذلك الحد من سيطرة النخب و أصحاب المصالح الشخصية على الحكم )) (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi) ، و يوضح الجدول رقم ( 12 ) تطور مؤشر السيطرة على الفساد في الأردن خلال فترة الدراسة 2000 - 2014

#### الجدول رقم ( 12 ) تطور مؤشر السيطرة على الفساد في الأردن خلال فترة الدراسة 2000 - 2014

العام	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
2000	0.04	60.49
2002	0.10-	54.63
2003	0.31	65.85
2004	0.34	66.83
2005	0.33	64.88
2006	0.30	66.34
2007	0.31	68.45
2008	0.41	69.42

2009	0.22	64.59
2010	0.06	60.95
2011	0.10	61.14
2012	0.07	60.77
2013	0.09	60.77
2014	0.15	61.54

يلاحظ من الجدول أعلاه أن هناك وجود ثبات نسبي لقيمة مؤشر السيطرة على الفساد في الأردن خلال الفترة 2000 - 2014 و ذلك فوق نسبة 60 % و كما أنها اقتربت من نسبة 70 % خلال العامين 2007 - 2008 ، باستثناء العام 2002 إذ وصلت إلى 54.63 % و هي أدنى قيمة وصلت لها ، أما أعلى قيمة وصلت لها نسبة مؤشر سيادة القانون في العام 2008 و هي 69.42 % ، أما فيما يتعلق بتقدير جودة الحكم لمؤشر السيطرة على الفساد ، فإن هناك تبايناً في أداء الحكومة الأردنية خلال فترة الدراسة ، حيث وصلت قمة الأداء الإيجابي في عام 2008 إذ بلغت ( 0.41 ) ، أما قمة الأداء السلبي كان في العام 2002 إذ بلغت ( - 0.10 ) .

كما يوضح الجدول رقم (13) مقارنة الأردن مع كل من السعودية و المغرب لمؤشر السيطرة على الفساد في العام 2014 .

الجدول رقم ( 13 ) : مؤشر السيطرة على الفساد للعام 2014 .

الدولة	Governance Score	Percentile Rank ( 0- 100 )
الأردن	0.15	61.54
السعودية	0.10	59.62
المغرب	-0.26	50.48

أما من حيث المقارنة مع كل من السعودية و المغرب نلاحظ من الجدول رقم ( 13) أن الأردن قد احتلت المرتبة الأولى من حيث مؤشر السيطرة على الفساد في العام 2014 ، و ذلك بمعدل قدره 61.54 % بينما السعودية بنسبة 59.62 % و المغرب بمعدل قدره 50.48 % .

ثالثاً - التحليل القياسي لأثر حوكمة القطاع العام على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن :

#### 1- النموذج القياسي :

تم استخدام نموذج الانحدار الخطي المتعدد لملائمته مع طبيعة الدراسة ، و الذي يعبر عنه بأنه تحليل العلاقة الدالية بين المتغير التابع و المتغيرات المستقلة و ذلك وفق الصيغة الآتية :

$$Y = B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2 + \dots + B_n X_n + E$$

## 2- أساليب تحليل البيانات :

من خلال تصنيف متغيرات الدراسة و كيفية قياسها تم استخدام معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي كمتغير تابع و ذلك خلال مدة الدراسة باستخدام معادلة الانحدار الخطي لقياس تأثير المتغيرات المستقلة على المتغير التابع و ذلك بالاعتماد على البرنامج الإحصائي ( SPSS ) في تحليل البيانات الواردة في الجداول ( 1 ، 2 ، 4 ، 6 ، 8 ، 10 ، 12 ) كما سيتم اعتماد ( 0.10 ) كمستوى معنوية .

و بناء على ذلك يمكن تحديد دالة معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي بما يلي :

$$GDP = f ( VA , P , GE , RQ , ROL , COC )$$

علماً أن :

VA : المشاركة و المساءلة .

P : لاستقرار السياسي و غياب العنف

GE : فاعلية الحكومة

RQ : جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها

ROL : سيادة القانون

COC : السيطرة على الفساد

و بتحليل بيانات الجداول ( 1 ، 2 ، 4 ، 6 ، 8 ، 10 ، 12 ) و ذلك باستخدام البرنامج الاحصائي (SPSS) توصلنا إلى النتائج التالية:

الجدول (14)

Model Summary<sup>b</sup>

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	.858 <sup>a</sup>	.736	.510	4.33773	.736	3.259	6	7	.074	2.927

ANOVA<sup>a</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	367.872	6	61.312	3.259	.074 <sup>b</sup>
	Residual	131.711	7	18.816		
	Total	499.584	13			

a. Dependent Variable: gdp

b. Predictors: (Constant), COC, VA, ROL, VAR00004, P, RQ

a. Predictors: (Constant), COC, VA, ROL, VAR00004, P, RQ

b. Dependent Variable: gdp

الجدول (15)

