

2025



المجموعة الثالثة: قانون مكافحة الفساد الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان





ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشَقف وعِزم وعَمَل: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدِّم المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.



المجموعة الثالثة: قانون مكافحة الفساد

الأطر التشريعية لبيئة الأعمال
في البلدان العربية (2025)



الأمم المتحدة
بيروت

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

6	شكر وتقدير
7	لمحة عامة
8	الرسائل الرئيسية
10	1. الأطر التنظيمية لمكافحة الفساد في المنطقة العربية
18	2. البلدان المرتفعة الدخل
20	ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام
21	باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين
21	جيم. الميزانية والنفقات العامة
21	دال. الحكومة الرقمية
23	هاء. الحكومة المفتوحة والشفافية
24	واو. معايير المشتريات العامة
24	زاي. الخلاصة والتوصيات
26	3. البلدان المتوسطة الدخل
28	ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام
29	باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين
30	جيم. الميزانية والنفقات العامة
30	دال. الحكومة الرقمية
30	هاء. الحكومة المفتوحة والشفافية
31	واو. معايير المشتريات العامة
32	زاي. الخلاصة والتوصيات
34	4. البلدان المتأثرة بالنزاع
36	ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام
37	باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين
37	جيم. الميزانية والنفقات العامة
38	دال. الحكومة الرقمية
38	هاء. الحكومة المفتوحة والشفافية

- 39 واو. معايير المشتريات العامة
39 زاي. الخلاصة والتوصيات

42

البلدان المنخفضة الدخل

- 44 ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام
45 باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين
46 جيم. الميزانية والنققات العامة
46 دال. الحكومة الرقمية
46 هاء. الحكومة المفتوحة والشفافية
47 واو. معايير المشتريات العامة
47 زاي. الخلاصة والتوصيات

48

الحواشي



قائمة الجداول

12	الجدول 1. التشريعات الحديثة لمكافحة الفساد، 2020-2025
43	الجدول 2. الإطار التنظيمي لمكافحة الفساد في البلدان العربية المنخفضة الدخل

قائمة الأشكال

13	الشكل 1. تطوّر درجات تقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، 2025-2020
14	الشكل 2. تطوّر المحاور الرئيسية لمكافحة الفساد، 2025-2020
14	الشكل 3. تطوّر درجات مكافحة الفساد حسب العناصر الفردية في المنطقة العربية، 2025-2020
20	الشكل 4. النتيجة الإجمالية للبلدان المرتفعة الدخل في المكوّنات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد
28	الشكل 5. النتيجة الإجمالية للبلدان المتوسطة الدخل في المكوّنات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد
36	الشكل 6. النتيجة الإجمالية للبلدان المتأثرة بالنزاع في المكوّنات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد
44	الشكل 7. النتيجة الإجمالية للبلدان المنخفضة الدخل في المكوّنات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد

قائمة الأطر

15	الإطار 1. القوة التشريعية مقابل التقديرات بشأن السيطرة على الفساد: مفارقة ناشئة في التطبيق
17	الإطار 2. تقييم مكافحة الفساد: المكوّنات والعناصر
22	الإطار 3. تعزيز الحوكمة المالية في عُمان: من التشريعات الوقائية إلى الإنفاذ التصحيحي
23	الإطار 4. الكويت: رقمنة الإفصاحات المالية وتحسّن المؤشر
29	الإطار 5. المغرب: «الخط الأخضر» لمكافحة الرشوة في حالة التلبّس
31	الإطار 6. الأردن: الضمانات المالية عبر المشتريات المؤتمتة
45	الإطار 7. موريتانيا: منصة «عين» وإلزامية آجال الاستجابة

شكر وتقدير

أُعَدَّ هذا المشروع البحثي ونُفِّذ بتوجيه وإشراف ناتالي خالد، مسؤولة الشؤون الاقتصادية ومنسقة المشروع في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). وتقدم اللجنة تقديراً خاصاً لبلال فرحات، وريان بشارة، ومنصور كفوري لمساهماتهم القيمة في البحث وصياغة المحتوى. واللجنة مدينة بالشكر لمايا الدح، ويليان إسراوي، وليال عيسى لدعمهن الإداري الدائم.

واللجنة ممتنة أيضاً لبدر البنا، مسؤول مكافحة الفساد في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، على تعاونه الفعال وتنسيقه وإسهامه في مراجعة النظراء خلال عملية الإعداد.

وتعرب اللجنة عن شكرها لجميع الممثلين الحكوميين من البلدان العربية على مشاركتهم الفعالة ومساهماتهم القيمة في إثراء تقييم التشريعات وتأكيد صحة النتائج عبر عملية التحقق التي أجراها فريق البحث معهم.

وتعرب اللجنة أيضاً عن امتنانها للمشاركين في اجتماع فريق الخبراء الذي نظمته لتنقيح منهجية الدراسة ونتائجها. وقد خضعت الدراسة لعدة جولات مراجعة داخلية، ما عزز عمقها ونطاقها.

ويشمل التقرير تقييمات تشريعية من 22 بلداً عربياً¹:

البلدان المرتفعة الدخل: الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعمان، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية.

البلدان المتوسطة الدخل: الأردن، وتونس، والجزائر، ولبنان، ومصر، والمغرب.

البلدان المتأثرة بالنزاع: الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، ودولة فلسطين، وليبيا، واليمن.

البلدان المنخفضة الدخل: جزر القمر، وجيبوتي، والصومال، وموريتانيا.

ملاحظة: تستند استنتاجات التقرير إلى تقييمات الإسكوا للتشريعات المتاحة حتى كانون الأول/ديسمبر 2025. وتعتزم الإسكوا تحديث إطار هذه الدراسة ومؤشراتها ونتائجها بانتظام في المستقبل.

لمحة عامة

وحماية المستهلك. كما أوصى التقرير بتعزيز الوعي بتشريعات بيئة الأعمال وأهدافها.

وفي الفترة ما بين عامي 2020 و2025، تناولت الإصلاحات التشريعية جائحة كوفيد-19 والتطورات التكنولوجية والنمو الذي شهدته السوق الرقمية. وقامت الإسكوا بتحديث الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية في عامي 2023 و2025، مع تحسين المنهجية بما يحقق مواعمة أفضل مع الاحتياجات التنظيمية الناشئة². وقد أبرز التركيز على مكافحة الفساد أهمية الشفافية في إعداد الموازنات العامة وأنظمة الحكومة الرقمية، مع الاعتراف بدورها الأساسي في تعزيز النزاهة والمساءلة في الحوكمة في مرحلة ما بعد الجائحة.

تكشف إحدى النتائج المستخلصة من التقييم عن وجود ترابطات بين المجالات التشريعية الخمسة ضمن تقييم الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، حيث يؤدي كل منها دوراً في تشكيل بيئة الأعمال في المنطقة العربية. فتعزز قوانين المنافسة الابتكار، وتبني حماية المستهلك الثقة، وتجذب قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر رؤوس الأموال الدولية، فيما تسهم مبادرات مكافحة الفساد في ترسيخ الحوكمة الأخلاقية. وتُعَدّ مواعمة هذه الركائز أمراً أساسياً لتعزيز بيئة أعمال ديناميكية ومستدامة، إذ أن عدم الاتساق بينها قد يؤدي إلى أوجه قصور، ويقوّض الثقة، ويعيق التقدم.

يُعدّ تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية أكثر من مجرد أداة تشخيصية؛ فهو يشكل خارطة طريق للعمل المستقبلي عبر قطاعات متعددة. وتُعَدّ نتائج التقرير ذات قيمة للباحثين وصانعي السياسات والمستثمرين والشركات، ولا سيما الصغيرة والمتوسطة الحجم منها، إذ توفر دليلاً مفصلاً للتعامل مع البيئة التنظيمية. ومع ذلك، فإن منهجية التقييم ونتائجه تعكس فقط البعد التشريعي للمجالات المختارة كما هو وارد في القوانين والوثائق التنظيمية. ولا تُظهر الدرجات والتصنيفات مدى تطبيق هذه التشريعات وإنفاذها، إذ لا يمكن للوائح التجارية أن تحقق أثراً ملموساً إلا عندما تُنفذ وتُطبّق بفعالية. وبالتالي، يمكن للدراسات المستقبلية أن تولي اهتماماً أكبر للآثار العملية للتشريعات، لاستكشاف تأثيرها الملموس على الشركات والمستهلكين.

خلال العقدين الماضيين، أدخلت تغييرات كبيرة في التشريعات المنظمة لبيئة الأعمال في جميع أنحاء المنطقة العربية لتلبية الحاجة إلى أسواق أكثر قوة وتنافسية، وبالتالي تسريع النمو الاقتصادي ودفع الأولويات الوطنية قدماً. وقد تباينت هذه الأولويات باختلاف المناطق، بدءاً من تنويع الاقتصادات في البلدان المرتفعة الدخل، مروراً بجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان المتوسطة الدخل، وصولاً إلى تحفيز النمو في البلدان المنخفضة الدخل. ولا تقتصر الإصلاحات المنظمة لهذه القوانين التجارية على التعديلات الإدارية فحسب، بل تسهم أيضاً في استدامة الأسواق وتعزيز التنافسية وتوفير فرص العمل وتنشيط التجارة. وبالنسبة للشركات، تتيح هذه الإصلاحات فرص النمو والابتكار، وتعزز بيئة تزدهر فيها الشركات الخاصة ويستفيد فيها القطاع العام من الشفافية والكفاءة. وبالتالي، فإن التنظيم الفعال لا يحسّن المؤشرات الاقتصادية فحسب، بل يسهم أيضاً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

استجابةً للحاجة الملحة إلى تقييم وتعزيز الأطر التنظيمية للأعمال في المنطقة العربية، أطلقت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية في عام 2021. وقَدّم هذا التقرير أول تقييم شامل لقوانين مكافحة الفساد، وحماية المستهلك، والمنافسة، والاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة. كما استحدث مؤشرات تستند إلى المعايير الدولية وأفضل الممارسات، وتم تطويرها بالتعاون مع خبراء ومنظمات متخصصة. وتعكس هذه المؤشرات جوانب تنظيمية رئيسية مثل التشريعات، والتعاريف الواضحة، وآليات الإنفاذ، والشفافية، والالتزام بالمعايير والاتفاقيات الدولية. وقد جُمعت منهجية التقرير ومؤشراته ونتائجه والتشريعات التي تم تقييمها في بوابة التشريعات العربية التي أطلقت في عام 2021.

شكّل التقرير مرجعاً لصانعي السياسات والباحثين في المنطقة الساعين إلى دفع عجلة الإصلاحات التنظيمية والتشريعية، بهدف مواعمة المنطقة العربية مع أفضل الممارسات الدولية. وأكّد على أهمية إرساء نظام تشريعي للأعمال يتسم بالوضوح والاتساق والشفافية عبر عدة مجالات، بما في ذلك المنافسة

الرسائل الرئيسية

.....

حققت المنطقة العربية، بالمجمل، تحسناً في تصنيفها، من «متوسط» إلى «متقدم». وحقت مجموعتا البلدان المرتفعة والمتوسطة الدخل تصنيفاً بدرجة «قوي»، وسجل في مجموعتي البلدان المنخفضة الدخل والمتأثرة بالنزاع تصنيف بدرجة «متقدم».



.....

لم يفض تعزيز القوانين دائماً إلى الحد من الفساد. فقد ارتفعت درجات بلدان المنطقة من حيث تقييم التشريعات، ولكن لم يكن التحسن في السيطرة على الفساد على نسق واحد، ما يبرز أهمية توخي الفعالية في إنفاذ التشريعات.

.....



سجل في المنطقة تحسن في
مكوّن الإنفاذ، وتراجع في مكوّن
الاستثناءات. فقد حققت بلدان
المنطقة تصنيفاً بدرجة «قوي جداً» بعد
ما اعتمدته من قوانين وعقوبات. لكن،
وبالمقابل، تراجع تصنيف بلدان المنطقة
على مكوّن الاستثناءات إلى «متوسط».



سجلت المنطقة أدنى درجات
التصنيف على مكوّن الحكومة
الرقمية. ويفتقر معظم البلدان
المنخفضة الدخل والمتأثرة بالنزاع
إلى قوانين لحماية البيانات، وإلى
معايير للخدمات الرقمية، ما يفاقم
مخاطر الفساد.



حال النزاع دون الإصلاح القانوني.
اعتمدت بلدان متأثرة بالنزاع عدة
قوانين لمكافحة الفساد، وحققت
تقدماً لا بأس به، بيد أن هذا التقدم
لا يزال هشاً.



1



الأطر التنظيمية لمكافحة الفساد في المنطقة العربية

القوانين التي تعالج مجالات حيوية مثل النزاهة في القطاع العام، وتدابير مكافحة الرشوة، وحماية المبلغين، وإعداد الموازنات، والإنفاق العام، وتعزيز الحكومة الرقمية، ومبادرات الحكومة المفتوحة، والشفافية، ووضع معايير صارمة للمشتريات العامة.

وعلى الرغم من التقدم الملحوظ المُحرز بين عامي 2020 و2025، لا تزال المنطقة العربية تواجه تحديات كبيرة في ضمان التنفيذ الفعال وإنفاذ قوانين مكافحة الفساد. ويتمثل أحد أبرز العوائق في الاستثناءات الواسعة التي لا تزال قائمة في بعض البلدان، والتي تُضعف فعالية هذه التشريعات. كما أدت حالات عدم الاستقرار السياسي في كثير من الأحيان إلى عرقلة الجهود الرامية إلى إلغاء هذه الاستثناءات، مما يبرز الحاجة إلى جهود متضافرة لمكافحة الفساد في مختلف أنحاء المنطقة العربية.

وقد صادقت عدة دول عربية على اتفاقيات دولية تسمو، عند اعتمادها، على التشريعات الوطنية. وقد شكّل اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحولاً من أطر النزاهة التي تحرّكها العوامل المحلية نحو نماذج امتثال قائمة على معايير دولية، وغالباً ما كان يدفع هذا التحول الرغبة في جذب الاستثمارات، وشروط المساعدات، واعتبارات استعادة الشرعية بعد الأزمات. وتُعَدّ هذه الاتفاقية الأداة العالمية الوحيدة الملزمة قانوناً في مجال مكافحة الفساد، وتشمل خمسة مجالات رئيسية هي: التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي، واسترداد الأصول، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات. كما تغطي طيفاً واسعاً من أنشطة الفساد، بما في ذلك الرشوة، واستغلال النفوذ، وإساءة استعمال الوظيفة، ومختلف أشكال الفساد في القطاع الخاص. وقد انضمت الغالبية العظمى من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى هذه الاتفاقية، بما في ذلك جميع الدول العربية باستثناء الجمهورية العربية السورية، التي وقّعت عليها لكنها لم تصادق عليها بعد. وبناءً عليه، تخضع جميع الدول العربية لآلية تقييم التنفيذ التي أنشأها مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية، والتي تهدف إلى تعزيز التنفيذ الفعال لها. بدأت الدورة الأولى لآلية التقييم في عام 2010، وغطت الفصول المتعلقة بالتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي. أما الدورة الثانية، التي أطلقت في تشرين الثاني/نوفمبر 2015، فتغطي الفصول المتعلقة بالتدابير الوقائية واسترداد الأصول.

ومنذ آخر تقييم لمكافحة الفساد في البلدان العربية في عام 2020، اعتمدت عدة دول في المنطقة قوانين تهدف إلى تعزيز الأطر التنظيمية لمكافحة الفساد. وتناولت هذه القوانين مجموعة من المجالات، بما في ذلك عمليات

الفساد ظاهرة معقّدة لها العديد من الآثار السلبية على المجتمعات في مختلف أنحاء العالم. ويُعرّف عادةً بأنه إساءة استخدام السلطة لتحقيق منافع شخصية، ويمكن أن يتخذ أشكالاً متعددة، بما في ذلك الرشوة، والاختلاس، والابتزاز، وشراء الأصوات، والاحتيايل، والمحسوبية، والمحابة، والوساطة (النيبوتية)³. وفي المجتمعات التي تواجه مستويات مرتفعة من الفساد، يكون المسؤولون الحكوميون والأفراد الذين يشغلون مناصب سلطة أكثر عرضة لاستغلال نفوذهم لتحقيق مكاسب شخصية، مما يؤدي إلى انتشار انعدام الثقة في الحكومة والمؤسسات، وتدهور سيادة القانون، وضعف التنمية الاقتصادية.

ويزيد الفساد من تكلفة ممارسة الأعمال التجارية، مما يجعل المنافسة أكثر صعوبة أمام الشركات. ويؤدي ذلك إلى تثبيط الاستثمار الأجنبي، وإعاقة النمو الاقتصادي، وتقويض سيادة القانون. ويُقدّر المنتدى الاقتصادي العالمي أن التكلفة العالمية للفساد تبلغ حوالي 3.6 تريليون دولار سنوياً⁴. كما أشار قادة العالم مراراً إلى تقديرات تفيد بأن الفساد يمثل حوالي 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي⁵. وتؤثر تداعيات الفساد بشكل غير متناسب على الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع.

مكافحة الفساد ممكنة وذات أهمية بالغة. وتشمل الأساليب الفعّالة تعزيز المؤسسات، وزيادة الشفافية، وتحسين هياكل الحوكمة، وتعزيز آليات المساءلة، وتبسيط اللوائح التنظيمية، وزيادة المنافسة، وتحسين نزاهة القطاع العام من خلال وضع مدونات سلوك واضحة للمسؤولين العموميين، وسنّ قوانين راسخة لمكافحة الفساد وتطبيقها، وإنشاء هيئات رقابة مستقلة.

كما يُعد إشراك المواطنين في مكافحة الفساد أمراً بالغ الأهمية. فتهيئة بيئة يُشجّع فيها المواطنون على الإبلاغ عن حالات الفساد، ويثقون فيها بأن بلاغاتهم ستُعالج على نحو مناسب، يمكن أن تُحدث فرقاً كبيراً. ويمكن أيضاً للحملات التوعوية أن ترفع مستوى الوعي بالآثار السلبية للفساد وتعزّز قيم النزاهة لدى المواطنين.

ومن خلال إرساء أطر راسخة لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، لا يقتصر عمل الحكومات على تعزيز النزاهة العامة فحسب، بل أيضاً على خلق بيئة سوقية أكثر قابلية للتنبؤ وأكثر عدالة، مما يمهد الطريق لتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة ونمو القطاع الخاص.

في المنطقة العربية، يُعد وضع الأطر التنظيمية المتعلقة بمكافحة الفساد وتنفيذها بفعالية أحد أهم أبعاد إصلاح الحوكمة. وينبغي أن تشمل هذه الأطر مجموعة شاملة من

المشتريات، وإعداد الموازنات الحكومية، والبيانات والخصوصية، إلى جانب قضايا مرتبطة مباشرة بالإبلاغ عن الفساد، وحماية الشهود والضحايا، وتدابير أوسع لمكافحة الفساد. وأسهمت هذه التطورات في رفع التقييم العام لمكافحة الفساد في المنطقة من مستوى «متوسط» إلى مستوى «متطور».

