مؤشرات قياس الفساد والحوكمة

أولا: مؤشرات قياس الفساد

هناك عدد من المؤسسات على مستوى العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد الإداري والمالي من خلال تطويرها لمؤشرات كمية ونوعية، تستند في معظمها على استقصاء آراء الخبراء عن انطباعاتهم، من واقع ممارساتهم العملية، حول مدى تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول.

1- أهداف وضع مؤشرات لقياس الفساد: من بين هذه الأهداف نجد

- لتقييم انتشار الفساد وجهود مكافحته

- لوضع السياسات المناسبة وتعديلها

- المسائلة والمحاسبة وقياس النّجاح والإخفاق

2- صعوبات قياس الفساد: من بين هذه الصعوبات نجد

- صعوبات في تحديد وقياس كلفة الفساد

- تنّوع أشكال الفساد (رشوة؛ متاجرة بالنفوذ؛ إثراء غير مشروع...)

- تشعّب ممارسات الفساد (كّل الميادين – كّل الشرائح).

3- طبيعة البيانات المتعلقة بالفساد: وتتمثل في

*** البيانات تختلف من حيث شكلها:** وتتمثل في

- البيانات تكون كمية (عدد، مبلغ، نسبة ....)

- البيانات تكون نوعيّة (تعبير لغوي)

- البيانات قد تكون مختلطة (كمية ونوعية)

*** البيانات تختلف من حيث مضمونها وما تمثّله:** وتتمثل في

- بيانات المدركات: انطباعات وآراء عادة عبر سبر الآراء مثال : مؤّشر الشفافية العالمية لدافعي الرّشوة.

- البيانات التّجريبيّة: تتعلّق بتجربة أو معرفة معيشيّة للمواطن وتجمع خاّصة عن طريق سبر الآراء والمقابلات المباشرة مثال: مسوحات ضحايا الجريمة.

- التّقييمات الخارجيّة: بيانات يتّم التقاطها عن طريق التّرتيب وإعطاء الّدرجات، تجمع في العادة من خبراء في الميدان وأيضا من المواطنين،ينظر إليها على أساس أنّها تقييمات "قائمة على أدلّة" للفساد والحوكمة،تصلح خاّصة كأداة قياس لظواهر داخليّة مثال: تقييم نظام النّزاهة الوطني لمنّظمة الّشفافية الّدولية.

- **البيانات الإدارية:** صادرة عن مؤّسسات الّدولة بخصوص نشاطها، تساعد على الإصلاح والتّغيير، البّت في مصداقيّتها يتطلّب أصناف أخرى من البيانات.

- **البيانات الهجينة:** ويكون فيها أكثر من صنف من البيانات بصورة صريحة أو ضمنية.

4- مؤشرات قياس الفساد: هناك العديد من المؤشرات التي يتم الاعتماد عليها في قياس الفساد، ومن بين هذه المؤشرات تلك الصادرة من البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية، وهذا كما هو مبين في الجدول الموالي:

اسم المؤشر	المفهوم	الجهة التي صدر منها المؤشر
مؤشر حكم القانون	يقيس مدى الثقة والتقيد بالقواعد القانونية في المجتمع	البنك الدولي
مؤشر ضبط الفساد	يقيس الفساد بين المسئولين الحكوميين، والفساد كعقبة في تطوير الاقتصاد وجذب الاستثمارات.	البنك الدولي
مؤشر مدركات الفساد	يقيس مدى إدراك المسئولين في الدولة لوجود الفساد، هو مؤشر مركب يعتمد على مسوحات قامت بها 14 هيئة مستقلة حسنة السمعة، علما إن إدراج دولة ضمن قائمة الفساد يتطلب ذلك 3 مسوحات.	البنك الدولي & منظمة الشفافية الدولية
مؤشر حق التعبير والمساءلة	يقيس الجوانب المرتبطة بالحريات السياسية، والانتخابات الحرة والنزيهة،وحرية الصحافة، والحريات المدية، والحقوق السياسية.....الخ	البنك الدولي
مؤشر فعالية الحكومة	يقيس هذا المؤشر الادراكات الحسية للمفاهيم الآتية: نوعية الجهاز البيروقراطي، وتكاليف المعاملات، ونوعية الرعاية الصحية العامة، ودرجة استقرار الحكومة	البنك الدولي
مؤشر نوعية التنظيم والضبط	يقيس هذا المؤشر الادراكات الحسية للمفاهيم الآتية: حدوث سياسات غير ودية حيال السوق، مثل التحكم في الأسعار، والرقابة غير الواقعية على البنوك، والضبط المفرط في مجال التجارة وتأسيس المشاريع	البنك الدولي
مؤشر الاستقرار السياسي	يقيس الادراكات الحسية لاحتمال ظهور حالة من عدم الاستقرار	البنك الدولي

