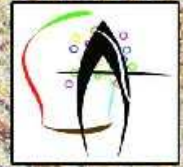




CODESRIA



CODESRIA

13

ḡmḡ

Assemblée générale
General Assembly
Assembleia Geral
الجمع العام الثالث عشر

L'Afrique et les défis du XXIème siècle
Africa and the Challenges of the Twenty First Century
A África e os desafios do Século XXI

إفريقيا وتحديات القرن الواحد والعشرين

DRAFT VERSION
NOT TO BE CITED

Salah Ziani

5 - 9 / 12 / 2011

Rabat Maroc / Morocco

المداخلة المقترحة للمؤتمر العلمي

"إشكالية بناء قدرات القطاع الثالث لمكافحة الفساد في إفريقيا"

أ.د/ صالح زياني،

أستاذ التعليم العالي بقسم العلوم السياسية، جامعة
باتنة الجزائر.

الملخص باللغتين العربية والإنجليزية

تتمحور ورقتي البحثية المقترحة للمؤتمر العلمي حول مراجعة الدور المنوط بالمجتمع المدني في إطار استراتيجيات مكافحة الفساد في البلدان الإفريقية، حيث سيتم التعرض للسياق العام الذي تم في إطاره تصميم الاستراتيجيات الهادفة إلى محاصرة الظاهرة، والحد من تأثيرها على اقتصاديات هذه البلدان وعلى الاستقرار الاجتماعي والسياسي. كما تحاول هذه الورقة شرح الأسباب التي تحول دون تفعيل دور تنظيمات المجتمع المدني في مساعي إنهاء مظاهر الفساد التي وصلت في بعض الحالات إلى مستوى ما اصطلح على تسميته في أدبيات البنك العالمي بـ "الاستيلاء على الدولة". تنطلق مداخلتني من افتراض مفاده أن إخفاق جهود مكافحة الفساد في إفريقيا يعود إلى عدم مراعاة الخصوصيات التي تميز بلدان القارة، حيث ترى أن إشراك ناشطي المجتمع المدني كقيل بتصميم استراتيجيات متسائدة في مواجهة المشكلة، ويتم دعم هذا الافتراض بنماذج عن الدور الذي لعبته عدد من منظمات المجتمع المدني الأهلي والعالمي ضمن هذا الشأن.

This paper suggested to the scinetific congress argues that the reported failures in African anti-corruption campains may be exmplained, mainly, by the lack of the participative pattern in almostly all efforts of corruption entanglement throughout the continent.

Vested interest in corruption for certain groups needs inclusion of civil society in the process of designing a sustainable anti-corruption strategy. Domestic and transnational civil society are intrinsic players -as proved by several examples- in treatment of reforms' side-effects, what is more is that many mechanisms may be enacted in order to set ethical frameworks and code of conducts to help civil society organizations to be more effective on the gournd.

1. مقدمة:

تسعى هذه الورقة لإعادة قراءة المدلولات والمضامين والخصائص الأساسية المختلفة التي يحملها مفهوم المجتمع المدني بإفريقيا. إذ تساعدنا عملية إعادة قراءة وفحص هذه المضامين والخصائص نحو فهم أفضل للعقبات والعوائق الأساسية التي تقف حجر عثرة أمام مشاركة هذه المؤسسات بشكل فعال وذو معنى ضمن نطاق المجتمعات والدول الإفريقية وضمن ما يعرف حاليا بالمبادرة الجديدة من أجل التنمية في إفريقيا (NEPAD). تحاول هذه الورقة أيضا أن تفحص مدى جدوى وأهمية وفعالية مؤسسات المجتمع المدني كقادرة لترسيخ مبادئ الحكم الصالح والمساءلة والمحاسبة كمنطلقات محورية لمحاصرة تنامي واستفحال ظاهرة الفساد في القارة الإفريقية.

تحفل الأدبيات السياسية الحالية بالبحوث الأكاديمية التي تربط عملية مكافحة الفساد بمدى مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في مقاربة أعمال السلطة وجعل هذه الأخيرة محل مساءلة من قبل المواطنين.⁽¹⁾ إلى جانب الاهتمام الأكاديمي الذي حظى به موضوع الفساد خلال العشرية الماضية حيث برزت العديد من النداءات المحلية والدولية التي تدعو لمناقشة هذه المشكلة.

من هذا المنطلق أكد "إعلان ليما" ضد الفساد (11 سبتمبر 1997) والذي يعد واحدة من أهم الوثائق المرجعية التي شارك في صياغتها أكثر من ألف مواطن من ثلاثة وتسعين دولة، على الآثار التدميرية للفساد على الديمقراطية. أشار هذا الإعلان للدور المحوري الذي يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تضطلع به لمواجهة المفسدين والمستفيدين من هذا الدور الذي ينبغي أن يصل حد تعبئة المواطنين وحشدهم وراء الإصلاحات الجديدة والنافعة. لقد دعا محرروا هذا الإعلان إلى تخصيص حملة سنوية تحت شعار "أيام ضد الفساد" و"أيام المحاسبة" بقصد رفع وعي المواطنين حول الآثار التدميرية لهذه الظاهرة.

على الرغم من التأخر الملحوظ ضمن نطاق مشاركة المجتمع المدني الإفريقي في مكافحة ظاهرة الفساد إلا أنه على المستوى الدولي ولا سيما في الأنظمة الديمقراطية التقليدية، تساهم مؤسسات المجتمع المدني في محاربة هذه الظاهرة من خلال رفعها لشعار "عدم الرأفة" Zero tolerance، فقد قامت العديد من هذه المؤسسات بتنظيم وهيكلتها بنفسها بطريقة فعالة لخوض حملة متواصلة، من أجل جعل النخب السياسية والاقتصادية تعمل وفق مبادئ الشفافية والمحاسبة والمساءلة، وتجنب مجتمعاتها السقوط في فخ ما هو متعارف عليه حاليا في الأدبيات التي تهتم بتحليل ظاهرة الفساد بالمصيدة الاجتماعية.

