تعزيز الحوكمة والوقاية من الفساد من خلال المواثيق الدولية

Strengthening governance and preventing corruption through international conventions

سهام سليماني*
جامعة البليدة 02 – الجزائر
sihemslimani77@yahoo.fr

تاريخ الارسال:2022/09/03 تاريخ القبول: 2022/12/05 تاريخ النشر: 2022/12/31

ملخص:

نتيجة للمتغيرات الدولية خاصة منها ظاهرة العولمة وإفرازاتها والتي عرفها العالم طفت إلى السطح العديد من المفاهيم التي سادت النقاشات الأكاديمية على غرار مفهوم الحوكمة خاصة بعد الأزمات الاقتصادية التي عرفتها عدة مؤسسات مالية، ليتم التركيز على طرق وآليات ومعايير من شأنها الحد من ظاهرة الفساد، لذلك زاد اهتمام العديد من المنظمات الدولية والإقليمية والهيئات الأممية بهذا الموضوع من خلال مواثيقها وممارساتها.

لذلك يكمن الهدف من هذه الورقة البحثية تغطية مفهومي الحوكمة ومكافحة الفساد وفق ما ورد في مواثيق المنظمات الدولية والإقليمية وحتى الوكالات التابعة للأمم المتحدة.

كلمات مفتاحية: العولمة. الحوكمة. الحكم الراشد. مكافحة الفساد. المواثيق الدولية.

Abstract:

As a result of international changes, especially the phenomenon of globalization and its secretions which the world has known, many concepts that have dominated academic debates have surfaced, Similar to the concept of governance, especially after the economic crises experienced by several financial institutions, To focus on ways, mechanisms and standards that will reduce the phenomenon of corruption, Therefore, the interest of many international and regional organizations and international bodies in this matter has increased through their charters and practices.

Therefore, the aim of this research paper is to cover the concepts of governance and anti-corruption, According to what is stated in the charters of international and regional organizations and even the agencies of the United Nations.

Keywords: Globalisation, Governance, Good Governance, fight corruption, international charters, International organizations

*المؤلف المرسل

مقدمة

نتيجة لفشل وقصور حكومات الدول في تحقيق تنمية مجتمعاتها وتلبية احتياجات وطموحات مواطنيها الذين عبروا عن عدم الرضا من خلال مؤسسات المجتمع المدني، تم الترويج لفكرة الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والتي تتعلق بما يعرف بالحكم الراشد أو الحوكمة كأبرز صور الحكم الديمقراطي.

حيث كان المفهوم مرتبطا في بداياته بالمجال الاقتصادي حين طالت الأزمات المالية شركات بعض الدول الكبرى والمتوسطة على غرار تلك الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا وأمريكا اللاتينية وبعض دول جنوب شرق آسيا، ثم تم إقحامه في ميدان السياسة لترشيد الحكم وتنظيم العلاقة بين مختلف أطراف المؤسسات السياسية.

وتبرز أهمية الموضوع من خلال ترويج المنظمات الدولية لفكرة العولمة خاصة في ظل التحديات الدولية وإفرازاتها وكذا المتغيرات الإقليمية وحتى المحلية الراهنة، لتصبح الحوكمة من أبرز المفاهيم الجديدة التي لاقت إهتماما بالغا والتي من خلال تنفيذ معاييرها يمكن الوقاية من الفساد.

_ فما هي الحوكمة وماهي معاييرها التي تسعى للحد من الفساد وفق المواثيق الدولية وهل هنالك تطابق بين نصوصها والواقع؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية بالإمكان اعتماد **الفرضية** التالية:

_ حظيت الحوكمة والوقاية من الفساد بإهتمام كبير من قبل المنظمات الدولية ونصوص مواثيقها التي لم ترق إلى درجة التطبيق الكلي.

أما عن **الإطار المنهجي** الأكثر ملاءمة في دراسة الحكم الراشد أو الحوكمة فيتمثل في مقترب إدارة شؤون الدولة والمجتمع والذي يُركز على الفواعل المسؤولة عن صنع السياسات العامة مع إيجاد السُبل الكفيلة لتحقيق التنمية والاستقرار السياسي.

كما سيتم الاعتماد على منهج تحليل المضمون وهو حسب عالم الاجتماع الأمريكي **هارولد لاسويل** يستهدف الوصف الدقيق والموضوعي عن موضوع معين في وقت معين، من خلال تصنيف البيانات ووصف مضمون أو المحتوى الظاهر للمادة قيد التحليل، كما أنه لا يقتصر على الجوانب الموضوعية لكن كذلك على الجوانب الشكلية، أما عن موضع استعماله في هذه الورقة البحثية سيكون من خلال تحليل النصوص والمواثيق الدولية بشأن الحوكمة ومكافحة الفساد.

وبالتالي سيتم إدراج النقاط التالية في مضمون مناقشة هذه الورقة البحثية:

أولا: الدوافع السياسية للحوكمة.

ثانيا : التأصيل التاريخي والمفاهيمي للحوكمة.

ثالثا: الحوكمة من منظور المنظمات الدولية ومواثيقها.

رابعا: تحليل مضمون بعض المواثيق الدولية والاقليمية بشأن مكافحة الفساد.

خامسا: تقييم تطبيق آليات مكافحة الفساد في الواقع الدولي.

أولا: الدوافع السياسية للحوكمة:

تعددت الأسباب التي دفعت بالترويج لفكرة الحوكمة منها أسباب اقتصادية وتتمثل في سيطرة الفكر الاقتصادي النيوليبيرالي والداعي إلى تقليص دور الدولة والتوجه نحو آليات السوق والمنافسة، أما التركيز في هذه الورقة البحثية فسيتوجه نحو الأسباب السياسية خاصة ما يتعلق بعولمة القيم الديمقراطية وحقوق المواطنة وهذا وفقا لمتطلبات الموضوع.

