

الحكم الرشيد ومحاربة الفساد

قانه زكي*

Résumé :

Le but de Cette étude est de répondre aux changements philosophique et intellectuel concernant la notion de réforme économique et développement, connu par les institutions financières internationales, grâce à l'adoption de la notion de bonne gouvernance et de mettre en évidence l'importance du rôle de l'état pour le développement, et de constater les problèmes les plus importants et les obstacles qui entravent la réussite des programmes de réforme et de développement. De plus, cette étude traite les changements les plus importants qu'a connu les institutions financières internationales en passant de la conditionnalité de l'économie à la conditionnalité politique, et de la conditionnalité au principe de l'appropriation et partenariat, et de lier entre le partenariat et l'appropriation de l'état à la stratégie de développement, et du partenariat domestique entre les individus et les institutions communautaires et son passage à la société de développement régional et international. En dernier lieu, l'étude penche sur un sujet important et sensible, et qui a reçu une attention mondiale au cours des dernières années, à savoir, la corruption et son impact dans la réussite des programmes de réforme économique et concrétiser le développement, et la manière de combattre et de réduire ces risques et de faire face aux corrupteurs.

* أستاذ مساعد "أ"، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس.

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى التطرق لأهم التغيرات الفلسفية والفكرية التي عرفتها المؤسسات المالية الدولية لمفهوم الإصلاح الاقتصادي والتنمية من خلال تبنيها لمفهوم الحكم الرشيد وإبراز أهمية الدور التنموي للدولة، والوقوف ما أمكن على أهم المشكلات والعقبات التي تعيق نجاح برامج الإصلاح والتنمية، وكذا الحديث عن أهم التحولات في خطاب المؤسسات المالية الدولية بانتقاله من المشروطة الاقتصادية إلى المشروطة السياسية، ومن المشروطة إلى الملكية والشراكة، وربطه بين الشراكة وملكية الدولة لإستراتيجية التنمية، ثم حديثه عن الشراكة المحلية بين أفراد ومؤسسات المجتمع ومروره إلى الشراكة الإقليمية والدولية للتنمية، وفي الأخير تتطرق الدراسة إلى موضوع الفساد، وتأثيره على مدى نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي وتحقيق التنمية، وكيفية محاربهه والتقليل من مخاطره والوقوف في وجه المفسدين.

تمهيد:

في ظل التطورات الكبيرة والمستمرة التي تشهدها مختلف أديبات الإصلاح الاقتصادي والتنمية، توصلت الدراسات المعاصرة إلى إمكانية حصر الشروط السياسية، وذلك بعد أن حسم الجدل الذي طالما عكس تباينا تنظيريا وايدولوجيا 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 أساسية 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⁽¹⁾. مما سبق يمكن طرح السؤال التالي: ماذا نقصد بالحكم الرشيد ومحاربة الفساد؟ وما علاقتهما بنجاح الإصلاح الاقتصادي والتنمية؟.

أولاً: تطوير رؤية المؤسسات المالية الدولية للإصلاح الاقتصادي والتنمية
نتطرق من خلال هذا الجزء إلى أهم التغيرات الفلسفية التي عرفتھا المؤسسات المالية الدولية لمفهوم الإصلاح الاقتصادي والتنمية الاقتصادية من خلال تبنيها لمفهوم الحكم الرشيد، ابرز أهمية دور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية.

1- الحكم الرشيد ودور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية

أثر الفكر الليبرالي الجديد على المؤسسات المالية الدولية، فبدأت تردد مقولاته من أن المنافسة الحرة وآليات السوق في كل الدول وتحت أي ظرف تؤدي إلى أفضل النتائج الاقتصادية، ومؤكدة أن أخطاء السوق

¹ - راوية محمد توفيق عامر، الحكم الرشيد والتنمية في أفريقيا، رسالة الماجستير، كلية الاقتصاد العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2005، ص25.