2. في التعريف بالمصيدة الاجتماعية:

وهي ما يعبر عنه من منظور نموذج المباريات بـ "معضلة الفعل الجماعي"، إذ من بين أعراض "معضلة الفعل الجماعي" أن يقوم الأفراد باختيار استراتيجية تكفل لهم تعظيم مكاسبهم دون الاكتراث بما سيقدم عليه الفاعلين الآخرين، ويحدث ذلك عندما تتراجع ثقتهم بمدى التزام الآخرين بقواعد السلوك المتفق عليها. وتعتبر الرشوة والاختلاس والابتزاز إحدى مظاهر الفساد التي تنشأ بسبب "معضلة الفعل الجماعي"، ولكن لدى استشرائها فإن الأمر ينقلب إلى مصيدة اجتماعية يصعب الإفلات منها، ويعبر ذلك عن وضع يكون فيه الفساد أمرا مستساغا وطبيعيا بل ويعجز الأفراد عن تصور أنه بإمكانهم تسيير شؤونهم الحياتية دون تعاطي بعض مظاهر الفساد.¹

ومن هنا فإنه من الطبيعي أن يكون العلاج الذي يجب أن تحظى به البلدان التي وقعت في "مصيدة الفساد الاجتماعية" مختلفا، وذلك بتمكينها أولا من الإفلات من المصيدة، ويقترح الباحث جواكيم أنقر اتخاذ التدابير التالية لتحقيق هذا الهدف:²

(1) نظرة على سبيل المثال، المقالة المرجعية لستيفن فريدينن بعنوان:

Friedman, Steven. "A voice for All: Democracy and Public Participation: Critical Dialogue". **Public Participation Review**, n° 2, 2004.

1 لمزيد من المعلومات حول الجوانب المتعلقة بـ "معضلة الفعل الجماعي" وتطبيقاته المتعددة، وذلك من منظور نموذج المباريات، أنظر: Sandler Todd, "Collective action: Theory and applications" (US: University of Michigan Press, 1992).

2 Joakim Anger, "Anti-corruption Strategies in Development Cooperation", Working paper N° 3 published by Swedish International Development Cooperation Agency, p. 13.

- **تعزيز وظائف الرقابة:** عبر تفعيل هيئات مراجعة الحسابات المستقلة، ضمان حرية وسائل الإعلام، تمكين تنظيمات المجتمع المدني. إضافة إلى عدد من الآليات المؤسساتية مثل: استقلالية القضاء وفعاليتها، دورية الانتخابات ونزاهتها، وحكم القانون.
- **تغيير منظومة الحوافز:** من خلال القيام بتعيينات تستند إلى الجدارة والاستحقاق لا إلى الزبونية والمحاباة، ضمان حرية الوصول إلى المعلومة، تحصين الموظفين والمسؤولين من خلال نظام مناسب للرواتب والتعويضات والتأمين الاجتماعي.
- **تعزيز المنظومة القيمية:** عبر مدونات السلوك وتحفيز القيمين على تسيير الشؤون العامة للتقيد بمنظومة أخلاقية تضمن التساند للتنمية.

ويبدو واضحاً أن النقطتين الأولى والثالثة -وإذا استثنينا التدابير ذات الطابع المؤسساتي- فإن تفعيلهما لا يمكن أن يكفل بالنجاح دون التمكين للمجتمع المدني المحلي لممارسة الدور المنوط به.

3. التحول نحو تصميم استراتيجيات متساندة لمكافحة الفساد:

اتسمت استراتيجيات مكافحة الفساد قبل التسعينيات بعدم الاتساق، حيث كانت مبادرات منعزلة عن السياسات العامة المتبعة، لكن تزايد الوعي بوجود روابط مباشرة بين استئراء الفساد والفقر وأثر ذلك على أداء السوق العالمية، من جهة، وعدم الاستقرار السياسي، من جهة أخرى، أصبحت الحاجة ملحة لتصميم استراتيجيات أكثر فاعلية في محاصرة مشكلة الفساد. ولعل إحدى العقبات التي واجهت القائمين على تصميم هذه الاستراتيجيات هي تفاوت درجة استئراء الفساد من بلد آخر، مما جعل من اقتراح علاج نمطي مسعى عقيماً. غير أن تطوير منهجية تقصي مدركات الفساد لدى الموظفين وصناع القرار فضلاً عن ناشطي المجتمع المدني أتاح الفرصة لقياس حجم مشكلة الفساد،¹ مما كشف عن وجود تفاوت في مدى انتشار الظاهرة، ومدى الضرر الذي تلحقه باقتصاديات الدول وبجبهتها الاجتماعية. وفي هذا الصدد، يستند البنك العالمي إلى ثلاثة معايير لتصميم استراتيجيات على المقاس تستهدف محاصرة الفساد في الدول المتضررة وأغلبها إفريقية:

- مستوى الفساد في البلد المعني؛²
- أعراض الفساد بمعنى أشكال الفساد السائدة؛
- التوقعات بشأن المسار المحتمل للفساد على المدى القريب.

من خلال القيام بتشريح دقيق لحجم الفساد يتم إقرار الآليات المناسبة وهي تتدرج في حزمتين بحسب مستوى الفساد:³

1. فإذا كانت درجة تفشي الفساد كبيرة فإن ذلك يعني أن الأداء التنظيمي الإداري/البيروقراطي ضعيف جداً، مما يستدعي التدخل لإقرار حزمة من الإصلاحات المؤسساتية مثل: تأسيس سيادة القانون عبر ضمان استقلالية ونزاهة القضاء، إنشاء هيئات برلمانية للرقابة والمحاسبة، الحد من تضخم القطاع العام عبر الخصخصة، إقرار اللامركزية في التسيير.
2. أما إذا كان مستوى الفساد متدنياً فإن ذلك يعكس منظومة بيروقراطية وتنظيمية ذات أداء مقبول، وفي هذه الحالة فإنه يمكن التدخل عبر حزمة من الإصلاحات ذات توجه مجتمعي بالأساس: عبر التوعية الجماهيرية بمخاطر الفساد، إجراء محاكمات تحظى بتغطية إعلامية واسعة، وترقية الدور الرقابي لوسائل الإعلام، إنشاء وكالات مستقلة لمكافحة الفساد.

1 أنظر بالأساس التقارير السنوية التي تنشرها "منظمة الشفافية العالمية" Transparency International وهي منظمة غير حكومية، بالإضافة إلى منظمة البنك العالمي World Bank.

2 أنظر الملحق الخاص بمدركات الفساد لسنة 2006 المنشور في تقرير "منظمة الشفافية العالمية".