الجدول 1. التشريعات الحديثة لمكافحة الفساد، 2020-2025

البلد	القانون/المرسوم/القرار (السنة)
الأردن	قانون نظام المشتريات الحكومية رقم 8 (2022)
	قانون حماية البيانات الشخصية رقم 24 (2023)
	القانون المعدل لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 3 (2024)
الإمارات العربية المتحدة	قانون العقوبات رقم 31 (2021)
	القانون الاتحادي لحماية البيانات الشخصية، الذي أقر بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم 45 (2021)
	قانون تنظيم تقديم الخدمات الرقمية في إمارة دبي رقم 9 (2022)
	المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 49 (2022)
	قرار مجلس الوزراء رقم 48 (اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون الموارد البشرية رقم 49/2022) (2023)
	القانون الاتحادي بشأن المشتريات في الحكومة الاتحادية (2023)
	المرسوم بقانون اتحادي رقم 50 بشأن تنظيم مؤسسات النفع العام (2023)
	المرسوم بقانون اتحادي رقم 30 بشأن المنصة الرقمية «أعرف عميلك» (2024)
	المرسوم بقانون اتحادي رقم 56 (2023) بشأن جهاز الإمارات للمحاسبة
الجزائر	قانون يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية رقم 12-23 (2023)
الجمهورية العربية السورية	القانون رقم 12 بشأن حماية البيانات الشخصية الإلكترونية (2024)
جيبوتي	قانون الوقاية من الفساد والجرائم المرتبطة به (رقم 103/AN/24/9ème L) (2024)
	قانون المالية المعدل (رقم 169/AN/22/8ème L) (2022)
السودان	قانون مفوضية مكافحة الفساد واسترداد الأموال العامة رقم 18 (2021)
الصومال	قانون حماية البيانات - القانون رقم 005 (2023)
العراق	تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم 1 (2025)
عمان	قانون حماية البيانات الشخصية - المرسوم السلطاني رقم 6 (2022)
	نظام توقيع العقود والالتزامات المالية للدولة - المرسوم السلطاني رقم 59 (2024)
	قانون المعاملات الإلكترونية - المرسوم السلطاني رقم 39 (2025)
	القانون رقم 17 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات (2024)
قطر	القانون رقم 5 لعام 2022 بشأن حماية المجني عليهم والشهود ومن في حكمهم (2022)
	القانون رقم 9 بشأن تنظيم الحق في الحصول على المعلومات (2022)
	قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 16 لعام 2019، المعدل بقرار مجلس الوزراء رقم 11 (2022)
الكويت	لائحة حماية البيانات - القرار رقم 42 (2021)
	القانون رقم 1 بشأن منع تضارب المصالح (2023)
	اللائحة التنفيذية رقم 181 لقانون منع تضارب المصالح (2023)
	القرار الإداري رقم 26 بشأن إصدار لائحة حماية خصوصية البيانات (2024)
لبنان	قانون الشراء العام رقم 244 (2021)
	قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم 28 لعام 2017)، المعدل بالقانون رقم 233 (2021)
	قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد رقم 214 (2021)

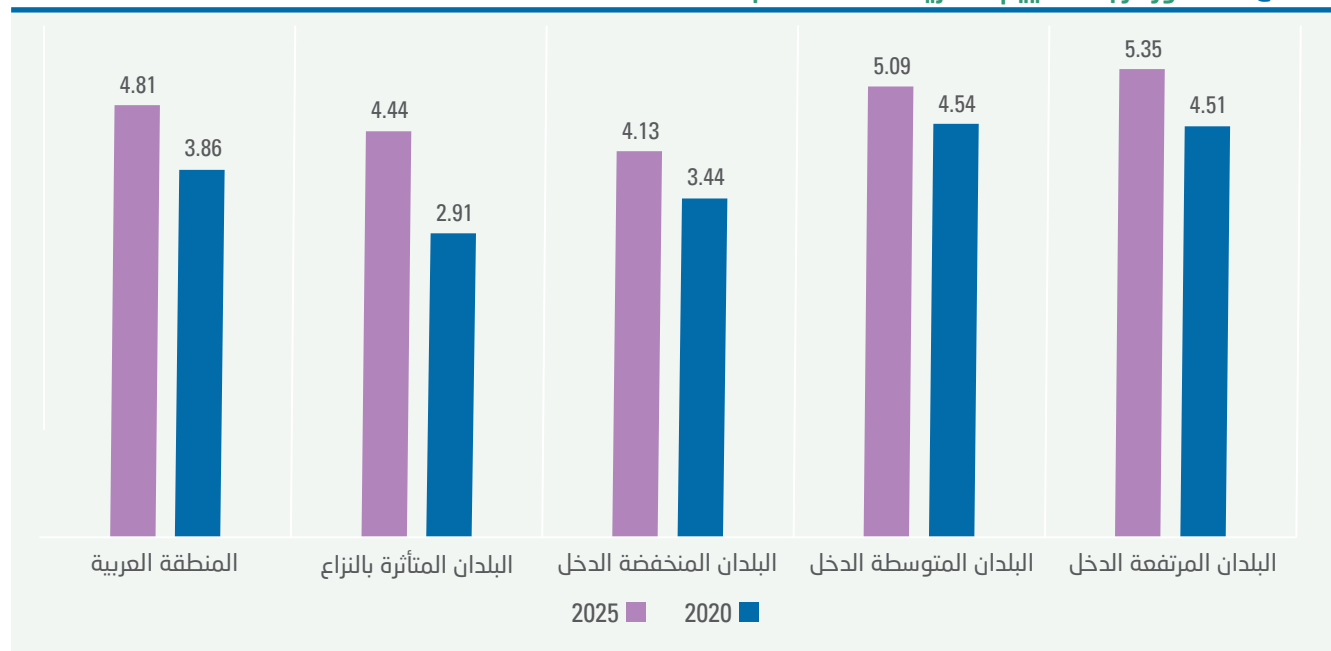
البلد	القانون/المرسوم/القرار (السنة)
ليبيا	القرار رقم 12 بإصدار اللائحة التنظيمية للمشتريات الحكومية (2023)
	القرار رقم 5 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (2024)
	القرار رقم 600 بإصدار لائحة العقود الإدارية (2024)
	المنشور رقم 1 بشأن حماية وسرية البيانات الحكومية والشخصية (2024)
	القانون رقم 5 بشأن تعديل بعض أحكام قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (2024)
المغرب	الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها - القانون رقم 46.19 (2021)
	المرسوم رقم 2.22.431 بشأن الصفقات العمومية (2023)
المملكة العربية السعودية	نظام مكافحة الرشوة (المرسوم الملكي رقم م/36)
	لوائح مكافحة الرشوة - قرار مجلس الوزراء رقم 255 (2021)
	قانون حماية البيانات الشخصية - المرسوم الملكي رقم 19 (2023)
	نظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد - المرسوم الملكي رقم م/25 (2024)
	نظام حماية المبلغين والشهود والخبراء والضحايا رقم م/148 (2024)
موريتانيا	قانون مكافحة الفساد رقم 021 (2025)
	القانون رقم 022 بشأن التصريح بالامتلاك والمصالح (2025)

المصدر: الإسكوا.

إلى اعتماد قوانين جديدة وتوسيع نطاق التقييم ليشمل مجموعة أوسع من المؤشرات⁶. ويعكس هذا التقدم على مستوى المنطقة، أي وصولها إلى تصنيف «متطور»، نهجاً تشريعياً شاملاً ومعماً لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في القطاع العام، بما يدل على التزام أكبر بدعم الشفافية والمساءلة وتعزيز الآليات التنظيمية.

يعرض الجدول 1 أبرز التعديلات والتشريعات المستحدثة في مجال تنظيم مكافحة الفساد خلال الفترة ما بين 2020 و2025. وقد أظهرت المنطقة العربية تقدماً ملحوظاً في درجة تقييم الأطر التنظيمية لمكافحة الفساد (استناداً إلى منهجية تقييم الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية)، ويرجع ذلك أساساً

الشكل 1. تطوّر درجات تقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، 2020-2025



المصدر: الإسكوا.

ملاحظة: تتراوح الدرجات المحتملة بين 0 و7. وتُعتبر التصنيفات التي تتراوح بين 0 و1 ضعيفة جداً، بينما تُعتبر تلك التي تتراوح بين 6 و7 قوية جداً.

الشكل 2. تطور المحاور الرئيسية لمكافحة الفساد، 2020-2025

▲ 4.59	● 4.00	مكافحة الرشوة وحماية المبلغين				
▲ 5.53	● 5.25	مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام				
▲ 5.73	● 3.50	الميزانية والنفقات العامة				
▲ 3.18	● 2.23	الحكومة الرقمية				
▲ 3.98	● 2.63	الحكومة المفتوحة والشفافية				
▲ 5.01	● 3.43	معايير المشتريات العامة				
● قوي جداً	● قوي	● متطور	● متوسط	● ابتدائي	● ضعيف	● ضعيف جداً

المصدر: الإسكوا.

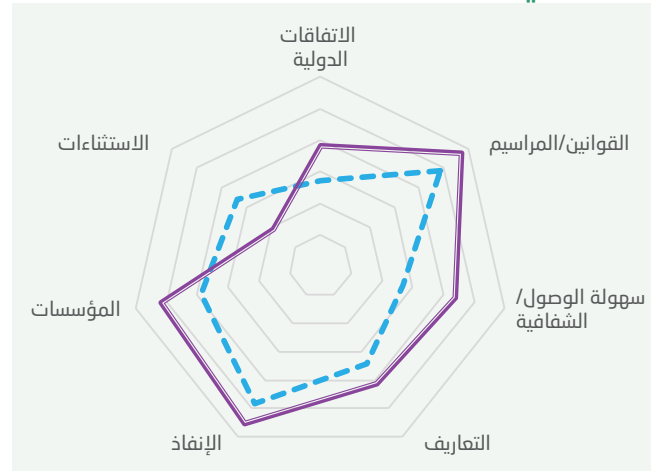
ملاحظة: تتراوح الدرجات المحتملة بين 0 و7. وتُعتبر التصنيفات التي تتراوح بين 0 و1 ضعيفة جداً، بينما تُعتبر تلك التي تتراوح بين 6 و7 قوية جداً.

«متطور»، نتيجة إدخال عناصر تنظيمية جديدة في الجمهورية العربية السورية والعراق والسودان وليبيا.

أُحرز تقدم ملحوظ في تطوير التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد عبر جميع مكونات التقييم (الإطار 2) في المنطقة العربية، إلا أن تحديات كبيرة لا تزال قائمة. ويُظهر الشكل 2 أن الأطر القانونية في المنطقة تتمتع بنقاط قوة واضحة في مكونات رئيسية، بما في ذلك مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلغين، ومعايير المشتريات العامة. في المقابل، لم تصل بعض المكونات، مثل الحكومة الرقمية، إلا إلى مستوى «متوسط» من التطور، ويرجع ذلك أساساً إلى التعديلات والتشريعات الجديدة في البلدان المرتفعة الدخل. كما أنه، وعلى الرغم من تصنيف مكون الميزانية والنفقات العامة ضمن مستوى «قوي»، فإنه لا يزال يتيح فرصاً لمزيد من التحسين. وبناءً على ذلك، وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز في تعزيز تشريعات مكافحة الفساد في المنطقة، لا تزال هناك فجوات مهمة، مما يبرز الحاجة إلى مواصلة تطوير هذه الأطر القانونية الأساسية وتعزيزها.

يوضح الشكل 3 التغيرات المسجلة منذ التقييم الأول في عام 2020. ومن التطورات البارزة تقدم تدابير إنفاذ اللوائح إلى تصنيف «قوي جداً». وقد قامت الدول في المنطقة بإصدار قوانين ومراسيم إضافية تتعلق بالفساد (الجدول 1). كما لوحظ تقدم ملموس في تطوير التعاريف القانونية واللوائح المؤسسية، التي وصلت على التوالي إلى تصنيفي «متطور» و«قوي». ويعكس ذلك فهماً أفضل وتوضيحاً أدق لمفهوم الفساد وللاليات المؤسسية اللازمة لمواجهته.

الشكل 3. تطور درجات مكافحة الفساد حسب العناصر الفردية في المنطقة العربية، 2020-2025



المصدر: الإسكوا.

ملاحظة: تتراوح الدرجات المحتملة بين 0 و7. وتُعتبر التصنيفات التي تتراوح بين 0 و1 ضعيفة جداً، بينما تُعتبر التي تتراوح بين 6 و7 قوية جداً.

يبين الشكل 1 أن المجموعات المختلفة ضمن المنطقة العربية قد أحرزت تقدماً بمستويات متفاوتة. فقد انتقلت البلدان المرتفعة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل إلى تصنيف «قوي»، وهو ما يعكس إصلاحات تنظيمية كبيرة تم تنفيذها في الأردن والإمارات العربية المتحدة والجزائر وعمان وقطر والكويت ولبنان والمغرب والمملكة العربية السعودية. كما انتقلت البلدان المنخفضة الدخل إلى تصنيف «متطور»، رغم أن هذا التقدم كان محدوداً وعُزي إلى حد كبير إلى إصدار تشريعات جديدة في جيبوتي والصومال وموريتانيا. أما البلدان المتأثرة بالنزاع في المنطقة العربية، فقد انتقلت من فئة «متوسط» إلى فئة

يقلل من الاستثناءات، سيكون حاسماً لإرساء إطار أقوى لمكافحة الفساد.

وعلى المستوى الوطني، تميّزت الفترة من 2020 إلى 2025 بتطور واضح في الأطر التشريعية لمكافحة الفساد في البلدان العربية. وقد جاء هذا التطور نتيجة عاملين رئيسيين: إدخال مؤشرات تقييم جديدة تتعلق بنزاهة القطاع العام، وهو ما يعكس الفهم العالمي المتطور للرقابة على الفساد، والإجراءات التشريعية الاستباقية التي اعتمدتها عدة دول لتعزيز آليات النزاهة والشفافية لديها.

وعلى الرغم من هذه الإنجازات، هناك بعض العناصر التي تتطلب بذل جهود أكثر تركيزاً. فقد انخفض تصنيف عنصر «الاستثناءات» إلى مستوى «متوسط». ويُعدّ هذا العنصر مهماً بشكل خاص، إذ أن الحد من الاستثناءات في قوانين مكافحة الفساد ضروري لضمان المساءلة المتساوية والتغطية الشاملة لجميع سيناريوهات الفساد المحتملة. وبالتالي، على الرغم من التقدم الملموس الذي أحرزته المنطقة العربية في تعزيز عناصر التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، فإن استمرار الجهود لتعزيز الشفافية بما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية، واعتماد نهج شامل



©MAMA Studio/stock.adobe.com

الإطار 1. القوة التشريعية مقابل التقديرات بشأن السيطرة على الفساد: مفارقة ناشئة في التطبيق

على الرغم من تعزيز الأطر التشريعية لمكافحة الفساد في المنطقة العربية بشكل كبير بين عامي 2020 و2025، يعكس مسار مؤشر «السيطرة على الفساد» نمطاً أكثر تعقيداً وتفاوتاً.

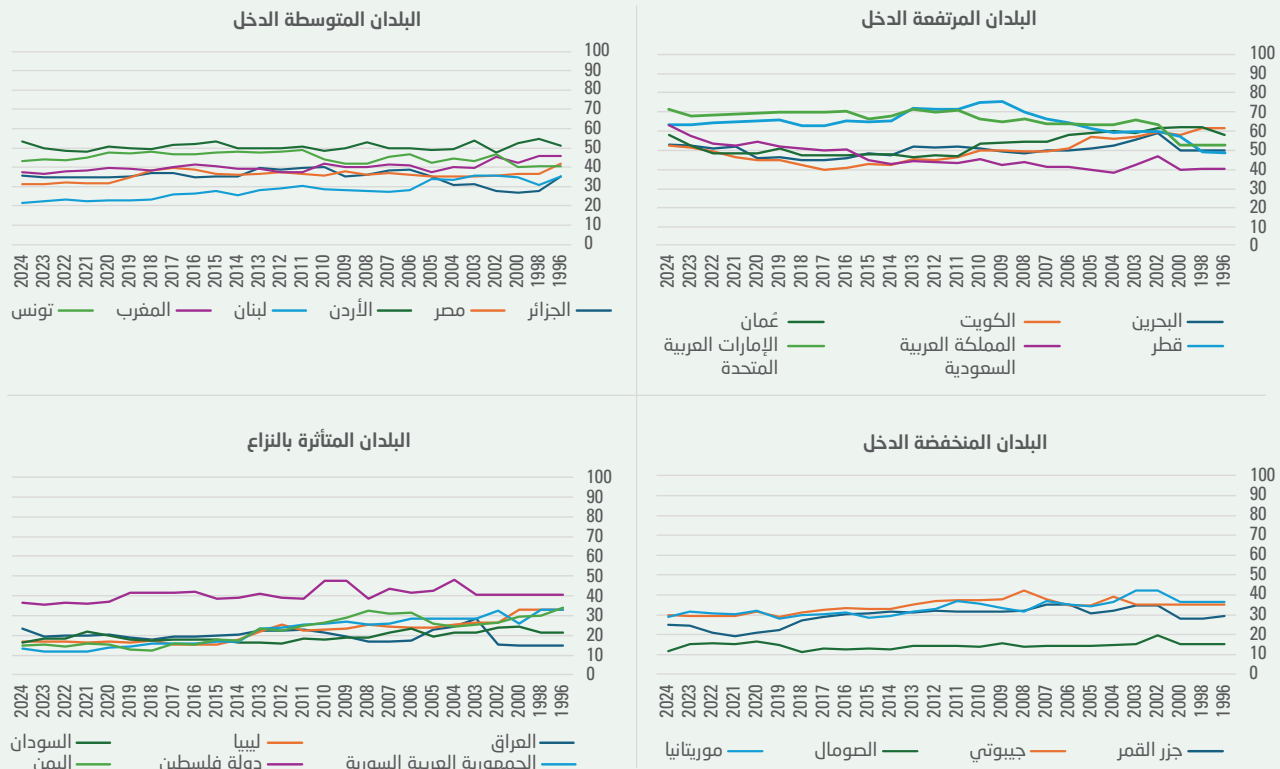
يقيس هذا المؤشر التقديرات بشأن مدى استخدام السلطة العامة لتحقيق منفعة خاصة، بما في ذلك أشكال الفساد الصغيرة والكبيرة، فضلاً عن سيطرة النخب والمصالح الخاصة على الدولة. وتتراوح الدرجات بين 0 و100، حيث تشير القيم الأعلى إلى مستوى أقوى من السيطرة على الفساد.

ويوضح تحليل الانحرافات بين المجموعات خلال الفترة من 2020 إلى 2024 أن التحسينات في الأطر التشريعية لم تصاحبها بالضرورة تحسّات متساوية في السيطرة المقدّرة على الفساد:

- **البلدان المرتفعة الدخل** سجلت انحرافاً إيجابياً خلال الفترة المدروسة، مما يعكس تحسناً في التقديرات المتعلقة بالسيطرة على الفساد إلى جانب تعزيز الأطر القانونية.
- **البلدان المتوسطة الدخل** أظهرت تغيّراً ضئيلاً، مما يشير إلى أن التقدم التشريعي لم يؤدّ بعد إلى تحوّل ملموس في تقديرات الإنفاذ.
- **البلدان المنخفضة الدخل** شهدت انحرافاً سلبياً، مما يدل على ضعف السيطرة المقدّرة على الرغم من صدور تشريعات تنظيمية جديدة.
- **البلدان المتأثرة بالنزاع** ظلت في حالة ركود عام، مع تقلّبات تعكس في الغالب الهشاشة الهيكلية أكثر من الاندماج المؤسسي.

كما توضح اتجاهات مكافحة الفساد على المدى الطويل (1996-2024) أن التقديرات حول السيطرة على الفساد تعتمد بشكل كبير على المسار التاريخي وتتأثر باستقرار المؤسسات، ومصداقية الإنفاذ، واستقلالية القضاء، وديناميات الاقتصاد السياسي. وفي عدة سياقات، يتزامن إدخال قوانين جديدة لمكافحة الفساد مع محدودية المتابعة القضائية، أو وجود استثناءات مستمرة، أو قيود في الحوكمة ناجمة عن النزاعات.