محدودة جدا إذا ما قورنت بأخطاء الدولة، وقد انعكس هذا الفكر في برامج الإصلاح الاقتصادي في تلك الفترة والتي اعتمدها 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 السبيل للتنمية الاقتصادية⁽²⁾، 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 على غرار جوزيف ستيجليتز، أحد الاقتصاديين البارزين في صندوق النقد الدولي مشيرا إلى أنه لم يلتفت إلى الدور المهم للدولة في العملية التنموية⁽³⁾. 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

² - مصطفى كامل السيد، الحكمانية: البعد السياسي للتنمية المستدامة، ورقة مقدمة إلى

مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003، ص5.

³ - زايري بلقاسم، الحكم الصالح والكفاءة الاقتصادية، مجلة كلية العلوم الاقتصادية،

جامعة تلمسان، العدد2، أبريل 2006، ص228.

القدرات الهيكلية للدولة ثم كانت مناقشة أفضل تقسيم للعمل بين الدولة والقطاع الخاص مع بداية التسعينيات، ثم التأكيد على أهمية 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 السياسات والمبادئ الأساسية للمؤسسات الدولية، فالحكم الرشيد لا يقترن بالحد من دور الدولة، لكنه يعكس إعادة تعريف دور الدولة بشكل يقوم على مشاركة بينها وبين القطاع الخاص والمجتمع المدني⁽⁴⁾. 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 تنموي جديد يهتم بدور المجتمع المدني والمشاركة والأبعاد الاجتماعية في عملية التنمية، وتعتبر دراسة أصوات الفقراء التي اقترنت بإصدار تقرير عام 2000 حول الفقر مؤشرا للتحول في التقارير للاهتمام بموضوعات المشاركة، والاستبعاد الاجتماعي، ورأس المال الاجتماعي وغيرها⁽⁵⁾. وفي دراسته المفصلة الأولى عن الحكم الرشيد والتنمية عام 1992، حاول البنك أن يكون متوازنا في الحديث عن دور الدولة، حيث أكد أنه حتى في الدول

⁴- مصطفى كامل السيد، مرجع سبق ذكره، ص6.

⁵- البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 1991، تحديات التنمية، واشنطن، 1991، ص156.

التي تعتمد على اقتصاد السوق فالدولة وحدها هي التي تستطيع أن تخلق قواعد لتسهيل عمل السوق، وتتدخل لتصحيح اختلالاته، كما أن الدولة لها دور في تقديم الخدمات كالتعليم والصحة والبنية التحتية خاصة الموجهة إلى الفقراء، ولكن قيام الدولة بهذه الوظائف لا بد أن تتسم بالسمات الأساسية للحكم الرشيد، وهذا المنطق هو نفس ما قدمه البنك في تقريره عن التنمية في العالم لعام 1997 حول دور الدولة في عالم متغير، فقد اعترف التقرير أن الدولة الكفاء هي مطلب رئيسي للتنمية وعمل السوق وتحقيق مبادئ العدالة والإنصاف⁽⁶⁾.

2- تطوير رؤية المؤسسات المالية الدولية للحكم الرشيد

كانت دراسات البنك الدولي في بداية التسعينيات، لمضمون مفهوم الحكم الرشيد تقتصر على الجانب الإداري الفني فقط. ففي الدراسة الأولى المكتملة التي عبر بها البنك عن رؤيته للحكم الرشيد وعلاقته بالتنمية، وهي دراسة " أسلوب الحكم والتنمية " الصادرة عام 1992 اعتبرت أن الحكم الرشيد مساو للإدارة التنموية الجيدة أو الإدارة الناجحة للعملية التنموية، وحدد البنك أربعة مجالات للحكم الرشيد بحكم وظيفته⁽⁷⁾: إدارة القطاع العام، المساءلة، الإطار القانوني للتنمية، وشفافية المعلومات. ومن ناحية أخرى حرص البنك على التأكيد على عدم ارتباط المفهوم بالأبعاد السياسية، وعلى أن الحديث عن الحكم الرشيد لا بد أن يأخذ في الاعتبار الخصوصيات

⁶ - البنك الدولي، الدولة في عالم متغير، تقرير التنمية في العالم 1997، تحديات التنمية، واشنطن، 1997، ص ص 25-28.

⁷ - ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003، ص 6.

