

الأردن على مقاييس الشفافية الدولية

بقلم: د. شذى عبد الخالق

باحثة في مركز القدس للدراسات السياسية

ويأتى هذا البحث لتسليط الضوء على وضع الشفافية فى الأردن بناءً على مجموعة من المقاييس التى يمكن من خلالها التعرف على درجة انتشار الفساد فى مجتمع ما، إضافة إلى دراسة مقارنة مع بعض الدول العربية.

مفهوم الشفافية:

الشفافية فى اللغة هى ذلك الشيء الذى لا يحجب ما وراءه. ومصطلح الشفافية هو أحد المصطلحات التى تُطرح فى سياق ما يقال فى العولمة، بل قد يكون أحد أهم متطلبات العولمة، والشفافية تعنى توفر المعلومات لعامة الناس حول السياسات والنظم والتعليمات والقوانين والقرارات الحكومية. وبمعنى آخر فإنها تعنى وضوح التشريعات وسهولة فهمها، وتطورها وفقاً للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وبما يتناسب مع روح العصر. إضافة إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها، وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع. من جهة أخرى، يمكننا القول إن الشفافية تدعو إلى جوهر واحد يرتبط بأربعة محاور هى: المصادقية، والإفصاح، والوضوح، والمشاركة.

أنواع الشفافية:

الشفافية الخارجية External Transparency

ترتبط الشفافية الخارجية فى الحكومات أو المؤسسات بشكل أساسى بالمجتمع الخارجى من أفراد وجماعات ومؤسسات، وما تقدمه من خدمة تلبى من خلالها احتياجات المجتمع الخارجى. والمؤسسات التى تتصف بالشفافية الخارجية تستخدم قنوات اتصال مناسبة ومتنوعة، وتحرص على دقة ومصادقية وحجم المعلومات المنشورة، كما وتتميز بانفتاح ووضوح نظام الاتصال فيها، وحرصها على الاستفادة من التغذية الراجعة.

تزايد خلال السنوات الأخيرة الاهتمام العالمى بالتصدى للفساد بكل صورته وأشكاله على أساس أنه عائق لمسيرة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأصبحت مسألة مكافحته على قمة أولويات المؤسسات والأحزاب وتم فى إطار ذلك تفعيل ما سُمى بمنظمة الشفافية الدولية عام ١٩٩٣، وهى منظمة غير حكومية تسعى إلى محاربة الفساد على المستوى الدولى، وتقوم بإصدار مؤشر للشفافية فى كل عام. وأقرت هذه المنظمة بأن الفساد قد أصبح أزمة عالمية تستوجب جهداً دولياً مكثفًا. وفى هذا الإطار تعددت الجهود والمبادرات للتصدى للفساد، حيث أصبح الالتزام بمحاربة الفساد أمرًا يتعلق بسمعة الدولة وصورتها فى الخارج.

كما أن انتشار المعايير الديمقراطية، ووجود القوة المتزايدة لمنظمات المجتمع المدنى، وظهور أجهزة الإعلام المستقلة، كل ذلك عمل كقوة ضغط على الحكومات لنشر المعلومات إلى مواطنيها. فى الوقت نفسه قاد التكامل الاقتصادى العالمى المستثمرين الدوليين لطلب الكشف عن الحسابات المتعلقة بالشركات الوطنية خصوصاً فى أعقاب الأزمة الآسيوية عام ١٩٩٧. وبدأت المؤسسات الدولية بطلب بيانات اقتصادية من الحكومات.

ولقد تباينت وجهات النظر بين العديد من السياسيين ورجال الاقتصاد حول درجة الشفافية والمقدار الذى يجب أن تكون عليه ومدى الانفتاح وتدفق المعلومات فى المؤسسات على اختلاف حجمها ونوع الخدمات التى تقدمها، فمنهم من طالب بتدفق مفتوح للمعلومات وشفافية عالية فى الإجراءات ومنهم من طالب بتحجيم هذه الشفافية. وهناك الكثير من يرون أن هذه المفاهيم الحديثة ما هى إلا مسميات جاءت نتيجة لبزوغ مفهوم العولمة. وانسجاماً مع هذه التطورات تبنى الأردن عددًا من البرامج الإصلاحية التى تهدف إلى محاربة الفساد ورفع مستوى الشفافية،

الشفافية الداخلية Internal Transparency

تتعلق الشفافية الداخلية بسلوكيات الإدارة والقضايا التي تتضمن حقوق الأفراد في المؤسسة من توفير مناخ تنظيمي صحي على كافة المستويات الإدارية يتضمن الثقة بين الإدارة والأفراد، وتوفير المعلومات الضرورية لكل مستوى حسب متطلبات العمل. والمؤسسات التي تتصف بالشفافية الداخلية تتواصل بشكل مستمر مع كافة أفرادها ولا تتعامل معهم بسرية وتشركهم في صناعة القرارات ورسم السياسات وتراعي الإدارة فيها اللامركزية، والتعامل بنزاهة على المستويات كافة.

