



شعوب متمكنة.  
أمم صامدة.

## اللقاء السادس لمجتمع ممارسي مكافحة الفساد في المنطقة العربية

بيروت، لبنان، 28-29 يونيو/حزيران 2013

### ورقة تفاهيمية

#### لمحة عامة

لقد مر أكثر من عامين منذ أن دخلت المنطقة العربية أحدث مرحلة من تاريخها الحديث، وهي مرحلة تسببت بها موجة من التحولات السياسية التي ما زالت تؤثر على الحياة اليومية في جميع أنحاء المنطقة، وإن كان ذلك يتم بأساليب وأشكال مختلفة. لكن هذه المرحلة، وعلى الرغم من أنها تبدو مشبعة بفرص فريدة لدفع إصلاحات الحكم الديمقراطي، إلا أنها تحمل أيضاً تحديات متعددة الجوانب يمكن أن تقوض هذا الدفع. وحتى الآن، اختلفت هذه التأثيرات بين الدول، وكان التغيير في بعضها ظاهراً. لكن الكثيرون يجادلون بأن هذا التغيير يعد ضعيفاً بالمقارنة مع طموحات شعوب المنطقة التي صاغتها في بدايات عام 2011.

وإلى جانب الدعوة المدوية نحو تحقيق العدالة الاجتماعية والمزيد من الحريات، وضعت شعوب المنطقة الفساد بشكل واضح على رأس قائمة شكاواها المعلنة، على الأقل في معظم البلدان العربية. ووضعت الحكومات قضية مكافحة الفساد في أعلى لائحة أولوياتها، وخاصةً تلك الحكومات التي جاءت وليدةً للتحولات. ولكن مرةً أخرى، قد يجادل العديديون بأن هذا المسعى لا يزال قاصراً عن تحقيق النتائج المرغوبة، أو الحصول على ثقة الجماهير على الأقل. وقد تحرك المجتمع المدني

أيضاً، والذي بات يتمتع بمساحة أوسع للقول والفعل، للمشاركة بشكل أكبر في هذا المجال. وعلى الرغم من وجود بعض الاستثناءات، إلا أنه يبدو غير قادرٍ كذلك على بلوغ مستوى التوقعات، وحتى تلك التوقعات الخاصة به.<sup>1</sup>

ومع استمرار جهود مكافحة الفساد في الدول العربية، بوتيرة تتفاوت من دولة لأخرى، ومع تطور هذه الجهود ونضوجها، من المحتمل أن يصبح السؤال المطروح هو: ما الذي يمكن فعله لجعل هذه الجهود أكثر فاعلية؟ ومع مراعاة غياب الطرق المختصرة لمكافحة الفساد، وإدراك أن تحقيق التقدم في هذا المجال هو عملية فنية معقدة ذات عمق سياسي، غالباً ما سيكون الجواب في تبني الدعوة إلى مقاربات جديدة ومبدعة في طريقة التفكير. وقد تأكد هذا الأمر مؤخراً في المؤتمر الرابع للشبكة العربية للنزاهة ومكافحة الفساد (ACINET) الذي عقد على مستوى الوزراء، وتعد (ACINET) بمثابة آلية العمل الشاملة والرائدة في هذا المجال الحساس.

لا يزال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الطليعة بالنسبة لتقديم المساعدة للدول العربية في مجال مكافحة الفساد في السنوات الأخيرة وبأشكال وصيغ متعددة. ومن خلال مشروعه الإقليمي الخاص بـ "النزاهة ومكافحة الفساد في الدول العربية" (ACIAC) وتوسيع العمل القائم في مكاتبه الإقليمية (COS) إلى جانب المجتمع المحلي لممارسي مكافحة الفساد (CoP)، من المرجح أن يستمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كونه مصدراً أساسياً لتقديم المساعدة في مجال مكافحة الفساد في المنطقة العربية خلال السنوات القادمة.