تطور السيطرة على الفساد عبر مجموعات الدخل في البلدان العربية، 1996-2024



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات الحوكمة العالمية، مكافحة الفساد (الترتيب المئوي)، 1996-2024.

ويعكس هذا التباين أيضاً حداً منهجياً مهماً في تقييم الأطر التنظيمية. فدرجة مكافحة الفساد تقيم وجود التشريعات ومدى شموليتها الرسمية عبر المكونات والعناصر المحددة، لكنها لا تقيس بطبيعتها فعالية الإنفاذ، أو جاهزية المؤسسات التشغيلية، أو القدرة الإدارية المطلوبة لترجمة الأحكام القانونية إلى تطبيق عملي.

وتقيس قوة التنظيم وجود إطار قانوني، وتعاريف متسقة، ومؤسسات قائمة، وإنفاذ موثق. ومع ذلك، فإن وجود القوانين وحده لا يضمن استقلالية النيابة العامة، أو توفر الموارد للتحقيق، أو التنسيق بين الوكالات، أو كفاءة القضاء. حتى المؤسسات التي أنشئت رسمياً قد تواجه قيوداً مثل الميزانيات المحدودة، أو التدخلات، أو التعقيدات الإجرائية، أو نقص الخبرة.

تعتمد فعالية التنفيذ على عوامل تتجاوز القانون، بما في ذلك توافر رأس المال البشري، والبنية التحتية الرقمية، والتنفيذ العملي لحماية المبلغين عن المخالفات، وفرض عقوبات فعالة. وعندما تكون هذه العناصر غير متطورة، قد لا تؤدي التحسينات التشريعية وحدها إلى تعزيز الحوكمة أو زيادة الثقة.

كما تتأثر القدرة على الإنفاذ أيضاً بالظروف السياسية والاقتصادية، مثل الاستثناءات، والصلاحيات التقديرية، والنزاعات، وسيطرة النخب، التي يمكن أن تضعف الأطر القانونية. بمعنى آخر، قد يتعارض التقدم في الإصلاح القانوني مع استمرار تحديات السيطرة على الفساد، حيث أن وجود قوانين قوية لا يترجم بالضرورة إلى تحكم أفضل في الفساد إذا لم تتوافر القدرة المؤسسية والتنفيذية.

وعلى الرغم من أن التقدم التشريعي بين عامي 2020 و2025 ملحوظ، إلا أن السيطرة المستدامة على الفساد تتطلب أيضاً قوة مؤسسية، واستقلالية تشغيلية، ومصداقية في الإنفاذ.

المصدر: World Bank Group, *Worldwide Governance Indicators*, n.d.

الإطار 2. تقييم مكافحة الفساد: المكونات والعناصر

يقيم مؤشر مكافحة الفساد المستخدم في هذا التقييم قوة وشمولية تشريعات الدولة عبر ستة مكونات أساسية. وقد استند وضع هذه المكونات إلى أفضل الممارسات الدولية، كما ورد في وثيقة منهجية التقييم، والتي استندت بدورها إلى مجموعة أدوات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ودليل المستخدم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لقياس الفساد ومكافحته، وقائمة التحقق الشاملة للتقييم الذاتي التابعة للأمم المتحدة. استناداً إلى هذه الممارسات، يشمل إطار التقييم 37 مؤشراً، موزعة تحت المكونات الستة التالية:

1. **مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام:** يفحص التدابير القانونية والمؤسسية لضمان السلوك الأخلاقي والشفافية والمساءلة لدى المسؤولين العموميين.
 2. **مكافحة الرشوة وحماية المبلغين:** يقيم تجريم الرشوة ووجود الضمانات القانونية لحماية المبلغين عن الفساد.
 3. **الميزانية والنفقات العامة:** يقيم الشفافية المالية والمعايير القانونية لعمليات إعداد الميزانية، والرقابة عبر مؤسسات التدقيق المستقلة.
 4. **الحكومة الرقمية:** يستعرض القوانين المتعلقة بالخدمات الرقمية، وحماية البيانات، وإمكانية الوصول إلى المعلومات الحكومية.
 5. **الحكومة المفتوحة والشفافية:** ينظر في وجود قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات، ووضوح معايير الشفافية، وآليات الرقابة.
 6. **معايير المشتريات العامة:** يقيم تشريعات المشتريات العامة، والشفافية في المناقصات، والرقابة المؤسسية، وآليات الإنفاذ. يتم تقييم كل مكون باستخدام سبعة عناصر تضمن التوافق والاتساق بين الدول:
- **القوانين/المراسيم:** وجود إطار قانوني ومدى توافقه مع أفضل الممارسات الدولية.
 - **التعريف:** وضوح وشمولية المصطلحات القانونية.
 - **المؤسسات:** وجود وفعالية هيئات الإنفاذ.
 - **الاتفاقات الدولية:** ما إذا تم التصديق على المعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة أو موافقتها.
 - **الإنفاذ:** توفر العقوبات وقنوات تقديم الشكاوى وصلاحيات النيابة العامة.
 - **الاستثناءات:** الاستثناءات القانونية التي قد تقوّض الفعالية.
 - **سهولة الوصول/الشفافية:** إتاحة القوانين والبيانات للمواطنين، والآليات التي تعزز الانفتاح.
- معاً، توفر هذه المكونات والعناصر إطاراً شمولياً لتقييم تشريعات مكافحة الفساد في المنطقة العربية. وتساعد في تحديد نقاط القوة، والفجوات، وفرص الإصلاح، مما يدعم صانعي السياسات في تصميم نظم حوكمة أكثر شفافية وشمولية ومسؤولية، بما يتوافق مع الأهداف الإقليمية والمعايير الدولية.

المصدر: الإسكوا، الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، المنهجية 2.0، 2023.

2

البلدان المرتفعة الدخل

لإجراءات الشراء، جهداً استراتيجياً لترسيخ الانفتاح وتعزيز النزاهة المالية.

وفي الإمارات العربية المتحدة، تم تعزيز إطار مكافحة الفساد من خلال المرسوم بقانون اتحادي رقم 56 لعام 2023، الذي أنشأ جهاز الإمارات للمحاسبة ومكنه من كشف الاحتيال المالي والإشراف على إدارة الأموال العامة. كما أصدرت الإمارات قانون حماية البيانات الشخصية رقم 45 لسنة 2021 وأطلقت ميثاق تطوير واستخدام الذكاء الاصطناعي (2024)، مما يعكس دفعاً سياسياً نحو إدارة رقمية محكومة بأخلاقيات واضحة.

على الرغم من أوجه التقدم هذه، لا تزال هناك تحديات متفاوتة في البلدان العربية المرتفعة الدخل. إذ تستمر الفجوات التشريعية في مجالات مثل رقابة المجتمع المدني، والتنفيذ الكامل لشفافية الميزانيات، والتطبيق الموحد لحماية المبلغين عن المخالفات. كما أن وجود استثناءات في قوانين المشتريات، وعدم الاتساق في أطر الإفصاح عن البيانات بين الدول، يستدعيان مزيداً من المواءمة مع أفضل الممارسات الدولية.

ومع ذلك، فإن الزخم التشريعي القوي الملحوظ في البلدان المرتفعة الدخل، إلى جانب الابتكار المؤسسي المستمر، يشير إلى مسار متواصل من الإصلاح التنظيمي نحو حوكمة أكثر شفافية وقائمة على القواعد. ومع توافر الإرادة السياسية المستدامة وتعزيز التنسيق بين الجهات، فإن البلدان العربية المرتفعة الدخل مهيأة لتعزيز قدرتها على مكافحة الفساد، بل ويمكنها في بعض المجالات المؤسسية والتنظيمية أن تشكل نموذجاً يُحتذى به في حوكمة مكافحة الفساد على مستوى المنطقة العربية ككل.

في الفترة من عام 2020 إلى 2025، أحرزت البلدان العربية المرتفعة الدخل تقدماً كبيراً في أطرها التشريعية لمكافحة الفساد، مما دعم الاتجاه العام نحو إعادة تصنيفها من فئة «متطور» إلى فئة «قوي». ويعكس هذا التقدم التزاماً مدروساً وقائماً على أسس قانونية لتعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة في القطاع العام. وقد قادت هذا الزخم دول مثل الإمارات العربية المتحدة وقطر والمملكة العربية السعودية، التي أصدرت إصلاحات رئيسية أعادت تشكيل مشهد مكافحة الفساد فيها.

أصدرت المملكة العربية السعودية المرسوم الملكي رقم م/25 بشأن هيئة الرقابة ومكافحة الفساد، موسعةً صلاحيات الهيئة التحقيقية ومعززةً صلاحياتها لاسترداد المكاسب غير المشروعة. وقد تزامن ذلك مع إصدار نظام حماية المبلغين والشهود والخبراء والضحايا رقم م/148 وقانون هيئة الحكومة الرقمية رقم 418، اللذين أضفيا الطابع المؤسسي على التحول الرقمي من خلال وضع معايير فنية وآليات رقابة. كما عززت المملكة حوكمة المشتريات من خلال قانون المشتريات الحكومية رقم م/128، الذي عُدد لتعزيز شفافية المناقصات وزيادة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة، مع الحفاظ على الاستثناءات الخاصة بالقطاعات.

واتبعت قطر نهجاً مماثلاً من خلال اعتماد القانون رقم 5 لعام 2022، الذي عزز الحماية القانونية للمبلغين عن المخالفات وأتاح قنوات آمنة للإبلاغ. كما أصدرت الحكومة ميثاق سلوك جديداً (القرار رقم 18 لسنة 2020) للموظفين العموميين، بما يتماشى مع رؤية قطر 2030. بالإضافة إلى ذلك، مثل القانون رقم 9 لعام 2022 بشأن تنظيم الحق في الحصول على المعلومات وقرار مجلس الوزراء رقم 11 لعام 2022 المعدل

الشكل 4. النتيجة الإجمالية للبلدان المرتفعة الدخل في المكونات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد



المصدر: الإسكوا.

ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

رقم 2 لعام 2016، بصيغته المعدلة، والقانون رقم 1 لعام 2023 صراحةً حالات تعارض المصالح، ويوسّع نطاق اختصاص هيئة مكافحة الفساد. أما في الإمارات العربية المتحدة، فيُدعم إنفاذ مكافحة الفساد من خلال أحكام قانون العقوبات، إلى جانب الدور الرقابي الذي يضطلع به جهاز المحاسبة.

وتحافظ البحرين وعمان وقطر على أطر قانونية متماسكة، لكنها أقل مؤسسية نسبياً مقارنة بغيرها. ففي قطر، تُجرّم أفعال الفساد بوضوح بموجب قانون العقوبات، وتنفذ الأحكام

حافظ مكوّن مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام على أداء قوي ومتسق في عام 2025، مما يشير إلى توفر أطر قانونية متينة مدعومة بآليات إنفاذ مؤسسية راسخة. وتصدر الإمارات العربية المتحدة والكويت والمملكة العربية السعودية طيف الأداء، حيث أُرست تعاريف قانونية شاملة للفساد إلى جانب هيئات رقابية مُمكنة. فقد وسّع نظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية (المرسوم الملكي رقم م/25) صلاحيات الهيئة في التحقيق واسترداد الأصول، وعزز التنسيق بين الجهات المختلفة. وفي الكويت، يجرم قانون مكافحة الفساد

متخصصة أو مؤسسات تدقيق مسؤولية الإنفاذ. وعلى الرغم من أن هذه الأنظمة توفر أساساً قانونياً واضحاً للتصدي للفساد، فإن وجود بنود استثنائية وغياب تنظيم صريح لبعض المخاطر المرتبطة بالفساد يحذّر من عمق وفعالية الأطر المؤسسية.

القانونية ذات الصلة هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، وتدعمها حوافز للتعاون مدمجة ضمن نظام العقوبات. أما البحرين وعمان، فتعتمدان بدرجة أكبر على تجريم الفساد من خلال قانون العقوبات وآليات الرقابة التقليدية، حيث تتولى جهات

باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلغين

وعزّزت قطر إطارها من خلال القانون رقم 5 لعام 2022، الذي يوفر حماية قانونية للمبلغين ويتيح قنوات إبلاغ بهوية مجهولة عبر هيئة الرقابة الإدارية والشفافية ووزارة الداخلية. وفي الإمارات العربية المتحدة، تُوفّر الحماية بموجب القانون الاتحادي رقم 14 لعام 2020، وتُدعم عبر منصات رقمية للإبلاغ تشرف عليها جهات اتحادية ومحلية، بما في ذلك جهاز للمحاسبة. أما في البحرين، فيُجرّم قانون العقوبات (المادة 202 من القانون رقم 15 لعام 1976) الرشوة، بينما تنص المادة 127 من قانون الإجراءات الجنائية (المرسوم رقم 46 لسنة 2002) على الحماية الإجرائية للأفراد الذين يبلغون عن الجرائم. وعلى الرغم من توسّع التغطية القانونية، لا يزال التنفيذ غير متكافئ في بعض الدول مثل عُمان، حيث لم يُعتمد بعد قانون مخصص لحماية المبلغين.

سجلت البلدان العربية المرتفعة الدخل تحسناً واضحاً في فعالية أطر مكافحة الرشوة وحماية المبلغين عن المخالفات. ففي عام 2025، وصل هذا المكوّن إلى تصنيف «قوي» بشكل عام، في تقدم ملحوظ مقارنةً بتصنيفه «متطوّر» في عام 2020. ويُعزى هذا التقدم إلى اعتماد تدابير تشريعية معززة في معظم دول المنطقة. وفي المملكة العربية السعودية، تُجرّم الرشوة بموجب المرسوم الملكي رقم م/36، مع امتداد العقوبات لتشمل موظفي القطاع الخاص. كما تم إرساء حماية المبلغين رسمياً بموجب المرسوم الملكي رقم م/148، الذي يضمن السرية ويوفر التعويضات. وفي الكويت، يستند الإطار القانوني إلى المواد 35-40 من قانون العقوبات المعدّل (رقم 31 لعام 1970) والمواد 37-43 من القانون رقم 2 لسنة 2016، مع ضمانات إضافية بموجب القانون رقم 1 لعام 2023 الذي يوسّع الحماية لتشمل المبلغين عن حالات تعارض المصالح.

جيم. الميزانية والنفقات العامة

ديوان المحاسبة، المنشأ بموجب القانون رقم 30 لسنة 1964، تدقيق جميع الجهات العامة والشركات التي تملك الدولة حصة أغلبية فيها، مع نشر الموازنة السنوية عبر القنوات الرسمية. وكذلك في قطر، يمنح القانون رقم 11 لعام 2016 ديوان المحاسبة صلاحيات شاملة للرقابة على الإيرادات والنفقات العامة، بينما في عُمان، يتولى جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة، المنشأ بموجب المرسوم السلطاني رقم 111 لسنة 2011، مهام تدقيق مالية وإدارية واسعة. وبشكل عام، تعكس هذه الترتيبات وجود آليات راسخة للتدقيق الخارجي وإفصاحاً منتظماً عن المعلومات المتعلقة بالميزانية، مما يدعم مستوى عالياً من المساءلة والشفافية المالية.

سجّل مكوّن الميزانية والنفقات العامة أداءً «قوي جداً» في بلدان مجلس التعاون الخليجي المرتفعة الدخل، مما يدل على تعزيز الأطر القانونية والمؤسسية لإدارة المالية العامة والتدقيق والرقابة. وفي الإمارات العربية المتحدة، يُلزم المرسوم بقانون اتحادي رقم 56 لعام 2023 جهاز الإمارات للمحاسبة بالإشراف على الأموال العامة وتدقيق الحسابات الحكومية، مدعوماً بالنشر المنتظم لتقارير الموازنة السنوية الشاملة. وفي المملكة العربية السعودية، يمارس ديوان المراقبة العامة رقابة منهجية على إيرادات الدولة ونفقاتها بموجب المرسومين الملكي رقم م/9 ورقم م/178، ويُستكمل ذلك بنشر تقارير مالية مفصلة. أما في الكويت، فيتولى

دال. الحكومة الرقمية

الكفاءة وتقديم الخدمات، في حين تعكس القوانين الأحدث تحولاً نحو حوكمة رقمية قائمة على أسس قانونية، تشمل ضمانات الخصوصية والرقابة المؤسسية. فقد أصدرت البحرين قانون حماية البيانات الشخصية (القانون رقم 30 لعام 2018)،

شهدت أطر الحكومة الرقمية في البلدان العربية المرتفعة الدخل توسعاً كبيراً، حيث باتت التشريعات تركز بشكل متزايد على حماية البيانات، وتأمين المعاملات الإلكترونية، وتنظيم الخدمات العامة الرقمية. وقد ركّزت الإصلاحات المبكرة على

الذي وضع قواعد ملزمة لمعالجة البيانات الشخصية. وفي المقابل، تعتمد الكويت على مجموعة من الأدوات القطاعية والإدارية، مثل لائحة تنظيم حماية البيانات (القرار رقم 42 لعام 2021، المعدل بالقرار رقم 26 لعام 2024)، من دون وجود إطار موحد وشامل للحوكمة الرقمية.

وقد تحسّن هذا المكوّن ليصل إلى تصنيف «قوي جداً» في عام 2025، مدفوعاً بدمج الدول بين حماية البيانات، وتنظيم الخدمات الرقمية، ومعايير حوكمة الذكاء الاصطناعي الناشئة. ففي المملكة العربية السعودية، تم إرساء إطار قانوني متكامل من خلال تنظيم هيئة الحكومة الرقمية (قرار مجلس الوزراء رقم 418 لعام 2021) وقانون حماية البيانات الشخصية (المرسوم الملكي رقم م/19 لعام 2023)، إلى جانب مبادرات حوكمة الذكاء الاصطناعي التي تقودها الهيئة السعودية للبيانات والذكاء الاصطناعي. كما عززت عُمان إطارها من خلال قانون حماية البيانات الشخصية (المرسوم السلطاني رقم 6

لعام 2022) وقانون المعاملات الإلكترونية (المرسوم السلطاني رقم 39 لعام 2025)، اللذين ينظمان الخدمات الرقمية ويقيّدان معالجة البيانات الحساسة. وتجمع قطر بين متطلبات النفاذ الرقمي والنزاهة من خلال القانون رقم 13 لعام 2016 بشأن حماية خصوصية البيانات الشخصية، والقانون رقم 9 لعام 2022 بشأن تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات، إلى جانب قواعد السلوك الملزمة للموظفين العموميين. وفي الإمارات العربية المتحدة، تركز الحوكمة الرقمية على القانون الاتحادي لحماية البيانات الشخصية (المرسوم بقانون اتحادي رقم 45 لعام 2021)، وقانون المعاملات الإلكترونية وخدمات الثقة (المرسوم بقانون اتحادي رقم 46 لعام 2021)، إضافة إلى تنظيمات الخدمات الرقمية على مستوى الإمارات، ولا سيما قانون دبي رقم 9 لعام 2022. وعلى الرغم من وضوح التوافق القانوني مع المعايير الدولية لحوكمة التحوّل الرقمي، لا يزال التنفيذ غير متكافئ، لا سيما في الأنظمة التي تتسم بتجزؤ المعايير الرقمية أو التي يغلب عليها الطابع الإداري.