3 يعتمد البنك العالمي في توصيفه على مستويين من الفساد (1. الفساد الإداري 2. الاستيلاء على الدولة) بينما نجد لدى خبراء صندوق النقد الدولي تيبولوجيا من ثلاثة مستويات يقسم فيها الفساد الإداري إلى فساد صغير (يتورط فيه صغار الموظفين، وفساد كبير تكون فيه الإطار السامية ضالعة في المشكلة). لمزيد من المعلومات حول المسألة يمكن مراجعة: أنور شاه ومارك شاكستر، "محاربة الفساد: أنظر أمامك قبل أن تثبت"، التمويل والتنمية، عدد ديسمبر 2004، ص. 42.

وبالرغم من وجود منافذ يمكن للمجتمع المدني أن يلعب من خلالها دورا مهما في مساعي مكافحة الفساد، إلا أن هناك معوقات عدة تحول دون اضطراره بهذا الدور.

4. معوقات المجتمع المدني في إفريقيا:

تعد مؤسسات المجتمع المدني حاليا فاعلا محوريا في عمليات التنمية المختلفة في إفريقيا بالنظر لمساعدتها الحثيثة لمحاربة شكله الفقير ومساهماتها في دعم التنمية المستدامة بالقارة وكذلك انخراطها في محاصرة ظاهرة الفساد، لكن بالرغم من الأدوار المعتبرة التي يمكن لهذه المؤسسات أن تضطلع بها لتكون قوة داعمة ومرشدة للأداء الحكومي بالقارة إلا أن قدراتها المؤسساتية والإنسانية يشوبها الكثير من القصور، مما ينعكس سلبا على قدراتها للمشاركة في إعداد برامج وسياسات التنمية وكذلك صياغة استراتيجيات مكافحة الفساد.

سأقوم بعرض مقتضب لأهم المعوقات والعراقيل والمشكلات وحتى التحديات التي تواجه المجتمع المدني الإفريقي ليكون أداة فعالة في محاصرة مشكلة الفساد ومن أهمها ما يلي:

أ/ في واقع الأمر يمكن القول أن مؤسسات المجتمع المدني في إفريقيا ليست ضعيفة في ذاتها وتكونها بدرجة أولى، بل ضعيفة في علاقتها مع الحكومات القائمة، والتي تسعى لاختراقها وجعل هذه المؤسسات امتدادا لها، لا سيما وان هذه الحكومات كثيرا ما تواجه تحديات معتبرة لافتقادها للشرعية، وتورطها في قضايا الفساد. وعليه، فعادة ما تلجأ الحكومات الإفريقية لقمع ومحاصرة هذه المؤسسات. ينجر عن الوضع السابق فقدان هذه المؤسسات سماتها المؤسساتية الفعالة، وكمكون له مكانته في تصميم البرامج،¹ وصنع السياسات المختلفة وعلى رأسها سياسة مكافحة مشكلة الفساد بالقارة.

إن الضعف الذي ظل ملازما للعديد من الدول الإفريقية انعكس سلبا على إمكانية بناء علاقة متينة بينها وبين مؤسسات المجتمع المدني. فمعظم الاستراتيجيات التي بنتها هذه الدول لمكافحة الفساد أهملت بشكل نسبي أو كلي إشراك هذه المؤسسات. فالحكومات الإفريقية ظلت تنظر بتوجس تجاه هذه المؤسسات، واعتبرها ك مهدد لشرعية النخب الحاكمة بالقارة. إن لجوء الحكومات الإفريقية لتهميش هذه المؤسسات ينبع من اعتقادها بان هذه المؤسسات لا يمكنها أن تعمل وتنشط كمدافع شرعي عن الاحتياجات الاجتماعية، وما زاد الوضع تعقيدا تبني هذه الحكومات لسياسات اقتصادية نيوليبرالية ذات تكلفة اجتماعية باهضة، وهو الوضع الذي مثل حافزا إضافيا لممارسة مزيد من التهميش على مؤسسات المجتمع المدني.

إن تغلغل الفساد في العديد من الدول الإفريقية إلى مستوى الاستيلاء على الدولة، يجعل من الصعب والحالة هذه إنفاذ دور كبير للمجتمع المدني في مسعى مكافحة هذه الظاهرة.

ففي كينيا تجاهلت الأغلبية البرلمانية وبكل بساطة نداءات المجتمع المدني في 2002 الداعية إلى التصرف بحزم مع فضائح الفساد التي طالت وزراء وإطارات حزبية عام، أما التوصيات التي تقدمت بها مراكز الدراسات والمنظمات غير الحكومية فقد التفت الحكومة حولها دون تجسيدها.

وبالنسبة لمدونات السلوك Code of Conduct التي ساهم المجتمع المدني في إقرارها لضبط تصرفات المسؤولين والموظفين العموميين في كل من تنزانيا، وأوغندا، ومالي، ومالاوي وكينيا، وبالرغم من تضمينها لعناصر جديرة بالاهتمام مثل التصريح بالامتلاكات، إلا أنها لم تكن فعالة بسبب غياب آليات قانونية مساعدة لفرض الالتزام بها، فتقشي الفساد يساعد على التصريح الكاذب بالامتلاكات دون التعرض للمتابعة، إذ تم استقطاب جهاز القضاء بدوره في حلقة الفساد.²

وبشكل عام، فإن عدم فاعلية المجتمع المدني في مكافحة الفساد بإفريقيا يعزوه "سار كيوندي" إلى الطبيعة الزبونية للأنظمة والتي يتم بموجبها مقايضة الولاء بالريع، مما نجم عنه ليس تحييد منظمات المجتمع المدني فحسب، بل واستمالتها وأحيانا اختراقها

¹ أنظر لمزيد من التفاصيل العمل المرجعي :-

Larry Diamond , "Developing Democracy (Baltimore: John Hopkins, 1999), Chapter 06.

² Sahr J. Kpundeh, "The Big Picture: Building a Sustainable Reform Movement against Corruption in Africa", in Michael Johnston, "Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform" (US: University Press of America, 2005), p. 77.

