# الحكم الصالح في الوطن العربي

## قراءة تحليلية


## د. نوزاد عبد الرحمن الهيتي

خبير المتابعة وتقييم الأداء- مجلس التخطيط- قطر

alhiti_nowzad@hotmail.com


**المقدمة :**

بات موضوع الحكم الصالح يمثل أهمية كبيرة على المستوى العالمي. ويمثل الحكم الصالح اليوم جزءا من توافق الآراء في الأمم المتحدة، وينص إعلان الأمم المتحدة بشان الألفية على أن الحكومات لن تدخر جهدا في تعزيز الديمقراطية، وتعميم سيادة القانون، فضلا عن احترام جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دوليا بما في ذلك الحق في التنمية، ويرتبط نجاح أو فشل جهود أي دولة في تعزيز التنمية الإنسانية أو حتى احتمال توجهها نحو هذا النهج ارتباطا وثيقا بطبيعة وجودة الحكم.

ويشكل أقامة بيئة سليمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة أمرا لا يمكن فصله عن نوعية الحكم التي تؤثر أيضا في النشاط الاقتصادي. والأدوات التي يمكن أن تستخدمها الدولة في الوقت الحاضر لتعزيز قدرتها قد تكون مختلفة عنها فيما مضى. وهي تشمل ، حكم القانون ، والشفافية ، والإجراءات غير التعسفية واستقلال القضاء ، والانفتاح ، وبناء المؤسسات ، وهذه العوامل هي صلب عملية الحكم ، ولها تأثير كبير على درجة الثقة التي تولدها الاقتصاديات الوطنية . وقد تحسنت نوعية الحكم في الدول العربية في بعض المجالات ، ولوحظ حصول تدهور في مجالات أخرى .

وسيبحث هذا البحث في مفهوم الحكم الصالح ومؤشرات قياسه في الوطن العربي

وسبل إصلاح الحكم في الدول العربية .

**أولا- مفهوم الحكم الصالح .**

يعرف الحكم بأنه مجموع المؤسسات والعمليات والآليات الموجودة لممارسة السلطة في اقتصاد ما . ، أما الحكم الصالح فيقصد به,, أنشاء مؤسسات سياسية وقضائية وإدارية تؤدي عملها بكفاءة وتخضع للمساءلة ويعدها المواطنون مؤسسات شرعية يمكنها عن طريق المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم ، كما يعدونها مؤسسات تعمل على تمكينهم .وينطوي الحكم الصالح أيضا على احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون بصفة عامة،، .(1)

ويعرف البنك الدولي مفهوم الحكم الصالح ،،بأنها الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية ،، (2) . ويبدو جليا أن هذا المفهوم يتسع لأجهزة الحكومة كما يضم غيرها من المؤسسات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني .ويثير هذا المفهوم أهمية قواعد السلوك وشكل المؤسسات ، وأساليب العمل المرعية بما تتضمنه من حوافز للسلوك .

أما الحكم الصالح من منظور التنمية الإنسانية فيقصد به ،، الحكم الذي يعزز ويدعم ، ويصون رفاه الإنسان ، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقرا ،، .(3)

ويمكن النظر في هذا السياق إلى الحكم الصالح على أنه ممارسة للسلطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية لإدارة شئون بلد ما على جميع المستويات ، ويتكون الحكم من الآليات والعمليات ، والمؤسسات التي يؤدي من خلالها التفاعل بين الدولة ومختلف الجهات الفاعلة إلى اتخاذ إجراءات يمكن وصفها بأنها مستدامة ومنصفة . وشمل الحكم الصالح بهذا المعنى التفاعل بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني .(4)

ويمكن القول بأن الحكم الصالح هو الحكم الذي يتسم من بين جملة أمور أخرى بالمشاركة والشفافية والمساءلة ، ويكون فعالا ومنصفا ويعزز سيادة القانون . ويكفل الحكم الصالح وضع الأسبقيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس توافق آراء واسعة النطاق في المجتمع ، تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفا وفقرا في صنع القرارات المرتبطة بتوزيع موارد التنمية .

ويتضمن مفهوم الحكم الصالح العناصر التالية:

**1-حكم القانون Rule of Law**

يتعين أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز ، وينطبق ذلك بصفة خاصة على القوانين الحامية لحقوق الإنسان .

**2-الشفافية Transparency**

تستند الشفافية على التدفق الحر للمعلومات .وعلى أن تنفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها ، وأن تتوفر المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها.

**3-المسئولية Accountability**

يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها .

**4-بناء التوافق :**

يعمل الحكم الصالح على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة .

**5-المساواة Equity**

تتوفر للنساء والرجال الفرص كافة لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم .

**6-الفعالية والكفاءة Affectivity & Efficiency**

تنتج المؤسسات والعمليات نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد البشرية والمالية .

**7-المساءلة**

يتعين أن يكون متخذو القار في الحكومة ، والقطاع الخاص ، والمجتمع المدني خاضعين للمساءلة حسب المؤسسة وحسب ما إذا كان القار داخليا أو خارجيا عنها .

**8-الرؤية الإستراتيجية Strategically Vision**

يمتلك القادة والجمهور منظورا واسعا للحكم الصالح والتنمية الإنسانية ومتطلباتها، مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور.(5)

وصفوة القول أن مفهوم الحكم الصالح وفقا لما ورد في أعلاه يتسق مع الاتجاهات الأخرى السائدة من حيث هيمنة الليبرالية الاقتصادية، واستعادة الديموقراطية، واحترام حقوق الإنسان. فهذه الأفكار تشكل كلا متكاملا يمثل نوعا من الايدولوجيا الجديدة التي تتكاتف المؤسسات الدولية والنظام الاقتصادي الدولي في الدعوة إليها .