الإطار 3. تعزيز الحوكمة المالية في عُمان: من التشريعات الوقائية إلى الإنفاذ التصحيحي

في عام 2024، فعّلت عُمان إطاراً شاملاً للنزاهة المالية يدمج بين الضوابط التشريعية الوقائية والتدقيق الجنائي التصحيحي. ويستند هذا النهج المزدوج إلى آليتين إجرائيتين رئيسيتين:

1. الرقابة الوقائية: شرط «الاعتماد المالي» المسبق. أدى إصدار المرسوم السلطاني رقم 59 لعام 2024، الذي أقر نظام توقيع العقود والالتزامات المالية، إلى فرض رقابة وقائية صارمة. وباستبداله للإطار القانوني لعام 1976، نصّ المرسوم الجديد صراحةً على حظر إبرام أي جهة حكومية لأي عقد أو تحمّل أي التزام مالي ما لم يتم تأمين «اعتمادات مالية» (مخصّصات في الميزانية) مسبقاً. من الناحية الإجرائية، ينقل هذا الإجراء المخاطر إلى الجهة الإدارية، إذ يُعد أي عقد يُبرم دون تأكيد توافر المخصصات المالية باطلاً قانوناً، ولا تتحمل الدولة أي التزامات مالية ناشئة عنه. ويسهم هذا النظام بفعالية في القضاء على تراكم المتأخرات خارج الميزانية والإنفاق غير المصرح به.

2. الإنفاذ التصحيحي: «ملخص المجتمع» ودورة التدقيق الجنائي^أ. استكمالاً للتدابير الوقائية التشريعية، فعّل جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة صلاحياته بموجب المرسوم السلطاني رقم 111 لعام 2011 لتنفيذ دورة تدقيق لاحق صارمة. وخلال فترة التقرير لعام 2024، عالج الجهاز 1,378 شكوى وبلاغاً عن مخالفات، محققاً نسبة إنجاز بلغت 90 في المائة في التحقيق بهذه الحالات.

وقد مكّن هذا النهج القائم على المعلومات التحليلية الجهاز من استهداف العقود العالية المخاطر في مجالي البنية التحتية والخدمات. وركّزت المراجعة الإجرائية على تحديد المدفوعات مقابل أعمال غير مكتملة، والمستحقات السيادية غير المحصلة. وتم نشر نتائج هذه الإجراءات في «ملخص المجتمع لعام 2024»، وهو آلية شفافية تهدف إلى إرساء المساءلة العامة بشكل مؤسسي. وأكد التقرير استرداد 58 مليون ريال عُماني (151 مليون دولار) إلى خزانة الدولة، وإحالة 25 قضية جنائية تشمل الاختلاس والتزوير وإساءة استعمال السلطة إلى الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

المصدر: الجريدة الرسمية لعُمان (المرسوم السلطاني رقم 59/2024)؛ جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة، ملخص المجتمع السنوي لعام 2024، تشرين الأول/أكتوبر 2025.

أ. Oman News Agency, State Audit Institution recovers RO 58 million in 2024 financial oversight, 2025.

هـ. الحكومة المفتوحة والشفافية

المناقصات والمزايدات. وعلى الرغم من عدم وجود قانون خاص بالحق في الوصول إلى المعلومات في المملكة العربية السعودية، فإن القانون رقم م/25 يهدف إلى حماية النزاهة وتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد المالي والإداري، في حين يُفعل ميثاق السلوك (القرار رقم 555/1437هـ) معايير الشفافية داخل القطاع العام. في المقابل، لا تزال البحرين تعتمد بشكل أساسي على الاتفاقيات الدولية، بدلاً من قانون وطني مخصص للحق في الوصول إلى المعلومات، لتوجيه ممارسات الشفافية، مما يبرز وجود تفاوتات قانونية داخل المنطقة.

صُنّف مكوّن الحكومة المفتوحة والشفافية ضمن فئة «متطوّر» في عام 2025، مما يعكس ترسيخاً تدريجياً لمبادئ الشفافية على المستوى المؤسسي. ففي عُمان، تُصاغ هذه المبادئ على مستوى السياسات، ولا سيما في إطار المبدأ الخامس من الخطة الوطنية لتعزيز النزاهة، بينما يفرض المرسوم السلطاني رقم 40 لعام 2014 الإفصاح عن الإحصاءات الرسمية ويحدد عقوبات لعدم الامتثال ضمن النظام الإحصائي. وفي قطر، يُرسّخ القانون رقم 9 لعام 2022 الحق في الوصول إلى المعلومات، ويعزز التزامات الإفصاح على الجهات العامة، بما في ذلك في

الإطار 4. الكويت: رقمنة الإفصاحات المالية وتحسّن المؤشر

عزّزت الكويت إطارها الوقائي من خلال تنفيذ قانون منع تضارب المصالح (رقم 1 لعام 2023) واللائحة التنفيذية لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات. وتُلزم هذه التشريعات كبار المسؤولين العموميين بالإفصاح الشامل عن أصولهم المالية أمام الهيئة العامة لمكافحة الفساد (نزاهة).

التنفيذ الإجرائي والنتائج: لضمان الامتثال، قامت الهيئة العامة لمكافحة الفساد (نزاهة) بتطبيق «نظام إقرار الذمة المالية» الرقمي المرتبط بقاعدة بيانات الهيئة العامة للمعلومات المدنية، مما أتاح التحقق الآلي من الثروات. وخلال دورة الإبلاغ 2023-2024، حققت «نزاهة» معدل امتثال تجاوز 99 في المائة للإقرارات المالية المقدّمة.

وقد تُرجم هذا الإنفاذ المنهجي إلى تقدم ملموس على الصعيد الدولي. ففي مؤشر مدركات الفساد لعام 2023 الصادر مطلع عام 2024، سجلت الكويت أكبر تحسن لها حتى الآن، حيث تقدمت 14 مرتبة عالمياً (من المرتبة 77 إلى 63). وأشار التقرير إلى أن التنفيذ الفعّال لاستراتيجية الكويت لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وقانون منع تضارب المصالح كانا المحركين الرئيسيين لهذا التحسن في التصنيف.

المصدر: التقرير السنوي للهيئة العامة لمكافحة الفساد (نزاهة) لفترة 2023-2024؛ منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد 2023. أ. United Nations Development Programme, Kuwait launches new integrity and anti-corruption strategy phase, 2025.



واو. معايير المشتريات العامة

(المرسوم السلطاني رقم 36 لعام 2008)، ويكمّله إطار عقود الدولة (المرسوم السلطاني رقم 59 لعام 2024)، الذي يوفر سلطة لامركزية للمناقصات المنخفضة القيمة وإشرافاً مركزياً على العقود الكبرى. أما في الكويت، فيعزز إطار المشتريات (القانون رقم 49 لعام 2016، المعدل بالقانون رقم 1 لعام 2024) إجراءات المناقصة الرقمية وآليات الاستئناف الرسمية. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات في تنفيذ بنود مكافحة التواطؤ بشكل متسق وإدارة الاستثناءات بشفافية. كما أن مشاركة السلطات المتخصصة في مكافحة الفساد وأصحاب المصلحة غير الحكوميين في مراقبة المشتريات والإشراف عليها لا تزال محدودة أو غير مفروضة صراحةً في بعض الولايات القضائية.

صُنِّفَت البلدان المرتفعة الدخل ضمن فئة «قوي»، مما يعكس الإصلاحات الرامية إلى تعزيز المنافسة، وتقوية الشفافية، وتشجيع مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة. ففي قطر، يحدد القانون رقم 24 لعام 2015، بصيغته المعدلة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 11 لعام 2022، إجراءات ومواعيد زمنية أكثر وضوحاً في مجال المشتريات، مع اتخاذ تدابير لدعم مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة. أما في المملكة العربية السعودية، فيلزم القانون رقم م/128 بإنشاء بوابات إلكترونية للمشتريات، وآليات تقييم العقود، وتدقيق الموردين، مع تنظيم استخدام الاستثناءات من خلال ضوابط إجرائية محددة. وفي عُمان، تُنظَّم المشتريات العامة بموجب قانون المناقصات

زاي. الخلاصة والتوصيات

وتبرز عدة توصيات شاملة:

1. تعزيز التشريع في مجال الشفافية: يُستحسن للدول مثل الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت تكثيف تضمين مفاهيم الشفافية، لا سيما الحق في الوصول إلى المعلومات، والتزامات الإفصاح، والضوابط الإجرائية، بشكل أكثر وضوحاً في التشريعات الوطنية، بما يتماشى مع المعايير الدولية.
2. الاستقلالية المؤسسية: يعد ضمان استقلالية السلطات والمؤسسات الرقابية ومكاتب التدقيق أمراً حاسماً.

في أعقاب الإصلاحات القانونية والمؤسسية الجوهرية التي أجريت بين عامي 2020 و2025، أظهرت البلدان العربية المرتفعة الدخل التزاماً قوياً بمكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة الرشيدة. ومع ذلك، وعلى الرغم من التقدم الملحوظ، الذي انعكس في تحسين التصنيف العام لمجموعة هذه البلدان إلى فئة «قوي»، تظل التحديات قائمة. فلا يزال الفساد يمثل خطراً منهجياً يمكن أن يقوّض ثقة المجتمع ويؤثر سلباً على استدامة الاقتصاد. ومعالجته تتطلب ليس فقط الإرادة السياسية المستمرة، بل استراتيجية مُعاد ضبطها، ودقيقة، وقوية من الناحية القانونية، ومتوافقة مع واقع الحوكمة الرقمية الراهن.



الإرشادات الأخلاقية، وتعزيز الضوابط المؤسسية، وإشراك المواطنين في مشاورات حول تطبيقات الذكاء الاصطناعي في الإدارة العامة.

4. إصلاح المشتريات العامة: يحتاج هذا القطاع إلى إصلاح مستهدف، يشمل الحد من الاستثناءات القانونية، وتوحيد معايير تقييم العطاءات، وضمان الشفافية الفورية عبر بوابات رقمية مركزية. كما أن تمكين المجتمع المدني والمراقبين المستقلين من متابعة وتدقيق عمليات المشتريات يساهم في تعزيز المصداقية.

تمثل هذه الإجراءات مجتمعةً المرحلة التالية في جهود المنطقة لتعزيز أطر مكافحة الفساد. فعلى الرغم من وضع الأسس القانونية، يبقى التنفيذ الفعال، والشمولية الأوسع، والتعاون العابر للقطاعات أمراً ضرورياً لبناء أنظمة ليست فقط قابلة للمساءلة، بل مرنة وقادرة على التكيف مع التحديات الناشئة.

ويجب أن تعمل هذه الهيئات بشكل مستقل، مع مهام واضحة وحماية من التدخل التنفيذي. وتقدم النماذج المعتمدة في قطر والمملكة العربية السعودية، حيث مُنحت الجهات الرقابية صلاحيات تحقيقية وإمكانية الوصول إلى البيانات المالية ضمن أطر مؤسسية محددة، عناصر قابلة للتطبيق لتعزيز الرقابة. ولتكملة هذه الأطر، يجب إعطاء الأولوية لبناء قدرات الموظفين المدنيين، ولا سيما العاملين في مجال المشتريات، في جميع البلدان المرتفعة الدخل.

3. التقدم التكنولوجي والحوكمة الرقمية والذكاء الاصطناعي: يمثل التطور التكنولوجي فرصاً كبيرة وتحديات تنظيمية في الوقت نفسه. وأصدرت دول مثل الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية، وبدرجة أقل عُمان، أطر عمل لتنظيم الذكاء الاصطناعي وقوانين حماية البيانات الشخصية، إلا أن الرقابة الأخلاقية وإنفاذ اللوائح لا يزالان غير متسقين. ومن الضروري حالياً توسيع



3

البلدان
المتوسطة
الدخل

الوطنية لمكافحة الفساد وتطبيق القوانين رقم 175 لعام 2020، ورقم 189 لعام 2020، ورقم 214 لعام 2021. وقد ساهمت هذه التحديثات في تحسين أداء لبنان بشكل ملحوظ في مجالي الحكومة المفتوحة ومعايير المشتريات العامة.

وفي الجزائر، جرى استكمال التعديلات على قانون مكافحة الفساد باعتماد قانون الصفقات العمومية رقم 12-23 (2023)، الذي يهدف إلى تعزيز الشفافية، واسترداد الأصول، والتنسيق بين الهيئات. بينما ركزت مصر على التنفيذ والتنظيم، حيث أصدرت إرشادات بموجب قانون حماية البيانات الشخصية رقم 151 لعام 2020، ووسّعت التنسيق المؤسسي ضمن نطاق قانون التعاقدات العامة الموحد رقم 182 لعام 2018. أما تونس، فقد ركّزت أساساً على ترسيخ إطارها القانوني الشامل من خلال الممارسة المؤسسية. وتقدم المغرب في التنفيذ عبر لوائح جديدة للصفقات العمومية وتفعيل القانون رقم 46.19، مما ساهم في استقرار المؤشرات وتحقيق تحسّن موجّه.

يوضح الشكل 5 تقدماً ملحوظاً عبر المكوّنات الستة الأساسية لمكافحة الفساد، حيث يعكس التحوّلات في نضج الأطر التنظيمية في البلدان المتوسطة الدخل. فمن تعزيز حماية المبلّغين إلى تحسين آليات الشفافية، يعكس تقدم هذه المجموعة ترسيخاً أعمق لجهود مكافحة الفساد على المستوى المؤسسي. وعلى الرغم من استمرار تحديات التنفيذ، أُرست الإصلاحات المُدخلة بين عامي 2021 و2025 أساساً قانونياً أكثر متانة. وتقدم الأقسام التالية تحليلاً تفصيلياً للأداء ضمن كل مكوّن، مع إبراز مجالات التحسّن وتلك التي لا تزال تتطلب اهتماماً موجّهاً.

في الفترة ما بين عامي 2021 و2025، واصلت البلدان العربية المتوسطة الدخل، وهي الأردن، وتونس، والجزائر، ولبنان، ومصر، والمغرب، مسارها التصاعدي في إصلاحات مكافحة الفساد من خلال إدخال تشريعات جديدة وتحديث الأطر التنظيمية. وقد أسفرت هذه التطوّرات عن تحسّن ملموس في النتيجة الإجمالية لهذه المجموعة، مما وضعها في تصنيف «قوي»، حيث بلغت نتيجتها 5.09 في عام 2025. وسُجلت أبرز التحسينات في مجالات الشفافية، والمشتريات العامة، وحماية المبلّغين.

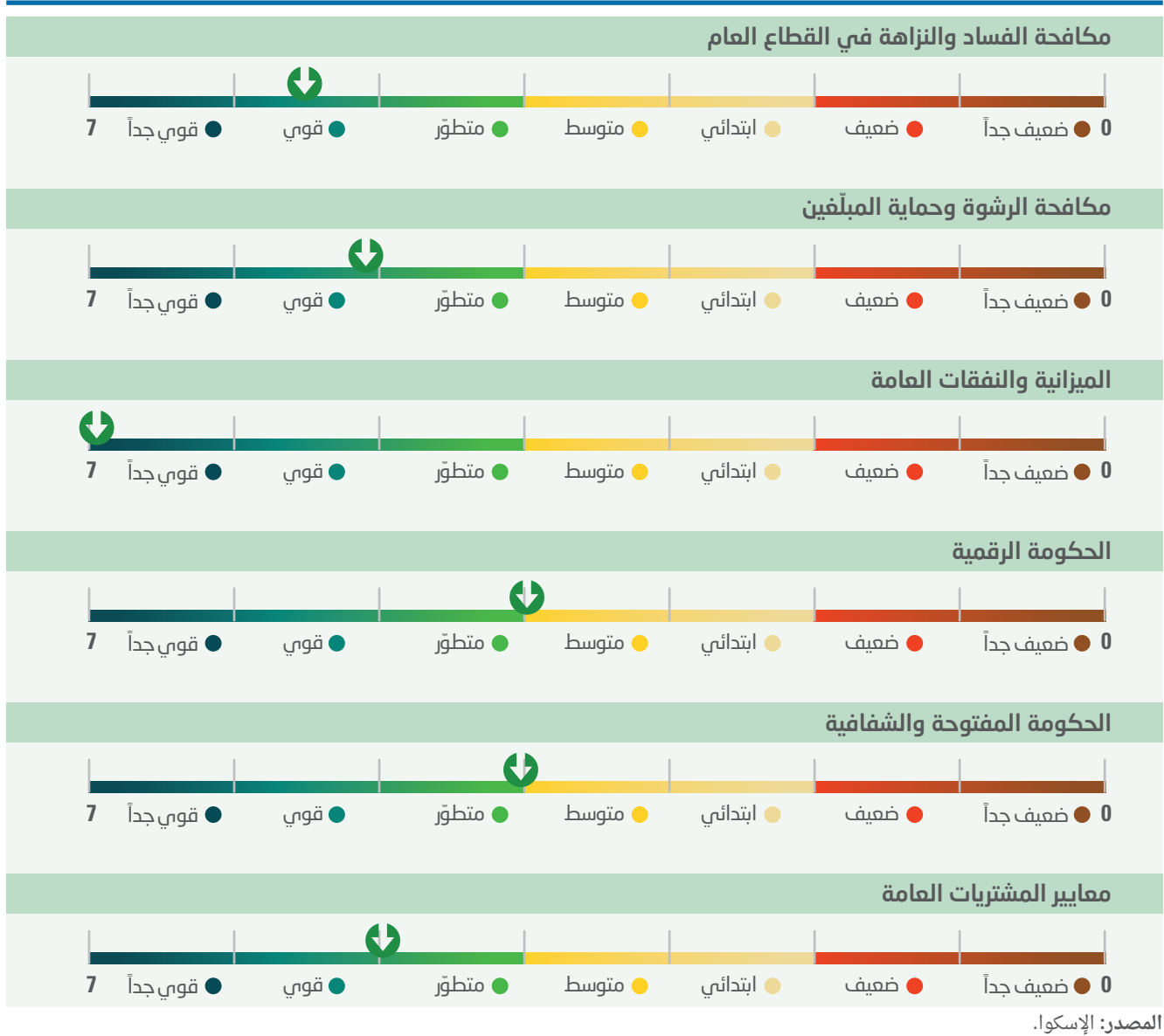
أقرّ الأردن قانون نظام المشتريات الحكومية رقم 8 لعام 2022، الذي أدخل إجراءات تنافسية، ولجان رقابة، وصلاحيّة إلغاء العقود في حال الاشتباه بوجود تواطؤ. كما أقرّ قانون حماية البيانات الشخصية رقم 24 لعام 2023، الذي يفرض مسؤولية جنائية على إساءة استخدام البيانات الحساسة، وعدّل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات بموجب القانون رقم 3 لعام 2024، مما عزز حق المواطنين في الوصول إلى البيانات الحكومية. وقد رسّخت هذه التعديلات مكانة الأردن في مجالي الحوكمة الرقمية والشفافية، اللذين شهدا زيادات ملحوظة في درجات التقييم.

أما لبنان، فقد أحرز تقدماً كبيراً مع دخول قانون الشراء العام رقم 244 لعام 2021 حيّز التنفيذ، حيث أنشأ هيئات تنظيمية جديدة، وفرض متطلبات للشفافية، وأقرّ آليات رسمية للطعن. كما تم تعديل قانون حق الوصول إلى المعلومات بموجب القانون رقم 233 لعام 2021 لتوسيع نطاقه، في حين تم تعزيز إطار الإثراء غير المشروع واسترداد الأصول من خلال تفعيل الهيئة



©AucArtStudio/stock.adobe.com

الشكل 5. النتيجة الإجمالية للبلدان المتوسطة الدخل في المكونات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد



ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

المؤسسية رغم استمرار القيود التشغيلية. أما في الأردن، فتُعدّ هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، العاملة بموجب قانون النزاهة ومكافحة الفساد (رقم 13 لعام 2016)، من أقوى النماذج في المنطقة، إذ تجمع بين صلاحيات التحقيق، ووظائف استرداد الأصول، وتنسيق إنفاذ القانون.