متطلبات الشفافية

إن تطبيق مفهوم الشفافية بحاجة إلى حزمة من المتطلبات منها: توفر الديمقراطية في المجتمع، فالممارسات الديمقراطية تضمن قانونية الوصول إلى المعلومات من خلال توفر الشفافية في القوانين والإجراءات. نشر الوعي بين المواطنين وتعريفهم بحقوقهم. تطوير شبكات معلومات بين كافة الدوائر والمؤسسات. تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية والإدارية. وتقوم العديد من المؤسسات والهيئات الدولية ومراكز الأبحاث بالجامعات بقياس ونشر عدد من الإحصائيات والمؤشرات المتعلقة بالفساد وأساليب مكافحته في دول العالم. وتختلف طبيعة تلك المؤشرات حسب تعريف الجهة الدارسة وأسلوب جمع البيانات التي تنتهجها وينعكس هذا على مدى مصداقية تلك المؤشرات في التدليل على حجم ونوعية الفساد في دول العالم

المختلفة. وبالرغم من هذا التنوع والتباين هناك بعض الجهات والمؤشرات اكتسبت سمعة طيبة ومصداقية عالية لتمييزها في منهجية البحث وفي أساليب جمع البيانات المستخدمة في حساب المؤشرات. وتستخدم العديد من الدول مؤشرات تلك الجهات والهيئات كدليل استرشادي عند وضعها لسياسات مكافحة وعلاج الفساد بأنواعه المختلفة بها.

مستوى الشفافية خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧

تبنى الأردن مجموعة من البرامج الإصلاحية بهدف مكافحة الفساد ورفع مستوى الشفافية وفيما يلي نستعرض مستوى الشفافية في الأردن وفقاً لمؤشرات المذكورة أعلاه:

مؤشر مدركات الفساد خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧

يوضح الجدول رقم (١) ان ترتيب الأردن استناداً للمؤشر مدركات الفساد تراوح بين ٣٧ و ٤٠ خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٦، ثم تراجع الترتيب ليبلغ ٥٣ في عام ٢٠٠٧، مما يعنى تراجعاً كبيراً في مستوى الشفافية، وهو ما أثار ردود فعل سلبية على مختلف الأوساط الأردنية التي أكدت أن هذا التراجع يعطى مؤشراً واضحاً على عدم جدية الحكومة في مكافحة الفساد. في حين أعلن منتدى الشفافية الأردني انسحابه من تمثيل منظمة الشفافية الدولية في الأردن احتجاجاً على نتائج مؤشر مدركات الفساد الخاص بالأردن لعام ٢٠٠٧. من جهة أخرى، لم تتجاوز قيمة المؤشر ٧, ٥ خلال فترة الدراسة مما يعنى الحاجة إلى بذل مزيد من الإجراءات في مجال مكافحة الفساد ونشر المعلومات.

جدول رقم ١
مستوى الشفافية في الأردن خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧ - منظمة الشفافية الدولية

العام	الترتيب	الدرجة	عدد الدراسات	أعلى قيمة وأقل قيمة
١٩٩٨	٣٨	٤,٧	٦	-
١٩٩٩	٤١	٤,٤	٦	-
٢٠٠٠	٣٩	٤,٦	٥	٥,٧ - ٣,٨
٢٠٠١	٣٧	٤,٩	٤	٥,٧ - ٣,٨
٢٠٠٢	٤٠	٤,٥	٥	٥,٢ - ٣,٦
٢٠٠٣	٤٣	٤,٦	٧	٦,٥ - ٣,٦
٢٠٠٤	٣٧	٥,٣	٩	٥,٩ - ٤,٦
٢٠٠٥	٣٧	٥,٧	١٠	٦,١ - ٥,١
٢٠٠٦	٤٠	٥,٣	٧	٥,٧ - ٤,٥
٢٠٠٧	٥٣	٤,٧	٧	٥,٦ - ٣,٨

