

# Back to Basics - 10 Myths About Governance and Corruption

By Daniel Kaufmann

As appeared in An-nahar Internet Edition on 10 October 2005

Translated from the IMF's *Finance & Development* article of September 2005

عشر أساطير عن علاقة الحكم بالفساد

دانيال كوفمان

طلبت "قضايا النهار" من مدير "البرامج العالمية والحكم" في البنك الدولي دانيال كوفمان ترجمة ونشر هذا المقال الذي كتبه للنشرة المتخصصة الصادرة عن صندوق النقد الدولي ( *Finance and Development*). وكان كوفمان في بيروت الاسبوع الماضي لإلقاء محاضرة عن: "الحكم والفساد حول العالم" في الجامعة الأميركية في بيروت بدعوة من جمعية "لا فساد" ودائرة الدراسات السياسية والإدارة العامة في الجامعة.

حالياً تعطي الأوساط المعنية بالتنمية أولوية أكبر للحكم الذي يبقى موضوعاً حساساً ويساء فهمه. وقد بدأ عدد قليل من المانحين والمؤسسات المالية الدولية العمل مع اقتصادات ناشئة للمساعدة على الحد من الفساد وتشجيع المواطنين على إسماع صوتهم وتحفيز المساواة بين الرجل والمرأة والمساءلة. عندما أعلنت مجموعة الثماني في تموز الماضي أنها قرّرت مضاعفة المساعدات والإعفاءات من الديون الممنوحة للبلدان الأشدّ فقراً في أفريقيا، كانت المسائل المتعلقة بالحكم في رأس اهتماماتها. وفي أيار الماضي، ورد بوضوح في التقرير المشترك الصادر عن لجنة أفريقيا: "الحكم الجيد هو المفتاح... ما لم تحدث تحسينات في القدرة والمساءلة والحد من الفساد، لن يكون للإصلاحات الأخرى سوى تأثير محدود".

لكن هل الحكم الجيد وضبط الفساد أساسيان إلى هذه الدرجة في التنمية؟ أمّنت كثرة البحوث الاختبارية في العقد الماضي بالإضافة إلى الدروس المستمّدة من تجربة البلدان الخاصة، أساساً أكثر رسوخاً لتحديد آثار الحكم على التنمية وفاعلية (أو تالياً غياب) الاستراتيجيات الآيلة إلى تحسينه. لكن ما زالت هناك مسائل لم تجد لها حلاً ونقاشات في الأوساط المعنية بالتنمية ليس فقط حول أهمية الحكم بل أيضاً حول قدرة المؤسسات المالية الدولية على مساعدة البلدان على تحسين الحكم فيها. فلنعد إذن إلى النقاط الأساسية ونتحدّث عن بعض "الأساطير" السائدة حول الحكم والفساد.

## الأسطورة 1:

الحكم ومكافحة الفساد هما الشيء نفسه

نحدّد الحكم بأنّه التقاليد والمؤسسات التي تُمارَس من خلالها السلطة في بلد ما من أجل الخير العام. ويشمل هذا عملية اختيار من هم في السلطة ومراقبتهم واستبدالهم (البعد السياسي) وقدرة الحكومة على إدارة مواردها وتنفيذ سياسات سليمة بفاعلية (البعد الاقتصادي) واحترام المواطنين والدولة لمؤسسات البلاد (بُعد احترام المؤسسات). في المقابل، يُحدّد الفساد من منظار أضيّق بأنه "استغلال المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية".

## الأسطورة 2:

الحكم والفساد غير قابلين للقياس

صحيح أنّه قبل أقلّ من 12 عاماً، لم تكن هناك عملياً أيّ مقاييس دولية للحكم أو الفساد قابلة للمقارنة. لكن في السنوات الأخيرة، سعى البنك الدولي وآخرون إلى إيجاد حلّ لهذه المسألة. فقد وضعنا في البنك الدولي مؤشرات إجمالية عن الحكم تغطي أكثر من مئتي بلد بالاستناد إلى أكثر من 350 متغيّراً مأخوذة من عشرات المؤسسات حول العالم. تغطي المؤشرات التي وضعناها أبعاد الحكم السنتّة الآتية: التعبير عن الرأي والمساءلة، الاستقرار السياسي وغياب أعمال العنف والأعمال الإرهابية الكبرى، فاعلية الحكومة، نوعية التنظيمات، سيادة القانون، وضبط الفساد.