1. العولمة كأهم متغير دولي راهن:

قبل التطرق إلى مفهوم الحكم الراشد ارتأينا الإشارة إلى مفهوم العولمة وإفرازاتها، لا سيما وأن الحكم الراشد من بين المفاهيم البارزة التي واكب ظهورها المتغيرات الدولية الراهنة على غرار العولمة والتي تعتبر من الدوافع السياسية لبروز الحكم الراشد خاصة عندما يتعلق الأمر بالقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان.

وإذا كانت العولمة تعني نشر نمط حضاري معين وتوسيع دائرته ليشمل العالم برمته إلا أنها متعددة الارتباطات بالعديد من المفاهيم وقديمة جدا، من حيث تسلسل ظهورها وارتباطها بالديانات السماوية الداعية لتوحيد الشرائع، فهي لا تعني تدفق السلع والنقود ولا تهدف إلى إدماج الاقتصاد وحسب بل تسعى إلى توحيد الثقافة والتكنولوجيا وكذا الحكم، وهي بذلك توصف على أنها تطور تاريخي معقد له أبعاد اجتماعية واقتصادية وسياسية.

والدافع الرئيسي للعولمة هو إزالة الحواجز الجمركية والقيود المفروضة على حركة رأس المال، فالعولمة ضرورة اقتصادية وفي نفس الوقت مشروع يهدف إلى تقليص الثقافات الوطنية، ونشر الثقافات والأفكار المتنوعة وإمكانية مجانستها.[1]

ومن أبرز تعاريف العولمة ذلك الذي وضعه **رونالد روبرتسون RONALD ROBERTSON** مؤكدا فيه أنها عبارة عن اتجاه تاريخي نحو انكماش العالم وزيادة وعي الأفراد والمجتمعات بهذا الانكماش ووصفه كلا واحدا.[2]

وقد عرفها **أنتوني غيدنز ANTHONY GIDDENS:** بأنها " العمل والعيش معا عبر مسافات يبدو أنها عوالم متفرقة من الدول الوطنية والديانات والمناطق والقارات ".[3]

2.مفهوم المواطنة:

من منطلق أن تعزيز ثقافة المواطنة ودعمها لقيم المشاركة السياسية وحرية التعبير تعد إحدى آليات مكافحة الفساد، لذلك ارتأينا ضرورة الإشارة إلى مصطلح المواطنة.

فكلمة مواطن في اللغة الفرنسية تعرف من خلال اشتقاقها اللغوي من كلمة **سيفيتاس** اللاتينية المعادلة تقريبا لكلمة **بولس** اليونانية والتي تعني المدينة، ليرتبط تطور مفهوم المواطنة بتطور مفهوم وشكل الدولة بمعناه الحديث بمفاهيم أخرى كالحرية والمساواة والملكية، وهو التطور الذي أخذ مسارين أما الأول فتمثل في إقحام فئات جديدة ومنحها تلك الحقوق، والثاني هو منح المواطنين مزيدا من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمدنية.[4]

من الناحية القانونية يمكن تعريف المواطنة حسب ما ورد في قاموس **LA ROUSSE** على أنها تعني التمتع بالحقوق المدنية المرتبطة بالجنسية أي التمتع بجميع الحقوق الخاصة والعامة التي تشكل وضع أعضاء دولة معينة تعترف بها، وبذلك فإن المواطن هو الذي ينتمي إلى المدينة وله حقوق كالحق في التصويت والأهلية والوصول إلى الخدمة العامة وغيرها وبتعبير آخر تعبر المواطنة عن الوضع الناتج عن الاعتراف الكامل بمكانة الناس كمواطنين، وحيث يتمتع المواطن في مجتمع سياسي معين بجميع حقوقه المدنية والسياسية.[5]

لذلك لابد من ضمان حقوق المواطن وتحديد واجباته لأن عدم التكفل بذلك يجعل الأنظمة السياسية تعاني من أزمة الشرعية وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي.

ثانيا: التأصيل التاريخي والمفاهيمي للحوكمة:

زاد الاهتمام بالحوكمة خاصة مع نهاية تسعينيات القرن الماضي إلا أن ذلك لا يمنع أن ترشيد أنظمة الحكم وتسيير شؤون الناس وتوفير احتياجاتهم يمتد إلى أبعد من هذا التاريخ.

1. الجذور التاريخية للحكم الراشد:

خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين وبعد الإنهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي عصفت بالعديد من الشركات العملاقة في الولايات المتحدة الأمريكية وأمريكا اللاتينية وروسيا وعدد من دول جنوب شرق آسيا على غرار ماليزيا وكوريا واليابان عام **1997**، بدأ التفكير في ضرورة تنظيم وترشيد العلاقة بين أطراف المنظمة وضمان مصالحها.

وفي هذا الإطار لا يمكن إغفال التجربة الاسلامية في ظل حكم خلفاء **الرسول عليه الصلاة والسلام** والذين اصطلح على تسميتهم **بالخلفاء الراشدين** نسبة إلى الحكم الراشد والصالح القائم على أساس مبدأ الشورى والعدل، تلك التجربة التي تضمنت نموذجا بارزا للحكم الراشد ونظرية سياسية متكاملة أسست له بل وبالإمكان أن تتكرر متى توفرت الشروط اللازمة لذلك.[6]

مع ذلك لابد من الاشارة إلى تطرق العديد من الفلاسفة الإغريق إلى موضوع ترشيد الحكم وضرورة إصلاح الأنظمة السياسية والدساتير على غرار كل من أفلاطون وتلميذه أرسطو.