وانطلاقاً من هذه النقطة، فإن الحاجة إلى تحسين جاهزية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الاستجابة للسؤال المستقبلي حول الإبداع والابتكار في مجال مكافحة الفساد أصبحت واضحة، مع الاستمرار في دعم الأنشطة القائمة المتعلقة بالمقاربات التقليدية.

## الارتباط بين مكافحة الفساد والحكم المحلي

نتيجة للحالة التي تم شرحها أعلاه، وبناءً على الكثير من المشاورات الثنائية، سيركز الملحق السادس لمجتمع ممارسي مكافحة الفساد في المنطقة العربية هذا العام على موضوع إبداعي، وهو "إشراك الأطراف المعنية في الترويج للنزاهة ومكافحة الفساد على المستوى المحلي".

ويمكن السبب الجوهرى وراء هذا الاختيار في الوعي بأن التحولات التي جرت في المنطقة لم تحدث فقط نتيجة المظالم السياسية، لكنها ربما حدثت بنسبة أكبر نتيجة المظالم الاجتماعية والاقتصادية، التي تشعر الجماهير بغالبيتها على المستوى

<sup>1</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - مشروع النزاهة ومكافحة الفساد في الدول العربية، "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد في المنطقة العربية"، بقلم خليل جبار، 2013.

المحلي من حيث ضعف الخدمات والعيوب في مختلف أشكال الأمن البشري.<sup>2</sup> ويأتي ذلك إضافة إلى الاعتراف بأن الحكم الديمقراطي يتحرك ببطء تجاه المجال المحلي، حيث من المفترض أن تكون الحكومات أقرب ما يمكن إلى الشعب الذي يجب عليها خدمته، وبالتالي فإن لها تأثيراً أكبر على حياته اليومية. وكما هو الحال في العديد من المناطق الأخرى، فإن حالة مكافحة الفساد في المنطقة العربية وجهود تعزيز النزاهة على المستوى المحلي لا تزال محدودة بشكل عام. وفي الواقع، فإن مبادرات مكافحة الفساد في المنطقة العربية حتى الآن، وخاصة بعد عام 2011، قد اعتمدت غالباً على مقاربة تشريعية بحتة، وركزت على التعامل مع أنواع محددة من الاستغلال والممارسات غير القانونية على المستوى الوطني المركزي.<sup>3</sup> مع أن هناك قدرات كبيرة مستثمرة من الحكومات على المستوى المحلي، إلى جانب تخصيص المزيد من الموارد العامة. ونتيجة لذلك، فمن المحتمل حدوث تماس أكبر في مسار حياة المواطن اليومية مع الهيئات المحلية أكثر من التماس مع الحكومة الوطنية. لكن مخاطر الممارسات الفاسدة على المستوى المحلي موجودة كذلك. وفي حين تظهر الممارسات الفاسدة في جميع المجتمعات وعلى كافة المستويات، فإن الحكومات الوطنية الفرعية في الدول حديثة العهد بالديمقراطية (مثل أغلبية دول المنطقة العربية)، معرضة لحدوث الفساد بشكل أكبر. إذ يحمل الحكم المحلي بمفهومه اللامركزي ومن حيث زيادة السلطة والمسؤوليات تحديات وفرصاً جديدة للحكومات المحلية. وصحيح أن المسؤولية المالية الأكبر والسلطات المتزايدة والمسؤوليات الجديدة نحو تقديم الخدمات يمكن أن تعمل على إيجاد فرص لتحسين الحكم المحلي، إلا أنها يمكن أن تحمل كذلك مخاطر أكبر ويزداد فيها تركيز نقاط الضعف المؤسسية.

وبالمثل، ولأن الحكومات المحلية تعد الأقرب إلى الدوائر الانتخابية، فقد يحمل انعدام الشفافية والمساءلة وسيادة الممارسات الفاسدة تأثيراً أكثر مباشرةً وهدماً على الإدارة الديمقراطية من المستويات الحكومية الأخرى. وتظهر التحديات الخاصة بالشفافية والمساءلة وانتشار الممارسات الفاسدة على المستوى المحلي بأشكال وصيغ عديدة، وهناك اختلاف شاسع بين البلديات والحكومات المحلية ضمن دول المنطقة، ويعتمد ذلك على المسؤوليات والقدرات الإدارية والمؤسسية.