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 المصالح 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 الصادرة عن البنك في تلك الفترة حيث لم تخرج عن إطار قضايا إصلاح الخدمة المدنية وتحسين أداء القطاع العام وتطوير القانوني الحاكم لعمل القطاعين العام والخاص⁽⁸⁾. 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 بعض الاستنتاجات

⁸ - سلوى شعراوي، إدارة الحكم والنظام السياسي، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الحكم الرشيد والتنمية، جامعة القاهرة، مارس 2003، ص2.

الرئيسية تجعل من الواجب التمييز بين المفهوم الذي تبناه البنك للحكم الرشيد في بداية ونهاية 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 والمشاركة الشعبية واستقلال وسائل الإعلام لتحقيق المساواة والاستقرار السياسي على رأس المؤشرات الجديدة للحكم الرشيد التي يتم قياس سياسات وأداء الدول بناء عليها⁽⁹⁾.

- 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:
أ- التركيز على أهمية المعلومات والشفافية.

ب- ضرورة الفهم الصحيح للأبعاد والقوى السياسية التي تؤثر على عملية صنع القرار.

ج- التركيز على العمل الجماعي عن طريق اقتراب يدعم المشاركة ويهتم ببناء إجماع يشارك فيه كافة المعنيين بالقرار من الجهاز التنفيذي والتشريعي والمجتمع المدني والقطاع الخاص ومساءلة القيادة السياسية داخليا وخارجيا.

⁹- راوية محمد توفيق عامر، مرجع سبق ذكره، ص 25.

د- ضرورة ربط المساعدات التي تقدمها المؤسسات الدولية بقياس الحكم الرشيد.

3- مفاهيم عامة حول الحكم الرشيد

3-1- مفهوم الحكم الرشيد

أدى طرح مفهوم أسلوب الحكم في أدبيات المؤسسات المالية الدولية إلى دفع بعض المحاولات الأكاديمية لتعريف هذا المصطلح، ويأتي في هذا الإطار تعريف مورتن بوس الذي أعتبر 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 ركزت هذه التعريفات على أن مفهوم أسلوب الحكم يتجاوز الحكومة أو الأجهزة الحكومية الرسمية⁽¹⁰⁾. وتركز إسهامات أخرى على الأهمية التحليلية للمفهوم، ويأتي على رأس هذه الإسهامات كتابات جوران هايدن فمفهوم أسلوب الحكم بالنسبة لهلين يرتبط بمفهوم النظام، فهو ينصرف إلى قواعد اللعبة السياسية أي أنه يحدد مجموعة القواعد الأساسية التي تنظم المجال السياسي، 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⁽¹¹⁾.

¹⁰- ليلي البرادعي، مرجع سبق ذكره، ص11.

¹¹- سلوى شعراوي، مرجع سبق ذكره، ص4.

3-2- خصائص الحكم الرشيد

- يمكننا ذكر مجموعة من خصائص الحكم الرشيد، تتمثل فيما يلي⁽¹²⁾:
- المشاركة: أن يكون لكل المواطنين حق في اتخاذ القرار سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بدون أي تفرقة بينهم من أي نوع؛
 - حكم القانون: أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة، وأن تطبق دون تحيز؛
 - 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 صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولين أمام الجماهير ومؤسسات الأطراف المعنية؛
 - الفعالية والكفاءة: أن تلبى العمليات والمؤسسات الاحتياجات مع الأخذ في الاعتبار الاستخدام الأمثل للموارد؛
 - الرؤية الإستراتيجية: أن يمتلك القادة والأفراد منظورا واسعا للحكم الرشيد والتنمية الإنسانية ومتطلباتها.

¹²- زايري بلقاسم، مرجع سبق ذكره ص228.

ثانيا: التغييرات الجديدة في خطاب المؤسسات المالية الدولية

نتطرق من خلال هذا الجزء إلى التغييرات الجديدة في خطاب المؤسسات المالية الدولية وانتقاله من المشروعية إلى مبدأ الملكية والشراكة والربط بين الشراكة وبين ملكية الدولة لاستراتيجيات التنمية، ونظر إليها على أنها تعاون بين الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، والجهات المانحة وكافة الفاعلين الآخرين في مجال التنمية⁽¹³⁾.

