المطلب الثالث

مؤشر مدركات الفساد ٢٠٠٤:

منظمة الشفافية الدولية

Transparency International:
Corruption Perception Index 2004

تمهيد:

حظي الفساد، والذي يعرف بأنه استغلال المكتب الحكومي أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية لا علاقة لها بمتطلبات الوظيفة أو العمل، في السنوات الأخيرة باهتمام واسع النطاق على كافة المستويات، إذ أنه يأتي في مقدمة أولويات واهتمامات مجتمع الأعمال والمستثمرين.

ومن بين أهم المؤشرات العالمية شيوعاً وتعويلاً في هذا الخصوص المؤشر الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية Transparency International حول أوضاع الأجهزة المؤسسية والحكومية من حيث مستوى الفساد والشفافية في عمل تلك الأجهزة. تخلص المؤسسة سنوياً وبعد دراستها لعدد من المحددات إلى وضع ترتيب لأغلب دول العالم من حيث مستوى الشفافية والفساد.

تضمنت الصفحات التالية عرضاً أولاً للتعريف بالمؤسسة مصدرة المؤشر وبمكونات هذا المؤشر وكيفية قياس مستوى الفساد والشفافية، ثم للعوامل التي

عول عليها المؤشر لقياس مستوى الشفافية. في النقطة الثالثة عرضنا للصورة العامة للمؤشر من حيث أفضل وأسوأ الدول من حيث الشفافية.

في النقطة الرابعة عرضنا لمستوى الفساد والشفافية في مصر خلال ما يقرب من عشر سنوات، وهل التطور للأفضل أم للأسوأ. في النقطة قبل الأخيرة عرضنا لوضع وترتيب ومستوى الشفافية بالدول العربية التي شملها المؤشر، وأخيراً تم العرض للدروس المستفادة والمقترحات الهادفة لرفع مستوى الشفافية في مصر والعالم العربي.

(١) تعريف بالمؤشر والجهة المصدرة له.

- **ما هو تعريف الفساد في سياق أهداف المؤشر؟**

أكد السيد بيتر أيغن رئيس منظمة الشفافية في أثناء إعلان مؤشر مدركات الفساد ٢٠٠٤ على أن الفساد في المشاريع الحكومية الكبيرة يقف عقبة كئود في طريق التنمية المستدامة، ويتسبب في خسائر فادحة في المال العام اللازم للتعليم وللرعاية الصحية ولتخفيف الفقر في البلدان النامية وكذلك في البلدان المتقدمة.

إذاً، يركز المؤشر على الفساد في القطاع العام، ويُعرّف على أنه سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية لا علاقة لها بمتطلبات الوظيفة. وتقدر المبالغ التي تهدر سنوياً على مستوى العالم بسبب الرشوة في مجال المشتريات والمشروعات الحكومية بـ ٤٠٠ مليار دولار على الأقل.

أما مؤسسة الشفافية العالمية فهي أكبر مؤسسة مستقلة وغير حكومية

رائدة في مجال كبح جماح الفساد تأسست عام ١٩٩٣، مقر أمانتها العامة في برلين بألمانيا وتضم حالياً فروعاً في تسعين دولة. هدف منظمة الشفافية الأول والأخير يكمن في محاربة الفساد بكل صوره وأشكاله.

تُجري مؤسسة الشفافية سنوياً دراسات ميدانية على عينة من رجال الأعمال والمستثمرين في أكثر من ١٣٣ دولة حول العالم وفقاً لمؤشر عام ٢٠٠٣ وعدد قياسي من الدول بلغ ١٤٦ دولة عام ٢٠٠٤، مقارنة بعدد ٥٠ دولة بدأ بهم مؤشر عام ١٩٩٥. ودخلت مصر ومعها الأردن المؤشر تمثيلاً للدول العربية منذ عام ١٩٩٦.

داومت مؤسسة الشفافية الدولية على إصدار هذا المؤشر منذ عام ١٩٩٥. فهو مؤشر حديث نسبياً شأنه شأن مؤشر التنافسية الذي عرضنا له في أولاً، وهي كما ذكرنا من إفرازات، بل ومتطلبات مشروع العولمة والتحرر الاقتصادي والسياسي وما يقتضيه هذا التحرر من محاربة الفساد وأسبابه.