وعزّزت الجزائر إطارها من خلال تعديلات على القانون رقم 06-01، ولا سيما القانون رقم 08 لعام 2022، الذي أوضح جرائم الفساد، ووسّع الأحكام المتعلقة بالإثراء غير المشروع

حافظ هذا المكوّن على تصنيف «قوي» بين عامي 2020 و2025، بما يعكس ترسيخ الأطر القانونية والمؤسسية الأساسية بدلاً من توسيعها في البلدان العربية المتوسطة الدخل. وقد كان التقدم خلال هذه الفترة مدفوعاً أساساً بتعزيز صلاحيات التحقيق وتنقيح التعاريف القانونية، بدلاً من إدخال نماذج مؤسسية جديدة بالكامل. ويبرز لبنان من خلال القانون رقم 175 لعام 2020، الذي يهدف إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كسلطة مستقلة مكلفة بتلقي الشكاوى، وإجراء التحقيقات، وإحالة القضايا إلى القضاء، بما يعزّز الرقابة

هناك فجوات مستمرة في الاستقلالية التشغيلية، والتنسيق بين المؤسسات، وحماية هيئات النزاهة من التأثيرات السياسية، لا سيما في القضايا المرتبطة بالفساد الاقتصادي وكبار المسؤولين.

واسترداد الأصول، وعزز التنسيق بين الهيئات، رغم أن التنفيذ لا يزال متأثراً بالتجزئة المؤسسية. وعلى مستوى هذه المجموعة، تكمن نقطة القوة الرئيسية في وجود أطر واضحة لتجريم الفساد وهيئات مكلفة بإنفاذ القانون. ومع ذلك، لا تزال

باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلغين

بوساطة قضائية من خلال نظام الادعاء العام. وفي مصر، تُجرّم الرشوة بموجب قانون العقوبات (رقم 58 لعام 1937) (المواد 103-111)، كما تُفرض التزامات بالإفصاح بموجب قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لعام 1975، رغم عدم توفر إطار شامل ومخصص لحماية المبلغين يغطي مختلف القطاعات حتى الآن. وعلى مستوى هذه المجموعة، لا يزال التقدم غير متكافئ من حيث الاستقلالية التشغيلية، وقدرات الإنفاذ، والثقة العامة، إذ لم تنشأ عدة دول بعد آليات مؤسسية راسخة لحماية المبلغين، لا سيما في قطاعات المشتريات والإدارة العامة.

حافظت البلدان المتوسطة الدخل على تصنيف «قوي» بين عامي 2020 و2025، بما يعكس ترسيخ أطر التجريم والإنفاذ القائمة بدلاً من الارتقاء إلى مستوى أعلى. وقد قام الأردن بتحديث لائحته الخاصة بحماية المبلغين عن المخالفات (رقم 62 لعام 2014) لتعزيز الآليات الداخلية لحماية المبلغين ضمن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، في دلالة على استمرار التطور التنظيمي في هذا المجال. أما في لبنان، فيشمل الإطار القانوني القانون رقم 83 لعام 2018، المعدّل بالقانون رقم 182 لعام 2020، والذي يتيح الإبلاغ المباشر إلى النيابة العامة ويوفر تدابير حماية

الإطار 5. المغرب: «الخط الأخضر» لمكافحة الرشوة في حالة التلبّس

في حين تضطلع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في المغرب بوضع السياسات الاستراتيجية بموجب القانون رقم 46.19، تم تعزيز الإنفاذ العملي من خلال النيابة العامة (رئاسة النيابة العامة). وقد أولي اهتمام خاص بتطبيق الفصل 248 من القانون الجنائي المتعلق بالرشوة في حالة التلبّس.

فقد فعلت النيابة العامة «الخط المباشر» (الخط الأخضر)، وهو رقم مجاني للإبلاغ عن الرشوة في الوقت الفعلي. ومن الناحية الإجرائية، بمجرد أن يُبلّغ أحد المواطنين عن طلب رشوة، تقوم الشرطة القضائية، تحت إشراف النيابة العامة، بإعداد «عملية ضبط بالجرم المشهود» للإيقاع بالموظف أثناء تلقيه الرشوة. وتتيح هذه الآلية تجاوز التأخيرات البيروقراطية وتوفير أدلة مادية فورية.

وأكدت رئاسة النيابة العامة في أحدث تقرير سنوي لأنشطتها (المُقدّم في عام 2024)، أن الخط الأخضر أسفر عن 243 عملية ضبط ناجحة منذ إنطلاقه، مع معدل مستمر يقارب عملية واحدة أسبوعياً خلال الفترة 2023-2024. وقد أثبتت هذه الآلية فعالية خاصة في قطاعي الإدارة المحلية والأمن، حيث أسهمت في إحداث أثر ردعي ملموس يكفل التقارير الاستراتيجية الصادرة عن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

المصدر: التقرير السنوي للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها لعام 2023.



جيم. الميزانية والنفقات العامة

بوابة التعاقدات العامة وتبسيط عرض المعلومات المالية. وكذلك يوفر ديوان المحاسبات في تونس رقابة تدقيقية قوية، لكنه لا يفرض إشراك المجتمع أو الإفصاح المسبق قبل مناقشة الميزانية في البرلمان.

ورغم انتظام التقارير وآليات الرقابة، تظل عملية إعداد الميزانية في العديد من البلدان المتوسطة الدخل غير شفافة قبل إقرارها. ولا تكمن الإشكالية في القدرات المؤسسية، بل في غياب نصوص قانونية ملزمة تضمن الشفافية في مرحلة ما قبل اعتماد الميزانية.

تحسّن تصنيف البلدان المتوسطة الدخل في مكّون الميزانية والنفقات العامة من «قوي» إلى «قوي جداً» في عام 2025، بما يعكس متانة وفعالية تنفيذ الأطر القانونية والمؤسسية القائمة التي تحكم إعداد الميزانية والرقابة على النفقات العامة، بدلاً من اعتماد تشريعات جديدة. وبينما تواصل هيئات الرقابة مثل ديوان المحاسبة في لبنان (القانون رقم 9 لعام 1954) وديوان المحاسبة في الأردن أداءها بفعالية، فإن معظم الدول لا تفرض قانوناً لنشر بيانات ما قبل الميزانية أو إشراك المواطنين في عملية التخطيط لها. وقد أحرزت مصر تقدماً ملحوظاً من خلال

دال. الحكومة الرقمية

الخدمات، وإمكانية الوصول، والمساءلة، وحماية البيانات على مستوى القطاع العام.

ولا تمتلك معظم البلدان المتوسطة الدخل تشريعات تُلزم بمعايير تقديم الخدمات أو تنظم الاستخدام الأخلاقي للذكاء الاصطناعي في القطاع العام، مما يترك فجوة تنظيمية في ظل التوسع في اتخاذ القرارات المؤتمتة والقائمة على البيانات. ورغم توفر الوصول الرقمي، فإنه لا يزال غير مُنظم بشكل كافٍ في مجالات رئيسية. وسيكون من الضروري في المرحلة المقبلة من التحوّل الرقمي وضع مدونات سلوك للذكاء الاصطناعي، ومعايير للخدمات، وإنشاء آليات مخصصة للإنفاذ أو الرقابة.

ظلّ مكّون الحكومة الرقمية عند مستوى «متطوّر» بين عامي 2020 و2025، مما يشير إلى أنه رغم توفر البنية التحتية والمنصات الرقمية، لا تزال الأطر التنظيمية متأخرة نسبياً. وتصدّر الأردن هذا المجال من حيث حماية البيانات عبر قانون حماية البيانات الشخصية رقم 24 لعام 2023، الذي ينظم معالجة البيانات محلياً وعبر الحدود ويقرّ عقوبات على سوء استخدامها. وفي لبنان، وضع قانون المعاملات الإلكترونية والبيانات ذات الطابع الشخصي (رقم 81 لعام 2018) الأسس المعيارية للمعاملات عبر الإنترنت وخصوصية البيانات. أما تونس ومصر، فقد وسّعتا استخدام المنصات الرقمية لتقديم الخدمات الإدارية، لكنهما لم يُنشئا بعد إطاراً موحداً وشاملاً للحكومة الرقمية ينظم جودة

هـ. الحكومة المفتوحة والشفافية

عبر هيئة النفاذ إلى المعلومة التي تمتلك صلاحيات قانونية للتحكيم في النزاعات وفرض العقوبات. ويضمن ذلك القانون رقم 31.13 في المغرب الوصول إلى المعلومات العامة ويُنشئ لجنة مخصصة لمراقبة الامتثال.

في المقابل، لا تمتلك الجزائر ومصر أطراً شاملة بشأن حق الوصول إلى المعلومات، بل يعتمدان بدلاً من ذلك على أحكام الإفصاح في قطاعات محددة والممارسات الإدارية، ما يقيّد التطبيق الموحد لمعايير الشفافية عبر هذه المجموعة. علاوة على ذلك، ورغم توسع قوانين الوصول إلى المعلومات، نادراً ما يُعرّف مفهوم «الشفافية» نفسه في التشريعات الوطنية،

سجّل هذا المكّون تحسّناً ملحوظاً من «ضعيف» إلى «متطوّر» في عام 2025، ويرجع ذلك أساساً إلى توسيع تشريعات حق الوصول إلى المعلومات وإنشاء آليات رقابية في عدة بلدان عربية متوسطة الدخل. وفي لبنان، يتيح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم 28 لعام 2017، المعدّل بالقانون رقم 233 لعام 2021) لأي شخص طبيعي أو اعتباري طلب السجلات العامة دون الحاجة لتبرير، كما يلزم بالنشر الاستباقي للقرارات الإدارية. ويعزز القانون المعدّل رقم 3 لعام 2024 في الأردن ضمانات الشفافية من خلال إدخال رقابة المحاكم الإدارية وفرض عقوبات على الرفض غير المبرر. ويضمن القانون رقم 22 لعام 2016 في تونس حق الوصول إلى المعلومات العامة، ويطبّق

استباقياً. ويستلزم التقدم نحو تصنيف «قوي» تعريفاً قانونياً أوضح، واستثناءات أضيق، ودمج التزامات الشفافية في جميع الإجراءات الإدارية.

مما يخلق فجوات تفسيرية بشأن نطاق الإفصاح، والاستثناءات المسموح بها، والالتزامات الإنفاذية. ونتيجة لذلك، يظل التطبيق في الغالب رداً على الطلبات أو الشكاوى بدلاً من أن يكون

واو. معايير المشتريات العامة

محدودة. وتعتمد مصر على قانون تنظيم التعاقدات (رقم 182 لعام 2018)، الذي يضع قواعد التفصيل الوطني ومتطلبات المناقصات التنافسية، لكنه يسمح بقدر واسع من الصلاحيات التنفيذية من خلال الاستثناءات والإجراءات التفاوضية التي تشرف عليها الهيئة العامة للخدمات الحكومية.

وعلى الرغم من هذه التطورات، لا تزال هناك فجوات في الرقابة العامة، وإشراك المجتمع المدني، والتطبيق المتسق لقواعد منع التواطؤ. كما تستمر الاستثناءات الواسعة الممنوحة لقطاع الدفاع أو العقود العاجلة أو لمبررات «المصلحة العامة» في تقويض أطر المشتريات التي تعد صحيحة من حيث التصميم. ويستلزم الارتقاء بتصنيف هذا المكون إنشاء آليات شفافية فورية أقوى، وفحص تضارب المصالح على مدار دورة الشراء بأكملها.

تحسن تصنيف أطر المشتريات إلى مستوى «متطور» في عام 2025، مما يعكس تحولاً على مستوى المنطقة نحو إجراءات مناقصات أكثر تنظيماً ورقابة مؤسسية فعالة. ففي لبنان، أسس قانون الشراء العام رقم 244 لعام 2021 قاعدة قوية من خلال فرض المناقصات المفتوحة، وحقوق الاستئناف الرسمية، والرقابة المركزية عبر هيئة الشراء العام المنشأة حديثاً. أما في الأردن، فقد نصّ قانون نظام المشتريات الحكومية رقم 8 لعام 2022 على إنشاء لجنة للمشتريات تستطيع إلغاء المناقصات، ورفض المتقدمين غير المؤهلين، وإحالة المخالفات المشتبه بها إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. ويخضع إطار المشتريات في تونس، المنظم بموجب الأمر الحكومي رقم 1039-2014، لسلطات الرقابة التابعة للهيئة العليا للطلب العمومي ويشجع المناقصات الإلكترونية وضمان تكافؤ الفرص، رغم أن قدرة التنفيذ لا تزال

الإطار 6. الأردن: الضمانات المالية عبر المشتريات المؤتمتة

أدخل قانون نظام المشتريات الحكومية رقم 8 لعام 2022 في الأردن إطاراً تنظيمياً موحداً يهدف إلى تقليل التدخل البشري في عملية المناقصات. وقد ألزم هذا القانون جميع الجهات العامة باستخدام نظام المشتريات الإلكترونية الأردني (JONEPS) لتعزيز الشفافية والمنافسة وتقليل مخاطر التلاعب بالمناقصات.

وفي فترة التقرير لعام 2023، استفادت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد من السجلات الرقمية للتدقيق لمراقبة الإنفاق العام. وأبرز التقرير السنوي للهيئة لعام 2023 أن تلك التدخلات الإجرائية والتحقيقات الاستباقية نجحت في استرداد أو منع فقدان ما يقدر بنحو 141 مليون دينار أردني (حوالي 198 مليون دولار أمريكي).

المصدر: التقرير السنوي للهيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية لعام 2023؛ وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.



زاي. الخلاصة والتوصيات

حققت البلدان العربية المتوسطة الدخل تقدماً جماعياً في مجال مكافحة الفساد، مع تحسّن الأداء العام للمجموعة بشكل ملحوظ ووصولها إلى تصنيف «قوي»، إذ ارتفع متوسط درجاتها إلى 5.09 في عام 2025. ويعزى هذا التقدم إلى توسيع الأطر القانونية، وتعزيز آليات الشفافية، وإنشاء ترتيبات مؤسسية جديدة في دول مثل الأردن وتونس ولبنان والمغرب. ومع ذلك، لا تزال التحديات الهيكلية والتشغيلية قائمة.

وتبرز عدة توصيات استراتيجية لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة:

1. توضيح المفاهيم القانونية الأساسية: من الضروري أن تقوم دول مثل تونس والجزائر ولبنان بتدوين المبادئ الأساسية للحكومة، بما في ذلك مفهومي «الشفافية» و«المصلحة العامة»، ضمن أطرها الإدارية، وقوانين حق الوصول إلى المعلومات، وأطر المشتريات العمومية، لتعزيز اليقين القانوني والاتساق في التطبيق.

2. تدوين معايير موضوعية للكشف عن الفساد وتقييمه: بينما أدخل الأردن والمغرب إرشادات وممارسات مؤسسية لتصنيف جرائم الفساد، يفتقر معظم البلدان المتوسطة الدخل إلى معايير تشريعية واضحة لتوجيه الكشف والتحقيق والملاحقة القضائية. إن وضع مثل هذه المعايير يساعد على ضمان تحقيقات عادلة، والحد من التسييس، وتعزيز نتائج الملاحقة القضائية.

3. تعزيز الرقابة المالية والإفصاح عن الميزانية: لا بد من مواصلة الجهود لتعزيز الأحكام القانونية المتعلقة بالإفصاح المالي، والرقابة التدقيقية، والنشر الدوري للمعلومات الميزانية، بما يعزز المساءلة والشفافية. فلا تزال المشتريات العامة مجالاً عالي المخاطر على النزاهة. ورغم اعتماد الأردن ولبنان قوانين مشتريات حديثة، لا يزال التطبيق متفاوتاً. وتشمل الإصلاحات الرئيسية تدريب موظفي المشتريات، وتعزيز المنصات الإلكترونية للمناقصات، وتقييد الاستثناءات والمنح المباشر للعقود. وقد تستفيد تونس بشكل خاص من تبسيط آليات الرقابة



مستوى الرؤية والشفافية في جهود مكافحة الفساد. ففي لبنان، رغم وجود إطار قانوني قوي، يعيق ضعف التنفيذ تحقيق النتائج. ويمكن أن تُسهم التقارير العامة حول إجراءات التنفيذ، واسترداد الأصول، والأداء المؤسسي في ردع المخالفات وبناء الثقة لدى المجتمع.

على الرغم من تعقيد المسار المستقبلي، تتمتع البلدان العربية المتوسطة الدخل بموقع جيد للاستفادة من التقدم الذي أحرزته مؤخراً. ومن خلال تعزيز الدقة القانونية، واستقلالية المؤسسات، ومشاركة المجتمع، وآليات التنفيذ، يمكن لهذه البلدان ترسيخ ثقافة النزاهة والمساءلة، ووضع الأسس لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية.

على المشتريات وتعزيز التنسيق بين المستويات المركزية والمحلية لتقليل العقوبات الإجرائية وتعزيز المساءلة.

4. تعزيز مشاركة المجتمع وزيادة الوعي: لا تزال أدوات المشاركة العامة والتثقيف حول النزاهة غير مستغلة بشكل كامل في أنظمة النزاهة في البلدان المتوسطة الدخل. ينبغي للأردن ومصر والمغرب توسيع حملات التوعية بمكافحة الفساد، وتعزيز التعاون مع المجتمع المدني، وتشجيع حماية المبلغين عن الفساد لتعزيز الرقابة المجتمعية.

5. التركيز على التنفيذ والوضوح في جهود مكافحة الفساد: على جميع الدول التركيز على تنفيذ السياسات ورفع

A large, white, sans-serif number '4' is centered on a solid green rectangular background. The background of the entire page is a photograph of a severely damaged building, likely a school or public structure, with its concrete frame exposed and debris scattered on the ground. The sky is clear and blue.

4

البلدان المتأثرة بالتزاع

على المشتريات وحماية المبلغين عن الفساد، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة. وسُجِّل أكبر تحسُّن على مستوى مكوّن الميزانية والنفقات العامة، الذي انتقل من تصنيف «ابتدائي» إلى «متطوّر»، في حين شهد مكوّن مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام تقدماً ملحوظاً، حيث بلغ عدد من الدول تصنيف «قوي» من حيث التقييم التنظيمي. ومع ذلك، لا تزال الحكومة الرقمية متأخرة بشكل واضح في البلدان الستة.

وقد أدت التشريعات الجديدة المعتمدة بين عامي 2021 و2025 دوراً محورياً في هذه التحوّلات. ففي السودان، أنشأ قانون مكافحة الفساد واسترداد الأموال العامة لعام 2021 هيئة مستقلة وألغى الحصانة عن المسؤولين العموميين المتورطين في الفساد. واعتمدت ليبيا القرار رقم 5 لعام 2024، الذي عزّز إجراءات الرقابة على مكافحة الفساد وأدخل آليات رسمية للإبلاغ والحماية. وفي الجمهورية العربية السورية، أدخل القانون رقم 12 لعام 2024 أول إطار لحماية البيانات الشخصية في البلد. وفي الوقت نفسه، عزّز كل من العراق ودولة فلسطين أنظمة المشتريات والتدقيق. أما اليمن، فلا يزال يعتمد على إطار قانوني قائم منذ فترة طويلة ومتوافق إلى حد كبير مع المعايير الدولية، إلا أن تنفيذه مقيد بضعف القدرات المؤسسية واستمرار النزاع.

وتشير هذه التطوّرات، رغم تباينها، إلى تجدد الجهود لمعالجة الفساد في بيئات حوكمة هشة. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوات كبيرة في مجالات التنفيذ، والمشاركة العامة، والمعايير الرقمية، والشفافية.

