

# الحكم الرشيد ومكافحة الفساد وتأثيرهما في نجاح الإصلاح والتنمية

أ/ قانه زكي

## تمهيد:

في ظل التطورات الكبيرة والمستمرة التي تشهدها مختلف أدبيات الإصلاح الاقتصادي والتنمية، توصلت مختلف الدراسات المعاصرة إلى إمكانية حصر الشروط السياسية، وذلك بعد أن حسم الجدل الذي طالما عكس تباينا تطوريا وإيدولوجيا في هذا المجال لصالح مجموعة من المفاهيم حيث تم إعادة توجيه دراسات الإصلاح الاقتصادي والتنمية نحو مسارات جديدة تؤكد على صلاحية مجموعة من القيم والآليات الصالحة للتطبيق على كافة المجتمعات بدون تمييز بحيث يقود الالتزام بها بالضرورة إلى حسن الحكم أو الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع (الحكم الرشيد) والذي ترتبط بدورها بكل من الشفافية وتوسيع نطاق المساءلة، وعلى هذا النحو برزت مفاهيم حسن الحكم والشفافية والمساءلة كشروط سياسية للتنمية في ظل المستجدات على الساحة الدولية، كما تنامي على نفس الصعيد الاهتمام بمجموعة المخاطر التي يمكن أن تهدد تواصل العملية التنموية ونجاح الإصلاحات الاقتصادية، ومن أهمها الفساد الإداري والسياسي، نظرا لما تمثله من تأثير سلبي على كل من مشروعية النظام واستقراره في كثير من دول العالم الثالث<sup>(1)</sup>. مما سبق يمكن طرح التساؤل التالي: ماذا نقصد بالحكم الرشيد ومكافحة الفساد؟ وما هي علاقتهما بنجاح الإصلاح الاقتصادي والتنمية؟

## أولا: تطوير رؤية المؤسسات المالية الدولية للإصلاح الاقتصادي والتنمية

تتطرق من خلال هذا المطلب إلى أهم التغيرات الفلسفية التي عرفتها المؤسسات المالية الدولية لمفهوم الإصلاح الاقتصادي والتنمية الاقتصادية من خلال تبنيها لمفهوم الحكم الرشيد (المساءلة، الشفافية، المشاركة)، أبرز أهمية دور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية (دولة التنمية).

(1) راوية محمد توفيق عامر، الحكم الرشيد والتنمية في أفريقيا، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2005، ص25.

## 1- الحكم الرشيد ودور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية

أثر الفكر الليبرالي الجديد على المؤسسات المالية الدولية، وبدأت هذه المؤسسات تتردد مقولاته من أن المنافسة الحرة وآليات السوق في كل الدول وتحت أي ظرف سوف تؤدي إلى أفضل استفادة وتوزيع للموارد الإنتاجية مقارنة بالاقتصاد الموجه أو المركزي مؤكدين أن أخطاء السوق محدودة جدا إذا ما قورنت بأخطاء الدولة، وقد انعكس هذا الفكر في برامج الإصلاح الاقتصادي التي صاغتها المؤسسات في تلك الفترة وتم طرحها على البلدان النامية، كما تعرضت هذه البرامج وما تعكسه من فكر لانتقادات عدة خاصة بعد نجاح تجربة دول جنوب شرق آسيا التي أثبتت أن التوفيق بين الدولة والسوق هو سبيل التنمية الاقتصادية<sup>(1)</sup>، حيث حققت هذه الدول معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي في الوقت الذي عانت فيه الدول الإفريقية التي طبقت برامج الإصلاح الاقتصادي من ضعف في معدلات النمو الاقتصادي، وتدهور مؤشرات التنمية الاجتماعية، كما جاءت بعض الانتقادات من داخل المؤسسات المالية الدولية ذاتها فقاد جوزيف ستيجليتر، أحد الاقتصاديين البارزين في البنك الدولي حملة لانتقاد الفكر الليبرالي الجديد مشيرا إلى أنه لم يلتفت إلى بعض الأدوار المهمة للدولة مثل دورها في تنمية و تكوين رأس المال البشري، والتنمية التكنولوجية، وجوانب أخرى هامة لعمل السوق، فقد أكد ستيجليتر بأن هناك دورا مهما للدولة في العملية التنموية<sup>(2)</sup>، وبدأ ينظر إلى الدولة والسوق باعتبارهما متكاملين وليسا متنافسين بالضرورة بل أن هذا الاقتراب الجديد بدأ يطرح فكرة تفعيل كفاءة الدولة، والاهتمام بالمؤسسات والتركيز على مبادئ الحكم الرشيد، وهي الأبعاد التي أهملتها الليبرالية الجديدة، ويعني ذلك أن الانتقادات العديدة التي وجهت لفكر المؤسسات الدولية فتحت المجال لاتجاهات توفيقية أكثر اعتدالا في نظرتها لدور الدولة. فالملاحظ أن البنك الدولي الذي بدأ في نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات بالدفاع عن افتراضات الليبرالية الجديدة أنهى عقد الثمانينيات بالتركيز على بناء قدرات الهيكلية للدولة ثم كانت مناقشة أفضل تقسيم للعمل بين الدولة والقطاع الخاص مع بداية التسعينيات، ثم التأكيد على أهمية

(1) مصطفى كامل السيد، الحكمانية: البعد السياسي للتنمية المستدامة، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد و التنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003، ص5.

(2) زيرايري بلقاسم، الحكم الصالح والكفاءة الاقتصادية، مجلة كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، العدد2، أبريل 2006، ص228.

دور الدولة في نهاية التسعينيات، وما مفهوم الحكم الرشيد في حقيقته إلا انعكاس أو مؤشر لهذه المحاولات التوفيقية، تلك المحاولات التي اعترف ناقدو الليبرالية أنفسهم بأنها جعلت نقد الليبرالية الجديدة أكثر صعوبة رغم تأكيد هؤلاء أنها لم تغير من سياسات البنك أو الصندوق أو مبادئها الأساسية، فالحكم الرشيد لا يقترن بالحد من دور الدولة، لكنه يعكس إعادة تعريف دور الدولة بشكل يقوم على مشاركة بينها وبين القطاع الخاص والمجتمع المدني<sup>(1)</sup>. وهذا يعكس حقيقة أن الجدل في الفكر الليبرالي لم يعد بشأن تدخل الدولة من عدمه بل بشأن أفضل البدائل لتدخل الدولة في حدود ما لا يؤثر على آليات عمل السوق، وشكل هذا التدخل، هذا بالإضافة إلى أن تقارير التنمية في العالم الصادرة عن البنك قد تحولت من الاتجاه الليبرالي الجديد إلى اتجاه تموي جديد يهتم بدور المجتمع المدني والمشاركة والأبعاد الاجتماعية في عملية التنمية، وتعتبر دراسة أصوات الفقراء التي اقترنت بإصدار تقرير عام 2000 حول الفقر مؤشرا للتحويل في التقارير للاهتمام بموضوعات المشاركة، والاستبعاد الاجتماعي، ورأس المال الاجتماعي وغيرها، إلا أن ذلك لا يعني أن تغيرا كبيرا قد طرأ على فكر البنك الدولي منذ السبعينيات وحتى نهاية التسعينيات.