أما الاهتمام الراهن بمسألة الحكم الراشد فيعود إلى فترة الليبيرالية الجديدة التي عرفتها المجتمعات الرأسمالية في الغرب والداعية إلى تقوية السوق باعتبار أنه الوسيلة الأنجع لتخصيص الموارد والتقليل من دور

الدولة في المجتمع وذلك بالاستناد إلى فكرة أن الدولة التقليدية وبالنظر إلى ثقل مسؤولياتها لم تعد قادرة على توفير كل احتياجات مواطنيها.[7]

لذلك يعتبر مفهوم الحوكمة من المفاهيم المستحدثة في ميدان العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فبعدما كان يتعلق بتحسين أداء المؤسسات الاقتصادية والمالية تم إقحامه في المجال السياسي والذي يعتبر أهم مرتكزات الديمقراطية، وهو مصطلح يستخدم من قبل العام والخاص وعلى المستوى المحلي والعالمي، وكما أشار **فيليب مورو دوفارج PHILIPPE MOREAU DEFARGES** في مؤلفه الموسوم **بالحوكمة** بأن مصطلح الحوكمة يشير إلى انتصار التكنولوجيا والإدارة على السياسة والحكومة.

من الناحية اللغوية فإن كلمة حكم لها نفس أصل كلمة حكومة والتي تأتي من كلمتي **(KUBERNAN)** و **(GUBERNARE)** اللاتينية واليونانية على التوالي ، وهي تعني تجريب السفن، وقد تم استخدامه لأول مرة في فرنسا كمرادف لمفهوم الحكومة خلال القرنين الثاني عشر والثالث عشر، ليعاد استخدامه مجددا في القرن **18** أي خلال عصر التنوير ليعني طموح الجماعة في حكومة مستنيرة وتحترم قيم ومصالح شعبها.[8]

وقد تمت ترجمته إلى اللغة العربية وفق عدة مسميات خاصة منها الحوكمة والحكمانية والحكم الرشيد هذا الأخير الذي تبنته المبادرة العربية سنة **2005** ويعد الأكثر تداولا، إلا أن التعابير اللفظية المختلفة للمصطلح كلها تعبر عن معنى واحد.

2. مفهوم الحوكمة وفق منظور المنظمات الدولية:

ونظرا لتعدد مجالات استعمال هذا المفهوم تعددت بذلك تعاريفه والتي سنورد منها خاصة تلك التي وضعتها المؤسسات الدولية وذلك وفقا لمتطلبات الموضوع ونظرا لأهمية المنظمات الدولية وتأثيرها على سياسات الدول في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

تعريف البنك الدولي:

باعتبار البنك الدولي أول مؤسسة دولية طرحت مفهوم الحوكمة في نهاية الثمانينيات في سلسلة تقارير تضمنت ما تحقق في مجالي التنمية ومحاربة الفساد في دول جنوب الصحراء الإفريقية، أي الربط بين الكفاءة الإدارية ومستوى النمو الاقتصادي، ليتم توسيع مفهوم الحوكمة ليشمل أبعادا أكثر اتساعا،[9] ليكون التعريف كما يلي:

هي العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها وقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات السليمة على نحو فعال، وكذا احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية بينهم.[10]

إلا أن هذا التعريف الواسع تم انتقاده فيما يتعلق المسألة التي تحدد تلك " السياسات السليمة" والطريقة التي يمكن من خلالها تنظيم عمل المؤسسات المالية، والجهة التي تتكفل بذلك إذا كان القطاع العام أو الخاص أو كلاهما.

تعريف المفوضية السامية لحقوق الإنسان والحكم الرشيد:

أكدت المفوضية السامية لحقوق الإنسان والحكم الرشيد بأنه ليس هنالك اتفاق على تعريف الحكم الراشد معتبرة أنه أضفى الصفة المعيارية والقيمية على الحكم عامة، وأهم المسائل التي يتضمنها هي حقوق الانسان وسيادة القانون والمشاركة الفعالة وغيرها، كما أنه يرتبط بالعمليات والنتائج السياسية والمؤسسية الضرورية لتحقيق أهداف التنمية.[11]

تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: والذي أكد على مجموعة من الخصائص وهي المشاركة الشعبية الفاعلة، حكم القانون ودولة المؤسسات، الشفافية والجاهزية مع الاستجابة، التوجه نحو الاجتماعية، العدل الاجتماعي، الفاعلية والكفاءة، المساءلة والرؤية الاستراتيجية، الشرعية، البيئة السليمة، التمكين والاقتدار، الشراكة، واللامركزية.[12]

تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(OCDE): وهو ذو بعد سياسي، ويعتبر الحكم الراشد بمثابة شرعية الحكومة ومحاسبة العناصر السياسية في الحكومة واحترام حقوق الانسان وحكم القانون.[13]

تعريف رودنيللي دينيس: تعني الحاكمية الرشيدة ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتسيير شؤون المجتمع على كافة المستويات، وتشمل الحاكمية الرشيدة الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها المواطنون بالتعبير عن مصالحهم والسعي إليها وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم ومعالجة خلافاتهم.[14]

إن الحوكمة تساعد حكومات الدول ومؤسساتها على حماية مصالح جميع الأطراف والحفاظ على حقوق المساهمين وزيادة أرباح الشركة مع إدارة المخاطر المتوقعة.

