# ما بين الفساد و الحكم الرشيد

## نحو تحقيق العقد الإجتماعى و الأهداف الإنمائية

منى سالم
مي الجمال
نرمين والي

مركز العقد الإجتماعي
٢٠١٠

**مركز العقد الاجتماعي**

# ما بين الفساد والحكم الرشيد:
# نحو تحقيق العقد الاجتماعي والأهداف الإنمائية

**منى سالم**
**مي الجمال**
**نرمين والي**

| المحتويات | رقم الصفحة |
|---|---|
| **مقدمة** | ٣ |
| **١. الفساد وعلاقته بالعقد الاجتماعي** | ٤ |
| ١.١ العقد الاجتماعي | ٤ |
| • مفهوم العقد الاجتماعي | ٤ |
| • لماذا عقد اجتماعى جديد؟ | ٥ |
| • ما هو العقد الاجتماعي الجديد؟ | ٥ |
| • العقد الاجتماعي الجديد من منظورنا | ٦ |
| ١.٢ تأثيرات الفساد المختلفة | ٨ |
| ١. ٣ الفساد والعقد الاجتماعي | ١٠ |
| **٢. الفساد وعلاقته بالأهداف الإنمائية** | ١٣ |
| ٢.١ الفساد والنمو الاقتصادي | ١٣ |
| ٢. ٢ الأهداف الإنمائية للألفية | ١٥ |
| • القضاء على الفقر والجوع | ١٥ |
| • تحقيق التعليم الابتدائي الشامل | ١٧ |
| • تحسين الحالة الصحية للأطفال والنساء ومكافحة الأمراض | ١٨ |
| • ضمان الاستدامة البيئية | ١٩ |
| • إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية | ٢٢ |
| **٣. الفساد من منظور حقوقي ومبادئ الحكم الرشيد** | ٢٤ |
| ٣. ١ الفساد وحقوق الإنسان | ٢٥ |
| ٣. ٢ الديمقراطية والمشاركة | ٢٨ |
| ٣. ٣ مبادئ الحكم الرشيد والفساد | ٣٠ |

**الخلاصة** ٣٥
**المراجع** ٣٦

**مقدمة**

برغم تعدُّد معوقات التنمية، إلا أن الفساد يعتبر من أكثر المشكلات العالمية التى أقرت المؤسسات المحلية والدولية، باعتبارها العقبة الرئيسية أمام تحقيق التنمية الشاملة، لما للفساد من آثار سلبية على مختلف جوانب الحياة، السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وإدراكًا للآثار السلبية للفساد على عملية التنمية، وإيمانًا من مركز العقد الاجتماعي بأن مكافحة الفساد، وتفعيل مبادئ الحكم الرشيد، هى أحد الركائز الأساسية لوجود تنمية مستدامة، فقد حرص المركز على دراسة ظاهرة الفساد، وعلاقته بالعملية التنموية.

اهتم هذا التقرير بدراسة ظاهرة الفساد من منظور حقوقي تنموي، ويحتوي هذا التقرير على ثلاثة أقسام رئيسية، يهدف **القسم الأول** إلى توضيح ماهية العقد الاجتماعي وعلاقته بالفساد، ولماذا يهتم المركز بدراسة هذه الظاهرة. ويتناول **القسم الثانى**، علاقة الفساد بالأداء التنموي، وكيف يعوق الفساد تحقيق الأهداف الإنمائية. كما يهدف **القسم الثالث** والأخير إلى تناول الفساد من منظور حقوقي، يهتم بتوضيح العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان، ومبادئ الحكم الرشيد.

"يضر الفساد الفقراء بشدة، من خلال إهدار الأموال المخصصة لعملية التنمية، وتقويض قدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية. ويؤدي الفساد إلى تغذية التفاوتات الاجتماعية، وإعاقة المساعدات والاستثمارات الأجنبية".

*كوفى عنان: الأمين العام السابق للأمم المتحدة*

*الخطاب الذى ألقاه خلال التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣*

## ١. الفساد وعلاقته بالعقد الاجتماعي

### ١. ١ العقد الاجتماعي

- **مفهوم العقد الاجتماعي**

يعتبر مفهوم العقد الاجتماعي مفهوم قديم، وردت فكرته على امتداد تاريخ الفكر الإنساني فى أدبيات مختلفة لمفكرين وفلاسفة منذ القرن السادس عشر، ثم تبلورت نظرياته على يد بعض علماء الاجتماع، أمثال هوبز ولوك وروسو، وتقوم فكرة العقد الاجتماعي على وجود عقد أو اتفاق ضمني، يتم من خلاله تنازل كل فرد عن جزء من حريته لكي يلتزم أمام الآخرين ببعض الواجبات، من أجل تكوين تنظيم يساعدهم على البقاء، وبالتالي ظهرت فكرة العقد الاجتماعي على أن يكون بشكل تطوعي دون إلزام أو إكراه من قبل أفراد المجتمع، وقد كانت آراء المفكرين والرواد الأوائل لفكرة العقد الاجتماعي تهدف إلى إيجاد معادلة موضوعية للعلاقة بين الحاكم والمحكوم[١].

تناول روسو مفهوم العقد الاجتماعي من مدخل الحقوق والحريات، حيث أكد على أن مفهوم العقد الاجتماعي ممكن أن يتحقق عندما تجتمع الكثرة المفككة على أن تؤلف شعبًا واحدًا، وأن يحل القانون محل الإرادة الفردية، ويصبح بمقتضاه الكل متساوين أمام القانون، كما جاءت كتابات روسو لتوضح أن العقد الاجتماعي ليس عقدًا بين أفراد (كما عند هوبز) ولا عقدًا بين الأفراد والسلطات (كما عند لوك)، ولكنه أكد على أنه بموجب هذا العقد يتحد الفرد مع الكل، فالعقد هو بين المجموعة بحيث يضع كل واحد شخصه وقدرته في الشراكة تحت سلطات الإرادة العامة، وسيكون كل شريك متحدًا مع الكل، وليست الشراكة فردية بين شخص وجهة ما على حدة، بل هي شراكة جماعية بين الفرد والمجتمع ككل[٢].

من هنا نستنتج أن مبادئ العقد الاجتماعي تقوم على الحقوق والواجبات والحريات والمساواة أمام القانون، كما أن العقد الاجتماعي هو عقد تطوعي مبني على التراضي بين الطرفين، وهو عقد شامل لكل الأطراف وليس بين الحكومة والمواطن فقط، كما أنه عقد مبني على الشراكة، ولا يعني أن هناك طرفًا يحكم وطرفًا يطيع، بل هو عقد تطوعي تشاركي، وكل

عقد يحد من سلطة الشعب السائدة المطلقة، أو يقوض من حريتها، إنما يقوِّض أساس الميثاق الاجتماعي، كما أن انتهاك هذا العقد يستوجب إعادة التفاوض بشأنه وإعادة صياغته.

- **لماذا عقد اجتماعى جديد؟**

تعاني مصر من العديد من المشكلات مثل ارتفاع معدلات الفقر، والبطالة، والأمية..... كما أن هناك قصورًا واضحًا فى دور الدولة فى توفير السلع الأساسية العامة، مما أدى بدوره إلى حرمان قطاعات واسعة من المواطنين، وبخاصة الفقراء منهم والمهمشين من حقوقهم الأساسية، التي تتمثل فى الحصول على الخدمات العامة (مثل الغذاء، والصحة، والتعليم،.....) بجودة عالية وتكلفة مناسبة. ومع ارتباط هذا الانتهاك الواضح والصريح للحقوق والحريات، بتقصير صارخ فى أداء الواجبات، وانعدام الشفافية والمساءلة والعدالة، وانتشار الفساد، لم يعد الفرد يشعر بأنه جزء من المنظومة الاجتماعية الشاملة التى ينص عليها العقد الاجتماعي، وبالتالي انخفضت المصداقية والثقة وانخفضت المشاركة فى الحياة العامة، ولم تعد سلطة العقد الاجتماعي المتمثلة فى القانون تحترم، كل هذا أدى إلى ضرورة إعادة صياغة العلاقة بين الحكومة والأطراف الأخرى فى المجتمع (مثل القطاع الخاص، والمجتمع المدنى، والمواطنين)، وإنشاء عقد اجتماعي جديد.

- **ما هو العقد الاجتماعي الجديد؟**

تبنى تقرير مصر للتنمية البشرية عام ٢٠٠٥ فكرة العقد الاجتماعي الجديد، ليكون عنوانه "اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد"، وأكد التقرير على أنه يجب أن يتم الانصراف كليًا عن إتباع سيناريو استمرار الوضع القائم، وأنه يجب التصدي للمشاكل التى تواجه المجتمع المصري سواء البطالة، والدروس الخصوصية، والتلوث وصعوبة الحصول على مسكن ملائم بالنسبة للطبقات المتوسطة ومحدودي الدخل[٣].

ولقد نص التقرير على أنه " حتى يكون فى مقدور مصر أن تواجه التحديات العظام للقرن الواحد والعشرين، فإن الأمر يتطلب تصحيح العلاقة بين الأطراف صاحبة المصلحة على الساحة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والإدارية، ويستند الفهم الجديد لهذه العلاقة

إلى الفرضية التى مؤداها أن وضع برنامج متكامل للعمل السياسى والاجتماعي والاقتصادي يمكن أن يؤثر فى مثل هذا التصحيح، إذا كان مرتكزًا على الحقوق، ومقترنًا بإصلاح إداري، ومستندًا إلى مشاركة بين الأجهزة التنفيذية والمجتمع المدني، وتتطلع الرؤية إلى تحقيق نمو لا يأتي بنتائج محدودة أو متفرقة بل نمو تمتد مكاسبه إلى الجميع، نمو هو نتاج عملية تنطلق من القاعدة إلى القمة، نمو ينطلق من تعزيز رأس المال البشري من خلال تطبيق مبادئ عدالة التوزيع".

ويُعرف التقرير العقد الاجتماعي الجديد بأنه "برنامج متكامل يرتكز على الحقوق ويُصمم للفقراء ويستهدفهم وفى نفس الوقت يتيح للمواطنين الآخرين الاختيارات والبدائل التى تمكن كافة المصريين من الارتقاء بقدراتهم وتحقيق طموحاتهم المهمة بالنسبة لهم"، كما تقوم فكرته على تغيير النظرة إلى الفئات المحرومة، باعتبار أنهم ليسوا متلقين للمعونات المقدمة من الدولة، أو من الجهات المانحة، بل أنهم شركاء أساسين فى العقد.

وقد وضع تقرير التنمية البشرية الشروط الأساسية للعقد الاجتماعي الجديد، وهى تقوم على حماية الحقوق والحريات السياسية والاجتماعية، وتحقيق الرفاهة والعدالة، وتوفير بيئة مواتية لتمكين المواطن من المشاركة فى تحقيق الديمقراطية.