ويرجع تحليل السياقات التي جاء فيها مفهوم الحكم الرشيد في دراسات البنك الدولي ومنظمة التنمية التعاون الاقتصادي صحة هذه النتيجة التي توصل إليها ريج وماويسي، ففي تقرير التنمية العالمي لعام 1991 حول تحدي التنمية أكد التقرير أن منهج التنمية الذي أظهر نجاحا هو ذلك الذي يعتمد على تقسيم الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص بحيث تعمل الحكومة بصورة أقل في الميادين التي يعمل بها السوق، بينما يكون لها دور أكبر في المجالات التي لا يستطيع التعويل فيها على الأسواق وحدها مثل الاستثمار في التعليم والصحة وتخفيف حدة الفقر وتعبئة الموارد، توفير البنية الأساسية<sup>(2)</sup>. وفي دراسته المفصلة الأولى عن الحكم الرشيد والتنمية عام 1992، حاول البنك أن يكون متوازنا في الحديث عن دور الدولة، وإن كان يميل في لهجته إلى استخدام المنطق الليبرالي الجديد، فالدراسة ركزت على تأثير الفساد والعلاقات الشخصية، أو التدخل في عمل القطاع الخاص على فشل برامج

(1) مصطفى كامل السيد، مرجع سبق ذكره، ص6.

(2) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 1991، تحديات التنمية، واشنطن، 1991، ص156.

الإصلاح الاقتصادي، ولكنها في الوقت نفسه تعترف أنه حتى في الدول التي تعتمد على اقتصاد السوق فالدولة وحدها هي التي تستطيع أن تخلق قواعد لتسهيل عمل السوق، وتتدخل لتصحيح اختلالاته، على أن تكون هذه التدخلات لصالح قوى السوق. كما أن الدولة لها دور في تقديم الخدمات كالتعليم والصحة والبنية التحتية خاصة الموجهة إلى الفقراء أو تلك التي لا يقدمها القطاع الخاص، ولكن قيام الدولة بهذه الوظائف لا بد أن يتسم بالسماوات الأربع للحكم الرشيد (المساءلة والشفافية والإطار القانوني وتحسين أداء القطاع العام) فغياب هذه السماوات يؤدي إلى التأثير سلبا على ما أسمته الدراسة بالتدخل التصحيحي للدولة. وهذا المنطق هو نفس ما قدمه البنك في تقريره عن التنمية في العالم لعام 1997 حول "دور الدولة في عالم متغير"، والذي اعتبره البعض علامة مميزة في طريق المحاولات التوفيقية للبنك، فقد اعترف التقرير أن الدولة الكفاء هي متطلب رئيس للتنمية ولعمل السوق ولذلك هدف التقرير إلى بيان كيفية زيادة كفاءة الدولة معترفا أن أكثر النماذج نجاحا هي نماذج تشترك فيها الدولة مع الأسواق لمعالجة اختلالاتها أو لتحقيق مبادئ العدالة والإنصاف، بل إن التقرير يقر أن "الإنصاف ربما يستدعي تدخل الدولة حتى في حالة عدم حدوث فشل في الأسواق فقد تؤدي الأسواق التنافسية إلى توزيع الدخل بطريق غير مقبولة اجتماعيا، وربما تكون هناك حاجة إلى إجراء حكومي لحماية الفقراء. كما يعترف التقرير بأن نموذج جنوب شرق آسيا قد جد الاهتمام بدور الدولة في تعزيز الأسواق، فالرسالة الرئيسية للتقرير هي "أن الدولة تستطيع أن تنهض بما يواجهها من تحديات، ولكن ذلك لا يكون إلا: أولا بالتوفيق بين ما تحاول أن تفعله وما تستطيع أن تفعله، وثانيا السعي إلى زيادة عدد المهام التي تستطيع أن تؤديها بكفاءة عن طريق بعث الحيوية في مؤسسات الدولة"<sup>(1)</sup>.

## 2- تطوير رؤية المؤسسات المالية الدولية للحكم الرشيد

إن دراسات البنك الدولي في بداية التسعينيات، على سبيل المثال، كان مضمون المفهوم يقتصر على الجانب الإداري الفني، ففي الدراسة الأولى المكتملة التي عبر بها البنك عن رؤيته للحكم الرشيد وعلاقته بالتنمية، وهي دراسة "أسلوب الحكم والتنمية" الصادرة عام 1992 اعتبرت الدراسة أن الحكم الرشيد مساو لإدارة التنمية الجيدة أو الإدارة الناجحة للعملية

(1) البنك الدولي، الدولة في عالم متغير، تقرير التنمية في العالم 1997، تحديات التنمية، واشنطن، 1997، ص 25 - 28.

التمومية، وحدد البنك أربعة مجالات للحكم الرشيد تخص البنك بحكم وظيفته<sup>(1)</sup>: إدارة القطاع العام والمساءلة، الإطار القانوني للتنمية، المعلومات والشفافية. ومن ناحية أخرى حرص البنك على التأكيد على عدم ارتباط المفهوم بالأبعاد السياسية، وعلى أن الحديث عن الحكم الرشيد لا بد وأن يأخذ في الاعتبار الخصوصيات والاختلافات الثقافية، فقد اعتبرت الدراسة أن الخصوصية التاريخية والجغرافية والثقافية لكل دولة تنعكس في مؤسساتها وقواعدها وبالتالي في أسلوب الحكم السائد فيها، ولكن الدراسة رأت أن هناك ملامح وسمات عامة للحكم غير الرشيد اتصل بعضها بالأبعاد السياسية لأسلوب الحكم حيث يتسم بالفشل في وضع فصل واضح بين العام والخاص لوجود اتجاه لاستغلال الموارد العامة لتحقيق مصالح الخاصة، والفشل في وضع إطار قانوني يدعم التنمية، وكثرة القواعد والتنظيمات البيروقراطية التي تؤثر سلبا على عمل قوى السوق، ووضع أولويات لا تتوافق مع التنمية وتؤدي إلى سوء تخصيص الموارد، وعدم تحقيق المشاركة أو الشفافية في عملية اتخاذ القرار. وقد ظل البنك حذرا، على الأقل من الناحية النظرية، عند تعامله مع مفهوم الحكم الرشيد حريصا على ألا يناقشه كمفهوم سياسي، ويتضح ذلك في محاور اهتمام الدراسات المتعلقة بأسلوب الحكم الصادر عن البنك الدولي من خلال تلك الفترة حيث لم تخرج عن إطار قضايا إصلاح الخدمة المدنية وتحسين أداء القطاع العام وتطوير القانوني الحاكم لعمل القطاعين العام والخاص<sup>(2)</sup>. وفي أواخر التسعينيات بدأ البنك محاولات تطوير المفهوم ومؤشراته القياسية وحدد برنامج البنك للحكم الرشيد ست مؤشرات، ومن خلال تحليل هذه الدراسات الجديدة والمنظور الجديد الذي طرحه برنامج الحكم الرشيد ومكافحة الفساد في دراساته المختلفة يكمن استخلاص ثلاثة استنتاجات رئيسية تجعل من الواجب التمييز بين المفهوم الذي تبناه البنك للحكم الرشيد في بداية التسعينيات والمفهوم الذي طوره البرنامج مع نهاية التسعينيات:

- يتضح من المؤشرات الجديدة التي وضعها البرنامج أن البنك قد تخلى عن حذره السابق في تناول الأبعاد السياسية للحكم الرشيد، فقد جاءت أبعاد الحريات المدنية والسياسية

(1) ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003، ص6.

(2) سلوى شعراوي، إدارة الحكم والنظام السياسي، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003، ص2.

والمشاركة الشعبية واستقلال وسائل الإعلام لتحقيق المساءلة والاستقرار السياسي على رأس المؤشرات الجديدة للحكم الرشيد التي يتم قياس سياسات وأداء الدول بناء عليها<sup>(1)</sup>.