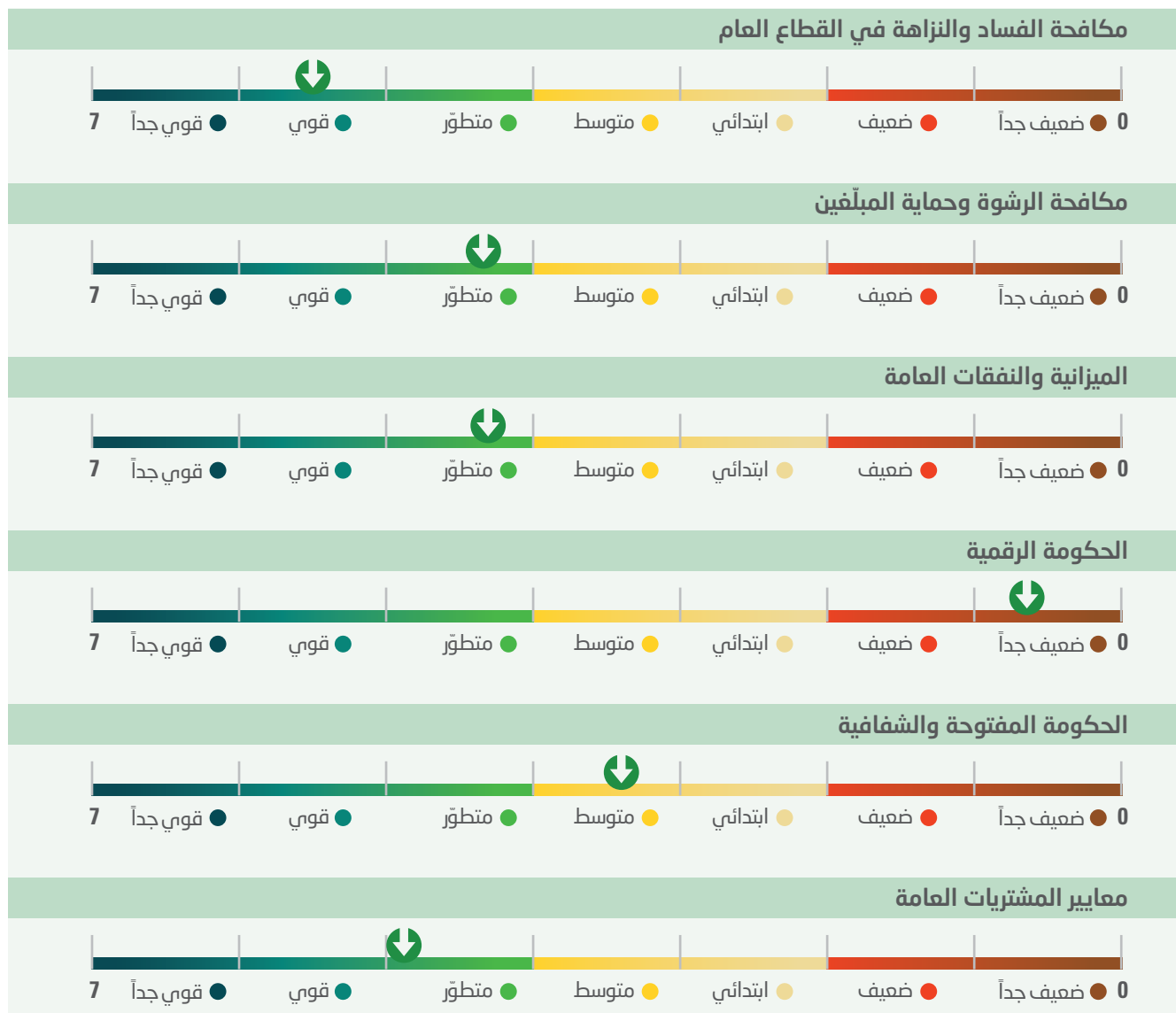
تواجه البلدان العربية المتأثرة بالنزاع تحديات إضافية في تحقيق الحوكمة الرشيدة والاستقرار والازدهار. وبالتالي، يُعدّ وجود إطار متين وفعال لمكافحة الفساد عنصراً أساسياً لدعم هذه الجهود. إذ أن للفساد آثاراً مباشرة على المشهد الاجتماعي والسياسي، وسلامة المؤسسات، والصحة العامة للمنظومة الاقتصادية في الدولة. كما أن الاضطرابات الداخلية واستمرار النزاعات يزيدان من تعقيد مهمة تفكيك الممارسات الفاسدة المتجذّرة.

ورغم حالة عدم الاستقرار والتحديات الهيكلية التي تواجهها عدة بلدان متأثرة بالنزاع في المنطقة العربية، وهي الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق ودولة فلسطين وليبيا واليمن، فقد شهدت السنوات الأخيرة سلسلة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية الرامية إلى تعزيز أنظمة مكافحة الفساد. وتعكس هذه الإصلاحات إدراكاً متزايداً للآثار المدمّرة للفساد على الثقة العامة، وتقديم الخدمات، وشرعية الدولة على المدى الطويل. وفي ظل مسارات التعافي والحوكمة الانتقالية، أصبحت مكافحة الفساد أولوية استراتيجية متزايدة في عدد من هذه البلدان.

وخلال الفترة بين عامي 2020 و2025، تحسّن متوسط أداء مجموعة البلدان المتأثرة بالنزاع في مجال مكافحة الفساد من 2.91 إلى 4.44، وانتقلت بذلك من تصنيف «ابتدائي» إلى «متطوّر». فقد أقرّت دول مثل السودان وليبيا تشريعات تأسيسية لإنشاء هيئات لمكافحة الفساد ذات صلاحيات أوسع. كما عززت دول أخرى مثل العراق ودولة فلسطين الرقابة



الشكل 6. النتيجة الإجمالية للبلدان المتأثرة بالنزاع في المكونات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد



المصدر: الإسكوا.

ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

بموجب القانون رقم 11 لعام 2014 والمعدلة بموجب القرار رقم 5 لعام 2024، من خلال توسيع صلاحياتها الرقابية على العقود العامة، بما في ذلك سلطة مراجعة عمليات الشراء والتدخل فيها عند مخالفة قواعد مكافحة الفساد. وكذلك، تتولى هيئة النزاهة في العراق (القانون رقم 30 لعام 2011، المعدل في عام 2019) قيادة التحقيقات، وتعزيز برامج النزاهة، وصياغة التشريعات ذات الصلة. وتعكس هذه الحالات اتجاهات إقليمية نحو تعزيز الصلاحيات المؤسسية والتعاريف القانونية للفساد.

شهد هذا المكون التحسن الأكبر، حيث انتقلت البلدان المتأثرة بالنزاع من تصنيف «قوي» إلى «قوي جداً» في عام 2025. وهذه الزيادة في الدرجات مدفوعة أساساً بالإصلاحات المؤسسية وتعزيز صلاحيات الرقابة. ففي السودان، أنشأ قانون مفوضية مكافحة الفساد واسترداد الأموال العامة رقم 18 لعام 2021 مفوضية مستقلة لمكافحة الفساد تتمتع بصلاحيات تحقيقية، كما منح حصانة وظيفية للمفوضين لضمان استقلاليتهم. وفي ليبيا، جرى تعزيز الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المنشأة

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يشيران إلى محدودية القدرة على الإنفاذ. ومع ذلك، فإن الارتقاء في التصنيف يمثل خطوة حاسمة نحو إرساء قواعد النزاهة العامة على المستوى المؤسسي.

ومع ذلك، لا تزال فجوات التنفيذ قائمة. ففي الجمهورية العربية السورية، ورغم وجود قوانين تجرم الرشوة والاختلاس، فإن غياب إطار شامل لمكافحة الفساد والتطبيق الجزئي لاتفاقية

باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلغين

(القرار رقم 5 لعام 2024) إجراءات الإبلاغ وتدخل آليات حماية إجرائية للمبلغين ضمن منظومة مكافحة الفساد، بدلاً من إنشاء نظام حماية مستقل. كما ينص قانون مكافحة الفساد في السودان لعام 2021 على حماية المبلغين بموجب المادة 21، إلا أنه لا يحدد بوضوح إجراءات تقديم الشكاوى. في المقابل، لا تزال بلدان مثل الجمهورية العربية السورية واليمن تفتقر إلى قوانين شاملة لحماية المبلغين، وتعتمد بدلاً من ذلك على أحكام جزائية عامة أو تدابير إدارية مجزأة. وخلاصة القول، إنه رغم تعزيز الأطر القانونية في البلدان المتأثرة بالنزاع، لا يزال التنفيذ غير متكافئ، وغالباً ما تفتقر حماية المبلغين إلى إجراءات تشغيلية واضحة أو ضمانات مؤسسية راسخة.

بين عامي 2020 و2025، شهدت البلدان المتأثرة بالنزاع تقدماً جماعياً من تصنيف «متوسط» إلى تصنيف «متطور» في مجال مكافحة الرشوة وحماية المبلغين. ويعود هذا التحول إلى استحداث تشريعات جديدة وآليات مخصصة لكشف الرشوة ومعاقبته. فعلى سبيل المثال، ينص قانون العقوبات في العراق (المواد 307-314) على عقوبات لكل من الشخص الذي يعرض أو الشخص الذي يقدم الرشوة، والموظف العام الذي يطلبها أو يقبلها، في حين يوقع القانون رقم 58 لعام 2017 أساساً قانونياً لحماية المبلغين والمخبرين والشهود، لا سيما من خلال ضمانات السرية والحماية من الانتقام، رغم استمرار تحديات التنفيذ. وفي ليبيا، تُنظم اللوائح التنفيذية لعام 2024

جيم. الميزانية والنفقات العامة

وتمتلك كل من ليبيا واليمن أجهزة رقابية عاملة (أنشئت بموجب القانون رقم 19 لعام 2013 والقانون رقم 39 لعام 1992، على التوالي). وفي اليمن، تُكلف المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق قانوناً بتدقيق النفقات العامة ورفع تقاريرها، إلا أن وثائق الميزانية تظل إلى حدٍ كبير غير متاحة للعموم قبل إقرارها، ولا يوجد قانون يُلزم بآليات إعداد ميزانية تشاركية. وكذلك، يركز إطار التدقيق في ليبيا على الرقابة اللاحقة، مع محدودية الأحكام القانونية التي تنظم الإفصاح المالي أو إشراك المجتمع في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة.

شهد مكوّن الميزانية والنفقات العامة تحسناً من مستوى «ابتدائي» إلى «متطور» عبر البلدان المتأثرة بالنزاع، مما يشير إلى مكاسب ملموسة وإن كانت هشة. ويعزى هذا التحسن إلى تعزيز آليات التدقيق اللاحق للإنفاق والتدرّج في إضفاء الطابع الرسمي على صلاحيات الرقابة، بدلاً من إدخال قوانين شاملة للشفافية المالية. في العراق، يفرض قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي (رقم 31 لعام 2011) إجراء تدقيقات مستقلة على حسابات الحكومة، بينما يقوم ديوان الرقابة المالية الاتحادي بنشر تقارير التدقيق والبيانات المالية عبر القنوات الرسمية.



بالميزانية عبر جميع البلدان الستة المتأثرة بالنزاع جزئية وغير متسقة في التطبيق. فمعظم هذه البلدان لا تمتلك قوانين تُلزم بمشاركة المجتمع أو بنشر وثائق ميزانية مفصلة وميسرة للمواطنين. وعليه، ورغم أن مؤسسات التدقيق قائمة وتعمل عموماً، فإن الشفافية المالية لا تزال متركزة في مرحلة الرقابة اللاحقة، بدلاً من أن تكون مدمجة عبر كامل دورة إعداد الموازنة.

وفي السودان، يفرض قانون مفوضية مكافحة الفساد واسترداد الأموال العامة لعام 2021 على المفوضية تقديم مشروع موازنتها إلى البرلمان، مما يعزز الشفافية والرقابة في تخصيص الأموال العامة. وتنص المادة 8(س) من القانون على ضرورة موافقة البرلمان على ميزانية المفوضية، في حين تربط المادة 7(ب) صراحة الرقابة المالية بأهداف الشفافية والحكم الرشيد. ومع ذلك، لا تزال الشفافية المتعلقة

دال. الحكومة الرقمية

ضمانات أساسية وأنشأ هيئة لحماية البيانات الشخصية. ومع ذلك، يظل نطاق هذا القانون محدوداً بحماية البيانات فقط، ولا يُستكمل بتشريعات أوسع تنظم الخدمات العامة الرقمية أو اتخاذ القرارات المؤتمتة.

أما في ليبيا، فقد صدرت تعاميم تنظم التعامل مع البيانات الحساسة في خدمات المواطنين (مثل التعميم رقم 1 لعام 2024)، إلا أن هذه التعاميم تفتقر إلى قوة قانونية مُلزمة. ولا يزال كل من السودان واليمن متأخرين في هذا المجال، في ظل غياب أدوات قانونية جوهرية تدعم الحوكمة الرقمية. ويعكس الجمود العام في هذا المكوّن كلاً من القيود المؤسسية وضعف البنية التحتية التقنية. وفي غياب أطر تنظيمية واضحة، تظل عملية التحول الرقمي في البلدان المتأثرة بالنزاع مجزأة وعرضة لسوء الاستخدام.

على الرغم من الزيادة الطفيفة في متوسط الدرجات، لا يزال تصنيف الحكومة الرقمية «ضعيف جداً»، دون تغيير منذ عام 2020. ويعكس ذلك غياب أطر قانونية وتنظيمية شاملة تحكم تقديم الخدمات الرقمية، وحماية البيانات، والاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية في البيئات المتأثرة بالنزاع. فمعظم هذه البلدان لم تعتمد تشريعات تُنشئ معايير للخدمات الرقمية أو أطراً للاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية. ففي عام 2022، طرح العراق مشروع سياسة لتصنيف البيانات، لكنها لم تُعتمد بعد، كما لم يعتمد البلد حتى الآن تشريعاً رسمياً لحماية الخصوصية. ونتيجة لذلك، لا تزال حوكمة البيانات في العراق تعتمد على ممارسات إدارية مجزأة بدلاً من ضمانات قانونية قابلة للإنفاذ. وتُعدّ الجمهورية العربية السورية استثناءً جزئياً، إذ اعتمدت القانون رقم 12 لعام 2024 بشأن حماية البيانات الشخصية، الذي أدخل

هـ. الحكومة المفتوحة والشفافية

فلسطين من خلال إعداد مشروع قانون شامل لحق الحصول على المعلومات في وقت مبكر يعود إلى عام 2005 (رقم 188 لعام 2005)، إلا أنه لم يُعتمد بعد. وبالتالي، لا يزال الوصول إلى المعلومات يستند إلى مبادئ دستورية وتنظيمات قطاعية وممارسات إدارية، بدلاً من حق قانوني نافذ. وقد أحرز السودان

تحسنت درجة مكوّن الحكومة المفتوحة والشفافية من «ابتدائي» إلى «متوسط»، مما يعكس تزايد الاهتمام التشريعي مقابل محدودية في التنفيذ. ويُعزى هذا التحسن أساساً إلى اعتماد قوانين الحصول على المعلومات أو التفعيل الجزئي لها، بدلاً من إنشاء أطر شاملة للحكومة المفتوحة. وتبرز دولة



العام للمعلومات، إلا أن التنفيذ لا يزال ضعيفاً بسبب محدودية القدرات المؤسسية وضعف الوعي العام. وفي ليبيا، يعالج الوصول إلى المعلومات بشكل غير مباشر من خلال لوائح إدارية وقرارات قطاعية، دون وجود قانون مخصص للحق في الحصول على المعلومات أو إجراءات موحدة. وتحسن هذا المكوّن إلى مستوى «متوسط» يشير إلى تنامي الوعي على مستوى السياسات، لكنه يبرز في الوقت ذاته الحاجة إلى تعزيز التنفيذ، وترسيخ الأطر المؤسسية، وتطوير استراتيجيات لإشراك المجتمع.

تقدماً متوازناً باعتماد قانون الحصول على المعلومات لعام 2015، غير أن الشفافية لا تزال تفتقر إلى تعريف قانوني رسمي. ورغم أن القانون يقر بحق عام في طلب المعلومات، فإنه يتضمن استثناءات واسعة ولا ينشئ هيئة رقابية مستقلة وقوية لضمان الامتثال. أما في ليبيا واليمن، فيُعترف بالوصول إلى المعلومات من خلال أحكام عامة، دون تقنين آليات تنفيذية مفصلة.

وفي اليمن، يُقر القانون رقم 13 لعام 2012 بالحق في الحصول على المعلومات بوصفه حقاً أساسياً، ويُنشئ مكتب المفوض

واو. معايير المشتريات العامة

أنشأ قانون المناقصات والمزايدات العامة (رقم 23 لعام 2007) معايير وهيئات رقابية، مثل الهيئة العليا لمراقبة المناقصات والمزايدات. وفي السودان، لا يزال قانون المشتريات لعام 2010 يشكّل الركيزة الأساسية لإطار المشتريات، في حين وسّع قانون مكافحة الفساد لعام 2021 الدور الرقابي للمفوضية الوطنية لمكافحة الفساد. وعلى الرغم من أن هذه القوانين تبدو محكمة من حيث التصميم على الورق، فإن تحديات التنفيذ لا تزال واسعة الانتشار. فنادراً ما تُنشر بيانات المشتريات بصيغ متاحة وسهلة الاستخدام للعموم، وغالباً ما تستبعد عمليات الرصد منظمات المجتمع المدني. كذلك، لا تزال جهود بناء القدرات والتدريب المؤسسي محدودة على مستوى المنطقة.

تُطبّق نهج متنوعة في مجال المشتريات العامة عبر البلدان العربية المتأثرة بالنزاع. وقد شهد هذا المكوّن ارتفاعاً ملحوظاً من مستوى «ابتدائي» إلى «متطور» بحلول عام 2025، مدفوعاً بإصلاحات قانونية تهدف إلى تعزيز النزاهة والشفافية والرقابة. ففي العراق، يفرض إطار المشتريات (القانون رقم 2 لعام 2014) النشر الإلزامي للمناقصات عبر منصات متعددة، ويقرّ عقوبات في حال عدم الامتثال. كما ينشئ القانون لجان مراجعة ويفرض عقوبات إدارية. إلا أن قرارات المشتريات تظل عرضة للتأثيرات السياسية والاستثناءات المطبّقة بدعوى حالات الطوارئ. وفي ليبيا، أرست لائحة العقود الإدارية لعام 2024 إرشادات واضحة لعمليات الشراء، وآليات للإلغاء، ولجاناً متخصصة للمشتريات. أما في اليمن، فقد

زاي. الخلاصة والتوصيات

الأساسية لمكافحة الفساد. إذ تفتقر بلدان مثل الجمهورية العربية السورية وليبيا إلى تعاريف دقيقة لمصطلحات مثل «الشفافية» ضمن أطرها القانونية. ويؤدي غياب تعاريف موحدة إلى إضعاف قابلية الإنفاذ، وإرباك التفسير القضائي، والحد من الفعالية التشغيلية للأحكام المرتبطة بالنزاهة. ومن ثم، ينبغي تقنين هذه التعاريف عبر تشريعات مكافحة الفساد والمشتريات والحصول على المعلومات.