وقد كانت من إحدى توصيات التقرير إنشاء مركز العقد الاجتماعي، ليكون النواة الرئيسية لتفعيل مفهوم العقد الاجتماعي الجديد.

- **العقد الاجتماعي الجديد من منظورنا**

العقد الاجتماعي الجديد هو عقد يربط بين الحكومة من جهة وأطراف الدولة المختلفة من جهة أخرى مثل المجتمع المدنى، والقطاع الخاص، والمواطنين، بحيث يقوم هذا العقد بتحديد حقوق وواجبات كل طرف، على أن يقوم كل طرف منهم بأداء واجباته والحصول على حقوقه بشكل كامل.

كما يتبنى العقد الاجتماعي الجديد إعادة صياغة العلاقة بين المواطن والحكومة على أساس من الثقة، لأن عملية نجاح المجهودات التنموية، وتقبلها من جانب المواطنين تتطلب إعادة بناء ثقة المواطنين في فعالية ومصداقية الحكومة، وبالتالي زيادة الرضا عن قدرة

الحكومة على الوفاء بوعودها وأداء التزاماتها، ولن يتأتى ذلك إلا بزيادة استجابة الحكومة لاحتياجات ومتطلبات المواطنين، وزيادة فاعليتها في توفير الأمن للمواطن واحترام حقوق الإنسان، وتؤدي زيادة الثقة فى المجتمعات إلى زيادة المشاركة من المواطنين.

تقوم فكرة العقد الاجتماعي الجديد على ثلاثة مبادئ رئيسية: المساواة فى الحقوق والفرص بين جميع أفراد المجتمع بمختلف توجهاتهم الفكرية وخلفيتهم الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق العدالة فى توفير السلع العامة والخدمات عالية الجودة، مع التأكيد على أن توفير الخدمات الأساسية اللائقة لكل مواطن يعد من أحد حقوقه الأساسية، وزيادة المشاركة بين الدولة ومواطنيها فى عملية اتخاذ القرار، بما يحقق مبادئ الديمقراطية، حيث تشجع الدولة بمقتضاه زيادة المشاركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية من جانب المجتمع المدنى، وتفعيل المساءلة بحيث يتم ضمان التزام شركاء التنمية بأداء أدوارهم بطريقة مرضية تتسم بالشفافية، كل هذا حتى نصل فى النهاية إلى الهدف الرئيسى، وهو تحقيق تنمية شاملة ومتكاملة وبالتالي توفير حياة كريمة لكل مواطن.

ولكن بالرغم من الجهود المبذولة من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية، وتحقيق تنمية مستدامة إلا أن كل هذه الجهود لن تؤتي ثمارها إذا لم ننتبه لعنصر مهم جدًا متربص بعملية التنمية، من شأنه أن يهدم كل ما تم إنجازه فى هذا المجال، وهو الفساد.

فبالرغم من الاهتمام المتزايد فى الآونة الأخيرة بدارسة الفساد، إلا أنه لا يوجد تعريف شامل ومتفق عليه للفساد، وذلك لاختلاف وتنوع هذه الظاهرة من مجتمع لآخر، كما أن تعريف الفساد يختلف حسب المنظور الذى يتم دراسته منه، وقد اجتهدت الكثير من المنظمات الدولية – خاصة العاملة منها فى مجال مكافحة الفساد – فى تعريف الفساد، وجاءت أكثر هذه التعريفات رواجًا التعريف المقدم من البنك الدولي، الذي عرف الفساد على أنه: "**سوء استخدام الوظيفة العامة من أجل تحقيق مصلحة شخصية**"[٤].

وقد اجتهدت الأدبيات فى توضيح أنواع الفساد ومظاهره وأشكاله وذلك للوقوف أكثر على أبعاد الظاهرة، وهناك نوعان أساسيان من أنواع الفساد: الفساد السياسي: ويسمى أحيانًا بالفساد الكبير Grand corruption وهو الذى يحدث على مستوى القيادات العليا وكبار

المسئولين، وهو يعكس الفساد فى الحكومة المركزية، ويتمثل في مخالفات القوى السياسية للقواعد والأحكام التي تنظم العمل السياسي في الدولة للبقاء في السلطة دون سند شرعي، وكبت القوى المعارضة، واستخدام نفوذهم والسلطات التي في أيديهم لتحقيق مصالح خاصة لا يستحقونها، ويحدث هذا النوع من الفساد على مستوى صنع السياسات والقرارات، وتوزيع الثروات لصالح فئات معينة، وشراء الأصوات فى الانتخابات، كما أنه يشتمل على تحويلات نقدية أو غير نقدية كبيرة.

الفساد الإداري: ويسمى أحيانًا بالفساد الصغير Petty corruption وهو الفساد الذى يحدث من خلال التعامل مع صغار الموظفين، وعلى العكس من الفساد السياسي الذى يحدث على مستوى صناعة السياسات، فإن الفساد الإداري يحدث على مستوى تطبيق السياسات، وهو يتمثل في الانحرافات الإدارية والوظيفية التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتى تخالف التشريعات والقوانين المنظمة لعمل الموظف العام، ويتمثل الفساد الإداري فى طلب أو قبول الرشاوى لتأدية الخدمة، وهو يكون بدفع مبالغ بسيطة[٥].

تتنوع مظاهر الفساد وإن كان أكثرها شيوعًا هو دفع أو تلقي الرشوة، ولكن هناك مظاهر أخرى له مثل استخدام الواسطة والمحاباة فى مجال العمل، أو سوء استخدام الموارد المتاحة للعمل (مثل الاختلاس، أو إهدار المال العام، أو استخدام الموارد العامة لخدمة شخصية، مثل سيارات العمل وغيرها.....).

**١. ٢ تأثيرات الفساد المختلفة:**

مما لا شك فيه أن للفساد آثار سلبية على كل جوانب الحياة: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وذلك لما يسببه الفساد من إهدار الأموال والثروات وعرقلة أداء المسؤوليات، وإنجاز الوظائف والخدمات، وبالتالي يسبب مزيدًا من التأخر في عملية التنمية.

يترك الفساد آثارًا سلبية على النظام السياسي، سواًء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته، حيث يؤدي الفساد إلى فقدان الثقة في النظام السياسي، وبالتالي فقدان الشعور بالمواطنة والانتماء، كما يشكك الفساد في مدى تمتع النظام بالديمقراطية، وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية، وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص، كما يحد الفساد

من الشفافية والمساءلة، ويشوه عملية صنع القرار، ويضعف المشاركة السياسية، وذلك نتيجة لغياب الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة والمساءلة، كما يضعف الفساد نمو منظمات مجتمع مدني مستقلة عن الدولة.

على المستوى الاقتصادي، يؤدي الفساد إلى صعوبة جذب الاستثمارات الأجنبية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، وينتج عن ذلك ضعف عام فى توفير فرص العمل، وانتشار البطالة والفقر، كما يؤدي الفساد إلى تشويه النفقات والأولويات الحكومية وإهدار أموال الدول، مما يحدث خفض في الإنفاق على الخدمات العامة، كالصحة والتعليم والمرافق، وبالتالي تدهور جودة البنية الأساسية والخدمات العامة.

ويؤدي الفساد إلى زيادة تكلفة الحصول على الخدمات المختلفة، –التى هى فى الأساس حق من حقوق الإنسان الأساسية–، مما يمثل تكلفة زائدة وعبء على المواطن، ويؤثر الفساد على العدالة التوزيعية، حيث يسهم الفساد فى إعادة تخصيص الثروات لصالح الأكثر قوة ممن يحتكرون السلطة، كما يؤثر الفساد على العدالة الاجتماعية وانعدام ظاهرة التكافؤ الاجتماعي والاقتصادي، وتدني المستوى المعيشي لطبقات كثيرة في المجتمع.

كما يؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية، وانتشار الإحباط واللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وتفشى التعصب والتطرف في الآراء، وانتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص، ويؤدي الفساد أيضًا إلى فقدان قيمة العمل وزيادة التقبل لفكرة التفريط فى معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي، وتراجع الاهتمام بالصالح العام، والشعور بالظلم لدى الغالبية، مما يؤدي إلى انتشار الحقد بين شرائح المجتمع، وترسيخ السلوكيات السلبية، والتشكيك في قيم ونزاهة المجتمع وفقدان الثقة فيه، وعدم احترام القانون واللوائح والضوابط والنظم في الدولة، مما يزيد من الصراعات داخل المجتمع[٦].

من هنا جاءت أهمية دراسة الفساد كأحد المعوقات الرئيسية، التي تعيق التنمية وتتعارض مع مفهوم العقد الاجتماعي الجديد – الذى يتبناه مركز العقد الاجتماعي – والتى تعيق أيضًا أهداف المركز فى تحقيق تنمية شاملة وحياة كريمة لكل مواطن. لذلك اتجه مركز العقد الاجتماعي إلى العمل على محورين أساسيين: وهما مكافحة الفقر ومكافحة الفساد، على

أن يسيرا جنبًا إلى جنب، إيمانًا من المركز بأن الجهود التنموية لن تؤتي ثمارها مادامت معدلات الفساد مرتفعة وتلتهم أي تقدم يحدث فى مجال التنمية.

**١. ٣ الفساد والعقد الاجتماعي:**

يهتم العقد الاجتماعي بالتنمية من منظور حقوقي، وذلك باعتبار أن التنمية حق أصيل لكل مواطن، وذلك من خلال توفير حزمة من الحقوق الأساسية التي تمثل الحد الأدنى الذي يجب توافره لكل مواطن، بما يضمن المساواة فى الفرص، والعدالة، ويوفر له حياة كريمة.

- **الفساد والحياة الكريمة**

يعد الفساد أحد صور انتهاكات حقوق الإنسان، حيث إنه يعتبر انتهاك لحق الإنسان في العيش الكريم في وطنه، لأنه يعد شكلًا من أشكال التمييز، وعدم المساواة، كما يحرم الفساد المواطن من الحصول على حقوقه الأساسية الاجتماعية والاقتصادية (من تعليم، وغذاء، وصحة، وسكن .....)، وحرمانه من حقوقه المدنية والسياسية، ومن حقه فى أن يعيش فى مجتمع بلا فساد، متمتعًا بكل حقوقه التى نص عليها الدستور والأعراف الدولية، والتى يكفلها له الوطن.

- **الفساد والمساواة وعدالة الفرص**

تقع آثار الفساد الوخيمة على كل فئات المجتمع، لاسيما الفئات المهمشة والفئات الأشد فقرًا والمرأة والأطفال، ذلك لأن الفئات المحرومة في الأساس هي أكثر الفئات التي تعاني من الفساد للحصول على حقوقهم المفقودة.

حيث يشكل الفساد الإداري (مثل دفع الرشاوى والإكراميات للحصول على السلع والخدمات المختلفة) عبئًا إضافيًا على الفقراء، كما أن الموظف الذى اعتاد على الحصول على رشوة لأداء خدمة من صميم عمله، لن يقوم بخدمة من لا يدفع الرشوة (أو سيقوم بتعقيد الإجراءات له)، وبالتالي يتم حرمان المواطن من حقوقه الأساسية، ويتم التمييز بين الأفراد وفقًا لوضعهم المادي.