- أنه بتأسيس البنك الدولي لقاعدة البيانات الخاصة بالحكم الرشيد وتوسع نطاقها ليشمل المزيد من الدول ومصادر البيانات من عام لآخر، اتجه خبراء البنك الدولي، وخبراء الحكم الرشيد بصفة خاصة، إلى التركيز على نهاية الاقتراب التقليدي الذي كان يتخذه البنك في قضايا الحكم الرشيد وبداية اقتراب جديد يقوم على مجموعة من المبادئ منها: التركيز على أهمية المعلومات والشفافية، ضرورة الفهم الصحيح للأبعاد والقوى السياسية التي تؤثر على عملية صنع القرار والتركيز على العمل الجماعي عن طريق اقتراب يدعم المشاركة ويهتم ببناء إجماع يشارك فيه كافة المعنيين بالقرار من جهاز التنفيذ، تشريعي ومجتمع مدني وقطاع خاص ومساءلة القيادة السياسية داخليا وخارجيا، وتطبيق إجراءات تصدى للعلاقات الزبائنية الفاسدة، وتوطين المعرفة والأخذ في الاعتبار الظروف الداخلية بدلا من الاعتماد على وصفة واحدة لا تأخذ في الاعتبار الظروف المحلية، ضرورة ربط المساعدات التي تقدمها المؤسسات الدولية بقياس الحكم الرشيد بل والاعتماد على هذا القياس كشرط للانضمام للتجمعات الاقتصادية والسياسية.

### 3- مفاهيم أساسية حول الحكم الرشيد

3- 1 - مفهوم الحكم الرشيد: أدى طرح مفهوم أسلوب الحكم في أدبيات المؤسسات المانحة إلى دفع بعض المحاولات الأكاديمية لتعريف هذا المصطلح، وتحديد الأسباب التي أدت إلى ظهوره، واختبار أهميته التحليلية، وركزت التعريفات الأكاديمية على بعض الأبعاد التي تم طرحها في تعريفات المنظمات الدولية، فأبرزت بعض التعريفات عنصر التفاعل بين الحكومة والمجتمع المدني كأحد العناصر الأساسية في تعريف أسلوب الحكم ويأتي في إطار ذلك تعريف مورتن بوس الذي اعتبر أن أسلوب الحكم يهتم بالأنظمة التي تشكل مجموعة من المبادئ الأساسية لتنظيم الحياة العامة، ويتضمن بذلك المؤسسات الحكومية، والمؤسسات غير الرسمية التي تعمل في المجال العام كما يأتي في هذا الإطار تعريف هرميت السنهانس الذي اعتبر أسلوب الحكم هو فن إدارة التفاعلات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد

(1) راوية محمد توفيق عامر، مرجع سبق ذكره، ص25.

ركزت مثل هذه التعريفات على أن مفهوم أسلوب الحكم يتجاوز الحكومة أو الأجهزة الحكومية الرسمية<sup>(1)</sup>.

وتركز إسهامات أخرى على الأهمية التحليلية للمفهوم، ويأتي على رأس هذه الإسهامات كتابات جوران هايدن فمفهوم أسلوب الحكم بالنسبة لهايدن يرتبط بمفهوم النظام، فهو ينصرف إلى قواعد اللعبة السياسية أي أنه يحدد مجموعة القواعد الأساسية التي تنظم المجال السياسي. وبذلك يختلف المفهوم عن مفهومي الدولة والحكومة، كما أن المفهوم من وجهة نظره يحل مشكلة الفصل التعسفي بين الدولة والمجتمع لأنه يهدف إلى صياغة وإدارة مجموعة من القواعد التي تعمل في إطارها الدولة والمجتمع المدني معا، وهذه هي القواعد التي تترجم فيما بعد إلى دساتير وقوانين وتنظيمات إدارية. وتحاول بعض الاتجاهات وضع تعريف شامل للمفهوم عن طريق تحديد عدة مستويات له، فقد حدد أديان ليفتويش، على سبيل المثال، ثلاثة مستويات لأسلوب الحكم، المستوى الأول مستوى هيكلية ينصرف إلى القواعد العامة التي تحدد توزيع السلطة السياسية والاقتصادية في المجتمع، والمستوى الثاني يتشابه مع ما جاء به جوران هايدن عن مفهوم النظام بمعناه الذي يشير إلى مجموعة القواعد الحاكمة للنظام السياسي، ويفترض أن يتسم الحكم الرشيد على هذا المستوى بوجود نظام يتمتع بالمشروعية ويعتمد في سلطاته على تفويض ديمقراطي من الجماهير، ويقوم على مبادئ التعددية والفصل بين السلطات، والمستوى الثالث مستوى إداري، يقتضي لوجود نمط رشيد من الإدارة وجود جهاز للخدمة المدنية يتمتع بالكفاءة والاستقلالية والشفافية ويخضع للمساءلة<sup>(2)</sup>.

3- 2- خصائص الحكم الرشيد: يمكننا ذكر مجموعة من خصائص الحكم

الرشيد، تتمثل فيما يلي<sup>(3)</sup>:

- المشاركة: أن يكون لكل المواطنين حق في اتخاذ القرار سواء بطريقة مباشرة أم غير

مباشرة بدون أي تفرقة بينهم من أي نوع.

- حكم القانون: أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة، وأن تطبق دون تحيز.

(1) ليلي البرادعي، مرجع سبق ذكره، ص11.

(2) سلوى شعراوي، مرجع سبق ذكره، ص4.

(3) زيرايري بلقاسم، مرجع سبق ذكره ص228.

- **الشفافية:** التدفق الحر للمعلومات، وانفتاح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها حتى يمكن مراقبتها.
- **الاستجابة:** أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية إلى خدمة جميع من لهم مصلحة فيها.
- **بناء التوافق:** التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة.
- **المساءلة:** أن يكون صنع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولين أمام الجماهير ومؤسسات الأطراف المعنية.
- **الفعالية والكفاءة:** أن تلبي العمليات والمؤسسات الاحتياجات مع الأخذ في الاعتبار الاستخدام الأمثل للموارد.
- **الرؤية الإستراتيجية:** أن يمتلك القادة والأفراد منظورا واسعا للحكم الرشيد والتنمية الإنسانية و متطلباتها.

### ثانيا: التغيرات الجديدة في خطاب المؤسسات المالية الدولية

نتطرق من خلال هذا المطلب إلى التغيرات الجديدة في خطاب المؤسسات المالية الدولية وانتقاله من المشروعية إلى مبدأ الملكية والشراكة، وربط بين الشراكة وبين ملكية الدولة لاستراتيجيات التنمية، وهو مبدأ جديد، ونظر إليها على أنها تعاون بين الحكومة والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، والجهات المانحة وكافة الفاعلين الآخرين في مجال التنمية، وهو نفس المعنى الذي ضمنه البنك والصندوق كأحد المبادئ الرئيسية لما يسمونه بوثائق إستراتيجية الحد من الفقر<sup>(1)</sup>.

#### 1- خطاب المؤسسات المالية الدولية من المشروعية إلى الملكية

ارتبط تطبيق المؤسسات المالية الدولية لبرامج الاصلاح الاقتصادي بسياسة المشروعية، والتي ترجع بتاريخها إلى أواخر سبعينات وأوائل ثمانينيات القرن العشرين حيث ظهر ما يعرف باسم

(1) صلاح سالم زرنوقة، مفهوم الشراكة وتطبيقاته، ملتقى حول مفهوم الشراكة والتنمية، جامعة القاهرة،

الجيل الأول للمشروطة. وقد ركز هذا الجيل على آليات الإصلاح الاقتصادي مدفوعا بما عانته دول العالم الثالث من أزمات اقتصادية في ذلك الوقت، ثم لحق ذلك ظهور الجيل الثاني للمشروطة مع بداية التسعينات والذي تضمن المشروطة السياسية بما شملته من شروط متعلقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان ودعم الحكم الراشد، ومع منتصف التسعينات<sup>(1)</sup>، شهد خطاب التعاون الترموي للمؤسسات المالية الدولية تغيرا ملحوظا من المشروطة إلى مبدأ الملكية.