فهنالك من اعتبر مصطلح الحوكمة مفهوم محايد يركز على آليات التوجيه في وحدة سياسية معينة ويعبر على التفاعل بين الجهات الحكومية (القطاع الأساسي) والجهات الفاعلة الخاصة (القطاع الثانوي) والجهات الفاعلة في المجتمع(قطاع الخدمات).[15]

ونظرا للانتقادات التي تعرض لها مفهوم الحوكمة لاتساع نطاق اختصاصه اتجه معهد جودة الحكومة التابع لجامعة جوتنبرغ بالسويد لاستخدام والتركيز على جودة الحكومة في مجالات السياسة المحددة على غرار السياسة الاجتماعية قطاع الصحة والبيئة وغيرها.

3. الخصائص الرئيسية للحكم الراشد:

حدد مجلس حقوق الإنسان الخصائص الأساسية للحكم الراشد وتتمثل في: الشفافية، المسؤولية والمساءلة والمشاركة وكذا الاستجابة لاحتياجات الناس.

مع التأكيد على تعزيز معايير احترام حقوق الإنسان، هذه الأخيرة لا يمكن احترامها في غياب حكم راشد أو دون توفر بيئة ملائمة تتضمن أطرا ومؤسسات قانونية، ناهيك عن العمليات السياسية والتنظيمية والإدارية المسؤولة عن الاستجابة لمتطلبات السكان، وكل ذلك يتحقق من خلال المجالات التالية:

_ **المؤسسات الديمقراطية:** حيث تتيح الإصلاحات التي يفرضها الحكم الراشد على المؤسسات الديمقراطية طرقا وسبلا تسمح للرأي العام بالمشاركة في وضع السياسيات بصورة رسمية أو غير رسمية مع انخراط فئات متعددة على غرار مؤسسات المجتمع المدني والمحلي.

_ **توفير المنافع والخدمات العامة:** عندما تسخر الدولة قدراتها وتحسنها للوفاء بالتزاماتها لتوفير الخدمات العامة للمواطنين للنهوض بمسألة حقوق الإنسان خاصة منها الحقوق الأساسية.

_ **سيادة القانون:** بمعنى أن المواطنين سواء أمام القانون بغض النظر عن الاختلاف في اللون أو الجنس أو الدين أو العرق أو الوضع الاجتماعي أو المركز السياسي، لأنه لا يمكن تصور ديمقراطية حقيقية في ظل غياب حكم القانون،[16] كما أن ممارسات الحكم الراشد المراعية لحقوق الانسان من شأنها إصلاح المؤسسات ودعم التشريعات والقوانين وضمان تنفيذها.

_ **مكافحة الفساد:** وتتم الوقاية من الفساد بالاعتماد على مبادئ المساءلة والشفافية والمشاركة وكذا من خلال استحداث مؤسسات مثل لجنة مكافحة الفساد وآليات لرصد استخدام الحكومات للأموال العامة.17

4. الحوكمة في المواثيق الدولية:

مع بداية الألفية الثالثة وتحديدا في أفريل 2001 عقدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا18 منتداها الاقتصادي السنوي في مدينة **براغ** تحت شعار " الشفافية والحكم الرشيد في الأمور الاقتصادية "، والتي انطلقت منذ التوقيع على اتفاقية **هلنسكي** عام **1975** مؤكدة على خطة التنمية المستدامة.

وتهدف المنظمة إلى دعم الليبيرالية السياسية ودفع الاقتصاد العالمي نحو النمو والاستثمار الخارجي والتجارة، وكذا دعم ما تسميه " التحول الديمقراطي في منطقة الشرق الأوسط" وتشجيع التطور الاقتصادي وتحسين المستوى المعيشي في المنطقة مع خلق فرص عمل.

ويعد صندوق النقد الدولي من الوكالات المتخصصة المنبثقة عن منظمة الأمم المتحدة والرامي إلى تعزيز التعاون النقدي العالمي، لكن إلى جانب ذلك أعطى أهمية بالغة لمسألة الحكم الراشد من خلال الاهتمام بتحقيق الشفافية والمساءلة في القطاع العام وكذا تقديم المشورة والمساعدة الفنية خاصة للدول النامية، كما ركز على مراقبة شفافية الحسابات الحكومية واستقرار وشفافية البيئة الاقتصادية.

لذلك اعتمد صندوق النقد الدولي بتاريخ **29** سبتمبر **1996** "إعلان الشراكة من أجل النمو العالمي المستدام" الذي حدد فيه تعزيز الحكم الرشيد من جميع جوانبه بما في ذلك ضمان سيادة القانون وتحسين الكفاءة والمساءلة في القطاع العام والتصدي للفساد لازدهار الاقتصادات.[19]

ثالثا: مكافحة الفساد على الصعيدين الأممي والدولي:

إن الفساد ظاهرة ملازمة للإنسان كذلك التعسف في استعمال السلطة عرفها الانسان منذ الأزل ودأب على محاربتها، لذلك سيتم التطرق أولا إلى المؤشرات التي حددها البنك الدولي لقياس جودة الحكم ومدى فعاليته لأنه من خلالها بالإمكان الحد من الفساد، ثم يتم التطرق إلى المفهوم القانوني للفساد وفي الأخير نتطرق إلى مكافحة الفساد من خلال المواثيق والجهود الدولية.

1.مؤشرات البنك الدولي للحوكمة:

ورغم تعدد مؤشرات الحوكمة إلا أن المؤشرات العالمية للحوكمة التي أصدرها البنك الدولي لمعرفة وقياس جودة الحكم في دول العالم سواء المتقدمة منها أو النامية تعتبر أكثر مؤشرات الحوكمة شمولية وأفضلها استخداما، وقد حدد البنك الدولي مجموعة من المؤشرات الكمية التي يتحقق من خلالها الحكم الراشد وهي ستة يمكن إجمالها كما يلي:

_ مؤشر المشاركة والمساءلة: ويقيس مدى قدرة مواطني دولة ما على المشاركة من أجل اختيار حكومتهم، ودرجة حرية التعبير وتكوين الجمعيات، وهذا من شأنه المساهمة في تطوير المجتمع والدفع بالاقتصاد نحو الأمام.