بحيث أضحت تمارس أدوارا مرسومة لها سلفا، وذلك مقابل الحصول على التمويل الذي يمكنها من الاستمرارية، وهو ما أدى إلى سعي الناشطين للتربح على حساب الرسالة التي قامت لأجلها تنظيماتهم.¹

ب/ تتميز العديد من مؤسسات المجتمع المدني بالقارة بعدم التنظيم وغياب الاحترافية لدى الناشطين ضمنها، وهو الأمر الذي يجعل هذه المؤسسات غير قادرة للانخراط بشكل فعال في مواجهة الكثير من المشكلات التي تواجهها القارة وعلى رأسها مشكلة الفساد. لقد أدى ضعف هذه المؤسسات من ناحية التنظيم والاحترافية أن أصبحت جدواها متواضعة عند المساهمة في تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج المختلفة للحكومات الإفريقية.

ج/ من المفارقات المهمة التي يمكن تسجيلها عند فحص وتقييم دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد بالقارة، وقوع المجتمع المدني الإفريقي أو لنكون منصفين بعض مؤسسات المجتمع المدني الإفريقي تحت طائلة مشكلة الفساد نفسه. بالرجوع لتقارير منظمة الشفافية العالمية مثلا. نجد أنها تشير إلى انحراف العديد من هذه المؤسسات عن أهدافها التي عادة ما تركز على أرضية أخلاقية صلبة. إذ يلاحظ أن هذه المؤسسات نفسها تتعاطى الفساد. بالرجوع كذلك إلى تقارير وسائل الإعلام الإفريقية أو العالمية نجد العديد من الأمثلة عن مؤسسات المجتمع المدني التي تتعاطى الفساد لحد يصل ملايين الدولارات. إن تعاطي الفساد من قبل هذه المؤسسات دفع العديد من الهيئات والمؤسسات الإقليمية والدولية المانحة للقروض والمساعدات للتفكير بشكل جدي في إعادة تقييم السبل والمنهجيات التي يتم اعتمادها عند إشراك مؤسسات المجتمع المدني للاستفادة من هذه القروض والمساعدات.

د/ لا يمكن التغاضي كذلك عن التداعيات السلبية لبعض المبادرات التنموية في إفريقيا، فباسم دعم مقترحات "النيباد" نحو المزيد من الانفتاح الاقتصادي في القارة، ساهمت العديد من الشركات الإفريقية لاسيما من جنوب إفريقيا في توسيع دائرة الفقر والبطالة، وهي مسببات عالية التأثير فيما يتعلق بظهور الفساد والمفسدين. وهو ما يتعارض مع أهداف "مبادرة النيباد". ويعتبر كارتل "دي بيرز" De Beers الذي يتحكم في تداولات 80% من خامات الألماس في العالم مثالا حيا يعبر عن الخلفية السلبية لتغلغل شركات إفريقية المنشأ في القارة، حيث ساهمت في تغذية النزاع في جنوب غرب إفريقيا، وأكثر من ذلك فقد تسببت في تفاقم ظاهرة الفساد والفقر في هذه المنطقة.

ونشير هنا إلى أن مؤسسات المجتمع المدني لم يتم إشراكها بشكل فعال في تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات التنموية لمنظمة النيباد. ولعل هذا ما دفع بالعديد من هذه المؤسسات للتنديد بهذه المبادرة ورفضها من منطلق أنها تهدف فقط للحصول على الدعم المالي الأجنبي، وما يحمله ذلك من مخاطر، ولكونها أيضا تعتمد على دعم المؤسسات والحكومات الأجنبية، كما رأيت فيها مشروعا فوقيا تقوده نخب حكومية إفريقية بالتعاون مع القوى والمؤسسات التي تصب في خدمة العولمة المتوحشة، عوض أن تكون هذه المبادرة مبنية ومستقاة من تجارب الشعوب الإفريقية، بما يكفل لها التناغم مع مطالب واحتياجات شعوب القارة.²

5. تفعيل المجتمع المدني لمكافحة الفساد في إفريقيا:

من خلال تحديد أهم المعوقات والمشكلات التي تثبط قدرات مؤسسات المجتمع المدني الإفريقي ليكون قاطرة مهمة في مكافحة الفساد ودعم التنمية المستدامة، يمكن تصميم تصورات تساهم في تفعيل هذه المؤسسات ومنها:

أ/ يمكن القول أن انخراط الحكومات الإفريقية وحدها في مكافحة الفساد يعد أمرا عسير المنال، إذ يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تمددها بيد المساعدة. لذلك ينبغي ألا ينظر لهذه المؤسسات على أنها في وضعية تحدي للحكومات الإفريقية. إن إصلاح العلاقة بين هذه المؤسسات في إفريقيا يعد أمرا ضروريا. فهذه المؤسسات تمتلك مخزونا معتبرا من القيم، يمكن الاستعانة بها لتعبئة المواطنين بطرق لا تستطيع الحكومات القيام بها. ونؤكد هنا على الدور الذي يمكن للحكومات الإفريقية أن تقوم به تجاه مؤسسات المجتمع المدني. إذ يمكنها أن تهتم بتصميم إطار مناسب لتسهيل انخراط المجتمع المدني في مكافحة الفساد ليشمل هذا الإطار إجراءات قانونية وتنظيمية بل وحتى توفير تحفيزات مالية لتفعيل دور هذه المؤسسات في مكافحة الفساد.

¹ Ibid., p. 79.

² Darren Kew, The Role of Civil Society Groups in Strengthening Governance and Capacity: Avenues for Support.

من الأمثلة الواقعية التي تم فيها إدماج مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، ما قامت به الحكومة أوغندية ضمن هذا السياق. فقد توصل تحقيق لجنة حكومية للتربية والتعليم في هذا البلد خلال سنة 2001 ضياع حوالي ثمانين بالمائة (80%) من الميزانية الوطنية الخاصة بالكتاب المدرسي واللوازم المدرسية. كما توصل تقرير نفس اللجنة أن ثلاثة عشرة بالمائة فقط (13%) من تلك الميزانية كانت تصل فعليا للتلاميذ الذين كانوا في أمس الحاجة إليها. لكن من خلال إشراك مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في عملية توزيع تلك الميزانية، بحيث أخذت على عاتقها كشف ونشر وتعليق الأرقام الحقيقية والفعلية من تلك الميزانية التي تخصصها الحكومة أوغندية لكل مقاطعة من مقاطعاتها تم تحصيل نتائج مبهرة. ففي ثلاثة سنوات من مباشرة هذه العملية (2002-2004) وصلت نسبة تلك الميزانية التي تتحصل عليها المدارس فعليا نحو تسعين بالمائة 90%¹.