في حين تشكّل المؤشرات خطوة كبرى نحو الأمام، هناك تحديات مرتبطة بعملية القياس. فهوامش الخطأ ليست صغيرة، ويجب توخّي الحذر عند تفسير النتائج إذ يجب عدم تصنيف البلدان. لكنّ هوامش الخطأ هذه تراجعت وهي الآن أقلّ بكثير في أيّ قياس فردي للفساد أو الحكم أو المناخ الاستثماري. نتيجة لذلك، تُستعمل مؤشرات البنك الدولي في مختلف أنحاء العالم لرصد الأداء من أجل تقويم البلدان وإجراء البحوث.

## الأسطورة 3:

يُبالغ في تقدير أهمية الحكم ومكافحة الفساد

بفضل هذه التطوّرات وتطوّرات أخرى في القياس الاختباري، درس عدد من الباحثين تأثير الحكم على التنمية. تُظهر البحوث في شكل عام أنّ بإمكان البلدان أن تحقّق "أرباحاً تنمويّة" أكبر بكثير عند تحسين الحكم فيها. تشير التقديرات إلى أنّ البلد الذي يرفع مستوى الحكم فيه من مستوى متدنّ نسبياً إلى مستوى معتدل، يستطيع أن يضاعف ثلاث مرّات تقريباً الدخل الفردي لسكّانه في المدى الطويل ويخفّض نسبة الأمية ووفيات الأطفال. ومن شأنّ هذا التحسين النسبي أن يؤدي على سبيل المثال إلى التقدّم خطوة نحو الأمام في تصنيفنا لبُعد "ضبط

الفساد" في قاعدة البيانات لدينا، بحيث تنتقل غينيا الاستوائية إلى مستوى أوغندا وهذه إلى مستوى ليتوانيا وهذه إلى مستوى البرتغال وهذا إلى مستوى فنلندا.

والحكم مهم أيضاً في مجالي تنافسية البلد وتوزيع المداخل. تشير البحوث إلى أن الفساد هو ضريبة كبرى تُفرض على المستثمرين الأجانب. وفي العديد من البلدان النامية، يمثل الفساد "ضريبة تنازلية" مفروضة على الأسر أيضاً: تدفع العائلات ذات المدخول الأدنى حصة غير متوازية من مداخلها في شكل رشاوى للوصول إلى الخدمات العامة (مقارنة بالمجموعات ذات المداخل الأعلى) وغالباً ما تحصل على نفاذ أقل إلى هذه الخدمات بسبب الفساد. وتشير التقديرات التقريبية إلى أن حجم الصفقات السنوية المشوبة بالفساد حول العالم هو حوالي تريليون دولار.

لزيادة الطين بلة، تبوء المشاريع الممولة من المساعدات بالفشل في البيئات الفاسدة. ويقوّض الفساد الديموقراطيات الحديثة العهد. لا شك في أن الحكم ليس العنصر الوحيد المهم في التنمية، فالسياسات الماكرواقتصادية والتجارية والقطاعية مهمة أيضاً. لكن عندما يكون الحكم سيئاً، يكون له تأثير سلبي على صنع السياسات في مجالات أخرى.

#### الأسطورة 4:

الحكم ترّف لا تستطيع

الحصول عليه سوى البلدان الثرية

يدعي البعض أن الرابط بين الحكم والمداخل لا يعني أن الحكم الجيد يزيد المداخل بل العكس، أي إن المداخل الأعلى تقود تلقائياً إلى حكم أفضل. لكنّ بحوثنا لا تدعم هذه المزاعم. لذلك من المضلل القول إن سبب الفساد هو المداخل المنخفضة وعلى هذا الأساس ابتكار منطق لمكافحة الحكم السيئ في البلدان الفقيرة. في الواقع، تشير الأدلة إلى أن الحكم الجيد هو الذي يقود إلى نمو اقتصادي أكبر. وقد أظهر عدد من الاقتصادات الناشئة بما فيها اقتصادات البلطيق وبوتسوانا وتشيلي وسلوفينيا، أنه من الممكن الوصول إلى معايير عالية من الحكم بدون أن يكون البلد المعني قد أصبح جزءاً من الدول الثرية.