**ثانيا- مؤشرات الإدارة الرشيدة والحكم الصالح في الوطن العربي :**

مع تزايد الدعوات للاصلاح في العالم العربي ، تنامى بصورة واضحة اهتمامها بمتابعة اوضاعها في مؤشرات الإدارة الرشيدة Good Governance بقصد تحسين هذه الاوضاع ، حيث قام معهد البنك الدولي بوضع قاعدة بيانات لمؤشرات الغدارة الرشيدة غطت خمس فترات تمتد من 1996-2004 يتم تحديثها كل عامين في إطار عدد من المحاور الرئيسة التي يتابعها والتي تشمل محاربة الفساد ، الاصلاح القضائي ن الاصلاح الاقتصادي ، التنمية البشرية .

وقد استهدف معهد البنك الدولي من إصدار هذه المؤشرات مساعدة الدول النامية وكل من الدول والمنظمات المانحة على تتبع أدائها وبيان مدى نجاح جهودها لبناء قدراتها وتحسين الإدارة الرشيدة وتعزيز الشفافية فيها ، إذ ينظر إلى الإدارة الرشيدة كمكون رئيسي من مكونات التنمية المستدامة والمناخ الاستثماري السليم . ويستند صندوق مواجهة تحديات الالفية Millennium Challenges Account إلى نتائج مؤشرات الإدارة الرشيدة في قراراته لتخصيص المساعدات للدول النامية الاقل دخلا .

ويتصاعد اهتمام صناع القرار ودعاة الاصلاح والمجتمع المدني بمتابعة مكونات الإدارة الرشيدة لتعزيز التوجه صوب التغيير . وقد أشار تقرير صدر مؤخرا إلى أن تحسن الإدارة الرشيدة يؤدي إلى مستويات معيشية أعلى ,إلى الحد من الفقر ، وتدرك الجهات المانحة للمساعدات أن ما تقدمه من دعم يكون أكثر فعالية في الدول التي تتمتع بحكم رشيد .

وتستند بيانات مؤشرات الإدارة الرشيدة إلى عدد كبير من المتغيرات التي تقيس نطاقا واسعا من العناصر المرتبطة بالإدارة الرشيدة والتي تم استقاؤها من أكثر من (25) مصدرا مستقلا تابعا لمنظمات عالمية مختلفة ومسوحات قطرية إذ اتبع المعهد نظاما إحصائيا محددا لإقامة ((متوسط مثقل )) خاص بكل دولة وبأوزان تتناسب مع اهمية المصدر الذي يزود البيانات.

وقد تم تصنيف الدول في مؤشرات الإدارة الرشيدة وفق نسب مئوية تتراوح بين( صفر-100)، حيث تدل النسب المئوية الاعلى على حالة افضل تضع الدولة ضمن مجموعة الدول ذات حسن الإدارة وصلاح الحكم ، والعكس صحيح ، وبذلك ينقسم دليل المؤشر غلى خمس مستويات

من الإدارة الرشيدة وصلاح الحكم كما هو موضح أدناه ، مع ملاحظة أن النسب المئوية ( مقارنة وتاشيرية) وليست مطلقة .

- أعلى من 75% في وضع مقارن ممتاز
- أعلى من 50% في وضع مقارن جيد
- أعلى من 25% في وضع مقارن متوسط
- اعلى من 10% في وضع مقارن ضعيف
- أقل من 10% في وضع مقارن ضعيف جدا

وقد اشتملت قاعدة بيانات مؤشرات الإدارة الرشيدة لعام 2005 على 209 دولة منها 21 دولة عربية للفترة (2002-2004) مقارنة مع 195 دولة منها 19 دولة عربية للفترة (200-2002) .

وتتمثل مكونات مؤشرات الإدارة الرشيدة وصلاح الحكم بالآتي :

1- مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة .
2- مؤشر الاستقرار السياسي.
3- مؤشر فعالية الحكومة .
4- مؤشر البيئة الإجرائية
5- مؤشر حكم القانون.
6- مؤشر محاربة الفساد .

وتقيس هذه المؤشرات الجوانب المختلفة للغدارة الرشيجة وصلاح الحكم ، والتي تتضمن الاختيار الحر للحكومات ومراقبتها واستبدالها وقدرتها على صياغة السياسات وتنفيذها بفعالية بالإضافة إلى احترامها للقانون والتزامها الحريات السياسية والمدنية والشفافية واكتسابها ثقة المواطنين وابتعادها عن الفساد الإداري والمالي .

**1- مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة :**

يقيس هذا المؤشر الجوانب المترتبطة بالحريات السياسية، ويلاحظ من خلال احتساب المؤشر لعامي 2002 و2004 حصول تدني واضح في حجم المشاركة السياسية ، حيث تراجعت تراتيب بعض الدول العربية من وضع متوسط إلى وضع ضعيف وضعيف جدا . والجدول التالي يوضح

ذلك .

جدول (1) وضع الدول العربية في مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة

| الترتيب عربيا | الدولة | التصنيف 2002 | التصنيف 2004 |
|---|---|---|---|
| 1 | الكويت | 41.4 | 34.0 |
| 2 | المغرب | 40.4 | 32.5 |
| 3 | الأردن | 37.9 | 29.1 |
| 4 | البحرين | 24.7 | 27.7 |
| 5 | قطر | 32.8 | 26.7 |
| 6 | لبنان | 31.8 | 25.7 |
| 7 | جيبوتي | 26.8 | 25.2 |
| 8 | سلطنةعمان | 30.8 | 24.3 |
| 9 | الجزائر | 19.7 | 23.8 |
| 10 | اليمن | 21.2 | 22.8 |
| 11 | الإمارات | 35.4 | 21.8 |
| 12 | مصر | 21.2 | 20.9 |
| 13 | تونس | 22.7 | 17.5 |
| 14 | موريتانيا | 27.3 | 15.5 |
| 15 | فلسطين | 17.7 | 12.1 |
| 16 | الصومال | 6.6 | 6.3 |
| 17 | السعودية | 8.6 | 5.8 |
| 18 | العراق | 0.5 | 4.4 |
| 19 | سوريا | 5.6 | 3.9 |
| 20 | ليبيا | 4.5 | 2.9 |
| 21 | السودان | 4.0 | 2.4 |

World Bank Institute : Data Base of Good Governance Indicators 2002-2004 , www.worldbank.org

ويبين مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة نمطا مثيرا للاهتمام ، فقد حصلت (7) دول من بين الدول العربية الواحد والعشرين المشمولة على وضع متوسط في عام 2004 مقارنة مع (9) دول في عام 2002 من بين (19) دولة شملها المؤشر لعام 2002 . والدول هي بحسب الترتيب الكويت ، المغرب ، الاردن ، البحرين ، قطر ، لبنان ، جيبوتي . وكانت مؤشرات جميع الدول العربية الأخرى ما بين ضعيف في (8) دول هي : سلطنة عمان ، الجزائر ، اليمن ، الإمارات، مصر ، تونس ، موريتانيا ، فلسطين ، وضعيف جدا في (6) دول تمثلت في الصومال ، السعودية ، العراق ، سوريا ، ليبيا ، السودان .