كما أن الفساد السياسي (أو الفساد الكبير) يؤثر سلبًا على جودة الخدمات العامة التى تقدمها الدولة، مما يدفع الأغنياء للحصول على الخدمات المختلفة من القطاع الخاص، مقابل دفع مبالغ كبيرة، أو يدفعون الرشاوى للحصول على الخدمات العامة بجودة أعلى أو لتسريع إجراءات خدمة معينة أو للإعفاء من الضرائب أو الجمارك، وهذا من شأنه التشجيع على التمييز وعدم المساواة لصالح الأغنياء.

- **الفساد و المشاركة**

يعتبر الحق فى المشاركة – سواًء عن طريق الترشيح أو التصويت فى الانتخابات، أو عن طريق الانتماء لجمعيات أو مؤسسات أو أحزاب، أو المشاركة فى أى أعمال تطوعية أو حتى المشاركة بالرأي – حق أصيل لكل مواطن، على أن توفر الدولة الحرية والحماية اللازمة لممارسة هذا الحق، مع الوضع فى الاعتبار أن وجود الفساد، المتمثل فى التزوير فى نتائج الانتخابات وشراء الأصوات، الذي يجعل الانتخابات غير نزيهة، كما أن عدم وجود حرية تعبير ووجود عواقب جسيمة فى حالة التعبير عن الرأى، يُفقد المواطنين الثقة فى جدوى المشاركة، وبالتالي إحجامهم عنها.

وأيضًا فإن انتشار الفساد يفقد المواطنين الثقة فى نزاهة المؤسسات العامة، وبالتالي إحجامهم عن المشاركة فى الحياة العامة بشكلٍ عام، مما يؤدي إلى انتشار السلبية والفردية واللامبالاة فى المجتمع، ومما يعوق عملية التنمية التشاركية التي يُبنى عليها مفهوم العقد الاجتماعي.

- **الفساد والثقة**

لإنجاح المجهودات التنموية وتقبلها من جانب المواطنين لابد من إعادة بناء الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة، حيث إن زيادة كفاءة مؤسسات الدولة ومصداقيتها، ونزاهتها، من شأنه أن يؤدي إلى زيادة رضا المواطنين عنها، وبالتالي زيادة الثقة فيها، فيصبح المواطن أكثر استجابة وتقبلًا لها، كما يصبح أكثر إيجابية ومشاركة فى الحياة العامة، وفى عملية اتخاذ القرار.

إن انتشار الفساد وبخاصة الفساد السياسي من شأنه أن يقلل من هذه الثقة، وبالتالي يحجم المواطن عن المشاركة فى الانتخابات وفي الحياة العامة، كما تنتشر السلبية تجاه القضايا العامة، ومن هنا لن تكون هناك جدوى من التنمية التشاركية، كما أن انتشار الفساد من شأنه زعزعة الثقة بين الحكومة والمواطنين وتمزيق العقد الاجتماعي.

## ٢. الفساد وعلاقته بالأهداف الإنمائية

### ٢. ١ الفساد والنمو الاقتصادي:

إن الفساد هو المقوض الأساسي لجهود التنمية، ولا تحقق خطط التنمية جدواها بدون الالتفات إلى سبل محاربة الفساد في المجتمع بكافة جوانبه. وإذا نظرنا إلى هذه الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية كوحدات ودعائم مترابطة يمكننا إدراك أن أي خلل يصيب إحدى هذه الدعائم يؤثر بالضرورة على باقي الوحدات. ويمثل الفساد هذا الخلل الذي يضرب أساس المجتمع.

فالفساد يعوق الدولة من تحصيل مواردها المستحقة كالضرائب وعوائد الاستثمار، كما يؤدي إلى زيادة تكلفة السلع والخدمات المقدمة للجمهور، بالإضافة إلى اختفاء المهارات والكفاءات البشرية القادرة على الإنتاج، الأمر الذي يؤدي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي وانحسار الاستثمارات المحلية والأجنبية.

تشير الأدلة التطبيقية والنظريات الاقتصادية إلى وجود علاقة ارتباطيه مباشرة بين الفساد والنمو الاقتصادي، فكلما زاد الفساد في مجتمع ما، كلما قامت فئة قليلة بالسيطرة على موارد الدولة بغير وجه حق، وأضعف ذلك من قدرة الدولة على الانتفاع بهذه الموارد في تحريك عجلة التنمية.

يرى البعض أن الفساد يقف عقبة أمام تحقيق سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تتبناها كثير من دول العالم حاليًا. فعلى سبيل المثال، يرى الباحثون أنه برغم ما حققته الصين من إصلاح اقتصادي وتقدم ملموس في السنوات القليلة الماضية، فإن البيروقراطية وفساد موظفي الحكومة سيظلان عقبة رئيسية أمام تحقيق مزيد من الإصلاح في الفترة القادمة، وسيؤديان إلى تباطؤ خطوات التنمية. فيُقال أن تداول الأسهم في أسواق المال الصينية يقوم على بيع المعلومات مسبقً عن حركة الأسهم للحصول على أرباح غير مشروعة، كما أن الفساد يؤثر على النظام المالي للسوق حتى لو بدت البيانات الإحصائية لأسعار الأسهم محسوبة بطريقة عقلانية سليمة. ومع انتشار الطابع الغربي لإستراتيجيات التنمية في الصين، تغير الحال من مصادر وأدوات مملوكة بأكملها للحكومة، إلى شراكات واتحادات مع جهات

دولية واستثمارات خارجية بالمليارات، تعمقت معها صور الفساد والرشاوى والعمولات لصالح القائمين على هذه الاستثمارات[٧].

وبرغم ما يزعمه البعض بأن هذه الرشاوى والعمولات تسهل سير الإجراءات الإدارية وانجاز المصالح المتأخرة من جراء البيروقراطية والروتين الحكومي، وبالتالي توفر وقتًا كبيرًا ومنفعة سريعة لكل الأطراف، إلا أن هذه الفرضية لم تثبت صحتها أبدًا، حيث بات من الصعب معرفة ما إذا كان القائمون على هذه الإجراءات يتعمدون التأخير للحصول على هذه الرشاوى فعلًا، أم أن طبيعة الإجراءات المعقدة هي من تدفع المتعاملين لدفع هذه الرشاوى لإتمامها في وقت أقصر.

على العكس من ذلك، وجد الباحثون أنه بمقارنة مؤشر إدراك الفساد مع معدل الوقت المهدر في البيروقراطية داخل مجموعة من الدول، أنه كلما زاد الفساد في الدولة، كلما زاد الوقت المستغرق لإنجاز الأعمال وإتمام الإجراءات الإدارية بها[٨]. الأمر الذي يعطل سير العمل ويؤدي إلى خفض الإنتاجية وتباطؤ مستويات النمو.

ويعوق الفساد النمو الاقتصادي، من خلال جوانب عدة، منها:

١. تناقص الاستثمارات المحلية والأجنبية.
٢. ضعف قيمة العمل وتناقص الإنتاج، لإمكانية الحصول على الأموال بدون جهد أو مشقة.
٣. إهدار موارد الدولة سواء بسرقتها أو بالإهمال في تحصيلها.
٤. تسرب الكفاءات البشرية لغياب الحافز.
٥. إهدار وقت العمل في المط والتسويف.
٦. زيادة تكلفة السلع والخدمات.
٧. يجعل الدولة أكثر عرضة للأزمات الاقتصادية، وأقل كفاءة في حلها[٩]. وذلك لضعف برامج الأمان الاجتماعي والاقتصادي في الدولة وتغلغل أوجه الفساد بها.
٨. طغيان المشروعات الإنشائية الكبرى على المشروعات الخدمية الصغيرة، لسهولة الغش والتلاعب في ميزانياتها.

وتعرض الفقرات التالية علاقة الفساد بالتنمية، وكيف يمثل الفساد المُعوق الأساسي أمام تحقيقها من جانب الدول النامية والمتقدمة على حد سواء. مع التركيز على أكثر قضايا المجتمع تأثرًا بالفساد كالفقر والتعليم والصحة والبيئة، وهي تلك القضايا والمشكلات التي يعاني منها المواطنون بشكل دائم، وتشكل الأولوية الأولى في أجندة الدول والحكومات، الأمر الذي دعا الدول والمنظمات الدولية الأعضاء بهيئة الأمم المتحدة إلى الاتفاق على تنفيذ ما سُمي بـ "**الأهداف الإنمائية للألفية**" والتي تعهدت هذه الدول بتنفيذها بحلول عام ٢٠١٥.

تتمثل هذه الأهداف الإنمائية في ثمانية محاور أساسية، تضمن للفئات الأكثر معاناة في المجتمع قدرًا أوفر من الرعاية والحقوق. وفيما يلي عرضًا لأكثر هذه الأهداف تأثرًا بالفساد، مع بيان أثر الفساد على صعوبة تحقيق كل منها.

### ٢. ٢ الأهداف الإنمائية للألفية

- **القضاء على الفقر والجوع**

أدى تزايد الفساد بأشكاله إلى صعوبة تحقيق هذا الهدف، وتضرر الفئات الأكثر فقرًا. فعلى سبيل المثال يؤدي الفساد الصغير – ممثلًا في الرشاوى والعمولات والإكراميات – إلى زيادة تكلفة السلعة أو الخدمة وبالتالي حرمان الفئات الفقيرة من الحصول عليها. وغالبًا ما تكون هذه الخدمات أساسية كتوصيل المرافق وخدمات التعليم والصحة وشغل الوظائف، الأمر الذي يؤدي إلى تدني مستوى المعيشة وازدياد الحاجة والفقر لدى هذه الفئات. ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل يسهم هذا الاحتياج في لجوء الأفراد إلى قبول الرشاوى بدورهم، لضعف الإمكانات وقلة الموارد. وبذلك يسهم الفساد في تفاقم التفاوت في الدخل بين أفراد المجتمع وتزايد الشعور بين طبقاته بعدم العدالة في التوزيع والمساواة في الفرص. والعكس صحيح فمكافحة الفساد وزيادة الناتج المحلي الإجمالي، يمكنه أن يزيد من دخول الطبقات الفقيرة في المجتمع إذا ما افترضنا توافر شرط عدالة التوزيع[١٠].

وفي مؤشر الفساد العالمي الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٣، أكدت النتائج أن الفساد يضر بمصالح الفقراء أكثر من غيرهم، وأن اثنان من كل خمسة أفراد من

ذوي الدخل المنخفض يعتقدون بتأثير ملموس للفساد عليهم وعلى أسرهم بنسبة بلغت ٤١% من المبحوثين مقابل ٢٥% فقط من ذوي الدخل المرتفع[١١].