1- خطاب المؤسسات المالية الدولية من المشروعية إلى الملكية

ارتبط تطبيق المؤسسات المالية الدولية لبرامج الإصلاح الاقتصادي بسياسة المشروعية، والتي ترجع بتاريخها إلى أواخر سبعينات وأوائل ثمانينات القرن العشرين حيث ظهر ما يعرف باسم الجيل الأول للمشروعية. وقد ركز هذا الجيل على آليات الإصلاح الاقتصادي مدفوعا بما عانتة دول العالم الثالث من أزمات اقتصادية في ذلك الوقت، ثم لحق ذلك ظهور الجيل الثاني للمشروعية مع بداية التسعينات والذي تضمن المشروعية السياسية بما شملته من شروط متعلقة بالديمقراطية، حقوق الإنسان ودعم الحكم الرشيد. ومع منتصف التسعينات⁽¹⁴⁾، شهد الخطاب تغيرا ملحوظا من المشروعية إلى مبدأ الملكية.

¹³ - صلاح سالم زرنوقة، مفهوم الشراكة وتطبيقاته، ملتقى حول مفهوم الشراكة والتنمية، جامعة القاهرة، مصر، 2004، ص: 4.

¹⁴ - معتز بالله عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية للدولة، سلسلة مكتبة التنمية، مركز بحوث ودراسات الدول النامية، جامعة القاهرة، العدد1، 1997، ص 75.

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

- 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 إن لم تكن تلك هي الحقيقة لتقوم بدورها الطبيعي في منح القروض والمساعدات.

وعلى جانب آخر فرغم اعتراف بعض المحللين بأن هناك تحولا حقيقيا في سياسات المؤسسات المالية الدولية التنموية⁽¹⁵⁾، 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 التسعينيات، دفعت هذه الأزمة البنك إلى إعادة النظر في مفهومه للتنمية وكان التحول نحو مبدأ الملكية أحد مظاهر هذا التحول الأشمل، ففي تلك الفترة حققت دول جنوب شرق آسيا تحولا

¹⁵- مصطفى كامل السيد، مرجع سبق ذكره، ص 9.

سريعا في معدلات النمو الاقتصادي، دون 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. وبذلك أصبح البنك الأمام 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 بتطبيقها⁽¹⁶⁾.

2- الشراكة في الخطاب الجديد للمؤسسات المالية الدولية

قد شاع استخدام هذا المصطلح في أدبيات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وأصبح من المفاهيم الأساسية لإستراتيجية التنمية الشاملة، 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.

¹⁶ - ليلي البرادعي، مرجع سبق ذكره، ص 13.

كما أصبح هذا المفهوم من المفاهيم التي تعلنها وكالات وهيئات التعاون الدولي، والتي تطرح بعضها مجموعة من الإصلاحات في نماذج التعاون التنموي القائمة بين الشمال والجنوب تأكيداً على هذا المفهوم، واعترافاً بأن العلاقات بين الدول المانحة والمستقبلة للمعونات لا بد أن تؤسس على أسس جديدة أكثر تحقيقاً للمساواة. ومن أهم تلك الإصلاحات المطروحة لتحقيق مفهوم الشراكة⁽¹⁷⁾:

- تحقيق مبدأ الملكية بمعنى أن يكون هناك مشاركة حقيقية من الدول في صياغة استراتيجيات 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 بدلاً من الاقتصار على المساعدات الرسمية للحكومات.

-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.

¹⁷- راوية محمد توفيق عامر، مرجع سبق ذكره، ص 53.

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

ثالثا: ضرورة وحتمية محاربة الفساد لنجاح الإصلاح وتحقيق التنمية

لقد شهدت فترة التسعينات من القرن الماضي، انتشارا غير مسبوق للفساد وذلك بسبب تنامي الدعوة إلى التحرير الاقتصادي والانفتاح والإصلاح الديمقراطي، 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، نظرا إلى الارتباط الوثيق بين الطبقة السياسية والاقتصادية الفاسدة، فإن هؤلاء جميعا سوف يشكلون سدا منيعا في وجه تنفيذ برامج الإصلاح التي تنادي بمحاربة الفساد والرشوة⁽¹⁸⁾.