تقرير الفساد الدولي

أشاد تقرير الفساد الدولي في عام ٢٠٠١ بجهود الأردن في مجال مكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال قام رئيس الوزراء أبو الراغب بتقليص الامتيازات الممنوحة لكبار المسؤولين السابقين. في حين أشار التقرير في عام ٢٠٠٣ إلى عملية الاختلاس في الجهاز المصرفي الأردني، حيث قُدِّرت قيمة المبالغ المتلاعب بها من ١٥٠ إلى ١٦٠ مليون دولار، وتورط فيها ٧٢ رجل أعمال بارز ومسؤولون في الحكومة، بينهم وزير زراعة سابق ونجل رئيس وزراء سابق. إضافة إلى تهم الكسب غير المشروع في شركة مناجم الفوسفات. وفي نفس الوقت ثمن التقرير جهود الحكومة الأردنية في حرصها على اطلاع المواطنين على أنظمة الدولة والإجراءات التي اتخذتها من خلال الإنترنت.

المؤشر المركب للمخاطر القطرية (ICRG index)

عند النظر إلى مستوى الأردن من خلال المؤشر المركب للمخاطر القطرية نرى انه حافظ على درجة مخاطرة منخفضة خلال الفترة من عام ٢٠٠١-٢٠٠٦، حيث لم تتجاوز قيمة المؤشر ٧٥,٥ وهو يقع ضمن المنطقة منخفضة المخاطرة كما يشير الجدول رقم (٢).

جدول رقم ٢

المؤشر المركب للمخاطر القطرية في الأردن

العام	الدرجة
٢٠٠١	٧١
٢٠٠٢	٧٠,٥
٢٠٠٣	٧١,٨
٢٠٠٤	٧٢,٣
٢٠٠٥	٧٥
٢٠٠٦	٧٥,٥

مستوى الشفافية في عدد من الدول العربية

بالنظر إلى الجدول رقم (٣) نلاحظ أن جميع الدول العربية المختارة قد تراجعت بصورة كبيرة في عام ٢٠٠٧، وهذا يعود إلى سببين:

الأول: تغيير منهجية قياس مؤشر مدركات الفساد والتي رفعت قيمة المؤشر بما مقداره ٠,٣

الثاني: تراجع الوضع الاقتصادي والاجتماعي في المنطقة العربية.

ولقد جاء ترتيب الأردن الثاني عربياً خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٢ وذلك يعود إلى تأخر دخول بعض الدول العربية إلى مؤشر الشفافية، ومع دخول كل من الإمارات وقطر وعمان إلى المؤشر تراجع ترتيب الأردن إلى السابع والرابع في الأعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ ليصبح الخامس في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، ثم نلاحظ تحسن وضع الأردن عربياً إذ أصبح ترتيبه الثالث بعد قطر والإمارات في عام ٢٠٠٧.

جدول رقم ٣

ترتيب مستوى الشفافية لعدد من الدول العربية خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧

الدولة	الأردن	مصر	تونس	المغرب
١٩٩٨	٣٨	٦٦	٣٣	٥٠
١٩٩٩	٤١	٦٣	٣٤	٤٥
٢٠٠٠	٣٩	٦٣	٣٢	٣٧
٢٠٠١	٣٧	٥٤	٣١	-
٢٠٠٢	٤٠	٦٢	٣٦	٥٢
٢٠٠٣	٤٣	٧٠	٣٩	٧٠
٢٠٠٤	٣٧	٧٧	٣٩	٧٧
٢٠٠٥	٣٧	٧٠	٤٣	٧٨
٢٠٠٦	٤٠	٧٠	٥١	٧٩
٢٠٠٧	٥٣	١٠٥	٦١	٧٢

وفي ضوء ما ذكر أعلاه، يظهر لنا أن الأردن مازال بحاجة إلى المزيد من الجهود الإصلاحية لرفع مستوى الشفافية، وذلك يتم من خلال الاستفادة من توصيات منظمة الشفافية الدولية التي ترى ضرورة استخدام المساعدات المالية من قبل الدول النامية في تعزيز المؤسسات الحكومية، وإجراء تقييم وطني واستراتيجيات تطويرية تشمل خطة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد كركن مهم في برامج مكافحة الفقر مع أهمية تعزيز القضاء المستقل، وتحمل المسؤولية لتنمية النظام القضائي، بحيث يجب أن تكون الأنظمة القضائية محصنة من التأثير السياسي، كذلك يجب على الحكومات فرض إجراءات لمكافحة غسل الأموال كما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ويجب على المؤسسات البنكية الرائدة تطوير إجراءات لكشف، وتجميد، واسترجاع المبالغ المسروقة من خلال الفساد.