#### الأسطورة 5:

يستغرق الحكم أجيالاً كي يتحسن

صحيح أنه غالباً ما تتغير المؤسسات تدريجاً لكنّ بعض البلدان شهد تحسناً كبيراً في المدى القصير. يناقض هذا النظرة التي تعتبر أن الحكم يمكن أن يتراجع بسرعة في حين أن التحسينات تكون دائماً بطيئة وتدرجية. على سبيل المثال، حصل تحسن كبير منذ عام 1996 في مؤشر "التعبير عن الرأي والمساءلة" في بلدان تمتد من

البوسنة وكرواتيا وغانا إلى أندونيسيا وصربيا وسيراليون. وتتحدى التحسينات التي شهدتها بعض البلدان في وقت قصير "المتشائمين من الوضع الأفريقي". على الرغم من ذلك، علينا التوقف عند واقع أنه في المعدل، لم يحصل تحسن عالمي في الحكم في شكل عام في هذه الفترة وفي عدد من البلدان بما فيها ساحل العاج ونيبال وزيمبابوي، حصل تراجع كبير.

## الأسطورة 6:

يستطيع المانحون أن يعزلوا المشاريع

في البلدان والقطاعات الفاسدة جداً

لا تدعم الأدلة فكرة أن المعنيين بالمساعدات، باستثناء بعض المساعدات الإنسانية، يستطيعون عزل المشاريع عن بيئة فاسدة في شكل عام. تشير المعطيات إلى أنه في غياب المقاربة المنهجية للحكم والحريات العامة وسيادة القانون وضبط الفساد، يُخفّض إلى حد كبير احتمال نجاح مشاريع المساعدات.

## الأسطورة 7:

مكافحة الفساد من خلال مكافحة الفساد

إحدى المغالطات التي يروج لها البعض، وأحياناً المجتمع الدولي، في مجال مكافحة الفساد هي أننا "نكافح الفساد من خلال مكافحة الفساد"، أي من خلال حملة أخرى مناهضة للفساد وإنشاء المزيد من "اللجان" ووكالات الأخلاقيات والإعداد المستمر لقوانين ومراسيم ومدونات سلوك جديدة. في شكل عام، يبدو أن لهذه المبادرات تأثير ضئيل وغالباً ما تكون عبارة عن أساليب نفعية سياسياً لمواجهة الضغوط التي تُمارس على الدول كي تفعل شيئاً حيال الفساد، فتحلّ بذلك مكان الحاجة إلى إصلاحات جوهرية ومنهجية في الحكم.

## الأسطورة 8:

المذنب هو القطاع العام في البلدان النامية

من المغالطات الشائعة التركيز فقط على إخفاقات القطاع العام. فالواقع أشدّ تعقيداً بكثير إذ إنه غالباً ما تمارس المصالح الخاصة النافذة تأثيراً غير مناسب في تحديد السياسة العامة والمؤسسات العامة وتشريعات الدولة. وفي الحالات القصوى، يستولي "الأوليغارشيون" على مؤسسات الدولة. وما زال عدد كبير من الشركات المتعددة الجنسية يمارس الرشوة في الخارج ما يقوّض الحكم العام في الاقتصادات الناشئة. وثمة نقاط ضعف أيضاً في القطاع غير الحكومي. كما أنّ المحاولات التقليدية لإصلاح إدارة القطاع العام لم تنجح لأنها ركزت على

"معالجات" تكنوقراطية كانت تتمّ غالباً من خلال المساعدة التقنية واستيراد المعدات الصلبة، والجداول التنظيمية واستقدام الخبراء من بلدان ثرية.

## الأسطورة 9:

لا تستطيع البلدان فعل الكثير

### لتحسين الحكم

نظراً إلى اللانحة الطويلة من المحاولات التي باءت بالفشل، وكذلك الدور الذي غالباً ما يُنسب إلى العوامل التاريخية والثقافية في تفسير الحكم، من السهل الوقوع في التشاؤم. لكنّ هذا خطأ.

أولاً، ليست العوامل التاريخية والثقافية حتمية على الإطلاق راقبوا مثلاً مسارات الحكم المختلفة في بلدان متجاورة في المخروط الجنوبي لأميركا اللاتينية وفي شبه الجزيرة الكورية والاقتصادات الانتقالية في أوروبا الشرقية، وفي أفريقيا الجنوبية.

ثانياً، هناك استراتيجيات واعدة أكثر من غيرها. من شأن المزج بين التقدّم على صعيد تحسين المشاركة والتعبير عن الرأي بما في ذلك من خلال حرية التعبير وحقوق المرأة والإصلاحات في مجال الشفافية (انظر الإطار) أن يكون فاعلاً جداً.