في العديد من الدول، مثل جنوب إفريقيا على سبيل المثال، تم تطوير<sup>4</sup> استراتيجيات لمكافحة الفساد على المستوى المحلي وتطبيقها. وتظهر تجارب ليبيريا والبرازيل وسلوفاكيا وكوريا الجنوبية أن الاستراتيجيات والأدوات الموضوعة محلياً قد تكون أكثر فاعلية في تحديد مخاطر الفساد وبناء أنظمة نزيهة قوية. فمثلاً، يمكن أن يساعد استخدام مؤشرات الفساد والحكم المحلي على مراقبة التغيير بمرور الوقت. وتعد مشاركة المجتمع المدني أساسية في هذه الجهود، حيث يمكن للجهود المؤسسية، كإحداث

<sup>2</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العربية، 2009

<sup>3</sup> ورقة عمل رقم 2009/5، منظمة الشفافية الدولية

<sup>4</sup> تعزيز الحكم الرشيد والمساءلة الجيدة، استراتيجية مكافحة الفساد في الحكومات المحلية، قسم الحكم المحلي والمؤقت، جنوب إفريقيا

هيئات محلية لمكافحة الفساد، أن تشرك المواطنين في المراقبة الفعالة من خلال الآليات إلى جانب قرارات السياسة. إن مثل هذه المقاربة تعزز من تعاون الأطراف المعنية وتساعد في تصميم مبادرات محلية فعالة.<sup>5</sup>

وهناك فرصة كبيرة أمام منظمات المجتمع المدني للعب دور فعال على المستوى المحلي بالمقارنة مع فرصها على المستوى الوطني، وذلك بناءً على الحقيقة القائلة أن مسؤولي الحكومات المحلية مسؤولون أمام ناخبهم الذي صوتوا لانتخابهم بشكل مباشر من أجل إدارة شؤونهم المحلية. وتفرض هذه الحقيقة على منظمات المجتمع المدني محاسبة مسؤولي البلديات أمام العامة. وكي تتمكن منظمات المجتمع المدني من ممارسة دور منهجي، فإن الحاجة لتطوير قدراتها بشكل أكبر وتجهيزها بأدوات فعالة للإشراف الشعبي يعد أمراً أساسياً كي تتمكن هذه المنظمات من لعب دور فعال.

### المساعدات التنموية الدولية في مجال مكافحة الفساد في الحكم المحلي

عقب التغييرات الحاصلة في بعض الدول العربية وازدياد المطالبة بالمزيد من الديمقراطية والمشاركة المجتمعية، بدأ كل من شركاء التنمية والحكومات الوطنية بإيلاء اهتمام خاص لتعزيز المساءلة المجتمعية التي تركز على مجالات الحكم دون أي اهتمام يُذكر بتعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة المحلية، وهي حقيقة تعيق مساعي تعزيز أنظمة الإدارة الديمقراطية لأنها تفتقد مكوناً رئيسياً يتمثل في الحكم المحلي، وهو القطاع الذي يبقى مفتوحاً على مصراعيه أمام الفساد.

في العديد من الدول العربية، يبقى قطاع الحكم المحلي المتلقي الأساسي للمساعدات الدولية<sup>6</sup>، كما هو الحال في فلسطين وتونس واليمن والعراق والمغرب والأردن. وغالباً ما يتم توجيه المساعدات الدولية وإدارتها والتحكم بها من قبل الحكومة المركزية، وهو الأمر الذي يفتح المجال واسعاً لتلوث المستوى المحلي بالفساد الحاصل على مستوى الحكومات المركزية. وقد تم اتخاذ خطوات وأنشطة لا بأس بها، منها ما اكتمل ومنها ما هو في طور التنفيذ، من أجل التقليل من الفساد على المستوى المركزي. في حين أن التركيز والجهود المبذولة يعدان أقل بكثير، إن وجداء، في مجال تعزيز الشفافية والمساءلة في الحكم المحلي، وبالتالي الحد من الفساد.