أما بالنسبة للمؤشرات محل الدراسة فهي موضع اهتمام كبير على كافة المستويات. فهو موضع ثقة واهتمام الشركات دولية النشاط والمستثمرين في البورصات وأسواق رأس المال العالمية، لذا أفردنا لها قسماً مستقلاً من دراستنا. كما تعول عليه مؤسسات القطاع المدني ووسائل الإعلام وجماعات الضغط للتأثير في الأنظمة القائمة.

(٢) معايير أو محددات مستوى الفساد أو الشفافية:

مؤشر مدركات الفساد ٢٠٠٤ هو في الواقع ملخص لحملة استفتاءات، يعكس آراء رجال أعمال وأكاديميين ومحللي مخاطر في بلدان متعددة. بدأ

العمل به في العام ١٩٩٥ وقد شمل هذه السنة (٢٠٠٤) عدد ١٨ مسحاً قامت به ١٢ مؤسسة مستقلة.

طرحت الاستفتاءات المستعملة لجمع المؤشر أسئلة ذات صلة باستغلال المركز الإداري لتحقيق مكسب شخصي، مركزة، على سبيل المثال، على قبول الموظفين الحكوميين الرشوة Bribe في المشتريات الحكومية. ومصادر المعلومات لا تميّز بين فساد الإداريين وفساد السياسيين.

ومؤشر الفساد يتشكل من عشر نقاطٍ. فالدولة التي تحصل على ١٠ نقاط من إجمالي ١٠ هي الدولة التي تتمتع بالشفافية الكاملة ومن ثم لا مكان للفساد فيها، في حين أن الدولة التي تحصل على أقل من نقطة واحدة فهي دولة ذات مستوىً مرتفع من الفساد وتنخفض فيها معدلات الشفافية بشكل كبير بل ربما تنعدم.

يتم ترتيب الدول في مؤشر الفساد والشفافية على أساس مستوى الفساد ونقيضه في الدولة، فالدول التي ترتفع فيها نسبة الشفافية تأتي في الترتيب الأول (وتكون أقرب إلى الـ ١٠ نقاط) في حين أن الدول التي ترتفع فيها معدلات الفساد تأتي في مؤخرة الترتيب (وتكون أقرب إلى النقطة الواحدة أو ما دونها).

وتجدر الإشارة إليها إلى ملاحظة هامة هي – على حد وصف واضعي المؤشر – لا ينبغي التعويل بشكل كبير على ترتيب الدولة عند المقارنة بين ترتيب الدولة في عام (١٩٩٦) وترتيبها في عام اخر (وليكن ٢٠٠٤) ولكن المعول عليه الحقيقي هو عدد النقاط، أي بالإمكان المقارنة بين عدد النقاط التي سجلتها الدولة عام ١٩٩٦ بعدد النقاط التي سجلتها نفس الدولة عام ٢٠٠٣.

وتفسير ذلك يكمن في أن الترتيب مرتبط بدخول دول جديدة في المؤشر أو صعود دول حققت نجاحات في محاربة الفساد. فعلى سبيل المثال كان عدد الدول الممثلة في المؤشر عام ١٩٩٦ عدد ٥٤ دولة تضاعف بعد دخول الكثير من الدول الأوربية ليصل إلى ١٤٦ في المؤشر الأخير (٢٠٠٤)، وقد يترتب على ذلك تراجع ترتيب دولة ما، لذا يظل المعول الأول والأهم هو عدد النقاط التي سجلتها الدولة.

ولا يعني قولنا هذا إنكار أي أهمية للترتيب في مؤشر الفساد أو غيره، إذ يظل مؤشراً عاماً على السرعة في أداء الدولة في محاربة الفساد مقارنة بالدول الأخرى، فهي منافسة تشبه مسابقات العدو، إذ العبرة بالأسبق، ولكن عند الرغبة في مقارنة أداء الدولة على مدار فترة زمنية معينة يعول على عدد النقاط، لأنها هي المؤشر الحقيقي لجهود الدولة.

وأخيراً، إذا كنا قد ذكرنا أن المؤشر يضم في تحليله هذا العام عدد ١٤٦ دولة، وبالتالي هناك العشرات من الدول خارج تحليل المؤشر وربما تكون مبتلاة بالفساد، ولكن لم تدخل في المؤشر لصعوبة جمع بيانات بشأنها.