وغني عن البيان فان هذا المؤشر لا يخلوا من انتقادات ، حيث يمكن أن يكون الاستقرار السياسي الوجه الأخر لنسق للحكم يحول دون تداول السلطة .

**2- مؤشر الاستقرار السياسي :**

أما من حيث مؤشر الاستقرار السياسي ، فقد حصلت دولتان هما قطر والامارات على تصنيف ممتاز في عام 2004 مقارنة بثلاثة دول في عام 2002.وارتفع عدد الدول التي حصلت على تصنيف جيد من من ثلاثة الى أربعة دول ، وبقي عدد الدول التي حصلت على تصنيف متوسط على حاله ( 8 دول ) ، ونفس الشيىء بالنسبة لتصنيف ضعيف ، حيث بقي عدد الدول دولتان هما لبنان وفلسطين.أما بالنسبة لتصنيف ضعيف جدا ، فقد ازداد عدد الدول من (3) في عام 2002 إلى (5) دول في عام 2004 ، والدول هي :الجزائر ، اليمن ، السودان ، الصومال ، والعراق .والجدول التالي يوضح ذلك .

جدول (2) وضع الدول العربية في مؤشر الاستقرار السياسي

| الترتيب عربيا | الدولة | التصنيف 2002 | التصنيف 2004 |
|---|---|---|---|
| 1 | قطر | 74.1 | 79.1 |
| 2 | الإمارات | 79.5 | 78.2 |
| 3 | سلطنة عمان | 70.9 | 84.3 |
| 4 | الكويت | 52.4 | 55.3 |
| 5 | موريتانيا | 54.6 | 54.4 |
| 6 | تونس | 54.6 | 51.9 |
| 7 | البحرين | 60.0 | 49.5 |
| 8 | ليبيا | 33.0 | 47.1 |
| 9 | الأردن | 33.5 | 45.1 |
| 10 | المغرب | 38.9 | 39.8 |
| 11 | جيبوتي | 23.8 | 34.5 |
| 12 | السعودية | 41.1 | 30.6 |
| 13 | سوريا | 37.3 | 28.2 |
| 14 | مصر | 30.3 | 25.2 |
| 15 | لبنان | 27.6 | 23.3 |
| 16 | فلسطين | 4.3 | 10.2 |
| 17 | الجزائر | 7.6 | 8.3 |
| 18 | اليمن | 13.0 | 7.3 |
| 19 | السودان | 2.7 | 2.4 |
| 20 | الصومال | 3.2 | 0.5 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 21 | العراق | 4.9 | 0.0 |

World Bank Institute : Data Base of Good Governance Indicators 2002-2004 , www.worldbank.org

**3- مؤشر فعالية الحكومة :**

أما من حيث مؤشر فعالية الحكومة ، فقد حصلت اربع دول عربية من بين أحدى وعشرين دولة على تصنيف ممتاز في عام 2004 مقارنة بدولتين في عام 2002 . وكانت دولة الإمارات في مقدمتها ، حيث كانت قيمة مؤشرها( 86.1%) تبعتها سلطنةعمان(79.3%) فقطر (78.4%) فالبحرين (75.5%) . أما بالنسبة لتصنيف جيد فقد انخفض عدد الدول من (8) دول من بين (19) دولة في عام 2002 إلى (6) دول من بين 21 دولة في عام 2004 .وبالنسبة لتصنيف ضعيف بقي عدد الدول العربية على حاله (4) دول ، وأزداد عدد الدول التي حصلت على تصنيف ضعيف جدا من دولة واحدة إلى ثلاث دول هي :السودان والعراق والصومال .

4- **مؤشر البيئة الإجرائية** :

وبالنسبة لعنصر لمؤشر البيئة الإجرائية حصلت دولة عربية واحدة فقط على تصنيف ممتاز هي الإمارات في عام 2004 مقارنة بدولتين حصلت على نفس التصنيف في عام 2002 هي الامارات والبحرين .وانخفض عدد الدول التي حصلت على تصنيف جيد من ثمان دول إلى خمسة دول .وازداد عدد الدول التي حصلت على تصنيف متوسط من اربعة دول إلى ستة دول ، وكذلك ارتفع عدد الدول التي صنفت بدرجة ضعيف من ثلاث دول الى ست دول ، وايضا ازداد عدد الدول العربية التي حصلت على تصنيف ضعيف جدا من دولتان في عام 2002هما ليبيا والصومال إلى ثلاث دول في عام 2004 هي العراق بالاضافة الى الصومال وليبيا .والجدول رقم (4) يوضح ذلك .