وقد سلكت العديد من المنظمات الدولية التي تقدم المساعدة الفنية لقطاع الحكم المحلي، ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، طريق تقديم المساعدات في غياب رؤية واضحة لدى الأطراف المشاركة والمانحين على حد سواء في الدول العربية، إذ إن المساعدة الفنية في مجال الحكم المحلي لم يتم تخصيصها لتشكيل نظام شفاف للحكم المحلي. ويعد مشروع دعم الحكم المحلي (LGSP) في اليمن أحد الأمثلة على برامج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي لا يتم فيها استهداف مكافحة

<sup>5</sup> ورقة عمل رقم 2009/5، منظمة الشفافية العالمية

<sup>6</sup> تقرير البنك الدولي لعام 2012

الفساد في مشروع بقيمة 12 مليون دولار أمريكي، حيث كان من الممكن إدراج مكافحة الفساد كعناصر أساسية في جميع المجالات الرئيسية.<sup>7</sup>

### نقاط الضعف الخاصة بالفساد في الحكم المحلي

توارثت العديد من الدول العربية، إن لم تكن جميعها، قوانين الحكم المحلي وأنظمتها الداخلية من القوى المختلفة التي استعمرتها في القرن الماضي، والتي كانت في ذلك الوقت بعيدة كل البعد عن إضفاء الطابع المؤسساتي على الشفافية والمساءلة كما هو الحال في القوانين والأنظمة الداخلية العثمانية والبريطانية والفرنسية. تعاني الأطر القانونية القائمة للحكم المحلي في العديد من الدول العربية من وجود ثغرات كبيرة تسمح بانتشار الفساد في مجالات مختلفة ضمن الحكم المحلي. وهذه المجالات الرئيسية هي:

- **تحصيل الضرائب والرسوم المحلية:** كما هو الحال في ضريبة العقارات في مصر والأردن وفلسطين، حيث لا تزال معايير تقييم الممتلكات على سبيل المثال كما هي في القانون رقم 11 لعام 1954 في الضفة الغربية، في حين أنها تتم وفق القانون رقم 5 لعام 1942 في غزة. وضمن هذه القوانين يمكن اعتبار محاباة الأقارب ظاهرة من ظواهر الفساد، الأمر الذي يهدر مصدراً محلياً للموارد على الحكومات المحلية ويتسبب في عجز بالموازنات، إضافةً إلى غياب العدالة الاجتماعية.
- **التخطيط المكاني:** في العديد من أنظمة الحكم المحلي، يقع على عاتق البلديات مهمة وضع المخططات المكانية وتطويرها والتعامل معها مما يحدد استخدام الأراضي ضمن حدود الحكومات المحلية. وينبغي أن تضمن هذه الممارسة مشاركة مجتمعية نشطة وشفافية وهي مفقودة في الإجراءات الحالية كما هو الحال في الأردن وفلسطين ومصر والعراق والإمارات العربية المتحدة والعديد من دول الخليج، ويعد ذلك نتيجة لأن قوانين التخطيط وتقسيم المناطق الحالية قد عفا عليها الزمن ولا تضمن الشفافية. والأمثلة على الفساد في هذا المجال لا تعد ولا تحصى، مثل استخدام الأرض الزراعية لأغراض صناعية أو حالات تحويل المناطق المأهولة للاستخدام التجاري مما يترتب عليه إرتفاعاً كبيراً في القيمة السوقية للأرض المحولة والميزات المالية المترافقة مع ذلك مقابل الأضرار التي تقع على التخطيط والتي تسبب تأثيرات سلبية على المجتمع ككل.