مع الإشارة إلى أن المفوضية السامية لحقوق الانسان والديمقراطية كانت قد أعلنت في القرار رقم 2002/46 أن الشفافية والمساءلة من بين العناصر الأساسية للديمقراطية.[20]

_ مؤشر الاستقرار السياسي: يستخدم لقياس مدى احتمال زعزعة استقرار الحكومات أو الإطاحة بها بوسائل غير شرعية، باستخدام العنف ذو الدوافع السياسية وهذا من شأنه التأثير على النمو الاقتصادي.

_ مؤشر فاعلية الحكومة: ويتم من خلاله قياس مدى جودة الخدمات العامة وجودة الخدمة المدنية ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية، وجودة إعداد السياسات وتنفيذها.

_ مؤشر الجودة التنظيمية: ويتعلق بقياس مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات واللوائح التي تسمح بتنمية القطاع الخاص لرفع معدلات النمو الاقتصادي.

_ مؤشر سيادة القانون: يقيس هذا المؤشر مدى ثقة الوكلاء والمتعاملين في قواعد المجتمع والالتزام بها، خاصة بما يتعلق بإيفاء العقود وحماية حقوق الملكية وعمل الشرطة والمحاكم لمنع الجريمة والعنف.

_ مؤشر مراقبة الفساد: يقيس هذا المؤشر مدى ممارسة السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة بما في ذلك أشكال الفساد الكبيرة والصغيرة.[21]

2. المفهوم القانوني للفساد:

يعبر الفساد عن كل سلوك غير قانوني وغير لائق يهدف إلى تحقيق المنفعة للفرد أو لغيره ويكون على عدة أشكال منها الرشوة والابتزاز، وهو ينجم عن ضعف السياسات القانونية والرقابية المسؤولة في البلاد أو المنظمة.[22]

كما أن للفساد العديد من الدوافع خاصة منها الدوافع الشخصية على غرار الأطماع ناهيك عن غياب القوانين الردعية وعدم تنفيذها على النحو الذي يحد من هذه الظاهرة.

لكن قبل التطرق إلى المفهوم القانوني للفساد لابد من التعرض للمعنى اللغوي حيث لفظ الفساد مشتق من كلمة فسد وهي ضد صلح، أي أن الفساد هو البطلان أو الاضمحلال أي ضد الصلاح كما ورد في معجم لسان العرب لمحمد بن مكرم بن منظور، كما يعني اصطلاحا اللهو واللعب وأخذ المال ظلما.[23]

أما من الناحية القانونية فيعني الفساد الخروج على النظام والقانون قصد تحقيق مصالح خاصة، كما أنه استغلال أو إساءة استغلال الوظيفة من أجل مصالح شخصية.[24]

مع الإشارة إلى توجه بعض الدول إلى إدراج مفهوم الفساد ضمن نصوص تجريمية مختصة بمكافحة الفساد أو ضمن قانون العقوبات على غرار القانون الجزائري في مادته الثانية.

والملاحظ أن العديد من التشريعات الوطنية الخاصة بمعالجة ظاهرة الفساد قد تبنت التعاريف التي وردت في المواثيق الدولية العالمية منها والإقليمية فنجد لكل منظمة تعريف خاص بها مما دفع بمؤتمر الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام **2003** إلى عدم تعريف مصطلح الفساد، لذلك سوف يتم التركيز فيما يلي على مواقف المنظمات الدولية تجاه هذه الظاهرة ومكافحتها.

3. مكافحة الفساد من خلال المواثيق والجهود الدولية

وفق تعريف منظمة الشفافية الدولية للحكم الرشيد بأنه الغاية الحاصلة من تكاثف جهود الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ومختلف المواطنين في مكافحة ظاهرة الفساد[25] ، هذا يدل على مدى ملازمة الحوكمة بمحاربة الفساد من طرف المنظمات الدولية والإقليمية ومختلف الوكالات الأممية للتنمية والتي اعتبرته عنصرا رئيسيا للنهوض بالتنمية والحد من ظاهرة الفقر.

أما عن الفساد فقد عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته.[26]

بينما مكافحة الفساد تعني مجموعة الوسائل والآليات والأساليب التي تستخدم لتحجيم الفساد والقضاء عليه منها الشفافية والمساءلة والتنافسية والحوكمة وتوسيع دائرة الرقابة وبالتالي الحوكمة آلية من آليات مكافحة الفساد.

وفيما يلي سنتطرق إلى أبرز الاتفاقيات الإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة ظاهرة الفساد:

1.3.إتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد:

ومراعاة لترتيب أبرز الاتفاقيات المناهضة للفساد لابد من التطرق إلى الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد باعتبارها أول اتفاقية دولية خاصة بموضوع مكافحة الفساد والتي دخلت حيز النفاذ عام **1997** وإلى جانب الديباجة تحتوي على 28 مادة حيث تمثل المادة الثالثة منها والمتعلقة بالإجراءات الوقائية أول محاولة شاملة لوضع نظام متكامل للحد من الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة ومقرة بالدور الرئيسي للمجتمع المدني والآليات الدقيقة لتحقيق ذلك[27].

وتلزم الاتفاقية الدول الأطراف بوضع وتبني معايير لسلوك موظفيها العموميين مع إيجاد الآليات المناسبة لتطبيق تلك المعايير مركزة على المواءمة بين تشريعات الدول الأطراف والاتفاقية وأحكام تجريم المجرمين والعائدات الإجرامية ومعايير التعاون والمساعدة.