2. تعزيز استقلالية المؤسسات وصلاحياتها: يجب تعزيز استقلالية المؤسسات وصلاحياتها. ففي عدد من البلدان المتأثرة بالنزاع، بما في ذلك الجمهورية العربية السورية والسودان، لا تزال هيئات مكافحة الفساد عرضة للتدخل السياسي أو تفتقر إلى صلاحيات إنفاذ كافية. ورغم وجود ولايات قانونية، فإن الضمانات المؤسسية، مثل الحماية الوظيفية، والاستقلال المالي، وإمكانية الوصول إلى

أحرزت البلدان المتأثرة بالنزاع في المنطقة العربية تقدماً جماعياً من تصنيف «ابتدائي» إلى «متطور» في عام 2025، بمتوسط درجة بلغ 4.44. ويُعد هذا التحسن لافتاً بشكل خاص في ظل استمرار النزاعات المسلحة، والتجزؤ السياسي، وضعف قدرات الدولة في عدد من هذه البلدان. وقد كان التقدم الأكثر وضوحاً في مجالات نزاهة القطاع العام، والمشتريات العامة، وتشريعات مكافحة الرشوة. ومع ذلك، لا تزال قيود هيكلية كبيرة، وغموض قانوني، وبيئات مؤسسية هشة تحدّ من فعالية تنفيذ الإصلاحات. وتحدد التوصيات التالية مجالات الأولوية للمساعدة في ترسيخ المكاسب الأخيرة ودعم تطوير أنظمة حوكمة أكثر مساهلة وشفافية.

1. تعزيز الوضوح القانوني لمفاهيم مكافحة الفساد: تدعو الحاجة إلى مزيد من الوضوح القانوني حول المفاهيم

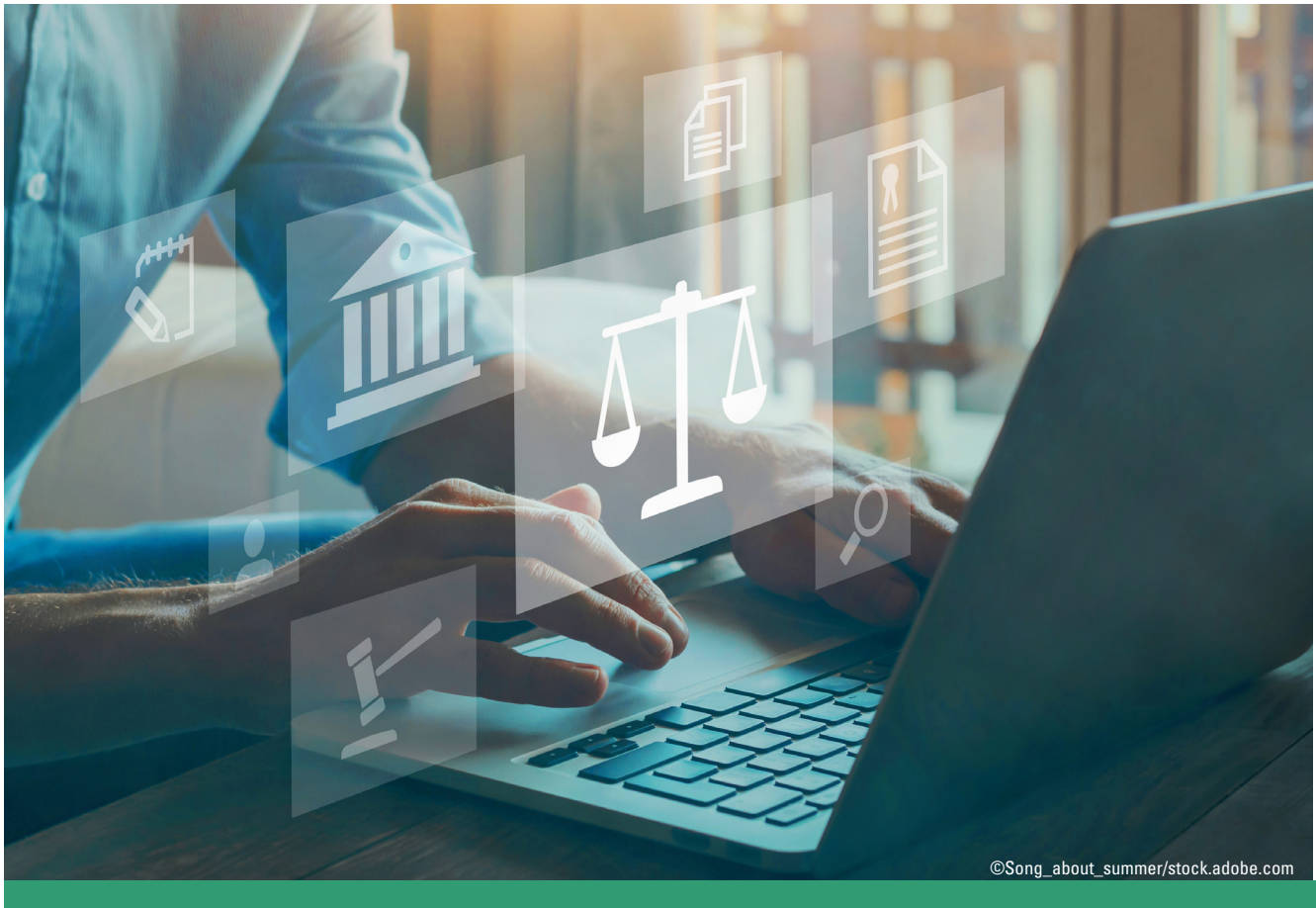
فعلى الرغم من أن دولة فلسطين وليبيا قد اعتمدتا قوانين مفصلة للمشتريات تتضمن هياكل رقابية، فإن التنفيذ والرصد لا يزالان غير متسقين. وفي المقابل، لم يستكمل كل من السودان واليمن بعد إنشاء عمليات مشتريات شفافة بالكامل. وعبر جميع البلدان المتأثرة بالنزاع، لا تزال الاستثناءات المتعلقة بالمشتريات الطارئة، ومنح العقود المباشر، والعقود المرتبطة بالأمن واسعة النطاق وضعيفة الرقابة. وينبغي أن تركز الإصلاحات على الحد من منح العقود المباشر، وتوسيع أنظمة المشتريات الإلكترونية، وضمان الرقابة المستقلة على تنفيذ العقود.

5. تطوير الحكومة الرقمية وحوكمة البيانات: لا تزال الحكومة الرقمية وحوكمة البيانات متأخرتين. فالجمهورية العربية السورية هي الدولة الوحيدة التي اعتمدت قانوناً لحماية البيانات الشخصية، ولم تعتمد أي دولة معايير واضحة لتقديم الخدمات الرقمية أو للاستخدام الأخلاقي للتكنولوجيا. ويؤدي غياب أطر الحوكمة الرقمية إلى تعريض هذه البلدان لمخاطر إساءة استخدام البيانات، والأتمة غير الشفافة، وأشكال جديدة من الفساد الرقمي.

الادعاء العام، لم تُرسخ بعد بشكل كامل. وقد اتخذ كلٌّ من العراق وليبيا خطوات لتعزيز صلاحيات المؤسسات، إلا أن الحاجة لا تزال قائمة إلى مزيد من الضمانات المتعلقة بالاستقلالية، وإمكانية الملاحقة القضائية، والشفافية في التعيينات لضمان المصداقية.

3. تطوير أطر حماية المبلغين: لا يزال تطوير أنظمة حماية المبلغين يشكّل فجوة حاسمة. فبينما أدخلت بلدان مثل العراق وليبيا تدابير حماية أولية، تفتقر الأطر القانونية عموماً إلى إجراءات تشغيلية واضحة للإبلاغ والتحقيق والحماية من الانتقام. وفي معظم الحالات، تبقى الحماية ذات طابع إعلاني وليست قابلة للتطبيق، ولا تتوفر قنوات إبلاغ واضحة، أو ضمانات للسرية، أو سبل انتصاف فعّالة. ومن شأن إضفاء الطابع الرسمي على هذه الآليات وتعزيز الوعي العام أن يساهما في ترسيخ ثقافة الإبلاغ والمساءلة المجتمعية.

4. تعزيز نزاهة المشتريات العامة: رغم إحراز تقدم في تعزيز نزاهة المشتريات العامة، لا تزال هناك تحديات مهمة.



7. تعزيز شفافية الميزانيات والمساءلة المالية: تحتاج شفافية الميزانيات والمساءلة المالية إلى مزيد من التعزيز. إذ يمكن أن يسهم إدخال أدوات ميزانيات ميسرة للمواطنين، وآليات تشاركية، وبيانات موازنة مفتوحة بشكل كبير في تحسين الشفافية وتقليل فرص إساءة استخدام الموارد.

ومن خلال استهداف هذه الإصلاحات، يمكن للبلدان المتأثرة بالنزاع تحويل التقدم الهش إلى صمود مؤسسي. ويعدّ تعزيز الوضوح القانوني، والضمانات التشغيلية، والمشاركة العامة، والتحديث الرقمي أمراً أساسياً لترسيخ النزاهة والمساءلة داخل النظم العامة، بغض النظر عن السياق السياسي أو ديناميات النزاع.

ويُعد إنشاء أطر وطنية للحكومة الرقمية أمراً أساسياً لتعزيز كفاءة الخدمات، وحماية البيانات الشخصية، والحد من مخاطر الفساد الرقمي.

6. تعزيز مشاركة المواطنين والحكومة المفتوحة: يتطلب إشراك المواطنين والحكومة المفتوحة مزيداً من المؤسسة. فبينما أدخلت بعض الدول، مثل السودان ودولة فلسطين، تشريعات بشأن الحصول على المعلومات، لا يزال التنفيذ ضعيفاً، ولا تُعرف الشفافية بوضوح في معظم النصوص القانونية. وغالباً ما تفتقر مؤسسات الرقابة إلى صلاحيات فرض العقوبات، ونادراً ما تُطبّق التزامات الإفصاح الاستباقي. وينبغي للبلدان المتأثرة بالنزاع إعطاء الأولوية لاعتماد قوانين الحق في الحصول على المعلومات، وإنشاء بوابات بيانات مركزية، وتمكين مشاركة المجتمع المدني في عمليات الرقابة.

5

البلدان المنخفضة الدخل

نطاق الرقابة على المالية العامة. وفي الصومال، مثل إنشاء هيئة مخصصة لحماية البيانات بموجب قانون حماية البيانات رقم 005 لعام 2023 خطوة مهمة نحو تعزيز الخصوصية والحكومة الرقمية، رغم محدودية المعايير الرقمية الأوسع. وفي جزر القمر، استمر الإطار القانوني في الاستناد إلى القانون رقم 08-013/AU لعام 2008 وقانون العقوبات رقم 20-038/AU لعام 2021، اللذين يجرمان الأفعال المرتبطة بالفساد ويمكنان اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من التحقيق في البلاغات وتقديم توصيات للإصلاح. وسجلت موريتانيا قفزة تشريعية كبيرة في عام 2025 من خلال القانون رقم 021 لمكافحة الفساد، والقانون رقم 023 الذي أنشأ السلطة الوطنية لمكافحة الفساد، والقانون رقم 022 بشأن الشفافية المالية في الحياة العامة، ما عزز هيكل الإنفاذ والمساءلة الداخلية رغم استمرار ثغرات في تشريعات الحصول على المعلومات والحكومة الرقمية.

وعلى الرغم من أن هذه الخطوات القانونية توفر أساساً قوياً، فهي لم تُستكمل بعد بالتنفيذ الكامل أو النضج المؤسسي. ويقدم الجزء التالي تحليلاً مفصلاً للمكونات الستة الأساسية لمكافحة الفساد التي تم تقييمها في هذا التقرير، مع دراسة تطور الإصلاحات القانونية والممارسات المؤسسية وإجراءات الشفافية في البلدان العربية المنخفضة الدخل بين عامي 2020 و2025.

اتخذت البلدان العربية المنخفضة الدخل، وهي جزر القمر، وجيبوتي، والصومال، وموريتانيا، خطوات تدريجية ولكن مهمة لتعزيز أطر مكافحة الفساد بين عامي 2021 و2025. ورغم أن التقدم العام لا يزال متفاوتاً عبر المكونات، فقد تحسّن متوسط تصنيف المجموعة من «متوسط» في عام 2020 إلى «متطور» في عام 2025. وقد جاء زخم الإصلاح مدفوعاً بالتطورات القانونية الجديدة ومكاسب مؤسسية محدودة تهدف إلى معالجة الفساد المنهجي والقصور في الحوكمة العامة. وعلى مستوى المجموعة، كان التقدم الأكثر وضوحاً في تعزيز التعاريف القانونية، وإنشاء أو إعادة هيكلة الهيئات الرقابية، وتفعيل قواعد المشتريات، في حين تظل الحكومة الرقمية وآليات الحكومة المفتوحة الأضعف ضمن الأبعاد المقيّمة.

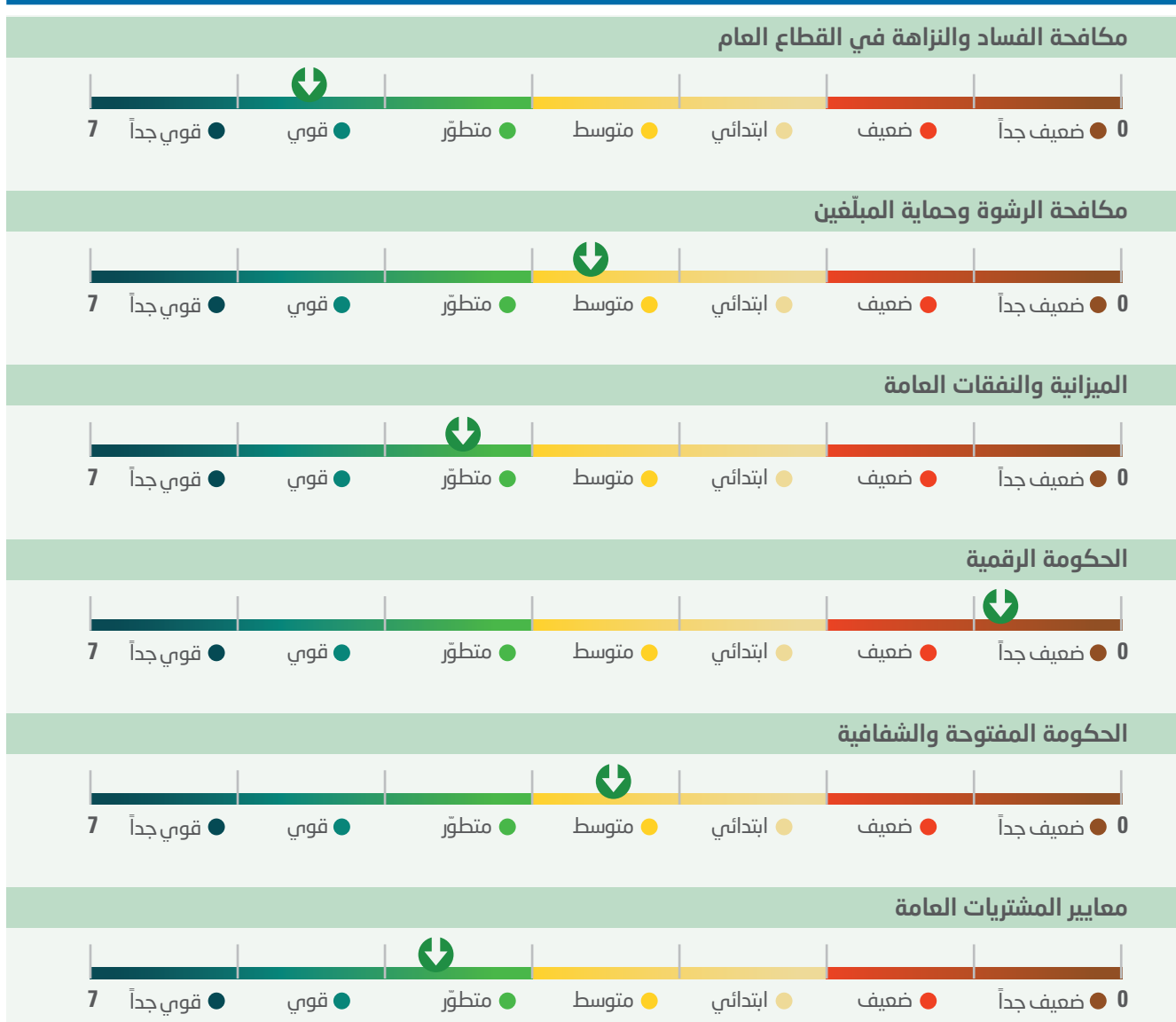
وتكشف الإصلاحات الأخيرة في البلدان المنخفضة الدخل عن مسارات متباينة في تطوير أطر مكافحة الفساد، بما يعكس الفروقات في النضج المؤسسي، وزخم الإصلاح، والقدرة على التنفيذ. فقد اعتمدت جيبوتي قانون الوقاية من الفساد والجرائم المرتبطة به (رقم 103/AN/24/9ème L) الذي أوضح الجرائم المرتبطة بالفساد، وقدم آليات منظمة لحماية المبلغين، وأنشأ لجنة وطنية مستقلة، مما أسهم في إحراز تقدم ملموس في نزاهة القطاع العام، وإجراءات مكافحة الرشوة، والشفافية. كما اعتمدت جيبوتي قانون المالية المعدّل (رقم 169/AN/22/8ème L)، لتعزيز الشفافية المالية وتوسيع

الجدول 2. الإطار التنظيمي لمكافحة الفساد في البلدان العربية المنخفضة الدخل

جزر القمر	القانون رقم 08-013/AU لعام 2008 بشأن الشفافية في الأنشطة العامة والاقتصادية والمالية قانون العقوبات رقم 20-038/AU لعام 2021، الذي يجرم الرشوة والاختلاس وإساءة استخدام السلطة وأعمال الفساد ذات الصلة
جيبوتي	قانون العقوبات (المواد 200-214 التي تجرم الفساد) قانون الوقاية من الفساد والجرائم المرتبطة به (رقم 103/AN/24/9ème L)، الذي ينص على إنشاء هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد قانون المالية المعدّل (رقم 169/AN/22/8ème L) (2022)، المتعلق بتعزيز الرقابة على المالية العامة
الصومال	أحكام قانون العقوبات المتعلقة بالفساد معايير المشتريات العامة قانون المؤسسات المالية قانون حماية البيانات (القانون رقم 005 لعام 2023)، الذي ينص على إنشاء هيئة لحماية البيانات
موريتانيا	القانون رقم 021 لعام 2025 بشأن مكافحة الفساد، الذي يحدد جرائم الفساد والتزامات الإبلاغ القانون رقم 023 لعام 2025، المتعلق بإنشاء السلطة الوطنية لمكافحة الفساد القانون رقم 022 لعام 2025 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات والمصالح القانون العضوي رقم 032 لعام 2018، المتعلق بمحكمة الحسابات التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته

المصدر: الإسكوا.

الشكل 7. النتيجة الإجمالية للبلدان المنخفضة الدخل في المكونات الستة الرئيسية لتقييم مكافحة الفساد



المصدر: الإسكوا.