جدول (4) وضع الدول العربية في مؤشر البيئة الإجرائية

| الترتيب عربيا | الدولة | التصنيف 2002 | التصنيف 2004 |
|---|---|---|---|
| 1 | الإمارات | 78.1 | 79.3 |
| 2 | البحرين | 78.1 | 72.9 |
| 3 | سلطنة عمان | 70.4 | 64.0 |
| 4 | الأردن | 58.2 | 56.2 |
| 5 | الكويت | 65.8 | 55.2 |
| 6 | موريتانيا | 57.7 | 52.7 |
| 7 | قطر | 61.2 | 45.8 |
| 8 | تونس | 53.6 | 44.8 |
| 9 | المغرب | 54.6 | 42.4 |
| 10 | السعودية | 56.6 | 38.9 |
| 11 | لبنان | 34.7 | 31.0 |
| 12 | مصر | 36.2 | 27.1 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 13 | جيبوتي | 26.0 | 21.7 |
| 14 | الجزائر | 29.6 | 17.7 |
| 15 | فلسطين | 16.3 | 16.3 |
| 16 | اليمن | 27.6 | 14.8 |
| 17 | السودان | 11.7 | 14.8 |
| 18 | سوريا | 17.3 | 10.8 |
| 19 | ليبيا | 5.1 | 5.9 |
| 20 | العراق | 0.0 | 4.9 |
| 21 | الصومال | 0.5 | 0.0 |

World Bank Institute : Data Base of Good Governance Indicators 2002-2004 , www.worldbank.org

**5- مؤشر سيادة القانون :**

شهد هذا المؤشر تدهورا في الدول العربية في عام 2004 مقارنة بعام 2002، فقد حصلت ثلاث دول عربية على تصنيف ممتاز في عام 2004 . مقارنة مع خمس دول عربية في عام 2002 ، وتصدرت سلطنة عمان الترتيب ، حيث كان قيمة المؤشر فيها (83.1%)، وانخفض عدد الدول التي حصلت على تصنيف جيد من ست دول إلى دولتان هما البحرين والكويت ، وازداد عدد الدول التي حصلت على تصنيف ضعيف من دولة واحدة في عام 2002 إلى سبع دول في عام 2004 ، وبقي تصنيف الدول التي حصلت على ضعيف جدا على ثلاث دول ، هي السودان والعراق والصومال والجدول التالي يوضح ذلك .

جدول (5) وضع الدول العربية في مؤشر سيادة القانون

| الترتيب عربيا | الدولة | التصنيف 2002 | التصنيف 2004 |
|---|---|---|---|
| 1 | سلطنة عمان | 76.5 | 83.1 |
| 2 | الإمارات | 80.6 | 78.7 |
| 3 | قطر | 76.0 | 76.8 |
| 4 | البحرين | 79.1 | 69.1 |
| 5 | الكويت | 74.5 | 67.6 |
| 6 | الأردن | 63.8 | 60.4 |
| 7 | تونس | 61.2 | 58.0 |
| 8 | السعودية | 65.3 | 57.0 |
| 9 | مصر | 56.6 | 54.1 |
| 10 | المغرب | 57.1 | 51.7 |
| 11 | لبنان | 48.0 | 43.5 |
| 12 | سوريا | 43.9 | 42.0 |
| 13 | جيبوتي | 32.7 | 33.8 |
| 14 | موريتانيا | 44.4 | 32.4 |
| 15 | ليبيا | 23.5 | 30.4 |
| 16 | الجزائر | 31.6 | 27.5 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 17 | فلسطين | 45.9 | 19.3 |
| 18 | اليمن | 7.7 | 12.1 |
| 19 | السودان | 6.1 | 3.4 |
| 20 | العراق | 1.5 | 0.5 |
| 21 | الصومال | 0.0 | 0.0 |

Source: World Bank Institute , Data Base of Good Governance Indicators 2002-2004 , www.worldbank.org

**6- مؤشر محاربة الفساد :**

تبين البيانات المتاحة إلى أن اربع دول عربية من بين 21 دولة حصلت على تصنيف ممتاز في عام 2004 مقارنة مع خمس دول في عام 2002 ، وكانت في مقدمتها الإمارات بمؤشر يساوي (86.7%) تليها سلطنة عمان (77.3%) فالبحرين (76.8%). أما مؤشرات بقية الدول العربية فقد حصلت سبع دول على تصنيف جيد في عام 2004 مقارنة مع خمس دول ، وكان عدد الدول التي حصلت على تصنيف ضعيف ثلاث دول هي جيبوتي وليبيا واليمن ، وارتفع عدد الدول التي حصلت على تقدير ضعيف جدا من دولتان في عام 2002 إلى ثلاثة دول في عام 2004 ، وكانت هذه الدول هي الصومال والعراق والسودان والجدول التالي يوضح ذلك.

جدول (6) وضع الدول العربية في مؤشر محاربة الفساد

| الترتيب عربيا | الدولة | التصنيف 2002 | التصنيف 2004 |
|---|---|---|---|
| 1 | الإمارات | 86.7 | 84.2 |
| 2 | سلطنة عمان | 82.7 | 77.3 |
| 3 | البحرين | 82.1 | 76.8 |
| 4 | الكويت | 76.8 | 83.2 |
| 5 | قطر | 81.6 | 72.1 |
| 6 | الاردن | 58.2 | 68.5 |
| 7 | تونس | 70.4 | 64.5 |
| 8 | السعودية | 72.4 | 61.1 |
| 9 | موريتانيا | 62.2 | 58.1 |
| 10 | المغرب | 56.1 | 56.7 |
| 11 | مصر | 47.4 | 51.2 |
| 12 | الجزائر | 31.1 | 41.9 |
| 13 | لبنان | 42.3 | 39.9 |
| 14 | فلسطين | 18.9 | 34.5 |
| 15 | سوريا | 47.4 | 27.1 |
| 16 | اليمن | 32.7 | 22.7 |
| 17 | ليبيا | 26.0 | 16.3 |
| 18 | جيبوتي | 31.1 | 14.3 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 19 | السودان | 12.2 | 4.9 |
| 20 | العراق | 1.5 | 2.5 |
| 21 | الصومال | 6.1 | 0.5 |

Source: World Bank Institute , Data Base of Good Governance Indicators 2002-2004 , www.worldbank.org

وعموما فقد شهد المؤشر تحسنا ملحوظا يعكس جهود بعض الدول العربية في مكافحة الفساد من خلال سن التشريعات والقوانين التي تحاسب الاشخاص والشركات تمارس أنشطة غير قانونية .