2.3.اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد:

تعد الوثيقة القانونية الأساسية للقارة الافريقية بشأن محاربة الفساد وتكريس الشفافية والمساءلة وتشبه إلى حد ما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد متضمنة أحكاما خاصة بالإجراءات اللازمة للتجريم، وتم اعتمادها من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد الافريقي خلال الدورة العادية الثانية المنعقدة في عاصمة موزمبيق **مابوتو** بتاريخ **11** جويلية **2003** ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في **5** أوت **2006** بعد **30** يوما من إيداع صك التصديق الخامس عشر.[28]

ولم يتم تقسيم الاتفاقية ضمن فصول محددة إنما خصص لكل مادة موضوعا معينا كاعتماد إجراءات تشريعية خاصة بالإطار المؤسسي لمكافحة الفساد والإبلاغ عن الفساد والرقابة المالية وذلك ضمن المادة 5، مع ذلك فإن هذه الاتفاقية عرفت الفساد بينما لم تفعل ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

3.3. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي انعقدت لجنتها المخصصة للتفاوض في الفترة الممتدة من **21** جانفي **2002** إلى **1** أكتوبر **2003**، هي الصك العالمي الوحيد الملزم قانونا لمكافحة الفساد والطابع الإلزامي للعديد من أحكامها يجعلان منها أداة فريدة لتطوير استجابة شاملة لمشكلة عالمية، مستندة إلى قرار الجمعية العامة رقم **56/61** في ديسمبر **2000**، حيث تتضمن الاتفاقية خمسة مجالات رئيسية متمثلة في التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي، واسترداد الأصول، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات، كما أنها تغطي العديد من أشكال الفساد المختلفة مثل الرشوة واستغلال النفوذ وإساءة استغلال الوظائف، ومختلف أعمال الفساد في القطاع الخاص[29]، وأبرز ما يميز الاتفاقية إدراج فصل خاص بشأن استرداد الموجودات وإعادتها إلى أصحابها الشرعيين بما في ذلك البلدان التي أخذت منها بطريقة غير مشروعة وهو في الفصل الخامس.[30]

وهناك من اعتبر أن إدراج مسألة استرداد الموجودات في الاتفاقية هو الذي دفع بالعديد من الدول النامية إلى التوقيع على الاتفاقية خاصة حين يتعلق الأمر بالثروة الوطنية.

ومن خلال هذه الاتفاقية التي تتضمن **71** مادة قانونية وموزعة على ثمانية فصول رئيسية اعتمدت منظمة الأمم المتحدة لمنع الفساد على جانبين أساسيين وهما:

_ جانب وقائي: يلزم الدول الأطراف في الاتفاقية بتبني سياسات وأساليب إحترازية بشأن مكافحة الفساد والتركيز على انشاء قضاء مستقل.

_ جانب عقابي: ويتعلق بتجريم الفساد وملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومقاضاتهم.

وبالرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تتضمن تعريفا للفساد إلا أنها أشارت إلى حالات الفساد سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص.[31]

هذه الاتفاقية التي أقرتها الجمعية العامة بتاريخ **31** أكتوبر **2003** وبتاريخ **09** ديسمبر من نفس السنة وقع عليها ما يناهز المائة دولة في مدينة **ماريدا** المكسيكية لتدخل الاتفاقية حيز النفاذ في ديسمبر 2005، وبعد عام بدأ انعقاد مؤتمرات الدول الأطراف في الاتفاقية تعزيزا لها وكآلية من آليات تنفيذ ما نصت عليه.

حيث انعقد المؤتمر الأول للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في **منطقة البحر الميت** في الأردن في ديسمبر 2006، وفي بداية عام 2008 عقد المؤتمر الثاني في جزيرة **بالي** الأندونيسية، لينعقد المؤتمر الثالث في نوفمبر **2009** في مدينة **الدوحة** في قطر، أما المؤتمر الرابع فقد تم انعقاده في مدينة **مراكش** بالمغرب في أكتوبر **2011**، بينما عقد المؤتمر الخامس في شهر نوفمبر **2013** في **بنما**.[32]

لذلك يمكن القول أن التعاون الدولي في مكافحة الفساد أحرز تقدما هاما خلال السنوات الأخيرة من خلال انتشار الاتفاقيات المتعددة الأطراف الدالة على درجة الوعي بالآثار السلبية للظاهرة على النمو الاقتصادي.[33]

4.3. مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

صدرت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بعد اجتماع الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في القاهرة بتاريخ 21 ديسمبر عام 2010 وبمشاركة 18 دولة، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 21 ديسمبر 2013 معتبرة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمثابة المرجعية والإطار العام للاتفاقية.

لقد اتبعت هذه الاتفاقية نهج اتفاقيتي الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحة الفساد، بل في مادتها الخامسة رددت نفس أحكام الاتفاقيتين.

ويتكون مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد من ديباجة وخمسة وثلاثون مادة هدفها تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة المساءلة والشفافية، مع ملاحظة أن أغلب موادها بل وما يضفي عليها أهمية هو أن أغلبية موادها ملزمة للتعاون.[34]

وما يلاحظ في الاتفاقية خلوها من تجريم أفعال الفساد وتلتمس أن تقوم الدول الأطراف بذلك، كما أنها لم تضع تعريفا محددا للفساد لكنها حددت الآليات الكفيلة بمحاربته، وتعتبر من الاتفاقيات الاقليمية القليلة إن لم تكن الوحيدة التي تكتب بلغة واحدة وهي اللغة العربية.