الجدول (16)

Coefficients<sup>a</sup>

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95.0% Confidence Interval for B		Correlations		
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Zero-order	Partial	Part
VA	.690	.437	.593	1.580	.158	-.343-	1.724	-.113-	.513	.307
P	-.862-	.325	-.818-	2.651-	.033	-1.630-	-.093-	-.209-	-.708-	.514-
VAR00004	.406	.469	.251	.866	.415	-.702-	1.514	.308	.311	.168
RQ	-1.690-	1.099	-.771-	1.537-	.168	-4.289-	.909	.397	-.502-	.298-
ROL	-1.539-	.758	-.618-	2.030-	.082	-3.331-	.253	.051	-.609-	.394-
COC	2.137	.635	1.371	3.364	.012	.635	3.640	.652	.786	.653

## a. Dependent Variable: gdp

كما يتبين من الجدول (14) أن قيمة R Square بلغت (73.6%) و هي نسبة مرتفعة و تفسر أن هناك علاقة ارتباط قوية بين المتغيرات ، أي أن 73.6% من تغيرات المتغير التابع ( معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ) تعود إلى المتغيرات المستقلة ، وهي ( المشاركة و المساءلة ، و الاستقرار السياسي و غياب العنف ، و فاعلية الحكومة ، و جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها ، و سيادة القانون ، و السيطرة على الفساد ) ، و تفسر النسبة المتبقية و هي ( 25.4% ) تعود إلى عوامل أخرى ( المتغيرات العشوائية ) ، و أن قيمة ( Durbin - Watson ) بلغت ( 2.927 ) مما يعني وجود ارتباط في النموذج . و يوضح الجدول (15) تحليل التباين ( ANOVA ) أن قيمة F المحتسبة بلغت ( 3.259 ) عند مستوى معنوية محسوب (  $Sig=0.074$  ) و هي أصغر من ( 0.10 ) ، مما يدل على معنوية النموذج ككل . و من ناحية التحليل الاقتصادي لمعالم النموذج المقدر في الجدول (16) يتبين ما يلي :

- جاءت معلمة الاستقرار السياسي و غياب العنف سالبة ، و ( و هي تخالف المنطق القائل أنه كلما زاد الاستقرار السياسي و غياب العنف ، كلما أدى ذلك إلى تحسن المناخ الاقتصادي ، و بالتالي زيادة معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ) ، إذ بلغت (-0.862) بمستوى معنوية محسوب مقداره  $Sig=0.033$  ) ، و بما أن (  $Sig=0.033$  )  $\alpha >$  ( مستوى المعنوية 0.10 ) فإن B2 ذات معنوية و لها دلالتها الإحصائية.

- جاءت معلمة سيادة القانون سالبة ، و ( و هي تخالف المنطق القائل أنه كلما زاد مستوى سيادة القانون ، كلما أدى ذلك إلى تحسن المناخ الاقتصادي ، و بالتالي زيادة معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ) ، إذ بلغت (-1.539) بمستوى معنوية محسوب مقداره (  $Sig=0.082$  ) ، و ربما يفسر ذلك على أن كثرة القوانين و القرارات الاقتصادية و تشنتها كان له أثر سلبي على معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي في الاردن و بما أن (  $Sig=0.082$  )  $\alpha >$  ( مستوى المعنوية 0.10 ) فإن B5 ذات معنوية و لها دلالتها الإحصائية.

- أما بقيت المعلمات الاقتصادية و التي هي ( المشاركة و المساءلة ، فاعلية الحكومة ، جودة التشريعات التنظيمية و تطبيقها ، السيطرة على الفساد ) فقد كانت  $\alpha <$  ( مستوى المعنوية 0.10 ) لذلك فإن كل من B1 و B3 و B4 و B6 غير معنوية أي أن قيمتها في المجتمع = 0.

النتائج و التوصيات :

أولاً - النتائج :

1 - يدل مؤشر جودة التشريعات و تطبيقها في الأردن خلال فترة الدراسة على مكانة جيدة في الأردن إذ كان بحدود 60% ، على الرغم من وجود انحدار في نسبة هذا المؤشر خلال الفترة 2012- 2014 و بشكل متتالي ، مما يدل على أن مستوى جودة هذه التشريعات هي في مستوى متقدم لكن المشكلة تكمن في

تطبيق هذه التشريعات و هو ما أكد عليه تقرير للبنك الدولي حيث جاء فيه أن معظم دساتير و أنظمة دول الشرق الأوسط و شمال أفريقيا تتبنى تشريعات تكرس مبادئ المساواة و الحرية و الشفافية و دعم الرفاهية للمواطنين و المقيمين ، لذلك فإن وضع هذه الأنظمة موضع التنفيذ هو التحدي الأكبر .