**ثالثا- مؤشر الشفافية في بعض الدول العربية**

يعكس مؤشر الشفافية درجة التحسن في ممارسات الإدارة الحكومية والشركات العالمية لفرص تعزيز الشفافية وجهود محاربة الفساد . ويشير التقرير السنوي الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام 2002 إلى أن الأقطار العربية التي دخلت المؤشر كانت أربعة أقطار فقط هي (تونس ، الأردن،مصر والمغرب) ، وقد احتلت الترتيب (36،40،52،62) على التوالي ، وكان رصيدها في المؤشر (4.8و4.5 و3.7 و3.4 ) على التوالي .والجدول التالي يوضح ذلك (6).

جدول(7) مؤشر منظمة الشفافية الدولية لقياس مدى تفشي الفساد (2002)

| الترتيب | الدولة | معدل الرصيد المسجل | المسوح |
|---|---|---|---|
| 36 | تونس | 4.8 | 5 |
| 40 | الأردن | 4.5 | 5 |
| 52 | المغرب | 3.7 | 4 |
| 62 | مصر | 3.4 | 7 |

Source : WWW.Transparency.Org

ويلاحظ من الجدول أعلاه أن وضع الأقطار العربية مازال دون المتوسط في مجال الشفافية رغم أن عدد المسوح التي أجريت فيها أرتفع مما يدل على تنامي الاتجاه في هذه الأقطار نحو الاهتمام بالمؤشر ليكون أكثر موضوعية وللحفاظ على وضعها ، ويتراوح دليل المؤشر بين (صفر) الذي يعني درجة فساد عالية وانعدام الشفافية و7 التي تعني درجة شفافية عالية وانعدام الفساد .(7)

وأعطى التقرير بصفة عامة انطباعا ايجابيا فيما يتعلق بجهود محاربة الفساد في الأقطار العربية وتطورها خاصة في السنوات الأخيرة المنصرمة وتوافق ذلك مع تعزيز جهودها في محاربة غسيل الأموال . وقد دفعت ثورة المعلوماتية والاتصالات والتقنية المتقدمة بحكومات الدول النامية ومنها الأقطار العربية إلى تعزيز جهود محاربة الفساد مع تراجع احتكار الحكومات للمعلومات وانفتاح قنوات الرأي العام .

وانعكس ذلك على الجهود القطرية بقيام الأقطار العربية بإنشاء لجان لمحاربة الفساد مثلا دولة الكويت والأردن ، ولجان تقصي حقائق (المغرب) ، وإقرار تشريعات عامة تعزز الشفافية الاقتصادية والإدارية والسياسية ( دول مجلس التعاون الخليجي ) ، وإقامة محاكمات علنية لمسئولين كبار اتهموا بالفساد وإساءة استخدام مراكزهم (مصر ، وسوريا، والأردن والمغرب) وعزلهم من مناصبهم ( المغرب والعراق ) والدخول في اتفاقيات دولية خاصة بمحاربة الجريمة (لبنان) .

ويأتي هذا التوجه الإيجابي لمحاربة الفساد وتعزيز الشفافية في أطار حرص الأقطار العربية على تحقيق التنمية المستدامة والحد من التبعات السلبية للفساد اجتماعيا واقتصاديا والحد من هدر موارد الدولة، وتحقيق الاستغلال الامثل لثمار الانفتاح والإصلاح الاقتصادي، واستقطاب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يعد قاطرة النمو الاقتصادي في الوقت الراهن.

وبالرغم من كل هذه الجهود فإنه يلاحظ بان سوء إدارة الحكم قد أضعفت الاقتصاد العربي وهذا ما أشار إليه تقرير بعنوان (( الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال )) صدرت عن البنك الدولي ، حيث وضح التقرير بأن ضعف نظام إدارة الحكم قد أدى إلى التأثير بشدة على الأداء الاقتصادي ، فالإنتاجية في المنطقة العربية تشهد تراجعا منذ ثلاث عقود . ويقف متوسط النمو السنوي لنصيب الفرد من الدخل في المنطقة عند 0.9% منذ عام 1980 وهو ما يقل عن مستواه في الدول الإفريقية جنوب الصحراء . وقد أظهرت دراسات أنه لو كان متوسط نوعية الإدارة في القطاع العام في دول المنطقة قد أرتفع في السنوات الخمس عشرة الماضية بقدر يماثل مستواه في الدول التي حققت أداء قوي في جنوب شرق آسيا ، لكانت معدلات النمو في المنطقة أعلى بنسبة تصل إلى نحو 1% سنويا . وكان هذا يعني أيضا ارتفاع دخل الفرد إلى ضعف ما هو عليه الآن .

كما كشف التقرير بأن نظام إدارة الحكم الضعيف في الوطن العربي مقارنة بالدول ذات مستويات الدخل المماثلة ، قد فشل في تأمين قيمتين متلازمتين لنظام الحكم الصالح : التضمينية أو ما يعرف بالإدماج والمساءلة ، مما أضعف بدوره النمو الاقتصادي والتنمية البشرية في المنطقة العربية . وقد حذر التقرير من ضعف التضمينية يهدد المكاسب التي تم تحقيقها في السنوات المنصرمة في مجال الخدمات الأساسية ، إذ أدت الضغوط الناجمة عن ارتفاع عدد السكان وبالذات في المدن الكبيرة إلى نقصان خدمات أساسية مثل الكهرباء والماء ناهيك عن ازدياد الفجوة ما بين حقوق الرجل والمرآة وما بين الحواضر والأرياف وفي المستوى التعليمي عموما . ورغم أن دساتير وقوانين دول المنطقة تدعو إلى المساواة ما بين الأفراد ، غير أن حقيقة الأمر غير ذلك . فلا مؤسسات الحكم متوفرة سواسية للجميع ولا الحصول على الخدمات العامة متوافر للجميع على نفس المستوى . وكما هو معروف ، فإن مساءلة السياسيين هو عمل نادر في المنطقة العربية ، وكذلك توافر فرص متساوية للوصول إلى سدة الحكم وتدوير الحكم ، ناهيك عن تواجد بيروقراطية تخدم المواطنين بدلا من أن تعكر حياتهم اليومية .ورغم أن الفضائيات وبقية وسائل الإعلام العربية قد ساهمت مؤخرا في الولوج في مواضيع حساسة لها صلة بالشفافية ، غير أن هذه المساحة المهمة من الحرية بقيت محصورة بوسائل الإعلام ولم تنتقل إلى الحياة العامة . فمسالة تداول السلطة بحرية وبصورة دورية لا تزال سرابا . ومن غير الواضح متى سيتحول هذا السراب إلى واقع ملموس في المستقبل المنظور .