وفي دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي وُجد أن زيادة قدرها ٠,٧٨% فقط في معدل الفساد تُقلل من نمو الدخل السنوي بنسبة ٧,٨%، وذلك لدى الخُمس الأكثر فقرًا من المواطنين. وكما هو مقدر فإن ما تم إهداره – في صورة من صور الفساد– من مساعدات البنك الدولي منذ بداية إنشائه في ديسمبر ١٩٤٥ حتى الآن هو ١٠٠ مليار دولار ويصل الرقم إلى ٢٠٠ مليار دولار، إذا أُضيف ما تم إهداره من مساعدات البنوك الدولية الأخرى[١٢].

وقدرت هذه البنوك الدولية العاملة في مجال التنمية ما تم نهبه من الدول الإفريقية وحدها بنحو ٤٠٠ مليار دولار، مودعة في حسابات مصرفية في بنوك خارج القارة منها ١٤٠ مليار دولار من نيجيريا وحدها. كما أكد الاتحاد الإفريقي أن ما قيمته ١٤٨ مليار دولار يتم تسريبها سنويًا خارج البلاد بسبب الفساد، وأن ٨٠ – ٩٠% من هذه الأموال لا تعاد إلى القارة أبدًا[١٣].

وتوضح هذه الإحصائيات بما لا يدع مجالًا للشك، كيف يحرم الفساد الفقراء من الوصول إلى مستحقاتهم، ويعوق جهود الدولة في توفير الخدمات الأساسية لهذا القطاع العريض من المجتمع.

وقد اختبرت عدة دراسات طبيعة العلاقة بين الفساد والفقر، ووجدت أن الفساد يؤدي إلى زيادة الفقر إما بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة، فعلى سبيل المثال، تناولت إحدى الدراسات نموذجين من التأثير، الأول هو **النموذج الاقتصادي** الذي يرى أن الفساد يُضعف من حجم الاستثمارات ويُزيد من تكلفة الإنتاج كما يشوه آليات السوق ويزيد الفجوة في الدخل بين أفراد المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى رفع معدلات الفقر. والنموذج الثاني هو **نموذج إدارة الحكم**، الذي يعتبر الفساد سببًا في تآكل الكفاءات العاملة في المؤسسات الحكومية والقادرة على توفير الخدمات العامة بجودة عالية، كما يرى أن الفساد أدى إلى تعقيد إجراءات الحصول على الخدمات الحكومية، وتحويل الاهتمام عن تقديم مثل هذه الخدمات إلى

الاهتمام بإقامة المشروعات الكبيرة التي يسهل فيها طلب الرشوة، كما أدى إلى زيادة الضغوط على ميزانية الحكومة، فتزايدت بذلك معدلات الفقر[١٤]

- **تحقيق التعليم الابتدائي الشامل**

يَنشُد هذا الهدف ضمان التحاق جميع الأطفال بالتعليم الأساسي، بالإضافة لمحو أمية الذكور والإناث في المرحلة العمرية من ١٥ – ٢٤ سنة، ويعتبر التعليم واحدًا من أهم القطاعات الخدمية في أي مجتمع، كما يمثل أحد أكبر أوجه الإنفاق في ميزانيات الدول. إلا أن انتشار الفساد في هذا القطاع، يُضعف أثر ما يُنفق ويجعل ما يصل فعليًا لتطوير جودة التعليم أقل بكثير مما يرصد له نظريًا.

وقبل أن نعرض للآثار الضارة المترتبة على الفساد في مجال التعليم، ينبغي أن نلقي الضوء أولًا على الصور المتعددة للفساد في التعليم، فالفساد يظهر في الرسوم غير القانونية المفروضة على الأطفال المتقدمين للدراسة، وتمييز بعض الفئات على بعض في القبول، بالإضافة إلى تمرير الامتحانات وتعديل نتائج بعض الطلاب. كما يظهر في إجبار التلاميذ على الالتحاق بمجموعات أو دروس خارج نطاق المدرسة وإرغام غير القادرين على دفع رسومها. كما أن تغيب المدرسين المستمر مع ضمان حصولهم على مرتباتهم ومواردهم الخارجية كاملة، لا يؤدي إلى الإضرار بالعملية التعليمية وحدها، بل ويحرم العديد من المدرسين العاطلين عن العمل من شغل هذه الوظائف الشاغرة.

هذا بالإضافة للأشكال المعروفة للفساد من اختلاس مخصصات مواد التدريس والمباني المدرسية، وإرساء عروض الشراء على من يدفع أكثر بدون النظر إلى الجودة والأحقية. كما يغش البعض في شراء أدوات وتجهيزات دون المستوى وسرقة المبالغ المتبقية، وإساءة توجيه ما تمنحه بعض الجمعيات الأهلية لخدمة التعليم ورعاية بعض الفئات الأكثر فقرًا وذوي الاحتياجات الخاصة[١٥].

كل هذه الأشكال تؤدي في النهاية إلى تدهور جودة التعليم وسوء توزيع موارده، ووجود فجوة في مستوى التعليم الذي يحصل عليه الطلاب، وزيادة التسرب من التعليم وتعميق الشعور بعدم المساواة بين أفراده.

وقد قامت أحد المنظمات المكسيكية الدولية العاملة في مجال التنمية بدراسة حجم الفساد في التعليم الابتدائي، في عدد من الدول النامية منها باكستان وأوغندا ونيكاراجوا وكوستاريكا. ووجد أن ٨٦% من الآباء في نيكاراجوا اضطروا لدفع مبالغ مالية إضافية للمدرسين، كما وُجد أن نسبة الفتيات اللاتي تمكنّ من الالتحاق بالتعليم الأساسي في إحدى مقاطعات باكستان والبالغ نسبتهن ٤٧%، اضطررنّ جميعًا تقريبًا لدفع مبالغ مالية غير مبررة[١٦].

وبالرغم من الإنفاق الضخم على الكتب التعليمية في الفلبين في أواخر التسعينات، وُجد أن نسبة ١٦% فقط من الأطفال استطاعت الحصول على هذه الكتب، في حين تم تسريب الباقي منها إلى السوق السوداء وبيعها بأسعار مبالغ فيها. وفي دراسة مشابهة أجراها مكتب منظمة الشفافية الدولية في بنجلاديش عام ٢٠٠١، وجد أن الطلاب الملتحقين بالمدارس الثانوية وعددهم ٢٥ مليون طالب، قاموا بدفع ١٢ مليون دولار إضافية للحصول على الكتب التعليمية، بالرغم من احتوائها على كثير من الأخطاء وتأخرها عن الصدور[١٧].

- **تحسين الحالة الصحية للأطفال والنساء ومكافحة الأمراض.**

يعني هذا الهدف بخفض معدلات وفيات الأطفال والأمهات، وحصول جميع الأمهات على خدمات الصحة الإنجابية، بالإضافة إلى مكافحة الأمراض كالإيدز والملاريا ونشر الوعي والمعرفة الصحيحة بهذه الأمراض وتوفير منافذ العلاج.

وبالرغم من كونه قطاعًا حيويًا يقدم خدمة أساسية لا يمكن الاستغناء عنها، لم يسلم قطاع الرعاية الصحية من امتداد أيدي الفساد إليه. ويظهر الفساد في صور متعددة منها الاختلاس وتدليس مناقصات البيع والشراء ونظم الدفع، وسرقة المخصصات العلاجية وغش الدواء.

تكمن خطورة الأمر في أن الفساد يحرم بشكل مباشر ملايين الفقراء من الوصول إلى العلاج والخدمات الطبية في الوقت الذي هم في أمس الحاجة إليها، ويُحول ميزانيات هذه الخدمات لحساب غير الشرفاء من المسئولين القائمين عليها. ووفقًا لما جاء في التقرير العالمي للفساد عام ٢٠٠٦، فإن الأدوية والعقاقير الطبية المغشوشة قد حصدت أرواح آلاف

المرضى، وساعدت على إنتاج صفات موروثة مقاومة للعقاقير، وبالتالي صعوبة علاج الأمراض المميتة.

ومن بعض الأمثلة التي أوردها التقرير، ارتفاع معدل الابتزاز والرشاوى من قبل الكادر الطبي في **الفلبين** بنسبة ١٠% مما أسهم في خفض معدلات تطعيم الأطفال بنسبة ٢٠%. أما في **كوستاريكا** نجد أن ما يقرُب من ٤٠ مليون دولار تم فقدها من المساعدات الطبية لصالح منافع شخصية. وفي المقابل نجد أن الإجراءات والقوانين المشددة التي اتبعتها بريطانيا لمحاربة الفساد في الخدمات الطبية، ساهمت في خفض الخسائر بما قيمته ٣٠٠ مليون دولار أمريكي منذ عام ١٩٩٩ [١٨].

في دراسة مستقلة عن جودة الخدمات الصحية المقدمة للأمهات في مدينة بانجالور بالهند، وجد الباحثون أدلة دامغة عن انتشار الفساد في جميع مستشفيات الولادة الحكومية في المدينة، والتي تخدم النساء ذات الدخل المنخفض نسبيًا، حيث يضطررنّ لدفع ما قيمته ٢٢ دولار لتلقي العلاج بالإضافة لإجبارهنّ على شراء الدواء الذي غالبًا ما يتاح مجانيًا من الحكومة[١٩].

وفي مصر يمثل الإنفاق الحكومي على الصحة نسبة ضئيلة جدًا من موازنة الدولة، فقد تناقصت من ٣% من إجمالي الناتج المحلي عام ١٩٩٧ إلى ٢,٢% عام ٢٠٠٤ إلى ١,٧ % عام ٢٠٠٨، وهي في جميع حالاتها أقل من مثيلاتها في دول العالم التي تقدر بـ ٨% على الأقل. وحتى هذه النسبة الضئيلة لا تجد دائمًا طريقها إلى مستحقيها من المرضى حيث يذهب جزء غير قليل منها في طرق غير مشروعة[٢٠].

- **ضمان الاستدامة البيئية.**

يهدف هذا الجانب إلى إدماج مبادئ التنمية المستدامة في برامج وسياسات الدول، ووقف استنزاف الموارد البيئية، كما يسعى إلى خفض نسبة الأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول على مياه الشرب المأمونة ومرافق الصرف الصحي الأساسية إلى النصف.

لم تقتصر خسائر الفساد على الجوانب الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية فقط، وإنما تخطتها إلى القطاع البيئي أيضًا، فلم تسلم البيئة من أوجه الفساد التي تباينت من سوء تطبيق

قواعد وقوانين حماية البيئة، إلى قبول الرشاوى والعمولات لتمرير أعمال غير قانونية، وتسهيل إتمام عمليات من شأنها زيادة الخلل بين الموارد البيئية المتجددة وغير المتجددة لتحقيق مكاسب فورية.