- **التنمية الاقتصادية المحلية:** في بعض الدول التي تقدم فيها الحكم المحلي من حيث المسؤوليات غير التقليدية التي عهد بها إليه حديثاً مثل التنمية الاقتصادية المحلية التي عادة ما تتضمن شراكات بين الحكومات المحلية والقطاع الخاص، يتم بيع الموارد المحلية بسعر زهيد إلى القطاع الخاص مما يهدد استدامة الموارد المحلية المتوفرة للحكومات المحلية. ونرى أمثلة على ذلك في الشراكات في مجال الكهرباء والموارد المائية وجمع النفايات الصلبة، ومعالجة مياه الصرف الصحي،

<sup>7</sup> [http://www.undp.org.ye/governance\\_59817.php](http://www.undp.org.ye/governance_59817.php)

إضافة إلى تخصيص أراضي البلديات كمناطق صناعية دون وجود قوانين واضحة تنظم هذا الأمر كما هو الحال في دولة الإمارات العربية المتحدة، مما يفسح المجال للمحافظين والمسؤولين المحليين من رؤساء وأعضاء بلديات ليكونوا انتقائيين في خدمة شركات معينة وتجاهل أخرى وتركها دون أي امتيازات للاستفادة من هذه الموارد.

• **إدارة الموارد البشرية:** في العديد من أنظمة الحكم المحلي القائمة في الدول العربية، تطبق القوانين المدنية والأنظمة الداخلية المعمول بها على المستوى المركزي على موظفي البلديات مما يسمح بوجود فرصة كبيرة لانتقال الفساد في الإدارة الحالية للموارد البشرية من المستوى المركزي إلى المحلي. إضافة إلى ذلك، فإن نظام الشراء ينشأ عادة من النظام المركزي خاصة في الدول التي تحصل فيها الحكومات المحلية على حصة كبيرة من موازنتها من الحكومة المركزية كما هو الحال في الأردن وفلسطين والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والعديد من دول الخليج.

• **إدارة الموارد المالية:** في أنظمة الحكم المحلي الحالية للدول العربية، نجد أن الموازنات المحلية يتم إعدادها من قبل الحكومة المحلية وتصادق عليها الحكومة المركزية دون مشاركة المجتمع بشكل فعال، على الرغم من أن قسماً كبيراً من الموازنة يأتي من الموارد المحلية؛ إضافة إلى أن الحكومات المحلية تعد مسؤولة أمام الحكومة المركزية بدلاً من أن تكون مسؤولة أمام ناخبها والمجتمع المحلي، إلى جانب قصور المراقبة المالية الداخلية والخارجية الفعالة والشفافية والتدقيق المالي.

### نحو تحسين قدرات البرامج في التعامل مع فساد الحكم المحلي في المنطقة العربية

إن أفضل وصف للتدخلات الحالية في الحكم المحلي هو أنها تقليدية من حيث أنها مصممة لتوفير المساعدة الفنية من خلال أطر الحكم المحلي القائمة والتي عفا عليها الزمن و/أو على أساس الإغاثة نتيجة التوجهات أو المشاريع السياسية، بدلاً من اعتمادها على إصلاح استراتيجي شامل.

وقد أدرك شركاء التنمية، ومن بينهم البنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أهمية تعزيز الشفافية والمساءلة في الحكم المحلي خلال السنتين الماضيتين بناءً على الطلب المجتمعي المتزايد للتقليل من الفساد وتمكين الرقابة الشعبية. ويمكن اعتبار الجهود المستمرة لشركاء التنمية في مجال مكافحة الفساد في الحكم المحلي غير منهجية ومجزأة وتفقد للرؤية الاستراتيجية الهامة للغاية في مكافحة الفساد.

ففي فلسطين، أسس البنك الدولي مع الدعم المالي المقدم من عدد من الدول الأوروبية صندوق الإقراض وتطوير البلديات ليعمل كقناة مالية أساسية لشركاء التنمية الذين يقدمون المساعدة الفنية في مجال الحكم المحلي. وتتراوح موازنة هذا الصندوق ما بين 70-80 مليون دولار أمريكي، في الوقت الذي لا تأخذ فيه معايير منح المشاريع للبلديات بعين الاعتبار أداة تقييم درجة الشفافية والمساءلة لأغراض تقييم أداء البلديات المستفيدة. وينطبق الأمر ذاته على حال بنك تنمية المدن والقرى الأردني الذي تملكه وتديره الحكومة وتقدم من خلاله تمويلاً على شكل قروض أو تسهيلات ائتمانية وتبرعات.