كما يشير التقرير أن دول المنطقة تحتل المركز الأخير فيما يتعلق بنوعية نظام إدارة الحكم بشكل عام إذا ما قورنت بدول لها خصائص متشابهة في شرق آسيا أو أوربا الشرقية أو أمريكا اللاتينية ، فضلا عم الدول النامية الأخرى .(8)

**رابعا- دور الأمم المتحدة في دعم الحكم الصالح**

يمكن للأمم المتحدة أن تسهم في دعم الحكم الصالح في الدول النامية ومنها الدول العربية من خلال ما يلي :

1- تعزيز البرلمانات والهيئات الانتخابية والقضائية ، وتقدم منظمة الأمم المتحدة للطفولة ((اليونسيف )) العم من أجل تنقيح القوانين الوطنية وفقا لاتفاقية حقوق الطفل ، وتدريب البرلمانيين ومسئولي أنفاذ القوانين ، إدماج حقوق الأطفال بوجه عام في النسيج السياسي والقانوني للدول .

2- الحكم الصالح جزء لا يتجزأ من أعمال مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة . فلا يمكن إيجاد عالم خال من المخدرات ومن كبار تجار المخدرات دون تعزيز النظم الوطنية للقضاء وأنفاذ القوانين . وعلى الصعيد الميداني يساعد المكتب في الجهود المبذولة لخفض الطلب على المخدرات غير المشروعة وإنتاجها ، ويقدم المساعدة الفنية لوكالات أنفاذ القوانين في حربها ضد الاتجار غير المشروع بالمخدرات .

3- يعد دعم الحكم الصالح ، وخصوصا من خلال تعزيز النظم القضائية الوطنية واطر السياسة العامة أمرا لامناص منه أيضا لتعزيز الصحة الإنجابية والمساواة بين الجنسين .

4- يركز برنامج الغذاء العالمي ، في المساهمة التي يقدمها لتحقيق الحكم الصالح على بناء القدرات في المجتمعات المحلية ، بهدف تعزيز إمكانية حصول الأسر الفقيرة والمتضررة من الأزمات على الغذاء ، وتتمثل الوسيلة الرئيسية لبلوغ هذا الهدف في الدعوة إلى اعتبار الحق في الغذاء من حقوق الإنسان الأساسية وهو أمر يرتبط تحقيقه ارتباطا وثيقا بتمكين المرآة.

5- أولت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية الأولوية لجمع ونشر البيانات الأساسية المتعلقة بالحكم والإدارة العامة ، وذلك لكي تساعد في صياغة السياسات ووضع الاستراتيجيات الطويلة الأجل في الدول الأعضاء ، ودعمت هذه الإدارة أيضا عملية تبادل المعلومات بشأن الممارسات والسياسات في مجال أصلاح القطاع العام .

6- تمثل الانتخابات الجديرة بالثقة احد العناصر الرئيسية للحكم الصالح ولعملية التحول إلى الديمقراطية ، وعلى مدار العام تواصل الأمم المتحدة توفير المساعدة الانتخابية والمساعدة في تعزيز المؤسسات الوطنية من أجل تحسين إدارة العملية الانتخابية .(9)

**خامسا- نحو حكم صالح في الوطن العربي :**

تعد عملية إصلاح المؤسسات والحكم عملية معقدة وصعبة ، فهي تنطوي على فهم ومعالجة نطاق واسع من التحديات ، ولا يمكن تحقيق الإصلاح بمجرد تغيير القوانين واللوائح التنظيمية ، حيث منافعه لن تتحقق بدون التزام قوي ومستدام من جاني القيادة أو بدون إعطاء الشعوب حريتها في الموافقة عليه .

ويمكن القول بأن الركيزتان التوأم لإصلاح الحكم هما دولة كفوءة ومجتمع مدني مؤثر ، وعليه فان برنامج الإصلاح ينبغي أن يتضمن إصلاح جوهر الحكم وتفعيل صوت الشعب .(10)

1- **إصلاح جوهر الحكم** :

تتجسد مفاتيح الإصلاح المؤسسي في تحسين التمثيل السياسي وقدرة الخدمة المدنية وسيادة القانون وفيما يلي توضيحا لهذه العناصر .

أ- ***التمثيل والتشريع*** :

لا يمكن أن توجد إمكانيات حقيقية لإصلاح نظام الحكم ، أو تحرير القدرات البشرية تحريرا حقيقيا ، وبدون تمثيل سياسي شامل في مجالس تشريعية فعالة ترتكز على انتخابات حرة وأمينة وكفوءة ومنتظمة ،و لكي يتسنى للشعب التعبير عن خياراته بصورة سليمة وصون مصالحه على نحو سليم ، يجب أن تصبح الحكومة ممثلة فعلا ومساءلة تماما .ومؤسسة التمثيل – التشريع ، أو السلطة التشريعية هي حلقة الوصل الأساسية بين نظام الحكم والشعب . وفي النظم البرلمانية الليبرالية تأخذ حلقة الوصل هذه صورة مجالس تشريعية ممثلة ومنتخبة بحرية تضع وتصقل القواعد القانونية التي تحكم الفاعلين في المجتمع كافة ، وتنظم على وجه الخصوص سيطرة الحكومة ، أو السلطة التنفيذية التي يرأسها في العادة الحزب السياسي الذي حصل على ثقة الأغلبية في الانتخابات . وأفضل ضمانة لعملية التنظيم هذه ليست فقط الانتخابات الأمينة والمنتظمة كما لوحظ بالفعل ، ولكن أيضا وجود حزب حر وفعال أو أحزاب حرة وفعالة في المجلس التشريعي تعارض الحزب الحاكم .