مؤشر مدركات الفساد

("CPI" Corruption Perceptions Index)

تقوم منظمة الشفافية الدولية بإصدار مؤشر مدركات الفساد وذلك وفقاً لدرجة إدراك المسؤولين في الدولة والسياسيين لوجود الفساد، وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد يتم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة تقوم بها مؤسسات مختلفة حسنة السمعة، وهو يعكس آراء أصحاب الأعمال والمحللين من جميع أنحاء العالم متضمناً المتخصصين من نفس الدولة الجارى تقييمها. ويركز المؤشر على الفساد في القطاع العام ويعرفه بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل مصالح خاصة، وتطرح الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية.

تتصدر قيمة هذا المؤشر بين صفر و ١٠ درجات؛ بمعنى أن الدولة إذا حصلت على تقدير ١٠ درجات فهذا يعنى أن هذه الدولة نظيفة تماماً من عمليات الفساد، أما الدولة التي تحصل على تقدير صفر فهذا يعنى أن جميع الأعمال والصفقات في هذه الدولة خاضعة للفساد والرشوة، وهو يغطي ١٨٠ دولة في العالم، فعلى المستوى العالمى تعتبر كل من نيوزيلندا والدنمارك وفنلندا أفضل دولة في العالم من حيث هذا المؤشر، بينما تأتى الصومال وميانمار فى المؤخرة وذلك خلال عام ٢٠٠٧. أما على مستوى الدول العربية، فإن هذا المؤشر يوضّح أن الفساد لا يزال يمثل مشكلة كبيرة فى غالبية الدول العربية، وأن الوضع لم يتحسن فى كثير منها منذ عام ١٩٨٥، بل على العكس قد حدث تراجع فى بعض الدول العربية.

تقرير الفساد الدولى

("GCR" Global Corruption Report)

تقوم منظمة الشفافية الدولية بإصداره منذ عام ٢٠٠١ حتى الآن وتركز فى كل عام على قطاع حيوى مهم من قطاعات الدولة. وبداية فى عام ٢٠٠١ ركز التقرير على دراسة الوضع الكائن للفساد فى العالم بصفة عامة، وفى عام ٢٠٠٣ ركز على الفساد فى وسائل الحصول على المعلومات والتعامل معها (ACCESS TO INFORMATION)، ثم تناول التقرير فى عام ٢٠٠٤ الفساد السياسى (POLITICAL CORRUPTION)، وفى عام ٢٠٠٥ تناول كافة جوانب الفساد فى قطاع الإنشاءات والمقاولات وإعادة البناء والإعمار ((Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction) وفى عام ٢٠٠٦ اهتم التقرير بالفساد فى قطاع الرعاية الصحية (Corruption and Health)، أما عام ٢٠٠٧ فتم التركيز على رصد الفساد فى النظام القضائى.

المؤشر المركب للمخاطر القطرية

("ICRG" International Country Risk Guide)

يصدر شهرياً عن مجموعة (PRS) منذ عام ١٩٨٠ لغرض قياس المخاطر المتعلقة بالاستثمار، ويغطي (ICRG) ١٤٠ دولة منها ١٨ دولة عربية. ويتكون من ٣ مؤشرات فرعية هى: مؤشر تقويم المخاطر السياسية، ومؤشر تقويم المخاطر الاقتصادية، ومؤشر تقويم المخاطر المالية. وتنخفض درجة المخاطر كلما ارتفع المؤشر فى حين ترتفع درجة المخاطر كلما انخفض المؤشر (انظر الجدول).

المؤشر المركب للمخاطر القطرية

التوصيف	درجة المؤشر (نقطة مئوية)
درجة مخاطرة منخفضة جدا	١٠٠ - ٨٠
درجة مخاطرة منخفضة	٧٩,٥ - ٧٠
درجة مخاطرة معتدلة	٦٩,٥ - ٦٠
درجة مخاطرة مرتفعة	٥٩,٥ - ٥٠
درجة مخاطرة مرتفعة جدا	٤٩,٥ - ٠