كما تبنت منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي اتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الأجانب في معاملات الأعمال الدولية وكنا قد سبق وذكرنا تعريف المنظمة للحكم الراشد مركزة فيه على محاسبة العناصر السياسية، ليتم التوقيع على الاتفاقية من قبل الدول الأعضاء في المنظمة بتاريخ **17** مارس **1997**، ثم انضم إليها عدد من الدول غير الأعضاء في المنظمة مثل الأرجنتين والبرازيل وتشيلي واستونيا وسلوفينيا وجنوب افريقيا وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن هنالك توجه واهتمام دولي كبير وإرادة دولية للقضاء على مظاهر الفساد.[35]

خامسا: تقييم تطبيق آليات مكافحة الفساد في الواقع الدولي.

إن وجود إرادة دولية ترمي إلى مكافحة الفساد لا يعني بالضرورة التطبيق الحرفي لتلك الآليات وبهذا الصدد ارتأينا التطرق إلى مؤشر مدركات الفساد وهو مؤشر سنوي ينشر من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ عام **1995**، وهذا المؤشر يصنف الدول حسب مستوياتها المتصورة من الفساد في القطاع العام وفق تقييم الخبراء واستطلاع الرأي العام.

وقد أظهر مؤشر مدركات الفساد الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية في جانفي 2022 أن مستويات الفساد لم تتغير منذ عشر سنوات حيث لم تحرز 86 بالمئة من الدول أي تقدم، وأن الدول التي تنتهك الحريات المدنية وتتميز أنظمتها بالاستبداد تسجل باستمرار درجات أقل على مؤشر مدركات الفساد، أما الدول التي تتصدر المؤشر هي الدنمارك فنلندا ونيوزيلندا ، وبالنسبة للدول العربية فإن كل من الإمارات وقطر هما الأفضل أداء، بينما تحتل سوريا المرتبة الأخيرة بل إن جنوب السودان والصومال غير مصنفان أصلا، لتسجل 27 دولة على غرار لبنان وقبرص وهندوراس أدنى مستوياتها التاريخية.[36]

الخاتمة

أوضح السياسي والمؤرخ البلجيكي **فيليب مورو دوفارج** أن الحوكمة من المواضيع التي لاقت اهتماما بالغا في الأدبيات والنقاشات السياسية والأكاديمية في نهاية التسعينيات وهذا في إطار التحاليل المتعلقة بطبيعة الحكم والديمقراطية.

كما أن تنفيذ معايير ومبادئ الحوكمة من شأنه تحقيق الشفافية في أداء الحكومات وبالتالي الحد من ظاهرة الفساد التي من شأنها عرقلة أية عملية تسعى للنهوض بالاقتصاد وتحقيق التنمية المجتمعية والتي تعتبر من المطالب الرئيسية للمواطن، لذلك زاد اهتمام حكومات الدول بتقييم مدى تحقيق مبادئ الحوكمة من خلال مؤشراتها التي تعد وسيلة ناجعة لتأكيد درجة تطبيقها.

كما دفع ذلك بالمنظمات الدولية والإقليمية وكذا الوكالات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة المتعلقة بالتنمية للاهتمام بالحوكمة والعمل على تنفيذ وتطبيق آلياتها وإبرام العديد من الاتفاقيات المتعددة الأطراف على غرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتميز أحكامها بالطابع الإلزامي بالإضافة إلى اتفاقيات إقليمية على غرار اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع ومكافحة الفساد وكذا مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، إلا أن الملاحظ أن الاتفاقيات الإقليمية تعبر عن واقع وتوجهات الدول الأطراف أكثر من الاتفاقيات االدولية، ورغم ذلك فإن مؤشر مدركات الفساد يبين عدم الالتزام المطلق أو التطبيق الكلي لما ورد في الاتفاقيات.

لذلك وللنهوض باستراتيجية الحكم الراشد أو الحوكمة وبالتالي مكافحة الفساد لابد من اتخاذ مجموعة من التدابير نوردها على شكل **توصيات** كما يلي:

_ توسيع نطاق استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال لتوفير الخدمات العامة، أي توسيع اعتماد الإدارات العامة على أسلوب الحكومة الإلكترونية.

_ تعزيز الشفافية القانونية باعتبارها أبرز مؤشرات سيادة القانون الذي يعده مشروع العدالة العالمي، وذلك من خلال تسهيل اطلاع المواطنين على المسودات القانونية قبل ادخالها حيز النفاذ، كما يجدر اطلاعهم على الأحكام التي تصدر من المحاكم لأن ذلك من شأنه الزيادة في قوة سيادة القانون وبالتالي السيطرة على الفساد.

_ نشر وثائق الموازنة بانتظام لفتح المجال أمام آراء المواطنين لإشراكهم وإقحامهم في معترك الحياة السياسية.

_ تنفيذ المعايير المتعلقة بالحوكمة والتي اقترحتها مختلف المنظمات الدولية والاقليمية والمؤسسات المالية لكن مع مراعاة خصوصية كل دولة وهويتها.

_ منح الجهات المعنية بمحاربة الفساد صلاحيات أوسع خاصة صلاحية إصدار الأوامر بالقبض والتحري والتفتيش خاصة عندما يتعلق الأمر بالمسائل التي تمس الاقتصاد الوطني.

الهوامش

[1] جاك فونتانال، العولمة الاقتصادية والأمن الدولي: مدخل إلى الجيو اقتصاد، (ترجمة محمود ابراهم)، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص. 5.

[2] حيدرة فتيحة، " العولمة والتعليم: مؤهلات المعلم في عصر العولمة "، في مجلة الحكمة للدراسات التربوية والنفسية، المجلد 2، العدد 4، الجزائر، جوان 2014، ص.60.

[3] أولريش بك، ما هي العولمة، (ترجمة أبو العيد دودو)، ط2، بيروت: منشورات الجمل، 2012، ص. 48.