وقد اختلفت الآراء حول تفسير ذلك التحول، فقد رأى ديفيد دولار معبرا عن رؤية البنك الدولي، أن سبب هذا التحول هو المشكلات التي واجهتها سياسة المشروطة وتتمثل في:

- صعوبة متابعة تطبيق الشروط المفروضة مما يجعل الحكم النهائي على ما إذا كانت الشروط قد تم تطبيقها أم لا حكما نسبيا.

- أن تطبيق الشروط يدوم في الغالب خلال تطبيق برامج التكيف فقط، فحكومة الدولة النامية إذا ما تعرضت لأزمة اقتصادية حرجة قد توافق على الإصلاح وتنفذه للحصول على الموارد المالية، ولكن إذا لم تكن مقتنعة بهذه الشروط والإصلاحات فلن يتحقق عنصر الاستدامة.

- أن المؤسسات المالية الدولية لها التزام بتقديم المنح والمساعدات، وبما أن الحكم على مدى تنفيذ الشروط والإصلاحات نسبي، فإن المؤسسات المانحة قد تميل إلى اعتبار الدول النامية تقوم بجهد جيد لتنفيذ التزاماتها حتى وإن لم تكن تلك هي الحقيقة حتى تقوم بدورها الطبيعي في منح القروض والمساعدات.

وعلى جانب آخر فرغم اعتراف بعض المحللين بأن هناك تحولا حقيقيا في سياسات المؤسسات المالية الدولية الترموية<sup>(2)</sup>، إلا أنهم يفسرون هذه التحول بعوامل أخرى، فبالنسبة لجون بيندر، على سبيل المثال، يرجع هذا التحول إلى أزمة حقيقية واجهت المؤسسات المالية الدولية بصفة عامة، والبنك الدولي بصفة خاصة مع منتصف التسعينات، هذه الأزمة التي دفعت البنك إلى إعادة النظر في مفهومه للتنمية وكان التحول نحو مبدأ الملكية أحد مظاهر

(1) معتز بالله عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية للدولة، سلسلة مكتبة التنمية، مركز بحوث ودراسات الدول النامية، جامعة القاهرة، العدد1، 1997، ص 75.

(2) مصطفى كامل السيد، مرجع سبق ذكره، ص9.

هذا التحول الأشمل، ففي تلك الفترة حققت دول جنوب شرق آسيا تحولا سريعا في معدلات النمو الاقتصادي، ودون الاعتماد على وصفة البنك الدولي للتعديل الهيكلي، في الوقت الذي كانت فيه الدول الأكثر فقرا، وخاصة الدول الأفريقية جنوب الصحراء، والتي طبقت هذه الوصفة تعاني من أزمات اقتصادية حرجة، وحتى المثال الذي كان ينظر إليه باعتباره نموذجا للإدارة الاقتصادية الناجحة على النمط الغربي، وهو المكسيك، شهد أزمة اقتصادية سنة 1994<sup>(1)</sup>. وبذلك أصبح البنك أمام أزمة حقيقية دفعته إلى إعادة صياغة سياسته التنموية في إطار جديد للتنمية الشاملة أعلنها رئيسه الجديد آنذاك جيمس ولفنسون، وكان من أهم أهداف الإطار الجديد للتنمية الشاملة تغيير عملية الحوار التنموي ليصبح مبدأ الملكية أحد المبادئ التي تقوم عليها الإستراتيجية الجديدة للتنمية الشاملة، وهو المبدأ الذي دفع إلى تدشين فكرة وثائق إستراتيجية الحد من الفقر التي تصمم عن طريقها الدول النامية برامج الإصلاح الاقتصادي الخاصة بها، وتلزم نفسها بتطبيقه<sup>(2)</sup>. ولكن بيندر ينتهي في تحليله بالاعتراف بأنه رغم كل هذه التغييرات التي أدخلت على سياسة البنك المعلنة، إلا أن هناك صعوبة واقعية في تحقيق مبدأ الملكية لأن البنك مازالت لديه رؤية للبيئة الجيدة للسياسات، والممارسات المثلى للتنمية، وإن كان البنك وفقا لدوره الجديد لن يضع شروطا لتطبيق هذه الرؤية، إلا أنها سوف تؤثر في قراراته بمنح المساعدات وقروض التنمية، بمعنى أن الحكومات التي لا يرى البنك أنها توفر بيئة جيدة للسياسات التنموية سوف تواجه معوقات في الإقراض والمساعدات، ولذلك ينتهي "بيندر" بتقرير أن إستراتيجية التنمية الشاملة قد تصبح شكلا جديدا من المشروطة. يستخلص مما سبق أن مبدأ ملكية الدولة لإستراتيجيات التنمية رغم أنه ينظر إليها باعتبارها شرطا أساسيا لنجاح هذه الإستراتيجيات، إلا أن شروطها المثالية من الصعب تطبيقها، بل وقد لا يؤدي تطبيقها بالضرورة إلى نجاح تلك الاستراتيجيات، فالملكية ترتبط بالمسؤولية بل وبالقدرة فلا يمكن التسليم بأنه كلما زادت ملكية الدولة (على المستوى الخارجي) لإستراتيجية التنمية، كلما استطاعت الحكومات أن تضع سياسات كفؤة وفعالة لتحقيق التنمية. فالواقع أن الحكومات في بعض الأحيان تستجيب لمصالح قوى اقتصادية معينة ليس

(1) سلوى شعراوي، مرجع سبق ذكره، ص 75.

(2) ليلي البرادعي، مرجع سبق ذكره، ص 13.

من أولوياتها تحقيق التنمية البشرية أو الحد من الفقر، فالقاعدة هي أن تبدي الحكومات الوطنية الاستعداد الكافي لتحمل هذه المسؤولية وتحقيق التنمية<sup>(1)</sup>.

## 2- الشراكة في الخطاب الجديد للمؤسسات المالية الدولية

قد شاع استخدام هذا المصطلح في أدبيات البنك الدولي والصندوق النقد الدولي وأصبح من المفاهيم الأساسية لإستراتيجية التنمية الشاملة<sup>(2)</sup>، وربط بينها وبين ملكية الدولة لإستراتيجيات التنمية، وهو مبدأ جديد، ونظر إليه على أنه تعاون بين الحكومة والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، والجهات المانحة وكافة الفاعلين الآخرين في مجال التنمية، وهو نفس المعنى الذي ضمنه البنك والصندوق كأحد المبادئ الرئيسية لما يسمونه بوثائق إستراتيجية الحد من الفقر.

كذلك فقد أصبح هذا المفهوم من المفاهيم التي تعلنها وكالات وهيئات التعاون الدولية، والتي تطرح بعضها مجموعة من الإصلاحات في نماذج التعاون التنموي القائمة بين الشمال والجنوب تأكيداً على هذا المفهوم، واعترافاً بأن العلاقات بين الدول المانحة والمستقبلية للمعونات لا بد أن تؤسس على أسس جديدة أكثر تحقيقاً للمساواة، ومن أهم تلك الإصلاحات المطروحة لتحقيق مفهوم الشراكة<sup>(3)</sup>:

- تحقيق مبدأ الملكية بمعنى أن يكون هناك مشاركة حقيقية من دول في صياغة إستراتيجيات التنمية الخاصة بها، وبذلك تكون المساعدات الخارجية تابعة وخاضعة للأولويات والخطط الداخلية.

- المشاركة الشعبية، بمعنى أن تقوم برامج التنمية على عمليات سياسية، ومشاركات تتضمن الحكومة والبرلمان والإعلام والمجتمع المدني، وهذا ما يجعل الكثير من هيئات التعاون تركز على دعم قدرات المجتمع المدني، وتوجيه مساعداتها إليها بدل الاقتصار على المساعدات الرسمية للحكومات.

(1) صلاح سالم زرنوقة، مرجع سبق ذكره، ص:11.

(2) www.worlbank.org

(3) راوية محمد توفيق عامر، مرجع سبق ذكره، ص:53.