(٣) قراءة عالمية لمؤشر مدركات الفساد ٢٠٠٤.

عرض مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية للعام ٢٠٠٤ لمستويات الفساد في ١٤٦ بلداً. تبين أن ١٠٦ دولة من أصل ١٤٦ دولة حصلت على أقل من خمس نقاط على سلم مؤلف من عشر علامات كما ذكرنا. كما أن ٦٠ دولة حصل كل منها على أقل من ثلاث علامات، وهو ما ينذر بمستوى فساد مرتفع عالمياً.

أكد مؤشر ٢٠٠٤ على أن الفساد على أشده في البلدان التالية: بنجلاديش وهايتي ونيجيريا وتشاد وميانمار وأذربيجان وبارجواي، إذ حصلت كل دولة من تلك الدول على أقل من علامتين من أصل ١٠ علامات.

وقد أكد واضعي المؤشر على أن الفساد على أشده في البلدان الغنية بالنفط وخاصة أنجولا وأذربيجان وتشاد والإكوادور وإندونيسيا وإيران والعراق وكازاخستان وليبيا ونيجيريا وروسيا والسودان وفنزويلا واليمن، إذ حصل كل من تلك الدول على علامات متدنية جداً. ففي تلك البلدان يبتلى التعاقد الحكومي باختفاء العائدات وتوجيهها إلى جيوب مديري شركات النفط الغربية والوسطاء والمسئولين المحليين.

أما بالنسبة للبلدان ذات العلامات الأعلى من ٩ وذات مستويات إدراك فساد متدنية فهي بلدان ثرية جداً وهي فنلندا ونيوزلندا والدنمرك وأيسلندا وسنغافورة والسويد وسويسرا، أما أفقر البلدان فمعظمها يقع في النصف الأدنى من المؤشر فهي الأشد حاجة إلى المساعدة في مكافحة الفساد.

وبمقارنة مؤشر مدركات الفساد عام ٢٠٠٤ بمؤشر عام ٢٠٠٣ لوحظ ارتفاع مستوى إدراك الفساد أي ارتفاع مستوى الشفافية في البحرين وقبرص والدومينيكان وجامايكا والكويت ولكسمبورج وموريشيوس وسلطنة عمان وبولندا والسعودية والسنغال وترينيداد توباغو.

أما الدول التي شهدت انخفاضاً كبيراً في معدلات الفساد وارتفاع كبير في مستوى الشفافية فهي النمسا وبتسوانا والتشيك والسلفادور وفرنسا وغامبيا وألمانيا والأردن وسوريا وتنزانيا وتايلاند وأوغندا والإمارات العربية والأورجواي.

(٤) أداء مصر في مؤشر الفساد والشفافية على مدار ثمان سنوات:

دخلت مصر في مؤشر الشفافية منذ عام ١٩٩٦ وكان ترتيبها آنذاك الدولة رقم ٤١ بنقاط ٢,٨٤ وذلك من إجمالي عدد ٥٤ دولة شملها المؤشر، في حين احتلت مصر المرتب ٧٠ في مؤشر عام ٢٠٠٣ بنقاط ٣,٣ من إجمالي عدد ١٣٣ دولة شملها المؤشر هذا العام (جدول ٧). أما في مؤشر عام ٢٠٠٤ فقد احتلت مصر المرتبة ٧٧ ومعها في هذا الترتيب كل من بنين ومالي والمغرب وتركيا بنقاط بلغت ٣,٢ من إجمالي ١٠ نقاط.

جدول (٧) ترتيب مصر في مؤشر مدركات الفساد منذ ١٩٩٦ وحتى ٢٠٠٤

مؤشر ١٩٩٦		مؤشر ٢٠٠٠		مؤشر ٢٠٠١		مؤشر ٢٠٠٢		مؤشر ٢٠٠٣		مؤشر ٢٠٠٤	
الترتيب	النقاط	ت	ن	ت	ن	ت	ن	ت	ن	ت	ن
٤٦	٢,٨٤	٦٣	٢,٦	٥٤	٣,٦	٦٢	٣,٤	٧٠	٣,٣	٧٧	٣,٢

المصدر: جدول جمعه المؤلف من تقارير ومؤشرات مؤسسة الشفافية العالمية (ملحق ٣).