[4] عماد صيام،"المواطنة"، في الموسوعة السياسية للشباب، القاهرة: نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، 200، ص.ص. 7،8

[5]Larousse, dans web site: https:// bit.ly/3qc4lm8, 4/08/2022 à 20h44.

[6] عبد الرزاق مقري، " بحث الحكم الراشد وآليات مكافحة الفساد"، في المؤتمر الثالث لمنتدى كوالالمبور للفكر والحضارة بالخرطوم، السودان، 17-18-19 نوفمبر 2016.

[7] نادر فرجاني، "الحكم الصالح: رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية" في مجلة المستقبل العربي، عدد 256، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، جوان ، 2000، ص.21

[8] Sophie Richard et d'autres, « Une approche historique de la gouvernance pour éclairer la gestion concertée de l'eau en France », France, dans web site: https:// bit.ly/3BcCWaf, 22/07/2022, à 00h23.

[9] محي الدين شعبان توق، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2014، ص. 50.

[10] مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، " ماهي الحوكمة الرشيدة " في الموقع الالكتروني:
https:// bit.ly/3Qfto2g، Vu le 24/07/2022, à 16h44.

[11] المفوضية السامية لحقوق الانسان والحكم الرشيد، " لمحة عن الحكم الرشيد " في الموقع الالكتروني:
https:// bit.ly/3AKdbMR ، Vu le 24/ 07/2022, à 09h44

[12] سليماني إلياس، " الحكم الراشد بين الخصائص والمعايير"، في مجلة البدر، المجلد 3، العدد 5، جامعة بشار، ماي 2011، ص. 134.

[13] المرجع نفسه، ص. 133.

[14] محمود عبابنة، " الحوكمة الرشيدة في النظام السياسي الاسلامي لدولة المدينة الأولى "، في مجلة الحجاز العالمية المحكمة للدراسات الإسلامية والعربية "، العدد 10، الأردن، فيفري 2015.

[15] Gialt de Jraaf, Hanneke Van Asperen, « L'art de la bonne gouvernance : quand les représentations du passé inspirent la pratique moderne » dans Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol 84, Février 2018, P.419 .

[16] سامح فوزي، الحكم الرشيد، القاهرة: دار نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، ص.39.

[17] المكان نفسه.

[18] مع الإشارة إلى تغيير التسمية عام 1994 من "مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا" إلى" منظمة الأمن والتعاون الأوروبي ".

[19] International Monetary Fund, " Good Governance The IMF's Role", 1997, in web site:
https://bit.ly/3Be22Fq, Vu le 26/08/2022 à 10h13.

[20] المفوضية السامية لحقوق الانسان والديمقراطية، " لمحة عن الديمقراطية وحقوق الانسان"، في الموقع الالكتروني:
https:// bit.ly/3cFoCh7, Vu le 04/08/2022 à 21h09.

[21] سيد علي صغيري، وآخرون، "تحليل العلاقة بين مؤشرات الحوكمة والنمو الاقتصادي في الجزائر باستخدام نموذج الانحدار الذاتي ذي الفجوات الزمنية الموزعة المتباطئة خلال الفترة (1996-2018)"، في مجلة مراجعة الاصلاحات الاقتصادية والتكامل في الاقتصاد العالمي، المجلد 15، العدد 2، الجزائر 2021، ص.ص. 93،94.

[22] مجد خضر، " قانون مكافحة الفساد "، في الموقع الالكتروني:
https://bit.ly/3cIpotu, vu le 03/09/2022 à 17h34

[23] وسام نعمت ابراهيم السعدي، آليات المجتمع الدولي في مكافحة الفساد: دراسة في آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بغداد: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، 2020، ص. ص 21، 22.

[24] المكان نفسه.

[25] نبيل البابلي، " الحكم الرشيد: الأبعاد والمعايير والمتطلبات "، في تقارير سياسية، المعهد المصري للدراسات، جانفي 2018.

[26] وسام نعمت ابراهيم السعدي، مرجع سابق الذكر، ص. 24.

[27] مأمون موسى عثمان صالح، " الآليات القانونية لمكافحة الفساد دوليا ووطنيا "، رسالة الماجستير في تخصص القانون العام، السودان: جامعة شندي، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، 2018، ص.ص 73، 74.

[28] موسى بن تغري، " تحديات الاتحاد الافريقي في مكافحة الفساد "، في مجلة الدراسات القانونية، العدد 2، المجلد 6، الجزائر، جوان 2020، ص. 2.

[29] United nations office on drugs and crimes, "United nations convention against Corruption", dans web site : https:// bit.ly/3AMVQmH, Vu le 25/07/2022, à 9h36 .

[30] مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2004، ص.42.

[31] مأمون موسى عثمان صالح، مرجع سابق الذكر، ص. 89.

[32] محي الدين شعبان توق، مرجع سابق الذكر، ص.37

[33] Emmanuelle Lavallée, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, « Ce qui engendre la Corruption : Una analyse microéconomique sur données Africaines », dans Revue d'économie du développent, Vol 18, Mars 2010, P.5.

[34] وسام نعمت إبراهيم السعدي، المجتمع الدولي ودوره في مكافحة الفساد: دراسة في آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2020، ص. 154.

[35] أمين لطفي، " تحليل مقارن للاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد "، في الموقع الإلكتروني:
https://bit.ly/3CwGkfC,Vu le 13/10/2022 à 21h23 .

[36] منظمة الشفافية الدولية، " يكشف مؤشر الفساد لعام 2021 عن عقد من ركود مستويات الفساد وسط انتهاكات لحقوق الانسان وترد ديمقراطي "، في الموقع الإلكتروني:
https://bit.ly/3ewRVTO , Vu le 14/10/2022, à 04h45.