غالبًا ما يأتي الاهتمام بمحاربة قضايا الفساد البيئي في مرتبة متدنية مقارنةً بالجهود المبذولة لمكافحة أوجه الفساد الأخرى. ويرجع ذلك إلى نقص الوعي العام بقضايا البيئة، وفقدان الحس البيئي بتنميتها والحفاظ عليها في عدد كبير من دول العالم، الأمر الذي يضعها في ذيل قائمة مجالات التنمية، كما يرجع إلى ضعف الأساليب الرقابية على استغلال الموارد البيئية واختفاء التشريعات الرادعة، وغياب الإلتزام بتطبيقها مما يتيح فرصة أكبر للغش والتلاعب من القائمين عليها.

وقد لفت ذلك أنظار الباحثين والمهتمين بقضايا الفساد، فظهرت مجموعة من الدراسات التي تختبر طبيعة العلاقة بين الفساد والبيئة، ووجدت أن هناك أضرارًا كبيرة وقعت على البيئة من جراء الفساد سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. ففي تعليقه على مؤشر الاستدامة البيئية، أكد التقرير الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي عام ٢٠٠١ وجود علاقة وثيقة الصلة بين الفساد والبيئة، فكلما زادت معدلات الفساد في دولة ما، كلما قلت مستويات الاستدامة البيئية في هذه الدولة[٢١].

ومن الصعب جدًا تحديد حجم الأضرار البيئية الناتجة عن الفساد، لذا نذكر هنا بعض الحالات الموثقة التي اتضح فيها أثر الفساد على البيئة، فعلى سبيل المثال نجد أن ٥٠ – ٧٠% من إنتاج اندونيسيا من الأخشاب يأتي من قطع الأشجار بطرق غير مشروعة، مما أدى إلى مضاعفة معدل إزالة الغابات بها إلى ٢ مليون هكتار سنويًا. وفي كمبوديا بلغ حجم الرشاوى المدفوعة لموظفي الحكومة لتسهيل تجارة قطع الأشجار غير المشروعة، ٢٠٠ مليون دولار لعام ١٩٩٧، وهو ما يمثل أكثر من ١٣ ضعف العائد القانوني للحكومة والمقدر بـ ١٥ مليون دولار فقط.

وطبقًا لما أعلنته وكالة البيئة البرازيلية، فإن عمليات قطع الأخشاب غير المشروع في منطقة الأمازون البرازيلية عام ٢٠٠٠، بلغت نسبتها ٨٠% من إجمالي قطع الأخشاب، وهو ما يمثل حوالي ٢٥,٥ مليون من إجمالي ٣٠ مليون متر مكعب[٢٢].

وبالنظر لمظاهر الفساد في الموارد المائية – بكونها أحد أهم المصادر البيئية التي لا غنى عنها للعنصر البشري على وجه الأرض– نجد أن محاربة الفساد باتت ضرورة قصوى لحماية المصادر المائية والحفاظ على المنظومة البيئية الحيوية المتكاملة.

وإذا علمنا بأن ما يقرب من ١,٢ مليار شخص على مستوى العالم يفتقدون إلى الحصول على مياه الشرب بشكل آمن، بالإضافة إلى ٢,٦ مليار شخص لا يحصلون على مرافق صرف صحي مناسبة. لقد اتضحت خطورة المشكلة وكيف باتت الحاجة شديدة لخلق حلول عاجلة ورادعة لمواجهتها. فأي إهدار في هذه الموارد في صورة فساد أو إهمال سيتسبب في عواقب وخيمة على كافة أفراد المجتمع والعالم بأسره. فمن المتوقع – وفقًا لتقرير الفساد العالمي عام ٢٠٠٨– أن يواجه ٣ مليارات نسمة مشكلات وأزمات مائية بحلول عام ٢٠٢٥.

ولا يمكن الحديث عن آثار الفساد على التعليم والصحة ومكافحة الأمراض بدون بيان أثر نقص المياه على هذه الجوانب. ذلك أن ٨٠% من المشاكل الصحية في الدول النامية ترجع إلى عدم كفاية المياه والصرف الصحي، والتي تودي بحياة ١,٨ مليون طفل سنويًا، كما تؤدي إلى ضياع ٤٤٣ مليون يوم دراسي للأطفال الذين يعانون من أمراض لها علاقة بالمياه. وفي إفريقيا تقوم الفتيات بالمشي لساعات طويلة تتعدى عشر ساعات من أجل الحصول على المياه لأسرهم في أوقات الجفاف، بدلًا عن الدراسة والاستذكار.

وتتركز مخاطر الفساد في الدول الأكثر ثراًء، في منح العقود لبناء وتشغيل خدمات المياه في البنية التحتية للبلديات، حيث تقدر القيمة الإجمالية لهذه السوق بنحو ٢١٠ مليون دولار أمريكي سنويًا في كل من أوروبا الغربية وأمريكا واليابان. أما في الدول النامية فإن الفساد يُزيد من تكلفة توصيل شبكات المياه للمنازل بنسبة تزيد عن ٣٠%. وبسبب هذا الفساد في قطاع المياه، والتكلفة الإضافية المرتبطة بالتغيرات المناخية، يُتوقع أن تزيد تكلفة تحقيق الأهداف الإنمائية عالميًا بما قيمته ٤٨ مليار دولار إضافية[٢٣].

- **إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية:**

يهتم هذا الهدف بوضع أطر موحدة للأنظمة المالية والتجارية، مع الالتزام بتطبيق أساليب الحكم الرشيد، وتخفيف حدة الفقر محليًا ودوليًا، مع مراعاة احتياجات الدول الأقل نموًا. وتعد هذه الشراكات ضرورة من ضرورات التنمية، حيث أصبح التعاون الإقليمي والدولي سمة من سمات العصر الحديث، فظهرت الشركات متعددة الجنسيات، و انتشرت التجارة والاستثمارات العابرة للحدود، فاهتمت الدول بوضع الأسس والقوانين التي تقوم عليها هذه الشراكات.

ويؤثر الفساد تأثيرًا كبيرًا على دفع عجلة التنمية، فيؤدي إلى إحجام المستثمرين عن إقامة مشروعات جديدة في الدول الأكثر فسادًا، كما يؤدي إلى قطع المعونات والمساعدات لهذه الدول للشك في تحقيق الأهداف المرجوة من التنمية، وتسرُب معظمها في شكل أموال غير مشروعة لمصلحة القائمين على إدارتها، فتضيع قبل أن تصل إلى أيدي مستحقيها.

وبطبيعة الحال يرغب المستثمرون سواء داخل الدولة أو خارجها في توافر المناخ الصحي للاستثمارات وتوافر الاستقرار السياسي والاقتصادي الذي يضمن لهم تيسير أعمالهم والحفاظ على حقوقهم، مع وجود قدر من المساءلة والشفافية التي تُحسن بيئة العمل وتُزيد الثقة في الأداء الاقتصادي.

تشير الأدلة التجريبية – استنادًا إلى المقارنات بين البلدان – إلى الآثار السلبية الكبيرة للفساد على الاستثمارات الخاصة والنمو الاقتصادي، فمع افتراض وجود مؤشر للفساد يتكون من ١٠ نقاط (صفر الأكثر فسادًا، وعشرة الأقل فسادًا) فإن الدولة التي تحسن من درجاتها على المؤشر من ٦ إلى ٨ نقاط مثلًا، يمكنها أن تزيد من معدل استثماراتها بمعدل ٤%، بالإضافة إلى ٠,٥% زيادة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. كما تشير الدراسات أيضًا إلى أن الحكومات الأكثر فسادًا تنفق بشكل أقل على التعليم والصحة، وربما أكثر على الاستثمارات العامة مثل مشروعات البنية التحتية ذات العائد الأقل[٢٤].

وهكذا يتضح كيف بات الفساد العقبة الرئيسية أمام تحقيق التنمية في كافة المجالات، وكيف يحرم المواطن من الحصول على حقه في الخدمات الأساسية والحياة الكريمة. وحول

علاقة الفساد بحقوق المواطن، يتناول المبحث الثالث من هذه الدراسة نظرة على الفساد من منظور حقوقي وعلاقة ذلك بالمبادئ الرئيسية التي قام عليها مفهوم "الحكم الرشيد".

### ٣. الفساد من منظور حقوقي والحكم الرشيد

كتب روسو في عام ١٧٦٢ في كتابه الشهير العقد الاجتماعي، أنه "يجب على البشر أن يصبحوا مواطنين قبل أن يصبحوا رجال، ولكن لكي يكون الإنسان مواطن يجب على الحكومة أن تعطي الحرية في ظل القانون، ويجب أن توفر الرفاهية المادية وإزالة التفاوت الصارخ في توزيع الثروات".

وبعبارة أخرى، تشمل أسس المواطنة التي قدمها روسو **التحرر من الفقر** وجميع أشكال الخضوع وعدم المساواة، والديمقراطية هي شكل من أشكال الحكم، ومحورها الأساسي في السياسة العامة يجب أن يكون المواطنين. فالديمقراطية تترجم في إنفاذ الحقوق المدنية والسياسية الأساسية للمواطن، مثل حرية تكوين الجمعيات والتنقل والتجمع والتعبير، والمشاركة في الاختيار الدوري من بين الزعماء والممثلين. فهذه الحقوق في حقيقة الحال لا تعتبر امتيازًا أو هدية، ولكن مطالب لا رجعة فيها فيجب أن تكون محمية وقابلة للتنفيذ، ويتمتع بها جميع المواطنين. ولتفعيل ذلك ينبغي أن تُضمن الحريات وحقوق المشاركة في مسائل السياسة العامة وصنع القرار، وأن تتاح للمواطنين الخدمات اللازمة مثل الصحة الجيدة والتعليم والمعلومات من أجل تحقيق المصلحة العامة، وتحسين الرعاية الاجتماعية والخروج من الفقر. فبهذا السياق من المساءلة وشفافية الحكومات، توجد القوة المحركة للحفاظ على القيم والمبادئ الديمقراطية، وتوفير الفرص أمام المواطنين للمشاركة وتنظيم أنفسهم لتعزيز حقوقهم الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وضمان الاندماج الاجتماعي في جميع قطاعات المجتمع، لاسيما بالنسبة للفئات المهشمة والأكثر ضعفًا، التي لا تصل أصواتهم إلى صانعي السياسة.

### ٣. ١ الفساد وحقوق الإنسان

**" الفساد هو النظام المؤسسي الذي حلت فيه الهبات مقابل الحقوق..." *روبينز*[٢٥]**

ليس هناك شك في أن محاربة الفساد أمر أساسي في النضال من أجل حقوق الإنسان. فالفساد يؤدي إلى الاستغلال والظلم، والحرمان من السلع والخدمات الأساسية ويمثل شكلًا من أشكال التمييز والعنصرية ويحدث ذلك عندما تُسيء الجهات السياسية استخدام الصلاحيات الموكلة إليها، وتركز على مكاسبها الضيقة على حساب الكثيرين.

أعلنت الأمم المتحدة في عام ١٩٨٦ أن الحق في التنمية، هو: حق الإنسان غير القابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب الحق في المشاركة والمساهمة، والتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنمية السياسية.