يكشف لنا المثال السابق على أمر جوهري وهو أن الحكومات لا يمكنها أن تنجح وحدها في التعاطي مع مشكلة الفساد، فالمجتمع المدني في كل تجلياته (المنظمات غير الحكومية، جماعات المواطنين، النقابات العمالية، الجمعيات الحرفية، الصحافة، الجمعيات الدينية، الفعاليات الأكاديمية) كلها أثبتت فعاليتها في محاربة الفساد.

ب/ إن تفعيل مؤسسات المجتمع المدني في إفريقيا يمر أيضا عبر تطوير الحكومات الإفريقية نظرتها للديمقراطية على أنها لا تعني فقط إجراء الانتخابات والمشاركة فيها بل تعني مشاركة فعلية ذات معنى للمجتمع المدني من خلال مساهمته لصياغة وإعداد البرامج والسياسات المختلفة لهذه الحكومات. إن الطريق لذلك يمر عبر مراجعة هذه الحكومات لدساتيرها وجعلها تنحوا أكثر نحو تبني مبدأ المشاركة كمكون محوري فيها. إن مأسسة المجتمع المدني يعد أمرا بالغ الأهمية لأن هذه المأسسة تجعل منه شريكا حقيقيا لهذه الحكومات في مقاومة مشكلة الفساد. كما أن الأمر يبدو أكثر أهمية إذا نظرنا له من خلال الفلسفة التي تقوم عليها المبادرة الجديدة من أجل التنمية في إفريقيا (NEPAD). فإذا أخذنا في الاعتبار أن النيباد قائمة على مفاهيم الحكم الراشد والمحاسبة والشفافية، فإن مشاركة مؤسسات المجتمع المدني تبدو أكثر من ضرورية لدعم هذا الحكم الصالح.

ج/ من العوامل الأخرى التي يمكن أن تساهم في تفعيل دور هذه المؤسسات لمكافحة الفساد، ضرورة تشجيع خلق شبكة واسعة للمجتمع المدني على المستوى القاري، وما يعنيه ذلك من إمكانية تبادل الخبرات وتنسيق الجهود بين هذه المؤسسات بقصد الضغط أكثر على المفسدين والمستفيدين من الفساد. ويمكن الإشارة هنا إلى الاهتمام الذي أولاه الائتلاف العالمي من أجل إفريقيا والذي ظل يحفز تكوينات المجتمع المدني الإفريقي منذ أن جمع شمل العديد منها في تجمع ماپوتو Maputo بالموزمبيق (نوفمبر 1997) لتصدر إعلانا مازالت العديد من مؤسسات المجتمع المدني الإفريقي ترفعه كشعار وهو أن " الفساد جريمة ضد الإنسانية"².

د/ آفاق تطوير وظائف المجتمع المدني في مكافحة الفساد بإفريقيا: إن الحديث عن التنمية المتسارعة في إفريقيا يظل بغير ذي معنى إذا لم تتوفر استراتيجيات متسارعة لمكافحة الفساد، حيث أثبتت الدراسات وجود روابط وثيقة بين تعاطي الرشوة والمحسوبيات وتلقي العمولات عن الصفقات العامة وبين تباطؤ النمو وحرمان غالبية فئات المجتمع من الخدمات التعليمية والصحية وغيرها من مقومات التنمية المتسارعة. وبالتركيز على هذه النقاط يمكن لناشطي المجتمع المدني تصميم حملات دعائية وتعبوية واسعة النطاق تستهدف زيادة الوعي الجماهيري بضرورة المشاركة في محاصرة الفساد. وإذا رجعنا إلى المبادئ التي أقرها البنك العالمي كشرط ضمان تساند استراتيجية مكافحة الفساد نجد أن اثنتين من أصل ستة مبادئ تعتمد على تمكين المجتمع المدني لتجسيدها:³ إيجاد منافذ لتمرير مزيد من الإصلاحات: تعتبر المصيدة الاجتماعية عقبة رئيسة في وجه اتخاذ تدابير ملموسة لمكافحة الفساد في إفريقيا، ولذلك فإن الدور المنوط بناشطي الحركة الجموعية يعتبر حيويا لدى الشروع في معالجة البلدان المنهكة من الفساد، حيث تصطدم خطط الإصلاح بمجموعة تمتلك مصالح راسخة Vested interest في استمرار ما يمكن تسميته بالفساد المقنن. وفي هذه الحالة، يتوجب على هؤلاء الناشطين تعبئة الجماهير وتعزيز الوعي العام بغية تحقيق تحول في إدراكات المسؤولين الفاسدين يقضي

¹ Adolf Franco, "Civil Society Indispensable in Anti-Corruption Fjght".

www.usinfo-state.gov

² Otive Igbuzor, "Youth and War Against Corruption in Africa".

www.dawou.com/Igbuzor6.htm

³ Joakim Anger, Anti-corruption, op cit., pp. 51-52.

بأن التشبث بالوضع القائم ومقاومة الإصلاحات سيقوض سلطتهم مما يجبرهم على إقرار عدد من الإصلاحات في النظم الضريبية والبنكية وإضفاء بعض الشفافية على العملية السياسية. وبعد تحقيق هذا الهدف، يمكن للحركة الجموعية الاستفادة من جو الحريات النسبية للممرور إلى المرحلة الثانية والتي تنطوي على الضغط من أجل مزيد من الإصلاحات والرقابة بالاعتماد على وسائل الاتصال لإحداث ضغط في المجال العام Public sphere.

إرساء آليات الإنذار المبكر: تعتمد هذه الآلية على مراكز الدراسات والمراسد الحقوقية، وهي تنطوي على فحص المنظومة القانونية وإجراءات التقاضي وقوانين الموازنة السنوية لاكتشاف أية ثغرات قد يستهدفها الفساد.