1- ماهية الفساد

1-1- مفهوم وأنواع الفساد

تعرف منظمة الشفافية العالمية الفساد على أنه "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة"⁽¹⁹⁾، وإذا حاولنا تحديد معنى الفساد، نجد عدة إجابات على هذا السؤال أفضلها من الوجهة التحليلية للتعريف الذي قدمه "فيتو تانزي بأن الفساد هو "تعمد مخالفة مبدأ التحفظ بهدف الحصول على مزايا

¹⁸-منير الحميش، الفساد-الإصلاح-التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق،

سوريا، 2006، ص: 13

¹⁹-خالد عبد العزيز الجوهري، الفساد رؤية التحليلية، مجلة السياسة الدولية، العدد

143، دمشق، سوريا، 2001، ص: 233

شخصية أو مزايا لذوي الصلة"، كما عرف البنك الدولي الفساد بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"، وبعد 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"⁽²⁰⁾.

يمكننا تصنيف الفساد في ثلاثة أنواع رئيسية هي⁽²¹⁾:

- **فساد عرضي:** وهو الفساد الذي يكون حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين أو الموظفين العموميين، أو مؤقتا وليس منتظما.
- **فساد مؤسسي:** وهو الفساد الذي يكون موجودا في مؤسسة بعينها أو في قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى، ويكثر الفساد في القطاعات التي يسهل جني الربح منها.
- **فساد منتظم:** وهو الفساد الذي يعاني منه المجتمع بكافة طبقاته ومختلف معاملاته، وهو يؤثر على المؤسسات وسلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويميل على أن يكون احتكاريًا، أنه فساد منظم ويصعب تجنبه⁽²²⁾، وهو أخطر أنواع الفساد.

²⁰ - بيتر آيفن، شبكات الفساد والإفساد العالمي، ترجمة محمد حديد، قد موس للنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2005، ص: 17.

²¹ - محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 309، مصر، نوفمبر 2004، ص ص 34-35 .

²² - خالد عبد العزيز الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص: 233

1-2- أسباب الفساد ودوافعه

من بين الأسباب التي ساهمت في انتشار الرشوة والفساد في الدول النامية ما يلي:

- سوء استغلال وإساءة استعمال الصلاحيات التقديرية الممنوحة للإداريين والذي يؤدي إلى 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 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 الرشاوى 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 مؤسسات.
- توفر لدى كبار الموظفين ورجال السياسة حصانة تحميهم من الملاحقة والخضوع للمساءلة.

2- تأثيرات الفساد على الإصلاح الاقتصادي والتنمية

فضلا عن النتائج الأخلاقية للفساد في المجتمع، فإن له تأثيرات في غاية الخطورة على الإصلاح والتنمية، وتتمثل فيما يلي:

2-1- تأثير سلبي للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية

- يشوه الفساد 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، ويتضح ذلك في العقود الحكومية، سواء كانت من خلال توريدات سلع وخدمات، أو من خلال توزيعها وإيصالها إلى مستحقيها، كما تشمل إقامة المؤسسات أو خوصصتها وتنفيذ المشاريع، وكثيرا ما يحصل ضرر بارز وواضح على الاقتصاد الوطني، سواء من حيث ارتفاع ثمن التوريدات أو من حيث انخفاض جودتها، وكذلك في عمليات النهب للمال العام عن طريق إجراءات الخوصصة وعوائدها⁽²³⁾.

- يشوه الفساد تركيب النفقات العامة، فالمسؤول الحكومي الفاسد يتجه إلى إقامة المشروعات الكبيرة، والتجديد الدائم لأنظمة الدفع، والمعروف أن هذه المشروعات تحمل خزينة الدولة قسما مهما من إيراداتها، فإذا ما تسرب إليها الفساد فإن معنى هذا حجب نسبة عالية من الإنفاق العام عن مجالات مطلوبة تهم المجتمع بكامله، وتقدر بعض حسابات الدخل الوطني، أن المتراكم من إجمالي الدخل الوطني العربي للنصف الأخير من القرن

²³- منير الحميش، الفساد-الإصلاح-التنمية، مرجع سبق ذكره، ص ص: 28-29

العشرين، بنحو 3 ألف مليار دولار، ويقدر ما صرف على التسليح من هذا المبلغ بحدود ألف مليار، وألف مليار أخرى، نهبت وحجبت عن مشاريع التنمية نتيجة الفساد، مما أسهم في ضياع فرص التنمية التي أقيمت خاصة بعد ارتفاع أسعار البترول في عقد السبعينيات والثمانينات القرن الماضي.