منذ دخولها حيز التنفيذ في شهر ديسمبر ٢٠٠٥، أُعلنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأول اتفاق قانوني عالمي لتوفير نطاق واضح لحزمة واسعة من الجرائم المتعلقة بالفساد، التي تتطلب اتخاذ تدابير وقائية وتصحيحية. بدلًا من التركيز على الحد من الرشوة. فقد حددت اتفاقية مكافحة الفساد ممارسات كل من القطاعين العام والخاص، لجرائم مثل الاختلاس والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال المنصب والإثراء غير المشروع وعرقلة سير العدالة، وقامت بتجريم مثل هذه الأفعال. وتوفر الاتفاقية أساسًا متينًا لمساءلة الدول الموقعة على الاتفاقية من أجل وقف انتهاكات حقوق الإنسان وتكمن قوة هذه الاتفاقية أيضًا في أنها تربط بين مكافحة الفساد والأطر المتعلقة بحقوق الإنسان وانتهاكها.

تفرض معايير حقوق الإنسان، على النحو المنصوص عليه في المعاهدات الدولية الرئيسية والتشريعات المحلية، التزامات على الدول، يجب عليها حمايتها. تشمل هذه الاتفاقيات: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (ديسمبر ٢٠٠٣)، واتفاقية منظمة التعاون والتنمية لمكافحة الرشوة (١٩٩٧)، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته (يوليو ٢٠٠٣)، واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (١٩٩٦). وهناك عدد من المبادرات الخاصة بقطاعات محددة تستهدف الدخل القادم من الموارد الطبيعية، على سبيل المثال،

عملية كيمبرلي (الماس)، النفط والغاز والتعدين، وإنفاذ قانون الغابات والتجارة، فضلًا عن الجهود المبذولة للحد من غسل الأموال (مثل فرقة العمل المالية والهيئات الإقليمية).

من خلال التركيز على حقوق الإنسان، وبالتحديد عند حدوث أفعال فساد تنتهك حقوق الإنسان المنصوص عليها دوليًا، يجب اتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد وحماية المتضررين من ذلك. فالعلاقة بين أفعال الفساد وحقوق الإنسان واضحة، حيث تُمكن أولئك الذين لديهم مطالبات مشروعة بحقوقهم فيما يتعلق بمكافحة الفساد. ويأتي هنا دور الدول وغيرها من السلطات لتحترم وتحمي وتفي بمسؤولياتها إزاء حقوق الإنسان على كل المستويات.

أجمعت الأمم المتحدة والهيئات المعنية بموجب المعاهدات والإجراءات الخاصة بالأمم المتحدة، على أنه عندما يكون الفساد على نطاق واسع، لا تلتزم الدول بالتزاماتها بحقوق الإنسان مما يعيق عملية التنمية. فبعض الوثائق الدولية تفيد بأن الفساد يعتبر "جريمة ضد الإنسانية"، وهي فئة من الجرائم التي تشمل الإبادة الجماعية والتعذيب. وتأتي هذه التصريحات في إطار واسع النطاق وتطرح تساؤلات حول، إلى أي مدى تعتبر أفعال الفساد انتهاكًا لحقوق الإنسان بطريقة مباشرة ؟، ونادرًا ما يتم تقديم تعريف أو تفسير واضح في هذه الإطار. فمعظم الأبحاث المعنية بقضية الفساد تبحث عن أسباب الفساد وآليات لمنع حدوثه، وأشكال التعاون التقني لمساعدة البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية للحد من أضراره. ولكن حتى الآن يوجد عدد قليل من الدراسات تصف بعبارات دقيقة ما هي الصلة بين أفعال الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان.

فى تقرير نشرته منظمة الشفافية الدولية بعنوان "حقوق الإنسان والفساد: إيجاد الصلة" يفسر كيف أن الممارسات الفاسدة تنتهك حقًا من حقوق الإنسان، ويُبرز التقرير الخطوات اللازمة لضمان حقوق الإنسان التي يجب أن تستمد من القانون المحلي والمعاهدات الدولية، والعرف، أو المبادئ العامة للقانون[٢٦]. ومن الواضح أن هذا ينطوي على عدد من الخطوات المترابطة بعضها بعض، منها: التعرف على الممارسات الفاسدة (تحديد ما هى الممارسات الفاسدة، من المشارك فيها ومن هم الجناة)، وتحديد التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان

والتعرف على الضحية (من هو صاحب الحق في هذه المسألة وما هو الضرر الناتج عن ممارسة الفساد)، تقييم العلاقة السببية بين الممارسة القائمة والضرر الناتج عنها، وتقييم مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة. ومن أهم المخرجات الرئيسية التي طرحت في التقرير، هي: أن الفساد يشكل انتهاكًا لمبدئي المساواة وعدم التمييز، والحق في محاكمة عادلة، وأن الفساد قد ينتهك حقوقًا للمشاركة السياسية والاقتصادية والحقوق الاجتماعية والثقافية، من أهمها: الحق في الغذاء، والحصول على السكن الملائم، والرعاية الصحية والتعليم. وذلك استنادًا إلى المعاهدات والنصوص الرئيسية للأمم المتحدة ومعاهدات حقوق الإنسان، (مثل المعاهدة الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية، اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة – السيداو، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب).

لقد قبلت الدول بموجب قانون حقوق الإنسان مجموعة كبيرة من الواجبات لتقديم وتنظيم الخدمات العامة فيما يتعلق بالصحة والإسكان والمياه والتعليم. هذه الخدمات تولد العقود العامة التي يجب أن تحد من خلق فرص للفساد وأثره على الفئات الضعيفة والمحرومة.

إن تفشي الفساد في الخدمات الصحية أو التعليمية يحرم الفقراء من التمتع بالرعاية الصحية والتعليم، وإلى تدني مستويات المعيشة والفرص المتاحة للأشخاص الأكثر فقرًا على وجه الخصوص. مثلا لجنة الأمم المتحدة لحقوق الطفل لاحظت أن الفساد يقلل من الموارد المتاحة لتنفيذ الاتفاقية، وأن الدول التي ينتشر فيها الفساد لا يمكن أن تمتثل لالتزاماتها لتنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للطفل على النحو المنصوص عليه بموجب المادة ٤ من الاتفاقية.

وبالإضافة إلى ذلك فإن مزيدًا من الممارسات الفاسدة التي تضر بالتعليم تعتبر انتهاكًا للحق في التعليم، لأن التعليم الأساسي يجب أن يكون مجانيًا ومتاحًا لكل فئات المجتمع. فعندما يسيء الفساد إلى التعليم ويؤثر سلبيًا على نوعيته، واقتناء المواد التعليمية، والمباني، والمعدات، يعتبر انتهاكًا للحق في التعليم. على سبيل المثال، عندما يضطر الفقير لدفع رشوة لإرسال أطفاله إلى المدارس، فهو يعطي الأولوية لتعليم أبنائه الذكور على حساب البنات،

ويزداد التفاوت بين تعليم الذكور والإناث في المجتمع. في حين أن الفساد يشكل انتهاكًا لحقوق جميع المتضررين بالأخص الذين ينتمون إلى الفئات المعرضة للمخاطر (مثل الأقليات، والعمال المهاجرين، والنساء، والأطفال، والمعاقين، والمصابين بفيروس نقص المناعة/الإيدز، واللاجئين والأسرى والفقراء). وبذلك يساعد الفساد على خلق عدم المساواة التي تشكل انتهاكًا لحقوق الإنسان. ولكن ضمان المساءلة والتمكين والمشاركة والاهتمام بالفئات المحرومة من العناصر الأساسية لحقوق الإنسان وقد وضعت خصيصًا لمعالجة هذا التفاوت وكفالة الفقراء والمحرومين وجعلهم شركاء على قدم المساواة في عملية التنمية.

**٣. ٢ الديمقراطية والمشاركة**

وُضعت الوسائل المعاصرة لمكافحة الفساد في الأصل حول الإطار الكلاسيكي للمؤسسات الديمقراطية الدستورية، التي تتضمن الفصل بين السلطات والقضاء المستقل، والانتخابات الحرة النزيهة، ومجتمع مدني فاعل، ووسائل اعلام حرة، حيث أصبحت قضية مكافحة الفساد جزءًا لا يتجزأ من عملية الإصلاح الديمقراطي. المثل الأعلى للديمقراطية الذي يتمثل في المساءلة والانفتاح والشفافية ينبغي أن يكفل وجود عملية صنع للقرار تتسم بالمسؤولية في تبرير ما تتخذه من قرارات، والوفاء بالواجبات. ومن الواضح أن هناك علاقة قوية بين الدول التي تتمتع بمناخ ديمقراطي ونسبة فساد أقل: فمن أصل ٢٠ دولة أقل فسادًا في مؤشر قياس الفساد الذي أجرته منظمة الشفافية الدولية (٢٠٠٨)، وجد أنها دول ديمقراطية متقدمة باستثناء سنغافورة وهونج كونج.

ومع ذلك فإن العلاقة بين المشاركة الديمقراطية ومكافحة الفساد تعتبر غامضة، فمنظمة الشفافية الدولية تشير في كتيبها المرجعي إلى أنه في النظم الديمقراطية ذات "المساءلة العمودية" (vertical accountability) حيث يستخدم المواطنون حق التصويت لإبداء مشاركتهم، أنها فشلت عمومًا كوسيلة لمكافحة الفساد، أما الدول ذات "المساءلة الأفقية" (horizontal accountability) أي وجود الرقابة والرصد داخل الدولة من جانب أولئك الذين لديهم حافز للقيام بذلك، فمن المرجح أن تنجح في الحد من تفشي الفساد والحد من حدوثه[٢٧]. فقضية مكافحة الفساد ضمن النظام الديمقراطي هي قضية تتسم بالتعقيد، وعلى

سبيل المثال نرى في كثير من الأحيان المجموعات التي تشارك في العملية السياسية تسعى إلى الوصول إلى الحكم كوسيلة لتحسين وضعها القائم على حساب المجموعات الأخرى.

إن الفساد هو موضوع رأي عام من بين العديد من المواضيع الأخرى التي تشكل القضايا العامة، فالتمثيل أو المشاركة في النظام الديمقراطي وفي عملية صنع القرار لا تؤدي بالضرورة لغياب أو الحد من أعمال فساد. ففي الواقع، الانتخابات وحدها غير كافية لتمكين المواطنين من أجل مكافحة الفساد، وبخاصة في الحالات التي يكون فيها مختلف الأطراف متورطون في نظام فاسد. لأن الفساد هو مبني على السرية ونادرًا ما يعالج من منظور العمل السياسي، وفي أغلب الأحيان لا يكون المواطن علي علم كاف بعناصر الفساد لمكافحته. ومن ناحية أخرى، لا يوجد دليل على أرض الواقع يبين إلى أي مدى يتضح دور المؤسسات الديمقراطية، وزيادة مشاركة المواطنين، والسلطة في الحد من الفساد، حيث إن النخبة السياسية هي المحرك الرئيسي لاتخاذ الإجراءات السياسية، والمواطنين يعتمدون بشكل كبير عليهم ولا يمتلكون الموارد والإمكانيات لمراقبة من يمثلهم.