	أو حدوثها، توترات، نزاع مسلح، انقلاب عسكري	

لقد أفضت تجارب العديد من الهيئات المستقلة والكاشفة لبؤر الفساد في العالم ، أنه على الرغم من وجود العديد من المؤشرات الفاعلة التي تعمل على قياس الفساد في العالم ، إلا أن **مؤشر مدركات الفساد، ومؤشر السيطرة على الفساد، ومؤشر المساءلة وحرية التعبير** الصادرة عن منظمتي الشفافية الدولية والبنك الدولي، هما الأكثر شيوعا واستعمالا في العالم، إذ تشير البيانات العالمية بناءا على هذه المؤشرات، أن بؤر الفساد في العالم مسّت جميع الدول، حتى تلك الدول التي ترفع لواء الشفافية والديمقراطية، حيث يشير تقرير المفوضية الأوروبية مثلا، أن الفساد كلّف الاقتصاد الأوروبي سنويا 120مليار يورو ، رغم إجراءات الوقاية التي اتخذتها دول الأعضاء في الإتحاد.

ثانيا: الحوكمة

مما لا شك فيه أن الحوكمة أصبحت تحتل أهمية كبيرة على مستوى العالم الآن، ولقد زاد الحديث مؤخرا عن حوكمة الشركات ودورها في تحسين الأداء الاقتصادي والاستثماري والمالي وبرز ضرورة تطبيقها ومتابعة أنظمتها في اغلب الإدارات لضمان حقوق المساهمين والمستثمرين والمجتمع.

1- مفهوم الحوكمة:

أصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامة في كافة الإدارات والمؤسسات والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية العامة والخاصة ، خصوصاً بعد سلسلة الأزمات المالية المختلفة التي وقعت في الكثير من الشركات والمؤسسات العالمية. وترجع هذه الانهيارات في معظمها إلي الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة والفساد المالي بصفة خاصة، حيث عرفت على النحو التالي:

ففي القطاع الخاص تتمثل في " أن مجلس إدارة أي شركة يعتبر المحرك الأساسي لنظام حوكمة الشركات باعتبار أن مجلس الإدارة يهتم أساسا برسم السياسات العليا الأنشطة الشركة، وبالتالي حماية حقوق المساهمين، حيث أن مجلس الإدارة له السلطة العليا في شكل ومحتوى وتفاصيل التقرير السنوي للشركة، وكلما كان مفصلا أكثر زادت شفافية المعلومات عن الشركة وبالتالي زاد مستوى حوكمتها ".

أما في القطاع العام فأن مفهوم الحوكمة ونطاق عملها والمسؤوليات هو تجاه مجلس الوزراء وتجاه تعيين أعضاء مجالس الإدارة في المؤسسات العامة والمديرين العامين في الوزارات وتحمل مسؤوليات الإدارة من كافة الموظفين في الجهاز الإدارة العام للدولة.

ومن بين التعاريف المتداولة نذكر أيضا تعريف مؤسسة التمويل الدوليةIFC التي عرفتها بأنها: "النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها".