أن وجود مؤسسات توفر نظام انتخاب قوي يسمح بتداول السلطة بصورة سلمية ، بالإضافة إلى جهاز تشريعي يعكس بشفافية إرادة الشعب هما أفضل ضمانة لحماية مصالح الشعب – بما في ذلك حماية حقوق الإنسان الأساسية وحرياته وكرامته . وتكفل على وجه الخصوص احترام الشرعة الدولية لحقوق الإنسان ، ولاسيما العناصر المتجسدة في العهود والاتفاقيات الملزمة .

ب- **الإدارة العامة والخدمة** :

يتعين على الحكومات أن تؤدي وظائفها بوصفها مقدمة خدمات عامة ومنفذة للعقود على نحو فعال وكفؤ وشفاف ، ويتطلب هذا إدارات عامة تتسم بالكفاءة ، وهو ما تفتقر إليه دول عربية عديدة . وبالتالي ، فإن إصلاح الغدارة العامة مهمة رئيسة وملحة بالنسبة لهذه الدول تقع في صميم برنامج الإصلاح المؤسسي الأوسع . زمن بين أهداف الإصلاح زيادة إنتاجية وكفاءة الخدمات والغدارة العامة ، وترسيخ الجدارة كأساس لتعيين الموظفين المدنيين

وترقياتهم وإنهاء خدماتهم . وتوجد حاجة أيضا لإصلاح نظام مكافأة الموظفين ، بوضع هيكل رواتب شفاف وأجور مرضية وحوافز مناسبة .

علاوة على ذلك يتعين تمويل الإدارة والخدمات العامة من إيرادات الضرائب ، وذلك لتغطية تكلفة الخدمات وتخفيض عجز الموازنة . كما يتوجب أن يشمل إصلاح الإدارة العامة على إصلاح الضرائب على نحو يعزز الإنصاف والكفاءة على حد سواء – بما في ذلك كفاءة تحصيل الضرائب من الأغنياء . وفي نفس الوقت يجب ترشيد الإنفاق العام وتشذيبه من التبذير الذي يتم على حساب دافعي الضرائب .

ويتعين أن تقوم الحكومات وخاصة في الاقتصادات الملتزمة بنمو يقوده القطاع الخاص بدور حاسم في ضمان المنافسة في السوق . وهذا يستدعي درجة مناسبة من التنظيم وتدابير لتجنب الاحتكار ، وضمان حرية الوصول إلى المعلومات والأسواق . ويتعين على الدول العربية أن تكون متأهبة باستمرار لتعزيز التنظيم الفعال وغير المرهق بهدف تعزيز كفاءة الأسواق وما يترتب عليها من منافع على هيئة ابتكارات وقدرة إنتاج أعلى وأسواق صديقة للناس .

***ج- حكم القانون والنظام القضائي*** :

يتعين أن يركز إصلاح النظام القضائي في الدول العربية على أن يكفل القانون والإجراءات الإدارية المرتبطة به حقوق المواطنين وان يكومن متسقا مع حقوق الإنسان الأساسية ، ولاسيما الحقوق المرتبطة بحرية التعبير والتنظيم ، برعاية نظام قضائي مستقل فعلا ينفذ حكم القانون بنزاهة . وحيثما كانت النظم القضائية ضعيفة أو كانت تعمل على نحو سليم ، يكون الإصلاح ضروريا لان حكم القانون ، متجسدا في المؤسسات القانونية والقضائية ، وهو الأساس الذي تبنى عليه جميع المؤسسات الاجتماعية ومؤسسات الحكم الأخرى ، بما فيها التمثيل السياسي المنصف والأمين والإدارة العامة الفعالة والمتجاوبة . واستقلال المؤسسات القانونية والقضائية وفعاليتها شرطان أساسيان للحكم الجيد . وحيثما افتقدت هاتان السمتان أو نقصتا يتعين إجراء إصلاح لكفالة توفيرها.

ومن حق وواجب المشرعين والقائمين على الجهاز التنفيذي أن يقترحوا ويجيزوا القوانين أو يرفضوها ، ولكن تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في شؤون القضاء يتعين أن يكون محصورا في المشاركة في اختيار الذين سيشغلون المناصب الرئيسة استنادا إلى سجل كل منهم المتعلق بالتفوق المهني والنزاهة في إقامة العدالة .

2- **تفعيل صوت الشعب** :

المجال الرئيسي الثاني لإصلاح الحكم الذي ذكر سابقا هو تفعيل دور الناس . والإصلاحات الموجهة لتحقيق هذا الهدف يتعين أن تعمل أولا على تامين الحريات الأساسية للشعب بأكمله ، وعلى وجه الخصوص حرية التعبير والتنظيم . وبدون هذه الحريات يخمد الصوت الحقيقي وتحبط مشاركة المواطنين الخلاقة في الحكم على المستويات كافة . أما في وجود هذه الحريات ، يستطيع إصلاح الحكم المصمم لتعزيز الحريات والمشاركة السياسية في الدول العربية أن يحقق تقدما إيجابيا في ثلاثة مجالات حساسة هي : تقوية مؤسسات الحكم المحلي ، وتحرير مؤسسات المجتمع المدني ، وتشجيع إعلام حر ومسئول اجتماعيا .

**أ-تقوية وتعزيز الحكم المحلي :**

الحكم المحلي الحق وليس مجرد لامركزية الجهاز الحكومي ، أو ما يسمى في الدول العربية بالإدارة المحلية ، هو ركن جوهري للحكم الصالح عامة .فهو يضمن مشاركة أكثر فعالية للناس ، خاصة الفقراء في الحرب على الفقر ، وفي الدفع باتجاه تفعيل الخدمات العامة مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية وتوجيهها نحو الفقراء . ويكمل الحكم المحلي أيضا الحكم الصالح في المركز من خلال تقوية مؤسسات المجتمع المحلي وتعزيز العلاقات الجيدة بينها . والحكم المحلي الحيوي مهم بصورة خاصة في الدول الكبيرة حيث يحتمل أن تتعرض المناطق البعيدة عن المركز فيها إلى الإهمال نظرا لسيطرة المركز على المجتمع ككل ، وهذا نقص يعتري الحكم في الدول النامية . أما في الدول الصغيرة فمن حيث المبدأ ، يعزز صغر الحجم الجغرافي وقلة التعداد السكاني إمكانية المشاركة الشعبية الفعالة .أخيرا يمكن لمؤسسات الحكم المحلي ن تحفيز مشاركة فعالة على هذا المستوى وان ترعى أيضا أفرادا ومجموعات قادرين على المشاركة في الحكم في المركز .