- التنسيق مع المانحين، وذلك عن طريق الحوار الدائم بين الطرفين، والنص على ما يتم الاتفاق عليه في اتفاقات رسمية.

- أن يعمل المانحون على تنسيق سياساتهم المختلفة لدعم الدول النامية في المجالات المختلفة بتحقيق قدر من التوافق بين سياسات التجارة والتعاون التنموي والأمن والهجرة بحيث لا تتناقض هذه السياسات مع بعضها البعض، فالحد من القيود على صادرات الدول النامية يحتاج إلى الدول الصناعية هو متطلب مهم، ولكنه لا يكفي لأن زيادة صادرات الدول النامية تحتاج إلى دعم القدرات لزيادة الإنتاج وذلك يحتاج بدوره إلى الدعم الفني من الدول الصناعية لتطوير المؤسسات، ودعم الخبرة في مجال صياغة القواعد والقوانين اللازمة لذلك.

- دعم التجارب الناجحة في الدول النامية، وتخفيف ديون الدول الأكثر فقرا، والشق الثاني يحتاج إلى جهد دولي متناسق لتكتمل حلقة السياسات اللازمة لتوفير مناخ تنموي ملائم في الدول النامية.

### ثالثا: ضرورة وحثمية محاربة الفساد لنجاح الإصلاح وتحقيق التنمية

لقد شهدت فترة التسعينيات من القرن الماضي، انتشارا غير مسبوق للفساد وذلك بسبب تنامي الدعوة إلى التحرير الاقتصادي والانفتاح والإصلاح الديمقراطي، وهذا ما أدى إلى تزايد الوعي بضرورة مكافحته، وركزت البحوث على إظهار تكاليفه الباهظة، ودوره في إعاقة النمو الاقتصادي وتخريب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبرز أيضا على نحو أكثر إلحاحا "الفساد" كقضية عالمية، فانتقل بذلك من مجرد هاجس وطني داخلي إلى إحدى القضايا العالمية، ويحتل الفساد ومكافحته موقعا مهما في برامج الإصلاح الاقتصادي والديمقراطي في مختلف الدول، ذلك أنه يعتبر من المعوقات الأساسية التي تقف في وجه هذه البرامج، فكلما كان الفساد متغلغلا فإن بإمكانه أن يعرقل الاستثمار ويعوق التنمية، ويقوض الشريعة السياسية، وهو ما يحول دون تحقيق الإصلاحات، ونظرا إلى الارتباط الوثيق بين أصحاب السلطة وأصحاب المصالح والطبقة السياسية والاقتصادية الفاسدة، فإن هؤلاء جميعا سوف يشكلون سدا منيعا في وجه تنفيذ برامج إصلاح الجيل الثاني الذي ينادي بمحاربة الفساد والرشوة<sup>(1)</sup>.

(1) منير الحميش، الفساد - الإصلاح - التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سوريا، 2006، ص 13

## 1- ماهية الفساد

## 1-1 مفهوم الفساد

مصطلح الفساد من المصطلحات العامة، وله تعاريف متعددة، لعل أهمها:

تعريف منظمة الشفافية حيث تعرف الفساد بأنه: "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة"، وإذا حاولنا تحديد معنى الفساد، نجد عدة إجابات عن هذا السؤال أفضلها من الوجهة التحليلية التعريف الذي قدمه "فيتو تانزي vito tanzi" الفساد هو تعمد مخالفة مبدأ التحفظ (الحرص على تطبيق قواعد العمل في التعامل مع كافة الأطراف) بهدف الحصول على مزايا شخصية أو مزايا لذوي الصلة"، كما عرف "أوستر فيلد" الفساد بالأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي وتعود بالفائدة على الموظف العام لإغرائه للسماح لهم بالتهرب من القوانين والسياسات سواء باستخدام قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة لتمكينهم من تحقيق مكاسب مباشرة وقوية، والأعمال التي يقوم بها العاملون في الجهاز الحكومي بهدف الحصول على مكاسب لهم ولعائلاتهم وأصدقائهم. كما وضع البنك الدولي تعريفاً للأنشطة التي يمكن أن تندرج تحت تعريف الفساد، وذلك عندما قال بأن الفساد هو: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، ويعد توجه بعض الدول نحو خوصصة مؤسسات القطاع العام، ظهر تعريف جديد للفساد مفاده أن: "الفساد هو بيع أملاك الدولة بواسطة المسؤولين الحكوميين لتحقيق المصالح الشخصية". وهذا التعريف يحصر الفساد أيضاً في باب واحد من أبوابه ويفضل أنواعاً أخرى من الفساد تتمثل في تقبل الرشى عند منح الرخص الحكومية، كما أن الفساد يمكن أن يوجد في المؤسسات الحكومية والخاصة، والمؤسسات التي لا تستهدف الربح على السواء، ولعل من أخطر أنواع الفساد ذلك الذي يتسرب إلى الجسم القضائي المكلف بإحقاق الحق وضمان عدالة المقاضاة<sup>(1)</sup>، كما أن الفساد السياسي هو البؤرة التي تتمخض

(1) خالد عبد العزيز الجوهري، الفساد، رؤية تحليلية، مجلة السياسة الدولية، العدد 143، دمشق،

سوريا، 2001، ص233

عنها كافة أنواع الفساد الأخرى كالفساد الإداري والفساد الاقتصادي. فهذا الأخير هو أكثر أنواع الفساد تأثيراً على نمو المجتمع وتطوره<sup>(1)</sup>.

**1- 2- أسباب الفساد ودوافعه:** ومن بين الأسباب التي ساهمت في انتشار الرشوة والفساد في الدول النامية ما يلي:

- سوء استغلال وإساءة استعمال الصلاحيات التقديرية الممنوحة للإداريين والذي يؤدي أو فتح الباب أمام الفساد الإداري.

- انخفاض مستوى الرقابة بكل أنواعها وعدم وضوح الاختصاصات الوظيفية وتضارب القوانين والأنظمة واللوائح وسوء التنظيم في الجهاز الإداري والمالي وضعف التنسيق في العمل وشيوع البيروقراطية.

- تمتع المسؤولين الحكوميين (العموميين) بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة بالإضافة إلى أن المواد القانونية المكلفة بذلك غير مهيأة للقيام بهذه الوظيفة على أكمل وجه، فهؤلاء يستغلون مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق قبول الرشوى من الشركات (القطاع الخاص) أو المواطنين نظير حصولهم على امتيازات واستثناءات.

- استحداث أو إلغاء قوانين أو سياسات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة للمسؤولين في الجهاز الحكومي.

- انخفاض الأجر الرسمي للموظفين الحكوميين يغري بالفساد، والذي بدوره يمثل في غالبية الدول النامية ومنها الدول العربية الحافز الرئيسي للبقاء والتمسك بالخدمة العامة في المؤسسات.

- توفر لدى كبار الموظفين ورجال السياسة حصانة تحميهم من الملاحقة والخضوع للمساءلة.

**1- 3- أنواع الفساد الاقتصادي:** وضعت النظرية الاقتصادية رؤيتين أساسيتين للفساد، أحدهما تعتبر الفساد عاملاً خارجياً بالنسبة للعملية السياسية والأخرى تعتبره جزءاً داخلياً منها، ووفقاً لأي من الرأيين، يمكن تحديد ثلاثة أنواع من الفساد هي ممارسة الفساد من أجل

(1) بيتر آيفن، شبكات الفساد والإفساد العالمي، ترجمة محمد حديد، قدموس للنشر والتوزيع، دمشق،

سوريا، 2005، ص: 17.