في حين عرفتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أنها" مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين".

وكما عرفت الحوكمة بأنها: نظام للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي وهو يحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات من جميع الفئات المعنية ويوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل المنظمة وهو نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة المؤسسية ويعزز الثقة والمصداقية يف بيئة العمل.

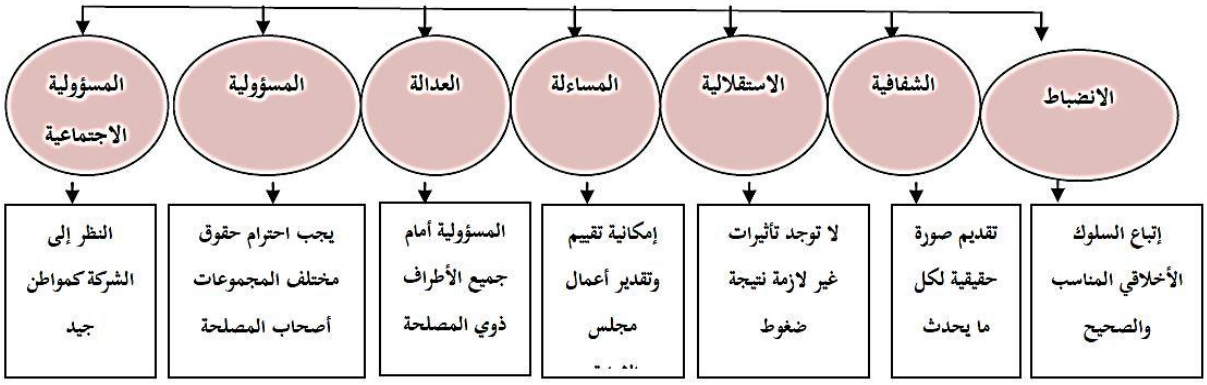
وكما تكمن أهمية الحوكمة في كونها عملية ضرورية لضمان تحقيق أهداف الشركات، حيث ترتكز حوكمة الشركات على ثلاثة ركائز هي:

- **السلوك الأخلاقي:** وذلك من خلال إتباع القيم و السلوكيات الرشيدة والمبادئ الأخلاقية والصفات الحميدة

- **الرقابة والمسائلة:** حيث تعمل آليات الحوكمة بصفة رئيسية على ضمان وحماية حقوق المساهمين وذلك من خلال أحكام الرقابة والسيطرة على الأداء.

- **إدارة المخاطر:** وتعتبر من بين الركائز الأساسية التي تعتمد عليها حوكمة الشركات فمن خلالها تتمكن المنظمة من معرفة المخاطر التي تهددها والتعامل معها.

2- مبادئ الحوكمة: وهي عبارة عن مجموعة الضوابط التي تحكم عمل المنظمة وفق منهج الحوكمة، وهذا وفق الشكل الآتي:



3- محددات الحوكمة: وتتمثل في

- **المحددات الخارجية:** تشير إلى المناخ العام للاستثمار في الدولة، والذي يشمل على سبيل المثال: القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي وكفاءة القطاع المالي في توفير التمويل اللازم للمشروعات، ودرجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج، وكفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية.

- **المحددات الداخلية:** تشير إلى القواعد والأسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتوزيع السلطات داخل المنظمة بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين، والتي يؤدى توافرها من ناحية وتطبيقها من ناحية أخرى إلى تقليل التعارض بين مصالح هذه الأطراف الثلاثة.