**ب-تنمية العمل الأهلي:**

للإصلاح أوليتان أساسيتان تتعلقان بتنشيط المجتمع المدني في الدول العربية . فأولا يتعين إزالة العقبات القانونية والإدارية التي تعوق إنشاء المجتمع المدني وعملها بفعالية . وثانيا يتعين أن تتحول مؤسسات المجتمع المدني نفسها إلى حركة جماهيرية واسعة الانتشار تقوم على العمل الاجتماعي الجماعي والقابل للاستمرار بالموارد الذاتية .

ويمكن اعتبار العقبات التي تعوق تطور الجمعيات المدنية العربية عقبات مؤقتة يمكن علاجها من خلال الإصلاحات التي من شانها أن تعزز أداء هذه الجمعيات وإسهامها في بناء التنمية الإنسانية .

تبدأ عملية الإصلاح من نقطة تخفيف عبء سيطرة الدولة . وينبغي أن يلغي نظام ترخيص مؤسسات المجتمع المدني وان يتم تبني نظام الإشهار ، بحيث يكون كل ما هو مطلوب من مؤسسي أي جمعية أخطار السلطات العامة بنيتهم والأهداف التي يرمون إليها من وراء إنشاء جمعيتهم ، وعنوانها الرسمي ، ومصادر تمويلها، والشؤون العامة عملية الأخرى .وستحقق احترام وتطبيق القواعد والتوجيهات الحكومية من خلال مسيرة العمل الطبيعية للنظام القانوني الذي يشكل عمله حماية من الممارسات المالية وغير القانونية .

ويتعلق الإصلاح الثاني بالتمويل . وسيكون من المهم توسيع التمويل المحلي لمؤسسات المجتمع المدني العربية وبالتالي كسر نمط الاعتماد على الموارد الأجنبية أو على موارد السلطة العامة . وسيكون من الضروري في نفس الوقت مساءلة الجمعيات المدنية ماليا وإداريا ربما بإنشاء منظمات غير حكومية على المستوى القطري وعلى مستوى الوطن العربي لرصد أشكال الفساد كافة .

**ج- نحو إعلام ومسئول اجتماعيا** :

تقاس حرية أي مجتمع بمدى إعلامه .وقد قطعت بغض الدول العربية شوطا لا باس به في تعزيز حرية التعبير بالنسبة للتغطية الصحافية ، وأن كانت سيطرة الدولة على الإعلام المرئي والمسموع الذي يصل إلى قطاعات كبيرة من المجتمع ، بما في ذلك الأميون لا تزال منتشرة بنطاق واسع . وأبلغت مؤسسة (فريدوم هاوس ) في دراستها الاستقصائية لحرية

الصحافة لعام 2001 أن نظامها لتصنيف استقلال الصحافة ووسائط الإعلام الأخرى أظهر أنه لا يوجد في أي دولة عربية إعلام حر فعلا . ويوجد في ثلاث دول فقط ، إعلام صنف على أنه حر جزئيا ، أفضلها في هذا المجال كانت الكويت ، وصنفت وسائط الإعلام في الدول العربية الأخرى على أنها غير حرة .

فبالنسبة للدول العربية كافة ، يجب أن يكون العمل من أجل وسائط إعلام حرة هدفا هاما في أهداف إصلاح المؤسسات والحكم . وفي نفس الوقت يتعين على كل دولة أن تتخذ إجراءات وقائية للحماية من سوء استغلال حق الحرية . وما يلزم هو نظام للتوازن والمساءلة يكفل تعاون الإعلام والمجتمع للحفاظ على حقوق الشعب ،بما فيها حماية حقوق الأفراد والمؤسسات من الصحافة غير المسئولة وهجمات وسائط الإعلام غير المنصفة . كما أن قوانين التشهير الفعالة وضغط الأقران من وسائط الإعلام المنافسة لضمان الحفاظ على أخلاقيات المهنة وتمحيص المجتمع المدني لأنشطة وسائط الإعلام ملازمات أساسية لحرية التعبير . وينبغي أن يتضمن الإصلاح على مجموعة متوازنة من التدابير القانونية والمهنية والاجتماعية لتحسين حرية وسائط الإعلام ونوعيتها المسئولة بوصفها عنصرا أساسيا لتعزيز الحكم الصالح في الوطن العربي .

**مصادر البحث :**


1- UNDP, Governance For Sustainable human Development ,Jan,1997.

2- حازم الببلاوي ، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر ، سلسلة عالم المعرفة ، الكويت ، 2000، ص 226- 230 .

3- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تقرير التنمية الأنسانية العربية لعام 2002 ، ص 101 .

4- الآسكوا ، الحكم السليم ، تحسين الإدارة الكلية في منطقة الأسكوا ، نيويورك ، 2003 ، ص 7 .

5- للمزيد من التفاصيل أنظر :

UNDP, Human Development Report ,2002, NewYork,2002

6-Transparency International,2002 Annual Report, http,//www. transparency .Org.

7- المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية ، الكويت ، ابريل ، 2004 .

8- World Bank, Good Governance for Development in Middle East & North Africa, Washington, 2003.

9- كوفي عنان ، شراكة من أجل مجتمع عالمي ، الأمم المتحدة ، نيويورك ، 1998، ص 34 .

10 – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، مصدر سابق ، ص 110-113 .

**مجلة علوم انسانية www.uluminsania.net السنة الرابعة: العدد 92: تموز (يوليو)**
**:Jul ,9th Year: Issue 24 - 2006**