وخلال الفترة من ١٩٩٦ وحتى ٢٠٠٤ لم يشهد ترتيب مصر تحسناً سوى عام ٢٠٠١ حيث كانت الدولة ٥٤ بنقاط ٣,٦وهي أعلى نقاط حققتها مصر حتى الآن ومنذ دخولها المؤشر، خاصة بعد أن تبين لنا أن عدد نقاط مصر هذا العام (٢٠٠٤) هبطت إلى ٣,٢ بدلاً من ٣,٣ عام ٢٠٠٣.

وإذا كان واضعي مؤشر الشفافية قد أكدوا على أنه لا ينبغي التعويل على مرتبة الدولة بدرجة كبيرة بقدر التعويل على النقاط التي سجلتها، فالملاحظ هو أن هناك تحسناً بسيطاً في نقاط مصر (من ٢,٨٤ نقطة عام ١٩٩٦ إلى ٣,٣ نقطة عام ٢٠٠٣). إلا أنه بمقارنة عام ٢٠٠٤ بعام ٢٠٠٣ تراجعت مصر في كل من الترتيب العام بين الدول وكذلك في عدد النقاط.

وبمقارنة مؤشرات مصر بمؤشرات إسرائيل كما هو موضح بالجدول (جدول ٨) كانت إسرائيل في المرتبة ١٤ عام ١٩٩٦ بنقاط ٧,١٧ احتلت المرتبة ٢١ عام ٢٠٠٣ بنقاط سبع. أي أن إسرائيل شهدت انخفاضاً مزدوجاً سواء في الترتيب أو في عدد النقاط، وكان عام ٢٠٠٠ هو أسوأ سنوات أداء إسرائيل حيث احتلت المرتبة ٢٢ بعدد ٦,٦ نقطة.

الأخطر من هذا، أنه وفقاً لمؤشر الفساد ٢٠٠٤ انهار ترتيب إسرائيل من المرتبة ٢١ عام ٢٠٠٣ إلى المرتبة ٢٦ عام ٢٠٠٤ بنقاط ٦,٤ بدلاً من ٧ نقاط عام ٢٠٠٣. وربما تعكس تلك المؤشرات واقعاً إسرائيلياً إذ اتهم رئيس الوزراء نفسه ونجله بجرائم فساد ورشوة في أعمال حكومية خلال الأشهر الماضية وإن كانت قد أسقطت التهم عنهما.

جدول (٨): تطور ترتيب ونقاط إسرائيل منذ ١٩٩٦ وحتى ٢٠٠٤ في مؤشر مدركات الفساد

العـــام	الترتيب	النقاط
١٩٩٦	١٤	٧,١٧
٢٠٠٠	٢٢	٦,٦
٢٠٠٣	٢١	٧
٢٠٠٤	٢٦	٦,٤

إذاً الملاحظة الهامة من مقارنة مؤشر الفساد في كل من مصر وإسرائيل هي أن كلا الدولتين شهدتا تدهوراً في الترتيب إلا أن إسرائيل شهدت تدني أخر وهو الأهم في عدد النقاط.

(٥) مؤشرات الفساد والشفافية بالدول العربية التي شملها المؤشر:

لم يضم المؤشر في عامه الأول سوى دولتين عربيتين وهما مصر والأردن، ثم دخلت كل من تونس والمغرب بعد ذلك وظل هذا الوضع حتى المؤشر الأخير الذي ضم كل الدول العربية باستثناء الصومال وجيبوتي. نعرض أولاً لترتيب الدول العربية في مؤشر ٢٠٠٤ ثم لتحليل تطور ترتيب الدول التي شملها المؤشر خلال سنوات سابقة.

أولاً: ترتيب الدول العربية في مؤشر ٢٠٠٤:

يمكننا من خلال مطالعة الجدول رقم (٩) استخلاص النتائج التالية من خلال العرض لأفضل وأسوأ الدول العربية أداءً:

أ. أفضل الدول العربية أداءً:

كانت أفضل الدول العربية أداءً على الترتيب الإمارات والأردن وليبيا. وبصفة عامة توجد سبع دول عربية ضمن مجموعة الخمسين الأوائل وهي عمان (٢٩) والإمارات (٢٩) والبحرين (٣٤) والأردن (٣٧) وقطر (٣٨) وتونس (٣٩) وأخيراً الكويت (٤٤).