تعد الجوانب السالفة الذكر محورية لجعل مؤسسات المجتمع المدني في إفريقيا آلية فعالة بإمكانها أن تساهم في محاربة الفساد، ويمكن كذلك ذكر عناصر إضافية يمكنها أن تساهم في تفعيل هذه المؤسسات ومنها:

- بناء قاعدة شاملة من المعلومات والمعارف المختلفة حول الفساد وتجلياته المختلفة.
- الانخراط في حوار جاد وتبني سياسات مناسبة يتم إشراك مؤسسات المجتمع المدني فيها وذلك حول القضايا التي تؤثر في المجتمع مثل مشكلة الفساد.
- ضمان المزيد من الشفافية والمحاسبة ليس على مستوى مؤسسات المجتمع المدني وحدها بل على مستوى القطاع العام والمبادرات الخاصة.
- المساهمة والمشاركة بشكل إيجابي لدعم بناء منظومة قانونية مناسبة تمكن مؤسسات المجتمع المدني الإفريقي من النشاط بشكل حر وبعيد عن ضغوط وقمع الحكومات في إفريقيا.
- دعم مؤسسات المجتمع المدني لتأخذ على عاتقها مسؤولية إنتاج السلع والخدمات كأحد أهم مقتضيات التنمية المستدامة. ويعبر هذا الوضع عن اتجاه عام يميز نشاط مؤسسات المجتمع المدني في العديد من الديمقراطيات الغربية ضمن ما يعرف حالياً بالمجتمع المدني التشاركي.

6. دور المجتمع المدني العالمي في دعم استراتيجيات مكافحة الفساد بإفريقيا:

لقد عملت العديد من منظمات المجتمع المدني العالمي على مصاحبة الإصلاحات التي استهدفت معالجة مشكلة الفساد التي نخرت اقتصاديات بلدان الجنوب بما في ذلك البلدان الإفريقية، بالاعتماد على قياس مدركات الفساد في البلدان المعنية ساهمت في كشف بعض مواطن الخلل في الاستراتيجيات المعتمدة، حيث تبين أن بعضاً منها أوجد أشكالاً جديدة من الفساد عوضاً عن الحد منها، وفيما يلي بعض الأعراض الجانبية التي رافقت مسار مكافحة الفساد:

- **فخ اللامركزية:** أوجدت خطط إضفاء اللامركزية في إدارة شؤون الدولة المزيد من الهيئات الإدارية، ولأن ممارسات الفساد قد تأصلت في مختلف تعاملات المواطنين ونشطاء القطاع الخاص مع الهيئات الحكومية، فإن إنشاء هياكل إدارية لامركزية جديدة لم يود إلى محاصرة الفساد، بل إلى انتشاره وتوسعه ليشمل مستويات جديدة. إن تفسير ذلك مرده إلى أن الغاية من استراتيجية اللامركزية تتمثل في زيادة خضوع السلطات العامة للمساءلة أمام المواطنين، لكن الواقع أمط اللثام عن حقيقة معينة وهي تحول الهيئات العمومية الناشئة التي أنيط لها سلطة فرض الضرائب والإنفاق العام والتنظيم إلى هدف للساعين وراء الربوع؛¹
- **زيادة رواتب الإطارات السامية للدولة:** من الناحية النظرية، يفترض بزيادة رواتب الإطارات السامية للدولة أن يجعل المسؤولين بمنأى عن ضغوط وإغراءات الطامحين للترشح على حساب المال العام، إلا أن تقارير المجتمع المدني العالمي كشفت عن وجود خلل في هذا الطرح عندما يتعلق الأمر بدول تعاني بالأساس من بنية مؤسساتية هشة. فقد تفاقمت ظاهرة الفساد في قطاع الوظيف العمومي بسبب تحول النظرة إلى المناصب العليا، واعتبارها وسيلة لتأمين المستقبل المهني. وفي

¹ أنور شاه ومارك شاكستر، المرجع السابق، ص. 42.

هذه الحالة تطفو إلى السطح مظاهر جديدة مثل شراء المناصب أو توطن المنطق الزبوني في إدارة شؤون الدولة. ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل أن ظاهرة شراء المناصب عادة ما تقترن بالاستدانة وهو ما يؤدي إلى إلقاء عبء تسديد الديون لاحقاً على الخزينة العامة؛¹

• **الخصوصية:** يرى الناشطون ضمن المجتمع المدني العالمي أن البلدان الإفريقية تقدم نموذجاً واضحاً للكيفية التي تؤدي من خلالها الخصوصية إلى فساد على مستوى أخطر، أو ما اصطلح على تسميته بالاستيلاء على الدولة.² ذلك أن أهداف استراتيجيات إصلاح الاقتصاديات عبر عمليات الخصوصية ومنها: التخلص من أعباء القطاع العمومي الذي يتسم بأداء غير تنافسي؛ تحصيل مداخيل جديدة لميزانية الدولة؛ وإنشاء قطاع خاص أكثر كفاءة وتنافسية،³ تتحقق بهذه السلسلة في البلدان ذات البنية المؤسساتية الهشة والتي استوطنت فيها ممارسات الفساد. وبذلك فقد تم تحريف عملية الخصوصية عن مسارها في عدد كبير من البلدان الإفريقية عبر صفقات تفتقد إلى الشفافية، عرفت ضلوع مسؤولين كبار في منافسة محتدمة للانخراط في الفساد، وتعتبر أوغندا أحسن مثال على استعمال السلطة للاستحواذ على أملاك الدولة من خلال صفقات خصوصية يشوبها الغموض.⁴ أما في بينين فقد انتقد زعماء الاتحادات العمالية التدابير المتعلقة بالخصوصية والتصحيح الهيكلي التي أشرف عليها صندوق النقد الدولي لأنها ألقت أعباء الإصلاح الاقتصادي على صغار الموظفين بينما استمرت الإطار الفاسدة والتي أفلست القطاع العام في إدارة الاقتصاد الجديد.⁵

7. نحو نموذج متكامل لتفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد بإفريقيا:

لقد تبين من التحليل السابق مدى أهمية تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد بما يتناسب وخصوصيات كل دولة إفريقية، ويستند هذا الطرح، إضافة إلى الأعراض الجانبية السلبية للاستراتيجيات النمطية، إلى اختلاف وضعية تنظيمات المجتمع المدني بالبلدان الإفريقية، حيث نجد بلدانا تعاني من غياب ثقافة النشاط الجماعي لافتقادها المقومات المادية لإنشاء الجمعيات فضلا عن المهارات الكفيلة بتسييرها، مما يستوجب قيام كبار المانحين Donors بجهود لتطوير البنية التحتية لنشاط المجتمع المدني، أو ما اصطلح على تسميته بـ "بناء القدرات" Capacity building.