## الأسطورة 10:

لا تستطيع المؤسسات المالية الدولية

### فعل الكثير

يشكك بعض خبراء التنمية في قدرة المؤسسات المالية الدولية والمانحين على مساعدة البلدان على تحسين الحكم فيها انطلاقاً من اقتناع بأنّ "الماكرو أكثر أهمية" أو إيمان خاطئ بـ "الحتمية" التاريخية أو نظرة تعتبر أنّ التدخّلات الضرورية لتحسين الحكم حسّاسة سياسياً وتالياً من الصعب على الغرباء تشجيعها. بالتأكيد هناك مجالات تقع خارج التفويض الممنوح للمؤسسات المالية الدولية، مثل الترويج لانتخابات عادلة متعدّدة الحزب. لكن قد يكون بإمكان هذه المؤسسات والمانحين إطلاق مبادرات لتشجيع الشفافية وحرية المعلومات والإعلام المستقلّ وبرامج مكافحة الفساد القائمة على المشاركة والتي يقودها البلد المعني، والمساواة بين الرجل والمرأة والتي لم يجر التركيز عليها حتى الآن في مكافحة الفساد. هذه المبادرات التي يكملها دعم إصلاح المؤسسات البالغة الهشاشة (والتي غالباً ما تشمل مجالات المشتريات والضرائب والجمارك والقضاء) واعدة جداً.

إنّ تحدّي الحكم ومكافحة الفساد المطروح على العالم اليوم هو في تناقض قويّ مع الأساليب التقليدية. ثمة حاجة إلى مقارنة أكثر جرأة ويجب تحمّل مسؤولية جماعيّة على مستوى العالم ككلّ. يجب ألا تكتفي البلدان الثرية بتنفيذ وعودها في مجالي المساعدات وتحرير التجارة بل يجب أن تكون أيضاً مثلاً يُحتذى. يجب أن تصادق بلدان "منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" على اتّفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 وتطبّقها بفاعليّة، وتتخذ خطوات (كما بدأت سويسرا تفعل) لاستعادة الأصول التي نهبها مسؤولون فاسدون وخبّأوها في الخارج. كما يجب أن تُحجم الشركات المتعدّدة الجنسيّة عن ممارسة الرشوة وتدعم تحسين ممارسات الحكم في البلدان المضيفة. أما بالنسبة إلى المؤسّسات المالية الدوليّة والمانحين فثمة حاجة إلى التطرّق إلى مسائل الانتقائيّة والفاعليّة في برامج المساعدات، بحيث يربطون القرارات المتعلّقة بالمساعدات بمعطيات الحكم ويساعدون البلدان على بناء قدرة على استيعاب المساعدات بفاعليّة. تحسين الشفافيّة هو المفتاح. أخيراً يجب أن تتولّى البلدان بنفسها زمام الأمور في تحسين الحكم.

ترجمة نسرين ناصر

المراجع

1- بلغر آنا ودانيال كوفمن، 2005، "تحسين الشفافية: تجارب أولية والتطبيقات على السياسة"، ورقة عمل البنك الدولي حول بحوث السياسة (تصدر قريباً) (واشنطن)

<http://governance/wbi/org.worldbank.www>

2- تقرير لجنة أفريقيا، 2005، مصلحتنا المشتركة: تقرير لجنة أفريقيا (لندن)

<http://org.commissionforafrica.www>

3- كوفمن دانيال وأرت كراي وماسيمو ماستروزي، 2005، "شؤون الحكم 4: مؤشّرات الحكم ل1996-2004"، ورقة عمل البنك الدولي حول بحوث السياسة 3237 (واشنطن)

<http://html.4govmatters/pubs/governance/wbi/org.worldbank>

4- كوفمن دانيال، 2003، "إعادة النظر في الحكم: الدروس المستمدّة من التجربة تناقض النظرة التقليدية"، تقرير التنافسيّة العالميّة 2003-2002، المنتدى الاقتصادي العالمي، جنيف

[http://html.gov\\_rethink/pubs/governance/wbi/org.worldbank.www](http://html.gov_rethink/pubs/governance/wbi/org.worldbank.www)

5- معهد البنك الدولي، 2002، الحقّ في نقل الخبر: دور وسائل الإعلام في التنمية الاقتصادية (واشنطن).

دانيال كوفمان