ب. أما بالنسبة لأسوأ الدول العربية أداءً:

فقد لوحظ تمثيل سبع دول عربية أخرى في مجموعة مؤخرة السباق أو مؤخرة الترتيب (مجموعة الخمسين الأخيرة) وهذه الدول هي على الترتيب من الأكثر سوأً العراق (١٢٩)، السودان، اليمن، فلسطين، ليبيا، لبنان وأخيراً الجزائر (٩٧).

جدول (٩) مؤشرات الفساد بالدول العربية بالإضافة لإسرائيل منذ ١٩٩٦ وحتى ٢٠٠٤

الدولة	مؤشر ١٩٩٦		مؤشر ٢٠٠٠		مؤشر ٢٠٠٢		مؤشر ٢٠٠٣		مؤشر ٢٠٠٤	
	الترتيب	النقاط	ت	ن	ت	ن	ت	ن	ت	ن
تونس	-	-	٣٢	٥,٢	٣٦	٤٨	٣٩	٤,٩	٣٩	٥
المغرب	-	-	٣٧	٤,٧	٥٢	٣,٧	٧٠	٣,٣	٧٧	٣,٢
الأردن	٣٠	٤,٨٩	٣٩	٤,٦	٤٠	٤,٥	٤٣	٤,٦	٣٧	٥,٣
مصر	٤١	٢,٨٤	٦٣	٣,١	٦٢	٣,٤	٧٠	٣,٣	٧٧	٣,٢
قطر	-		-		-		٣٢	٥,٦	٣٨	٥,٢
عمان	-		-		-		٢٦	٦,٣	٢٩	٦,١
البحرين	-		-		-		٢٧	٦,١	٣٤	٥,٨
الكويت	-		-		-		٣٥	٥,٣	٤٤	٤,٦
السعودية	-		-		-		٤٦	٤,٥	٧١	٣,٤
الإمارات	-		-		-		٧٣	٥,٢	٢٩	٦,١
سوريا	-		-		-		٦٦	٣,٤	٧١	٣,٤
فلسطين	-		-		-		٧٨	٣	١٠٨	٢,٥
لبنان	-		-		-		٧٨	٣	٩٧	٢,٧
السودان	-		-		-		١٠٦	٢,٣	١٢٢	٢,٢
ليبيا	-		-		-		١١٨		١٠٨	٢,٥

المصدر: جدول جمعه المؤلف من مؤشرات مدركات الفساد سنوات متفرقة حتى ٢٠٠٤.

ثانياً: تطور أداء الدول العربية في المؤشر (عام ٢٠٠٤ مقارنة بعام ٢٠٠٣):

لاحظنا وجود مفارقات كبيرة عند مقارنة أداء الدول العربية عام ٢٠٠٤

بأدائها عام ٢٠٠٣، فهناك من الدول من حقق تحسناً كبيراً ومشهوداً، وهناك من شهد تراجعاً كبيراً، كما أن هناك من لم يتغير ترتيبه:

أ. دول عربية حققت تحسناً مشهوداً:

إذا كنا قد لاحظنا أنه بمقارنة أداء الدول العربية في مؤشر ٢٠٠٣ و ٢٠٠٢ أن كل الدول العربية شهدت تراجعاً في مستويات الشفافية وارتفاع في معدلات الفساد، فالأمر على خلاف ذلك عند مقارنة مؤشر ٢٠٠٤ بمؤشر ٢٠٠٣ بالنسبة للدول العربية.

تبين لنا من المقارنة أن كل من الإمارات والأردن وليبيا قد حققت تقدماً كبيراً في مجال الشفافية. فقد صعد ترتيب الأردن من المرتبة ٤٣ إلى المرتبة ٣٧ مع ارتفاع في عدد النقاط من ٤,٦ إلى ٥,٣، كذلك كان الشأن بالنسبة للإمارات التي شهدت طفرة كبيرة حيث صعدت من المرتبة ٧٣ إلى المرتبة ٢٩ مع ارتفاع نقاطها من ٥,٢ إلى ٦,١.