الإسراع بالعمليات، والفساد الإداري، ويمتد نطاق النوع الثالث ليشمل الاستيلاء على الدولة ذاتها، كما يمكن تصنيف الفساد إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي<sup>(1)</sup>:

فساد عرضي، فساد مؤسسي، فساد منتظم، وقد يكون الفساد أحيانا حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين أو الموظفين العموميين، أو مؤقتا وليس منتظما، وفي حالات أخرى يكون الفساد موجودا في مؤسسة بعينها أو في قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى، وذلك كوجود بعض الموظفين الرسميين الفاسدين في بعض الوزارات والقطاعات المختلفة، ويكثر الفساد في القطاعات التي يسهل جني الربح منها، حيث يسود الضعف في النظام وتضعف الرقابة والتنظيم في هذه القطاعات. وفي أحيان أخرى يصبح الفساد ظاهرة يعاني منها المجتمع بكافة طبقاته ومختلف معاملاته هذا ما يقصده Johnston بالفساد المنتظم أو الممتد، وهذا الفساد يؤثر على المؤسسات وسلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وله ملامح تميزه عن غيره بحيث يكون متجسدا في بيئات ثقافية واجتماعية معينة، يميل إلى أن يكون احتكاريًا، أنه فساد منظم ويصعب تجنبه.

وأن أخطر هذه الأنواع هو الفساد المنتظم حين يتخلل الفساد المجتمع كاملا ويصبح ظاهرة يعاني منها هذا المجتمع. وقد لوحظ ظهور أشكال جديدة من الفساد، وكان سبب ظهورها الحرب على العراق<sup>(2)</sup>:

- الجديد في هذا الموضوع هو بروز ظاهرة "بيزنس الحروب" وقد ظهر ذلك في الحرب ضد العراق واحتلاله، إذ أظهرت الوقائع تلك العلاقة المشبوهة ما بين الصناعات العسكرية والأسواق المالية والمؤسسات الإعلامية وشركات المقاولات في الولايات المتحدة، حيث بينت التحقيقات الأمريكية الرسمية عن وجود أكثر من مئة عقد مشكوك فيها، نالتها شركات أمريكية ومجموعها ملايين الدولارات.

- **انتقل الفساد إلى أروقة الأمم المتحدة ومنظماتها**، حيث كشفت التحقيقات الأخيرة في برنامج "النفط مقابل الغذاء" عن فضائح كثيرة تدل على تورط بعض العاملين في المنظمة

(1) محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 309، مصر، نوفمبر 2004، ص34-35.

(2) منير الحميش، مرجع سبق ذكره، ص:19

الدولية في قضايا الفساد في إطار البرنامج الذي وضعته الأمم المتحدة للتخفيف عن الشعب العراقي من آثار العقوبات الاقتصادية التي فرضت على العراق منذ عام 1990، وتناولت التحقيقات آلاف الشركات من أصل 4500 شركة اشترت نفطاً وباعت بضائع للعراق بموجب البرنامج فيما يتصل بتقاضي العمولات والرشى والرسوم الإضافية غير المشروعة<sup>(1)</sup>.

## 2- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية

إن لانتشار ظاهرة الفساد آثاراً سلبية على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية، وتبدو هذه الآثار في المدى المتوسط، حيث يمكن تسجيل ورصد الآثار التالية<sup>(2)</sup>:

- يشوه الأسواق وتخصيص الموارد: وذلك من خلال تخفيض قدرة الحكومة على فرض الرقابة على نظم التفتيش لتصحيح فشل السوق فالموارد التي يمكن توجيهها نحو إنتاج البضائع والخدمات تخصص للفساد، وهذا يشمل الموارد المباشرة الخاصة بالتحويلات النقدية وغير المباشرة مثل الحفاظ على اتصالات مع مسؤوليات الحكومة.

- يشوه الفساد تركيب النفقات العامة، فالمسؤول الحكومي الفاسد يتجه إلى إقامة المشروعات الكبيرة، والتجديد الدائم لأنظمة الدفع، والمعروف أن هذه المشروعات تحمل خزينة الدولة قسماً مهماً من إيراداتها، وهي ضرورية بلا شك، لكن شرط أن تتم ضمن نظام دقيق ورقابة وشفافية، فإذا ما تسرب إليها الفساد فإن معنى هذا حجب نسبة عالية من الإنفاق العام عن مجالات مطلوبة تهم المجتمع بكامله، كالصحة والتعليم و تنمية الموارد البشرية.

- يخفض من مستويات النمو: يلحق الفساد الأذى بالمنشآت الصغيرة لأنه يصعب عليها تحمل التكاليف العالية للفساد (الوقت والمال) مقارنة بالمنشآت الكبيرة التي يمكنها ذلك، وبشكل عام القوة المتاحة للمنشآت الصغيرة لتجنب الفساد هي أقل، كما أنها تميل إلى العمل في بيئات عالية التنافسية وبالتالي لا يمكنها أن تحمل تكاليف الفساد للعملاء، وبالتالي يصعب على المؤسسات الصغيرة أن تبقى على قيد الوجود في إطار البيئات الفاسدة مما يلحق الضرر بالنسبة لنمو الاقتصاد لأن المؤسسات الصغيرة هي محرك النمو في معظم الاقتصاديات.

(1) خالد عبد العزيز الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص: 233

(2) منير الحميش، الفساد- الإصلاح- التنمية، مرجع سبق ذكره، ص: 28- 29

- يخفض من مستويات الاستثمار: يحدث الفساد آثارا سلبية على مستويات الاستثمار الأجنبي والمحلي سواء بسواء، فالمستثمرون سوف يتجنبون في نهاية المطاف البيئات التي يتغلغل فيها الفساد دون حسيب أو رقيب له، يزيد من تكاليف تنفيذ الأعمال ويضعف سيادة القانون، كما يرتبط الفساد في أغلب الأحيان بدرجة عالية من الشك والذي يعمل دوما على إبعاد المستثمرين ونفورهم.

- تتطوي الرشوة على ظلم، إذ أنها تفرض ضريبة تنازلية تكون ثقيلة الأثر بشكل خاص على التجارة والأنشطة الخدمية التي تضطلع بها المنشآت الصغيرة<sup>(1)</sup>.

- يزيد الفساد من سلطة الأثرياء ويوسع الفجوة بين الطبقات، ويؤثر سلبا على الشريحة الفقيرة من المجتمع ويزيد من نسبة المهشمين سياسيا واقتصاديا واجتماعيا.

- يقود الفساد إلى التشكيك في فعالية القانون وفي قيم الثقة والأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال إسهامه في خلق نسق قيمى يعكسه مجموعة من العناصر الفاسدة وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية<sup>(2)</sup>.

### 3- منظمة الشفافية العالمية وكيفية محاربة الفساد

#### 3-1 - منظمة الشفافية العالمية

نشأة وتطور منظمة الشفافية العالمية: تأسست هذه المنظمة سنة 1993 وفقا للقانون الألماني، وقد عقد مؤتمرها التأسيسي في برلين، وأسهم في تأسيسها عدد من الشخصيات العالمية، كما وضعت تصميمها أولا من الأدوات الفكرية لاستخدامها في محاربة الفساد، وصدرت في كتاب المصادر حيث أوضح الطريقة التي يستطيع المرء بها أن يقضي على الفساد، وينشأ نظام لا يقبل الرشوة ويحارب الفساد، أي أنه مستقيم، وقد صورت المنظمة تصورها الخاص **بجزر الاستقامة** ووضعت بذلك ميثاق الاستقامة، إلى جانب هذا الميثاق هناك وسائل أخرى، ابتكرتها فروعها لتلائم أوضاع البلدان المختلفة وكذلك الحالات المختلفة للفساد، للمنظمة اليوم نحو مئة فرع في جميع أنحاء العالم، وقد سعت منذ مؤتمرها السنوي الأول سنة 1994 إلى إيجاد مناخ ملائم من

(1) زياد عربية بن على، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية

الشرطة دبي، العدد الأول، دبي، يناير 2002، ص 9- 11

(2) خالد عبد العزيز الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص: 212

أجل التعاون يتسم بالشفافية، ولم يكن من مهمات المنظمة الكشف عن الفضائح (فهي مهمة السلطات والصحافة) وأما مهمة المنظمة فهي تحليل الحالات التي يكشف النقاب عنها، وتطوير أنظمة تمكن من منع الفساد في المستقبل، مما وضع المنظمة في موقف يمكنها من الحديث مع جميع الأطراف: المرتشين والراشدين والسلطات المختصة. وفي هذا الإطار قامت المنظمة بإصدار العديد من الدراسات والتقارير في موضوع الفساد والرشوة تتمثل<sup>(1)</sup>:

- نشرت المنظمة **لائحة للفساد متدرجة تبعا للمراتب** في سنة 1995، قدمت فيها الدول التي كانت مصابة بالفساد، بموجب استفتاءات أجريت من قبل معاهد مستقلة تعمل في مجال دراسات الرأي.