وفي حالة بلدان أخرى، فإن فعاليات المجتمع المدني موجودة من الناحية الشكلية، لكنها تفتقد إلى المهارات التي تكفل لها القيام بالدور المنوط بها، وفي وضعية كهذه يفضل التدخل من طرف مراكز الدراسات والمانحين قصد تعزيز استقلاليتها في التمويل عن الدولة، بما يكفل التقليل من التأثيرات السلطوية في طرق عملها، مما يتسبب بإبقائها بعيداً عن جهود مكافحة الفساد. وبجانب ذلك تنظيم برامج تكوينية وتربصات Training sessions وورشات عمل Workshops لفائدة ناشطي المجتمع المدني قصد تلقينهم المهارات التواصلية وطرق إعداد الحملات الدعائية قصد محاصرة ظاهرة معقدة كالفساد، فضلا عن كيفية إدارة العلاقات العامة في ظل سيادة منطق القمع السلطوي.

غير أنه إذا كانت هذه التنظيمات غير الرسمية تمتلك الحد الأدنى من المهارات والموارد، فهي مع ذلك تظل بحاجة إلى ما يسمى بعملية المصاحبة Accompaniment، والتي يمكن من خلالها تتبع عمل أطراف المجتمع في مسعى مكافحة الفساد من طرف تنظيمات عالمية مستقلة، مثل منظمة الشفافية الدولية، بما يتيح تزويدها بالخبرات الضرورية والاستشارات لزيادة فعاليتها في الميدان، وتنبهها في حالة انحرافها عن الرسالة التي تبنتها في المقام الأول. ويمكن فهم آلية عمل هذا النموذج المتكامل من خلال الشكل التالي:

¹ المرجع نفسه.

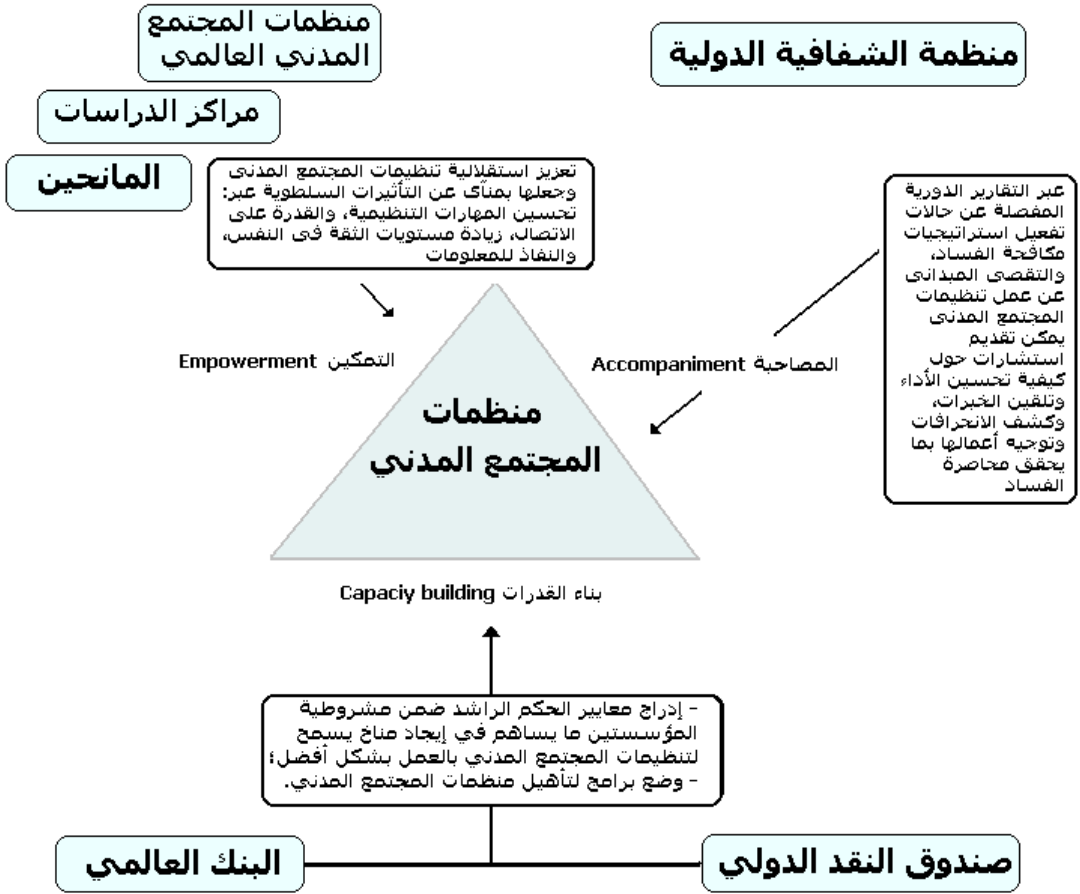
Joakim Anger, Anti-corruption, op cit., p. 50.

³ Yemane Desta, "Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries", PhD dissertation in Public Management, University of California, 2004, pp. 34-35.

⁴ للمزيد من التفاصيل حول تحريف مسار الخصوصية في أوغندا، أنظر:

Roger Tangri and Andrew Mwenda, "Corruption and cronyism in Uganda's privatization in the 1990s", *African Affairs* 398 (100), 2001.

⁵ Sahr J. Kpundeh, op cit., p. 78.