ب. دول عربية تراجع أداؤها:

الملاحظة العامة هي أن أغلب الدول العربية شهد تراجعاً في الترتيب وفي عدد النقاط، إلا أنه لوحظ أن هناك من الدول العربية من تراجع أداؤه بشكل حاد وفي مقدمة تلك الدول السعودية (من ٤٦ إلى ٧١) والكويت (من ٣٥ إلى ٤٤) وفلسطين (من ٧٨ إلى ١٠٨) والسودان (من ١٠٦ إلى ١٢٢) والمغرب (من ٧٠ إلى ٧٧). أضف إلى ذلك أن هناك من الدول العربية من شهد تراجعاً ملموساً وهي عمان (من ٢٦ إلى ٢٩) ومصر (من ٧٠ إلى ٧٧) وسوريا (من ٦٦ إلى ٧٧).

جـ. دول عربية لم يتغير ترتيبها:

الدولة العربية الوحيدة التي لم يتغير ترتيبها هي تونس حيث حافظت على المرتبة ٣٩. ومع هذا فمن منظور النقاط وهو ما ينبغي أن نعول عليه بالنسبة للدولة عند المقارنة بين عام وآخر فقد لوحظ ارتفاع نقاط تونس من ٤,٨ إلى ٥ نقاط. أضف إلى هذا، أن حفاظ تونس على ذات الترتيب في الوقت الذي زاد فيه عدد الدول الممثلة في المؤشر بعدد أكثر من ٢٠ دولة، فإن هذا يعني أنها لم تخرج عن المسار الصحيح وإن كانت بحاجة إلى دفعة قوية تعزز هذا الصمود لإحراز ترتيب متقدم في مؤشر العام القادم.

(٦) الدروس المستفادة والمقترحات.

من الجلي أن واضعي مؤشر الفساد، شأنهم في ذلك شأن السياسيين والعسكريين مثل بوش وبلير، قد بدأوا في توجيه أبصارهم نحو المنطقة العربية. فبعد أن كانت هناك دولتان عربيتان ممثلتان في المؤشر خلال سنواته الأولى، ركز المؤشر بقوة على المنطقة وأدخل كل الدول العربية تقريباً هذا العام باستثناء الصومال وجيبوتي، على الرغم من أنه لم يضم في قائمته سوى ١٤٦ دولة من إجمالي دول العالم.

يستفاد من هذا، أن السنوات القادمة تتطلب من الدول العربية بذل جهوداً أكثر جدية لمحاربة الفساد من خلال مرتكزات أساسية يمكننا إجمالها في الآتي:

- إصدار تشريعات محاربة الفساد.
- ولا يكفي إصدار التشريعات بل ينبغي أن تكون تلك التشريعات في موضع التنفيذ والاحترام والتطبيق على أي مسئول.

- ولن ينجز هذا إلا بإعطاء القضاء في الدول العربية قدراً أكبر من الاستقلالية حتى تكون لدية الحرية والنزاهة والفعالية في الأداء[١].
- لابد من إحداث تطوير جذري في الأجهزة الإدارية في الدول العربية وتخفيف البيروقراطية التي غالباً ما تقود إلى مزيد من الفساد في صورة رشوة ومحسوبية ونهب للمال العام.
- ميكنة الجهاز الإداري وربطه وربط نشاطه بالتقنيات الحديثة، من خلال تحديث العمل الإداري بالتوسع في استخدام الكمبيوتر، مع ربط رقابي مركزي حتى تتوافر الشفافية في الأداء، ومن ثم تكون المسئولية.
- ارتباطاً بعرضنا لمؤشر الحريات السياسية والمدنية نعتقد بأن هناك رابط بين ركود الأوضاع السياسية في الدول العربية وبين تفشي الفساد في المؤسسات الحكومية. فالإصلاح كل لا يتجزأ، ومن ثم فإن محاربة الفساد تتطلب إصلاحاً ديمقراطياً جذرياً في الدول العربية.

---

(١) راجع بحثنا في هذا الشأن: القضاء من أجل التنمية، الأبعاد الاقتصادية لاستقلال ونزاهة وكفاءة الجهاز القضائي: دراسة مقارنة مع التطبيق على القضاء المصري، الدار الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٥.