- أصدرت المنظمة **فهرس الراشدين** في سنة 1999.

- أصدرت المنظمة **التقرير العالمي عن الفساد** في سنة 2001.

**أهداف منظمة الشفافية العالمية: عند تأسيس المنظمة سنة 1993 حددت أهدافها في<sup>(2)</sup>:**

- اختراق جدار الصمت الذي يحيط بالفساد، والحديث عنه باحترافية ومهنية وبالتفصيل.  
- إدراك واقع الفساد إدراكا مشتركا وتعريفه، والكشف عن أوجه النقص في الإجراءات التي تتخذ ضده على الصعيد الوطني والدولي.

- تشكيل ائتلافات ضد الفساد، بجمع الأطراف المختلفة، وتعبئة الموارد من أجل المنظمة الجديدة.

- لفت أنظار وسائل الإعلام إلى أخطار الفساد والكشف عن الأضرار التي يسببها، ولاسيما في البلدان النامية.

3- 2- **كيفية محاربة الفساد: يمكن أن يجابه الفساد الاقتصادي من خلال النظر إلى**

القضايا الرئيسية التالية<sup>(3)</sup>:

- **النظر إلى الفساد ضمن نطاق جودة نظام الإدارة العامة والتغيير المؤسساتي: إن تشجيع**

سيادة القانون وحماية حقوق الملكية وحرية الصحافة والتنافس السياسي والشفافية بشكل

(1) منير الحميش، الفساد - الإصلاح - التنمية، مرجع سبق ذكره، ص: 48.

(2) زياد عربية بن علي، مرجع سبق ذكره، ص 16

(3) بيتر آيفن، مرجع سبق ذكره، ص: 24.

عام، وفي حقل السياسة بشكل خاص (كما في تمويل الحملات الانتخابية)، حيوي الأهمية، كما تلعب الآليات التي تسمح للمواطنين بأن يكون لهم صوت فعال دورا مركزيا.

- **قوة البيانات والشفافية:** تستخدم البلدان التي تتبنى الإصلاحات البيانات لقياس ومراقبة مدى التقدم في مجال جودة نظام الإدارة العامة وللمساعدة على اتخاذ القرارات في هذا المجال وفيما يتعلق بمكافحة الفساد، ينبغي منح المزيد من التشجيع لإجراءات تعزيز الشفافية، مثل قوانين حرية المعلومات وإفصاح كبار الرسميين عن ممتلكاتهم علنا وتوفير سجل تصويت البرلمانين للعموم<sup>(1)</sup>.

- **مشاركة المواطن في مكافحة الفساد:** لا يمكن لجهود مكافحة الفساد أن تتجح عن طريق أعمال تقوم بها بعض المؤسسات الحكومية فحسب، بل لابد أن يشارك في هذه الجهود المجتمع المدني ووسائل الإعلام والبرلمان والجهاز القضائي والقطاع الخاص، بشكل يعطي لكل جهة من هذه الجهات صوتا وقدرة على الفعل، ويمكن إشراك المواطنين على المستوى المحلي للعمل مع بلدياتهم لتحسين نظام الإدارة العامة وضبط الفساد وتكون هذه الطريقة فعالة جدا خاصة إذا كان هناك وعي لدى المواطنين.

- **المجتمع الدولي:** ينبغي على المنظمات الدولية أن تستخلص دروس التجربة وتقرح خطوات صريحة ملموسة لتحسين النتائج، فالشركات المتعددة الجنسيات تستطيع أن تؤثر كثيرا على نظام الإدارة العامة والفساد في اقتصاد ناشئ- إيجابا أم سلبا- ولذا هناك حاجة إلى مجموعة من الحوافز وإجراءات الشفافية لضمان أن يكون التأثير إيجابيا، كذلك فإن فرض المزيد من الإفصاح في النظام المصري الدولي ومجابهة تبييض الأموال أمران هامان أيضا.

- **الشفافية المالية:** تعد الشفافية المالية شرطا أساسيا لسلامة السياسة المالية والاقتصادية فمثلا نشر وثيقة الميزانية التي يتم عرضها بوضوح في الموعد المناسب، يضيف الانضباط على العمليات الحكومية.

- **المساءلة:** يشكل مبدأ المساءلة قيда على سلوك القائمين على شؤون السلطة ويلزمهم باحترام حقوق ورغبات المواطنين.

(1) روبرت كليتجار، استئصال شأفة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، واشنطن، ماي 2000، ص 4.

- **الخصخصة السريعة:** من خلال سوق مالي كفاء، وتفكيك احتكارات الاقتصاد يمكن أن تسهم كثيرا في تقليل نطاق الفساد.

- **الشروط السياسية للتنمية:** في إطار التطورات المتلاحقة التي تشهدها مختلف أديبات التنمية، انبرت مختلف الدراسات المعاصرة إلى محاولة استجلاء الشروط السياسية للتنمية، وذلك بعد أن حسم الجدل الذي طالما عكس تباينا تنظيرنا وإيديولوجيا في هذا الصدد لصالح مجموعة من المفاهيم كحسن الحكم والشفافية والمساءلة، ومن بين أهم الشروط السياسية للتنمية نجد<sup>(1)</sup>:

- أهمية تمتع النظام بشرعية تستند إلى القبول الشعبي وفعالية الأداء وهو ما تفتقر إليه الكثير من الدول النامية.

- وجود منظومة قيمية تعكس ثقافة سياسية تسهم في تحجيم الصراعات المختلفة بين كل من الحكام والمحكومين وتحد من استخدام العنف في ظل علاقة تنافسية غير صراعية.

- ضرورة مواءمة الهياكل الاجتماعية والسياسية للتغيرات الاقتصادية، بما يجنب النظام التعرض لمزيد من الضغوط ولللاستقرار، الذي يمكن أن يمثل عائقا لعملية التحول الديمقراطي.

عند محاربتنا للفساد لا بد من الأخذ بالعين الاعتبار بمجموعة من الاعتبارات التالية:

- إن الفساد ظاهرة ديناميكية ومركبة في آن واحد، وعلى هذا فإن القضاء عليه يتناول العديد من الجبهات والمواقع.

- إن الحرب على الفساد لا يمكن حسمها من خلال شهور أو حتى سنوات قليلة، ويجب ألا نتوقع القضاء على الفساد بين يوم وليلة على نحو شامل.

- إن مسؤولية القضاء على الفساد مسؤولية المجتمع بجميع أطرافه، ولا يمكن أن تختزل هذا المسؤولية في إجراءات حكومية، بل لابد من تعاون الجميع.

(1) محمود عبد الفضيل، مرجع سبق ذكره، ص 31.

- يجب أن تنصرف الجهود إلى اجتثاث أسباب الفساد فمن هنا تكون البداية، ومنها يمكن أن تهيأ الظروف المناسبة للقضاء على الفساد.