ألف. مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

مخاطر الفساد ومتابعة تنفيذ تشريعات مكافحته. وفي جيبوتي، يوضح القانون رقم 103/AN/24/9ème L مفهوم الفساد، وينظم الجرائم المنصوص عليها مسبقاً في قانون العقوبات، وينشئ لجنة وطنية مستقلة تتولى مهام التقييم المؤسسي والرقابة على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. أما في جزر القمر، فتُجرّم أفعال الفساد بموجب المواد 536-526 من قانون العقوبات، كما أنشئت اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي تتولى التحقيق في البلاغات، وتحديد الثغرات القانونية والإدارية، واقتراح

في عام 2025، ارتفع تصنيف أطر مكافحة الفساد والنزاهة في البلدان العربية المنخفضة الدخل إلى مستوى «قوي»، بما يعكس توسيع نطاق التجريم وإضفاء الطابع المؤسسي على الصلاحيات. ففي موريتانيا، يعرّف القانون رقم 021 لعام 2025 جرائم تشمل الرشوة، واختلاس الأموال العامة، والإثراء غير المشروع، وإساءة استخدام المنصب، كما يفرض التزامات بالإبلاغ على الموظفين العموميين، ويحدد عقوبات تشمل الغرامات والسجن. وينشئ القانون رقم 023 لسنة 2025 سلطة وطنية لمكافحة الفساد، تُكلّف بتقييم

هيئة مستقلة لمكافحة الفساد تتولى التحقيق في فساد القطاع العام واسترداد الأصول. ومع ذلك، تم حل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في عام 2022، ولم يُعاد تشكيلها حتى الآن. وخلاصةً لذلك، يستند تصنيف «قوي» لمكوّن مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام إلى وجود تعاريف واضحة للجرائم، وعقوبات محددة، وإنشاء مؤسسات رسمية لمكافحة الفساد ضمن الأطر القانونية الوطنية حتى كانون الأول/ديسمبر 2025.

تدابير وقائية، بما في ذلك إعفاءات مشروطة في حال الإبلاغ الطوعي.

وفي الصومال، تجرّم المواد 240-262 من قانون العقوبات الرشوة، والاختلاس، وإساءة استخدام السلطة، وغيرها من الجرائم ذات الصلة، وتحدد لكل منها عقوبات تشمل الغرامات والسجن. وتنص المادة 111(ج) من الدستور المؤقت على إنشاء

باء. مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين

المنخفضة بموجب المادة 54، وينص على حماية المبلّغين في المادة 14، كما يعزّز القدرات التحقيقية من خلال آليات قضائية متخصصة. أما في موريتانيا، فتعرّف المواد 3 و4 و5 من قانون مكافحة الفساد (القانون رقم 021 لعام 2025) جرائم الرشوة، بينما يُلزم القانون رقم 023 لعام 2025 المتعلق بالسلطة الوطنية لمكافحة الفساد بتلقي البلاغات وإنشاء نظم لحماية المبلّغين، ويُستكمل ذلك بالمادة 22 من القانون رقم 021 لعام 2025 التي تجرّم الانتقام من المبلّغين. وفي الصومال، تُعالج جرائم الرشوة ضمن المواد 240-262 من قانون العقوبات (القانون رقم 5 لعام 1962). وعلى الرغم من أن البلد طرف موقّع على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، فإنه لم يعتمد بعد تشريعاً مخصصاً لحماية المبلّغين.

صُنّفت أطر مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين في البلدان العربية المنخفضة الدخل عند مستوى «متوسط» في عام 2025، مدفوعة أساساً بالتجريم الرسمي للرشوة، مع تفاوت في مستويات الحماية المؤسسية والإجرائية للمبلّغين. في جزر القمر، تجرّم المادتان 513 و514 من قانون العقوبات رقم 20-038/AU لعام 2021 قبول المنافع غير المشروعة من قبل الموظفين العموميين، في حين يوقّر القانون رقم 08-013/AU لعام 2008 بشأن الشفافية في الأنشطة العامة والاقتصادية والمالية لحماية المبلّغين من التهديدات أو الانتقام من خلال اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. وفي جيبوتي، يجرّم قانون الوقاية من الفساد والجرائم المرتبطة به (رقم 103/AN/24/9ème L) الرشوة بموجب المادة 39، ويدخل استثناءً محدوداً للهدايا ذات القيمة

الإطار 7. موريتانيا: منصة «عين» والإزامية آجال الاستجابة

في كانون الثاني/يناير 2025، صادق مجلس الوزراء الموريتاني على مشروع قانون إنشاء «السلطة الوطنية لمكافحة الفساد»، ليحل محل هيئات الرقابة المجزأة السابقة. وقد أدخل التشريع الجديد (القانون رقم 021 لعام 2025) بند الاستجابة الإدارية الإلزامية، الذي يُلزم المؤسسات العامة قانوناً بالرد على شكاوى المواطنين خلال مهلة زمنية محددة.

ولتفعيل ذلك، أطلقت الحكومة منصة «عين» في تشرين الأول/أكتوبر 2024. وعلى خلاف الخطوط الساخنة التقليدية، ترتبط منصة «عين» بنظام «هويتي» الرقمي، الذي يتيح التحقق من هوية المبلّغ مع توفير حماية مشفّرة لسرية هويته تجاه الموظف المعني بالشكوى.

وتتمثل الممارسة الفضلى الأساسية هنا في «قاعدة العشرة أيام». إذ ينصّ النظام الإجرائي للمنصة على تصعيد أي شكوى لا تتلقّى رداً إدارياً خلال 10 أيام تلقائياً إلى المفتشية العامة للدولة. ويُسهّم هذا التصعيد الرقمي في الحد من السلطة التقديرية للمستويات الإدارية الوسطى فيما يتعلّق بتجاهل البلاغات. وخلال الربع الأول من تشغيلها في عام 2025، أفادت وزارة التحوّل الرقمي بأن هذه الآلية نجحت في معالجة تراكم شكاوى نزاعات الأراضي القديمة التي ظلت عالقة لسنوات في الأرشيفات الورقية.

المصدر: Investment Climate Statement: Mauritania (US State Dept, Bureau of Economic Affairs); Council of Ministers 2025 (Statement (Nouakchott, Jan 16, 2025).

جيم. الميزانية والنفقات العامة

ينيط القانون العضوي رقم 032 لعام 2018 المتعلق بمحكمة الحسابات بالمحكمة مهمة مراقبة الأموال العامة (المادة 2)، والإشراف على دقة الإيرادات والنفقات في الموازنات العامة (المادة 17)، وتعزيز كفاءة الإنفاق العام (المادة 18). وفي جيبوتي، ينظم قانون المالية المعدل الصادر في عام 2022 (رقم L 169/AN/22/8ème) هياكل الإيرادات والنفقات، ويُلزم بالنشر في الجريدة الرسمية (المادة 24)، ويعمل بالتوازي مع محكمة الحسابات المنشأة بموجب القانون رقم 140/16 L/AN/7ème. أما في جزر القمر، فيحدد المرسوم الرئاسي رقم 19-001 (المتعلق بميزانية عام 2019) إجراءات الإيرادات ويعرض أرصدة الميزانية بموجب المادة 19. وعبر هذه الأطر، لا توجد تشريعات محددة تُلزم بإصدار بيانات تمهيدية قبل الموازنة أو إعداد وثائق موازنة مبسطة وموجهة للمواطنين.

صُنِّفَت أطر الميزانية والنفقات العامة في البلدان العربية المنخفضة الدخل عند مستوى «متطور» في عام 2025، استناداً إلى وجود أحكام قانونية رسمية تنظم عرض الإيرادات، والرقابة على النفقات، وصلاحيات التدقيق، رغم محدودية أدوات الشفافية الموجهة للعموم. في الصومال، تنص المادة 12 من قانون الميزانية على عرض إجمالي لجميع الإيرادات والنفقات التقديرية للدولة. وتفرض المادة 18 الإفصاح الكامل عن الإيرادات المقدرة. بينما تُسند المادتان 28 و30 إلى المحاسب العام مسؤولية إدارة وتدقيق حسابات الدولة، وذلك بالتكامل مع صلاحيات مكتب المراجع العام بموجب القانون رقم 2 الصادر في 29 كانون الأول/ديسمبر 1961 (الإجراءات المالية والمحاسبية للدولة) والقانون رقم 34 الصادر في 14 نيسان/أبريل 1972 (قاضي الحسابات). وفي موريتانيا،

دال. الحكومة الرقمية

الإلكترونية ومكافحة الجرائم الإلكترونية، دون أن ينظم تقديم الخدمات العامة الرقمية أو حوكمة البيانات أو قابلية التشغيل البيئي الإداري. أما في جزر القمر وموريتانيا، فلم يُحدد وجود تشريعات مخصصة تتناول الحكومة الرقمية أو حماية البيانات أو معايير الخدمات الرقمية. وعلى مستوى مجموعة البلدان المنخفضة الدخل، لم تعتمد أي دولة قوانين تُلزم بمعايير لتقديم الخدمات الرقمية، أو تنظم اتخاذ القرارات المؤتمتة، أو تُنشئ أطراً للرقابة الأخلاقية على استخدام التقنيات الرقمية، مما يجعل التحول الرقمي مجزأ وضعيف الحوكمة وعرضة لسوء الاستخدام.

لا تزال الحكومة الرقمية في البلدان العربية المنخفضة الدخل مصنفة عند مستوى «ضعيف جداً»، مما يعكس شبه غياب للأطر القانونية الشاملة التي تنظم الإدارة الرقمية، واستخدام البيانات، والخدمات العامة المعتمدة على التكنولوجيا. ويُعد الصومال استثناءً جزئياً، إذ اعتمد قانون حماية البيانات (القانون رقم 005 لعام 2023)، الذي أنشأ هيئة وطنية لحماية البيانات وأدخل ضمانات أساسية لجمع البيانات الشخصية ومعالجتها. وفي جيبوتي، اعتمد القانون المعتمد بشأن الأمن السيبراني ومحاربة الجرائم الإلكترونية (رقم L 66/AN/14/7ème)، الذي يركز على حماية الاتصالات

هـ. الحكومة المفتوحة والشفافية

الصارمة تقيد بشكل كبير وصول المواطنين إلى هذه المعلومات، مما يحد من إسهام القانون في تعزيز الحكومة المفتوحة. ويُعد الصومال الحالة الأكثر تقييداً، إذ لا يوجد تعريف قانوني للشفافية، كما لا يوجد قانون للحق في الحصول على المعلومات أو نظام للإفصاح الاستباقي، ما يجعل الوصول إلى المعلومات الحكومية خاضعاً إلى حد كبير للسلطة التقديرية. وعلى الرغم من أن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد عزز الالتزامات السياسية بالانفتاح عبر البلدان المنخفضة الدخل، فإن غياب قوانين الحصول على المعلومات، والالتزامات الإفصاح الاستباقي، والهيئات الرقابية المستقلة، لا يزال يقيد المشاركة العامة الفعالة والرقابة المجتمعية، ويحول دون تحول الشفافية إلى ركيزة تشغيلية فعلية في منظومة الحوكمة.

تحسّن وضع الحكومة المفتوحة والشفافية في البلدان العربية المنخفضة الدخل إلى تصنيف «متوسط»، مما يعكس اعترافاً قانونياً تدريجياً بمبادئ الشفافية، وإن ظل ذلك محدوداً من حيث العمق التشغيلي وقابلية الإنفاذ. ففي جيبوتي وجزر القمر، تُدرج التزامات الشفافية ضمن أطر مكافحة الفساد ونزاهة القطاع العام، ولا سيما من خلال التشريعات الحديثة لمكافحة الفساد في جيبوتي والقانون رقم 08-013/AU في جزر القمر. ومع ذلك، لا يقدم أي من البلدين تعريفاً قانونياً واضحاً لمفهوم الشفافية، ولا ينشئ حقوقاً قابلة للإنفاذ للحصول على المعلومات. أما في موريتانيا، فقد تم إدخال متطلبات التصريح بالامتلاك بموجب القانون رقم 022 لعام 2025 بشأن الشفافية المالية في الحياة العامة، مما يعزز آليات المساءلة الداخلية. غير أن أحكام السرية

واو. معايير المشتريات العامة

صُنِّفَ مكوّن معايير المشتريات العامة في البلدان العربية المنخفضة الدخل عند مستوى «متطوّر» في عام 2025. ففي جيبوتي، يرسّخ قانون المشتريات العامة (رقم L 53/AN/09/6ème) مبدأ تكافؤ الفرص في الوصول إلى المشتريات، ويلزم بالشفافية، ويؤسس لرقابة مؤسسية من خلال لجنة وطنية للمشتريات. وفي جزر القمر، يُطبّق نظام هيكلي من مستويين بموجب القانون رقم 11-027/AU لعام 2012، يجمع بين الرقابة المسبقة من قبل المديرية الوطنية لمراقبة الصفقات العمومية والرقابة التنظيمية من قبل هيئة مستقلة للمشتريات. أما في موريتانيا، فيعزّز القانون رقم 024 لعام 2021 الشفافية

الإجرائية من خلال اشتراط نشر قرارات المشتريات وتوفير آليات طعن رسمية للمناقضين. وفي الصومال، يحظر قانون المشتريات العامة والامتيازات والتصرف لعام 2015 صراحةً الاحتيايل والتواطؤ والفساد، وينشئ كلاً من هيئة للمشتريات ولجنة مراجعة مستقلة. وعلى الرغم من تفاوت قدرات الإنفاذ وممارسات الإفصاح العام بين البلدان، فإن جميع البلدان المنخفضة الدخل تمتلك أطراً أساسية للمشتريات تتضمن مؤسسات محددة، وآليات مراجعة، وضمانات للنزاهة، مما يعكس انتقالاً واضحاً من قواعد مجزأة إلى حوكمة أكثر تنظيمياً ومنهجية في مجال المشتريات.

زاي. الخلاصة والتوصيات

في الفترة ما بين عامي 2020 و2025، سجلت البلدان العربية المنخفضة الدخل، وهي جزر القمر وجيبوتي والصومال وموريتانيا، تقدماً ملموساً في أطر مكافحة الفساد، مما رفع التصنيف العام للمجموعة من «متوسط» إلى «متطوّر». ويعكس هذا التحسّن تطورات قانونية ومؤسسية تدريجية لكنها ذات دلالة، بما في ذلك توسيع أطر المشتريات العامة، وإنشاء أو تعزيز مؤسسات التدقيق الوطنية، وزيادة المواءمة مع الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد. ومع ذلك، لا يزال التقدم غير متكافئ ويغلب عليه الطابع الإجرائي، حيث تستمر القيود الهيكلية وفجوات التنفيذ في الحد من ترسيخ الشفافية والمساءلة بشكل فعّال.

1. توضيح مفهوم الشفافية وتفعيله قانونياً: يُعدّ توضيح مفهوم الشفافية وتفعيله كأصل قانوني أولوية أساسية. فعلى الرغم من أن عدة بلدان منخفضة الدخل تشير إلى الشفافية ضمن تشريعات مكافحة الفساد أو القوانين المالية، فإن هذا المفهوم نادراً ما يُعرّف أو يُدعم بالتزامات إفصاح قابلة للإنفاذ. وفي بعض الحالات، تؤدي أحكام السرية، مثل تلك المنظمة للتصريح بالممتلكات في موريتانيا، إلى تقييد الرقابة العامة. لذا، فإن تقنين معايير واضحة للشفافية وضمان الحق في الوصول إلى المعلومات يُعدّان أمرين حاسمين لتعزيز المساءلة.

2. تعزيز أطر حماية المبلّغين: لا تزال حماية المبلّغين تمثل نقطة ضعف منهجية. فبينما أدخلت جزر القمر وجيبوتي بعض الأحكام الوقائية، تظل آليات التنفيذ محدودة. وفي المقابل، لا يمتلك الصومال إطاراً قانونياً مخصصاً في هذا المجال. ويُعد اعتماد قوانين شاملة لحماية المبلّغين، تشمل قنوات إبلاغ آمنة، وضمانات مؤسسية، وعقوبات على أعمال الانتقام، أمراً أساسياً لتعزيز الكشف عن الفساد وبناء الثقة المجتمعية.

3. تطوير الحوكمة الرقمية: لا تزال الحوكمة الرقمية متأخرة بشكل ملحوظ عبر البلدان المنخفضة الدخل. فباستثناء جزئي يتمثل في قانون حماية البيانات لعام 2023 في الصومال، تفتقر معظم الدول إلى تشريعات تنظّم تقديم الخدمات الرقمية، أو حماية البيانات، أو الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الناشئة. وتحدّ هذه الفجوات من تحديث الإدارة العامة وتزيد من مخاطر إساءة الاستخدام والفساد.

4. تعزيز الشفافية المالية والرقابة على الميزانيات: من شأن تعزيز الأحكام القانونية المتعلقة بالإفصاح المالي، وصلاحيات التدقيق، والنشر المنتظم لمعلومات الميزانية أن يدعم بشكل أكبر المساءلة والرقابة على المالية العامة.

5. تحسين تنفيذ أنظمة المشتريات العامة: على الرغم من تطوّر أنظمة المشتريات العامة إلى تصنيف «متطوّر»، لا يزال التنفيذ غير متسق. فجميع البلدان المنخفضة الدخل تعتمد قوانين للمشتريات قائمة على المنافسة والشفافية. غير أن القيود المرتبطة بالقدرات، وتفاوت مستويات التدريب، وضعف الرقابة المستقلة، لا تزال تؤثر سلباً على التطبيق الفعلي.

ولترسيخ المكاسب الأخيرة، يتعيّن على البلدان العربية المنخفضة الدخل إعطاء الأولوية لاستقلالية المؤسسات، وقابلية إنفاذ القوانين، وإتاحة المعلومات للمواطنين ضمن أطر مكافحة الفساد. ولن يعتمد التقدم المستدام على التشريعات فحسب، بل أيضاً على التنفيذ العملي، والتنسيق بين المؤسسات، والمشاركة المجتمعية، والتعاون الإقليمي، وهي جميعها ركائز أساسية للانتقال من تصنيف «متطوّر» إلى نظم حوكمة أكثر صلابة ومرونة.

1. التصنيفات المستخدمة في هذا التقرير هي تصنيفات فئات الدخل التي وضعها البنك الدولي، كما هي معتمدة اعتباراً من كانون الأول/ديسمبر 2025. المصدر: World Bank, [World Bank Country and Lending Groups](#). اعتمدت الإصدارات السابقة من هذا التقرير على تصنيف الدخل الساري وقت نشرها.
2. الإسكوا، [الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية: المنهجية 2.0](#)، 2023.
3. United Nations Office on Drugs and Crime, [What Is Corruption and Why Should We Care?](#)
4. World Economic Forum, Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year, 2018.
5. World Bank, [What are the costs of corruption?](#), 2022.
6. الإسكوا، [الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية: المنهجية 2.0](#)، 2023.



للفساد كلفة باهظة على المجتمعات والاقتصادات، إذ يشوّه ملامح الأسواق، ويثبط عن الاستثمار، ويوهن ثقة الجمهور. يتناول العدد الثالث من مجموعة تقارير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، الصادر في عام 2025، التشريعات الرامية إلى مكافحة الفساد في 22 دولة عربية، وذلك على أساس 37 مؤشراً تغطي ستة مكوّنات أساسية، هي: مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، وقوانين مكافحة الرشوة والإبلاغ عن المخالفات، والميزانية والنفقات العامة، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

تشير النتائج إلى أن المنطقة العربية قد حققت تقدماً بين عامي 2020 و2025، حيث تحسن تصنيفها الإجمالي من «متوسط» إلى «متقدم». وحققت مجموعتا البلدان المرتفعة والمتوسطة الدخل تصنيف «قوي» جراء الإصلاحات الكبيرة التي حدثت في الأردن، ولبنان، والمغرب، وقطر، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة. إلا أن التقدم كان محدوداً في مجموعتي البلدان المتأثرة بالنزاع والمنخفضة الدخل، وذلك جراء الهشاشة المؤسسية وضعف إمكانيات الإنفاذ. وقد كشف التقييم عن فجوة متسعة بين قوة التشريعات وبين التصورات بشأن السيطرة على الفساد، فالتحسن في الأطر التشريعية الرسمية لا يعني بالضرورة تعزيز الإنفاذ أو زيادة مصداقية المؤسسات. ولذلك، لا بد من استثمار متواصل في الطاقات التشغيلية يؤازر الإصلاح المنتظم للتشريعات.