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

2 - هناك تراجع كبير في مؤشر المشاركة و المساءلة ، إذ بلغت هذه النسبة 26.6 % في العام 2014 ، مما يدل على عدم قدرة قوانين الانتخاب على إيصال صوت المواطن الحقيقي ، و الذي كانت معلمته غير دالة احصائيا و بالتالي أثره ضعيفاً على معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي .

3 - جاءت معلمة سيادة القانون سالبة ، و ( و هي تخالف المنطق القائل أنه كلما زاد مستوى سيادة القانون ، كلما أدى ذلك إلى تحسن المناخ الاقتصادي ، و بالتالي زيادة معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ) ، إذ بلغت (-1.539) بمستوى معنوية محسوب مقداره (Sig=0. 0.082) ، و ربما يفسر ذلك على أن كثرة القوانين و القرارات الاقتصادية و تشتتها كان له أثر سلبي على معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي في الاردن .

4 - للحوكمة جملة من المبادئ يجب على المؤسسات إتباعها و العمل على تنفيذها ، و غيابها يؤدي إلى انتشار الفساد الإداري و المالي و يضعف من نظام الحوكمة الجيدة .

5 - يعتبر تبني نظام حوكمة المؤسسات الحل الأنسب لمواجهة الفساد الإداري بكافة أشكاله .

6 - يساهم تطبيق مبادئ حوكمة المؤسسات في تحديد الصلاحيات و المسؤوليات في المؤسسات و يحقق قدر من الطمأنينة و الثقة لكل من له علاقة بالمؤسسة كما يساهم في إيجاد حلول للمشاكل التي توجه المؤسسة و يمنع وصول الموظف الغير جدير إلى المناصب العليا .

#### التوصيات :

1 - 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 المستوي المحلي، وهذا من شأنه أن يعزز مبدأ المساءلة والشفافية، ويساهم في السيطرة على الفساد.

2 - تطوير وتعزيز دور و مفهوم المراقبة والتقييم على الأداء من خلال مؤشرات أداء رئيسية لكافة الأهداف التشغيلية والإستراتيجية الحكومية

3 - تطوير ونشر مدونة قواعد السلوك الوظيفي لموظف القطاع العام و الزاميتها و تحديد العقوبات لأي خروقات من قبل أي موظف

4 - نشر الثقافة الأخلاقية في مكان العمل وتفعيلها من خلال التزام الإدارات العليا واعتماد برامج تدريبية دورية و تعزيز الوعي القيمي لدى موظفي القطاع العام

- 5 - عقد دورات تدريبية للقادة الإداريين والسياسيين والموظفين والجمهور عن مبادئ و معايير الحوكمة و تعميمها ونشرها.
- 6 - إيجاد نظام وتعليمات تضمن وتؤدي إلى توثيق الإجراءات والأنظمة وتحديد المسؤوليات والحقوق والصلاحيات و العلاقات في إطار منهجية عمل واضحة.
- المراجع:
1. أبو قاعد، غازي، (2010)، أثر أبعاد الحوكمة في عمليات الإصلاح المؤسسي في الإدارة الحكومية: دراسة حالة وزارة الصناعة والتجارة في الأردن ، منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات.
  2. الجعدي، عمر، (2007)، مستوى الحاكمية وأثره في أداء الشركات، رسالة دكتوراه غير منشورة
  3. الخضيري، محسن احمد،(2005)، حوكمة الشركات،مجموعة النيل العربية ،ط1 ديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، عمان الأردن.
  4. القرالة، عصمت، (2008)، مما مدى توافر أبعاد خصائص الحكمانية، وأثرها في أداء العاملين في وزارة الداخلية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة.
  5. المطيري ، عبيد بن سعد ، (2004) ، مستقبل مهنة المحاسبة والمراجعة : تحديات وقضايا معاصرة ،الرياض ، دار المريخ . ،
  6. بن درويش ،عدنان بن حيدر ،(2007) ، حوكمة الشركات ودور مجلس الادارة ،اتحاد المصارف العربية .
  7. حماد ،طارق عبد العال ،(2005) ،حوكمة الشركات المفاهيم - المبادئ- التجارب-تطبيقات الحوكمة في المصارف، مصر،الدار الجامعية .
  8. خليل والعشماوي ،عطالهوراد،ومحمدعبدالفتاح،(2008) ،الحوكمةالمؤسسية،القااهرة ،مكتبةالحريةللنشر .
  9. وزارة تطوير القطاع العام الأردنية ،2014
  10. منتدى تطوير السياسات الاقتصادية ،2014
  11. تقرير التنمية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا : الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق

12. 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?».

13. Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.»

14. Sansom, G. 2001. Towards Performance Management for Better Local Governance, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Workshop on Good Governance, Kuala Lumpur, Malaysia

15-Winkler , Adalbert , " Financial Development , Economic Groth and Corporate Governance " , Working paper Series : Finance and Accounting , [www.econpapers.repec.org/paper/frafranaf/12htm](http://www.econpapers.repec.org/paper/frafranaf/12htm) ,p18