وإدراكًا للتحديات التي تطرحها النظم الديمقراطية فإن أغلبية الباحثين المعنيين بقضية الفساد يرون أن أشكال وآليات المشاركة في النظام الديمقراطي المعاصر تمثل القوة الناشئة وراء تمكين المواطن ضد الفساد، وتشمل هذه الآليات (التصويت، والمشاركة في الرأي العام، والحكم، والتنظيم، والانضمام إلى منظمات المجتمع المدني، واللامركزية، والحد من تكتلات القوى السياسية)، فخلق فرص لمكافحة الفساد وتمكين الديمقراطية هما وجهان لعملة واحدة. وينبغي أن تكون إصلاحات مكافحة الفساد وسيلة لتمكين الديمقراطية، وتمكين الديمقراطية ينبغي أن يحتوي مكافحة الفساد كعنصر لتمكين المبادئ الديمقراطية. وبعبارة أخرى التصويت أو التمثيل وحده لا يمكن أن يضمن بيئة ديناميكية للمشاركة، فالشفافية والانفتاح توفران الحوافز لموظفي الحكومة لكسب ثقة المواطنين، وأن يعملوا من أجل المصلحة العامة (من خلال حرية الحصول على المعلومات والقوانين المساندة لتحقيق ذلك وحفظ السجلات والنظم المالية، ومراجعة الحسابات..الخ).

من ناحية أخرى، فدور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وقدرته للتصدي له يعتمد بشكل كبير على نوع وشكل التنظيم القائم في المجتمع المدني، والنظام الحاكم في الدولة ككل. فباستثناء بعض المنظمات الدولية المكرسة لمكافحة الفساد (مثل منظمة الشفافية الدولية، ومركز النزاهة العالمي، واللجان الوطنية المخصصة للبحث في قضايا الفساد)، نادرًا ما نرى عناصر من المجتمع المدني تكرس قضية الفساد كأولوية أو هدف مستقل، حتى في المجتمعات الديمقراطية. ففي أغلب الأحيان المجتمع المدني يكون معني بقضايا أخري مهمة على صعيد حقوق الطفل، أو المرأة، أو قضايا القطاع الخاص، مثل الغرف التجارية وجمعيات حقوق المستهلك، فهو قد لا يعمل أو يشارك بصورة غير مباشرة في اتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد[٢٨]. أما الجزء الصغير جدًا من المجتمع المدني فهو من يتصدي للفساد كدعوة ويكون أغلبية القائمين علي هذا الدور من المهنيين وليسوا من الناشطين. ويرى بعض الباحثين بأنه ليس من الضروري لجماعات المجتمع المدني مكافحة الفساد كقضية مستقلة، فلكي يكون للمجتمع المدني تأثير واضح، فلابد أن تتوفر له الموارد الكافية لتمكينه في العملية الديمقراطية، لتعبئة المجموعات، وممارسة ضغوط على السياسة العامة، ولمتابعة الإجراءات الديمقراطية لمحاربة أسباب وصور الفساد التي تشكل عائقًا للعمل الديمقراطي .

**٣. ٣ مبادئ الحكم الرشيد والفساد**

تشير منظمة التعاون والتنمية و لجنة التنمية و المساعدة الإنمائية (OECD/DAC) في ورقتها (٢٠٠٦) إلى الآتي:

"**الفساد هو نتيجة لاختلال في نظام الحكم حيث إن الصلة بين مختلف العناصر المؤسسية يوجد بها خلل للعمل بطريق معينة**".

الفساد هو أحد أعراض الفشل في السياسة العامة وفي ربط العلاقة بين الثروة والسلطة العامة والخاصة. فقد تكون الحكومات نزيهة وديمقراطية، لكنها يمكن أن تفتقر إلى الكفاءة لتحقيق العمل المنتج، فتسمح لعدد قليل من ممارسة تأثير على السياسة العامة والصالح العام لخدمة أهداف خاصة. فالفساد وضعف الحكم ليسا مترادفين، ولكن يشير البنك الدولي مؤخرًا إلى أن "**الحكم يشير إلى الطريقة التي يقوم عليها المسؤولون والمؤسسات العامة لاكتساب**

**وممارسة السلطة لتشكيل السياسات العامة، وتوفير السلع والخدمات العامة. الفساد هو جانب مهم من جوانب سوء الإدارة، ويمكن أن يؤدي إلى إساءة استخدام المناصب العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بل يمكن أيضًا أن تتم عملية إساءة استخدام المناصب بين أطراف القطاع الخاص."**

عند مراجعة الأدبيات التي تصور أسباب وآثار الفساد نحتاج إلى النظر إليها بحذر خصوصًا الدراسات التي تبنى على أساس وجود علاقة بين الفساد، ومستويات الدخل والأداء الاقتصادي عن طريق استخدام الأدلة الكمية أو الرقمية (econometric evidence) فمعظم الدراسات التي تعتمد على ذلك الارتباط مبنية على مؤشرات متغيرة (المؤشرات القائمة على التصور مثل CPI and WBI (Corruption Index. فقد دعا البنك الدولي إلى أن الفساد وسوء الإدارة مرتبطان ارتباطًا قويًا. فالنظر إلى نصيب الفرد من الدخل ( Per capita income) ومقارنته بمؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة ( Human Development Index) يُظهر أن البلدان الغنية، في المتوسط ، لديها مؤشرات فساد أقل. كذلك بالنسبة للبلدان ذات مستويات مرتفعة من التنمية البشرية، وهو مؤشر يشمل الصحة والتعليم والدخل[٢٩]. فالدول التي حققت مستويات عالية من التنمية البشرية يصاحبها مستويات منخفضة من مؤشر الفساد (ترتيب عال في مؤشر منظمة الشفافية الدولية). ومع ذلك، الدول التي لديها مستويات عالية في مؤشر الفساد (بين ١ و ٤ على مؤشر منظمة الشفافية الدولية) تقع في مستوي متوسط أو منخفض من التنمية البشرية. كذلك تشير الدراسات التي أجريت على مجموعة من البلاد إلى أن سوء الإدارة في حد ذاته أحد الأسباب التي تجعلها تعاني من الفقر أو من معدلات نمو منخفضة، ويطالب البنك الدولي بالمزيد من الديمقراطية والشفافية، والنزاهة في الحكم، مع أن هذا المطلب لا يتحقق بشكل أكبر إلا مع ارتفاع نصيب الفرد من الدخل.

وهناك بعض الدراسات التي وجدت أن الدول التي لديها مستويات عالية من الفساد، ترتبط بمستويات أدنى من الاستثمار والنمو، وبأن الفساد لا يشجع إلى حد كبير على تدفقات رؤوس الأموال والاستثمارات الأجنبية في الدول النامية. فالفساد يخفض الإنتاجية ويقلل من

فعالية السياسات الصناعية، ويشجع على تكريس العمل بالقطاع غير الرسمي، مما يشكل انتهاكًا للقوانين الضريبية والتنظيمية. فإذا كان هناك علاقة بين مؤشرات الفساد والدخل فذلك لا يعني أن بلدًا مثل تنزانيا إذا حققت درجة فساد مثل المملكة المتحدة، من شأنه أن يزيد الناتج المحلي الإجمالي ويرتفع صافي تدفقات رأس المال السنوي لكل فرد. بالطبع، لا يمكن تقديم مثل هذا التصور فقضية الفساد معقدة وينبغي أن ننظر إلى الفساد من خلال أنواع الظروف المحيطة به وطرق قياسه المتعددة[٣٠]. فهناك عوامل أخرى مثل التراث الاستعماري ، والتقاليد القانونية، والدين، والعوامل الجغرافية ويبدو الربط بين الفساد ومثل هذه المتغيرات غاية في الأهمية لفهم أسباب وصور الفساد، ولكنها تمثل متغيرات صعب الأخذ بها لإحداث إصلاحات سريعة، والقضية الرئيسية هي ما إذا كانت هذه الأسس التاريخية تؤثر تأثيرًا مباشرًا على أداء الحكومة، على سبيل المثال، شهدت بعض الدول النامية مثل الصين وفيتنام نموًا قويًا خلال السنوات الأخيرة، بل البعض أيضًا تمكنوا من إنشاء شبكة شاملة من الخدمات الاجتماعية، مثل بنغلاديش، التي تقع في مرتبة أدني من مؤشرات الشفافية الدولية للفساد. وفي بعض البلدان حيث برز الفساد على نطاق واسع، إلا أنه لم يشكل عقبة في طريق النمو والتنمية (على الرغم من أنه قد يكون مكلفًا في تحقيق التنمية المستدامة).

من العناصر المهمة في الحوكمة، **المساءلة والشفافية**، التي توفر حافزًا قويًا للحكم الرشيد. فالمساءلة والشفافية من الخصائص الأساسية لحسن سير المؤسسة، وحسن أداء القطاع العام والعلاقات بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. ومن العناصر المهمة للحوكمة أيضًا، القدرة على استدعاء المسئولين في الدولة وموظفي القطاع العام لإبلاغ المواطنين بالقرارات والإجراءات التي تؤثر عليهم ، فضلًا عن المساءلة المالية. والمساءلة هي أمر يصعب تحقيقه دون وجود معلومات كافية ودرجة من الشفافية. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال تعزيز تبادل المعلومات ومن خلال إنشاء "آليات المساءلة" التي تقوم على معلومات موثقة وسجلات وحسابات. فغياب قدرة الدولة على مراجعة الحسابات وأساليب التقويم والمتابعة، أو التأخير لفترات طويلة في تقديم تقارير مراجعة الحسابات إلى الهيئة التشريعية، هي علامات تحذير بأن الحكومة لا تخضع للمساءلة من قبل المجلس التشريعي عن أفعالها

التي لها أثر مباشر على مدى انتشار الفساد. ففي كتيب "إستراتيجية الحد من الفقر" الذي أعده البنك الدولي يحدد عددًا من الأسئلة الرئيسية عن مسؤولية الحكومة في تنفيذ الميزانية والنتائج[٣١]، ومنها أسئلة عن آليات المحاسبة وعلاقات المساءلة بين السلطات المختلفة مثل آليات المساءلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والتغيرات المتعلقة بالميزانية والإنفاق المقترح وآليات تفعيل نتائج مراجعة الحسابات والتقارير البرلمانية لضمان شفافية العلاقة بين السلطات المختلفة.