شكل توضيحي لكيفية تقاسم المهام بين فاعلين مختلفين بغية تحسين فاعلية أطراف المجتمع المدني في مسعى مكافحة الفساد (تم إعداد هذا الشكل البياني بالاستناد إلى الطروحات الواردة في المراجع التالية:)

8. محاور النقاش بين أطراف المجتمع المدني والسلطات في عينة من البلدان الإفريقية:

- اتسم النقاش بين أطراف المجتمع المدني والسلطات في البلدان الإفريقية التي شملها برنامج البنك العالمي لمكافحة الفساد بالشراكة مع سلطات البلدان الراغبة بالمشاركة (وهي: بنين، إثيوبيا، غانا، كينيا، مالاوي، تنزانيا، أوغندا) بوجود نقاط مشتركة يمكن رصدها في سجل استراتيجيات مكافحة الفساد، وتتحصر النقاط المشتركة في:¹
- الأهمية للإشراف على هيئات مكافحة الفساد: حيث طالبت تنظيمات المجتمع المدني بجعلها تحت إشراف إدارة مستقلة بينما أصرت الحكومات على أن يتولى مسؤولون حكوميون إدارتها.
 - إضفاء المزيد من الشفافية على تسيير النفقات العامة: وإن اختلفت الآليات التي طالب المجتمع المدني بإقرارها في هذا الشأن، حيث ركزت بعض التنظيمات على إقرار آلية التصريح بالامتلاكات لإطارات الدولة (تنزانيا، وأوغندا وغانا) بينما ارتأت أخرى بضرورة إضفاء الشفافية على الإجراءات القضائية (بنين وتنزانيا)، إلا أن هذه النقطة عرفت تماثل الحكومات في تبني خيارات فاعلة.

¹ Carolien Klein Haarhuis and René Torenvlied, "Dimensions and Alignments in the African Anti-Corruption Debate", *Acta Politica* 1 (41) 2006, pp. 41-42.

- **حرية النفاذ للمعلومة:** إذ اعتبرت تنظيمات المجتمع المدني أن نشر معلومات للعامه حول وجهة مخصصات الإنفاق الحكومي، وإزالة طابع السرية عن المعطيات المتعلقة بميزانية الدولة بشكل عام، سيعطي دفعة حقيقية لمساعي مكافحة الفساد، وذلك في مقابل تصلب مواقف العديد من حكومات هذه الدول في هذا الخصوص.
 - غير أنه وبجانب هذه النقاط المشتركة فقد اتسم النقاش على مستوى كل بلد بخصوصيات متأتية من اختلاف السياق العام الذي يتم فيه تفعيل آليات مكافحة الفساد:
 - **بينيون:** في بينين تمحور النقاش بين أطراف المجتمع المدني والسلطة بالأساس حول إعطاء تفويض كامل للبرلمان من عدمه، في مسألة الإشراف على إعداد ومراقبة الميزانية العامة؛
 - أما في إثيوبيا فقد كانت قضية مدونة السلوك الخاصة بقطاع الإعلام إحدى نقاط الاختلاف بين الطرفين، حيث طالبت تنظيمات المجتمع المدني بأن يتكفل الإعلاميون أنفسهم بصياغة نصوصها نظرا للدور الحيوي للإعلام في استراتيجية مكافحة الفساد غير أن الحكومة أصرت على أهليتها للقيام بذلك؛
 - بالنسبة لـ **غانا** ما ميز النقاش فيها هو دعوة أطراف المجتمع المدني إلى تبني قرار يمنح ضمانات خاصة للأفراد الذين يقومون بإيداع شكاوى حول حالات الفساد؛
 - وفي **كينيا** احتدم النقاش أيضا حول قضايا الفساد التي تم تسجيلها في فترات سابقة إذ طالب بعض أطراف المجتمع المدني بعدم إخضاع حالات الفساد للتقادم أما السلطات فارتأت بمنح عفو شامل لمن ثبت في حقهم تهم بالفساد في مراحل سابقة؛
 - وفي مقابل ذلك تركز النقاش في **مالاوي وأوغندا** حول مسألة مهمة أخرى وهي من يتحمل عبء تقديم الإثباتات حول تورط المتهمين في مزاعم الفساد؛
- وأخيرا فإن تنزانيا وأوغندا اللتان تعانيان من بنية مؤسساتية منهارة فقد كان من الطبيعي أن ينصرف الاهتمام إلى الدعوة بإصلاح النظام الضريبي وزيادة الأجور إضافة إلى الخوصصة.

8. خاتمة:

من خلال العرض السابق نصل إلى تثبيت حوصلة نهائية من خلال إثارة موضوع تفصيل المنظمات الأهلية لمحاربة الفساد في إفريقيا. يبدو أن المعوقات التي تواجه هذه المنظمات متشعبة ومتعددة الجوانب تتعلق أولا بالمحيط العام الذي تنشط فيه هذه التنظيمات وهو محيط غير محفز بشكل كاف لاسيما فيما يتعلق بالضغوط التي تمارسها الحكومات الإفريقية على مجتمعاتها المدنية. كما تتعلق ثانيا بالمنطق الداخلي والمشكلات الداخلية التي تحكم عمل هذه المؤسسات وهي مشكلات عديدة، تبدأ بعدم التنظيم ونقص الاحترافية وشح الموارد وقصور في المأسسة وتصل إلى انحراف هذه المؤسسات عن أهدافها الحقيقية، لينخرط البعض منها في الفساد نفسه وذلك عوض أن تكون أداة لمقاومة هذا الفساد. ويبقى انه من الممكن تفعيل هذه المؤسسات لتساهم بدور معين في مكافحة الفساد لا سيما وانه يمكن استغلال الظروف الوطنية والإقليمية والدولية الراهنة، والتي تنتم بتجديد الجهود لمحاربة الفساد في كل أنحاء العالم، لما لهذا الفساد من تداعيات سلبية وعلى رأسها انهيار النسيج القيمي والأخلاقي للمجتمع، والتعدي على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للفقراء، وتثبيط الديمقراطية، والانقلاب على حكم القانون وتأخير التنمية.

ويمكن القول أخيرا أن مكافحة مشكلة الفساد ليست من اختصاص مؤسسات المجتمع المدني وحدها، إنها بالدرجة الأولى مسؤولية ما يعرف حاليا في الأدبيات السياسية بالمجتمع المندمج Société intégrée والذي يعني مجموع الوحدات التابعة للدولة والأمة ويتكون من الحكومة و البرلمان، القضاء، مجالس المحاسبة، مؤسسات الوساطة، منظمات المجتمع المدني، وسائل الإعلام، منظمات القطاع المهني، ثم مركز الدراسات والاستشراف. ويبقى أن نؤكد على أمر هام على غاية من الدلالة في نهاية المطاف وهو أن جوهر القضية أي محاربة الفساد مرتبط بمدى توفر الإرادة السياسية لتنفيذ المهمة، وعليه نقول عندما تتوفر الإرادة السياسية لمقاومة الفساد يكون الطريق لذلك.