ويظهر هذان المثالان بوضوح أن الدعم المالي الوطني والدولي لا يركز على شفافية أداء الحكومات المحلية ، وأنه يوفر موارد هامة من خلال التمويل الخارجي بدون أدنى اهتمام بأهمية الشفافية المؤسساتية وأدوات المساءلة الفعالة الضرورية لضمان شفافية استخدام هذه الأموال.

يتزايد اهتمام شركاء التنمية بتعزيز الشفافية والمساءلة في الحكم المحلي يوماً بعد يوم، لكن العديد من شركاء التنمية يفتقدون الخبرة اللازمة أو لا يمتلكون هيئات تنفيذ متخصصة كما هو الحال بالنسبة للدانمارك والتعاون التنموي الدانماركي (Danida)، والسويد ووكالة التعاون التنموي الدولي السويدية (sida) ووكالة التنمية الفرنسية (afd)، وبالتالي فهم يسعون إلى الشراكة مع المنظمات الدولية التي تمتلك خبرات كبيرة وقدرة على نقل الخبرات المحلية والعالمية في مجال مكافحة الفساد.

و يمتلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ميزة إضافية من خلال خبراته الفنية المتراكمة في الحكم المحلي على مستوى العالم، والأكثر أهمية من ذلك هو البناء على مبادراته الحالية والمستمرة في مجال مكافحة فساد وإصلاح أنظمة الحكم المحلي كما هو الحال في أمريكا اللاتينية وغيرها. ويمكن تطوير أوجه التعاون والتآزر بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركاء التنمية والشركاء المحليين لتعزيز الشفافية والمساءلة عن طريق دمج جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتوسيعها في مكافحة الفساد وذلك من خلال:

- تطوير الروابط بين برامج مكافحة الفساد، وخاصة فيما يخص المشاريع المحلية والمبادرات القائمة لدعم إصلاح أنظمة الحكم المحلي والاستفادة من الزخم الحالي الذي أوجده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال مكافحة الفساد في المنطقة العربية.
- تطوير الشفافية وأدوات المساءلة في الحكم المحلي.
- تقديم الدعم الفني للوصول إلى أنظمة رقابة بلدية داخلية فعالة.
- تطوير استراتيجيات مكافحة الفساد في الحكم المحلي لتكون جزءاً من الاستراتيجيات الوطنية التي يتم تطويرها مع الدعم الفني من ACIAC.
- وضع آليات لمشاركة منظمات المجتمع المدني بفعالية مع التركيز بشكل خاص على الشباب فيما يخص الرقابة الشعبية في الحكم المحلي.
- تقديم الدعم الفني القانوني لإعادة النظر في الأطر القانونية القائمة للحكم المحلي بهدف جعل الشفافية في الحكم المحلي متوافقة مع القوانين والأطر المؤسساتية.
- توفير الدعم الفني للإصلاحات الجارية في أنظمة الحكم المحلي للتأكد من وجود جميع مكونات مكافحة الفساد في جميع مجالات الحكم المحلي.

- تطوير أدوات مكافحة الفساد في الحكم المحلي لتقييم درجة الشفافية والمساءلة في أداء الحكومات المحلية بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني الفعالة.
- توفير القيادة الفنية لشركاء التطوير في مكافحة الفساد في الحكم المحلي من خلال الاستثمار في برامج الحكم المحلي الشاملة التي يتوقع أن تستقطب التمويل في هذا المجال.
- توفير الخبرة لتنمية قدرات الهيئات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني لتطوير الأطر القانونية لمكافحة الفساد واستراتيجياته وخطط العمل والأدوات اللازمة لذلك.

\*\*\*