ويشير بعض الدارسين إلى أن **اللامركزية** من أهم التوجهات في السياسة العامة التي تساعد في زيادة توفير السلع العامة والاستجابة الفعالة لاحتياجات السكان في القطاعات المحلية، ولكن العلاقة المفترضة بين اللامركزية والفساد بشكل مباشر قد لا تكون واضحة. فكثير من الباحثين أشاروا إلى أن النقص في توفير الخدمات المحلية، قد يحول دون تحقيق الفوائد المتوقعة من اللامركزية. على سبيل المثال، قد يكون البيروقراطيون المحليون غير مدربين تدريبًا جيدًا، وينعكس ذلك بالتالي علي عدم كفاءتهم في توفير السلع والخدمات العامة. ففي كثير من حالات الفساد يمكن أن تكون المشكلة في الحكومات المحلية، وليس بالضرورة في الحكومة المركزية. ومن ناحية أخرى، فإن مجموعة أخرى من الباحثين يقولون بأن البيروقراطية المركزية تخلق الحوافز إلى تحويل الموارد إلى غير الفقراء مما يجعلهم على استعداد لدفع رشاوى. وفي حين أن هناك شعورًا بأن اللامركزية والفساد الحكومي بينهما رباط وثيق، وهناك أيضًا خلاف كبير حول نوع هذه العلاقة وما هو الشكل الذي يجب أن تكون عليه. فقد كشفت دراسة أجريت في الولايات المتحدة الأمريكية بشأن العلاقة بين اللامركزية المالية والفساد بأنه عندما يتم اتخاذ قرارات الإنفاق بطريقة لامركزية ويكون مسئولية خلق الإيرادات على عاتق الحكومة المركزية، نجد أن الفساد قد يزداد سوءًا وبخاصة في جمع الإيرادات المحلية. ويفيد هذا البحث في أن الجهود المبذولة من أجل تحقيق اللامركزية في الإنفاق الحكومي لن يكون لها تأثير على الفساد إذا ما لم يكن مصحوبًا بسياسات لامركزية في توليد الدخل أيضًا، وأن التوجه إلى اللامركزية يجب أن يكون شامل وليس محدود علي مداخلات منفصلة.

من ناحية أخرى، يجادل البعض بأن التعقيدات التي جلبتها عمليات اللامركزية قد تخلق حوافز أو فرصًا أخرى للفساد، في حين أن السلطات الحكومية المركزية لديها الخبرة والاختصاص والتفاصيل الفنية، والقواعد التي أصبحت معقدة للغاية، في الوقت الذي قد تكون فيه السلطات المحلية غير مؤهلة لتفادي ثغرات قد ينتج عنها ممارسات فساد. واللامركزية من شأنها أن تشجع مبادرات القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات بصورة أفضل، ولقد أدى ذلك إلى تساؤلات وجدال فيما يتعلق بالفساد من جانب الموظفين الحكوميين وشركات القطاع الخاص. ويمكن لتجربة فرنسا اللامركزية في ١٩٨٠ أن تعطي نموذجًا لصور قصور تطبيق اللامركزية، التي قد تنتج عنها ممارسات الفساد. في بداية ١٩٨٠ قامت الحكومة الفرنسية بعملية نقل ضخمة لسلطة الميزانية والنفقات التي كانت تدار علي المستوى المركزي، إلى مستوى الإدارات في المحليات، مما أعطى القدرة للمحليين والإدارات المحلية ولجان الرقابة المحلية للتحكم بالآليات الديمقراطية، وتنفيذ عمليات الفساد لصالحهم الشخصي. كما تشير التجربة إلى أنه خلال الفترة الانتقالية في تطبيق فرنسا لآليات اللامركزية زادت معدلات ممارسة الفساد وتفشيه بالأخص عندما وكلت سلطة التحكم بالميزانيات وتوزيع عوائد الضرائب، والمقاولات العامة، إلى موظفي الخدمة المدنية.

**الخلاصة**

تمتد آثار الفساد السلبية لتؤثر على كافة جوانب المجتمع، سواًء بتشويه صورة العقد الاجتماعي الذي يربط بين الفرد والمجتمع، أو التأثير على تباطؤ حركة النمو الاقتصادي، وصعوبة تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليًا، الأمر الذي يؤدي إلى توطن مشكلات جذرية في المجتمع كالفقر، والبطالة والأمية، كما ينتهك الفساد حقوق الإنسان، ويعيق تحقيق الديمقراطية والإصلاح السياسى.

تتطلب مكافحة الفساد تضافُر جهود جميع الفاعلين الرئيسيين في المجتمع من الحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمواطنين، وذلك من خلال رفع الوعي بمخاطر الفساد بين فئات المجتمع المختلفة، وحشد الدعم لمواجهته، مع الأخذ فى الاعتبار أن مكافحة الفساد لن تتحقق بسياسات منفصلة، ولكن بتطبيق منظومة شاملة للإصلاح.

## المراجع


1. Social contract definition

http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B9%D9%82%D8%AF_%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A

2. http://www.ahlulbaitonline.com/karbala/html/jurnal/1/aqd.htm

٣- تقرير التنمية البشرية، " اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعى جديد"،البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، ومعهد التخطيط القومى، مصر، ٢٠٠٥.
http://www.arab-hdr.org/publications/other/undp/hdr/2005/egypt-a.pdf

٤- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، "استطلاع رأي المواطنين حول الفساد ومدى انتشاره"، أغسطس ٢٠٠٦.

5. Anti corruption resource center, "corruption glossary".
http://www.u4.no/document/glossary.cfm

٦- إدراك المجتمع المصري لمعاني وأشكال الفساد الإداري وطرق تعزيز الشفافية والمساءلة، مركز الدعم الفني والتأهيل المؤسسي.DISC، ٢٠٠٩.

7. Gregory C. Chow, "Corruption and China's Economic Reform in the Early 21st Century", Princeton University, CEPS Working Paper No. 116, October 2005

8. Cherylw.Gray and Daniel Kaufmann,"Corruption And Development", Finance & Development, March1998

9. Tackling Corruption, Transforming Lives, Accelerating Human Development in Asia and the Pacific, 2008, Find the Report at http://hdr.undp.org/en/reports/regionalreports/asiathepacific/RHDR_Full%20Report_Tackling_Corruption_Transforming_Lives.pdf

10. Eric, Frances Chetwynd and Bertram Spector, "Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature", January 2003

11. Global Corruption Barometer 2003, Transparency International Organization, July 2003, Find the report at http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2003

12. Gupta, S., Davoodi, H. and Alonso-Terme,R., "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" IMF Working Paper, May 1998

13. UN General Assembly, "Global Study on the transfer of illicit origin, especially funds derived from acts of corruption", 28 November 2002

14. Eric ،Frances Chetwynd & Bertram Spector ،op. cit.

15. Corruption in the Education Sector, Anti-Corruption Resource Center, Find at http://www.u4.no/themes/education/educationmainpoints.cfm

16. Accountability in Primary Education, CIET Social Audits, Find at http://www.ciet.org/en/documents/themes_docs/2006220165242.pdf

17.Corruption in the Education Sector ،op. cit.

18. "Corruption and Health", Global Corruption Report 2006, Transparency International Organization.

19. Maternity Health Care for the Urban Poor in Bangalore: A Report Card, Sita Sekhar, Public Affairs Centre, June 2000. Find the survey at http://www.pacindia.org

٢٠- سعيد عبد الحافظ وآخرون، "الخطر الكامن: الفساد في مصر"، ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان.

21. Levy, Marc A, "Corruption and the 2001 Environmental Sustainability Index." Global Corruption Report 2001, Transparency International, pp. 300-302

22. Greg Mock,"Corruption's Corrosive Effect on the Environment", World Resources Institute, April 2004, Find Link at http://www.wri.org/publication/content/7813

23. "Corruption in the Water Sector", Global Corruption Report 2008, Transparency International.

24. "Combating Corruption for Development: The Rule of Law, Transparency and Accountability", 2002, Find paper at http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN005786.pdf

25. Robbins, Paul. 2000. "The Rotten Institution: Corruption in Natural Resource
Management," *Political Geography* 19: 423-443.

26 . Corruption and Human Rights: Making the Connection" Transparency International, International Council on Human Rights, 2009

27 .Democracy Against Corruption", Mark E. Warren, Department of Political Science, Quality of Government Institute, University of Göteborg, November 17-19, 2005

28. Jurgen Habermas, Between Facts and Norms: Contributions to Discourse Theory of Law on Democracy (Cambridge, MA: MIT Pres, 1996).

29. The Challenge of Poor Governance and Corruption - Susan Rose-Ackerman1-Copenhagen Consensus Challenge Paper- 30 April 2004

30 .Kaufmann, Daniel, and Aart Kraay. 2002. “Growth without Governance,” *Economia* 3:169-229 (2002).WB PRSP technical notes

31. WB PRSP, technical notes.

٣٢- أيمن عقيل، "مكافحة الفساد الإطار القانوني والتطبيق"، مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسي DISC،٢٠٠٨.

٣٣- موقع المؤتمر نت من اليمن إلى العالم، "تعريف الفساد وتأثيراته".
http://www.almotamar.net/news/42713.htm

34. Peter Eigen, ‘Corruption is a human rights issue', The 2004 Business and Human Rights Seminar, London, 2004.

http://www.bhrseminar.org/2004%20Documents/Peter_Eigen_09.12.04.doc

35. Social Contract Center
http://www.socialcontract.gov.eg/front/ar/default.aspx

36. "corruption & human rights: making the connection", Transparency International, 2009.
http://www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf

37. Bo Rothstein, Eric M. Uslaner, "All for All, Equality, Corruption, and Social Trust", World politics 58, October 2005.
http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/rothsteinuslanerworldpolitics.pdf

مركز العقد الاجتماعي هو مبادرة مشتركة بين مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، و قد تم إنشاءه في عام ٢٠٠٧ بناء على توصيات تقرير التنمية البشرية لمصر والذي حمل عنوان "اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد" . وذلك لتقديم الدعم الفني لجهود التنمية البشرية في مصر من مدخل حقوقي تنموي يستند إلى مبادئ الحكم الرشيد ومفهوم المواطنة. يسعى المركز إلي تحقيق أهدافه من خلال رصد ومتابعة جهود الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وبناء توافق وطني حول مفهوم العقد الاجتماعي و الآثار المترتبة عليه و إعادة بناء الثقة بين الحكومة والمواطنين. بالإضافة إلي دعم الجهود الرامية إلى تمكين المجتمع المدني.

لمزيد من المعلومات عن مركز العقد الاجتماعي، رجاء التفضل بزيارة الموقع الإلكتروني للمركز علي شبكة الإنترنت: www.socialcontract.gov.eg


**مركز العقد الإجتماعي**

١٠٦ شارع القصر العينى
كايرو سنتر الدور ١٣
رقم بريدى ١١٤٦١ القاهرة - مصر
تليفون: ٢٩٧١/٠٧٥٦ / ٢٠٢٧٩٢٣١٩٨+
فاكس: ٢٠٢ ٢٧٩٦١٣٨٦+
scc@idsc.net.org


www.socialcontract.gov.eg


©مركز العقد الإجتماعى - جميع الحقوق محفوظة - ٢٠١٠