- في كل بلد أصيب بالفساد له رموز معينة، يشار إليها من أفراد المجتمع دائماً، لذا فإن أي مكافحة للفساد، يجب أن تبدأ من هذه الرموز، وبهذا يمكن أن تحقق حملة مكافحة الفساد مصداقيتها تجاه المجتمع وبالتالي تضمن مساندة أفراد هذه الحملة، ففي بعض البلدان النامية، يعتبر الفساد أحد دعائم الحكم فيها، لهذا فإن المجتمع غالباً لا يأخذ طرح شعارات مكافحة الفساد على محمل الجد، ويعتبرها إذا ما طرحت من قبل النظام السياسي مجرد شعار لا يتمتع بالمصداقية المطلوبة.

- إن حملة مكافحة الفساد، مع وجود البطالة وتصاعد دور رموز الفساد ومواقفهم وطبيعة أعمالهم، والأساليب المتبعة للمطلب على الخدمات الفاسدة وكذلك العرض لهذه الخدمات، جميع هذه العوامل تعتبر معوقة للحملة ضد الفساد.

- إن إجراءات الحكومة وسياساتها، يمكن أن تولد بحد ذاتها فرصاً تخلق الفساد أو تميمه، لهذا فإن من الضروري أن يكون الإجراء الحكومي أو القانون أو النظام المعتمد، يراعى الوضوح ويسد الثغرات التي يمكن أن يتسرب منها الفساد.

- وعلى أي حال فإن مهمة مكافحة الفساد، إلى جانب كونها قضية اقتصادية واجتماعية وثقافية، تظل مسألة سياسة في الدرجة الأولى.

إن جهود البلدان في الحد من ظاهرة الفساد ينبغي أن تتم وفق ثلاث مراحل<sup>(1)</sup>:

- **المرحلة الأولى:** رفع الوعي حول وجود الفساد ومضاره، وفي بلدان عديدة يبدو أن هناك تغييراً كبيراً في الرأي العام، إذ أن الانتخابات تتم بشكل متزايد على أساس ما الذي يجب عمله بالنسبة للفساد؟

- **المرحلة الثانية:** اتخاذ تدابير مناهضة للفساد، والقيام بإصلاحات في الخدمة المدنية، وفي هذه المرحلة يهدف إلى محاربة الفساد العادي، من خلال تقوية الجسم لمنع المرض من التمكن منه.

(1) منير الحميش، الفساد - الإصلاح - التنمية، مرجع سبق ذكره، ص: 41

## - المرحلة الثالثة: محاربة الفساد الشامل من خلال مهاجمة المرض ذاته.

وعلى أي حال فإن من الأجدى أن تتم عملية مكافحة الفساد من خلال الملاحظات السابقة، وفق برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي والإداري، ومن خلال مضمون سياسي يضمن توسيع قاعدة المشاركة السياسية، كما يضمن مساندة وتأييد الفئات الشعبية المختلفة، ويتوقف النجاح في مكافحة الفساد على مجموعة من الشروط والظروف الموضوعية التي يأتي في مقدمتها الإرادة السياسية.

**خلاصة:**

بسبب الآثار الاجتماعية الخطيرة التي عرفتها الدول النامية بعد تطبيقها لبرامج الإصلاح الاقتصادي، والتي تعرضت كذلك إلى انتقادات شديدة من داخل المؤسسات المالية الدولية ومن خارجها، نظراً لقصور سياساتها واستراتيجياتها وشروطها ومراحلها وسرعة تنفيذها، وبرنامجها المعياري الوحيد، هذا ما جعل المؤسسات المالية الدولية تغير وتطور من رؤيتها وفلسفتها لبرامج الإصلاح الاقتصادي، ودور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة، واعترافها في الأخير أن الدولة الكفؤة متطلب رئيس للتنمية ولعمل السوق، وأن أكثر النماذج نجاحاً هي النماذج التي تشترك فيها الدولة مع الأسواق لمعالجة اختلالاتها أو لتحقيق مبادئ العدالة والإنصاف، كما عرف خطاب المؤسسات المالية الدولية تغيرات جذرية، بحيث انتقل من المشروعية إلى مبدأ الملكية والشراكة، وربط بين الشراكة وبين ملكية الدولة لإستراتيجية التنمية، حيث يلح الخطاب الجديد على التعاون والشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمجتمع المحلي في عملية التنمية، ثم ظهر الحديث عن الحكم الرشيد ومكافحة الفساد، أي الانتقال من المشروعية الاقتصادية إلى المشروعية السياسية التي تطالب الدول بتطبيق الإصلاحات السياسية عن طريق ترسيخ الديمقراطية وحرية التعبير وحقوق الإنسان والتعددية السياسية والنقابية في إطار من الشفافية والمساءلة والشراكة التي تساعد على محاربة الفساد والمفسدين، وجاءت هذا المشروعية السياسية الجديدة من أجل تحميل الدول النامية وخاصة منها الدول الإفريقية جنوبي الصحراء الفشل الكبير الذي عرفته برامج الإصلاح الاقتصادي في تلك الدول بسبب انعدام الحكم الرشيد وتفشي الفساد في المجتمع وبالأخص لدى الطبقة السياسية الحاكمة، وبالتالي، أصبح موضوع الفساد ومكافحته يحتل

موقعا مهما في برامج الإصلاح الاقتصادي والتنمية في مختلف الدول، ذلك أنه يعتبر من المعوقات الأساسية التي تقف في وجه هذه البرامج، فكلما كان الفساد متغلغلا فبإمكانه أن يعرقل الاستثمار ويعوق التنمية، ويقوض الشريعة السياسية، وهو ما يحول دون نجاح الإصلاحات وتحقيق التنمية، ونظرا إلى الارتباط الوثيق بين أصحاب السلطة وأصحاب المصالح والطبقة السياسية والاقتصادية الفاسدة، فإن هؤلاء جميعا سوف يشكلون سدا منيعا في وجه تنفيذ برامج إصلاح الجيل الثاني الذي ينادي بمحاربة الفساد وترسيخ الحكم الرشيد.

### قائمة المراجع:

- 1- راوية محمد توفيق عام، الحكم الرشيد والتنمية في أفريقيا، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2005.
- 2- مصطفى كامل السيد، الحكمانية: البعد السياسي للتنمية المستدامة، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003.
- 3- زيرايري بلقاسم، الحكم الصالح والكفاءة الاقتصادية، مجلة كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، العدد 2، أبريل 2006.
- 4- البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 1991، تحديات التنمية، واشنطن، 1991.
- 5- البنك الدولي، الدولة في عالم متغير، تقرير التنمية في العالم 1997، تحديات التنمية، واشنطن، 1997.
- 6- ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003.
- 7- سلوى شعراوي، إدارة الحكم والنظام السياسي، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003.
- 8- صلاح سالم زرنوقة، مفهوم الشراكة و تطبيقاته، ملتقى حول مفهوم الشراكة والتنمية، جامعة القاهرة، مصر، 2004.

- 9- معتز بالله عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية للدولة، سلسلة مكتبة التنمية، مركز بحوث ودراسات الدول النامية، جامعة القاهرة، العدد 1997، 1.
- 10- منير الحميش، الفساد- الإصلاح- التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سوريا، 2006.
- 11- خالد عبد العزيز الجوهري، الفساد، رؤية تحليلية، مجلة السياسة الدولية، العدد 143، دمشق، سوريا، 2001.
- 12- بيتر آيفن، شبكات الفساد والإفساد العالمي، ترجمة محمد حديد، قدموس للنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2005.
- 13- محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 309، مصر، نوفمبر 2004.
- 14- زياد عربية بن على، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة دبي، العدد الأول، دبي، يناير 2002.
- 15- روبرت كليتجارد، استئصال شأفة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، واشنطن، ماي 2000.