- يخفض الفساد من مستويات النمو، إذ يلحق الأذى بالمنشآت الصغيرة لأنه يصعب عليها تحمل التكاليف العالية للفساد مقارنة بالمنشآت الكبيرة التي يمكنها ذلك، وبشكل عام القوة المتاحة للمنشآت الصغيرة لتجنب الفساد هي أقل، وبالتالي، يصعب عليها أن تبقى على قيد الوجود في إطار البيئات الفاسدة مما يلحق الضرر بنسب نمو الاقتصاد لأن المؤسسات الصغيرة هي محرك النمو في معظم اقتصاديات اليوم.

- يخفض الفساد من مستويات الاستثمار، إذ يحدث آثارا سلبية على مستويات الاستثمار الأجنبي والمحلي سواء بسواء، فالمستثمرون يتجنبون في نهاية المطاف البيئات التي يتغلغل فيها الفساد⁽²⁴⁾. هناك من يرى بأن أموال الفساد يمكن أن تستخدم في الاستهلاك أو حتى في الاستثمار، وبذلك يمكن أن تسهم في التنمية، إلا أنه قلما استخدمت هذه الأموال في الاستثمار الإنتاجي، فغالبا ما يطلب المسؤول المرتشي من المؤسسات وضع عمولاته في حسابات خاصة في الخارج، وما ينفق داخل البلاد غالبا ما ينصرف على الاستهلاك التفاخري والتبذيري وإفساد الآخرين.

²⁴- زياد عربية بن علي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة دبي، العدد الأول، دبي، يناير 2002، ص 11

2-2- التأثير السلبي للفساد على الإصلاح والتطوير

من النتائج المقلقة للفساد، أنه يعمل على إعاقة الإصلاح والتحديث، فالمسؤول الحكومي وشريكه أي الراشي والمرتشي يجتهدان في إبقاء الحال على ما هو عليه، ويحولان دون إصلاح وتحديث الأنظمة والقوانين والمؤسسات، وإعاقة كل المشاريع التي تدعو إلى الإصلاح الحقيقي في البلد.

كما يقود الفساد إلى التشكيك في فعالية القانون وفي قيم الثقة والأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة، مما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية⁽²⁵⁾، حيث يضعف الفساد ثقة الناس فيما بينهم، وبين الدولة فتهرب الأموال إلى الخارج، ويضعف الاستثمار الوطني، وتقل الثقة في النظام المصرفي والمالي، ويعمم الاستهتار بالأنظمة والقوانين. وباختصار، يزيد الفساد من عدم تأكد أفراد المجتمع من نجاح كل من سياسات وبرامج الإصلاح التي تلتزم الحكومة القيام بها.

ويزيد الفساد من سلطة الأثرياء ويوسع الفجوة بين الطبقات، بما يؤثر سلبا على الشريحة الفقيرة من المجتمع ويزيد من نسبة المهمشين سياسيا واقتصاديا واجتماعيا. وهنا يبرز البعد الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للفساد، عندما يستخدم المال الفاسد من أجل تغيير بنية الدولة، وفي قلب المعادلات السياسية، وفي تغيير تلك المعادلات لصالح من أصبحت بيده مفاتيح الثروة، مما يصعب من فرص تحقيق الإصلاح الحقيقي الذي يكون

²⁵- خالد عبد العزيز الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص: 212

له إجماع وطني ودعم جماهيري مهددا بذلك السلم الاجتماعي، والاستقرار السياسي.