4- المقومات الأساسية للحوكمة: لنجاح الحوكمة لابد من توفر أربعة مقومات أساسية هي

- **الإطار القانوني:** المسؤول عن تحديد حقوق المساهمين واختصاصات كل طرف من الأطراف الأساسية المعنية بالشركة وبصفة خاصة المؤسسين والجمعية العمومية للمساهمين والمساهم الفرد ومجلس الإدارة ولجانه الرئيسية ومراقب الحسابات، وكذا عقوبات انتهاك هذه الحقوق والتقصير في المسؤوليات وتجاوز تلك الاختصاصات، كما يجب أن يحدد الإطار القانوني للحوكمة الجهة الحكومية المنوط بها مراقبة تطبيق إجراءات الحوكمة.

- **الإطار المؤسسي:** وهو الإطار الذي يتضمن المؤسسات الحكومية الرقابية المنظمة لعمل الشركات، مثل الهيئة العامة لسوق رأس المال والرقابة المالية للدولة والبنوك المركزية والهيئات الرقابية والهيئات غير الحكومية المساندة للشركات دون استهداف الربح كالجمعيات المهنية والعلمية المعنية والجمعيات الأهلية المعنية كجمعية حماية المستهلك.

- **الإطار التنظيمي:** يتضمن عنصرين مها: النظام الأساسي للشركة والهيكل التنظيمي لها موضحا عليه أسماء واختصاصات رئيس وأعضاء لجان مجلس الإدارة وكذلك أمساء واختصاصات المديرين التنفيذيين.

- **روح الانضباط:** والجد والاجتهاد والحرص على المصلحة العامة للشركة وتشجيع جميع العاملين فيها على المساهمة الفعالة بكامل الإمكانيات في تحسين أدائها وتعظيم قدراتها التنافسية وذلك بنشر ثقافة الحوكمة.

5- أدوار المساهمين في عملية الحوكمة

في ظل الحوكمة يوجد ثلاثة شركاء هم: الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وهذا على النحو الآتي:

- **دور الحكومة:** يحتم تطبيق الحوكمة تغيرات جذرية في دور الدولة، بحيث تركز الدولة على المجالات يتم لإدارة وضبط السياسات العامة، ويتم تقليص مشاركتها في الأنشطة الاقتصادية. فالحوكمة تقتضي تركيز الدولة على الأدوار السيادية(مثل الأمن، الدفاع، القضاء)، وعلى الدولة أن تشارك القطاع الخاص في بناء وتشغيل مرافق البنية التحتية (مثل الماء، الكهرباء، الصرف الصحي، التعليم، الصحة، المواصلات)، أما الأدوار الاقتصادية فعلى الدولة الأخذ بتحرير التجارة، وتشجيع الاستثمار، وحماية المنافسة ومنع الاحتكار، وتنظيم سوق المال.....

- **دور القطاع الخاص:** يتم من خلال الحوكمة تفعيل ومشاركة كافة أطراف المجتمع في عملية التنمية، وبالتالي وبحكم ما يتمتع به القطاع الخاص من مزايا وخبرات في المجال الاقتصادي، فيصبح للقطاع الخاص دور ريادي في ظل اقتصاد تنافسي مبني على الحرية الاقتصادية.

- **دور مؤسسات المجتمع المدني:** يقصد بها التنظيمات التطوعية الحرة إلي تنشأ وتعمل باستقلالية عن الدولة لتحقيق مصالح مادية ومعنوية. وتقوم مؤسسات المجتمع المدني بدور حيوي ومهم في التنمية، وتزيد أهمية مؤسسات المجتمع المدني في معالجة أي قصور يحدث من المتعاقد الذي يهدف إلى الربح فتقوم مؤسسات المجتمع المدني بعمل توازن في المصالح.

6- مؤشرات قياس الحوكمة: هناك عدة مؤشرات تعتمد في قياس الحوكمة، من حيث الانتماء على المستوى الكلي وعلى المستوى الجزئي، وهذا على النحو الآتي:

6-1- مؤشرات قياس الحوكمة على المستوى الكلي:

قام البنك الدولي بوضع مؤشرا لقياس الحوكمة، حيث يقيس هذا المؤشر الجودة المؤسسية السياسية، ويتم الاعتماد عليه كثيرا نظرا لاستخدامه الواسع وتغطيته لأكثر من 200 دولة في العالم والمقياس الوحيد

الذي يشمل جميع الدول أعضاء الأمم المتحدة، يطلق على هذا المؤشر اسم " المؤشرات العالمية للحوكمة، يحتوي المؤشر على ستة مؤشرات فرعية هي :

- **مؤشر الصوت والمساءلة:** يقيس هذا المؤشر مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في انتخاب حكومتهم (ترسيخ الديمقراطية)، بالإضافة إلى حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية الإعلام، وهي عوامل مسئولة عن توفير مناخ استثماري حر جالب للاستثمار، أما المساءلة والمحاسبة فتتعلق بمدى خضوع المسئولين ومسئولي المؤسسات للرقابة والتي تتجسد من خلال مؤسسات رقابية بالنسبة للدولة للحفاظ على المال العام، هذه الرقابة التي تقلل من احتمالية انتهاك حقوق المستثمر الأجنبي.

- **مؤشر الاستقرار السياسي:** يعد الاستقرار السياسي مؤشرا مهما من مؤشرات الحوكمة الرشيدة، ووفقا لمؤشرات الحوكمة العالمية، حيث يقيس احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو حدوث انقلاب غير شرعي أو استخدام العنف.

- **مؤشر فعالية الحكومة:** يقيس مدى جودة الخدمات العامة، جودة الخدمات المدنية، ودرجة استقلالية عمل الحكومة عن الضغوط السياسية.

- **مؤشر الجودة التنظيمية:** يقيس هذا المؤشر مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات واللوائح التي تسمح بتشجيع وتنمية القطاع الخاص من أجل رفع معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية.

- **مؤشر سيادة القانون:** مؤشر سيادة القانون يقيس مدى ثقة المتعاملين بتطبيق القانون من قبل الحكومة بشكل متساوي على الأفراد والمنظمات ما يعمل على تحقيق الإفصاح والشفافية وبشكل خاص الثقة في مدى إنفاذ العقود، حماية حقوق الملكية وتوفير الحماية أصحاب المصالح والاعتراف بحقوقهم وضمانها.

- **مؤشر السيطرة على الفساد:** مؤشر السيطرة على الفساد يقيس هذا المؤشر المدى الذي يمكن من خلاله للسلطة العامة أن تحجم المكاسب الشخصية الصغيرة والكبير وكذلك الحد من سيطرة النخب وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم، ومحاربة جميع أشكال الفساد (السياسي والاقتصادي).

6-2- مؤشر قياس الحوكمة على المستوى الجزئي:

هناك تنوع وتتعدد امؤشرات قياس الحوكمة على مستوى المؤسسات، يرجع للطبيعة السياسية والقانونية لكل دولة، وكمثال عن هذه المؤشرات نجد:

* **مؤشر هيكل الملكية وحقوق المساهمين**: ويتضمن ذلك

- الإفصاح عن رأس المال المساهم.

- الإفصاح عن حقوق المساهمين.

* **مؤشر المعلومات المالية والتشغيلية:** ويتضمن ذلك:

- الإفصاح عن معلومات مالية تخص إعداد ومراجعة التقارير المالية.

- الإفصاح عن المعلومات التشغيلية.

*** مؤشر هيكل وعمليات مجلس الإدارة:** ويتضمن ذلك:

- الإفصاح عن معلومات عن مجلس الإدارة.

- الإفصاح عن مكافآت مجلس الإدارة.

*** مؤشر أخلاقيات الأعمال ومسئولية الشركة**: ويتضمن ذلك

- الإفصاح عن دور الحوكمة في تعزيز مسئولية الشركات.

- الإفصاح عن الفساد.

- الالتزام بمتطلبات الإفصاح.

- الإفصاح عن معلومات تتعلق بلجنة المراجعة.

- الإفصاح عن معلومات تتعلق بالمراجعة الخارجية.