3- كيفية محاربة الفساد

يمكن أن يجابه الفساد الاقتصادي من خلال النظر إلى القضايا الرئيسية التالية⁽²⁶⁾:

- النظر إلى الفساد ضمن نطاق جودة نظام الإدارة العامة والتغيير المؤسساتي: إن تشجيع سيادة القانون وحماية حقوق الملكية وحرية الصحافة والتنافس السياسي والشفافية بشكل عام، وفي حقل السياسة بشكل خاص، وسائل أساسية للحد من الفساد كما تلعب الآليات التي تسمح للمواطنين بأن يكون لهم صوت فعال دورا مركزيا في هذه المحاربة.

- 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⁽²⁷⁾.

- مشاركة المواطن في مكافحة الفساد: لا يمكن لجهود مكافحة الفساد أن تنجح عن طريق أعمال تقوم بها بعض المؤسسات الحكومية فحسب، بل

²⁶- بيتر آيفن، مرجع سبق ذكره، ص: 24 .

- روبرت كليتارد، استئصال شافة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، واشنطن، ماي

²⁷2000، ص4 .

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 إذ كان هناك وعي لدى المواطنين.

- **المجتمع الدولي:** ينبغي على المنظمات الدولية أن تستخلص دروس من التجارب الناجحة وتقتراح خطوات صريحة ملموسة لتحسين النتائج، فالشركات متعددة الجنسيات تستطيع أن تؤثر كثيرا على نظام الإدارة العامة في اقتصاد ناشئ - إيجابيا أم سلبا- ولذا هناك حاجة إلى مجموعة من الحوافز وإجراءات الشفافية لضمان أن يكون التأثير إيجابيا، كما أن فرض المزيد من الإفصاح في النظام المصرفي الدولي ومجابهة تبييض الأموال أمران هامين 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 قيما على سلوك القائمين على شؤون السلطة ويلزمهم باحترام حقوق ورغبات المواطنين.

- **الشروط السياسية للتنمية:** من أهم هذه الشروط نجد⁽²⁸⁾:

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

²⁸- محمود عبد الفضيل، مرجع سبق ذكره، ص 31 .

- وجود منظومة قيمية تعكس ثقافة سياسية تسهم في تحجيم الصراعات المختلفة؛

- ضرورة موازنة الهياكل الاجتماعية والسياسية للتغيرات الاقتصادية، بما يجنب النظام التعرض لمزيد من الضغوط وعدم الاستقرار، الذي يمكن أن يمثل عائقاً لعملية التحول الديمقراطي.

خلاصة:

بسبب الآثار الاجتماعية السلبية الناتجة على تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي، ونظراً لقصور سياساتها واستراتيجياتها وشروطها، وبرنامجهما ذي الطبيعة المعيارية الأحادية، تعرضت هذه البرامج إلى انتقادات شديدة من خارج المؤسسات المالية الدولية، وحتى من داخلها، مما جعلها تغير من رؤيتها وفلسفتها لبرامج الإصلاح الاقتصادي، ودور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة، لتعترف في الأخير بكفاءة الدولة ومحوريتها للتنمية ولعمل السوق ولتحقيق 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 على الحكم الرشيد ومحاربة الفساد، أي انتقال 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

هذه المشروطة 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 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 الشرعية السياسية، وهو ما يحول دون نجاح الإصلاح وتحقيق التنمية.

ونظرا إلى الارتباط الوثيق بين أصحاب السلطة وأصحاب المصالح، فإن هؤلاء يقفون ضد تطبيق برامج الإصلاح من الجيل الثاني التي تنادي بمحاربة الفساد وترسيخ الحكم الرشيد.

قائمة المراجع:

- 1- راوية محمد توفيق عامر، الحكم الرشيد والتنمية في أفريقيا، رسالة الماجستير، كلية الاقتصاد العلوم 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- زيراييري 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- ليلى 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 1، 1997.
- 10- منير الحميش، الفساد-الإصلاح-التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سوريا، 2006.
- 11- خالد عبد العزيز الجوهري، الفساد رؤية التحليلية، 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 علي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة دبي، العدد الأول، دبي، يناير 2002.

15- روبرت كلينجارد، استئصال شآفة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، واشنطن، ماي 2000.